

NOU

Norges offentlige utredninger **2019:17**

Domstolstruktur

Norges offentlige utredninger 2019

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|---|--|
| 1. Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
<i>Finansdepartementet</i> | 10. Åpenhet i grenseland
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> |
| 2. Fremtidige kompetansebehov II
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 11. Enklere merverdiavgift med én sats
<i>Finansdepartementet</i> |
| 3. Nye sjanser – bedre læring
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 12. Lærekraftig utvikling
<i>Kunnskapsdepartementet</i> |
| 4. Organisering av norsk naturskadeforsikring
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 13. Når krisen inntreffer
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> |
| 5. Ny forvaltningslov
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 14. Tvangsbegrensningsloven
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> |
| 6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> | 15. Skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt
<i>Finansdepartementet</i> |
| 7. Arbeid og inntektssikring
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> | 16. Skattlegging av vannkraftverk
<i>Finansdepartementet</i> |
| 8. Særavgiftene på sjokolade- og sukkerverer og alkoholfrie drikkevarer
<i>Finansdepartementet</i> | 17. Domstolstruktur
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> |
| 9. Fra kalveskinn til datasjø
<i>Kulturdepartementet</i> | |

Domstolstruktur

Delutredning fra Domstolkommisjonen oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. august 2017.
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 1. oktober 2019.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1415-5

DepMedia AS

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Domstolkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. august 2017 for å utrede domstolenes organisering. Kommisjonen legger med dette fram første delutredning.

Oslo, 1. oktober 2019

Yngve Svendsen
(leder)

Ragna Aarli	Jostein Askim	Cecilie Østensen Berglund
Kirsti Bjørneset	Nils Asbjørn Engstad	Carl Ivar Hagen
Steinar Juel	Anne Margrete Katteland	Arne Krokan
Erling Røed Larsen	Björg Tysdal Moe	Vidar Otterstad
Inger-Marie Sperre	Inger Marie Sunde	Sven Marius Urke

Terese Smith Ulseth

Eirik Dyrstad

Martin Eiebakke

Kristina Vågen Fiskum

Innhold

Del I	Innledning	9	8.3	Fleksibilitet og effektivitet	46
1	Hovedkonklusjoner	11	8.3.1	Ulik arbeidsbelastning	46
2	Om Domstolkommisjonen	15	8.3.2	Ulik saksbehandlingstid	48
2.1	Sammensetning	15	8.3.3	Mangel på sikre og tidsmessige lokaler	48
2.2	Mandat	15	8.3.4	Teknologisk etterslep	49
2.3	Arbeidet med struktur	18	8.3.5	Endrede økonomiske rammebetingelser	50
3	Om delutredning I	21	8.4	Innspill fra tingrettene	50
3.1	Forholdet til delutredning II	21	9	Europeiske utviklingstrekk	52
3.2	Utredningens struktur	21	9.1	Større og færre domstoler	52
3.3	Begrepsavklaring	21	9.2	Strukturreformer i Norden	53
4	Kort om domstolene	23	9.2.1	Innledning	53
5	Hensyn ved utforming av ny domstolstruktur	25	9.2.2	Sverige	53
5.1	Innledning	25	9.2.3	Danmark	53
5.2	Kvalitet	25	9.2.4	Finland	54
5.3	Tilgjengelighet	26	10	Digitalisering i domstolene	55
5.4	Effektivitet	26	10.1	Domstoler i endring	55
Del II	Tingrettene	29	10.2	Pågående digitaliseringsarbeid ...	55
6	Kort om tingrettene	31	10.3	Digitalisering og domstolstruktur	56
6.1	Innledning	31	10.3.1	Innledning	56
6.2	Oppgaver	31	10.3.2	Tiltak for å avhjelpe reisetid	56
6.3	Organisering	31	10.3.3	Samhandling mellom og internt i domstolene	57
6.4	Dagens struktur	32	10.3.4	Kostnader knyttet til digitalisering	57
6.4.1	Rettskretser	32	11	Særdomstolsutvalget og barnesaker i domstolene	58
6.4.2	Lokalisering	32	11.1	Oppfølging av Særdomstolsutvalget	58
6.5	Tidligere strukturendringer	33	11.1.1	Innledning	58
7	Tingrettens plassering i rettssystemet	35	11.1.2	Krav til fagmiljø	58
7.1	Innledning	35	11.1.3	Konsekvenser for domstolstrukturen	59
7.2	Twisteløsning	35	11.2	Familievernutvalget og barnelovutvalget	60
7.3	Straffesakskjeden	36	12	En fleksibel struktur	61
7.4	Domstolshierarkiet	37	12.1	Innledning	61
8	Utfordringer	38	12.2	Behovet for fleksibilitet	61
8.1	Innledning	38	12.3	Eksisterende virkemidler	61
8.2	Kvalitet og fagmiljøer	38	12.4	Strukturelle endringer	62
8.2.1	Tidkrevende og komplekse saker	38	12.4.1	Sammenslåing av rettskretser	62
8.2.2	Sårbare fagmiljøer	40	12.4.2	Rettskretsens geografiske utstrekning	62
8.2.3	Utstrakt bruk av dommer- fullmektiger	41	12.4.3	Avdelinger på ulike rettssteder innen samme rettskrets	63
8.2.4	Sårbarhet for bindinger mellom aktørene i retten	43	12.4.4	Større krav til mobilitet	63
8.2.5	Krav til likebehandling	45	12.4.5	Meddommere	64
8.2.6	Tilfeldig allokering av saker	46			

12.5	Særlig om Oslo tingrett og Oslo byfogdembete	65	16	Domstolledelse	90
			16.1	Innledning	90
			16.2	Ledelse i dagens struktur	90
13	Effektive domstoler	67	16.2.1	Domstolledere	90
13.1	Innledning	67	16.2.2	Rekruttering og kvalifikasjonskrav	91
13.2	Domstolenes driftskostnader	67	16.2.3	Lederansvaret	92
13.3	Størrelse på tingrettene	69	16.2.4	Begrensninger i virkemidlene	93
13.3.1	Produktivitet og hensiktsmessig organisasjonsstørrelse	69	16.2.5	Dømmende oppgaver og ansvar for saksavviklingen	93
13.3.2	Frischsenterets produktivitetsanalyse	69	16.2.6	Særlig om felles ledelse	94
13.3.3	Saksinngangens betydning for produktivitet	70	16.3	Domstollederrollen i en ny struktur	95
13.4	Bruk av rettssaler i tingrettene	73	16.4	Ledelsesstruktur – sentralt og lokalt	96
13.4.1	Innledning	73	16.5	Krav til domstolleder	96
13.4.2	Mange rettssaler brukes lite	73	16.6	Mer attraktive lederstillinger	97
13.4.3	Betydning for struktur	74	16.7	Felles ledelse og stedlig ledelse ...	97
14	Sterke fagmiljøer	75	17	Den samiske dimensjonen	99
14.1	Innledning	75	17.1	Innledning	99
14.2	Kvalitetsfremmende tiltak	75	17.2	Sentrale bestemmelser	99
14.2.1	Opplæring og etterutdanning	75	17.3	Sentrale hensyn	100
14.2.2	Domstoler og fagutvikling	77	17.4	Kompetanse om samiske forhold	100
14.2.3	Forsvarlig tildeling av saker til dommerfullmektiger	77	17.5	Vernetingsreglene	101
14.2.4	Forsterket rett	77	17.6	Ivaretakelse av samiske språkbrukere og de samiske språkene	101
14.3	Spesialisering i domstolene	78	17.7	Sis-Finnmärkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett	103
14.3.1	Tendenser og utviklingstrekk	78			
14.3.2	Moderat spesialisering	79	18	Rettskretsinndeling og lokalisering	105
14.3.3	Fagmiljøer av en viss størrelse	80	18.1	Innledning	105
14.4	Konsekvenser for domstolstrukturen	80	18.2	Tidligere utredninger	105
14.4.1	Større rettskretser	80	18.3	Kriterier for rettskretsinndeling og lokalisering av rettssted	106
14.4.2	Færre rettssteder	81	18.3.1	Innledning	106
15	Tilgjengelige domstoler	82	18.3.2	Fleksible organisasjoner	106
15.1	Innledning	82	18.3.3	Sterke fagmiljøer	107
15.2	Mindre behov for personlig oppmøte	82	18.3.4	Digitale domstoler	107
15.3	Reisetid til tingrettene	82	18.3.5	God ledelse	107
15.3.1	Innledning	82	18.3.6	Den samiske dimensjonen	107
15.3.2	Reisetid i dagens struktur	83	18.3.7	Tilgjengelige tingretter	108
15.3.3	Reisetid i ny struktur	84	18.3.8	Statens retningslinjer for lokalisering	108
15.3.4	Særlig om politiet og kriminalomsorgen	85	18.3.9	Gjennomføring av strukturendringer	109
15.4	Rettsmøter på flere steder i rettskretsen	85	18.4	Modeller for organisering av tingrettene	109
15.5	Digitale løsninger for å redusere reisetid	85	18.4.1	Innledning	109
15.5.1	Innledning	85	18.4.2	Dagens organisering	110
15.5.2	Fjernmøteteknikk	86	18.4.3	Førsteinstansdomstoler i andre land	110
15.5.3	Nettbaserte løsninger	86	18.4.4	Den nordiske modellen	111
15.6	Kommunale lokaler	87			
15.7	Tilgang til juridisk bistand	87			
15.8	Miljøkonsekvenser	88			

18.4.5	Den regionale modellen	111	24.5	Forskjeller mellom lagmannsrettene	140
18.4.6	Den landsdekkende modellen	112	24.5.1	Innledning	140
18.5	Vurdering av modellene	114	24.5.2	Bemanning	141
19	Kommisjonens anbefalinger	115	24.5.3	Dommerrekruttering	141
19.1	Flertallets bemerkninger	115	24.5.4	Saksbehandlingstid	141
19.2	Særmerknad fra medlemmene		24.5.5	Forespeilet befolkningsvekst	142
	Askim og Hagen	116	24.6	Forslag til ny overordnet struktur	143
Del III	Jordskifterettene	121	24.7	Justering av rettskretsene	
20	Kort om jordskifterettene	123	24.7.1	Borgarting, Eidsivating og Agder ...	143
20.1	Innledning	123	24.7.2	Innledning	143
20.2	Oppgaver	123	24.7.3	Flertallet	143
20.3	Organisering	124	24.8	Mindretallet	145
20.4	Rettskretser og lokalisering	125	24.9	Anker fra jordskifterettene	146
21	Jordskifteretten som domstol	126	Del V	Konkret forslag til ny struktur	149
21.1	Innledning	126	25	Forslag til struktur for anneninstans	151
21.2	Jordskifte i andre land	126	25.1	Innledning	151
21.3	Tidligere utredninger	126	25.2	Hålogaland lagmannsrett	151
21.4	Nyere utviklingstrekk	127	25.3	Frostating lagmannsrett	151
21.5	Fortsatt domstolorganisering	127	25.4	Gulating lagmannsrett	151
22	Endringsbehov	128	25.5	Agder lagmannsrett	151
22.1	Innledning	128	25.6	Eidsivating lagmannsrett	152
22.2	Organisatorisk og faglig sårbarhet	128	25.7	Borgarting lagmannsrett	152
22.3	Strukturell ineffektivitet	128	26	Flertallets forslag til nye tingretter	153
22.4	Endrede forventninger til jordskifterettene	130	26.1	Innledning	153
22.5	Innspill fra jordskifterettene	131	26.2	Ytre Finnmark tingrett	153
22.6	Oppsummering	132	26.3	Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett	154
23	Rettskretsinndeling og lokalisering	133	26.4	Troms tingrett	154
23.1	Innledning	133	26.5	Midtre Hålogaland tingrett	154
23.2	Samhandling med tingrettene	133	26.6	Salten tingrett	155
23.3	Tilgjengelige jordskifteretter med lokal tilstedeværelse	134	26.7	Helgeland tingrett	155
23.4	Sterke jordskiftefagmiljøer	134	26.8	Trøndelag tingrett	156
23.5	Alternativer for organiseringen av jordskifterettene	135	26.9	Møre og Romsdal tingrett	156
23.5.1	Mulige modeller	135	26.10	Sogn og Fjordane tingrett	156
23.5.2	Flertallet	135	26.11	Hordaland tingrett	157
23.5.3	Mindretallet	135	26.12	Haugaland og Sunnhordland tingrett	157
Del IV	Lagmannsrettene	137	26.13	Rogaland tingrett	157
24	Lagmannsrettene	139	26.14	Agder tingrett	158
24.1	Innledning	139	26.15	Telemark tingrett	158
24.2	Oppgaver	139	26.16	Vestfold tingrett	158
24.3	Rettskretser og lokalisering	139	26.17	Buskerud tingrett	159
24.4	Organisering	140	26.18	Innlandet tingrett	159
			26.19	Romerike tingrett	160
			26.20	Follo tingrett	160
			26.21	Østfold tingrett	160

26.22	Oslo tingrett	161	30	Fremtidig saksinnngang	
26.23	Ringerike, Asker og Bærum			i tingrettene	177
	tingrett	161	30.1	Innledning	177
26.24	Oversikt over eksisterende og		30.2	Metode	177
	foreslått tingrettsstruktur	162	30.3	Saksinnngang på landsbasis	177
			30.4	Saksinnngang ved en videreføring	
27	Flertallets forslag til nye			av dagens tingrettsstruktur	178
	jordskifteretter	166	30.5	Saksinnngang ved ny	
27.1	Innledning	166		tingrettsstruktur	179
27.2	Troms og Finnmark		30.6	Betydning for struktur	180
	jordskifterett	166			
27.3	Nordland jordskifterett	167	31	Fremtidig bemanningsbehov ...	181
27.4	Trøndelag jordskifterett	167	31.1	Innledning	181
27.5	Møre og Romsdal jordskifterett	167	31.2	Metode	181
27.6	Sogn og Fjordane jordskifterett	167	31.3	Resultater	182
27.7	Hordaland jordskifterett	168	31.4	Muligheter for innsparinger	183
27.8	Haugaland og Sunnhordland				
	jordskifterett	168	32	Leie av lokaler og	
27.9	Rogaland jordskifterett	168		digitalisering av rettssaler	185
27.10	Agder jordskifterett	168	32.1	Innledning	185
27.11	Telemark jordskifterett	169	32.2	Metode	185
27.12	Vestre Viken jordskifterett	169	32.3	Fremtidig rettssalskapasitet	185
27.13	Innlandet jordskifterett	169	32.4	Forventede innsparinger for	
27.14	Østre Viken jordskifterett	169		rettssteder som fases ut	186
27.15	Særmerknad fra medlemmet		32.5	Forventede tilleggskostnader	
	Otterstad	170		ved rettssteder som	
27.16	Oversikt over eksisterende og		32.6	oppretholdes	187
	foreslått jordskifterettsstruktur	171	32.7	Forventede innsparinger knyttet	
				til digitalisering	188
28	Mindretallets forslag til			Oppsummering av budsjett-	
	struktur for førsteinstans	172		messige virkninger	189
28.1	Innledning	172			
28.2	Hålogaland tingrett	172	33	Reisekostnader	191
28.3	Frostating tingrett	172	33.1	Innledning	191
28.4	Gulating tingrett	172	33.2	Tap i verdiskaping for parter	
28.5	Agder tingrett	172		og vitner	191
28.6	Eidsivating tingrett	172	33.2.1	Metode	191
28.7	Borgarting tingrett	172	33.2.2	Resultater	192
			33.3	Reisekostnader for faste	
Del VI	Økonomiske virkninger	173		brukere av retten	194
			33.3.1	Metode	194
29	Samfunnsøkonomisk analyse ...	175	33.3.2	Resultater	195
29.1	Innledning	175			
29.2	Presiseringer	175			

Digitale vedlegg:

Domstolkommisjonen, Vedlegg del I–V

Domstolkommisjonen, Vedlegg del VI

Finn R. Førstund og Sverre A.C. Kittelsen: *Effektivitets- og produktivitetsanalyse av norske tingretter*, Frischsenteret

Manudeep Bhuller og Henrik Sigstad: *Forskjeller i ankefrekvenser mellom tingrettsdommere*

Brukerundersøkelser fra Norstat og Opinion

Kart over forslag til ny struktur

Del I
Innledning

Kapittel 1

Hovedkonklusjoner

Domstolkommisjonens hovedanbefaling er å styrke rettssikkerheten, sikre fortsatt høy tillit til domstolene og bedre ressursutnyttelsen ved å utvide rettskretsene til tingrettene og jordskifterettene. Dette vil gi større og mer fleksible organisasjoner med sterke fagmiljøer. For å sikre at domstolene er tilgjengelige og har geografisk nærhet til brukerne, anbefaler kommisjonen at domstoler i områder med spredt befolkning og store avstander har avdelinger på flere steder i rettskretsen.

I tillegg til Høyesterett er det 6 lagmannsretter, 60 tingretter og 34 jordskifteretter i Norge. De 100 domstolene i første- og anneninstans har til sammen 95 ulike rettssteder spredt over hele landet. Domstolkommisjonen kommer, i denne første av to utredninger, med en analyse av utfordringer domstolene står overfor og en anbefaling om endringer i strukturen for å møte disse.

Dagens struktur kjennetegnes ved at hver domstol utgjør en egen selvstendig organisasjon som er geografisk avgrenset gjennom reglene om rettskretser. Den enkelte domstol er ansvarlig for å avvikle sakene som hører hjemme i rettskretsen, og det er normalt ingen utveksling av saker mellom domstoler på samme nivå.

Antallet domstoler og lokaliseringen av disse er basert på historiske behov for domstoltjenester, og mange domstoler er små. Mer enn halvparten av tingrettene har tre eller færre embetsdommere, og av disse har 15 tingretter bare én embetsdommer. Jordskifterettene er gjennomgående enda mindre, og nesten halvparten har bare ett eller to dømmende årsverk.

Tingrettene og jordskifterettene behandler som førsteinstans alle typer saker uten hensyn til sakens vanskelighetsgrad og viktighet, og de aller fleste saker for domstolene får sin endelige avgjørelse der. Strukturen må derfor sikre god tilgang til domstoler med effektive tjenester av høy faglig kvalitet.

Demografiske endringer i befolkningen sammen med krav til rettssikkerhet, fagutvikling, digitalisering og god ressursutnyttelse gjør

det nødvendig med endringer i dagens domstolstruktur. Nærmere 100 selvstendige domstoler i førsteinstans som i svært begrenset grad trekker på hverandres kompetanse, kapasitet eller ledelse, utgjør et svakt fundament for å møte fremtiden.

Kommisjonen har mottatt mange innspill. Fra domstolene fremheves gjennomgående betydningen av kollegiale miljøer med faglig bredde og dybde. Selv om det er ulike syn på hvordan kartet skal tegnes, er hovedinntrykket at det internt i domstolene er en sterk vilje til, og et ønske om, større fagmiljøer.

Utfordringer for tingrettene

I dag er det ikke lenger noen selvfølge at det er domstolene som løser rettslige tvister. Det er ikke uvanlig at både næringslivet og det offentlige velger voldgift. Videre har staten de senere årene opprettet en rekke nemnder som kan treffe veiledende eller bindende avgjørelser. Flere av disse er opprettet under henvisning til høye kostnader, lang saksbehandlingstid og manglende spisskompetanse i de alminnelige domstolene.

Sakene som kommer til domstolene, blir stadig mer tidkrevende og komplekse, noe som innebærer at det stilles nye krav og forventninger til dommernes faglige kvalifikasjoner og evne til effektiv prosessledelse. Det er derfor en utfordring at mange tingretter i dag har små og sårbare fagmiljøer, med begrensede muligheter til å integrere kompetanseutvikling i virksomheten. I domstoler med få dommere er det i tillegg vanskelig å utvikle faglig spisskompetanse innen sentrale rettsområder og liten mulighet til å gjennomføre moderat spesialisering.

Kvantitative analyser av en stor mengde avgjørelser indikerer videre at det er kvalitetsforskjeller i norske tingretter.

Regler om habilitet er viktig av hensyn til rettssikkerhet og tillit til domstolene. Tingretter med liten bemanning er sårbare for bindinger mellom aktørene i retten. Videre er det i små miljøer en

fare for at dommerens upartiskhet og objektivitet trekkes i tvil, selv om terskelen for inhabilitet ikke er nådd. Reglene om inhabilitet kan også innebære at rettsmekling er mindre aktuelt i små domstoler enn i større. Det kan ha stor betydning for sakens kostnader og tidsbruk.

Saker fordeles normalt til dommere etter et tilfeldigheitsprinsipp, som skal hindre at man ved tildelingen kan påvirke sakens utfall. I mindre tingretter vil advokater og parter på forhånd ofte vite hvilken dommer de skal møte. Det har sammenheng med lovbestemte regler om saksfordelingen, blant annet i de alvorligste straffesakene. I tingretter med få dommere er det derfor grunn til å stille spørsmål ved tilfeldigheitsprinsippets reelle betydning.

Saksbehandlingstiden er avgjørende for hvordan brukerne opplever kvaliteten i domstolene. I dagens struktur varierer saksbehandlingstiden mellom tingrettene, også mellom domstoler som ligger nær hverandre geografisk. Det vitner om et behov for bedre kapasitetsutnyttelse.

Dommerfullmektiger, som typisk bare har få års yrkeserfaring, avgjør i flere domstoler saker med særlige sårbare parter, typisk foreldretvist-saker og barnevernssaker. Andelen saker vedrørende barn behandlet av dommerfullmektiger er høyest i tingretter med få dømmende årsverk. Det er prinsipielt uheldig og i strid med anbefalte retningslinjer. I enkelte mindre tingretter har videre dommerfullmektiger fungert som domstolleder i opp mot 30 prosent av domstolens årlige åpningstid. Det er lite tilfredsstillende at unge jurister med begrenset erfaring har denne rollen selv i korte perioder.

Forholdet mellom saksmengde og bemanning varierer betydelig mellom tingrettene. Den demografiske utviklingen, særlig urbaniseringen og aldringen i distriktene, vil forsterke disse forskjellene. Med dagens rettskretsinnndeling vil enkelte tingretter med minimumsbemanning få enda mer ledig kapasitet i framtiden, samtidig som bemanningen må økes andre steder. Denne utviklingen vil på sikt kunne medføre en stadig mindre effektiv bruk av offentlige ressurser.

Kommisjonen har gjennomført undersøkelser av tingrettenes produktivitet. Selv om enkelte små domstoler er svært produktive, er det generelle bildet at de minste domstolene har lavest produktivitet. Dette skyldes sannsynligvis at saksinngangen per ansatt er mindre enn i større domstoler. Analysene viser at større rettskretser vil øke det samlede produktivitetsnivået i tingrettene.

En ytterligere utfordring for tingrettene er mangel på sikre lokaler. Domstolene er arena for

mange vanskelig konflikter, og alle involverte bør oppleve en trygg retts sak. Likevel er det bare Høyesterett og Oslo tinghus som har permanent sikkerhetskontroll. Det er sannsynlig at kravene til sikkerhet i domstolene vil øke fremover. Med dagens struktur vil en bedring av sikkerheten bli kostbar.

Det er også et betydelig teknologisk etterslep i domstolene, og ikke alle domstolene kan gi brukerne det samme digitale tilbudet. Videre har domstolene en lovbestemt plikt til å foreta opptak av forklaringer som avgis under hovedforhandlinger, men retts salene har ikke nødvendig opptaksutstyr. Norge er dermed det eneste landet i Europa hvor man ikke kan etterprøve hva parter eller vitner har forklart i førsteinstans. I dagens struktur er det nærmere 400 retts saler, som i gjennomsnitt har en kapasitetsutnyttelse på rundt 30 prosent. De mange rettsstedene og den lave utnyttelsen av salene har medført at det ikke har vært økonomisk mulig å foreta nødvendige investeringer i hensiktsmessige lokaler og moderne utstyr.

Anbefalinger for tingrettene

Domstolkommisjonen anbefaler med bakgrunn i sine analyser og vurderinger en tingrettsstruktur som skal være i stand til å møte utfordringene beskrevet ovenfor. Dette gjøres ved å etablere større rettskretser, og derved større domstoler, enn i dagens struktur.

Kommisjonen mener at det er nødvendig med større miljøer som kan være pådrivere for fagutvikling, og det bør være mulig å gjennomføre moderat spesialisering i alle tingrettene. Brukere over hele landet vil dermed få tilgang til dommere med spisskompetanse. Det er ikke minst viktig for de mange sårbare gruppene som møter i domstolene.

Barnevernssaker og tvister mellom foreldre er viktige saker hvor avgjørelsene kan være definierende for barns fremtid. Regjeringen har besluttet å samle slike tvister i noen større tingretter for å styrke kompetansen om barnefaglige spørsmål, i tråd med Særdomstolsutvalgets utredning. Domstolkommisjonen mener dette best gjennomføres ved at alle tingretter har et tilstrekkelig stort barnefaglig miljø til å behandle barnesaker.

Med større organisasjoner kan man utjevne arbeidsbelastningen mellom dommerne og saksbehandlingstiden mellom domstolene. Ledig kapasitet kan utnyttes til det beste for brukerne. På denne måten øker fleksibiliteten og ressursutnyttelsen i tingrettene.

Hensynene bak tilfeldighetsprinsippet kan bedre ivaretas i større domstoler, fordi saker kan fordeles blant flere dommere. Tilsvarende må organisasjonene være av en viss størrelse for at man skal unngå inhabilitet og uheldige bindinger mellom aktørene i retten.

Med færre rettskretser vil det også bli færre domstolledere og dermed en mer hensiktsmessig ledelsesstruktur. Det vil legge til rette for bedre kommunikasjon og mer samarbeid mellom domstollederne og mellom tingrettene og Domstoladministrasjonen.

Domstolene må være tilgjengelige for innbyggere og næringsliv. Reell tilgang til tingrettene påvirkes av en rekke forhold, som sakskostnader, juridisk utilgjengelig språk, kulturelle barrierer og mangel på universelt utformede og sikre lokaler.

Geografisk nærhet til tingretten er også et viktig hensyn. Dommere med en viss forståelse av dagliglivet i området kan være viktig for opplevd tilgjengelighet. Lange reiser til domstolene kan medføre praktiske vanskeligheter, være belastende og kostnadskrevenende. Samtidig er den jevne innbygger svært sjelden i en domstol. De profesjonelle aktørene, som politi, advokater eller tolker, har i mange tilfeller kontorsted et annet sted enn der rettssaken finner sted.

Kommisjonen har lagt vesentlig vekt på hensynet til reisetid for brukerne ved vurderingen av domstolenes tilgjengelighet. I den anbefalte strukturen vil bare 5 prosent av befolkningen ha mer enn to timers reisevei til nærmeste rettssted. Det er også sett hen til at belastningen ved å reise kan reduseres ved bruk av fjernmøteteknikk, nettbaserte løsninger eller mer mobile dommere.

For ytterligere å sikre reell og opplevd tilgjengelighet for brukerne anbefaler kommisjonen at det i rettskretser med store avstander og spredt befolkning opprettholdes flere rettssteder. Kommisjonen anbefaler likevel at det samlede antallet rettssteder i landet reduseres. For å sikre sterke fagmiljøer med gode muligheter for en fleksibel saksavvikling bør domstolene ikke spres på for mange små avdelinger med få ansatte. I tillegg tilsier kostnadene ved å sikre hensiktsmessige og teknologisk godt utstyrte domstoler at det ikke etableres for mange rettssteder.

Et flertall på 14 anbefaler en struktur med 22 tingretter med 30 bemannede rettssteder. Det er lagt til grunn at strukturforslaget ikke er til hinder for at enkelte tingretter disponerer lokaler på ytterligere 6 rettssteder.

Flertallet mener dette forslaget balanserer godt mellom behovet for geografisk nærhet og

lokal forankring på den ene siden og hensynet til kvalitet og effektivitet på den andre siden. Dette forslaget er også i tråd med utviklingen i Norden.

Av hensyn til domstolenes tillit blant den samiske befolkningen foreslår flertallet videre at Indre Finnmark tingrett videreføres som en egen domstol, og at den utvikles til en ressursdomstol for samiske saker.

Et mindretall på to ønsker å gå lenger i å samle tingrettene i større organisasjoner. De anbefaler at det etableres totalt seks regionale tingretter i hele landet, like mange som det i dag er lagmannsretter. Mindretallets anbefaling om antall rettssteder ligger nær opp til flertallets forslag.

Anbefalinger for jordskifterettene

Jordskifterettene fyller en viktig samfunnsfunksjon som særdomstoler for eiendom, men de er i dag svært sårbare, både organisatorisk og som fagmiljøer. Nesten halvparten av dagens jordskifteretter har ett eller to dømmende årsverk, og omtrent en tredjedel av dommerne er domstolledere.

Svært mange av jordskifterettene mottar 40 eller færre saker hvert år, og flere har et saksutvalg på under 20 saker i året. I tillegg er det store variasjoner i antall saker fra år til år i hver enkelt jordskifterett, og mellom jordskifterettene. Med relativt få saker og samtidig store variasjoner i saksmengde blir kapasitetsutnyttelsen dårlig. Saksbehandlingstiden er forholdsvis lang, og i 2018 var den gjennomsnittlige tiden for avgjorte saker på 15 måneder. I tillegg har jordskifterettene bekymringsfulle problemer med rekruttering.

Dagens struktur må endres for å styrke rekrutteringen, fordele arbeidsbelastningen jevnere samt innfri brukernes forventninger om raskere saksbehandling. En ny struktur bør også legge til rette for moderat spesialisering og for at jordskifterettene uavhengighet som domstol synliggjøres. Større organisasjoner vil bidra til dette. Innspillene fra jordskifterettene underbygger endringsbehovet, samtidig som de tydeliggjør behovet for å avveie ønsket om større organisasjoner mot behovet for spredt geografisk tilstedeværelse.

Kommisjonen anbefaler at en ny jordskiftestruktur baseres på samhandling med tingrettene. Det vil bidra til å synliggjøre jordskifterettene som domstol, styrke fagmiljøene i begge domstolene og redusere administrative kostnader. Jordskiftestrukturen bør som et utgangspunkt følge tingrettsstrukturen, både når det gjelder lokalisering og grensene for rettskretsene.

Et flertall på 14 anbefaler en struktur med 13 jordskifterettskretser med til sammen 20 bemannede rettssteder, som alle er samlokalisert med en tingrett eller en tingrettsavdeling. Om det i tillegg bør foretas en sammenslåing mellom jordskifteretter og tingretter, bør ses i sammenheng med oppgavene til disse to domstolene. Flertallet tar i denne omgang ikke stilling til dette, da valget mellom samlokalisering og sammenslåing er uten betydning for forslaget til ny jordskifterettsstruktur. I tillegg til at enkelte jordskifteretter har avdelinger på ulike rettssteder, er det lagt til grunn at strukturforslaget ikke er til hinder for at enkelte jordskifteretter disponerer lokaler på ytterligere fem rettssteder.

Et mindretall på to anbefaler at det etableres en jordskifteavdeling i hver av de seks anbefalte tingrettsrettskretsene. Det kan være flere lokaliteter/seksjoner for hver jordskifterett. Forslaget er basert på at jordskifterettene sammenslås med tingrettene.

Anbefalinger for lagmannsrettene

Lagmannsrettene er som organisasjoner i større grad enn dagens tingretter rustet til å imøtekomme endringsbehovet domstolene står overfor.

Samtlige lagmannsretter disponerer i dag flere dømmende årsverk enn de fleste tingrettene, og fagmiljøene er dermed ikke like sårbare. I tillegg ventes fem av seks lagmannsretter å få befolkningsvekst i sin rettskrets. Hensynet til tilgjengelighet og spredning mellom landsdelene taler også mot å endre den overordnede strukturen i anneninstans.

Domstolkommisjonen anbefaler å opprettholde både antall lagmannsretter og lokalisering av hovedkontoret. I tillegg er det grunn til å fremheve betydningen av at alle førsteinstansdomstoler vil bli av en slik størrelse at de vil kunne ha tilgjengelige rettssaler som lagmannsrettene kan disponere ved behov, hvis dette anses som hensiktsmessig.

Kommisjonen foreslår enkelte endringer i rettskretsinnndelingen på anneninstansnivå for å sikre lik saksbehandlingstid og sterke fagmiljøer samt for å dempe den fremtidige veksten i saker for Borgarting. Kommisjonen anbefaler en endring av rettskretsen mellom Borgarting og Eidsivating. Et flertall på ni anbefaler i tillegg en endring av rettskretsen mellom Borgarting og Agder, mens et mindretall på sju mener en slik endring ikke vil være hensiktsmessig.

Kapittel 2

Om Domstolkommisjonen

2.1 Sammensetning

Ved kongelig resolusjon 11. august 2017 ble det oppnevnt et utvalg for å utrede domstolenes organisering. Domstolkommisjonen har følgende sammensetning:

- sorenskriver Yngve Svendsen, Kristiansand/Oslo (leder)
- høyesterettsdommer Cecilie Østensen Berglund, Oslo
- lagdommer Nils Asbjørn Engstad, Tromsø
- jordskifterettsleder Vidar Otterstad, Førde
- direktør i Domstoladministrasjonen Sven Marius Urke, Trondheim
- førstestatsadvokat Anne Margrete Katteland, Drammen
- advokat Inger Marie Sunde, Stavanger
- professor Ragna Aarli, Bergen
- professor Jostein Askim, Oslo
- forskningssjef Erling Røed Larsen, Oslo
- samfunnsøkonom Steinar Juel, Sandvika
- professor Arne Krokan, Nittedal
- administrerende direktør Inger-Marie Sperre, Ålesund
- pensjonist Carl Ivar Hagen, Oslo
- varaordfører Bjørg Tysdal Moe, Stavanger
- sorenskriver Kirsti Bjørneset, Ålesund (tiltrådte 03.10.2018)

Tingrettsdommer Terese Smith Ulseth leder kommisjonens sekretariat, som ellers består av utvalgssekretærene Eirik Dyrstad, Martin Eiebakke og Kristina Vågen Fiskum.

2.2 Mandat

Utvalget fikk ved oppnevningen følgende mandat:

«1. Innledning

På begynnelsen av 2000-tallet ble organiseringen av domstolene reformert. Det ble opprettet et forvaltningsorgan med stor grad av selvsten-

dighet, Domstoladministrasjonen, og gjort en rekke andre tiltak for å sikre uavhengighet for dommerne og domstolene som statsmakt. Det ble samtidig gjort endringer av domstolstrukturen, blant annet ved at antallet førsteinstansdomstoler ble betydelig redusert.

De norske domstolene fungerer godt og har generelt svært høy tillit hos befolkningen. Dommerne fremstår som uavhengige og nøytrale, og generelt behandler domstolene saker raskt og med høy kvalitet. Dette har stor betydning for rettssikkerhet, forutsigbarhet og samfunnsmessig stabilitet, og bidrar til at Norge er attraktivt for handel og investeringer.

Selv med et godt utgangspunkt står norsk økonomi overfor betydelige utfordringer. Det krever kloke veivalg. Fellesskapets ressurser må utnyttes best mulig og effektiviteten i offentlig sektor må bedres. Utgiftene til domstolsbehandling har økt. Det må derfor legges til rette for effektivisering og forbedring av arbeidet i domstolene, blant annet gjennom raskere saksavvikling og digitalisering.

Domstolene har en sentral rolle i en rettsstat som statsmakt, med å sikre rettigheter og som konfliktløser. I tiden som har gått siden den siste reformen, har domstolenes rammebetingelser endret seg. Det er stadig flere saker for domstolene og de er generelt mer krevende enn før, blant annet på grunn av økende internasjonal påvirkning på norsk rett og samfunnet generelt. Dette stiller store krav til dommernes kompetanse og kapasitet. Også befolkningen og demografien har endret seg, blant annet gjennom innvandring og at en større andel av befolkningen bor i sentrale strøk. Kommunikasjon og arbeidsmåter endres i takt med digitaliseringen av samfunnet.

Det er i dag 63 alminnelige førsteinstansdomstoler, der mer enn en tredjedel er bemannet med to eller tre dømmende årsverk. I tillegg er det 34 jordskifteretter, nesten halvparten med ett eller to dømmende årsverk. Det er et behov for endringer i denne domstolstrukturen.

Internasjonalt har det blitt økt oppmerksomhet om betydningen av uavhengige domstoler. Det er vedtatt en rekke rekommandasjoner om dette, og utviklingen i en del europeiske land har illustrert betydningen av skranke mot inn gripen i domstolenes virksomhet. I mai 2014 ble det også vedtatt en bestemmelse i Grunnloven § 95 som slår fast at 'Statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommerens uavhengighet og upartiskhet'.

For å opprettholde den høye tilliten, må domstolene kunne fungere like godt under nye rammebetingelser, nå og i fremtiden. Det nedsettes derfor et utvalg for å gjøre en ny utredning av hvordan domstolene bør organiseres for å være best mulig rustet til å ivareta forventninger om effektivitet og kvalitet og sikre deres uavhengighet gjennom omskiftelige samfunnsforhold. Utvalget må identifisere hvilke sentrale utfordringer domstolene står overfor i årene som kommer. Utredningen må ta sikte på en organisering og oppgaveløsning som er fleksibel, sikrer åpenhet og tilgjengelighet og gjør domstolene i stand til å imøtekomme fremtidig teknologisk og samfunnsmessig endring. Domstolene må også sikres mulighet for god rekruttering og faglig og organisatorisk utvikling. Utvalget må undersøke hvordan disse hensynene er ivaretatt. Videre må utvalget, under hensyntagen til det særegne ved norske domstoler, se hen til hvordan domstolene er organisert i andre sammenliknbare land, herunder skal utvalget se på hvordan andre land har gjennomført tiltak for å effektivisere domstolsbehandlingen og bedre kostnadskontrollen.

I utredningen skal det være et viktig formål at brukerne har god tilgang til tvisteløsning av høy kvalitet, herunder for den samiske befolkningen.

2. Domstolenes oppgaver og organisering

Domstolenes oppgaver og oppgaveløsning

Utvalget skal på et prinsipielt nivå vurdere hvilke oppgaver, både av dømmende og forvaltningsmessig art, som bør utføres av de alminnelige domstolene og jordskifterettene. Utvalget kan anbefale at bestemte oppgaver tilføres eller flyttes ut av de alminnelige domstolene og jordskifterettene, men skal i utgangspunktet ikke vurdere spørsmål knyttet til bestemte andre særdomstoler, den sivile rettspleie på grunnplanet eller forvaltningsorganer med dømmende eller tvisteløsende funksjoner.

Utvalget skal også vurdere om domstolene kan utføre sine oppgaver på måter som gir økt

effektivitet, kvalitet og tilgjengelighet for publikum, både når det gjelder organisering av saksbehandlingen og utviklingen av den enkelte sak. Det skal blant annet vurderes om dette kan oppnås ved bruk av digitale hjelpemidler og lyd- og bildeoverføring, en mer fleksibel saksbehandling og mer aktiv saksstyring, og om det bør være større frihet ved valg av verne ting. Det skal også vurderes om noen oppgaver kan utføres av utvalgte domstoler eller et administrativt organ, og om det bør legges til rette for økt spesialisering blant dommerne. I NOU 2017: 8 anbefaler særdomstolsutvalget at kun noen av landets tingretter skal avgjøre barnevernsaker og foreldretvister i førsteinstans. Utvalget kan vurdere om dette kan være aktuelt på andre områder.

Saksbehandlingen i ankeinstans

Utvalget skal vurdere om adgangen til å få saker behandlet av en overordnet instans bør begrenses. Det skal også vurderes om selve ankeprøvingen kan begrenses og om saksbehandlingen for ankeinstansen kan gjøres mer effektiv. Blant annet må det vurderes hvilken betydning behandlingen i underinstansen bør ha i ankeinstansen.

Utvalget skal ikke gå inn på konkrete prosessregler med mindre det er en følge av utvalgets øvrige forslag, og skal ikke vurdere rettsmiddelordningen for jordskifterettene. Høyesteretts organisering og sammensetning i den enkelte sak skal ikke vurderes.

Domstolstruktur

Utvalget skal foreslå overordnede kriterier for rettskretsinndeling og lokalisering på første- og anneninstansnivå. Kriteriene må ta sikte på en bærekraftig domstolstruktur, som også gir grunnlag for fleksibilitet ved at senere strukturendringer kan baseres på de samme kriteriene.

På grunnlag av utvalgets forslag til overordnede kriterier, anbefalinger om domstolenes oppgaver og oppgaveløsning og analyse av samfunnsmessig lønnsomhet skal det skisseres alternativer til en konkret domstolstruktur for de alminnelige domstolene på første- og anneninstansnivå og for jordskifterettene.

Utvalget må vurdere om det bør åpnes for flere permanente rettssteder for samme domstol eller at det kan avholdes rettsmøter flere steder, som alternativ til opprettholdelse av flere domstoler. Det må også vurderes i hvilken grad dommerembeter og domstollederstil-

linger bør knyttes til flere domstoler og om domstolstilknytningen kan være fleksibel.

Utvalget skal også vurdere hvor kompetansen til å vedta endringer av rettskretser og lokalisering av domstoler bør ligge.

3. Domstolenes og dommernes uavhengighet

Utvalget skal utrede hvilke krav til uavhengighet for dommere og domstolene som statsmakt som følger av konstitusjonelle og internasjonale normer, og hvilke konsekvenser dette får for andre aktørers forhold til domstolene og dommerne. Videre skal det vurderes om endringene som ble innført på begynnelsen av 2000-tallet har gitt de ønskede resultater og i lys av dette om det bør gjøres nye endringer. Det skal i tillegg vurderes om det bør gjøres endringer for å legge til rette for økt effektivisering og raskere saksavvikling eller for å ivareta hensynet til uavhengighet og kvalitet og de øvrige formål som er påpekt i punkt 1 også i fremtiden.

Utvalget skal vurdere om det bør gjøres endringer i dagens system for styring av domstolene, herunder hvilket forhold det bør være mellom Stortinget og regjeringen på den ene siden, og domstolene som statsmakt og Domstoladministrasjonen på den andre.

Utvalget skal videre vurdere forholdet mellom Domstoladministrasjonen og den enkelte domstol og hvilke krav som kan stilles til domstolledere og administrative ledere. Utvalget skal også utrede grensene for domstollederens styringsrett overfor den enkelte dommer.

4. Nærmere om utvalgets arbeid

Forholdet til tidligere utredninger

En rekke offentlige utredninger og stortingsproposisjoner fra de siste 20 årene berører temaer i utvalgets mandat. Utvalget bør i sine drøftelser ta utgangspunkt i tidligere utredninger og forslag, og eventuelt henvise til disse dersom det ikke ser grunn til å gjøre nye vurderinger av spørsmål utredet der.

Utvalget skal ikke utrede temaer som nylig er utredet i NOU 2011: 13 Juryutvalget, NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov eller NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?, med mindre utvalgets øvrige forslag gjør det nødvendig med nye vurderinger av tema drøftet der.

Utvalgets utredning

Utvalget skal utrede og ta stilling til alle spørsmål i mandatet, og utarbeide en skriftlig rap-

port som legges frem for Justis- og beredskapsdepartementet i form av en NOU.

Utvalget må lage utkast til lovendringer eller nye lover som følge av utvalgets forslag. Utvalget skal ikke utrede endringer i prosesslovene og domstoloven som sådan, men kan komme med forslag til endringer i disse lovene dersom det er en følge av utvalgets øvrige forslag. Det må også vurderes behovet for endringer i Grunnloven, og eventuelt lage utkast til nye grunnlovsbestemmelser. Utvalget skal utforme lovforslagene i samsvar med anbefalingene i veilederen Lovteknikk og lovforberedelse. Vurderingen av domstolenes organisering skal skje i henhold til Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utredningsinstruksen skal ligge til grunn for alle utvalgets forslag. Utvalget skal vurdere om noen tiltak krever grundigere utredninger enn minimumskravene i utredningsinstruksen.

Utredningene skal inngå i grunnlaget for alle utvalgets vurderinger. Dette skal gjenspeiles fortløpende i utvalgets rapport, og ikke bare behandles adskilt i et eget kapittel. I kapitlet om økonomiske og administrative konsekvenser skal det legges frem en oppsummering av positive og negative virkninger av hvert enkelt forslag. Det skal i tillegg gjøres en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene som helhet.

Forslag til endringer av domstolstrukturen skal ta utgangspunkt i en full samfunnsøkonomisk analyse, herunder analyse av lønnsomhet (netto nåverdi) og ikke prissatte virkninger av dagens domstolstruktur og utvalgets skisserte alternativer til ny struktur. Det skal komme tydelig frem hva som er virkningen for enkeltpersoner/grupper, næringslivet og ulike offentlige instanser. Det vises til rundskriv R 109/14 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. og DFØs Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

Anslagene for økonomiske konsekvenser skal synliggjøres over tid, for det enkelte budsjettår og eventuelt på kapittel og post i statsbudsjettet. I de tilfeller hvor det er vanskelig å gi presise anslag, kan det tas i bruk intervaller. Det må i så fall forklares hvorfor presise anslag er vanskelig å gi. Usikkerhet i beregningene skal i alle tilfeller forklares.

Alle analyser og beregninger skal være etterprøvbare. Det skal redegjøres for hvordan

utvalget har kommet frem til beløp og vurdert ikke-verdsatte virkninger, og for metodene som er tatt i bruk. Statistikk- og tallgrunnlaget skal være strukturert, slik at det kan gjenbrukes.

Utvalget bør identifisere særlig kostbare og tidkrevende forhold og være konkret på forslag til forbedringer av effektiviteten.

Generelt om utvalgets arbeid

Utvalgsleder kan fastsette utvalgets arbeidsform, herunder foreta en inndeling i arbeidsgrupper eller undergrupper. Utvalget avgjør selv i hvilken grad det er hensiktsmessig med drøftelser med berørte aktører, å foreta befaringer eller studiereiser eller innhente utredninger av særlige spørsmål. Utvalget bør opprette et eget nettsted og bør gjennom dette og annen utadrettet virksomhet legge til rette for offentlig ordskifte om temaene i mandatet.

Den budsjettmessige rammen for utvalgets arbeid vil bli fastsatt særskilt. Utvalget kan etter nærmere avtale med Justis- og beredskapsdepartementet engasjere sakkyndig hjelp til utredningsarbeidet. Om godtgjøring gjelder regulativet for godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i statlige utvalg, med mindre annet er avtalt.

Utvalget kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Utvalgets arbeid skal være slutført innen tre år fra oppnevning.»

Justis- og beredskapsdepartementet ba i juni 2018 utvalget om å avgi en delutredning om punktet *Domstolstruktur* innen 1. oktober 2019.

Videre kom Justisdepartementet i brev av 12. april 2019 med en presisering av mandatet. Domstolkommisjonen ble her bedt om å legge pressemelding av 6. februar 2019 fra Justis- og beredskapsdepartementet (nr. 7 – 2019) til grunn for sitt arbeid:

«Slik skal særdomstolsutvalget følges opp

Regjeringen har nå besluttet hvordan særdomstolsutvalgets forslag i NOU 2017: 8 skal følges opp: For å styrke fagkompetansen, skal det arbeides videre med å samle foreldretvistene og rettslig overprøving av barnevernssakene i noen tingretter. Fylkesnemndene skal bestå som det forvaltningsorgan som fatter vedtak i barnevernssakene. Lovbestemte obligatoriske kompetansekrav for dommere innføres ikke.

Særdomstolsutvalget foreslo i NOU 2017: 8 å samle behandlingen av barnevernssakene og foreldretvistene i noen tingretter. Videre foreslo utvalget at fylkesnemndene skulle legges ned og fylkesnemndslederne skulle utnevnes til tingrettsdommere. Utvalget foreslo også at det skulle innføres lovbestemte obligatoriske kompetansekrav for dommere som skal behandle disse sakene. Regjeringen ser på forslaget om å samle behandlingen av barnesakene i noen tingretter for å styrke kompetansen innenfor disse krevende områdene som interessant. Foreldretvistene behandles i dag etter en skreddersydd prosess som er laget for disse sakene i domstolene. Behandlingen vil bli ytterligere styrket dersom bare et utvalg av tingrettene skal behandle disse sakene.

– Vi foreslår å samle behandlingen av barnesakene i noen tingretter. Mer spesialisert behandling gir økt kompetanse og erfaring hos de aktuelle dommerne. Oppfølgingen vil inngå som en naturlig del av Domstolkommisjonens arbeid og regjeringens oppfølging av dette, sier justis- og innvandringsminister Tor Mikkjel Wara (FrP).

Regjeringen har valgt å ikke gå videre med utvalgets forslag om å avvikle fylkesnemndene. Bakgrunnen for dette er ønsket om å hegne om domstolenes rolle som kontrollør av forvaltningen i barnevernssakene. Det bør derfor som i dag treffes et forvaltningsvedtak før eventuell behandling i domstolene. Regjeringen ønsker derfor ikke å følge opp utvalgets forslag om å legge førsteinstansbehandlingen av disse sakene til tingretten.

– Fylkesnemndene behandler barnevernssakene på en betryggende måte og fungerer godt som vedtaksorgan i barnevernssakene. Regjeringen ønsker derfor at fylkesnemndene fortsatt skal treffe vedtak i barnevernssakene. Statens helsetilsyns nylige gjennomgang av 106 barnevernssaker understøtter at fylkesnemndene har en betryggende saksbehandling, sier barne- og familieminister Kjell Ingolf Ropstad (KrF).»

2.3 Arbeidet med struktur

Denne delutredningen om domstolstruktur omtales i det følgende som *delutredning I*. Neste delutredning, som vil omhandle de øvrige temaene i mandatet, omtales som *delutredning II*.

De kommisjonsmedlemmene som selv er dommere, har fratrudd når det har blitt truffet kon-

klusjoner om struktur som berører egen domstol. I tillegg fratrådte medlemmet Urke under behandlingen av Sogndal tingrett og Sogndal jordskifterett på grunn av personlig engasjement knyttet til prosessen rundt domstolene i Sogn og Fjordane.

Domstolkommisjonen hadde sitt første møte 22. september 2017 og har hatt i alt 20 utvalgsmøter siden oppstarten og fram til overlevering av delutredning I. Flesteparten av møtene har vart over to dager. Kommisjonen har arbeidet parallelt med begge delutredningene. I delutredning II vil det bli redegjort for arbeidet i sin helhet. I denne sammenheng blir bare den delen av arbeidet som er særlig relevant for delutredning I, trukket fram.

Kommisjonen har under utvalgsmøtene besøkt Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett, Namdal tingrett, Inntrøndelag tingrett, Nord-Trøndelag jordskifterett, Sametinget og Domstoladministrasjonen. Kommisjonen har også vært på befaring med Akershus og Oslo jordskifterett. I tillegg har kommisjonen avholdt møter i Oslo tinghus. Under møtene har kommisjonen hatt en rekke innledere. De som har belyst spørsmål av særlig betydning for arbeidet med domstolstruktur, er gjengitt nedenfor i kronologisk rekkefølge med den stilling de da hadde. Mange av innleiderne har også belyst andre deler av mandatet.

- sorennskriver Vegard Sunde, Glåmdal tingrett
- sorennskriver Geir Engebretsen, Oslo tingrett
- avdelingsdirektør Jann Ola Berget, Domstoladministrasjonen
- seniorrådgiver Frank Egil Holm, Domstoladministrasjonen
- seniorrådgiver Morten Strand, Domstoladministrasjonen
- prosjektleder Ingrid Olsen, Digitale domstoler
- førstelagmann Magni Elshem, Gulating lagmannsrett
- jordskifterettsleder Trond Berge, Sør-Rogaland jordskifterett
- teknisk utreder Lars Tore Gustavsen, Sør-Rogaland jordskifterett
- riksadvokat Tor-Aksel Busch, Riksadvokatembetet
- statsadvokat Harald Strand, Riksadvokatembetet
- leder Ingjerd Thune, Dommerforeningen
- leder Eli Husjord, Dommerfullmektigforeningen
- styremedlem Vegard Lauvdahl, Dommerfullmektigforeningen
- generalsekretær Merete Smith, Advokatforeningen
- advokat Knut Boye, Advokatforeningen
- advokat Bendik Falch-Koslung, Advokatforeningen
- leder Tore Solheim, Teknas etatsforening for jordskifterettene
- hovedtillitsvalgt Erlend Andersen, Nito i domstolene
- hovedtillitsvalgt Nina Kristin Anderson, Parat i domstolene
- leder Ranveig Øverby, NTL Domstolene
- professor Anne Sanders, Universität Bielefeld
- sorennskriver Finn-Arne Selfors, Indre Finnmark tingrett
- seniorrådgiver Johan Strömngren, Norges institusjon for menneskerettigheter, Kautokeino
- advokat Anne Marit Pedersen, Hegg og Co AS
- ordfører Frank M. Ingilæ, Tana kommune
- politiinspektør Odd Skei Kostveit, Politidirektoratet
- seniorrådgiver Siv Dovland, Riksrevisjonen
- tingrettsdommer/avdelingsleder Anne Margrethe Lund, Oslo tingrett
- seniorforsker Astri Syse, Statistisk sentralbyrå
- professor Per Kåre Sky, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
- jordskifterettsleder Øystein Jakob Bjerva, Akershus og Oslo jordskifterett
- overingeniør Odd Svarstad, Akershus og Oslo jordskifterett
- avdelingsdirektør Solveig Moen, Domstoladministrasjonen
- jordskiftelagdommer Magne Reiten, Frostating lagmannsrett
- jordskifterettsleder Arve Konstali, Lista jordskifterett
- sorennskriver Ivar K. Iversen, Inntrøndelag tingrett
- direktør Tore Tennøe, Teknologirådet
- senior prosjektleder Hilde Lovett, Teknologirådet
- tingrettsdommer Frode Støle, Digitale domstoler
- lagdommer Espen Ødegaard, Digitale domstoler
- tingrettsdommer/avdelingsleder Kjetil Myhrvold, Digitale domstoler
- General Counsel Hans Henrik Klouman, Equinor
- Vice President Legal Olav Hustad, Equinor
- lagdommer Christian Lund, Borgarting lagmannsrett
- førstelagmann Sverre Nyhus, Eidsivating lagmannsrett
- førstelagmann Marianne Vollan, Borgarting lagmannsrett

- seniorrådgiver Ingunn Botheim, Difi
- avdelingsdirektør Kjetil Moen, Skatte-
direktoratet
- sorenskriver Frank Kjetil Olsen, Senja tingrett
- advokat/områdedirektør Tor Allstrin, KS
- direktør Sverre A.C. Kittelsen, Frischsenteret
- professor Finn R. Førund, Frischsenteret
- sorenskriver Lisa Elin Bech, Namdal tingrett
- jordskifterettsleder Oda Buhaug, Nord-
Trøndelag jordskifterett
- seniorrådgiver Henrik Høidahl, Opinion

I arbeidet med å utforme en domstolstruktur har det vært sentralt for kommisjonen å innhente innspill også utover utvalgsmøtene. Kommisjonen inviterte alle domstolledere i lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene til regionsmøter. Det har vært avholdt seks regionsmøter, ett i hvert lagdømme. Til sammen møtte 80 personer, i tillegg til medlemmer fra kommisjonen og sekretariatet. På møtene redegjorde kommisjonens leder for arbeidet med struktur i Domstolkommisjonen, og det ble åpnet for innspill og diskusjon.

I tillegg til innleggene på regionsmøtene har kommisjonens leder holdt innlegg om Domstolkommisjonens arbeid på et seminar om fremtidens domstolstruktur på Stortinget, i regi av Senterpartiets stortingsgruppe (7. mai 2019), og på seminar for justispolitiske rådgivere på Stortinget i Borgarting lagmannsrett, i regi av Domstoladministrasjonen (22. mai 2019). Kommisjonens leder har også holdt innlegg på årsmøte for Parat i domstolene 2019, på seminar for domstolledere i Eidsivating lagdømme, og på fagdag for Kristiansand tingrett. Han har også holdt orientering om arbeidet for Dommerforeningens styre.

Kommisjonens leder og sekretariatet har hatt møter i Oslo tinghus med Hardangerrådet (11. desember 2018), Vest-Telemarkrådet (5. mars 2019), Hardangerrådet og Samarbeidsrådet for Sunnhordland (27. mars 2019) og tillitsvalgte for

dommere og saksbehandlere i Rana, Alstahaug og Brønnøy tingretter (10. mai 2019).

Kommisjonens leder og medlemmene Urke og Askim hadde sammen med sekretariatet møte med dommer Gerard Winter fra The District Court of New Zealand i Oslo tinghus (24. april 2019).

Medlemmet Juel holdt innlegg om Domstolkommisjonens arbeid med struktur på et folke-
møte om domstolstruktur på Kongsberg, i regi av advokater på Kongsberg (20. august 2019).

Kommisjonen har også mottatt over 80 skriftlige innspill knyttet til strukturendringer. Det vises til punkt 8.4 og 22.5 hvor disse innspillene er oppsummert.

Til delutredningen om domstolstruktur har kommisjonen innhentet to samfunnsøkonomiske analyser som er vedlagt utredningen:

- Finn R. Førund og Sverre A.C. Kittelsen:
Effektivitets- og produktivitetsanalyse av norske tingretter, Frischsenteret
- Manudeep Bhuller og Henrik Sigstad:
Forskjeller i ankefrekvenser mellom tingrettsdommere

Kommisjonen har også gjennomført spørreundersøkelser om tingrettene i regi av Norstat og Opinion. Resultatene er vedlagt.

Kommisjonen har fått bistand av Domstoladministrasjonen til å fremskaffe tallmateriale, statistikk og annen data om domstolene.

Sekretariatet har hatt kontor i Oslo tinghus og har fått administrativ bistand av Oslo tingrett. Aina Lerskau har bidratt ved gjennomføringen av utvalgsmøter og andre praktiske gjøremål. I tillegg har sekretariatet fått bistand av Sivilavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet, som også fungerte som sekretariat for utvalget i oppstartsfasen. Korrektur er lest av Åsta Mari Aune, Aune språkvask og korrektur. Karin Johanne Nordby har foretatt kilde sjekk.

Kapittel 3

Om delutredning I

3.1 Forholdet til delutredning II

Ettersom kommisjonen leverer to delutredninger, er det hensiktsmessig å si noe om forholdet mellom dem.

Det fremgår av mandatet at det på grunnlag av anbefalinger om domstolenes oppgaver og oppgaveløsning skal skisseres alternativer til en konkret domstolstruktur. Vurderinger knyttet til oppgaver og oppgaveløsning vil bli behandlet i delutredning II. I og med at disse temaene til en viss grad henger sammen med spørsmålet om den geografiske strukturen, er det nødvendig å foreta enkelte presiseringer.

Domstolkommisjonen har i delutredning I tatt utgangspunkt i dagens domstoler, både de alminnelige domstolene og jordskifterettene, med de oppgaver som ligger til disse domstolene i dag. Det legges til grunn at kjerneoppgavene vil bli videreført, og at det i delutredning II ikke er aktuelt å ta ut eller tilføre større saksområder slik at grunnlaget for vurderingene av strukturspørsmålet blir endret. Videre har kommisjonen i sitt forslag til struktur lagt vekt på at domstolene som organisasjoner i fremtiden skal være mer fleksible. De skal i større grad enn i dag kunne tilpasse seg fremtidige endringer i oppgaver, sakstyper eller saksmengde.

Kommisjonen fremhever at den digitale utviklingen vil bidra til en fortsatt endring av arbeidsprosessene i domstolene. Det kan få betydning for hvordan domstolene organiseres. Kommisjonen har tatt hensyn til den digitale utviklingen i forslaget til struktur. Det har vært viktig å legge til rette for domstoler som kan initiere, utvikle og innføre digitale arbeidsmåter og digitale løsninger. I delutredning II vil kommisjonen se nærmere på digitalisering av domstolene i sin helhet. Her behandles både spørsmål om digitaliseringens betydning for domstolenes arbeidsprosesser og hvordan utvikling og implementering av digitale løsninger i domstolene må skje i tråd med grunnleggende prinsipper om uavhengighet og rettssikkerhet.

Kommisjonen har ikke i delutredning I vurdert hvor kompetansen til å vedta endringer av

rettskretser og lokalisering av domstoler bør ligge. Også dette er et spørsmål kommisjonen kommer tilbake til i delutredning II. Kompetansespørsmålet henger tett sammen med flere spørsmål knyttet til domstolenes uavhengighet, blant annet forholdet mellom domstolene og de øvrige statsmaktene.

3.2 Utredningens struktur

Delutredning I består av seks deler:

- Del I Innledning
- Del II Tingrettene
- Del III Jordskifterettene
- Del IV Lagmannsrettene
- Del V Konkret forslag til ny struktur
- Del VI Økonomiske virkninger

Hovedtyngden av utredningen er knyttet til tingrettene. Del II er derfor den mest omfangsrike delen. Mange av drøftelsene i del II er imidlertid relevante også for jordskifterettene og lagmannsrettene. Alle domstolene møter til dels de samme utfordringene og endringsbehovene.

Kommisjonens forslag til en konkret struktur for tingrettene, jordskifterettene og lagmannsrettene fremgår av del V. Strukturforslaget må ses i sammenheng med kommisjonens vurderinger i del II, III og IV.

Økonomiske virkninger av forslaget fremgår av del VI.

Vedlegg er digitale og fremgår av innholdsfortegnelsen.

3.3 Begrepsavklaring

Endringer i domstolstrukturen dreier seg i utgangspunktet om to spørsmål. For det første må man vurdere hvor stort geografisk område den enkelte domstol skal dekke, det vil si hvordan rettskretsene skal inndeles. Endringer i rettskretsinnordningen medfører endringer i hvilke

saker som behandles av hvilken domstol. For det andre er det et spørsmål om lokalisering, det vil si hvor domstolene skal ha sine kontorsteder og rettssaler.

Terminologien i lovverket og i praksis er ikke helt entydig når det gjelder betegnelser for rettskretser og lokalisering. Innledningsvis ser kommisjonen derfor grunn til å komme med enkelte avklaringer.

Rettskrets

Alle tingretter dekker hvert sitt geografiske område ved at landet er delt inn i forskjellige *rettskretser*. I domstolloven omtales rettskretser i all hovedsak som *domssogn*.¹ Tidvis er også *embetskrets* benyttet.² Tidligere kunne den enkelte førsteinstans inndeles ytterligere i såkalte tinglag, dersom geografiske eller kommunikasjonsmessige forhold tilsa det. Ordningen er imidlertid opphevet, og rettskrets betyr nå det samme som domssogn. For tingrettens del betyr dermed *rettskrets*, *embetskrets* og *domssogn* det samme.³

Tilsvarende dekker alle jordskifteretter hvert sitt geografiske område ved at landet er delt inn i *jordskiftesokn*.⁴ I praksis er dette det samme som rettskretser. Jordskiftesoknene sammenfaller imidlertid ikke med tingrettens rettskretser.

Hver lagmannsrett dekker hvert sitt *lagdømme*. Lagdømmene er igjen inndelt i *lagsogn*, som omfatter én eller flere tingretter og jordskifteretter. For hvert lagsogn er det fastsatt et rettssted.⁵ Begrepet *rettskrets* kan brukes både om lagdømme og lagsogn.⁶

¹ Se f.eks. lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 22.

² Se f.eks. lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 44.

³ Anders Bøhn, *Domstoloven kommentarutgave*, 2. utgave, Oslo 2013, s. 88, merknad 1 til § 22.

⁴ Se lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom (jordskiftelova) § 2-1 og forskrift 11. desember 2015 nr. 1446 om inndeling i jordskiftesokn og tilordning til lagmannsrettene.

Lokalisering

Spørsmålet om lokalisering dreier seg om hvor domstolene skal ha sine rettssteder, det vil si hvor de skal ha kontorer og rettssaler.

De fleste domstoler har virksomhet på bare ett sted. I forskrift om domssogns- og lagdømmeinndeling er uttrykket *sete* brukt om tingrettens hovedkontor.⁷ Enkelte domstoler har flere rettssteder i tillegg til hovedkontoret. Det kan enten være rettssteder med fast bemanning eller steder med tilgjengelige rettssaler.⁸

Kommisjonen vil påpeke at uttrykket *sete* fremstår som utdatert og lite hensiktsmessig for å beskrive hvor domstolene er lokalisert. *Rettssted* er en dekkende betegnelse både for hovedkontoret og andre steder med tilgjengelige rettssaler, enten stedet har fast bemanning eller ikke.

Det er videre grunn til å påpeke at domstolene kan ha flere *avdelinger*.⁹ I dag er noen av de største tingrettene og lagmannsrettene organisert i avdelinger som holder til på samme sted. Etter kommisjonens syn kan en domstol også ha avdelinger på *ulike rettssteder* innen rettskretsen, se punkt 12.4.3. Et rettssted med fast bemanning kan med andre ord være organisert som en egen avdeling.

⁵ Se lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 16.

⁶ Se for eksempel Domstolkommisjonens mandat, gjengitt i punkt 2.2 ovenfor.

⁷ Forskrift 4. mars 2016 nr. 213 om domssogns- og lagdømmeinndeling. Det fremgår ikke av forskriften hvor lagmannsrettene har sete. Uttrykket er heller ikke brukt om jordskifterettens hovedkontor. Av forskrift 11. desember 2015 nr. 1446 om inndeling i jordskiftesokn og tilordning til lagmannsrettene fremgår det hvor jordskifterettene er «lokalisert».

⁸ Se lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) §§ 18 og 25 og Anders Bøhn, *Domstoloven kommentarutgave*, 2. utgave, Oslo 2013 s. 74 og 92, merknad 1 til §§ 18 og 25.

⁹ Jf. lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) §§ 11 og 19 fjerde ledd.

Kapittel 4

Kort om domstolene

De alminnelige domstolene består av Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene.¹ Jordskifterettene er særdomstoler og kjennetegnes ved at saksfeltet er begrenset. Det er i dag 6 lagmannsretter, 60 tingretter og 34 jordskifteretter, det vil si til sammen 100 domstoler i Norge, i tillegg til Høyesterett.

Domstolenes kjerneoppgave er den dømmende virksomhet. Dømmende virksomhet innebærer å treffe bindende avgjørelser i rettsspørsmål ved anvendelse av rettsregler på faktiske forhold. På den måten kan rettigheter og plikter avklares og gjennomføres. Domstolene dømmer både i straffesaker, i saker mellom private parter og i saker hvor det offentlige er part. Rettsmekling inngår også som en viktig oppgave for domstolene. I tillegg til den dømmende virksomheten utfører domstolene også enkelte forvaltningsoppgaver. Tingrettene gjennomfører blant annet dødsfallsregistrering og foretar notarialbekreftelser. Jordskifterettene utfører tekniske oppgaver uten tilknytning til den dømmende virksomheten, herunder avmerking av vedtatte vernegrenser. Domstolkommisjonen vil i delutredning II komme tilbake til domstolenes rolle i samfunnet, herunder krav til dømmende virksomhet, domstolenes kompetanse og oppgaver.

De alminnelige domstolene og jordskifterettene inngår i et hierarki, med førsteinstans bestående av tingrettene og jordskifterettene, anneninstans bestående av lagmannsrettene og siste instans bestående av Høyesterett. Pyramiden er uttrykk for ankenivåene, det vil si at retts tvister kan ankes til høyere instans. Bortsett fra at Høyesteretts avgjørelser skaper presedens, er det ingen instruksjonslinjer i pyramiden verken faglig, administrativt eller saksbehandlingsmessig. Hierarkiet utgjør normalt heller ikke et karrieremønster for dommere eller andre ansatte.

Historisk har den dømmende makt i førsteinstans vært knyttet til enkeltdommere.² Det har over lang tid vært en utvikling fra enedommerembeter til organisasjoner med flere dommere.

Domstolene i Norge er ingen enhetlig organisasjon og har ikke felles ledelse. Hver domstol utgjør en egen selvstendig organisasjon. Høyesterett har hele landet som rettskrets og ledes av justitiarius. De øvrige domstolene er geografisk avgrenset gjennom reglene om rettskretser, og den enkelte domstol er ansvarlig for å avvikle de saker som hører hjemme i rettskretsen. Det foretas i utgangspunktet ikke utveksling av saker mellom domstoler på samme nivå. Domstolen i første- og anneninstans ledes av en domstolleder (sorenskriver, jordskifterettsleder, førstelagmann). Domstolleder har fagansvar, budsjettansvar, personalansvar og resultatansvar.

Domstolene er av svært ulik størrelse. Den største domstolen i landet er Oslo tingrett, med omtrent 220 ansatte og en organisasjon som inkluderer en administrativ avdeling med HR- og kommunikasjonskompetanse. Mer enn en tredjedel av tingrettene har tre eller færre dømmende årsverk, og av disse har 15 tingretter én embetsdommer. Jordskifterettene er gjennomgående små, og de fleste har færre enn ti ansatte.

Tingrettene har ulik saksinngang og dermed ulik arbeidsbelastning. Ser man på de senere år, varierer tallet fra omtrent 70 saker til over 200 i året per dømmende årsverk.

Domstolene er geografisk spredt over hele landet. De fleste alminnelige domstoler har sin virksomhet knyttet til et tinghus, hvor også retts sakene finner sted. Noen domstoler har flere faste rettssteder innenfor rettskretsen. Det gjelder for eksempel lagmannsrettene. Jordskifterettene er

¹ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 1.

² For en grundig beskrivelse av tingrettens historikk vises det til tidligere strukturutredninger. Se NOU 1999: 22 *Domstolene i førsteinstans*, punkt 2.1 og NOU 1980: 12 *Distriktsrettene – herreds- og byrettene i framtiden*, vedlegg 1. For en beskrivelse av utviklingen for jordskifterettene, se NOU 2002: 9 *Jordskifterettens stilling og funksjoner*, punkt 4.2.

noen steder samlokalisert med tingrettene, men de fleste er lokalisert i kommunehus, fylkeshus eller liknende. Det er til sammen 95 faste rettssteder i Norge hvis man tar hensyn til at flere domstoler er samlokalisert.

I alle domstolene finner man embetsdommere. Tingrettene og jordskifterettene har i tillegg dommerfullmektiger, som utøver dømmende virksomhet. Høyesterett og enkelte av lagmannsrettene har juridiske utredere. Lagmannsrettene og jordskifterettene har tekniske utredere. I tillegg er det administrativt ansatte, herunder saksbehandlere.

Domstolene er en av de statlige kunnskapsvirksomhetene som rekrutterer over hele landet. Omtrent 1900 personer har sitt arbeid i domstolene og Domstoladministrasjonen. Det er rundt 800 dømmende årsverk, hvorav omtrent 170 er dommerfullmektiger eller jordskiftedommerfullmektiger. Domstoladministrasjonen utgjør i underkant av 100 ansatte.

Dommerne er normalt utnevnt ved en bestemt domstol, på samme måte som de administrativt ansatte er tilsatt der. Enkelte steder i landet er dommerne utnevnt til dommer ved flere domstoler, typisk i domstoler som har felles ledelse. Dersom en dommer eller en administrativt ansatt ønsker å bytte arbeidssted til en annen domstol, må han eller hun søke på lik linje med eksterne søkere. Lønnen til høyesterettsdommere fastsettes av Stortinget, etter innstilling fra Stortingets presidentskap, mens lønnen til tingretts- og lagmanns-

rettsdommere fastsettes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Jordskifterettsdommere og øvrige ansatte i domstolene får lønn fastsatt i henhold til tariffavtaler med staten.

Domstoladministrasjonen er et frittstående organ som utfører en rekke felles administrative oppgaver for de alminnelige domstolene, jordskifterettene, Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark. Domstoladministrasjonen er ansvarlig for budsjettildeling (med unntak for Høyesterett), utvikling og drift av felles saksbehandlingssystem og andre IT-funksjoner samt for utvikling av systemer for analyse og vurdering av måloppnåelse. Andre oppgaver som tilligger Domstoladministrasjonen, er felles regnskapsfunksjon, kompetansetiltak og kommunikasjonsarbeid. Også den overordnede arbeidsgiverfunksjonen ligger hos Domstoladministrasjonen. Det er uklart i hvilket omfang Domstoladministrasjonen kan stille krav til domstolledere og administrative ledere og dermed utøve en styringsfunksjon overfor domstolene. Domstolkommisjonen skal i delutredning II se nærmere på forholdet mellom Domstoladministrasjonen og den enkelte domstol.

Det er også to andre frittstående organer ved siden av Domstoladministrasjonen. Innstillingsrådet for dommere har en sentral rolle ved utnevning av dommere, og Tilsynsutvalget for dommere avgjør klagesaker i disiplinærspørsmål mot dommere.

Kapittel 5

Hensyn ved utforming av ny domstolstruktur

5.1 Innledning

Domstolene har en viktig rolle i vår demokratiske rettsstat, først og fremst ved å skulle ivareta og sikre borgernes *rettssikkerhet*. Det innebærer at domstolene må organiseres slik at rettergangen tilfredsstiller grunnleggende krav til rimelig saksbehandlingstid, et akseptabelt kostnadsnivå for domstolenes brukere og faglig gode avgjørelser. Det er også en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti at sakene behandles av uavhengige og upartiske dommere, jf. Grunnloven § 95. Videre er prinsippet om at man skal dømmes av sine likemenn, ansett for å være en viktig rettssikkerhetsgaranti.

Som overordnet målsetting må domstolstrukturen utformes slik at den sikrer borgerne tilgang til gode og effektive domstolstjenester over hele landet. De grunnleggende hensynene – kvalitet, tilgjengelighet og effektivitet – bør ligge til grunn ved endringer i domstolstrukturen.

Hensynet til *demokrati og uavhengighet* står også helt sentralt ved utformingen av rammene for de norske domstolene. Det kan i prinsippet også gjelde hvordan domstolene organiseres, herunder struktur. Ved de konkrete drøftelsene kommisjonen har foretatt, er det imidlertid avveiningsen av andre hensyn som har vært avgjørende. Kommisjonen har ikke funnet at hensynet til demokrati og uavhengighet har skapt vansker ved utformingen av en struktur. Kommisjonen kommer nærmere tilbake til disse hensynene i delutredning II.

Videre er det ikke tilstrekkelig at domstolene reelt sett er uavhengige, tilgjengelige og holder et høyt faglig nivå. Det må også være synlig utad som grunnlag for at det brede publikum skal ha *tillit* til domstolene. Uten tillit kan ikke domstolene fylle sin rolle og utføre sine oppgaver.¹ Domstolene opplever i dag en høy tillit i befolkningen, og det må være et viktig hensyn at tilliten bevares, og heller styrkes, ved en strukturendring.²

¹ Dette ble også fremhevet av den forrige domstolkommisjonen, se NOU 1999: 19 *Domstolene i samfunnet*, punkt 5.6.

Den samiske dimensjonen og de hensyn som gjør seg gjeldende i den forbindelse, er særlig omtalt i kapittel 17.

5.2 Kvalitet

Kvalitet i domstolene er en forutsetning for at borgerne får ivaretatt sine rettigheter og avklart sine plikter, i tråd med Stortingets lovgivning. Gjennom en rettferdig rettssak, hvor kravet til kontraksjon står sentralt, vil domstolene være rustet til å treffe riktige avgjørelser. For å sikre kvaliteten må det stilles høye krav til dommernes kvalifikasjoner og til domstolene som kunnskapsintensive organisasjoner. I tillegg må det være adgang til kontroll gjennom overprøving av avgjørelser. Kravene til kompetanse i både første- og anneninstans har betydning for utformingen av domstolstrukturen.

Kravene som stilles til dommernes kvalifikasjoner, er i stadig endring. Sakene for domstolene blir generelt mer krevende, blant annet på grunn av internasjonaliseringen av norsk rett. Betydningen av kompetansehevende tiltak i domstolene har økt i takt med denne utviklingen.

Hensynet til å sikre kvalitet strekker seg imidlertid også utover de enkelte avgjørelsene. Eksempelvis er sikre, tidsmessige og digitalt oppdaterte rettssaler og lokaler av stor betydning for å sikre domstolstjenester av høy kvalitet.

Domstolene må holde et høyt servicenivå overfor brukerne samt utvikle og ta i bruk digitale verktøy. Hvis ikke konfliktløsningstilbudet domstolene gir, oppfattes som relevant, vil publikum velge andre tvisteløsningsmekanismer. Publikum må få den veiledning og informasjon de har krav på, og på den plattform som til enhver tid forventes.

Hensynet til *likebehandling* er nær knyttet til kvalitet, ved at det stilles krav til dommernes fag-

² Kommisjonens publikumsundersøkelse viser at 70 prosent har tillit til domstolene, se Brukerundersøkelser fra Norstat og Opinion s. 12.

lige og personlige kvalifikasjoner og egenskaper. Prinsippet om likhet for loven er nedfelt i Grunnloven § 98. For domstolene innebærer dette at like tilfeller skal behandles likt. Likhetskravet knytter seg ikke bare til innholdet i avgjørelsene som treffes, men også til saksbehandlingen. Det hjelper lite å *ha* rett om ikke de ulike domstolene også kan tilby relativt like muligheter i tid til å *få* rett. I like sakstyper bør det derfor ikke være for store forskjeller i saksbehandlingstid mellom domstolene. Enhetlig praksis og relativt ensartede mål for saksbehandlingstid må være et overordnet mål, både på tvers av domstoler og mellom dommere i samme domstol. Dette har også en side til at det bør være et likt tjenestetilbud i alle domstoler.

Enhetlig praksis oppnås ikke bare ved at dommerne følger de materielle reglene Stortinget har vedtatt, praksis fra Høyesterett om forståelsen av disse reglene og de felles prosessuelle reglene og prinsippene som er utviklet for domstolenes oppgaveløsning. Enhetlig praksis kan også sikres gjennom nasjonale veiledere og retningslinjer samt ved tilgang på etterutdanning og muligheter for faglig fordypning. Likebehandling har av den grunn en side til målrettet opplærings- og kompetanseutviklingsarbeid i domstolene.

En viktig side av hensynet til likebehandling er også at allokeringen av saker til enkeltdommere må være saklig og tilfeldig.

5.3 Tilgjengelighet

Retten til en rettferdig rettergang blir illusorisk dersom borgerne ikke har tilgang til rettsapparatet. I menneskerettslig sammenheng er det stilt krav om «access to court» («rett til domstolsadgang»)³. Dette berører en rekke forhold ved domstolenes organisering og saksgjennomføring. Eksempelvis følger det av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) en forpliktelse for statene til å sikre en reell domstolsadgang, ved å avhjelpe vesentlige praktiske hindre.⁴

Hensynet til tilgjengelighet tilsier at domstolene bør ha en viss geografisk nærhet til der folk bor. Opplevd nærhet til domstolen og dommere med en viss forståelse av dagliglivet i rettskretsen, kan gi publikum en følelse av eierskap og

dermed økt tillit til domstolene. Avstanden til domstolene må ikke bli for stor, og reisetiden må ikke bli lengre enn at domstolene oppleves som tilgjengelige. Hva som oppleves som tilgjengelig, beror i noen grad på sakens karakter. Noen sakstyper, for eksempel vedrørende fast eiendom, er mer knyttet til bestemte steder enn andre. I saker hvor barn er involvert, kan store geografiske avstander være særlig negativt. For mange næringslivsaktører, som kanskje har tilstedeværelse over hele landet så vel som internasjonalt, vil imidlertid den fysiske avstanden fra forretningsstedet til domstolen være lite relevant.

Nærhet til publikum etableres også gjennom digital tilstedeværelse. Nye verktøy muliggjør raskere og enklere kommunikasjon med faste brukere av domstolene og publikum. Digitale verktøy, som fjernmøteteknologi, vil kunne redusere behovet for personlig oppmøte i domstolene og i mange tilfeller svekke betydningen av geografiske avstander. For at domstolene skal være mest mulig tilgjengelige for borgerne, er det derfor avgjørende med investeringer i teknologisk utstyr og satsing på digital kompetanse hos ansatte.

Hensynet til å sikre tilgjengelige domstoler reiser dessuten en rekke spørsmål om språklige og kulturelle barrierer, universell utforming av bygg og sikre og tidsmessige lokaler. Ikke minst kan tilgjengelighet også handle om økonomiske barrierer i form av kostnader ved å gå til sak. En ny domstolstruktur bør legge til rette for at domstolene er tilgjengelige for befolkningen i vid forstand.

5.4 Effektivitet

Det er ikke tilstrekkelig at domstolene utfører sine oppgaver med høy grad av kvalitet. Det er også nødvendig at behandlingen av saker skjer innen rimelige tidsrammer. Grunnloven § 95 gir rett til en rettferdig rettergang *innen rimelig tid*.

Kravet om rimelig tid innebærer også at kostnadene ved å føre en sak for domstolene ikke må bli for store. Tidsbruken i domstolene påvirker kostnadsnivået, både for samfunnet som helhet og for den enkelte part. Tidsbruk kan følgelig i praksis ha stor betydning for publikums adgang til å gjøre sine rettigheter gjeldende. Slik har også effektivitet nær sammenheng med både tilgjengelighet og rettssikkerhet.

Det fremtidige handlingsrommet i offentlige finanser innebærer at domstolsystemet må driftes mer effektivt for å kunne levere tjenester av høy kvalitet også i fremtiden. Økt effektivitet inne-

³ Den europeiske menneskerettsdomstol har slått fast at EMK artikkel 6, som regulerer retten til en rettferdig rettergang, også gir en uttrykkelig rett til domstolsbehandling, jf. blant annet EMDs dom 21. februar 1975 *Golder mot Storbritannia*, nr. 4451/70.

⁴ Se f.eks. EMDs dom 6. februar 1981 *Airey mot Irland*, nr. 6289/73.

bærer at domstolene i gjennomsnitt må bruke mindre tid per sak. Viktige virkemidler for å oppnå dette kan være digitalisering og forbedring av arbeidsprosesser. Samtidig må domstolstrukturen innrettes slik at ressursutnyttelsen blir jevn og effektiv.

Dersom domstolstrukturen skal innrettes slik at den blir mest mulig effektiv, bør det også ses hen til samordning med annen statlig myndighetsutøvelse. Domstolene inngår i straffesakskjeden, og det er særlig grunn til å ta hensyn til politiets og påtalemyndighetenes geografiske struktur.

Domstolene vil også fremover stå overfor endringer i saksinngangen, både når det gjelder

antall og type saker. Årsaken kan være konjunkturendringer eller endringer i befolkningen, som endringer i folketall, bosettingsmønstre og befolkningssammensetning. I tillegg har ny lovgivning samt internasjonalisering og digitalisering av samfunnet stor innvirkning på domstolenes oppgaver. Et fellestrekk ved disse endringene er at domstolene selv har begrenset innflytelse over dem. Effektivitetshensyn tilsier at domstolstrukturen bør utformes slik at domstolene er best mulig rustet til å møte slike eksterne endringer i tiden fremover. Det vil kreve en større grad av fleksibilitet, både i den enkelte domstol og mellom domstolene.

Del II
Tingrettene

Kapittel 6

Kort om tingrettene

6.1 Innledning

Tingrettens virksomhet er beskrevet utførlig i mange tidligere utredninger.¹ Innledningsvis er det her likevel nødvendig å gi en kort redegjørelse for disse domstolens oppgaver og organisering som et bakteppe for beskrivelsen av dagens tingrettsstruktur. Avslutningsvis i dette kapitlet gjøres det også kort rede for tidligere gjennomførte endringer i domstolstrukturen.

6.2 Oppgaver

Tingrettene er de alminnelige domstolene i første instans. Med unntak av Oslo tingrett er de organisert som fullfaglige generalistdomstoler. De behandler tvister innenfor alle rettsområder som ikke uttrykkelig er lagt til en særdomstol eller er særregulert på annen måte.² Dommerne i tingrettene er generalister og kan behandle alle typer saker. Det gjennomføres imidlertid noe moderat spesialisering i mange tingretter, i den forstand at dommerne kan ha et større innslag av bestemte sakstyper i sin saksportefølge.

I tillegg til sivile saker og straffesaker utfører tingrettene både enkelte forvaltningsoppgaver og andre oppgaver som ikke er av rent dømmende karakter. Dette omfatter blant annet tvangsfullbyrdelse og offentlig skifte av fellesbo, konkursbo og dødsbo. Tingrettene registrerer også dødsfall og utsteder skifteattester og offentlige notarialbekreftelser.

¹ Se NOU 1980: 12 *Distriktsrettene – herreds- og byrettene i framtiden*, vedlegg 1, NOU 1999: 19 *Domstolene i samfunnet*, punkt 3.2, NOU 1999: 22 *Domstolene i første instans*, kapittel 2, NOU 2001: 32 A *Rett på sak*, punkt 8.4, NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, punkt 11.4 samt Domstoladministrasjonens årsrapporter.

² I dagens domstolsapparat har Arbeidsretten, jordskifte retten og Utmarksdomstolen for Finnmark status som særdomstoler. Videre er det flere eksempler på at alle tvister innenfor en sakstype behandles av én og samme domstol gjennom særskilte vernetingsregler.

I sivile saker skal retten i tillegg vurdere muligheten for å få rettsvisten helt eller delvis løst i minnelighet gjennom mekling eller rettsmekling.³

Blant de alminnelige førsteinstansdomstolene inngår også Oslo byfogdembete, som er en domstol uten full fagkrets. Tidligere hadde flere andre større byer slike embeter. Etter at disse ble slått sammen med tingrettene, er Oslo byfogdembete den eneste av sitt slag. Domstolens mest sentrale saksfelt er arv og skifte, midlertidig forføyning og arrest, konkurs, tvangssaker og gjeldsordning.⁴ Oslo byfogdembete betegnes som en «spesialdomstol» fordi den ikke har full fagkrets, men regnes ikke som en særdomstol etter domstoloven § 2.

6.3 Organisering

Tingrettene og Oslo byfogdembete ledes av en sorenskriver. Sorenskriveren er både dommer og den administrative lederen av tingretten. Noen av de større tingrettene er organisert i avdelinger, med avdelingsledere, som også er dommere.⁵ Enkelte tingretter har felles ledelse, noe som innebærer at sorenskriveren har lederansvar for flere tingretter.⁶

Alle rettssaker i tingrettene ledes av fagdommere. De fleste fagdommerne er utnevnt som embetsdommere, men det er også en viss bruk av midlertidig ansatte fagdommere, både gjennom ordningen med dommerfullmektiger og ved bruk av konstituerte dommere. Mens dommerfullmektiger normalt ansettes for to år med mulighet for ett års forlengelse, benyttes konstituerte dom-

³ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 8-1 første ledd.

⁴ Oslo byfogdembetes saksfelt er angitt i forskrift 4. mars 2016 nr. 213 om domssogns- og lagdømmeinndeling § 20.

⁵ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 19 fjerde ledd.

⁶ Forskrift 28. september 2015 nr. 1202 om felles faste dommerstillinger § 8.

mere ved midlertidige behov i et kortere tidsrom. I enkelte saker suppleres tingretten med alminnelige meddommere og/eller fagkyndige meddommere. Ved hovedforhandling i straffesaker deltar normalt to meddommere sammen med fagdommeren.

Annet arbeid i forbindelse med sakene i tingrettene utføres av administrativt personale.

I 2018 var det 376 embetsdommere, 161 dommerfullmektiger og 690 administrativt ansatte i tingrettene.

Det er betydelige forskjeller mellom tingrettene med hensyn til antall ansatte og dømmende årsverk. Oslo tingrett, som er landets største, har omtrent 220 ansatte, mens Bergen tingrett, som er nest størst, har omtrent halvparten. Deretter følger Sør-Trøndelag, Stavanger og Kristiansand, som alle har mellom 40 og 50 ansatte. De minste domstolene har på sin side bare 4-5 ansatte.

6.4 Dagens struktur

6.4.1 Rettskretser

Det er i dag 60 alminnelige domstoler i første instans. Alle tingretter dekker hvert sitt geografiske område, ved at landet er delt inn i 59 rettskretser. Hver rettskrets har én domstol i første instans, bortsett fra Oslo, som har både Oslo tingrett og Oslo byfogdembete. Hver rettskrets består av én eller flere kommuner.⁷ En rettskrets kan ha flere trekningskretser for meddommere.⁸

Rettskretsene angir tingrettens jurisdiksjonsområde, det vil si deres «virkeområde». Hvilke saker som skal behandles i hvilke rettskretser, følger av prosesslovgivningens regler om vernetting. I sivile saker er hovedregelen at søksmål reises ved saksøktes alminnelige vernetting, som normalt er den rettskretsen hvor saksøkte bor, eller der virksomheten har sitt hovedkontor.⁹ I straffesaker skal saken vanligvis reises i den rettskrets hvor den straffbare handlingen antas å ha skjedd, men loven åpner også for at hovedforhandling kan

holdes der siktede bor eller oppholder seg, eventuelt der saken antas lettest å kunne bli opplyst.¹⁰

Så langt vernetingsreglene er basert på sakens geografiske tilhørighet, er inndelingen i rettskretser styrende for saksfordelingen mellom tingrettene. Antall innbyggere og registrerte virksomheter i rettskretsen har betydning for domstolens saksinngang.

Det er store variasjoner mellom tingrettene i dagens struktur både når det gjelder antall innbyggere som betjenes, og saksinngang. Utenom Oslo tingrett og Oslo byfogdembete, som betjener ca. 680 000 innbyggere, har Bergen tingrett den største rettskretsen målt i antall innbyggere, med ca. 445 000. I motsatt ende av skalaen har 30 tingretter en rettskrets som dekker under 50 000 innbyggere, hvorav Brønnøy tingrett, som er den minste, har ca. 13 000 innbyggere.

I 2018 mottok Bergen tingrett, som største fullfaglige domstol, ca. 14 000 saker. I samme tidsrom hadde til sammen 15 tingretter en samlet saksinngang på under 1000 saker.

Det er også store variasjoner i størrelsen på områdene rettskretsene dekker. Det gir seg utslag i ulik reisetid for befolkningen. Selv om den gjennomsnittlige reisetiden med bil til nærmeste rettssted er i underkant av 40 minutter, er reisetiden likevel lang for deler av befolkningen i dagens struktur. Noen har over 3 timers reisevei til nærmeste rettssted.

6.4.2 Lokalisering

Mens fastsettelse av rettskretser har betydning for størrelsen på tingrettens jurisdiksjonsområde og saksinngang, dreier lokalisering seg om hvor domstolene har kontorer og rettssaler, se punkt 3.3.

De fleste domstoler har ett kontorsted. Det er imidlertid enkelte unntak fra dette. Sogn og Fjordane tingrett har kontorsted både i Førde og Sogndal, mens Kongsberg og Eiker tingrett holder til i Kongsberg og Hokksund.¹¹ Vestfold tingrett har kontorsteder i Horten, Tønsberg, Sandefjord og Larvik.¹²

I tillegg har noen tingretter flere faste rettsssteder uten fast bemanning, der det er tilgjengelige rettssaler. Sogn og Fjordane tingrett har et

⁷ Hvilke kommuner som inngår i hver rettskrets, er angitt i forskrift 4. mars 2016 nr. 213 om domssogns- og lagdømmeinndeling.

⁸ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 86 første ledd annet punktum.

⁹ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om meklings og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 4-4. Det er riktignok en rekke unntak fra dette. Tvisteloven kapittel 4 gir anvisning på både frivillige og avtalte vernetting. I tillegg inneholder lovgivningen flere eksempler på tvungne vernetting.

¹⁰ Det er også andre unntak fra hovedregelen, se lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) §§ 10 flg.

¹¹ Forskrift 4. mars 2016 nr. 213 om domssogns- og lagdømmeinndeling § 8 og § 15 d.

¹² Forskrift 4. mars 2016 nr. 213 om domssogns- og lagdømmeinndeling § 14.

fast rettssted i Nordfjordeid, i tillegg til kontorstedene i Førde og Sogndal. Hardanger tingrett har i tillegg til kontorstedet i Lofthus faste rettssteder i Norheimsund og Odda. Alstahaug tingrett, som holder til i Sandnessjøen, har et fast rettssted i Mosjøen. Opprettelse av andre faste rettssteder enn domstolens kontorsted gjøres for at domstolen skal ha egnede lokaler på steder der det erfaringsmessig vil være hensiktsmessig å holde rettsmøter.¹³

Det fremgår av domstoloven § 25 fjerde ledd at rett kan settes «andre steder», det vil si utenom de faste rettsstedene.¹⁴ Domstolen velger rettssted etter hva som anses hensiktsmessig ut fra hensyn til bevisførsel, reiseavstander, omkostninger mv. Også sikkerhetsmessige forhold kan begrunne at retten settes i særskilte rettslokaler. I praksis holdes likevel rettsmøtene svært ofte ved domstolens hovedrettssted.¹⁵

6.5 Tidligere strukturendringer

Domstolstrukturen har jevnlig vært gjenstand for endringer. Fram til 1960-tallet ble strukturendringer stort sett gjort ved at sorenskriverembeter ble delt når arbeidsmengden ble for stor, og man opprettet et embete til. Senere har utviklingen gått i retning av sammenslåinger til større enheter med flere dommere. Fra 1980 og fram til i dag er antall tingretter redusert fra 99 til 60. I det følgende omtales kort de mest sentrale endringene som har vært (anbefalt) gjennomført de siste tiårene.

I 1980 fremmet det såkalte Domstolutvalget i NOU 1980: 12 *Distriktsrettene – herreds- og byrettene i framtiden* et forslag til en ny domstolstruktur. Utvalget anbefalte en suksessiv reduksjon av antall herreds- og byretter fra 99 til 64 ved sammenslåinger. Drøftelsene i utredningen var særlig konsentrert om enedommerembetene, som utvalget mente var beheftet med strukturelle svakheter og derfor burde vike for kollegiale retter. Den påfølgende proposisjonen fra regjeringen ble lagt til side av justiskomiteen og ikke behandlet i Stortinget.¹⁶

Enkelte mindre endringer, som til en viss grad fulgte opp Domstolutvalgets anbefalinger, ble like-

vel gjennomført i løpet av 1980- og 1990-tallet. På slutten av 1990-tallet var det i underkant av 90 herreds- og byretter i Norge. Flere av Domstolutvalgets forslag ble dessuten fulgt opp av Strukturutvalget, som leverte sin rapport nesten 20 år senere.

I 1997 ble Strukturutvalget nedsatt for å gjennomgå domstolstrukturen på nytt, med sikte på å oppnå en mer rasjonell drift. Utvalgets arbeid resulterte i NOU 1999: 22 *Domstolene i første instans: Førsteinstansdomstolenes arbeidsoppgaver og struktur*. Også dette utvalget anbefalte å gå bort fra enedommerembetene og etablere domstoler med flere dommere. Antall rettskretser ble anbefalt redusert fra 87 til 51. I tillegg foreslo utvalget å etablere en ny ordinær domstol i Indre Finnmark, ut fra hensynet til å ivareta samiske interesser i området.¹⁷

Stortinget fulgte delvis opp utvalgets anbefaling og besluttet i 2001 at antallet alminnelige førsteinstansdomstoler skulle reduseres til 66.¹⁸ Gjennomføringen fant sted i perioden 2003–2011.

I 2014 tok Domstoladministrasjonen initiativ til en prosess som tok sikte på å slå sammen ytterligere ti tingretter. Forslaget ble utredet og sendt på høring sommeren 2015 og ble behandlet av Stortinget senere samme år.¹⁹ Prosessen resulterte i to sammenslåinger: I 2016 ble Eiker, Modum og Sigdal tingrett slått sammen med Kongsberg tingrett, og i 2017 ble Bergen tingrett slått sammen med Nordhordland tingrett.²⁰ De siste årene har enkelte lokale initiativ medført sammenslåinger. I 2017 ble Sogn tingrett og Fjordane tingrett slått sammen til Sogn og Fjordane tingrett.

Fra årsskiftet 2018/2019 ble Vestfold tingrett etablert. Den nye domstolen består av de tidligere tingrettene i Larvik, Horten, Sandefjord og Tønsberg. Inntil videre fortsetter domstolen med fire kontorsteder, men målet på sikt er at domstolen skal samlokaliseres i ett tinghus. Denne endringen medførte at antall førsteinstansdomstoler ble redusert fra 63 til 60.

Lokale initiativ har også ledet til sammenslåingsprosesser som foreløpig ikke er gjennomført. Våren 2019 tok tingrettene i Fredrikstad,

¹⁷ NOU 1999: 22 *Domstolene i førsteinstans*, punkt 7.2 og punkt 7.3.1.

¹⁸ St.meld. nr. 23 (2000–2001) og Innst. S. nr. 242 (2000–2001).

¹⁹ Prop. 1 S (2015–2016) punkt 4.6.5 og Innst. 6 S (2015–2016) kapittel 410 s. 21–22.

²⁰ Øvrige foreslåtte sammenslåinger var Fosen og Sør-Trøndelag, Jæren og Dalane samt Aust-Agder og Nedre Telemark, se Prop. 1 S (2015–2016) punkt 4.6.5.

¹³ Anders Bøhn, *Domstoloven kommentarutgave*, 2. utgave, Oslo 2013 s. 92, merknad 1 til § 25.

¹⁴ Jf. den tilsvarende regelen for lagmannsrettene i domstoloven § 18.

¹⁵ Anders Bøhn, *Domstoloven kommentarutgave*, 2. utgave, Oslo 2013 s. 93, merknad 2 til § 25.

¹⁶ St.meld. nr. 90 (1981–82) og Innst. S nr. 118 (1982–83).

Halden, Moss og Sarpsborg initiativ til å slå seg sammen til nye Østfold tingrett. Våren 2019 ble det også inngått en intensjonsavtale om å slå sammen Øvre Romerike tingrett og Nedre Romerike tingrett til Romerike tingrett. Både forslaget om Østfold tingrett og forslaget om Romerike tingrett ble sendt på høring i juni 2019.²¹ Stavanger tingrett, Jæren tingrett og Dalane tingrett har

selv tatt initiativ til en avtale om sammenslåing til en felles domstol lokalisert i Stavanger når det nye tinghuset der er på plass.

²¹ Se Justis- og beredskapsdepartementet, Høring: *Sammenslåing av Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg tingrett*, 2019 og Høring: *Sammenslåing av Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett*, 2019, tilgjengelig på www.regjeringen.no.

Kapittel 7

Tingrettens plassering i rettssystemet

7.1 Innledning

Den jevne innbygger er sjelden eller aldri i en domstol i løpet av livet. Både sivile tvister og straffesaker løses i stor grad utenfor tingrettene. Ved utformingen av ny domstolstruktur har dette betydning særlig for spørsmålet om hvor viktig geografisk nærhet til tingrettene er for publikum.

For de sakene som avgjøres av domstolene, har tingrettene likevel en helt sentral rolle. Bare et fåtall av sakene behandles av lagmannsrettene eller av Høyesterett. Dette stiller store krav til kvaliteten ved saksbehandlingen i tingrettene.

7.2 Tvisteløsning

Tingrettene er førsteinstans i de alminnelige domstolene, men er ikke førstelinje i sivile tvister. For sivile saker har dette sammenheng med at de fleste konflikter lar seg løse i minnelighet. Det har også vært en ønsket strategi fra lovgivers side at domstolene skal forbeholdes de sakene som ikke lar seg løse på annen måte, det vil si at konflikter skal løses på «lavest mulig nivå».¹

Lovgivers begrunnelse for å opprette alternative tvisteløsningstilbud er gjerne ønsket om å tilby prosesser som er raskere og billigere enn prosessen i tingrettene og de andre alminnelige domstolene. Det er vanskelig å få oversikt over hvor mange saker de alternative tvisteløsningsorganene samlet behandler, og i hvilken grad disse avlaster de alminnelige domstolene. Men det kan utvilsomt legges til grunn at det er et betydelig antall saker. Man må anta at skillet mellom de alminnelige domstolene og de alternative tvisteløsningsorganene ikke alltid er klart for publikum.

Noen av de utenrettslige tilbudene søker først og fremst å løse konflikt gjennom mekling, som

forlikrådene. Noen nemnder avsier bindende vedtak, som Diskrimineringsnemnda, mens andre gir rådgivende uttalelser, som Finansklagenemnda. Noen av tilbudene har geografisk tilstedeværelse over hele landet, som konflikt-rådene, noen er sentralisert til ett sted, som Konkurranseskjedenemnda, mens andre først og fremst gir tilbud om skriftlig (nettbasert) behandling, som Parkeringsklagenemnda.

De fleste sivile saker skal behandles i forlikrådet før de kan behandles i tingrettene.² Forlikrådene omtaler seg som «folkets egen domstol» og finnes i alle landets kommuner. Forlikrådet består av tre valgte leddommere og like mange varamedlemmer, som kommunestyret velger for fire år av gangen. De mekler mellom partene, og i mange saker kan de også avsi dom. Som hovedregel er det ikke anledning til å anlegge sak mot noen for tingretten før saken er forsøkt løst i forlikrådet. I 2017 behandlet forlikrådene 77 265 saker. Til sammenlikning behandlet tingrettene 15 767 tvistesaker samme år.³

I enkelte sentrale sakstyper trer andre ordninger i stedet for forlikrådene. I saker etter barneloven skjer mekling primært i regi av familievernkontorene. Det er et vilkår for å reise sak for domstolene at foreldrene kan legge fram gyldig meklingsattest.

En annen viktig sakstype som ikke behandles av forlikrådet, er saker om stillingsvern. Arbeidstaker kan i stedet for mekling i forlikrådet kreve forhandlinger med arbeidsgiver, og begge sider har rett til å la seg bistå av rådgiver under forhandlingene.

Forlikrådet behandler normalt heller ikke saker som er avgjort i en statlig eller offentlig nemnd.

På forbrukerområdet er Forbrukerrådets meklingsstjeneste og forbrukerklagenemndene

¹ Det er ulike lavterskeltilbud til parter som har en rettslig konflikt. Slike tilbud blir av og til omtalt som *alternativ tvisteløsning* (ADR, *Alternative Dispute Resolution*).

² Se lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 6-2.

³ Domstoladministrasjonen, *Årsstatistikk for førsteinstans 2018*, s. 2.

praktiske supplement til forlikrådet. Saker som har vært behandlet i nemnd, kan bringes inn for tingretten uten forutgående behandling i forlikrådet.

Husleietvistutvalget er et eksempel på en klagenemnd som kan erstatte forlikrådsbehandling. I de områdene der det er opprettet slike utvalg, må tvister om leie av bolig som hovedregel behandles i Husleietvistutvalget før de kan bringes inn for tingretten.⁴ I 2017 mottok utvalget 1997 klager. Svært få av utvalgets avgjørelser blir brakt inn for tingretten, bare 1,8 prosent i 2017.⁵

I forvaltningssaker vil den private parten regulært ha klageadgang. Selv om klageadgangen ikke formelt er en konfliktløsningsmåte, fungerer klageadgangen i praksis som en måte å redusere søksmålsbehovet på – dels fordi den private parten kan vinne fram i klageomgangen, dels fordi klagen gir mulighet for ny behandling, og vedtaket i klageinstansen kan gi en ytterligere begrunnelse for resultatet.

Flere klageinstanser i forvaltningen fremstår som domstolliknende organer, eksempelvis Trygderetten, Konkurransesklagenemnda og Utlendingsnemnda. I denne sammenhengen er det også særlig grunn til å nevne fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, som avgjør saker etter barnevernloven. Formen på og begrunnelsen i avgjørelsen fra disse organene har likhetstrekk med avgjørelsene som avsies i tingrettene.

7.3 Straffesakskjeden

Tingrettene inngår som en del av *straffesakskjeden*. Betegnelsen brukes gjerne om politiets og påtalemyndighetens arbeid med å forebygge, etterforske og oppklare kriminalitet, domstolsbehandlingen og kriminalomsorgens arbeid med straffegjennomføring og tilbakeføring til samfunnet etter endt soning.⁶

Tyngdepunktet og førstelinjen i straffesakskjeden er ikke domstolene, men politi- og påtalemyndigheten. Det gjelder både under etterforskningen og ved avgjørelsen av straffesaker.

På etterforskningsstadiet har domstolene en begrenset rolle. Den knytter seg først og fremst til avgjørelsen av tvangsmidler, blant annet varetektsfengsling, og oppnevning av forsvarer og

bistandsadvokat. Bare unntaksvis har domstolene en rolle i etterforskningen ved gjennomføring av rettslige avhør, behandling av omtvistede innsynsspørsmål mv.

Også ved den endelige avgjørelsen av straffesaker ligger tyngdepunktet utenfor domstolene. De fleste straffesaker avgjøres ikke av domstolene, og de fleste straffereaksjoner ilegges utenom domstolsbehandling. Anslagsvis rundt 90 prosent av registrerte straffereaksjoner blir ilagt av påtalemyndigheten.⁷

I tillegg er det en utvikling i retning av at saker avgjøres med administrative sanksjoner.⁸ Slike sanksjoner kan riktignok bringes inn for domstolene til prøving, men heller ikke i disse sakene utgjør domstolene noe tyngdepunkt.

På straffegjennomføringsstadiet har kriminalomsorgen den sentrale rollen. Bare unntaksvis prøver domstolene spørsmål knyttet til straffegjennomføring.

I et helhetsbilde er det også grunn til å fremheve konfliktrådene. Det er en statlig tjeneste som tilbyr mekling som metode for å håndtere konflikter. Rådet behandler både straffbare forhold, herunder ungdomsstraff, og sivile konflikter. I de fleste saker inngås det en avtale mellom partene. Hensikten er at partene gjennom dialog kan finne fram til gode løsninger, enten det gjelder å gjøre opp for konkrete lovbrudd eller å gjenopprette mellommenneskelige relasjoner. Det er etablert 22 lokale konfliktråd, som til sammen mottok 7853 saker i 2018.

Av de straffesakene som behandles i domstolene, er det involvert et betydelig antall vitner og aktører fra påtalemyndigheten. I tillegg sørger politiet og kriminalomsorgen for fangetransport (transport av innsatte og personer i varetekt) i forbindelse med fremstillinger. Det er viktig å se straffesakskjeden som en helhet ved utformingen av ny domstolstruktur. En side av dette er arbeidet med å legge til rette for digital transformasjon i hele justissektoren. Tingrettene bør organiseres på en måte som skaper effektiv samhandling av høy kvalitet med både politiet, påtalemyndigheten og kriminalomsorgen. I tillegg er godt samarbeid med advokatstanden en forutsetning for en vel fungerende rettspleie.

⁴ Husleietvistutvalgets geografiske nedslagsfelt er Oslo, Akershus, Hordaland og Trøndelag.

⁵ Husleietvistutvalget, *Årsrapport 2017*, s. 6.

⁶ NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, punkt 4.3.

⁷ Gert Johan Kjelby og Lisbeth Fullu Skyberg, *En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov*, vedlegg 2 til NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, punkt 3.1 med videre henvisninger.

⁸ Se Prop. 62 L (2015–2016) kapittel 3.

7.4 Domstolshierarkiet

Tingrettene inngår i et domstolshierarki, ved at tingrettene avgjørelser som utgangspunkt kan bringes inn for lagmannsrettene og deretter eventuelt for Høyesterett. Det gjelder imidlertid enkelte begrensninger i adgangen til overprøving av både sivile saker og straffesaker.

I motsetning til i en del andre domstolsystemer er de norske tingrettene førsteinstans uavhengig av sakens vanskelighetsgrad eller viktighet. De aller fleste saker som bringes inn for domstolene, får også sin endelige avgjørelse i tingrettene. I perioden 2014–2018 behandlet tingrettene mellom 14 000 og 16 000 tvistesaker.⁹ I samme tidsrom kom det inn omtrent 2000 anker over dom i sivile saker til lagmannsrettene.¹⁰ Hele 94 prosent av straffesakene som behandles av domstolene, avgjøres i tingrettene.¹¹ Dette tilsier at tingrettene bør organiseres slik at de er i stand til å ivareta sin grunnleggende funksjon som garantist for borgernes rettssikkerhet.

Tingrettene funksjon som tyngdepunktet i domstolshierarkiet i sivile saker ble understreket i tvistemålsutvalgets utredning fra 2001.¹² Det var her et uttalt mål å sikre at også tunge og kompliserte rettsvister skulle avgjøres i førsteinstans, og at tingrettene ikke måtte virke som en ren saksforberedelsesinstans for lagmannsrettene. I tillegg ble det fremhevet at tingrettene har en viktig oppgave i å gripe fatt i sakene på et tidlig tidspunkt, gjennom mekling eller rettsmekling.¹³

⁹ Se årsstatistikk for førsteinstans 2018, s. 2, tilgjengelig på www.domstol.no.

¹⁰ Se årsstatistikk for anneninstans 2018, s. 2, tilgjengelig på www.domstol.no.

¹¹ Se Gert Johan Kjelby og Lisbeth Fullu Skyberg, *En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov*, vedlegg 2 til NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* punkt 3.1.

¹² NOU 2001: 32 A *Rett på sak*.

Disse målene er i stor grad gjenspeilet i tvisteloven av 2005, blant annet i reglene om ankenektelse. Saker om formuesverdier der ankegjensstandens verdi er lavere enn 125 000 kroner, kan bare fremmes etter lagmannsrettens samtykke, se tvisteloven § 29-13 første ledd. Ankesummen er nå foreslått hevet til 250 000 kroner, hvilket antas å medføre en nedgang i antall saker til behandling i lagmannsrettene.¹⁴

En tilsvarende forskyvning i tyngdepunkt fra lagmannsrettene til tingrettene har over tid funnet sted også i straffesakene. Før to-instansreformen trådte i kraft 1. august 1995, startet de mest alvorlige straffesakene i lagmannsrettene. I dag starter alle straffesaker i tingrettene, og de aller fleste saker får sin endelige avgjørelse der. Videre har Stortinget vedtatt å innføre siling av anker i straffesaker som gjelder lovbrudd med straffeframme over seks års fengsel (seksårssaker).¹⁵ Dermed vil også anker i de alvorligste straffesakene kunne nektes fremmet der lagmannsretten mener det er klart at anken ikke kan føre fram.

Det er grunn til å tro at tingrettene betydning innenfor domstolsbehandlingen vil styrkes ytterligere i tiden fremover, både i sivile saker og i straffesaker. Det har sammenheng med innføringen av lyd- og bildeopptak, som vil øke muligheten for gjenbruk fra tingretten i lagmannsretten. Høy kvalitet på saksbehandlingen i tingrettene er dermed helt avgjørende for kvaliteten til domstol-systemet mer generelt. Det gir føringer for utformingen av domstolstrukturen.

¹³ NOU 2001: 32 A *Rett på sak*, punkt 8.4.

¹⁴ Prop. 133 L (2018–2019) punkt 5.4. Proposisjonen ble oversendt Stortinget fra Justis- og beredskapsdepartementet den 21. juni 2019 og er per 20. september 2019 til behandling i Stortingets justiskomiteé.

¹⁵ Innst. 305 L (2018–2019), jf. Prop. 53 L (2018–2019).

Kapittel 8 Utfordringer

8.1 Innledning

De norske domstolene fungerer godt og har høy tillit hos befolkningen. Generelt behandler domstolene saker raskt og med høy kvalitet. Dette har stor betydning for borgernes rettssikkerhet.

Samtidig står tingrettene overfor flere utfordringer. Internasjonal påvirkning på norsk rett og samfunnet generelt stiller nye krav til den dømmende virksomheten. Digitalisering av offentlig virksomhet medfører forventninger om nye arbeidsformer og kommunikasjonsformer fra det rettsøkende publikum. Det offentlige økonomiske handlingsrommet forventes å bli mindre, og domstolene står overfor effektiviseringskrav. I tillegg berører endringer i befolkningssammensetningen, sysselsettings- og bosettingsmønstre domstolenes rammebetingelser.

Før det tas stilling til hvilke føringer som bør ligge til grunn ved fastleggelsen av en ny struktur, er det nødvendig å gjøre rede for hvilke sentrale utfordringer tingrettene står overfor.

Mange av utfordringene som beskrives i dette kapittelet, er også fremhevet av tingrettene selv

gjennom innspill til kommisjonen, se punkt 8.4. I tillegg har spørreundersøkelsene som er gjennomført i regi av Norstat og Opinion bidratt til å gi et bilde av synspunktene til publikum, aktører og ansatte i domstolene. Spørreundersøkelsene er inntatt som digitalt vedlegg.¹

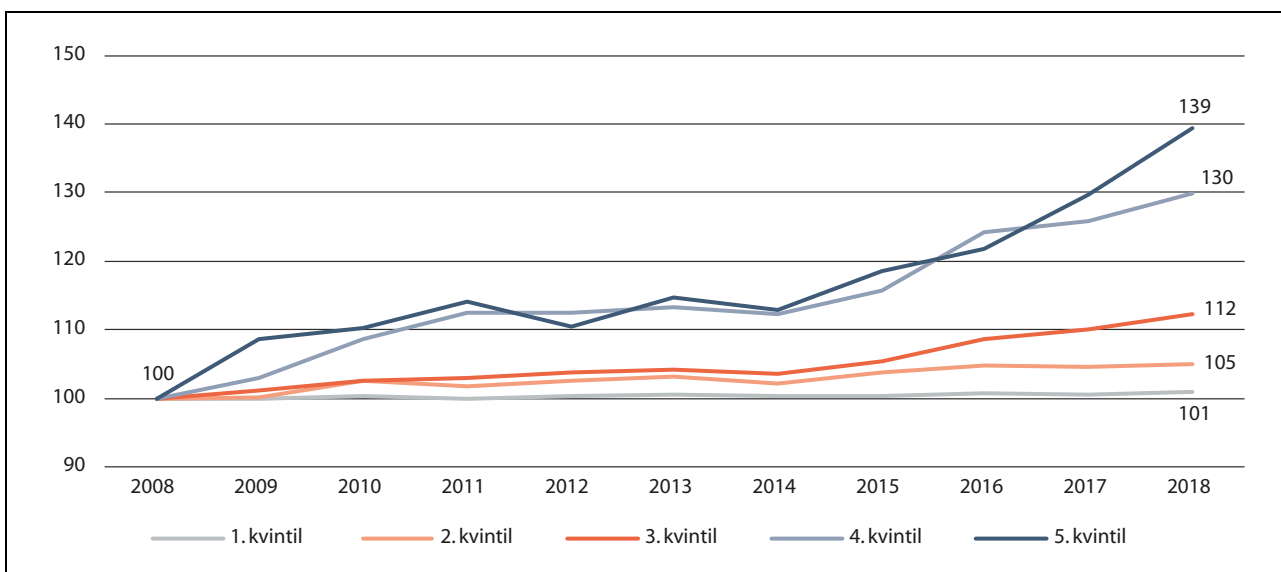
8.2 Kvalitet og fagmiljøer

8.2.1 Tidkrevende og komplekse saker

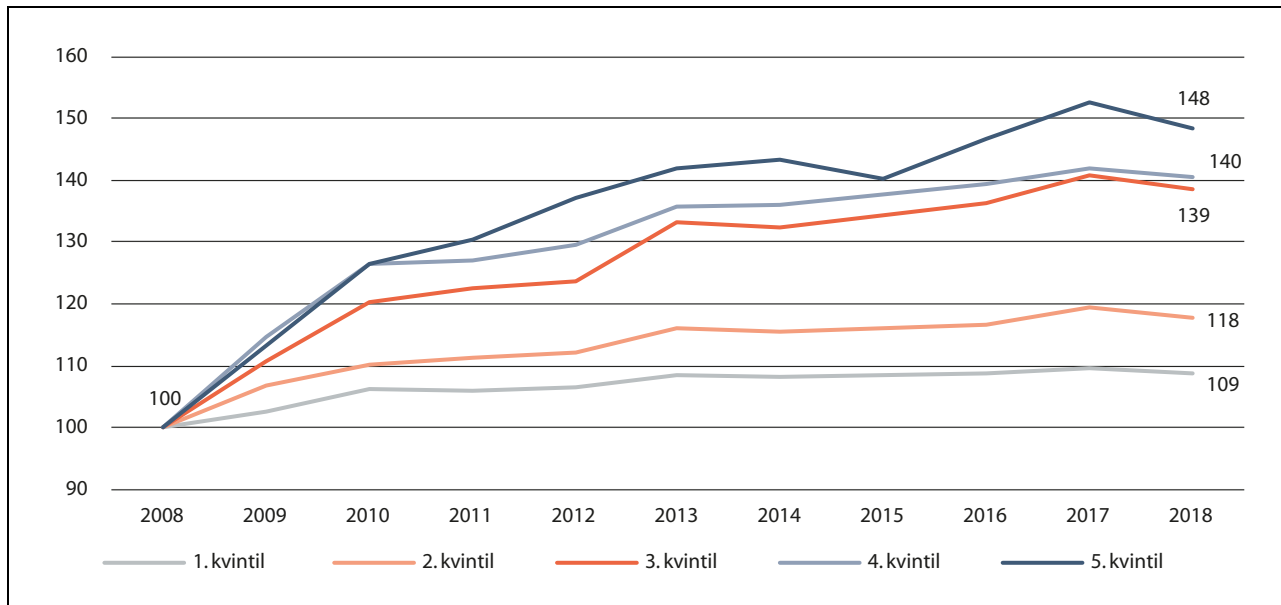
Sakene for domstolene blir stadig mer krevende. Dette illustreres av utviklingen i tidsbruk under hovedforhandling samt økningen i bruken av sakkyndige, tolker og vitner.

Figur 8.1 viser utviklingen i gjennomsnittlig hovedforhandlingstid i meddommersaker (straffesaker) i perioden 2008–2018. Meddommersakene er her delt inn i fem grupper (kvintiler) basert på antall hovedforhandlingstimer. Første gruppe består av de 20 prosent korteste sakene, mens

¹ Brukerundersøkelser fra Norstat og Opinion.



Figur 8.1 Vekst i gjennomsnittlig hovedforhandlingstid i meddommersaker med mellom 5 og 100 hovedforhandlingstimer. 2008 = 100



Figur 8.2 Vekst i gjennomsnittlig hovedforhandlingstid i tvistesaker med mellom 5 og 100 hovedforhandlingstimer. 2008 = 100

femte gruppe består av de 20 prosent lengste sakene. Inntatt i figuren er bare saker med mellom fem og hundre hovedforhandlingstimer.²

Som det fremgår av figur 8.1, har hovedforhandlingstiden i femte gruppe økt med 39 prosent fra 2008 til 2018. Veksten i hovedforhandlingstid er størst i de lengste sakene. Det interessante her er at saker som i 2008 var tidkrevende, er blitt enda mer tidkrevende ti år senere.

Bildet er tilsvarende for tvistesaker. Figur 8.2 viser gjennomsnittlig hovedforhandlingstid i tvistesaker innen hver gruppe i perioden 2008–2018. Hovedforhandlingstiden i femte gruppe har økt med 48 prosent på ti år, mens tidsbruken i første gruppe har økt med 9 prosent. Også når det gjelder tvistesaker, er følgelig veksten i hovedforhandlingstid størst i de lengste sakene.

Veksten i tidsbruk kan indikere at sakene for domstolene blir mer komplekse. Utviklingen skyldes trolig flere forhold. Mengden rettsregler er økende, og internasjonaliseringen av retten har gjort rettskildet bildet mer uoversiktlig og til dels mindre tilgjengelig.³ Mange norske lovregler må i

dag tolkes i lys av dynamiske menneskerettigheter eller i lys av EU/EØS-retten.

Veksten i tidsbruk må videre ses i sammenheng med økningen i bruk av sakkyndige, tolker og vitner. I takt med at samfunnet blir mer spesialisert, øker behovet for sakkyndige som kan bidra til å opplyse faktum. Kriminalitetsbildet blir også stadig mer komplekst, grenseoverskridende og organisert, som følge av økt mobilitet over landegrensener og informasjons- og kommunikasjonsteknologi.⁴

Figur 8.3 viser utviklingen i antall vitner, tolker og sakkyndige per sak for meddommersaker og tvistesaker.

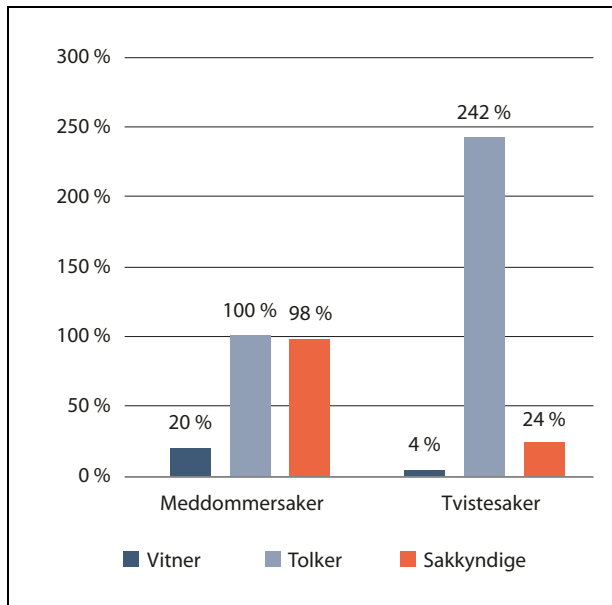
Av meddommersakene som ble behandlet i 2017, brukte tingrettene tolk i dobbelt så mange av sakene som i 2008. Det samme gjelder for bruk av sakkyndige i meddommersaker. I tvistesaker er veksten i bruk av sakkyndige noe lavere enn i meddommersaker, men også her brukes tolk i en stadig større andel av sakene. Det føres også i gjennomsnitt flere vitner per sak enn før, men veksten har vært mer beskjeden enn for tolker og sakkyndige.

Disse forholdene innebærer totalt sett at det stilles nye krav til dommerne, som skal sørge for en aktiv saksstyring og avsi dommer innen rimelig tid.

² Se til sammenlikning NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* punkt 4.3.3 med videre henvisninger. Det presiseres at utvalget ser på antall saker over 60 rettsmøtetimer og gjennomsnittlig tidsbruk i disse sakene. Det er svært få saker med over 60 rettsmøtetimer per år. 5. kvintil i figur 8.1 består bare av de 20 prosent lengste sakene hvert år, og inneholder derfor også saker med mindre enn 60 rettsmøtetimer.

³ Se f.eks. Jens Edvin A. Skoghøy, «Dommerrollen gjennom de siste 50 år: Noen utviklingstrekk», *Lov og Rett*, 2011, s. 4–24 (s. 7–11).

⁴ Se NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* punkt 4.1 og Prop. 68 L (2015–2016) punkt 4.2.



Figur 8.3 Antall vitner, tolker og sakkyndige per sak. Vekst fra 2008 til 2017

8.2.2 Sårbare fagmiljøer

I likhet med ansatte i andre kunnskapsintensive organisasjoner står dommerne overfor en klar forventning om å holde seg kompetansemessig à jour og oppdatert på en rekke ulike saksfelt. Behovet for kompetansehevede tiltak kan sies å øke i takt med at sakene for domstolene blir stadig mer tidkrevende og komplekse, se punkt 8.2.1.

I dag skjer mye av den formaliserte opplæringen og etterutdanningen for dommere sentralt, i regi av Domstoladministrasjonen, blant annet gjennom introduksjonsprogram og årlige dommerseminarer. I enkelte domstoler gjennomføres det også tiltak lokalt, som fagseminarer, faggrupper eller muligheter til å spesialisere seg innen særskilte rettsområder. Systematisk fagutvikling krever imidlertid en viss størrelse på fagmiljøet. Tiltak basert på erfaringsutveksling fungerer gjerne bedre med en kritisk masse av deltakere.

Utover den mer formaliserte opplæringen og etterutdanningen skjer mye av det faglige vedlikeholdet for dommere på arbeidsplassen, gjennom behandlingen av enkeltsaker. I utgangspunktet er arbeidet som dommer i stor grad selvstendig og oppgavefokuseret, og de fleste dommere bruker mye tid på å holde seg faglig oppdatert.

Verdien av å kunne delta i faglige diskusjoner med dommerkolleger er likevel stor. Selv om den

teknologiske utviklingen gir nye muligheter til kunnskapsdeling, erstatter nye digitale tjenester ikke fullt ut den uformelle erfaringsutvekslingen og sosialiseringen som oppstår på arbeidsplassen. Den brede dommerrekrutteringen i Norge innebærer at dommere kommer fra ulike sektorer og sitter på ulik kompetanse og erfaring. I større domstoler kan dommere i et kollegialt miljø utgjøre et variert fagfelleskap og utfylle hverandre. Et visst antall dømmende årsverk er også nødvendig dersom det skal være mulig å gjennomføre moderat spesialisering ved saksfordelingen.

I dagens struktur er det store forskjeller mellom domstolene når det gjelder størrelsen på fagmiljøet. Små domstoler med få dømmende årsverk har ikke de samme mulighetene til å gjøre kompetanseutvikling til en integrert del av virksomheten. Forskjellene mellom domstolene er i denne sammenheng uheldig.

Det er grunn til å fremheve at det også er betydelige variasjoner mellom domstolene når det gjelder søkertilfanget til dommerstillinger. Innstillingsrådet for dommere og Domstoladministrasjonen har over tid vært bekymret over den svake rekrutteringen til dommerstillinger. I 2018 var det i gjennomsnitt 9 søkere per ledig dommerstilling i de alminnelige domstolene. Dette er en oppgang fra 2016 og 2017, men lavere enn i årene 2013, 2014 og 2015.⁵ Søkermassen inkluderer både personer som ikke oppfyller kravene for å bli dommer, og personer som befinner seg i det helt nedre kvalitetsmessige sjikt. Ifølge Innstillingsrådet og Domstoladministrasjonen er rekrutteringsutfordringene mer uttalt utenfor de store byene. Generelt er det betydelig færre søkere til mindre domstoler.

Det er neppe en enkeltårsak som kan forklare den sviktende søkerinteressen. En analyse av dommerstillingers omdømme blant jurister fra 2016 viser imidlertid at juristers preferanser for fremtidig jobb særlig knytter seg til muligheter til å jobbe bredt og selvstendig samt muligheter til faglig utvikling. Analysen fant også at muligheter for spesialisering vil være attraktivt for deler av søkerpotensialet.⁶

⁵ Innstillingsrådet for dommere, *Årsmelding 2018*, tilgjengelig på www.domstol.no.

⁶ Trøndelag Forskning og Utvikling, TFOU-rapport 2016: 7: *Dommerstillingers omdømme blant jurister: En analyse av juristers preferanser for fremtidig jobb og deres vurdering av dommerstillingens attraktivitet*.

8.2.3 Utstrakt bruk av dommerfullmektiger

I 2018 var det 161 dommerfullmektiger i tingrettene, som utgjorde omtrent 30 prosent av de dømmende.⁷ Andelen dommerfullmektiger på landsbasis er i dag omtrent den samme som for 20 år siden, da strukturutvalget og den forrige domstolkommisjonen leverte sine utredninger.⁸ Dette til tross for at begge utvalg mente antall dommerfullmektiger burde reduseres.⁹

Hvor mange dommerfullmektiger det er i den enkelte tingrett, varierer. Dommerfullmektiger utgjør halvparten eller flertallet av de dømmende årsverkene i 20 av tingrettene.¹⁰ 15 av disse tingrettene er enedommerembeter.

Det er også grunn til å stille spørsmål om utstrakt bruk av dommerfullmektiger er heldig med tanke på de faglige kravene som stilles til dommere. Selv om dommerfullmektiger generelt holder et høyt faglig nivå, kan det være betenkelig at unge og uerfarne jurister opptrer som dommere i komplekse sakstyper. Det å bemanne domstolene med en så høy andel jurister med lite erfa-

ring fra yrkeslivet, harmonerer heller ikke helt godt med domstollovens alminnelige prinsipp om at rekruttering av dommere skal skje blant jurister med variert yrkesbakgrunn.¹¹

Loven setter visse begrensninger for hvilke saker dommerfullmektiger får fullmakt til å administrere. Dommerfullmektiger skal ikke behandle straffesaker som gjelder lovbrudd med straffeframme over seks års fengsel (såkalte seksårs-saker).¹² Videre er det i et rundskriv fra 1999 gitt en oversikt over hvilke sakstyper som ikke bør behandles av dommerfullmektiger.¹³ Det gjelder blant annet overprøving av fylkesnemndas vedtak i saker etter barnevernloven. Tilsvarende kan det hevdes at foreldretvister etter barneloven ikke bør behandles av dommerfullmektiger. Begge sakstyper er definerende for barns fremtid, og krever tilstrekkelig barnefaglig kunnskap til å kunne reflektere rundt både sakkyndigutredninger og barnets beste. Det er også en økt erkjennelse av behovet for forskningsbasert barnefaglig kompetanse.¹⁴ Som figur 8.4 og 8.5 illustrerer, blir barne-saker likevel behandlet av dommerfullmektiger i

⁷ Domstoladministrasjonen, *Årsrapport 2018*, tilgjengelig på www.domstol.no.

⁸ Per 1. januar 1999 var det 307 embetsdommerstillinger og 151 dommerfullmektigstillinger, se NOU 1999: 22 *Domstolene i første instans*, punkt 3.11.

⁹ NOU 1999: 22 *Domstolene i første instans*, punkt 3.11 og NOU 1999: 19 *Domstolene i samfunnet*, punkt 8.4.5.

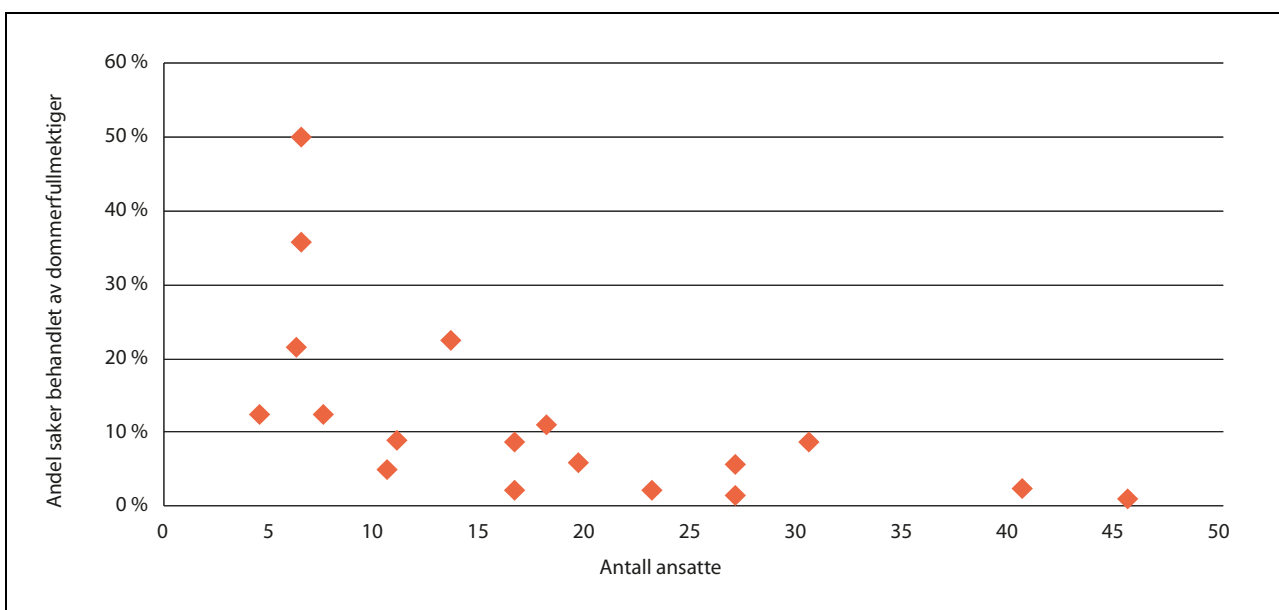
¹⁰ Se Domstolkommisjonen, Vedlegg del I-V. Den forrige domstolkommisjonen la til grunn at domstolenes bemanning burde følge et prinsipp om at det ikke skal være flere dommerfullmektiger enn faste dommere ved noen domstol, se NOU 199: 19 *Domstolene i samfunnet*, punkt 8.4.5.

¹¹ Se lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 55 annet ledd annet punktum.

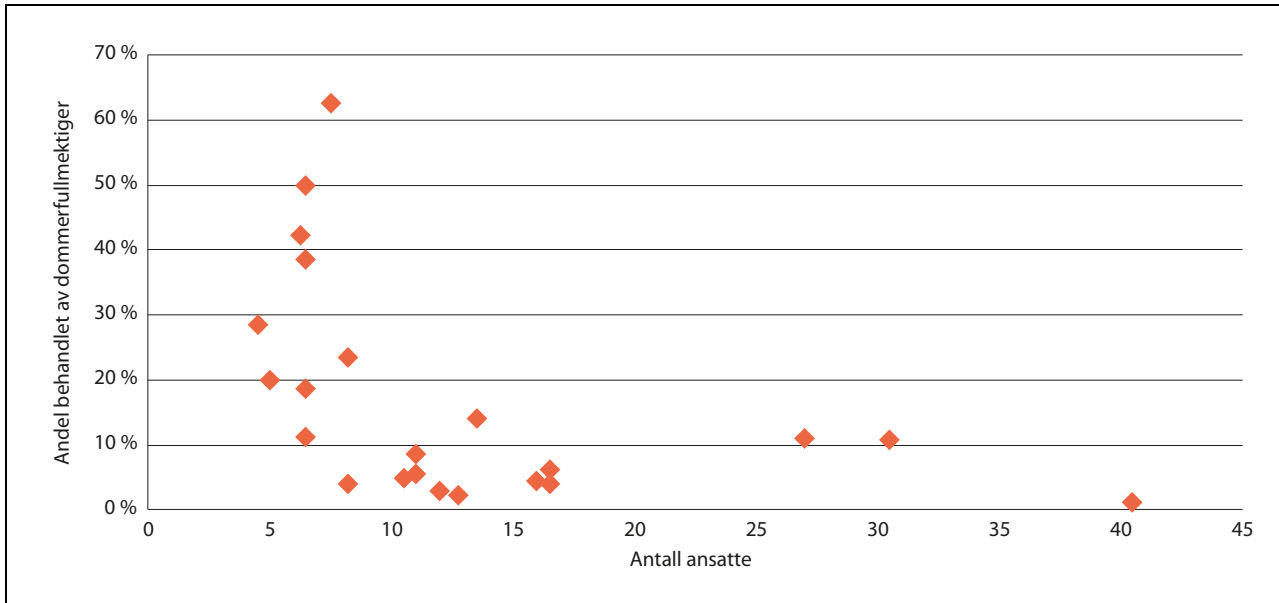
¹² Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangen i straffesaker (straffeprosessloven) § 276 fjerde ledd.

¹³ Se Justis- og beredskapsdepartementet, Rundskriv G-46/99 *Administrative bestemmelser om dommerfullmektigers ansettelsesforhold*, punkt 5-6.

¹⁴ NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*, punkt 16 og punkt 10.



Figur 8.4 Andel saker behandlet av dommerfullmektiger i den enkelte tingrett i 2017 og 2018. Saker etter tvisteloven kapittel 36



Figur 8.5 Andel saker behandlet av dommerfullmektiger i den enkelte tingrett i 2017 og 2018. Saker etter barneloven

enkelte domstoler.¹⁵ I domstoler der andelen dommerfullmektiger er høy i forhold til embetsdommere, kan det være vanskelig å foreta en forsvarlig tildeling av saker til dommerfullmektiger samtidig som man sørger for en effektiv saksavvikling.

Av figur 8.4 fremgår andelen saker etter tvisteloven kapittel 36 (saker om administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren) som ble behandlet av dommerfullmektiger i den enkelte tingrett i 2017 og 2018. Domstoladministrasjonen har anslått at mellom 80 og 90 prosent av disse sakene er saker om tvang etter barnevernloven.¹⁶ Den horisontale akse angir hvor mange ansatte det er i den enkelte tingrett, mens den vertikale akse angir prosentandelen av sakene som ble behandlet av dommerfullmektiger.

¹⁵ Av figur 8.4 og 8.5 fremgår bare de tingrettene der dommerfullmektiger har behandlet barnesaker. Oslo tingrett og Bergen tingrett fremgår likevel ikke av figurene. For Bergen tingrett er andelen saker etter barneloven og tvisteloven kapittel 36 som er behandlet av dommerfullmektiger på henholdsvis 2 og 0,5 prosent. For Oslo tingrett er andelen av begge sakstypene på ca. 10 prosent, altså høyere enn i andre større tingretter. Dette skyldes en særordning for Oslo tingrett, der det kan settes dommerfullmektiger på bedre vilkår (såkalt dommerfullmektig I). Disse har utvidet myndighetsområde, hvilket innebærer at de som utgangspunkt får tildelt saker på lik linje med embetsdommere (med unntak av seksårssaker). Se Justis- og beredskapsdepartementet, Rundskriv G-46/99 *Administrative bestemmelser om dommerfullmektigers ansettelsesforhold*, punkt 6-2.

¹⁶ NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*, punkt 15.4.2.

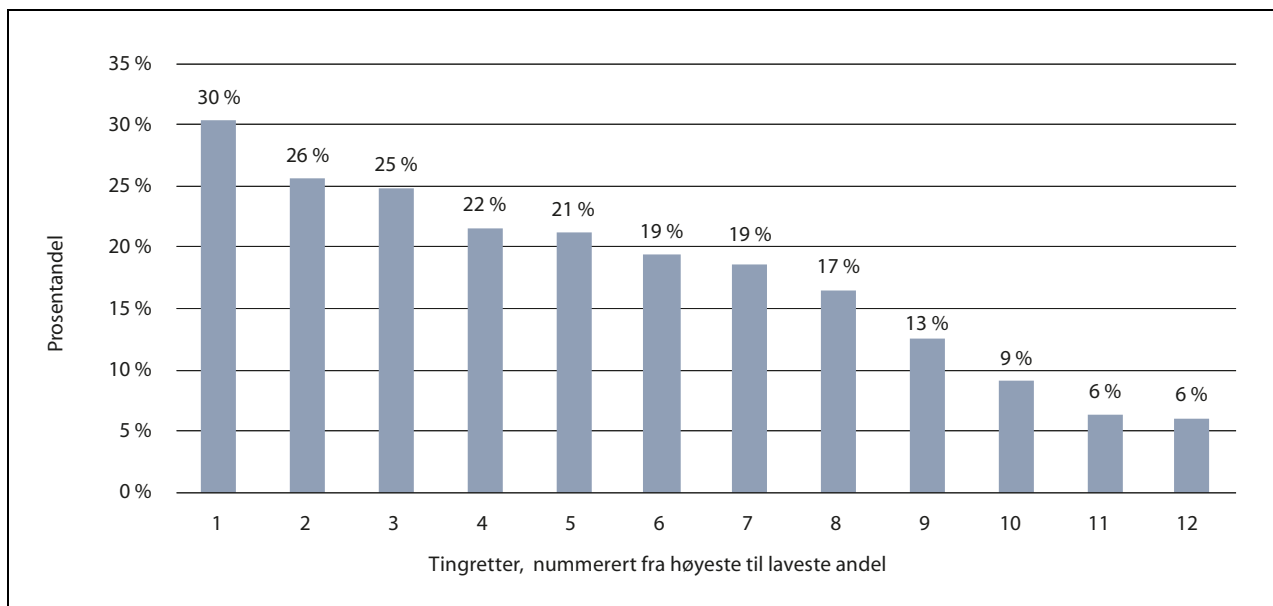
Figuren viser at andelen av disse sakene som ble behandlet av dommerfullmektiger i 2017 og 2018, er høyest i tingretter med mellom fem og ti ansatte. Dette er domstoler med få dømmende årsverk. I enedommerembetene, der den dømmende virksomheten utøves av sorenskriveren og én eller flere dommerfullmektiger, er andelen størst (opp mot 50 prosent).

Bildet er tilsvarende for saker etter barneloven. Figur 8.5 viser andelen saker etter barneloven som ble behandlet av dommerfullmektiger i den enkelte tingrett i 2017 og 2018. Igjen angir den horisontale akse antall ansatte, mens den vertikale akse angir prosentandelen av sakene som ble behandlet av dommerfullmektiger.

Figur 8.5 viser at andelen saker etter barneloven som ble behandlet av dommerfullmektiger i 2017 og 2018 er størst i tingretter mellom fem og ti ansatte. Også her er andelen saker størst i enedommerembetene (opp mot 62 prosent).

Samlet vitner disse figurene om at det er utfordrende å foreta en forsvarlig tildeling av saker til dommerfullmektiger i små domstoler med få dømmende årsverk, og at enedommerembetene er særlig sårbare i denne sammenheng. En sorenskriver har normalt også mindre tid til å dømme i enkeltsaker, fordi vedkommende også skal lede embetet.

For enedommerembetene er det også flere eksempler på at dommerfullmektiger har blitt konstituert som sorenskriver for en begrenset periode, på grunn av sykdom, ferie eller annet fra-



Figur 8.6 Dommerfullmektiger som fungerende sorenskriverer i perioden 2014 til 2018

vær hos domstolleder. I slike tilfeller tar dommerfullmektigen over domstolleders fulle ansvars- og arbeidsområde, det vil si også personal- og økonomiansvar for den løpende drift av embetet.¹⁷

Figur 8.6 viser at det er 12 tingretter der dommerfullmektiger har vært fungerende sorenskriverer i perioden 2014–2018. Figuren viser prosentandelen av tingrettens åpningstid hvor dommerfullmektiger har vært fungerende sorenskriverer.

Alle tingrettene som er med i figuren, er enedommerembeter. Av dagene hvor tingrettene har holdt åpent, har dommerfullmektiger fungert som sorenskriverer i opp mot 30 prosent av åpningstiden. At prosentandelen i enkelte tingretter er relativt høy, illustrerer at enedommerembeter er sårbare ved fravær hos domstolleder, og at det kan være få andre praktiske muligheter enn å konstituere en dommerfullmektig.

Det er prinsipielt uheldig at unge jurister med begrenset erfaring fra yrkeslivet fungerer som domstolleder, selv i korte perioder. Domstolleder har en rekke oppgaver som nettopp forutsetter bred erfaring. Ved slike konstitusjoner kan som utgangspunkt domstolen heller ikke avvikle alvorlige straffesaker, ettersom en dommerfullmektig som er konstituert som embetsleder for kortere tid, ikke skal behandle straffesaker som gjelder lovbrudd med strafferamme over seks års fengsel (seksårssaker).¹⁸

¹⁷ Rundskriv G-46/99 *Administrative bestemmelser om dommerfullmektigers ansettelsesforhold*, punkt 3-5.

8.2.4 Sårbarhet for bindinger mellom aktørene i retten

I små rettskretser gjør det seg gjeldende en sårbarhet i tilknytning til habilitet og ulike bindinger mellom dommere og parter/aktører i saken. Det er grunn til å bemerke at det er en økende oppmerksomhet rundt habilitetsspørsmål. Høyesterett har uttalt at utviklingen i rettspraksis viser at det nå skal noe mindre til for å konstatere inhabilitet etter den skjønsmessige regelen om habilitet i domstoloven § 108 enn tidligere. Hvordan forholdet blir oppfattet av partene og allmennheten, tillegges nå også større vekt.¹⁹

Utfordringer med hensyn til habilitet gjør seg særlig gjeldende i saker som behandles i flere omganger før hovedforhandling. Innenfor straffetretten kan det dreie seg om tvangsmidler som fengsling, beslag, besøksforbud, kommunikasjonskontroll og andre avgjørelser på etterforskningsstadiet. I enkelte situasjoner vil befattning med en sak kunne medføre etterfølgende inhabilitet for dommeren.²⁰ At små tingretter er særlig sårbare i denne sammenheng, illustreres av en kjennelse avsagt av Høyesteretts ankeutvalg 4. april 2019. Ankeutvalget fant at alle dommerne i

¹⁸ Rundskriv G-46/99 *Administrative bestemmelser om dommerfullmektigers ansettelsesforhold*, punkt 3-5.

¹⁹ HR-2019-899-A avsnitt 19, jf. HR-2016-2311-P avsnitt 14.

²⁰ Se til illustrasjon HR-2019-899-A, som gjaldt spørsmål om inhabilitet på grunn av formuleringer som lå tett opp til skyldkonstatering ved behandling av fengslingsak.

Søre Sunnmøre tingrett måtte vike sete i behandlingen av en straffesak. Årsaken var at sorenskriveren ble funnet inhabil, fordi hun tidligere hadde behandlet en liknende sak mot samme tiltalt.²¹ Ettersom sorenskriveren var inhabil, var også de to dommerfullmektigene ved tingretten inhabile.²² I slike tilfeller må saken overføres til en annen domstol.²³

Det er videre en utvikling i strafferetten i retning av økt dommerinvolvering også utenom hovedforhandling. Et eksempel på det er ordningen med at fengselsstraff kan gjøres betinget på det særlige vilkår at domfelte gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll.²⁴ I disse sakene er det en egen oppfølgingsdommer. Domstolskontrollen innebærer at dommeren har en aktiv rolle i straffegjennomføringen, noe som kan skape habilitetsutfordringer ved vurderingen av om fengselsstraffen skal fullbyrdes på grunn av mulige brudd på vilkårene i programmet. Som fremhevet i forarbeidene til ordningen, og illustrert ved en kjennelse fra Høyesteretts ankeutvalg av 28. juni 2019, kan dette føre til problemer ved de mindre domstolene som følger opp disse sakene.²⁵

I sivile saker viser sårbarheten for inhabilitet seg særlig ved rettsmekling. En dommer som har vært rettsmekler i saken, kan bare delta i den videre behandlingen av saken hvis partene ber om det, og dommeren selv finner det ubetenkelig.²⁶ På den andre siden skal domstolene tilstrebe at rettsmeklingen ikke forsinker fremdriften i saken, selv om det ikke oppnås enighet.²⁷ I enkelte små domstoler kan dette føre til at rettsmekling ikke tilbys partene, noe som svekker tilbudet overfor det rettssøkende publikum.²⁸

Av hensyn til samfunnets tillit til domstolene er det også viktig at tingrettene *fremstår* som upartiske og objektive. Når forholdene i domstolene og på stedet blir «for små», kan dommerens upar-

tiskhet og objektivitet trekkes i tvil selv om terskelen for inhabilitet ikke er nådd.

For å sikre tilliten til domstolssystemet er det videre viktig at kritikkverdige handlinger og unnlater fra dommere kan møtes med reaksjoner.²⁹ I Norge er det Tilsynsutvalget for dommere som behandler klager og vurderer disiplinærtiltak mot dommere. Utvalget kan treffe vedtak om disiplinærtiltak dersom en dommer «forsettlig eller uaktsomt overtrer de plikter som stillingen medfører, eller for øvrig opptrer i strid med god dommerskikk».³⁰

Det er imidlertid få advokater som klager på dommere. Tilsynsutvalget antyder i et vedtak fra 2018 at dette kan tyde på at terskelen for å klage er i overkant høy:

«Det er få advokater som klager på dommere, noe som etter utvalgets erfaring har sammenheng med at dette oppfattes som en belastning. Dommerne er i en maktposisjon i forhold til advokatene, og advokatene skal som regel møte den samme dommeren i senere saker. Dette hensynet gjør seg særlig gjeldende i forhold til sorenskrivere, som også har myndighet til å tildele ulike oppdrag til advokater (bostyrerverv, faste forsvarere, medhjelpere i tvangssalg o.l.). Terskelen for å klage på en sorenskriver antas å være svært høy, og det er ikke unaturlig at flere advokater velger å stå sammen om en slik klage.»³¹

Forholdene som Tilsynsutvalget her nevner, må antas å kunne gjøre seg spesielt gjeldende ved små domstoler, der advokater vet at de vil møte den samme sorenskriveren i en stor del av sakene ved domstolen fremover. De vet også at den samme sorenskriveren har stor innflytelse over tildelingen av ettertraktede og økonomisk viktige verv, som bostyreropdrag, oppdrag som faste forsvarere mv. En struktur bestående av mange små domstoler kan følgelig bidra til at uheldig dommeradferd ikke blir innklaget, ikke blir avdekket og dermed også lettere kan fortsette. I et rettssikkerhetsperspektiv er dette betenkelig.

²¹ HR-2019-674-U.

²² Jf. lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 109.

²³ Se lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) §§ 38 og 119.

²⁴ Straffeloven § 37 bokstav f.

²⁵ Ot.prp. nr. 81 (2004–2005) s. 25–26 og HR-2019-1269-U.

²⁶ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 8-7 annet ledd.

²⁷ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 8-7 første ledd.

²⁸ Domstolloven § 109 får imidlertid ikke anvendelse ved skifte av dommer etter rettsmekling, jf. lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 8-7 annet ledd.

²⁹ Se nærmere om dette i Norges institusjon for menneskerettigheter, *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet*, 2019, kapittel 12.

³⁰ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 236 første ledd.

³¹ Tilsynsutvalget for dommere, *Vedtak i sak nr.: TU-sak-17-120 og TU-sak 17-124*, 29. januar 2018, s. 13, tilgjengelig på www.domstol.no.

8.2.5 Krav til likebehandling

Prinsippet om likhet for loven innebærer at like tilfeller skal behandles likt i domstolene. Borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling og vernes mot vilkårlige avgjørelser. Enhetlig praksis både på tvers av domstoler, på tvers av dommere i samme domstol og hos den enkelte dommer er derfor et overordnet mål.

Digitaliseringen gir nye muligheter til å analysere data fra domstolene, og dermed kan forskjeller mellom dommere og mellom domstoler avdekkes. Dette er allerede velkjent i USA. Slike analyser kan bidra til å sette rettsanvendelsen under debatt og forbedre domstolene.³²

I Norge er det grunn til å fremheve *Dagbladet Magasinets* undersøkelse fra 2017. Avisen fikk bistand av stipendiat Talieh Sadeghi til å analysere 1118 promillesaker. I undersøkelsen ble det konkludert med at kvinner har nesten dobbelt så stor sjanse som menn til å få betinget fengsel og dermed slippe å sone straffen.³³ Den samme undersøkelsen indikerte også store forskjeller i hvorvidt tiltalte får en reduksjon i straffen som følge av lang saksbehandlingstid. Dette varierer både fra dommer til dommer og fra sak til sak, også i saker som fremstår som helt like.³⁴ Et annet eksempel på ulik behandling av like tilfeller kan hentes fra en vitenskapelig artikkel av Bhuller et al. (2019).³⁵

Domstolkommisjonen engasjerte førsteamanuensis Manudeep Bhuller og postdoktor Henrik Sigstad, begge ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo, til å gjøre en analyse av tingrettsavgjørelser som ankes og omgjøres i lagmannsrettene. Formålet med undersøkelsen var å se om det ved hjelp av kvantitative metoder benyttet på store data er mulig å finne mønstre i saker som ankes og omgjøres i lagmannsrettene. Analysen er inntatt i sin helhet i elektronisk ved-

legg.³⁶ Kommisjonen anser funnene som interessante og viktige.

Forskerne så på omtrent 40 000 avgjørelser i meddomsrettssaker med strafferamme på under 6 år fra 2005 til 2017. Flere kriterier ble lagt til grunn ved utvalg av saker, blant annet at sakene var avsagt av dommere med minst tre års ansienitet ansatt i domstoler med minst to dømmende, og som hadde behandlet minst 50 saker. Sakene ble fulgt fra første- til anneninstans. Datamaterialet er anonymisert.

Forskerne fant at det er noen systematiske forskjeller mellom tingrettsdommere med hensyn til hvor ofte avgjørelsene deres ankes til og omgjøres i lagmannsretten.

De observerte at ankefrekvensen er på mellom 17 og 25 prosent for halvparten av dommerne som inngår i studien. For dommere med lavest ankeandel ble omtrent 5 prosent av sakene de behandlet anket, mens for dommere med høyest ankeandel ble nesten 45 prosent av sakene de behandlet anket.

Videre observerte forskerne forskjeller blant dommere i hvor tilbøyelige de er til å avsi dommer som innebærer ubetinget fengsel. En typisk dommer (median) gir ubetinget fengsel i omtrent halvparten av sakene. Noen dommere gir imidlertid ubetinget fengsel i 1 av 7 saker, mens andre dommere gir ubetinget fengsel i nærmere 3 av 4 saker. Selv om alle saker har sin egenart og ikke alle sider ved en sak kan belyses i datamaterialet, er forskjellene såpass store at det antakeligvis ikke er snakk om tilfeldigheter.

På bakgrunn av det omfattende materialet, gjorde forskerne en matematisk beregning av i hvor stor grad dommere er forventet å komme til samme resultat i samme sak – det vil si i hvor stor grad en dommer skiller seg fra de andre dommerne i samme domstol. De bruker dette til noe de kaller uenighetsgrad. Resultater fra analysene tyder på at andelen av saker som blir anket og omgjort i lagmannsrettene, er høyere når tingrettsdommeren har høyere uenighetsgrad. Videre fant forskerne at dommere med mer erfaring oftere har lavere uenighetsgrad, og at det foreligger en sammenheng mellom tingrettens størrelse og uenighetsgrad. Dommere i større tingretter observeres å dømme likere i sammenlignbare saker enn dommere i mindre tingretter.

Kommisjonen vil peke på at materialet kan indikere kvalitetsforskjeller i norske domstoler.

³² Samtidig kan det reise enkelte utfordringer med hensyn til uthenging av enkeltdommere. I Frankrike ble det nylig vedtatt en lov hvor det ble gjort straffbart å evaluere, analysere, sammenlikne og forutsi adferden til enkeltdommere, se Malcolm Langford og Mikael Rask Madsen, «France criminalises research on judges», *Verfassunsgblog on matters constitutional*, tilgjengelig på verfassunsgblog.de.

³³ *Dagbladet*, *Dagbladet avdekket at menn straffes strengere enn kvinner. Nå vil justisministeren ta opp saken med domstolene*, 2018, publisert på www.dagbladet.no.

³⁴ *Dagbladet*, *Tingrett overså menneskerettighetsbrudd*, 2018, publisert på www.dagbladet.no.

³⁵ Manudeep Bhuller, Gordon Dahl, Katrine Løken & Magne Mogstad: Incarceration, Recidivism and Employment, NBER Working paper no. 22648, Sep 2016, revised Feb 2019, forthcoming, *Journal of Political Economy*.

³⁶ Manudeep Bhuller og Henrik Sigstad: *Forskjeller i ankefrekvenser mellom tingrettsdommere*.

8.2.6 Tilfeldig allokering av saker

Det er antatt å gjelde et tilfældighetsprinsipp for domstolleders saksfordeling mellom dommerne i domstolen.³⁷ Ved saksfordelingen i tingrettene tas det også hensyn til erfaring, fagkompetanse og personlig egnethet. Innholdet i prinsippet er følgende uklart.³⁸ Det sentrale er at saker ikke skal fordeles på en slik måte at det kan påvirke sakens utfall. Kompetansen til å fordele saker må ikke misbrukes på måter som kan få betydning for uavhengigheten.³⁹ Dette har en side til kravet om uavhengige og upartiske domstoler i Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6.

I dagens tingrettsstruktur har mange rettskretser få dømmende årsverk, der det er grunn til å stille spørsmål ved tilfældighetsprinsippet reelle betydning. Selv om saksfordelingen reelt sett ikke har skjedd på en måte som kan påvirke dommeren eller sakens utfall, er det uheldig om brukerne på forhånd vet hvilken dommer de vil møte, og eventuelt møter den samme dommeren i sak etter sak. Dette kan få betydning for om brukerne opplever saksfordelingen som tilfældig.

Tilfældighetsprinsippet kan hevdes å ha særlig dårlige vilkår i enedommerembeter, ettersom det er enkelte sakstyper som ikke kan behandles av dommerfullmektiger. I enedommerembeter er det for eksempel ikke tilfældig hvilken dommer som behandler de mest alvorlige straffesakene (seksårssakene).⁴⁰ I et rettssikkerhetsperspektiv er dette betenkelig.

8.3 Fleksibilitet og effektivitet

8.3.1 Ulik arbeidsbelastning

For at tingrettene skal være best mulig rustet til å levere tjenester av høy kvalitet innen rimelig tid, er det avgjørende at den samlede kapasiteten utnyttes fullt ut. Når man ser på hvor mange saker

de ansatte behandler i gjennomsnitt over tid, er det relativt store forskjeller mellom tingrettene. Dette gjelder også når det tas hensyn til at sakene er svært ulike. Se nærmere om dette i punkt 13.3.3.

Forskjeller i arbeidsmengde kan også måles på andre måter. Eksempelvis kan man undersøke hvor mye de ansatte i en tingrett får utbetalt i lønn i gjennomsnitt per behandlede sak. Det generelle bildet er at det er relativt store forskjeller i gjennomsnittlig arbeidsbelastning mellom tingrettene, uavhengig av hvordan man velger å måle arbeidsbelastning.

Ulik arbeidsbelastning har sammenheng med at forholdet mellom saksinnngang og bemanning varierer mellom domstolene. Så langt vernetingsreglene er basert på sakens geografiske tilhørighet, er inndelingen i rettskretser bestemmende for saksfordelingen mellom tingrettene, se punkt 6.4.1. Dette innebærer for det første at rettskretser med et lavt innbyggertall normalt har en lavere saksinnngang enn domstoler med et høyt innbyggertall. For det andre innebærer dette at det kan være sterk vekst i innkomne saker i én rettskrets, samtidig som saksmengden avtar i naborettskretsen.

Det er vanskelig for tingrettene raskt å tilpasse bemanningen til svingninger i saksinngangen. Resultatet er at domstoler med synkende saksinnngang kan være overbemannet, samtidig som domstoler med stigende saksinnngang kan være underbemannet. Dette vitner om at ressursene i tingrettene ikke utnyttes på en optimal måte.

Fremtidige befolkningsendringer vil antakelig bidra til å forsterke forskjellene i arbeidsbelastning mellom domstolene. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) er vekst i folketall i sentrale strøk, nedgang i folketall i distriktene og sterk aldring i distriktene noen av trendene som vil prege befolkningsutviklingen i Norge i tiden fremover.⁴¹ Disse endringene i bosettingsmønstre og befolknings sammensetning får betydning for saksinngangen til tingrettene.

Figur 8.7 viser antatt befolkningsvekst per rettskrets i perioden 2019–2040. Figuren baserer seg på SSBs nyeste befolkningsfremskrivninger på kommunenivå, som strekker seg fram til 2040. Figuren er basert på SSBs hovedalternativ, som er den befolkningsutviklingen SSB anser som mest sannsynlig. Aldersintervallet 16–66 år er brukt for å fange opp at andelen eldre i befolkningen vil øke over tid, og at personer over 66 år i mindre grad

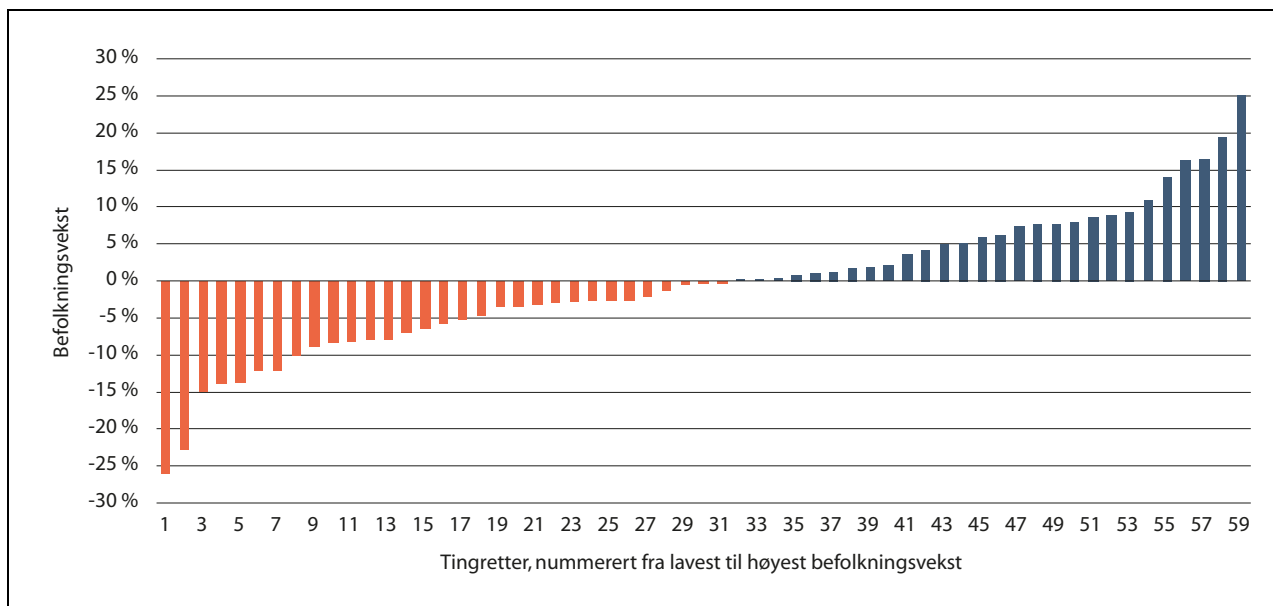
³⁷ Prinsippet er lagt til grunn i forretningsordenen for Høyesteretts ankeutvalg § 5, der det fremgår at saksfordelingen skal skje «slik at det er tilfældig hvilke av utvalgets dommere som tildeles den enkelte sak, og hvilken dommer som får saken til behandling først».

³⁸ Se Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet*, s. 44 og Kristel Heyerdahl, «Domstolleders myndighet og dommerens uavhengighet», *Lov og Rett*, 2017, s. 373–383 på s. 379.

³⁹ NIM, *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet*, punkt 6.3.1 og Trond Løkken Sundet, *Ny domstollov: Utredning til Det kgl. Justis- og beredskapsdepartementet*, punkt 15.2, tilgjengelig på www.regjeringen.no.

⁴⁰ Jf. lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 276 fjerde ledd.

⁴¹ Statistisk sentralbyrå, *Lavere befolkningsvekst framover*, 2018, tilgjengelig på www.ssb.no.



Figur 8.7 Befolkningsvekst fra 2019 til 2040. Personer mellom 16 og 66 år

opp søker domstolene. Tingrettene er nummerert på den horisontale akse, mens den vertikale akse viser den forventede befolkningsveksten.

Figur 8.7 viser at omtrent halvparten av tingrettene vil få befolkningsnedgang. Urbaniseringen vil føre til at domstolene i distriktene får færre innbyggere, hvilket vil gi en lavere fremtidig saksinn gang. Reduksjonen i forventet antall saker forsterkes av aldringen i distriktene. Samtidig vil domstoler i urbane strøk få befolkningsvekst i sine rettskretser, noe som vil gi en høyere fremtidig saksinn gang. I sum gir dette et relativt stort misforhold mellom befolkningsgrunnlag, og dermed saksmengde, mellom domstoler i urbane strøk og domstoler i distriktene.

Bemanningen i tingrettene bør ideelt sett samsvare med saksinn gangen. Alle tingretter må likevel ha den minimumsbemanning som Domstoladministrasjonen har lagt til grunn for tingrettene, det vil si to dømmende og to saksbehandlerstillinger. Dette er også forankret i Stortinget.⁴² Med dagens rettskretsinn deling vil enkelte tingretter – og særlig de minste – få ledig kapasitet, samtidig som bemanningen må økes i andre.

Kommunesammenslåingene som trer i kraft 1. januar 2020, vil også få betydning for saksinn gangen til de berørte domstolene. Som følge av sammenslåinger på tvers av rettskretser vil enkelte av dagens kommuner skifte rettskrets.

Rettskretser som får tilført kommuner og innbyggere fra 2020, vil få en økning i saksinn gangen, mens rettskretser som mister innbyggere, vil få en nedgang.

Det er begrensede muligheter til å utjevne arbeidsbelastningen ved å utnytte menneskelige ressurser på tvers av rettskretsene. Domstoloven § 38 åpner riktignok for å overføre saker til en annen domstol av samme orden etter søknad fra en part eller av eget tiltak når «særlige grunner gjør det påkrevd eller hensiktsmessig». I praksis blir denne adgangen sjelden benyttet. Det er også mulig å tilkalle en dommer fra en annen tingrett for å ta sete i retten i én eller flere bestemte saker, jf. domstoloven § 19 annet ledd. Terskelen for slik tilkalling er imidlertid ganske høy, da dette reduserer den avgivende domstolens dommerkapasitet.

Det foreligger ingen sentrale rutiner for avtaler mellom ulike domstoler om å avlaste hverandre dersom det tar uforholdsmessig lang tid å få berammet en sak grunnet kapasitet i domstolen. Det er heller ingen domstoler som har inngått et slikt formalisert samarbeid.⁴³

Mangelen på fleksibel adgang til å utjevne arbeidsbelastningen på tvers av rettskretser er problematisk både for det rettssøkende publikum og for domstolene. I tillegg er den uheldig i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

⁴² Innst. S nr. 242 (2000–2001).

⁴³ Riksadvokaten, *Rapport fra arbeidsgruppe som har sett på saksflyt i saker som gjelder overgrep mot barn*, 2019, s. 66.

8.3.2 Ulik saksbehandlingstid

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden varierer i dag på tvers av tingrettene. Videre har saksbehandlingstiden en tendens til å variere over tid i den enkelte tingrett. Dette innebærer at hvor raskt den enkelte får sin sak avgjort av domstolen, kan avhenge av hvor i landet man bor, og når man fremmer saken for tingretten.

For å sikre gjennomføring av domstolenes kjerneoppgaver har Stortinget nedsatt mål for behandlingstid av ulike sakstyper. For tvistesaker er behandlingstiden satt til seks måneder. For straffesaker er behandlingstiden på én måned for enedommersaker og tre måneder for meddomsrettssaker. Tilnærmet alle tingretter når målet om saksbehandlingstid på én måned for enedommersaker. Det er derimot store variasjoner mellom tingrettene når det gjelder behandlingstiden for tvistesaker og meddomsrettssaker, og en økende andel når ikke målet.⁴⁴

Variasjoner i saksbehandlingstid mellom domstoler ble nylig undersøkt av en arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet, som den 1. februar 2019 la fram en rapport med forslag til tiltak for effektivisering av saksflyt i saker om vold og seksuelle overgrep mot barn. Her ble enkelte eksempler på variasjoner i saksbehandlingstid trukket fram:

«Domstoler som ligger nær hverandre geografisk kan ha store variasjoner i saksbehandlingstid i f.eks. meddomsrettsaker, til tross for at de betjener samme politidistrikt. Øvre Romerike tingrett hadde i 2017 f.eks. en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 6,9 måneder, og Nedre Romerike tingrett, 5,3 måneder. Begge mottar straffesaker fra Øst politidistrikt. Til sammenligning hadde Oslo tingrett 3,2 måneder i gjennomsnittlig saksbehandlingstid og mottar straffesaker fra Oslo politidistrikt. Sunnhordaland tingrett på Stord hadde eksempelvis en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 4,5 måneder, mens Stavanger tingrett hadde 2,8 måneder i gjennomsnitt i 2017. Begge mottar bl.a. straffesaker fra Sør-Vest politidistrikt.»⁴⁵

⁴⁴ Se Samfunnsøkonomisk analyse AS, *Økonomiske konsekvenser av ABE-reformen for domstolene*, rapport 27/2018, punkt 3.6. Spørreundersøkelsene kommisjonen har gjennomført viser at 66 prosent av offentlig oppnevnte advokater, bistandsadvokater, sakkyndige og tolker mener saksbehandlingstiden varierer mellom domstolene. 44 prosent av publikum har samme oppfatning. Se brukerundersøkelser fra Norstat og Opinion henholdsvis s. 50 og 22.

Det ble videre lagt til grunn at lengden på saksbehandlingstid i stor grad henger sammen med antall ansatte i de enkelte domstolene, og at arbeidsmengden styres av antall saker som bringes inn for retten, hvilket domstolene selv ikke styrer.

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

Forskjellene i saksbehandlingstid kan på et overordnet nivå ikke forklares med forskjeller i domstolstørrelse. Både mindre og større tingretter har perioder med lengre saksbehandlingstid. Noen små tingretter har likevel hatt særlig lang saksbehandlingstid over lengre tid.⁴⁶

Dette kan ha sammenheng med at små domstoler generelt er mer sårbare for sykefravær, feriefravær, permisjoner mv. Dette er noe domstolene selv fremhever i innspill til kommisjonen. Videre viser spørreundersøkelsene kommisjonen har gjennomført at 42 prosent av de ansatte i domstolene mener sykdom eller andre uforutsette hendelser som oftest betyr at berammede saker eller andre arbeidsoppgaver må utsettes.⁴⁷ Et eksempel kan hentes fra Fosen tingretts årsrapport fra 2017, der det fremgår at sorenskriverens benbrudd førte til omberamning av flere saker, uforsvarlig lang saksbehandlingstid i en del tvistesaker og uforsvarlig lang tid fra hovedforhandling til dom i enkeltsaker.⁴⁸ Det er uheldig overfor brukerne at sykefravær hos én person får avgjørende betydning for domstolens samlede saksbehandlingstid. I små enheter kan det i enkelte tilfeller være vanskelig å unngå.

8.3.3 Mangel på sikre og tidsmessige lokaler

Det har vært et betydelig antall uønskede sikkerhetshendelser i norske domstoler de senere årene. I perioden 1. januar 2014 til 1. mai 2017 ble det i alt registrert 102 anmeldte forhold i domstolene (trusler og voldshendelser). De fleste registrerte hendelsene retter seg mot domstolene/tinghusene og dommere/dommerfullmektiger. I underkant av 75 prosent av hendel-

⁴⁵ Riksadvokaten, *Rapport fra arbeidsgruppe som har sett på saksflyt i saker som gjelder overgrep mot barn*, 2019, s. 42.

⁴⁶ Se Domstolkommisjonen, Vedlegg del I-V.

⁴⁷ Se brukerundersøkelser fra Norstat og Opinion s. 82.

⁴⁸ Fosen tingrett: *Årsrapport 2017*, s. 2 og *Årsrapport 2018*, s. 4, tilgjengelig på www.domstol.no.

sene er rettet mot tingrettene. Domstoladministrasjonen antar at det i tillegg skjer hendelser som ikke rapporteres.⁴⁹ Spørreundersøkelsene kommisjonen har gjennomført viser at en av fire ansatte i domstolene er bekymret for sikkerheten på sin arbeidsplass. Av disse har halvparten motatt trusler eller følt seg truet i forbindelse med sitt arbeid.⁵⁰

Antallet uønskede hendelser i domstolene illustrerer et klart behov for sikkerhetskontroll. I 2018 fikk domstolloven også en ny bestemmelse om dette: Etter § 132 a første ledd kan nå enhver som søker adgang til domstolens lokaler, pålegges sikkerhetskontroll etter beslutning fra domstolleder. Kontrollen kan gjennomføres ved bruk av kroppsskannere, visitasjon, metalldetektor, gjennomlysning av bagasje m.m.⁵¹ Det er Domstoladministrasjonen som avgjør ved hvilke domstoler det skal etableres permanent sikkerhetskontroll, jf. domstolloven § 132 a fjerde ledd.

Per 2019 er det bare Høyesterett og Oslo tinghus som har permanent sikkerhetskontroll med metalldetektor for besøkende. I 2018, det første hele året med etablert sikkerhetskontroll i Oslo tinghus, ble det tatt beslag i 35 ulovlige gjenstander. Dette var blant annet springkniver, batangkniver, «kredittkortkniver» og en gasspistol. Som følge av sikkerhetskontrollen har antallet saker med behov for forsterket sikkerhet gått ned.⁵² Det må også antas at sikkerhetskontrollen i seg selv har ført til at færre forsøker å ta med seg ulovlige gjenstander inn.

De øvrige domstolene mangler nødvendig sikkerhetskontrollutstyr. Årsaken til dette er i hovedsak manglende økonomiske midler. Med 60 tingretter fordelt på enda flere lokaliteter er det behov for betydelige investeringer.

Tilgang på gode og sikre domstolslokaler bør ikke avhenge av hvor i landet man er bosatt. Det er heller ingen grunn til at den tredje statsmakt ikke skal holde et like høyt sikkerhetsnivå som de øvrige to.

Videre er det klart at behovet for bygningsmessige investeringer gjør seg gjeldende på langt flere områder enn det rent sikkerhetsmessige. Flere av dagens tinghus tilfredsstillende ikke kravene til et forsvarlig arbeidsmiljø. Flere tinghus

har også behov for bedre fasiliteter når det gjelder venterom for vitner, lokaler for konferanser mellom advokater og klienter, arrestlokaler og parkering. Mange bygg er heller ikke universelt utført, og er ikke tilrettelagt for personer med særskilte behov.⁵³

8.3.4 Teknologisk etterslep

Det er i dag bred enighet om at domstolene må tilpasses den digitale tidsalder.⁵⁴ Twistemålsutvalget foreslo allerede i 2001 teknologinøytrale og teknologifremmende bestemmelser, og Domstoladministrasjonen har gjennom prosjektet *Digitale domstoler* en langsiktig satsing for å effektivisere og modernisere domstolene, se punkt 10.2. Likevel er det et betydelig teknologisk etterslep i domstolene.

Siden tvisteloven trådte i kraft i 2008, har domstolene hatt plikt til å foreta opptak av forklaringer som avgis under hovedforhandlinger i sivile saker, jf. tvisteloven § 13-7 første ledd. En tilsvarende opptaksplicht for straffesaker ble innført i 2018, jf. straffeprosessloven § 23.⁵⁵ Det overordnede formålet med lyd- og bildeopptak av parts- og vitneforklaringer er å styrke rettssikkerheten gjennom å sikre forklaringens innhold for ettertiden. Det kan også være hensynsfullt overfor vitner, og det kan bidra til å gjøre behandlingen i lagmannsretten mer effektiv. Lovens unntak om at opptak kan unnlates dersom retten ikke har opptaksutstyr tilgjengelig, er likevel i praksis hovedregelen.⁵⁶ Årsaken er manglende bevilgninger til å utstyre landets 400 rettssaler med nødvendig opptaksutstyr. Som konsekvens er Norge det eneste landet i Europa som ikke har notoritet over hva tiltalte og vitnene har forklart i førsteinstans.⁵⁷

⁴⁹ Per Erik Bergsjø, *Erstatningsordning for domstolansatte: En utredning om en særskilt erstatningsordning for dommere og andre domstolansatte ved alvorlige sikkerhetshendelser*, Domstoladministrasjonen, 2017, s. 18–19.

⁵⁰ Se brukerundersøkelser fra Norstat og Opinion s. 107–108.

⁵¹ Prop. 62 L (2017–2018) s. 46.

⁵² Oslo tingretts årsmelding 2018, tilgjengelig på www.domstol.no.

⁵³ Spørreundersøkelsene kommisjonen har gjennomført viser at nærmere halvparten av publikum (44 prosent) mener ventarealene i domstolene kunne vært bedre. Av ansatte med personalansvar opplever nærmere halvparten (45 prosent) at bygget de jobber i ikke, eller bare delvis, er tilpasset personer med særskilte behov. Se brukerundersøkelser fra Norstat og Opinion henholdsvis s. 31 og 96.

⁵⁴ Se f.eks. NOU 2001: 32 A *Rett på sak* og NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*.

⁵⁵ Jf. lov 22. juni 2018 nr. 79 om endringer i straffeprosessloven og tvisteloven (opptak og gjenbruk av forklaringer i retten). Om bakgrunnen for endringene, se Prop. 63 L (2017–2018), jf. Innst. 342 L (2017–2018).

⁵⁶ Se lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 13-7 annet ledd bokstav b og lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangen i straffesaker (straffeprosessloven) § 23 annet ledd bokstav a.

⁵⁷ Domstoladministrasjonen, *Fra papir, permer og post til digitale, sømløse rettsprosesser* s. 10, tilgjengelig på www.domstol.no.

Det teknologiske etterslepet i domstolene strekker seg i tillegg langt utover mangelen på lyd- og bildeopptak. Selv om prosesslovgivningen i stor grad åpner for bruk av fjernmøteteknikk, har også her mangel på nødvendig utstyr satt begrensninger for bruken i praksis. Domstolene er i tillegg et godt stykke unna å nå Domstoladministrasjonens mål om at alle domstoler skal være papirløse, både i intern saksbehandling, i rettsmøtene og i kommunikasjonen med aktørene i saken. Rettssalene har teknisk utstyr av varierende kvalitet, og mange rettssaler er ikke utstyrt overhodet.⁵⁸

Dersom det skal være rasjonelt å investere i digitalt utstyr med innretninger for lyd- og bildeopptak i rettssalene, bør det legges til rette for at rettssalene blir brukt mest mulig. Kommisjonens kartlegging av aktivitetsnivået i rettssalene viser imidlertid at tingrettene disponerer langt flere rettssaler enn behovet tilsier, se punkt 13.4.2. Med andre ord er rettssalsbelegget lavt i mange tingretter. Det er i tillegg store forskjeller mellom domstolene. Det er en utfordring med dagens struktur at domstolene samlet sett disponerer flere rettssaler enn det er behov for. Det er ikke rasjonelt å investere i digitalt utstyr i rettssaler som står tomme store deler av dagen.

8.3.5 Endrede økonomiske rammebetingelser

Selv med et godt utgangspunkt står norsk økonomi overfor utfordringer. Over tid vil handlingsrommet i offentlige finanser reduseres, noe som vil få betydning for all statlig virksomhet.⁵⁹ Fellesskapets ressurser må utnyttes best mulig, og effektiviteten i offentlig sektor må bedres. Dette gjelder også for domstolene.

I likhet med andre statlige virksomheter står domstolene allerede i dag overfor effektiviseringskrav. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble i 2015 innført som en fast del av statsbudsjettet, og regjeringen forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive.⁶⁰

⁵⁸ Spørreundersøkelsene kommisjonen har gjennomført viser at nærmere halvparten (44 prosent) av offentlig oppnevnte advokater, bistandsadvokater, sakkyndige og tolker mener det er forskjeller mellom domstolene når det kommer til hvor hensiktsmessige rettssalene er innredet. Blant de ansatte mener 27 prosent at ingen eller bare noen av rettssalene er godt nok utstyrt. Se brukerundersøkelser fra Norstat og Opinion henholdsvis s. 63 og 103.

⁵⁹ NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*.

⁶⁰ Prop. 1 S (2016–2017).

En betydelig andel av bevilgningene domstolene mottar, går til lønn og leie av lokaler. Domstolstrukturen setter i dag rammer for hvordan Domstoladministrasjonen kan disponere midlene Stortinget bevilger. Domstolenes virksomhet er sterkt lovregulert, og mulighetene for ytterligere effektivisering av domstolene under dagens strukturer er begrenset.

Domstolene har i dag ikke like gode forutsetninger til å redusere sine kostnader. Det er mer utfordrende å redusere antall stillinger eller stillingsprosjenter for mindre tingretter enn for større tingretter. Hertil kommer at det er en nedre grense for hvor liten en tingrett kan bli, og hvor mange ansatte en tingrett må ha.

Krav om effektivisering tilsier at det i tiden fremover blir desto viktigere med vekst i arbeidsproduktivitet, og at de materielle ressursene brukes hensiktsmessig. Dagens tingrettsstruktur har slik sett et forbedringspotensial. Strukturen gjør at ressursutnyttelsen i domstolene ikke er optimal, se nærmere om dette i punkt 13.3.

8.4 Innspill fra tingrettene

Mange av de utfordringene som er trukket fram i dette kapitlet, er fremhevet av tingrettene gjennom innspill til kommisjonens arbeid med domstolstruktur.

Totalt har kommisjonen mottatt over 80 skriftlige innspill relatert til strukturendringer, fra tingretter, jordskifteretter, lagmannsretter, advokater, politikere mv. Flertallet av innspillene omhandler tingrettsstruktur, og nær halvparten av disse er fra tingrettene selv. Det er innspill fra sorenskriverne, dommere, administrativt ansatte og tillitsvalgte. I tillegg har kommisjonen fått en rekke muntlige innspill gjennom regionale samlinger med domstolledere i alle lagdømmer.

De fleste tingrettene er positive til strukturendringer. Hensynet til fleksibilitet og effektivitet er særlig trukket fram. Mange tingretter ønsker å bli større for å være bedre rustet til å sette av nok tid og ressurser til å profesjonalisere administrasjon og ledelse samt anvende ressurser på områder som IKT, sikkerhet og beredskap. Flere har påpekt at dette kan frigjøre knappe dommerressurser som i dag brukes på slike oppgaver i små domstoler.

Mange tingretter ønsker større fagmiljøer. Det gjelder også mange av de minste tingrettene (to til fire dømmende årsverk). Det er blant annet fremhevet at større faglige og sosiale miljøer er viktig for å kunne gjennomføre moderat spesialisering

og bedre dommerrekrutteringen. Det er også fremhevet at større domstoler er mindre sårbare, ikke bare når det gjelder sykdomsfravær og annet fravær, men også når det gjelder habilitet.

Flere tingretter fremhever at behovet for større fagmiljøer må avveies mot hensynet til å sikre en akseptabel reiseavstand for brukerne. Samtidig er det også påpekt at behovet for reising blir mindre etter hvert som domstolene tar i bruk nye digitale løsninger for å gjennomføre rettsmøter.

Kommisjonen har også mottatt innspill fra tingretter som ikke ønsker endringer i strukturen. Det fremheves at domstolene er viktige for lokalsamfunnet, og at de ikke må flyttes for langt unna

folket de skal tjene. Dommerne bør ha lokalkunnskap og forståelse av dagliglivet i rettskretsen. Dette er særlig trukket fram som viktig i sakstyper der tingrettene får mange personlige henvendelser, eksempelvis tvangssaker, dødsfalls- og skiftesaker, notarialforretninger mv.

Samlet sett viser innspillene likevel at det er stor endringsvilje i de fleste tingrettene. Mange ønsker større fleksibilitet i arbeidshverdagen og mer tid og ressurser til å satse på utvikling av egen domstol. Samtidig spriker innspillene når det gjelder hvor stor grad av endring som ønskes, samt hvilke konkrete strukturelle endringer som bør foretas.

Kapittel 9

Europeiske utviklingstrekk

9.1 Større og færre domstoler

I Europa er det en utvikling i retning av færre og større domstoler i første instans. Eksempelvis pågår det nå en omfattende strukturreform ved domstolene i England og Wales, der mer enn halvparten av alle *magistrates' courts* er lagt ned siden 2010.¹ Reformen må ses i sammenheng med en tung satsing på modernisering av domstolene.² Det har gjort det mulig å investere i færre og mer moderne bygninger, i tillegg til at behovet for fysisk oppmøte er redusert. Et annet eksempel er reformen som ble gjennomført i Nederland i 2013–2014, der antall førsteinstansdomstoler ble redusert fra 19 til 11.

Også i de nordiske landene har strukturen vært endret. I Sverige er antall ordinære tingretter redusert fra 78 til 48, i Danmark er antall byretter redusert fra 82 til 24, og i Finland er antall ordinære tingretter redusert fra 97 til 20.

Ifølge The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) har noe av formålet med domstols sammenslåinger i mange europeiske land vært utjevning av arbeidsbelastning og omfordeling av ressurser.³ Eksempelvis innebar domstolsreformen i Belgia i 2013 at dommere i større grad kan bevege seg mellom domstoler innen samme geografiske område. I Slovenia har førsteinstansdomstolene blitt administrativt underlagt anneninstans, der domstolleder på bakgrunn av saksinnang kan beslutte at enkeltdommere også skal arbeide ved en annen førsteinstansdomstol i

samme distrikt. I Portugal er det opprettet en «pool» med hjelpedommere som skal avhjelpe uforutsette kapasitetsproblemer i de enkelte domstolene.⁴

Disse ordningene illustrerer at det i de senere årene er utviklet ulike løsninger i europeiske domstolssystemer som alle tar sikte på å bedre ressursutnyttelsen på tvers av domstolene. Enkelte land har også valgt å organisere domstolene som fullt ut regionale enheter. Dette innebærer at antallet førsteinstansdomstoler er betraktelig lavere enn antall virksomhetssteder (geografiske lokaliteter). Nederland er et godt eksempel på et slikt system: De elleve domstolene i førsteinstans har virksomhet på totalt 32 lokaliteter. Hver domstol anses som en organisasjon, som dekker ett geografisk område. Alle domstoler har virksomhet i flere byer innenfor dette området, bortsett fra domstolen i Amsterdam.

CEPEJ påpeker riktignok at ordninger med ambulerende eller utstasjonerte dommere kan være vanskelig å forene med å skape engasjement i tjenesten og motivasjon hos den enkelte. I tillegg er det viktig å sikre at utsikter til overføring – spesielt dersom dette kan gjøres uten samtykke fra den berørte – ikke blir et pressmiddel mot dommere som kan true deres uavhengighet.⁵

Ikke alle løsningene som er omtalt i dette punktet representerer dermed noen forbilledlig modell for å oppnå bedre ressursutnyttelse i domstolene. Omfanget og bredden i tiltak som er iverksatt andre steder, illustrerer først og fremst at optimalisering av ressursutnyttelse i domstolene er en utfordring som kan avhjelpes gjennom strukturelle tiltak.

¹ *Magistrates' courts* er førsteinstansdomstoler for de mindre tviste- og straffesakene hvor man dømmes av lekmenn. De er derfor ikke helt sammenliknbare med de norske tingrettene.

² Ministry of Justice, *Transforming Our Justice System*, by the Lord Chancellor, the Lord Chief Justice and the Senior President of Tribunals (september 2016)

³ CEPEJ, *Structural measures adopted by some Council of Europe member states to improve the functioning of civil and administrative justice*, 2016, punkt 3.1, avsnitt 43.

⁴ CEPEJ, *Structural measures adopted by some Council of Europe member states to improve the functioning of civil and administrative justice*, 2016, punkt 3.1, avsnitt 43–46.

⁵ CEPEJ, *Structural measures adopted by some Council of Europe member states to improve the functioning of civil and administrative justice*, 2016, punkt 3.1, avsnitt 47.

9.2 Strukture reformer i Norden

9.2.1 Innledning

Det har vært gjennomført strukture reformer i flere av de nordiske landene. Erfaringene derfra viser at strukturendringer kan være ett av flere virkemidler som kan skape større fleksibilitet for den enkelte domstol og på tvers av domstoler, ved å styrke små og sårbare fagmiljøer, jevne ut arbeidsbelastningen og bidra til et løft innen digitalisering og sikkerhet. Nedenfor omtales kort de strukture reformene som har vært gjennomført i disse landene de siste årene.

Når man sammenlikner den norske domstolstrukturen med andre strukturer, må det likevel utvises en viss forsiktighet. Hvor mange domstoler det enkelte land har i første instans, avhenger av om man bare ser på alminnelige domstoler, eller om man også medregner særdomstoler.

Både Sverige og Finland har et sideordnet system av alminnelige domstoler, forvaltningsdomstoler og andre spesialdomstoler. I Finland er Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen og Försäkringsdomstolen spesialdomstoler, og i Sverige er Arbetsdomstolen, Patent- og marknadsdomstolen og Patent- og marknadsöverdomstolen spesialdomstoler. Samtidig har Norge jordskifterettene samt atskillig flere statlige nemnder for behandling av sivile tvister, som hos oss kommer i tillegg til tingrettene.

Danmarks domstolssystem ligger nærmere det norske, ettersom prinsippet om generalistdommere som tjenestegjør i allmenndomstoler, står sterkt der.⁶ Det er imidlertid store forskjeller mellom Norge og Danmark når det gjelder geografi og befolkningstetthet. Her ligger Norge nærmere både Sverige og Finland.

Helt overordnet er det riktig å fremheve at Norge har langt flere alminnelige førsteinstansdomstoler enn både Sverige, Danmark og Finland. Norge har også atskillig færre innbyggere per tingrett. Dersom Norge skulle hatt like mange innbyggere per tingrett som Sverige, Danmark og Finland, ville vi hatt henholdsvis 26, 22 og 19 tingretter.⁷ Før strukturendringene ble gjennomført, lå tingrettsdekningen i disse landene nærmere den norske.

9.2.2 Sverige

Fra 1999 og til i dag har antallet ordinære tingretter i Sverige blitt redusert fra 78 til 48. I tillegg er antall forvaltningsdomstoler blitt redusert fra 18 til 12. Strukturendringene har skjedd gradvis, men de fleste ble gjennomført i perioden 1999–2003. Dagens 48 ordinære tingretter varierer i størrelse fra ti til flere hundre ansatte. Enkelte domstoler er spredt på flere lokaliteter.

Virkningene av strukturendringene ble utredet av den svenske riksrevisjonen og et ekspertutvalg i 2002–2003. Gjennom dybdeintervjuer med ansatte, publikum og aktører som jobber tett opp mot domstolene, fant man at reformen hadde redusert den bemanningsmessige sårbarheten i domstolene. Reformen hadde også lagt til rette for kompetanseutvikling i domstolene og forenklet domstolenes samarbeid og koordinering med øvrige samfunnsaktører og offentlige institusjoner. Samtidig medførte sammenslåingene lengre reisevei for enkelte av de ansatte ved domstolene. Reformen hadde heller ikke fått den positive rekrutteringseffekten mange forventet. Utvalget mente det var nødvendig å fortsette reformarbeidet, fortrinnsvis fordi mange tingretter fortsatt var små og bemanningsmessig sårbare.⁸

I 2008 ble det gjennomført en større domstolsreform i Sverige, *En modernare rättegång*. Reformen innebar først og fremst et digitaliseringsløft og en oppmykning av muntlighetsprinsippet. Det ble ikke gjort endringer av direkte betydning for strukturen i denne reformen. Det sentrale var at moderne teknologi i større grad ble tatt i bruk, slik at bevisopptak fra første instans kan gjenbrukes i andre instans, og parter og andre i større grad kan delta via videokonferanse. Evalueringen av reformen viste til at dette bidro til å øke effektiviteten og tilgjengeligheten samt redusere risikoen for at hovedforhandlinger blir utsatt.⁹

9.2.3 Danmark

I Danmark ble det i 2007 gjennomført en reform av domstolene, der antall byretter ble redusert fra 82 til 24. Reformen var den største endringen i organiseringen av danske domstoler på nesten

⁶ Danmark har en enda mer restriktiv holdning til opprettelse av særdomstoler enn Norge, se Danmarks Riges Grundlov § 61 annet punktum, som fastslår at «Særdomstole med dømmende myndighet kan ikke nedsættes».

⁷ Domstolkommisjonen, Vedlegg del I–V.

⁸ SOU 2003:5 *Förändringar i tingsrättsorganisationen: En utvärdering av sammanläggningar av tingsrätter 1999–2001*, og RRV 2002:9 *Granskning av tolv sammanlagda tingsrätter 1999–2001*.

⁹ SOU 2012:93 *Sammanfattning av betänkandet En modernare rättegång II: En uppföljning*.

hundre år.¹⁰ Med unntak av én byrett, som har to avdelinger, har byrettene i Danmark ikke virksomhet på flere lokaliteter.

Strukturreformen i Danmark ble gjennomført parallelt med en innholdsreform, som medførte en rekke endringer i domstolenes behandling av sivile saker og straffesaker. Reformen innebar at alle saker i utgangspunktet behandles av byrettene som førsteinstans, og at straffesaker kan prøves to ganger. Reformen åpnet også for at flere enn én fagdommer deltar ved avgjørelsen av sivile saker ved byrettene, såkalt kollegial behandling. Mange av byrettene ble vurdert å være for små til å kunne behandle sakene kollegialt.

Med unntak av byretten på Bornholm, som er den minste domstolen, med fire dømmende årsverk, har ingen av de danske byrettene færre enn ti dømmende stillinger. Om lag halvparten av byrettene har mellom 10 og 15 dømmende stillinger. Den største av byrettene er København byrett, med omtrent 220 ansatte, hvorav 40 dommere og ca. 20 andre i dømmende virksomhet.

Retten Rundt, et tidsskrift for de danske domstolene, har evaluert domstolsreformen og funnet at virkningene av reformen i all hovedsak har vært positive. Domstolene fikk større fagmiljøer, med muligheter for faglig fordypning i særskilte rettsområder. Den bemanningsmessige sårbarheten ble mindre, og det ble lettere å planlegge langsiktig og å koordinere samarbeid mellom aktørene i straffesakskjeden. Reformen medførte også økonomiske stordriftsfordeler, som gjorde domstolene mer kostnadseffektive. Samtidig økte reisetiden til domstolen for noen av de ansatte. Mange opplevde dette som en ulempe. Reformen

¹⁰ Betænkning 1398/2001 s. 81.

satte også sterke lokalpolitiske følelser i sving da den ble introdusert.¹¹

9.2.4 Finland

Det har over lengre tid pågått en strukturreform i Finland. Fra 1994 og til i dag har antall tingsrätter i Finland blitt redusert fra 97 til 20. Den siste endringen ble gjennomført i januar 2019. I tillegg ble antall forvaltningsdomstoler i 2014 redusert fra 8 til 6.

Tingsrättene varierer i størrelse. Flere av domstolene har virksomhet på flere lokaliteter av hensyn til geografiske forhold og lange avstander.

Formålet med den siste endringen i tingrettsstrukturen var ifølge forarbeidene å utjevne arbeidsbelastningen, legge til rette for dommerspesialisering, muliggjøre digitalisering og bedre sikkerheten i domstolene. Betydningen av økt reiseavstand og tilgjengelighet for publikum ble diskutert, men samtidig ble det lagt til grunn at økte kostnader for partene og deres prosessfullmektiger ikke var avgjørende. Man ville søke å avhjelpe behovet for reise gjennom e-tjenester og annen kundeservice.¹²

Det er særlig interessant å trekke erfaringer fra Finlands strukturendringer, først og fremst fordi formålet med endringene var å løse mange av de samme utfordringene som gjør seg gjeldende i norske domstoler. I tillegg har Finland og Norge store likheter i befolkningstall, areal og befolkningstetthet.

¹¹ Danmarks Domstole, *Retten Rundt*, Festschrift 2017, tilgjengelig på www.domstol.dk.

¹² Betänkande LaUB 11/2017 rd – RP 270/2016 rd, s. 4.

Kapittel 10

Digitalisering i domstolene

10.1 Domstoler i endring

Digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor inkluderer også domstolene.¹ Digitalisering har allerede medført betydelige endringer for domstolene, både i kontakten med brukere og i de interne arbeidsprosessene, og denne utviklingen vil fortsette. Digitale tjenester kan, hvis de tas i bruk på en god måte, bidra til å gjøre domstolene mer tilgjengelige, arbeidet mer effektivt og kvaliteten på tjenestene høyere.

Publikum har i tillegg høye forventninger til enklere og raskere kontakt med offentlige institusjoner.² Domstolene må ta disse forventningene på alvor for å sikre at de fortsatt skal være samfunnets foretrukne konfliktløser.

Også internasjonalt skjer det endringer av rettsvesenet. De fleste europeiske land har investert betydelig i teknologiske løsninger og nye digitale tjenester i domstolene.³ Den kanskje mest omfattende reformen finner sted i domstolene for England og Wales, hvor det er bevilget mer enn 8,6 milliarder kroner til digitaliseringsarbeid.⁴

For utviklingen i Norge er det også relevant å studere internasjonale initiativ på det digitale området, blant annet arbeidet som pågår i organisasjonene European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) og Council of Europe European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) med å utveksle informasjon om og utvikle videre bruk av teknologi i domstolene. Et annet eksempel er et forskningsprosjekt i regi av Nordisk ministerråd og Syddansk Universitet hvor man skal kartlegge digitalisering ved domstolene i

Norden og de baltiske landene med tanke på å øke samarbeidet mellom disse landene.

Nye teknologiske verktøy og digitale tjenester må utredes grundig før de tas i bruk, og implementeres under nøye oppfølging og evaluering. På ethvert steg i utviklingsprosessen må man ivareta rettighetene til den enkelte part i en retts sak og tilliten til rettssystemet som helhet. Eksempelvis må personvernlovgivningens krav om innebygget personvern ved bruk av nye digitale tjenester til behandling av personopplysninger ivaretas.

Temaet i denne utredningen er hvilke konsekvenser digitalisering og digital transformasjon av domstolene vil kunne ha for domstolstrukturen. Domstolkommisjonen vil i delutredning II se nærmere på digitalisering og digital transformasjon av domstolene i sin helhet. Det er både spørsmål om hvilken betydning nye digitale tjenester kan ha for domstolenes og berørte parter arbeidsprosesser, og hvordan digital transformasjon kan skje med tilstrekkelig hensyntagen til domstolenes uavhengighet og sentrale prinsipper om rettssikkerhet.⁵

10.2 Pågående digitaliseringsarbeid

Den teknologiske utviklingen av domstolene, både i Norge og internasjonalt, har særlig knyttet seg til saksbehandlingsplattformer, herunder kommunikasjon med brukerne og integrerte løsninger med andre aktører. De norske domstolene har saksbehandlingssystemet LOVISA og Aktørportalen for elektronisk utveksling av dokumenter og saksinformasjon mellom domstolen og berørte aktører, i første rekke advokater.

Digitale domstoler er Domstoladministrasjonens langsiktige satsing for å effektivisere og

¹ Se Meld. St. 27 (2015–2016).

² Se for eksempel TNS Kantar, *Den digitale borger. En kvalitativ studie av den digitale hverdagen*, 2019.

³ CEPEJ studies no. 24, *Use of information technology in European court*, 2016 og ENCJ, *The Warsaw Declaration on the future of justice in Europe*, 2016, avsnitt 4.

⁴ Ministry of Justice, *Transforming Our Justice System*, by the Lord Chancellor, the Lord Chief Justice and the Senior President of Tribunals (september 2016).

⁵ Regjeringen signaliserer gjennom digitaliseringsstrategien for 2019–2025 at en vil legge mer vekt på grunnleggende disruptive endringer snarere enn kontinuerlige forbedringer, altså mer vekt på digital transformasjon enn digitalisering. Se Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *En digital sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, Oslo, 2019.

modernisere rettsprosessen. Målet er at domstolene som er med i satsingen, skal være papirløse innen 2023. Senere skal øvrige domstoler inkluderes. Satsingen utføres i samarbeid med domstolene og består av en rekke delprosjekter, blant annet videreutvikling av Aktørportalen, forenkling av skifte/dødsbobehandling og elektronisk forkyning.⁶

Et annet delprosjekt er ESAS-prosjektet (*Elektronisk Samhandling mellom Aktørene i Straffesaksjeden*). Dette er et samarbeid mellom Domstoladministrasjonen, Politidirektoratet og kriminalomsorgen. Behovet for bruk av digital kommunikasjon under straffesaksbehandlingen har de senere år vært fremhevet og utredet med jevne mellomrom, og det pågår flere prosjekter som har som mål å gjøre behandlingen digital.⁷

En arbeidsgruppe med representanter fra Advokatforeningen, Dommerforeningen, Politidirektoratet, riksadvokaten og Domstoladministrasjonen har utarbeidet en tilråding om digital samhandling og gjennomføring av digitale aktorater.⁸

I nær fremtid bør opptak av lyd/bilde være mulig i de fleste rettssaler. Dette gjelder også videoteknologi med mulighet for fjernmøter. I Tromsø tinghus er det gjennomført et prøveprosjekt kalt *Opptak i retten*. Hensikten er å finne ut hva som kreves av utstyr og regelverksendringer for å sikre opptak på en smidig måte. Prosjektet er utvidet til ytterligere en tingrett og en lagmannsrett.

Det er åpenbare utfordringer med å forsøke å skissere hvilke teknologiske løsninger som er aktuelle i domstolene på lengre sikt. Men man kan legge til grunn at allerede eksisterende teknologi i økende grad vil bli tatt i bruk, som tale-til-tekst-funksjon, automatisert oversettelse og gjenbruk av lyd- og bildeopptak ved digitale søk. Det kan bidra til økt rettssikkerhet.

Videre er mulighetsrommet stort når det gjelder kunstig intelligens. Deler av saksbehandlingen vil kunne bli automatisert, det vil si at enkelte oppgaver ikke lenger utføres av dommere eller saksbehandlere. Saksforberedelsen vil i større grad kunne bli en datastyrt prosess. Dommere vil kunne få hjelp av teknologi som beslutningsstøtte (teknologisk utreder) til å analysere bevis og andre dokumenter, men også rettskilder.

⁶ Domstoladministrasjonen, *Digitale domstoler*, tilgjengelig på www.domstol.no.

⁷ Se NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, punkt 6.2.1.

⁸ *Samhandling i gjennomføring av digitale straffesaker: Anbefaling fra en arbeidsgruppe nedsatt av Advokatforeningen, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Domstoladministrasjonen og representanter utpekt av Dommerforeningen*.

For enkelte avgjørelser vil også beslutninger kunne automatiseres. En slik utvikling reiser mange vanskelige og prinsipielle spørsmål som må utredes, også internt i domstolene.

Digitalisering er ikke bare et spørsmål om tekniske løsninger for nye eller endrede arbeidsprosesser, men også om rettslig rammeverk. Ofte virker dette sammen. Da Aktørportalen skulle gjøres obligatorisk, medførte dette endringer i domstoloven § 197 a med tilhørende forskrift. Også lovgivningen, herunder prosesslovgivningen, vil påvirkes av at domstoler, forvaltning og politi i større grad tar i bruk nye digitale tjenester i sin saksbehandling og sine beslutningsprosesser. Som et ledd i digitaliseringen er det derfor nødvendig at lover og forskrifter gjøres digitaliseringsvennlige, herunder legger til rette for automatiserte beslutningsprosesser der det er ønskelig, for eksempel i enklere saksbehandlingsarbeid.⁹ En slik utvikling er i samsvar med målene beskrevet i Regjeringens digitaliseringsstrategi for 2019–2025, der det heter at Regjeringen vil «foreta en gjennomgang av regelverk for å kunne vurdere å fjerne gjenstående hindringer for digitalisering med utgangspunkt i sammenhengende tjenester».¹⁰

10.3 Digitalisering og domstolstruktur

10.3.1 Innledning

Digitaliseringen av domstolene har betydning for hvordan domstolene skal organiseres, også med hensyn til struktur. Dette er drøftet løpende i utredningen. I dette kapittelet gis det likevel en oversikt over de viktigste temaene knyttet til digitalisering og struktur. Bruk av nye digitale tjenester kan i fremtiden føre til enda mer gjennomgripende endringer av domstolene. Det bør derfor etableres en mer fleksibel struktur.

10.3.2 Tiltak for å avhjelpe reisetid

Nettbaserte kommunikasjonsløsninger og fjernmøteteknikk er hensiktsmessige digitale tjenester som kan hjelpe brukere til å få kontakt med domstolene uten å måtte reise til dem. Slike tjenester kan gjøre domstolene mer tilgjengelige og er i

⁹ Se NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, punkt 18.3.3 med videre henvisninger.

¹⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Én digital sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, Oslo, 2019.

tråd med den utviklingen man ser i samfunnet for øvrig.

Fjernmøter innebærer at en deltaker i et rettsmøte kan befinne seg på et annet fysisk sted. Kommunikasjonen skjer da enten via telefon eller som videokonferanse over nett med eller uten deling av dokumenter på skjerm (skjermdeling). Det er ingen prinsipiell teknologisk forskjell mellom telefonkonferanse og videokonferanse.

Nettbasert tvisteløsning kjennetegnes ved at bevis, saksinformasjon og argumenter sendes domstolen via en digital plattform. Dommeren avgir sin avgjørelse gjennom den samme plattformen. Saksbehandlingen er skriftlig og foregår ikke ved hjelp av lyd eller bilde. Prosessen er asynkron, i motsetning til ved rettsmøter, hvor alle er til stede fysisk eller virtuelt.

Se nærmere om tiltak for å avhjelpe belastning med reisetid til domstolene i punkt 15.5 følgende.

10.3.3 Samhandling mellom og internt i domstolene

Nye digitale tjenester muliggjør effektiv deling av informasjon på tvers av rettssteder og domstoler. Det vil påvirke arbeidet og arbeidsprosessene både internt i den enkelte domstol og mellom domstolene. Domstolene kan i større grad samarbeide om ulike administrative funksjoner. Det er allerede en utvikling i denne retningen. Domstoladministrasjonen besluttet i 2018 å samle domstolenes regnskaps- og lønnsfunksjoner i en landsdekkende enhet. Det samme kan gjøres for andre administrative støttefunksjoner som alle eller flere domstoler utfører.

Også for dømmende saker er det muligheter for økt samhandling. Skriftlige saker kan ha en nasjonal kø, eller dommere kan gå i turnus som e-dommere. Det vises i denne sammenhengen til familiedomstolen på New Zealand, der det er etablert et system med elektronisk saksbehandling

av hastesaker slik at det alltid er en dommer som behandler saken uavhengig av hvor i landet saken er anlagt.¹¹

For arbeidet internt i domstolene kan digitale verktøy ha stor betydning. Det legger til rette for at dommere og andre ansatte kan være lokalisert på ulike steder, men likevel tilhøre samme domstolorganisasjon. Felles beramming av saker, saksbehandlingsplattformer, løsninger for intern kunnskapsdeling, digitale arbeidsmapper og fjernmøteteknologi kan bidra til at den geografiske avstanden mellom kontorstedene får redusert betydning. Fordelene med at hele organisasjonen er samlet på ett sted, må avveies mot fordelene av å ha flere og mer spredte rettssteder. Gode digitale hjelpemidler kan i noen grad avhjelpe at fagmiljøer i det daglige ikke sitter samme sted. Samlet sett bidrar dette til at domstolsorganisasjonene blir mer fleksible, se kapittel 12.

10.3.4 Kostnader knyttet til digitalisering

Digitalisering har en betydelig kostnadsside, selv om det også over tid kan bidra til effektivisering av arbeidsprosesser og redusere behov for bemanning. Vedlikeholdskrevende digitale verktøy skal gjøres tilgjengelige for den enkelte dommer, i den enkelte rettssal, i den enkelte domstol. Det er derfor avgjørende at domstolene organiseres på en kostnadmessig forsvarlig måte som fremmer bruken av gode digitale verktøy. Dersom rettsmøter skal kunne gjennomføres digitalt, må rettssalene inneholde det nødvendige utstyret. Både innkjøps- og vedlikeholdskostnadene er høye. Investeringsbehovet taler for at antallet rettssaler reduseres. Dette blir vurdert nærmere i punkt 13.4.3.

¹¹ District Court of New Zealand, *Annual Report 2017*, side 25.

Kapittel 11

Særdomstolsutvalget og barnesaker i domstolene

11.1 Oppfølging av Særdomstolsutvalget

11.1.1 Innledning

Særdomstolsutvalget (NOU 2017: 8) har utredet om det bør opprettes en særdomstol for foreldretvister etter barneloven og saker om tvang etter barnevernloven (samlet omtalt som «barnesaker»). Utvalget avga sin utredning 9. mars 2017. Forslagene legger føringer for kommisjonens utforming av en ny domstolstruktur.

Særdomstolsutvalget foreslår en mer helhetlig behandling av barnesaker innenfor dagens domstolsystem. Fremfor å opprette en særdomstol anbefaler utvalget at barnesakene bør legges til et utvalg av dagens tingretter. Videre foreslår utvalget at fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker legges ned, og at alle barnesaker behandles av tingrettene i første instans. Et flertall i utvalget foreslår også at fylkesnemndslederne utnevnes til tingrettsdommere, og anbefaler at det innføres lovbestemte obligatoriske kompetansekrav for dommere som skal behandle barnesaker.¹

I Domstolkommisjonens mandat er det uttalt at kommisjonen ikke skal utrede temaer som nylig er utredet av Særdomstolsutvalget, med mindre kommisjonens øvrige forslag gjør det nødvendig med nye vurderinger av tema drøftet der.

Den 6. februar 2019 ble det kjent i en pressemelding at regjeringen har besluttet hvordan Særdomstolsutvalgets forslag skal følges opp.² Det fremgår av pressemeldingen at det skal arbeides videre med å samle barnesakene i noen tingretter. Det er vist til at oppfølgingen vil inngå som en naturlig del av Domstolkommisjonens arbeid og regjeringens oppfølging av dette. Regjeringen har videre besluttet at fylkesnemndene skal bestå som

det forvaltningsorgan som fatter vedtak i barnevernssakene. Det innføres ikke lovbestemte obligatoriske kompetansekrav for dommere.

I brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 12. april 2019 er Domstolkommisjonen bedt om å legge pressemeldingen til grunn for sitt arbeid, se punkt 2.2. I tråd med mandatet og brevet vil kommisjonen derfor ikke foreta noen ny vurdering av Særdomstolsutvalgets forslag. Kommisjonen vil derimot i tråd med regjeringens beslutning vurdere hvilke konsekvenser kravene til fagmiljø og spesialisering har for domstolene i dag, og hvordan de best kan tilpasses en ny domstolstruktur.

11.1.2 Krav til fagmiljø

Særdomstolsutvalget stiller nye krav til organer som skal behandle barnesaker. For å sikre at sakene behandles i et sterkt fagmiljø med bred erfaring fra feltet, og med mer spesialisert behandling, bør barnesaker bare legges til domstoler av en viss størrelse. Formålet med mer spesialisert behandling er å øke kompetansen og erfaringen hos de aktuelle dommerne.

Særdomstolsutvalget anbefaler at de utvalgte tingrettene som et utgangspunkt bør ha minst fem dømmende årsverk til behandling av barnesaker for å kunne få et sterkt nok fagmiljø. Siden tingretten også skal behandle andre sakstyper, må domstolen være en del større, anslagsvis ti dømmende årsverk. Utvalget legger til grunn at bare 14 av dagens domstoler er av en slik størrelse.

Etter å ha tatt i betraktning også hensyn til bosettingsmønstre, geografiske avstander og kommunikasjonsmuligheter antar Særdomstolsutvalget at antall tingretter som skal behandle barnesaker, bør være klart høyere enn dagens antall fylkesnemnder (12), men betydelig lavere enn dagens antall tingretter (60). Utvalget mener at tallet bør ligge et sted mellom 20 og 30 tingretter. Noen av utvalgsmedlemmene mener at antallet tingretter som behandler barnesaker, ikke

¹ NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*, punkt 2.1.

² Pressemelding fra Justis- og beredskapsdepartementet av 6. februar 2019 (pressemelding nr. 7 – 2019).

bør være høyere enn 20, for å sikre de beste muligheter for et sterkt fagmiljø, med organisering i avdelinger eller faggrupper. Andre mener at andre hensyn tilsier at antallet tingretter bør være nærmere 30, og at man likevel kan sikre et sterkt fagmiljø.³

Det er grunn til å påpeke at Særdomstolsutvalgets anbefaling om spesialisert behandling i domstoler av en viss størrelse ikke først og fremst er begrunnet i et behov for mengdetrening. I dag utgjør barnesakene en stor del av den sivile porteføljen i mange små tingretter, slik at mange dommere i dag behandler barnesaker relativt ofte. Særdomstolsutvalgets anbefaling synes derimot først og fremst å være begrunnet i et behov for å bygge opp kompetansesentra rundt barnesakene, i miljøer der flere har gode kvalifikasjoner innenfor det samme fagområdet.⁴

11.1.3 Konsekvenser for domstolstrukturen

Regjeringens beslutning om å gjennomføre Særdomstolsutvalgets forslag om at barnesakene bare skal behandles i utvalgte av dagens tingretter, vil få stor betydning for ressursutnyttelsen i mange av de minste tingrettene som ikke oppfyller kravene til fagmiljø. Som nevnt ovenfor utgjør barnesaker i dag en relativt stor del av den sivile porteføljen i mange av de minste tingrettene. Domstoladministrasjonen anslår at bemanningsbehovet vil falle med mellom 10 og 20 prosent dersom man tar ut barnesakene.⁵

Barnesakenes innvirkning på bemanningsbehovet i tingrettene er et eksempel på at dagens struktur er svært sårbar for endringer i saksporteføljen. Allerede i dag er arbeidsbelastningen mellom ulike domstoler skjev. Fordi det er nødvendig med en viss minimumsbemanning uavhengig av saksinnang, vil denne skjevheten forsterkes hvis barnesakene bare legges til utvalgte tingretter med tilstrekkelig store fagmiljø. Det vil medføre at effektiviteten i domstolene samlet sett blir ytterligere svekket.

Kravet om mer spesialisert behandling av barnesaker må ses som en del av et større bilde. Det må påregnes at domstolene i årene som kom-

mer, vil møte krav om andre endringer av minst like stort omfang, herunder økte forventninger om spesialisert behandling av flere sakstyper.

Etter kommisjonens syn bør den fremtidige domstolstrukturen være så fleksibel at domstolene er i stand til å møte den typen endringer i sakstilfang og spesialisering som Særdomstolsutvalget foreslår, uten at det er nødvendig å foreta nye strukturendringer. For å forhindre at dagens strukturelle skjevhet i kapasitetsutnyttelse forsterkes, bør alle domstoler ha et fagmiljø av en slik størrelse at det er mulig med moderat spesialisering i utvalgte saker.

Hensynet til likebehandling av borgerne tilsier videre at alle domstolene behandler barnesaker. Dette er en sakstype som gjelder sårbare grupper, og hvor en viss nærhet til domstolene kan være viktig. Dersom barnesakene skal behandles av utvalgte tingretter, vil den geografiske avstanden mellom publikum og domstolene uansett bli større i disse sakene. Alternativet er å gjennomføre strukturendringer som gjør alle tingretter rustet til å behandle barnesaker. Etter kommisjonens syn er det en bedre løsning enn å opprettholde domstoler som ikke kan tilby de tjenestene innbyggerne i rettskretsen har behov for.

På denne bakgrunn mener kommisjonen at alle tingrettene i en ny struktur i utgangspunktet bør være av en slik størrelse at de er i stand til å behandle barnesakene ut fra de kriteriene Særdomstolsutvalget har stilt opp.

Sakstilfanget må gjenspeile dette, og det må legges til rette for moderat spesialisering i barnesaker innenfor hver enkelt domstol.

Det er vanskelig å angi en nøyaktig minste-størrelse for at domstoler skal få et tilstrekkelig fagmiljø til å behandle barnesakene. Det sentrale poenget er at barnesakene må samles i færre og større enheter, med mulighet for større grad av spesialisering. Som også Særdomstolsutvalget selv påpeker, vil det være nødvendig å gjøre enkelte tilpasninger fra en antatt minimums-størrelse.⁶ Dette gjelder også i en ny struktur.

I likhet med Særdomstolsutvalget mener kommisjonen at Indre Finnmark tingrett står i en særstilling på grunn av den samiske dimensjonen. Hensynet til å sikre tilstrekkelig kompetanse i samisk språk og kultur er utvilsomt viktig også i saker som gjelder barn. Hensynet til sterke fagmiljøer må derfor avveies mot den samiske dimensjonen.

³ NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*, punkt 18.2.

⁴ NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*, punkt 18.2.

⁵ Domstoladministrasjonens beregninger, basert på ressursfordelingsmodellen, som benyttes ved fordelingen av økonomiske midler mellom tingrettene.

⁶ NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*, punkt 18.2.

Også enkelte andre steder i landet vil det etter kommisjonens syn være behov for justeringer, først og fremst for å unngå for store reiseavstander for publikum.

11.2 Familievernutvalget og barnelovutvalget

I tillegg til Særdomstolsutvalget er det nedsatt to utvalg som ser på spørsmål knyttet til barnelovsaker og domstolene.

Familievernutvalget ble oppnevnt i mai 2018 og foretar en helhetlig gjennomgang av familievern tjenesten. Utvalget skal levere sin utredning i form av en NOU i løpet av 2019. Utvalget har følgende i sitt mandat:

«Det er skadelig for barn å leve med høyt konfliktnivå over tid, og saker som er egnet for det bør løses på et tidlig stadium. Det er et mål at flere foreldre blir enige under mekling ved familievernkontorene som alternativ til domstolsbehandling.»⁷

Barnelovutvalget ble oppnevnt i desember 2018 og gjennomgår barneloven og barns rettigheter i

⁷ Familievernlovutvalgets mandat er tilgjengelig på regjeringen.no.

lys av blant annet menneskerettighetene. Utvalget skal legge fram forslag til en ny barnelov i august 2020. Av mandatet fremgår følgende:

«Det er et mål at flere saker med høyt konfliktnivå mellom foreldrene blir løst utenfor domstolene. God hjelp fra familievernet til familier etter samlivsbrudd og til foreldre med høyt konfliktnivå bidrar til dette. Utvalget bes vurderer [sic] hvordan rettslige reguleringer kan legge til rette for konfliktløsning på et tidlig stadium og hvordan dette kan reguleres i utkast til ny barnelov. Utvalget skal blant annet vurdere forslagene til Særdomstolsutvalget nærmere.»⁸

I begge mandatene fremheves det som en målsetting at foreldrekonflikter løses utenfor domstolene. Arbeidet til disse utvalgene vil derfor kunne medføre at antallet barnelovsaker for domstolene blir redusert. For de sakene som kommer for domstolene, vil det likevel være behov for spesialisert fagmiljø og dommere med særskilt kompetanse om barn. Derimot vil det, hvis andelen barnelovsaker skulle synke vesentlig, være enda mer utfordrende å skape tilstrekkelig store fagmiljøer innenfor dagens struktur.

⁸ Barnelovutvalgets mandat er tilgjengelig på regjeringen.no.

Kapittel 12

En fleksibel struktur

12.1 Innledning

Domstolenes rammebetingelser er i stadig endring. Det påvirker virksomheten. Saksinngangen i den enkelte domstol kan variere over tid. Det kan være mindre svingninger, for eksempel som følge av politireformen, men også mer varige endringer som følge av befolkningsendringer, eventuelt som følge av lovendringer som har betydning for saksfordelingen. Videre stiller ABE-reformen (avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen) krav til domstolene om effektivisering og innsparing. Endrede kommunikasjonsformer og digitalisering av offentlig sektor stiller forventninger om raske og mer brukerorientert saksbehandling.

Et fellestrekk ved disse endringene er at domstolene selv har begrenset innflytelse over dem. Dersom domstolene skal være rustet til å tilpasse seg endrede rammebetingelser i tiden fremover, bør strukturen utformes på en måte som gir domstolene større grad av fleksibilitet.

12.2 Behovet for fleksibilitet

Så langt vernetingsreglene er basert på sakens geografiske tilhørighet, er inndelingen i rettskretser styrende for saksfordelingen mellom tingrettene. Det medfører at det kan være sterk vekst i innkomne saker i én rettskrets, samtidig som saksmengden avtar i naborettskretsen. Befolkningsendringer vil antakelig bidra til å forsterke variasjonen i saksinngang på tvers av rettskretser, se punkt 8.3.1. Som følge av dette vil enkelte tingretter bli overbemannet, mens andre vil bli underbemannet. Man blir dermed nødt til å øke bemanningen i noen tingretter, samtidig som det vil være ledig kapasitet i andre tingretter. Dette følger av at det kan være vanskelig å redusere bemanningen når saksinngangen faller – særlig for tingretter som allerede har få ansatte. På denne måten fungerer rettskretsene i dagens struktur som en silostruktur der det er begrensede muligheter til å utjevne saksinngangen og utnytte kapasitet og

ressurser på tvers av rettskretsene. Dette får betydning for domstolenes muligheter til å levere tjenester av høy kvalitet, innen rimelig tid.

Kommisjonens undersøkelser tyder på at denne «siloeffekten» har betydning for produktivtetsnivået i domstolene, som varierer mellom rettskretsene. Sammenhengen mellom variasjoner i produktivitet, saksinngang og arbeidsbelastning fremgår av punkt 13.3.

12.3 Eksisterende virkemidler

Det er flere mulige virkemidler for å avhjelpe problemer med manglende fleksibilitet og ressursutnyttelse i domstolene. I europeiske domstolsystemer er flere løsninger tatt i bruk for å avhjelpe underbemannede domstoler, herunder vikarpooler med hjelpedommere, utstasjonerte dommere og andre former for ambulerende virksomhet, se punkt 9.1.

Det er enkelte virkemidler som kan fremme fleksibilitet også i de norske tingrettene. Domstoloven § 38 åpner for å overføre saker til en annen domstol, og § 19 annet ledd gir domstollederen adgang til å tilkalle dommere fra andre tingretter for å ta sete i retten i én eller flere bestemte saker. I praksis blir disse mulighetene likevel sjelden benyttet. I tillegg kan utnevnte dommere konstitueres til å gjøre midlertidig tjeneste i en sideordnet domstol (såkalt krysskonstituering).¹ Dette er midlertidige løsninger som bidrar til å løse utfordringer ved avviklingen av enkeltsaker.

Av mer permanente tiltak har Domstoladministrasjonen adgang til å opprette nye faste dommerstillinger som er felles for flere domstoler (såkalt flyttbare dommere).² Slike dommere gjør tjeneste ved flere domstoler som ligger i geografisk nærhet til hverandre, samtidig som de har

¹ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 55 e.

² Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 33 c annet ledd annet punktum.

fast tilknytning til én bestemt domstol.³ Dersom et allerede etablert fast embete skal være felles, kreves det samtykke fra den enkelte dommer.⁴ Ordningen forutsetter nødvendigvis en del reisevirksomhet.

Tilsvarende kan Domstoladministrasjonen opprette faste domstollederstillinger som er felles for flere selvstendige domstoler.⁵ Dette er nærmere beskrevet i punkt 16.2.6. Felles ledelse er et virkemiddel som kan skape større fleksibilitet mellom to eller flere domstoler, ettersom domstollederen har full lederkompetanse og fullt lederansvar i domstolene som inngår i ordningen.⁶ Med mindre to sorenskriverstillinger skulle bli ledige samtidig, synes fastsettelse av felles domstolledelse å kreve samtykke fra én eller flere involverte.⁷ I praksis har dette i enkelte tilfeller vært løst ved at en sittende sorenskriver stiller sitt embete til disposisjon og deretter har søkt på felles ledelsesembete i de aktuelle domstolene. Felles ledelse forutsetter en del reisevirksomhet hos domstollederen for å sikre tilstrekkelig tilgjengelighet og tilstedeværelse i domstolene som inngår i ordningen.⁸

Disse eksisterende ordningene krever ikke endringer i selve domstolstrukturen, men er derimot virkemidler som kan avhjelpe ressursutfordringer på tvers av rettskretsene.⁹ Ordningene kan være viktige for å sikre en fleksibel ressursutnyttelse i enkelttilfeller og er følgelig gode i lys av effektivitetshensynet. Kvalitetshensyn tilsier imidlertid at domstolene ikke bør innrettes på en måte som fordrer et sterkt behov for slike kompenserte tiltak. Tvert imot bør behovet for kompenserte tiltak reduseres betraktelig. Det er da nødvendig å adressere de underliggende strukturelle utfordringene og søke å gjøre domstolene bedre rustet til å utnytte ressurser på en effektiv og fleksibel måte, til det beste for brukerne.

³ Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) s. 188.

⁴ Anders Bøhn, *Domstoloven kommentarutgave*, 2. utgave, Oslo 2013, merknad 2 til § 33 c.

⁵ Forskrift 28. september 2015 nr. 1202 om felles faste dommerstillinger § 1 annet ledd.

⁶ Hovedformålene med ordningen er nettopp å øke fleksibiliteten, bedre ressursutnyttelsen og redusere sårbarheten i domstolene, se forskrift 28. september 2015 nr. 1202 om felles faste dommerstillinger § 2 første ledd.

⁷ Anders Bøhn, *Domstoloven kommentarutgave* 2. utgave, Oslo 2013, merknad 3 til § 33 c.

⁸ Forskrift 28. september 2015 nr. 102 om felles faste dommerstillinger § 8 tredje ledd.

⁹ Domstoler som inngår i ordninger med felles ledelse, består som selvstendige enheter, se forskrift 28. september 2015 nr. 102 om felles faste dommerstillinger § 2 tredje ledd.

12.4 Strukturelle endringer

12.4.1 Sammenslåing av rettskretser

Forskjeller i befolkningsvekst, saksinngang og arbeidsbelastning kan jevnes ut ved å slå sammen rettskretser. Dersom en rettskrets med sterk vekst i innkomne saker slås sammen med en rettskrets der saksmengden avtar, unngår man å måtte øke bemanningen i den ene rettskretsen samtidig som det er ledig kapasitet i den andre. Ved å slå sammen rettskretser kan man følgelig oppnå en mer effektiv ressursbruk, både av menneskelige ressurser i form av dommere og administrativt ansatte og av materielle ressurser som lokaler, rettssaler og digitale verktøy. Større rettskretser vil gi flere dømmende årsverk i hver domstol, noe som vil kunne gjøre domstolene mindre sårbare for endringer i saksinngang og ulike typer fravær hos ansatte. Slik kan domstolene bli bedre rustet til å nå målene om saksbehandlingstid, se punkt 8.3.2. Større rettskretser stiller likevel større krav til mobilitet, siden det vil innebære et noe større behov for reising enn i dag. Det vil derfor være naturlig å tenke seg en øvre grense på rettskretsstørrelsen.

Strukturendringer som tar sikte på å skape større rettskretser, skiller seg fra de eksisterende virkemidlene beskrevet i punkt 12.3, som er mer direkte rettet mot avviklingen av enkeltsaker. I motsetning til overføring av saker, tilkalling av dommere og krysskonstituering av dommere er sammenslåing av rettskretser et virkemiddel som skaper varige endringer. Det er også store forskjeller mellom å skape større rettskretser og å skape ordninger med felles ledelse og felles faste dommerstillinger. Domstoler som inngår i ordninger med felles ledelse, har fortsatt separate lokaler, saksbehandlingssystemer og rutiner. I en større rettskrets vil dette kunne være felles, i tillegg til at alle dommere og administrativt ansatte tilhører samme organisasjon. Dette tilsier at både faglige, administrative og digitale ressurser kan utnyttes mer effektivt uten at domstolene må belage seg på å tilkalle dommere eller overføre saker. Holdt opp mot ulempene ved større rettskretser, som i hovedsak begrenser seg til krav om mobilitet, virker sammenslåing av rettskretser som et slagkraftig og gjennomførbart virkemiddel.

12.4.2 Rettskretsens geografiske utstrekning

Hvor stor geografisk utstrekning den enkelte rettskrets bør ha for å oppnå en bærekraftig *organisasjon*, avhenger i stor grad av befolkningsgrunn-

laget. I befolkningstette områder vil rettskretsens geografiske utstrekning kunne være forholdsvis liten, men fortsatt gi en høy nok saksinnngang til at organisasjonen får en hensiktsmessig størrelse. I deler av landet der befolkningstettheten er lavere, vil en større rettskrets være nødvendig for at organisasjonen skal få en tilstrekkelig saksinnngang.

Hensynet til tilgjengelighet tilsier at domstolene bør ha nærhet til innbyggerne, og at reisetiden til domstolene ikke bør bli for lang, se kapittel 15. I rettskretser med stor geografisk utstrekning kan dette sikres ved at organisasjonen har virksomhet på flere steder. Jo større geografisk utstrekning rettskretsen har, desto større behov vil det være for flere rettssteder, eventuelt i form av *avdelinger*.

12.4.3 Avdelinger på ulike rettssteder innen samme rettskrets

Domstoloven § 19 fjerde ledd gir Domstoladministrasjonen adgang til å beslutte at tingrettene kan inndeles i avdelinger der saksmengden gjør det påkrevd. I dag er det åtte rettsavdelinger ved Oslo tingrett og fire ved Bergen tingrett. Rettsavdelingene er lokalisert på samme sted, i samme bygning.

I en struktur bestående av større rettskretser vil behovet for å dele organisasjonen inn i avdelinger bli større både av interne og eksterne årsaker. For det første kan saksmengden, antall ansatte og organisatoriske forhold innebære at det er hensiktsmessig med en inndeling i avdelinger på samme sted, tilsvarende det man i dag finner ved de største tingrettene.¹⁰ For det andre kan rettskretsens geografiske utstrekning tilsi en inndeling i avdelinger *på ulike rettssteder*, der det også kan holdes rettsmøter. Dette for å sikre tilgjengelighet og lokal tilstedeværelse eksternt, av hensyn til domstolens brukere. Det er i denne sammenheng grunn til å nevne at rettskretser med avdelinger på ulike lokaliteter ikke er en ukjent måte å organisere domstolene på i Europa, se punkt 18.4.5.

Hvor mange avdelinger og rettssteder det bør være innen den enkelte rettskrets, vil avhenge av både saksinnngang og rettskretsens geografiske utstrekning. For å skape et godt faglig og sosialt miljø, med best mulig forutsetninger for en fleksibel saksavvikling, bør virksomheten ikke spres på for mange små avdelinger med få ansatte, se

punkt 14.4.2. I tillegg tilsier hensynet til å redusere kostnaden ved å digitalisere og oppgradere rettsaler og tinghus at antall rettssteder bør være begrenset, se punkt 13.4.

Behovet for flere avdelinger innen samme rettskrets kan også skyldes andre domstolfaglige og lokale forhold, som hensynet til rekruttering, arbeidsmiljø, eksisterende bygg, leiekontrakter mv. Dersom domstolen mottar mange saker innen et særskilt rettsområde, kan også nærhet til andre samfunnsinstitusjoner begrunne et behov for tilstedeværelse på konkrete lokaliteter. I tillegg er forhold som topografi og infrastruktur av betydning.

Domstollederen vil normalt holde til der domstolen har hovedkontor. I rettskretser med flere avdelinger kan det, avhengig av størrelsen på avdelingene, være aktuelt med en viss stedlig ledelse i form av avdelingsledere. Dette er nærmere beskrevet i punkt 16.7.

Det er en vesentlig forskjell på en struktur der hver rettskrets har flere avdelinger, og en struktur der hver avdeling har sin egen rettskrets. Så lenge avdelingene tilhører den samme rettskretsen, vil dommere og administrativt ansatte tilhøre samme organisasjon, med en felles saksinnngang. Dette muliggjør en helt annen form for fleksibilitet enn i dagens struktur, i den forstand at saker kan overføres mellom avdelingene uten byråkratiske prosesser eller budsjettrestriksjoner. I tillegg kan sakene behandles av alle dommerne i rettskretsen, uavhengig av hvor de har sitt faste kontorsted i det daglige. I en større rettskrets med flere avdelinger kommer også administrative og digitale ressurser hele organisasjonen til gode, noe som vil gjøre saksavviklingen atskillig mer fleksibel og kostnadseffektiv.

Kommisjonen legger til grunn at domstoloven § 19 fjerde ledd, som gir adgang til å inndele tingrettene i avdelinger der saksmengden gjør det påkrevd, ikke er til hinder for at andre hensyn, herunder geografiske avstander, kan begrunne en inndeling i avdelinger. Det vises til at enkelte tingretter i dagens struktur også har mer enn ett bemannet rettssted og faste rettssteder i rettskretsen hvor saker gjennomføres. For å synliggjøre dette vil det likevel være hensiktsmessig å utvide domstoloven § 19 fjerde ledd til å regulere opprettelse og nedleggelse av avdelinger på mer generell basis.

12.4.4 Større krav til mobilitet

En tingrettsstruktur bestående av færre og større rettskretser stiller noe større krav til mobilitet enn

¹⁰ Vilkåret om at avdelingsinndeling kan skje «når saksmengden gjør det påkrevet», er ikke til hinder for at en avdeling kan ha begrenset fagkrets, se Ot.prp. nr. 25 (1994–95) s. 14.

dagens struktur gjør. I kapittel 15 gjøres det rede for hvordan dette påvirker reisetiden til parter og andre brukere av domstolen.

For å høste gevinster av den fleksibiliteten som ligger i å tilhøre en større organisasjon, må det også for dommerne påregnes en viss reisevirksomhet mellom ulike avdelinger og rettssteder i rettskretsen. Eksempelvis kan kapasitets- og ressurs hensyn føre til at dommerne dømmer ved et annet rettssted enn der de selv har sitt daglige virke. Tilsvarende behov kan oppstå ved inhabilitet og sykefravær, eventuelt på grunn av dommerspesialisering på tvers av avdelingene i rettskretsen. Sikkerhetsmessige forhold kan også medføre et behov for reising, eksempelvis fordi bare ett av rettsstedene har en høysikkerhetsrettssal. En viss reising innad i rettskretsen vil med andre ord være nødvendig dersom hensynene bak større rettskretser skal realiseres.

Av samme grunn må det påregnes at partene og andre aktører i enkelte tilfeller reiser til et annet rettssted i rettskretsen enn det de har sterkest (geografisk) tilknytning til. Hvorvidt det er dommeren eller de andre aktørene som reiser, må bero på en konkret vurdering fra sak til sak, basert på momenter som antall aktører, reiseavstander, bevisførsel, tilgjengelige sikre og digitale rettssaler mv. Disse vurderingene kan ligge i grenselandet mellom hva som bør være domstolleders og forberedende dommers kompetanse.¹¹

Så langt som mulig bør likevel reisebelastningen for partene begrenses. Det gjelder særlig der partene befinner seg i en sårbar situasjon, og der flere rettsmøter er nødvendig, eksempelvis ved behandlingen av barnesaker. Som utgangspunkt bør altså reisebelastningen påhvile dommeren og andre aktører i saken, såfremt sakene kan utvikles i tilrettelagte og sikre rettslokaler. Kommisjonen mener dette utgangspunktet bør synliggjøres i domstoloven § 25. Utgangspunktet må imidlertid kunne fravikes dersom retten anser det som hensiktsmessig.¹² Dagens kommunikasjonsforhold tilsier at det bør anses som uproblematisk at domstolene nyter en viss fleksibilitet på dette området.

Det kan reises spørsmål om hvorvidt behovet for at dommere må reise noe mer, vil virke negativt på dommerrekrutteringen. Mange dommere reiser en del allerede i dag, for å sette rett både

andre steder i rettskretsen og utenfor rettskretsen. Med større organisasjoner blir det flere dommere å dele reisevirksomheten på. Reisebelastningen for den enkelte dommer blir derfor ikke nødvendigvis større enn i dag. Det er også grunn til å tro at mange dommere vil synes det er givende å få muligheten å dømme ved andre rettssteder enn der de har sitt daglige kontorsted. Synet på reising vil antakelig avhenge av livssituasjonen for øvrig, som endrer seg i løpet av et langt yrkesliv. Den teknologiske utviklingen er også av betydning i denne sammenheng. Behovet for å reise ut til partene kan bli mindre ved mer bruk av digitale hjelpemidler, som fjernmøteteknologi.

Kravet om mobilitet innad i rettskretsen kan likevel tilsi at rettskretsens geografiske utstrekning ikke bør være for stor. Rettskretsen bør være av en størrelse som gjør det mulig å reise mellom rettssteder uten for store omkostninger for verken dommere, faste brukere eller publikum.

12.4.5 Meddommere

Prinsippet om at man skal dømmes av sine likemenn i straffesaker, er ansett for å være en viktig rettssikkerhetsgaranti. Gjennom meddommerordningen kan borgerne utgjøre en motvekt og korrigerende kraft for myndigheter og makthavere. Det kan hevdes at prinsippet om å dømmes av sine likemenn kan oppleves som mer reelt dersom saken går for en lokal domstol i nærheten av eget bosted, enn dersom saken går for en større domstol lengre unna.

Reelt sett er strukturelle endringer imidlertid ikke til hinder for å ivareta dette prinsippet. Utgangspunktet er at når rettskretsgrensene endres, endres også trekningskretsen for meddommere. Meddommerne trekkes på tilfeldig måte blant utvalgene i trekningskretsen.¹³ Det innebærer at alle meddommerne i kretsen kan bli trukket ut, uavhengig av hvor de bor, og uavhengig av hvor domstolen er lokalisert.

Dersom man ønsker meddommere med større geografisk tilknytning til sakene, kan det i rettskretser med stor geografisk utstrekning være aktuelt å dele rettskretsen inn i flere trekningskretser for meddommere, slik enkelte tingretter allerede har i dag.¹⁴ Eksempelvis er Vestfold tingrett delt i fire trekningskretser for meddommere, fordelt mellom de fire rettsstedene i retts-

¹¹ Se Anders Bøhn, *Domstoloven kommentarutgave*, 2. utgave, Oslo 2013, s. 76 og 93, merknad 3 til § 18, jf. merknad 2 til § 25.

¹² Se lov 13. august nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 25 fjerde ledd, jf. den tilsvarende bestemmelsen for lagmannsrettene i § 18 annet ledd.

¹³ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 86 første og annet ledd.

¹⁴ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 86 første ledd annet punktum.

kretsen.¹⁵ Samtidig kan slik geografisk tilknytning til saken øke risikoen for uheldige bindinger mellom meddommerne og andre aktører i saken. Antakelig er det ulike syn på hvordan dette bør praktiseres.

Antall trekningskretser for meddommere og hvordan trekningen praktiseres, har også betydning for hvilke krav til mobilitet som må stilles til meddommere i en struktur bestående av større rettskretser. Dersom trekningskretsen for meddommere sammenfaller med tingrettens rettskrets, og rettsstedet er lokalisert i det mest befolkningstette området i rettskretsen, vil flertallet av meddommerne ikke måtte reise lenger til domstolen enn i dag. For enkelte meddommere vil den geografiske avstanden til domstolens rettssted likevel bli større. Også dette tilsier at den geografiske utstrekningen til rettskretsen ikke bør bli for stor uten at det opprettholdes flere rettssteder.

Samtidig innebærer digitaliseringsarbeidet i domstolene at behovet for fysisk oppmøte i noen grad reduseres også for meddommerne. Domstoladministrasjonen har lansert en ny versjon av Aktørportalen, med saksdokumenter også fra straffesaker. Målet er at meddommerne skal kunne ta i bruk portalen, blant annet til å signere dommene elektronisk. Da slipper meddommerne å reise til og fra rettslokalet en ekstra gang for å signere den ferdigskrevne dommen.

12.5 Særlig om Oslo tingrett og Oslo byfogdembete

Rettskretsen som består av Oslo kommune, skiller seg fra de andre rettskretsene i dagens struktur ved at den har to domstoler i første instans, hvorav ingen er fullfaglige. Oslo tingrett og Oslo byfogdembete deler sakene mellom seg, ved at straffesaker og sivile søksmål behandles i Oslo tingrett, mens Oslo byfogdembete blant annet behandler arv og skifte, midlertidig forføyning og arrest, konkurs, tvangssaker og gjeldsordning.¹⁶ Begge domstoler holder til i Oslo tinghus.

Behovet for en større rettskrets for å oppnå en mer bærekraftig organisasjon med flere ansatte gjør seg ikke gjeldende for verken Oslo tingrett eller Oslo byfogdembete. Målt i antall innbyggere er rettskretsen til Oslo tingrett og Oslo byfogd-

embete landets største, med omtrent 680 000 innbyggere. Videre er Oslo tingrett landets største domstol, med omtrent 220 ansatte, mens Oslo byfogdembete er landets tredje største førsteinstansdomstol med omtrent 60 ansatte. Det er følgelig ingen grunn til å utvide rettskretsens geografiske utstrekning.

Kommisjonen vil imidlertid foreslå en sammenslåing av de to embedene til én fullfaglig domstol. Begge domstoler holder til i Oslo tinghus, og en sammenslåing vil gi økt fleksibilitet i ressursutnyttelsen både på dommersiden, saksbehandlersiden, administrativt og ved utnyttelsen av bygget. En sammenslåing vil også gi gevinster med tanke på intern drift og organisering. Den administrative bemanningen vil kunne reduseres, noe som vil gi lavere kostnader til administrasjon uten at det går utover kjernevirksomheten. Videre vil endringer i saksmengde innenfor de ulike delene av domstolenes saksområder lettere la seg jevne ut ved en sammenslåing og gi en samlet sett mer effektiv ressursutnyttelse. Ny teknologi er i ulik grad tatt i bruk innenfor de to domstolenes saksområder, og en sammenslåing vil kunne gi et verdifullt løft i den delen av virksomheten der ny teknologi i liten grad har vært tatt i bruk fram til nå. I tillegg vil det være mer brukervennlig overfor det alminnelige publikum å kunne forholde seg til én fullfaglig domstol i første instans. En sammenslåing vil følgelig kunne gjøre domstolen mer tilgjengelig.

Som argument for spesialembeter har det tidligere vært anført at de kan fungere som kompetansesentre for andre domstoler. I dag fungerer både Oslo byfogdembete og Oslo tingrett som slike kompetansesentre. Etter kommisjonens oppfatning kan denne funksjonen også ivaretas i en fullfaglig domstol. Begge domstolene er organisert i avdelinger, og for fortsatt å kunne fungere som kompetansesentre vil det kunne være naturlig at byfogdens saksområder blir organisert innenfor (en) særskilt(e) avdeling(er) i den sammenslåtte domstolen. Spesialområder vil for øvrig ikke være et fremmedelement for Oslo tingrett, som nå er i ferd med å ta i bruk moderat spesialisering innenfor nye saksfelt.

Det er også grunn til å fremheve den historiske utviklingen hva gjelder spesialembeter. Tidligere hadde de andre større byene embeter tilsvarende Oslo byfogdembete. Domstolsutvalget av 1977 og senere Strukturutvalget konkluderte begge med at førsteinstansdomstolene så vidt mulig bør organiseres som fullfaglige domstoler. Som begrunnelse ble det først og fremst anført (1) at det vil være «både kunnskapsberikende og

¹⁵ Forskrift 10. desember 2018 nr. 1856 om trekningskretser for meddommere ved Vestfold tingrett.

¹⁶ Oslo byfogdembetes saksfelt er angitt i forskrift 4. mars 2016 nr. 213 om domssogns- og lagdømmeinndeling § 20.

perspektivskapende» om dommerne ved førsteinstansdomstolene fikk anledning til å arbeide med alle typer dommerforretninger, (2) at det til dels meget snevre arbeidsområdet enkelte spesialembeter har, kan føre til ensformige og trettende rutiner, og at dette har hatt en negativ effekt på rekrutteringen av dommere til disse embetene, (3) at utnyttelsen av dommerkapasiteten sannsynligvis vil bli best under et system med fullt saksområde, og (4) at et system med fullfaglige dommerembeter vil gjøre dommerkontorene lettere tilgjengelig for det alminnelige publikum.¹⁷

Som følge av Strukturutvalgets forslag ble det gjennomført sammenslåing av både Trondheim byrett og Trondheim byfogdembete, Stavanger byrett og Stavanger byfogdembete, og Bergen byrett og Bergen byfogdembete. Oslo byrett og

¹⁷ NOU 1980: 12 *Distriktsrettene – herreds- og byrettene i fremtiden*, s. 89 flg. og NOU 1999: 22 *Domstolene i første instans*, punkt 3.10.

Oslo byfogdembete ble ikke foreslått slått sammen fordi det ble ansett å være behov for først å ha en egen organisasjonsgjennomgang som kunne klarlegge byrettens problemer med saksbehandlingen. I dag er dermed Oslo byfogdembete den eneste av sitt slag.

Oslo byrett, senere Oslo tingrett, har nå i en årrekke vist seg som en velfungerende domstol, som ikke bare innfrir Stortingets mål for saksbehandling, men også har vært, og er, en viktig kraft for både kvalitetsutvikling og annen utvikling av domstolene. De hensyn som i sin tid gjorde at en sammenslåing ikke fant sted, er derfor ikke lenger til stede. De to Oslo-domstolene står nå i samme stilling som de tilsvarende domstolene i de andre største byene gjorde før sine respektive sammenslåinger. Oslo bør derfor ha en fullfaglig domstol, på samme måte som landet for øvrig. Også dette tilsier at Oslo byfogdembete og Oslo tingrett slås sammen.

Kapittel 13

Effektive domstoler

13.1 Innledning

Kommisjonen er i mandatet bedt om å formulere konkrete tiltak som kan bidra til å gjøre domstolene mer effektive. Effektivisering handler i denne sammenheng om å bruke mindre ressurser på å oppnå samme resultat eller å oppnå et bedre resultat uten å bruke mer ressurser.

Utgangspunktet er at domstolene har et begrenset økonomisk handlingsrom. Innenfor dagens struktur er det lite rom for å foreta effektivisering uten at det vil gå ut over domstolenes kjerneoppgaver, se punkt 13.2. Det har sammenheng med kostnadsstrukturen i domstolene og effektiviseringsarbeidet som er gjort i forbindelse med den pågående avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen). Derimot er det mulig å effektivisere driften ytterligere ved å gjennomføre strukturendringer, først og fremst ved å skape større organisasjoner og redusere antall bygg og rettssaler, se punkt 13.3 og 13.4 nedenfor.

Del VI i denne utredningen tar for seg og sammenlikner kostnadsmomenter som knytter seg

henholdsvis til dagens struktur og til Domstolkommisjonens strukturforslag.

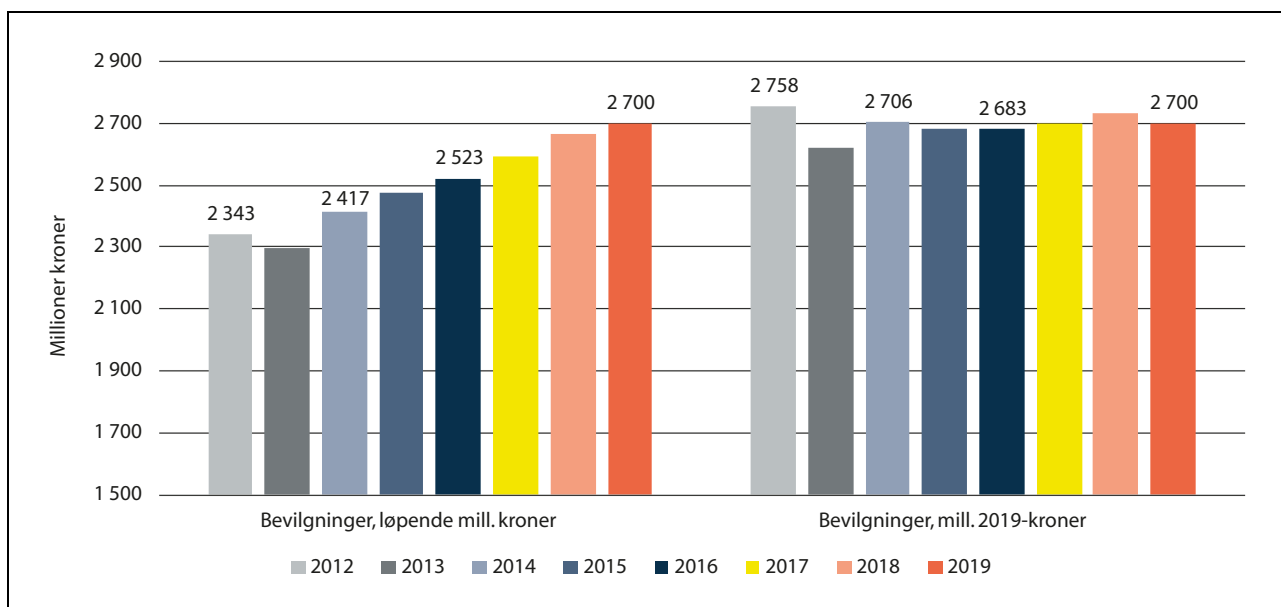
13.2 Domstolenes driftskostnader

Domstolene har i dag et relativt begrenset økonomisk handlingsrom. Figur 13.1 gir en oversikt over bevilgningene som er gitt fra Stortinget til drift av Domstoladministrasjonen og domstolene i perioden 2012–2019.¹ Målt i løpende priser har bevilgningene økt over tid, men korrigert for lønns- og prisveksten i perioden har det vært tilnærmet nullvekst.²

Regjeringens ABE-reform ble iverksatt i statsbudsjettet for 2015 og har gitt statlige etater og virksomheter årlige budsjettkutt på fra 0,5 til 0,8

¹ Kapittel 61, 410, 411 og 412 i statsbudsjettet.

² Lønns- og prisstigningen er basert på faktisk lønns- og pris-kompensasjon hvert enkelt år. For å sikre sammenliknbarhet over tid er bevilgningene korrigert for innføring av nøytral merverdiavgift fra 2015 og overføring av pensjonsutgifter fra Statens pensjonskasse (SPK) fra 2017.

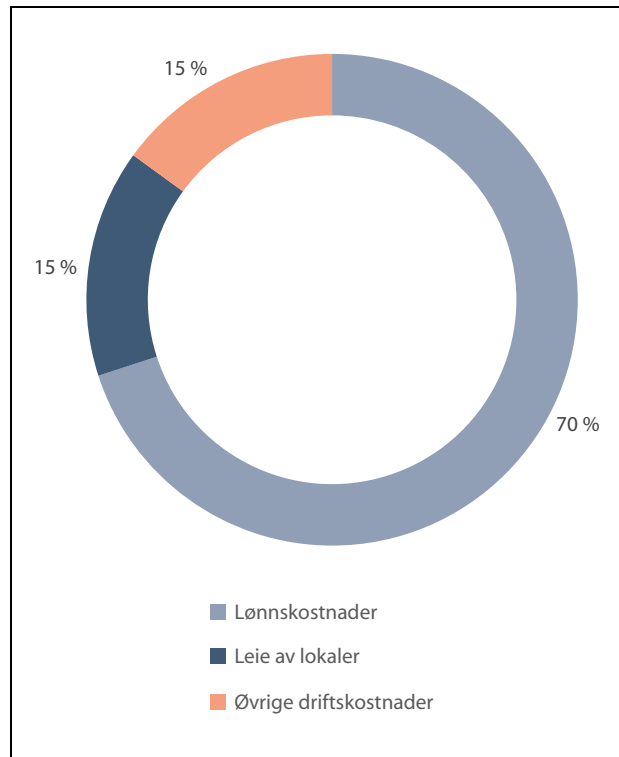


Figur 13.1 Bevilgninger til drift av Domstoladministrasjonen og domstolene i tidsperioden 2012 til 2019

prosent. Hensikten med reformen er å gi incentiver til mer effektiv statlig drift.³ At de reelle bevilgningene til domstolene har vært omtrent uendret i perioden 2015–2019, skyldes at domstolene har fått ekstrabevilgninger. Ekstrabevilgningene har i hovedsak gått til satsing på IKT, styrking av bemanningen i utsatte domstoler og diverse tinghusprosjekter.

Konsulentselskapet Metier OEC har på oppdrag fra Domstoladministrasjonen sett nærmere på hvilke konsekvenser ABE-reformen har hatt for domstolene.⁴ Blant funnene i rapporten kan fremheves:

- ABE-reformen har i perioden 2015–2019 totalt medført reduksjoner i bevilgninger fra Stortinget på omtrent 77 millioner kroner. Om lag 73 prosent av ABE-kuttene er gjennomført ved en reduksjon i budsjetttildelingen fra Domstoladministrasjonen til domstolene. Øvrige kutt er gjennomført ved at Domstoladministrasjonen har redusert budsjettet på andre områder.
- Domstoladministrasjonen har siden 2015 iverksatt flere tiltak som har bidratt til å oppfylle effektiviseringskravet. Tiltakene har i hovedsak vært knyttet til å redusere bemanningskostnader gjennom mindre bruk av vikarer, inndragelse av stillinger samt ved å holde stillinger ledige (vakanser). Bemanningen i Domstoladministrasjonen og domstolene ble redusert med 35 årsverk fra 2014 til 2018. Dette tilsvarer en bemanningsreduksjon på omtrent 2 prosent.
- Antall saker som kommer inn til domstolene, har falt i perioden hvor det er gjennomført bemanningsreduksjoner. Fra 2014 til 2018 falt saksinngangen i tingrettene med 5 prosent. Saksinngangen til lagmannsrettene falt med 7 prosent, mens det var en reduksjon i innkomne saker på 17 og 5 prosent i henholdsvis jordskifterettene og Høyesterett. Reduksjonen i bemanning er mindre enn saksnedgangen i perioden, men det er da ikke tatt hensyn til at arbeidsbelastningen ved ulike type saker varierer.
- De samlede driftsutgiftene i Domstoladministrasjonen og domstolene har vært på omtrent samme nivå i perioden 2014–2018. De realiserte driftsutgiftene har vært lavere enn bevilgningene.



Figur 13.2 Fordeling av domstolenes driftskostnader i perioden 2012 til 2018

I perioden 2012–2018 gikk 70 prosent av driftskostnadene i domstolene og Domstoladministrasjonen til lønnsutbetalinger, 15 prosent gikk til leie av lokaler, mens den resterende andelen kan tilskrives øvrig drift og utvikling av fellesløsninger. Andelen av driftskostnadene som brukes i tingrettene, har ligget på omtrent 55 prosent i perioden. Dersom man bare ser på domstolene og ikke inkluderer Domstoladministrasjonen, er andelen som er bundet opp til lønn, enda høyere enn 70 prosent.

Domstolstrukturen legger føringer for hvordan og på hvilke måter Domstoladministrasjonen kan disponere bevilgningene som tildeles fra Stortinget. Mulighetene for bemanningsreduksjoner basert på naturlig avgang er betydelig begrenset med en domstolstruktur bestående av mange små enheter. Domstolenes virksomhet er også sterkt lovregulert. I tingrettene som ikke har mer enn to dømmende, kan man ikke redusere bemanningen, fordi domstolen da ikke vil kunne utføre sine lovpålagte oppgaver. Videre har de fleste domstoler ett rettssted. I praksis vil det å redusere leiekostnader i mange tilfeller innebære å legge ned domstolen. Det er derfor begrensede muligheter til å effektivisere domstolene ytterligere under dagens struktur.

³ Prop. 1 S Gul bok (2018–2019) for budsjettåret 2019. *Statsbudsjettet*.

⁴ Metier OEC, *Analyse av driftssituasjonen i domstolene etter innføring av ABE-reformen*, 2019.

13.3 Størrelse på tingrettene

13.3.1 Produktivitet og hensiktsmessig organisasjonsstørrelse

Å øke den gjennomsnittlige produktiviteten i tingrettene er et naturlig mål fordi det til syvende og sist betyr at domstolene får mer ut av midlene de disponerer. Et høyere produktivitetsnivå vil over tid bidra til å dempe kostnadsveksten i domstolene fordi behovet for flere medarbeidere reduseres. Den største delen av domstolenes budsjett er som nevnt predisponert for å lønne faste ansatte.

Det er i dag relativt store forskjeller mellom tingrettene når det kommer til saksmengde og antall ansatte. Spørsmålet er da om det er en sammenheng mellom produktivitet og størrelse, og om det å endre på tingrettenes størrelse, vil øke den gjennomsnittlige produktiviteten i tingrettene.

Kommisjonen har ønsket å få belyst hva som er en hensiktsmessig størrelse på tingrettsorganisasjonene ut fra produktivitetshensynet. Organisasjonsstørrelse er da forstått som hvor mange ansatte det er i tingretten, løstrevet fra antallet rettssteder. Nedenfor presenteres resultater fra to større undersøkelser som har sett nærmere på hvilke momenter som kan forklare forskjeller i produktivitet mellom tingrettene. Samlet sett taler undersøkelsene for at produktivitetsnivået i

tingrettene vil øke hvis det etableres tingretter med større rettskretser og flere ansatte enn det flertallet av tingrettene har i dag.

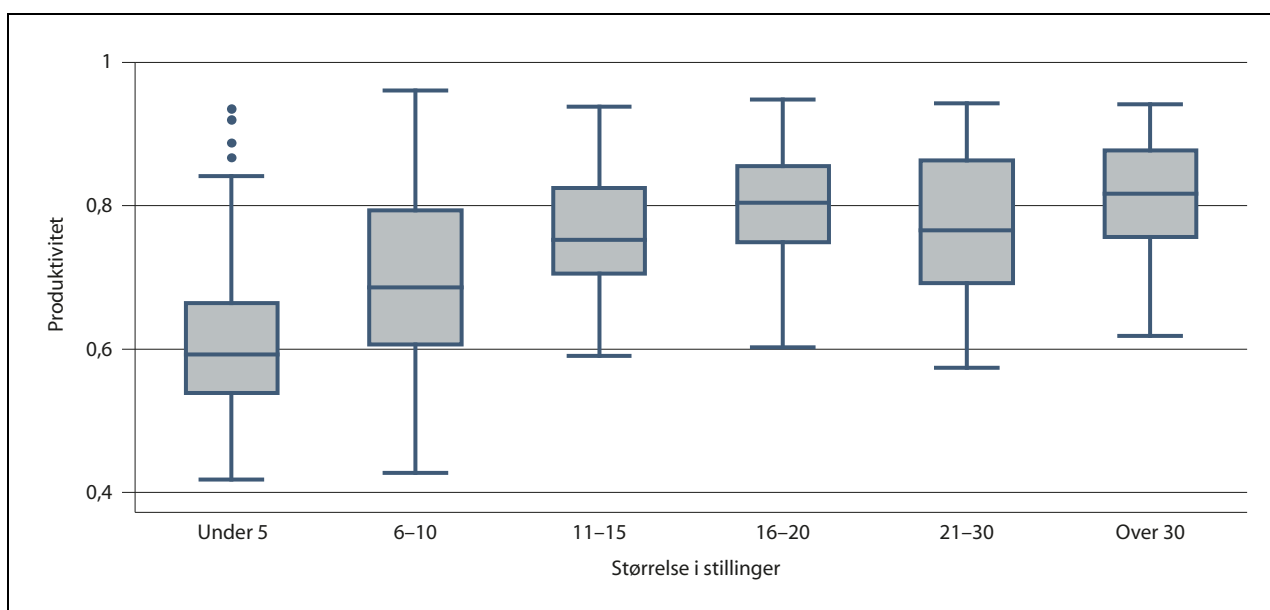
13.3.2 Frischsenterets produktivitetsanalyse

Domstolkommisjonen har engasjert Frischsenteret til å foreta en produktivitetsanalyse av de norske tingrettene for perioden 2009–2018. Analysen ser på sammenhengen mellom hvor mange årsverk en tingrett disponerer, og antall saker tingretten klarer å behandle i løpet av et år. Studien gir god støtte for at de minste tingrettene har lav produktivitet.

Figur 13.3 viser resultatene fra analysen. Produktivitet er i denne sammenhengen forholdet mellom hvor mange saker en tingrett behandler, og hvor mange ansatte tingretten har. En tingrett er fullkomment produktiv hvis den får verdien 1, men har et forbedringspotensial på 30 prosent hvis den får verdien 0,7.⁵

Som figuren viser, finner studien betydelige størrelsesulempet for tingretter med fem ansatte eller mindre. Med mindre det er systematiske forskjeller i personlige egenskaper mellom tilsatte i små og store tingretter, indikerer resultatene at de ansatte i tingretter med

⁵ Analysen er nærmere beskrevet i Finn R. Førsum og Sverre A.C. Kittelsen: *Effektivitets- og produktivitetsanalyse av norske tingretter*, Frischsenteret.



Figur 13.3 Produktivitet i tingrettene i perioden 2009 til 2018

Teknisk produktivitet i dataomhyllingsanalyse av tingretter. Bootstrapestimert etter antall stillinger i kategorier. Box-plot med median (horisontal linje i tykk boks), kvartilintervall (tykk boks) og hele variasjonsområdet (vertikal linje med endestykke, ekstremverdier som prikker). 608 observasjoner. Felles teknologifront alle år 2009–2018.

mindre enn 5 ansatte ville ha kunnet behandle flere saker dersom de hadde jobbet i større enheter. For tingretter med mer enn 5 ansatte finner studien ikke statistisk støtte for at større enheter er mer produktive enn mindre enheter. Dette skyldes at det er relativt store forskjeller i produktivitet mellom tingretter som har omtrent like mange ansatte.

Det er viktig å understreke at studien ikke ser på kvaliteten ved arbeidet i tingrettene, arbeidsform, intern organisering eller forskjeller i kompetanse og motivasjon blant de ansatte. Analysen ser heller ikke på om det er en sammenheng mellom hvor mange saker de ansatte i en domstol i snitt behandler, og hvor mange saker som kommer inn til domstolen. Det analysen viser, er at det er en sammenheng mellom produktivitet og størrelse. Å svare på hvorfor denne sammenhengen finnes, hadde krevd ytterligere undersøkelser. Det er likevel ikke urimelig å tenke seg at det også innenfor dommerutøvelse er nyttig med et faglig fellesskap, og at i det minste en del av forklaringen ligger i at de minste domstolene mangler et slikt produktivitetsfremmende fellesskap.

13.3.3 Saksinngangens betydning for produktivitet

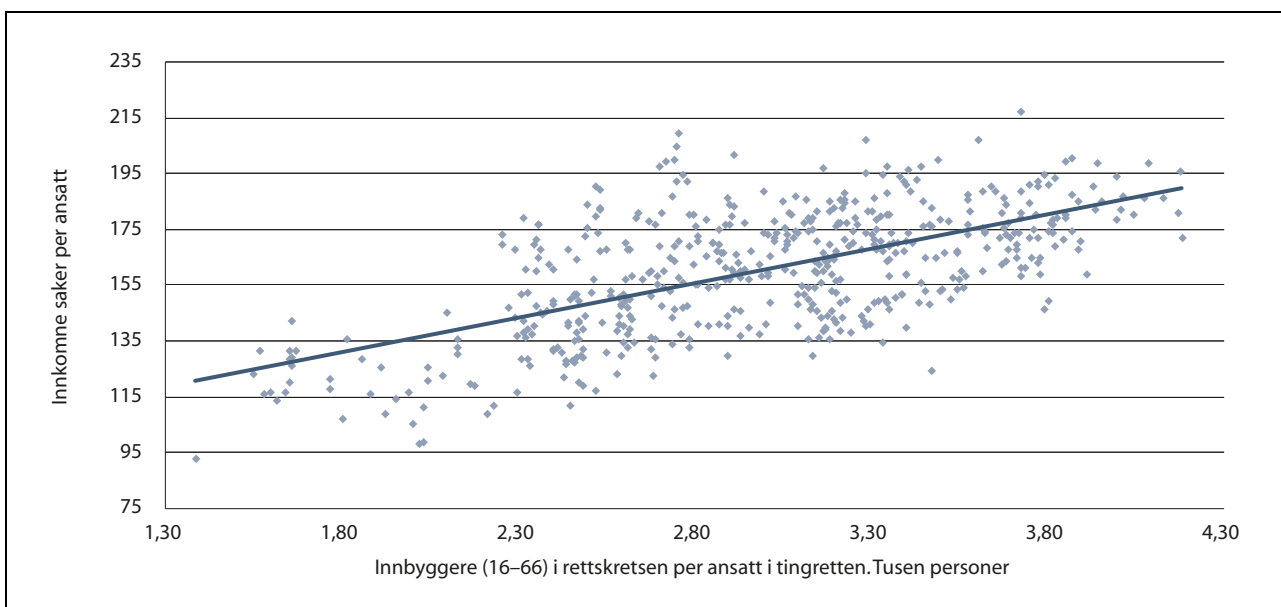
En mulig forklaring på hvorfor Frischsenteret finner betydelig variasjon i produktivitet mellom tingretter som har omtrent like mange ansatte, kan ha sammenheng med vernetingsreglene. Rettskretsinnstillingen er i de aller fleste tilfeller

avgjørende for hvilken tingrett som skal behandle saken. I sivile saker er hovedregelen at saken må reises i rettskretsen der saksøkte har sin bopel, eller der virksomheten har sitt hovedkontor.⁶ I straffesaker er utgangspunktet at saken reises i den rettskretsen hvor den straffbare handlingen antas å ha skjedd.⁷ Saksfordelingen mellom tingrettene er slik sett rigid. Det kan være sterk vekst i innkomne saker i én rettskrets, samtidig som saksmengden avtar i nabo rettskretsen. Dette er uheldig, fordi det åpner for at arbeidsmengden i tingrettene kan være svært ulik. Mulighetene for å overføre saker mellom rettskretsene er begrenset og brukes i liten grad, se punkt 8.3.1. I mange tilfeller fungerer rettskretsene som siloer som begrenser kapasitetsutnyttelsen.

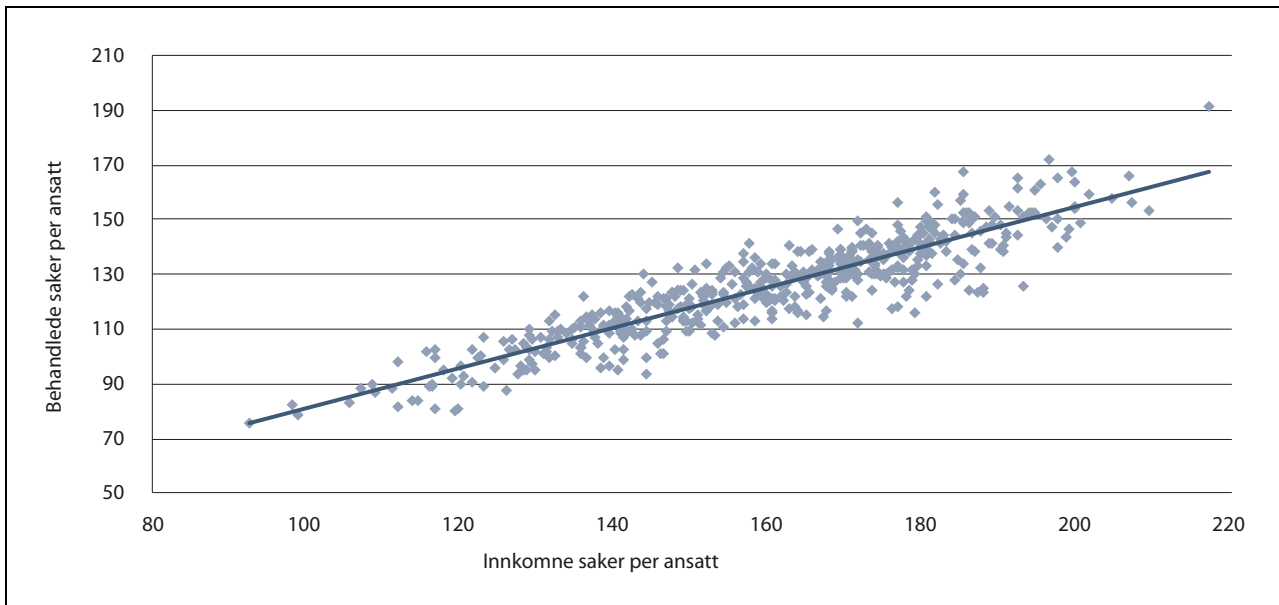
Saksinngang er et viktig moment å se i sammenheng med produktivitet fordi det i praksis definerer en øvre grense for hvor mange saker en tingrett kan behandle i løpet av en tidsperiode. Figur 13.4 viser at de ansatte som jobber i tingretter med relativt stort befolkningsgrunnlag i forhold til antall ansatte, også får inn flere saker per ansatt. I utgangspunktet vitner dette om at det er variasjon i hvor mange saker en tingrett kan behandle over tid, og at arbeidsmengden varierer på tvers av tingrettene. Videre viser figur 13.5 en klar positiv sammenheng mellom

⁶ Lov 17. juni 2005 om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 4-4.

⁷ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i sivile saker (straffeprosessloven) § 10.



Figur 13.4 Antall innbyggere per ansatt og alle innkomne saker per ansatt i tingrettene i perioden 2008 til 2018



Figur 13.5 Behandlede saker per ansatt og alle innkomne saker per ansatt i den enkelte tingrett. 2009 til 2017

innkomne saker per ansatt og behandlede saker per ansatt.⁸

Samlet sett indikerer figurene at forholdet mellom antall årsverk og saksinnngang har betydning for det gjennomsnittlige produktivetsnivået til de ansatte i tingretten.

For å kartlegge hvilken betydning saksinnngang har for produktivitet, har Domstolkommisjonen foretatt en regresjonsanalyse som bygger på analysen til Frischsenteret. Analysen ser nærmere på sammenhengen mellom hvor mange saker de ansatte i en tingrett har behandlet i løpet av et år, og observerbare karakteristika ved tingretten. Analyseperioden strekker seg fra 2009 til 2017, og alle sakstyper er inkludert i analysen. Sakene er vektet individuelt etter samme prinsipper som i Domstoladministrasjonens ressursfordelingsmodell. Dette er en statistisk modell som anslår arbeidsbelastningen ved ulike typer saker på bakgrunn av observerbare karakteristika ved saken. Oslo tingrett og Oslo byfogdembete, som ikke er fullfaglige domstoler, er holdt utenfor.

Den analytiske tilnærmingen gjør at man kan isolere effekter fra hverandre, det vil si at man beregner om, og i så fall hvor mye, et bestemt moment påvirker produktivetsnivået i tingretten når de andre momentene holdes konstante.

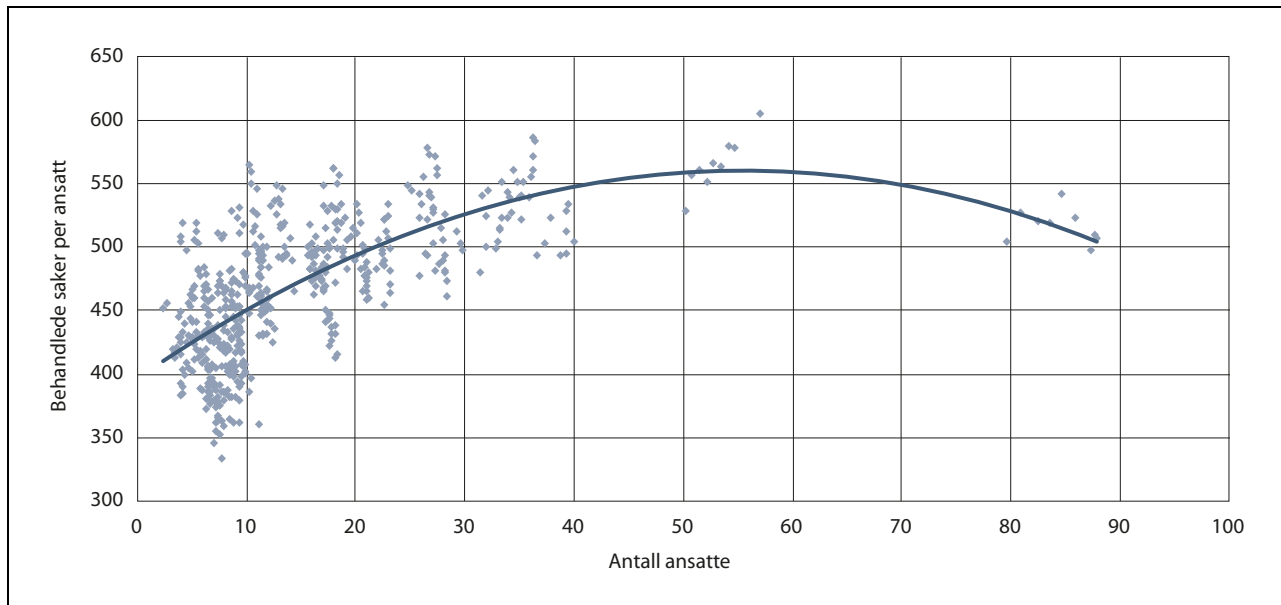
⁸ Statistiske analyser gir imidlertid ikke grunnlag for å hevde at økninger i saksinnngang leder til økninger i prosentandel av saker som har lengre behandlingstid enn stipulert.

Figur 13.6 viser sammenhengen mellom hvor mange saker de ansatte i tingretten har behandlet i snitt og hvor mange ansatte det er i tingretten. Hver tingrett er representert med én observasjon for hvert år i analyseperioden. Behandlede saker per ansatt leses av på den vertikale akse. At tallene for behandlede saker er så høye, skyldes at sakene er vektet. Vektingen gjør at de fleste saker teller som mer enn én sak.

Resultatene fra analysen viser at det er stor variasjon i produktivitet mellom tingretter med omtrent like mange ansatte. Dette gjelder særlig for tingrettene med relativt få ansatte, noe som samsvarer med funnene i analysen utført av Frischsenteret. De to viktigste resultatene fra analysen er:

- Alt annet likt er det positiv samvariasjon mellom produktiviteten i en tingrett og saksinnngang per ansatt. Noe av den store forskjellen i produktivitet blant tingretter med like mange ansatte kan forklares med forskjeller i saksinnngang per ansatt.
- Når tingretter har like mange innkomne saker per ansatt, behandler ansatte som er tilsatt i større tingretter, i gjennomsnitt flere saker enn ansatte i mindre tingretter. Denne tilleggs-effekten later til å avta ved omtrent 50 ansatte. Dette bør imidlertid tolkes med stor forsiktighet, idet bare én tingrett i analysen har mer enn 50 ansatte.

Som ved de fleste typer statistiske analyser er det usikkerhet knyttet til konklusjonene ovenfor.



Figur 13.6 Behandlede saker per ansatt og antall ansatte i tingretten. 2009 til 2017

Hypotetisk sett kan det være forhold som ikke observeres, som driver resultatene. Noe av forskjellen i produktivitet mellom domstoler kan for eksempel skyldes at ulike personlighetstyper søker seg til ulike domstoler. Det er mulig å tenke seg, men ikke nødvendigvis sannsynlig, at det kan foreligge en overvekt av særlig produktive personer i større domstoler. I så fall vil hele eller deler av effekten som tilskrives domstolstørrelse, i realiteten skyldes egenskaper ved de ansatte. Tilsvarende kan det også være motsatt, altså at mer produktive personer søker seg til mindre domstoler. I så fall vil effekten av størrelse på produktivitet i analysen være underestimert. Kommisjonen har forsøkt å gjennomføre analyser av produktivitet blant dommere som har vært tilsatt ved både små og store domstoler, men datamaterialet er for lite.

Gitt at det ikke er systematiske forskjeller i personlighetstyper som er årsaken til produktivitetsforskjellene, og heller ikke andre uobserverbare forhold, indikerer resultatene at det kan være mulig å oppnå produktivitetsvekst ved å øke saksinngangen per ansatt. Dette kan oppnås ved å etablere større og mer befolkningsrike rettskretser.

Det andre resultatet taler for at det er mulig å øke produktiviteten ved å etablere tingretter med flere ansatte. Hvis to tingretter har et gitt antall ansatte hver, og saksinngangen per ansatt er lik i begge tingretter, vil de ansatte i tingrettene sannsynligvis behandle flere saker i gjennomsnitt hvis tingrettene slås sammen til én organisasjon. Den nye organisasjonen vil da ha behov for færre

ansatte enn hva de to tingrettene hadde til sammen. Analysen avdekker ikke hva som er driveren bak denne effekten, men det er nærliggende å tro at større organisasjoner er mer fleksible, mindre sårbare og kan organisere seg på måter mindre enheter ikke har mulighet til. I tillegg kommer læringen og motivasjonen som er knyttet til fagfellesskapet.

Samlet sett er en rimelig tolkning av resultatene at dagens rettskretsinnndeling ikke er optimal for produktiviteten i tingrettene. Rettskretsinnndelingen gjør at det er betydelig variasjon i arbeidsbelastning mellom de tilsatte i tingrettene, og mange tingretter ser ut til å ha lav produktivitet blant annet fordi saksinngangen per ansatt er lav. Større rettskretser, og dermed større organisasjoner, kan øke det samlede produktivitetsnivået i tingrettene.

Problemet med ujevn arbeidsbelastning vil bli større i fremtiden dersom rettskretsene ikke justeres. Domstolkommisjonen har fremskrevet saksinngangen til alle tingretter fra i dag og fram til 2040. Fremskrivningene viser at tingretter som har lav saksinngang per ansatt i dag, sannsynligvis vil få lavere saksinngang i fremtiden, mens det motsatte er tilfellet for tingretter som i dag har høy saksinngang per ansatt. Se nærmere om dette i punkt 30.4. Konsekvensen av å videreføre dagens struktur vil være at man vil bli nødt til å øke bemanningen i noen tingretter, samtidig som det vil være ledig kapasitet i andre tingretter. Det vil ikke være kostnadseffektivt.

13.4 Bruk av rettssaler i tingrettene

13.4.1 Innledning

Utgangspunktet må være at domstolene skal tilby tidsmessige, hensiktsmessige og sikre lokaler og rettssaler til ansatte og brukere, og at kvaliteten skal være like god i hele landet. Bygg og rettssaler bør være tilrettelagt for personer med ned-satt funksjonsevne. Det er i varierende grad til-fellet i dag.

De økonomiske utfordringene i domstolene er beskrevet i *Økonomiplan for domstolene 2020–2023*.⁹ For å imøtekomme forventningene til de ansatte og brukerne av domstolene er det behov for ytterligere investeringer i tekniske løsninger, å utvide prosjektet *Digitale domstoler* til alle domstoler og å investere i løsninger for elektronisk samhandling i straffesakskjeden. Det er også et stort vedlikeholdsetterslep i mange domstoler, og dagens bygningsstandard er ikke tilfredsstillende. De økonomiske utfordringene beskrives generelt sett som store.

Domstolene disponerer i dag i overkant av fire hundre rettssaler fordelt på 95 lokaliteter. Domstolkommisjonen har kartlagt aktivitetsnivået i tingrettssalene. Hensikten har vært å undersøke om det er samsvar mellom faktisk behov og antall rettssteder og rettssaler. Det er ikke hensiktsmessig å investere i bygg og saler som brukes lite, og spørsmålet er om det er økonomisk forsvarlig å videreføre virksomheten ved alle dagens rettssteder. Hovedbildet er at tingrettene i dag disponerer langt flere rettssaler enn behovet tilsier, og at det offentlige ville kunne spare ressurser på å fase ut rettssteder, uten at dette vil gjøre at tingrettene får kapasitetsutfordringer.

13.4.2 Mange rettssaler brukes lite

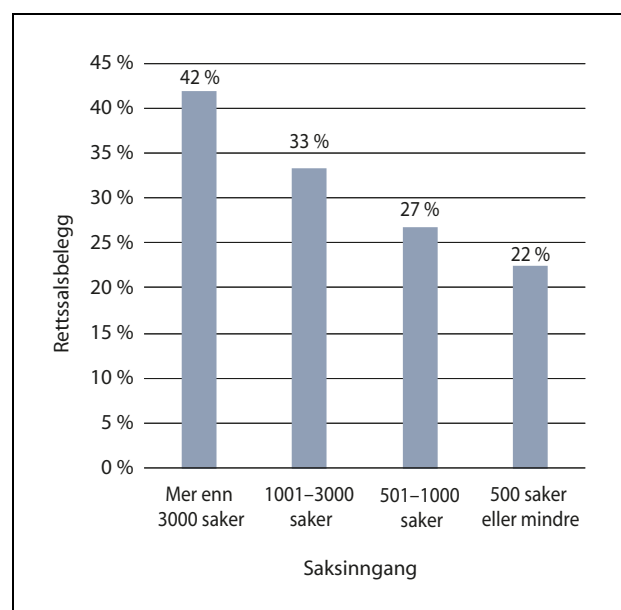
Domstolkommisjonen har kartlagt aktivitetsnivået i tingrettssalene i perioden 2015–2018. Nærmere 370 tingrettssaler og 200 000 enkelt saker inngår i analysen. Timer er brukt som måleenhet fordi det gir mer informasjon om reell aktivitet enn dager. Det er tatt hensyn til at enkelte tingrettssaler brukes av lagmannsrettene, og at noen tingretter tidvis setter rett i eksterne bygg. Disse salene er ekskludert fra tallmaterialet som presenteres her.

Kartleggingen tar utgangspunkt i at en rettssal kan brukes syv timer per virkedag, og at det ikke er aktivitet i rettssalene under rettsferien. På bak-

grunn av dette er det anslått hvor mange timer den enkelte rettssal aktivt er i bruk i løpet av en virkedag. Forholdet mellom aktiv bruk og disponibel tid omtales i det følgende som *rettssalsbelegg*. Hypotetisk sett vil en sal som i gjennomsnitt brukes tre og en halv time per dag, ha et rettssalsbelegg på 50 prosent. Brukes salen mer enn syv timer i snitt per dag, vil salen ha et belegg på over 100 prosent.

Det er ikke lagt til grunn at en tingrett skal kunne oppnå et gjennomsnittlig rettssalsbelegg på 100 prosent. Syv timer per dag er likevel benyttet som referanseverdi. Formålet med analysen er å undersøke om det er store *forskjeller* mellom tingretter, ikke å anslå belegget i seg selv. Dette vil gi en indikasjon på om enkelte tingretter har for få eller for mange rettssaler, og hvor godt den enkelte tingrett utnytter rettssalskapasiteten.

Det er en klar sammenheng mellom rettssalsbelegg og tingrettsstørrelse. Dette gjelder uavhengig av om man definerer tingrettsstørrelse på bakgrunn av disponible årsverk eller saksinn-gang. Figur 13.7 viser gjennomsnittlig rettssalsbelegg etter saksinn-gang. Tingretter som i snitt har hatt mer enn 3000 innkomne saker per år over tidsperioden, har høyest belegg. Salene i disse tingrettene har i gjennomsnitt blitt brukt aktivt i om lag tre timer per virkedag i perioden. Det tilsvarende et gjennomsnittlig rettssalsbelegg på 42 prosent. Salene i tingrettene som har hatt en gjennomsnittlig saksinn-gang på under 500 saker i året, har et gjennomsnittlig rettssalsbelegg på 22 prosent. Dette tilsvarende om lag 1,5 timer per virkedag.



Figur 13.7 Gjennomsnittlig rettssalsbelegg og saksinn-gang, 2015 til 2018

⁹ Domstoladministrasjonen, *Økonomiplan for domstolene 2020–2023* (2018), tilgjengelig på www.domstol.no.

I denne sammenhengen er det viktig å huske at det i utgangspunktet ikke er saksinngangen i seg selv som er årsaken til variasjonene i rettssalsbelegget mellom tingrettene. Det er forholdet mellom saksinngang, antall saler og antall dommere som er avgjørende for det gjennomsnittlige rettssalsbelegget i den enkelte tingrett. Større tingretter disponerer langt flere saler enn de mindre tingrettene, men har likevel høyere belegg. Det betyr at forholdet mellom saksinngang og antall rettssaler er mer hensiktsmessig i de større enhetene.

Det bør nevnes at det er variasjoner i gjennomsnittlig belegg blant tingrettene innen hver størrelseskategori. Blant tingrettene med under 500 innkomne saker per år varierer for eksempel det gjennomsnittlige belegget fra 9 prosent til nærmere 40 prosent. Jevnt over er belegget likevel lavt. Av de 22 tingrettene innen dette størrelsessegmentet har 19 tingretter et gjennomsnittlig belegg på under 30 prosent, og 11 tingretter – altså halvparten – har et gjennomsnittlig belegg på under 20 prosent.

13.4.3 Betydning for struktur

Kartleggingen av rettssalsbruk viser at tingrettene samlet sett disponerer for mange retts-

saler. Den viser også en klar sammenheng mellom kapasitetsutnyttelse og saksinngang. De aller fleste tingrettene med lav saksinngang har lavt belegg sammenliknet med større enheter, til tross for at større tingretter disponerer flere saler enn mindre tingretter. At rettssalene brukes mindre i tingretter med lav saksinngang, sammenfaller med at det er samvariasjon mellom lav saksinngang og lav arbeidsproduktivitet, som vist i punkt 13.3.3.

Med færre og større organisasjoner vil man kunne ha færre rettssaler uten at det går på bekostning av saksavvikling. Da vil man unngå å betale leie- og vedlikeholdskostnader og å investere i bygg og saler som brukes lite. Dette er særlig viktig med tanke på behovet for oppgradering av de digitale ressursene i domstolene. Forutsetningen for en reell debatt og nytenkning rundt digitale arbeidsprosesser er en struktur som muliggjør likeverdige digitale domstoler i hele landet. Dersom det skal være rasjonelt å investere i ny teknologi, bør det legges til rette for en domstolstruktur med et optimalt antall domstoler og rettssaler, slik at nytt digitalt utstyr i størst mulig grad blir brukt.

Kapittel 14

Sterke fagmiljøer

14.1 Innledning

Domstolkommisjonen er bedt om å ta stilling til hvordan domstolene bør organiseres for å være best mulig rustet til å ivareta forventninger om kvalitet. Med *kvalitet* menes i denne sammenheng at publikum kan henvende seg til domstolene i trygg forvisning om at ethvert rettsspørsmål vil bli behandlet av dommere som er oppdatert på hva som er gjeldende rett, og som er i stand til å sikre rimelig fremdrift i saken og treffe en velbegrunnet avgjørelse. For å sikre en rettferdig behandling og riktige avgjørelser må det stilles høye faglige krav til dommerne. På denne måten er god kvalitet på tjenestetilbudet en forutsetning for borgernes rettssikkerhet.

Det er grunn til å fremheve utviklingen i retning av at sakene for domstolene blir stadig mer tidkrevende og komplekse, blant annet som følge av internasjonaliseringen av retten. Dette gjenspeiles i økt tidsbruk under hovedforhandling, vekst i bruk av sakkyndige og tolker samt et høyere antall vitner, se punkt 8.2.1. Samtidig har dommerne ansvar for å dempe kostnadsutviklingen gjennom krav til aktiv saksstyring og for å holde seg faglig oppdatert på en rekke ulike saksfelt. Disse forholdene innebærer i sum at det stilles nye krav til dommerne.

Kvalitet i domstolene avhenger ikke bare av kvaliteten ved den enkelte rettsprosess og den enkelte avgjørelse. Det avhenger også av at dommerne bidrar til å forbedre rettssystemet gjennom systematisk videreutvikling av den dømmende virksomhet og ved at dommerne selv tar ansvar for faglig kompetanseheving, fordypning og utvikling innen både materielle og prosessuelle spørsmål. I dette kapittelet gjøres det rede for hvordan en styrking av fagmiljøet i domstolene kan bidra til å gi dommerne best mulig forutsetninger for å tilfredsstille kravene til faglige gode avgjørelser og prosesser.

14.2 Kvalitetsfremmende tiltak

14.2.1 Opplæring og etterutdanning

Dommeropplæringen i Norge står i kontrast til opplæringen i en del andre land, som gjerne har egne karriereløp for dommere. I Sverige har man en dommerutdanning ved domstolene, der unge og relativt nyutdannede jurister blir ansatt i ulike opplæringsstillinger. I disse stillingene får deltakerne i utdanningsprogrammet gradvis mer ansvar og selvstendighet. Først etter mange år blir disse juristene utnevnt til dommere, gjerne en gang mens de er i 40-årene.¹ Rekrutteringen til domstolene foregår i all hovedsak fra den krets som har gjennomgått dommerutdanningen, men man kan også kvalifisere seg til dommerstilling gjennom arbeid som advokat eller aktor.²

I likhet med i Norge har man i Danmark dommerfullmektigstillinger. For unge jurister er dette gjerne starten på en dommerkarriere. Den danske ordningen skiller seg fra den norske på flere måter. I Danmark kan dommerfullmektiger fortsette i stillingen etter grunnutdanningen, som normalt har tre års varighet. Videre kan dommerfullmektigene avansere til rettsassessor. Dette er særlig erfarne dommerfullmektiger som gjerne ivaretar ledelsesoppgaver ved domstolene, eksempelvis for skiftesakene. Etter ni til tolv års erfaring kan dommerfullmektigen søke konstitusjon som dommer i en landsret (ankedomstol), som normalt varer i ni måneder. Utnevning som landsdommer eller byrettsdommer krever vanligvis at søkerens egnethet har vært vurdert av landsretten i konstitusjonsperioden.³

Både i Sverige og i Danmark har nyutnevnte dommere gjennomgått en læretid i domstolene, med et grundig opplæringstilbud. Som nyutnevnt

¹ Domstoladministrasjonen, LOK-prosjektet, delrapport nr. 15: *Revidert grunnopplæring for dommere*, punkt 3.

² Se SOU 2017:85 *Rekruttering av framtidens domare*, Stockholm, 2017.

³ Retsplejeloven § 42.

dommer er man derfor relativt fortrolig med det daglige dommerarbeidet. Dette skiller seg fra den mer åpne dommerrekrutteringen i Norge, som innebærer at mange nytnevnte dommere har sin yrkeserfaring fra andre steder enn domstolene. I mange tilfeller har nytnevnte dommere behov for å øke kompetansen innen sentrale rettsområder, herunder sivil- og straffeprosess.

Det er også grunn til å trekke fram fraværet av formalisert dommerevaluering i de norske domstolene. Også her står Norge i en særstilling sammenliknet med mange land i Europa, der det foretas en systematisk evaluering av dommere på bakgrunn av objektive kriterier, som ofte har stor betydning for deres videre karriereløp.⁴

Med tanke på de faglige kravene som stilles til dommerne, kan det fremheves som viktig at den åpne dommerrekrutteringen i Norge følges opp med aktiv innsats for å sikre en kvalitativt god opplæring og etterutdanning. Kompetanseutvikling er også et prioritert satsingsområde i Domstoladministrasjonens strategiske plan for domstolene 2025.⁵

I dag skjer mye av den formaliserte grunnopplæringen og etterutdanningen for dommere sentralt, i regi av Domstoladministrasjonen. Noen av satsingsområdene for systematisk og målrettet kompetanseheving for dommere er nasjonale introduksjonsprogram og dommerseminarer samt kollegaveiledning. Det er også laget flere digitale ressurser for medarbeiderne i domstolene som er tilgjengelig på domstolenes intranett, eksempelvis digitale veiledere for behandling av foreldretvister. Faglitteraturutvalget, som jobber for at domstolenes behov for variert faglitteratur og elektroniske rettskilder innen ulike fagområder skal ivaretas på best mulig måte, kan også nevnes i denne sammenheng.⁶

Ansvar for å sørge for opplæring, etterutdanning og kompetanseutvikling påhviler også den enkelte dommer og den enkelte domstol.⁷ Inntrykket er at de fleste dommere tar ansvaret for

egen kompetanseutvikling på alvor. Kompetanseutvikling synes også å være en prioritet i mange domstoler.

Det er imidlertid vanskelig å finne dokumentasjon på det kompetanseutviklingsarbeidet som skjer lokalt i den enkelte domstol. Noe informasjon finnes i domstolenes årsrapporter, men dette varierer fra domstol til domstol. Det finnes videre en del informasjon i rapportene fra Domstoladministrasjonens prosjekt om ledelse, organisering og kompetanse (LOK-prosjektet), som pågikk i perioden 2004–2006.⁸ Prosjektet besto av tre delprosjekter, hvorav ett av dem hadde som formål å kartlegge og analysere kompetansebehovet i domstolene samt vurdere og foreslå kompetanseutviklingstiltak. Rapportene fra dette prosjektet er imidlertid i ferd med å bli noe utdatert. Mangel på oppdatert dokumentasjon betyr ikke at målrettet kompetansearbeid ikke skjer lokalt, men kan tyde på at arbeidet er lite systematisk, og at det i stor grad er opp til den enkelte domstol hvilke tiltak som iverksettes.⁹

Når det gjelder etterutdanning, gjennomføres det ved en del domstoler forholdsvis omfattende lokale kompetanseutviklingstiltak i form av fagseminarer for dommere. Videre er det tradisjon for å avholde regionale dommersamlinger for dommere i tingrettene og lagmannsrettene som hører under samme lagdømme. Erfaringene fra LOK-prosjektet var imidlertid at det i mange domstoler i liten utstrekning gis et formalisert tilbud om videreutdanning.¹⁰ Antakelig kreves det normalt domstoler av en viss størrelse for å kunne gjennomføre større og systematiske tiltak.

Læring på arbeidsplassen er likevel ansett som det kanskje aller viktigste elementet i kompetanseutviklingen for dommere. Gjennom behandling av enkeltsaker og diskusjoner med kollegaer opparbeider dommere seg både praktisk og teoretisk kompetanse. Den uformelle og ustrukturerte formen for kompetanseutvikling er følgelig av stor betydning. Mangelen på dommerkollegaer i de minste domstolene utgjør en utfordring i denne sammenheng. Det er lettere å skape varierte og inspirerende fagfellesskap i store domstoler, der

⁴ Slik formell dommerevaluering finnes i Belgia, Frankrike, Italia, Kroatia, Spania, Tyskland og Østerrike. Mer uformell evaluering gjennom tilbakemeldinger og diskusjoner som ikke har direkte konsekvenser for dommernes karriereløp, er vanlig i Finland, Nederland, Sveits og Sverige. Land som Danmark, Island og Storbritannia har større likhetstrekk med Norge.

⁵ Domstoladministrasjonen, «En bruker- og utviklingsorientert konfliktløser», *Domstolene 2025*, tilgjengelig på www.domstol.no.

⁶ Domstoladministrasjonen, «Kvalitets- og organisasjonsutvikling», *Årsrapport 2018*, tilgjengelig på www.domstol.no.

⁷ *Etiske prinsipper for dommeratferd*, 2010, punkt 9, vedtatt av Den norske dommerforening, Teknas etatsforening for jordskifterettene og Domstoladministrasjonen.

⁸ Domstoladministrasjonen, LOK-prosjektet, særlig delrapporter nr. 15, 16, 20 og 21.

⁹ I spørreundersøkelsene kommisjonen har gjennomført, oppgir 37 prosent av de ansatte i domstolene at det jevnlig arrangeres kompetansehevende aktiviteter på arbeidsplassen. 45 prosent opplever at aktiviteter foregår på mer sporadisk basis, mens 16 prosent opplever at det sjelden eller aldri arrangeres kompetansehevende aktiviteter. Se brukerundersøkelser fra Norstat og Opinion s. 84.

¹⁰ Domstoladministrasjonen, LOK-prosjektet, delrapport nr. 15: *Revidert grunnopplæring for dommere*, punkt 9.2.

man også kan ha ulike kompetanseprofiler som utfyller hverandre. Selv om dommerne ved mindre domstoler kan kontakte kollegaer i andre domstoler, må det antas at dette ikke gir de samme mulighetene til faglige utviklingsmiljø.

Det er også et klart etterlatt inntrykk hos kommisjonen at dommere ønsker seg et bredt og dypt faglig fellesskap. Ifølge spørreundersøkelsene kommisjonen har gjennomført er 64 prosent av de ansatte helt enige eller enige i at det er viktig med et stort fagmiljø ved den enkelte domstol, og over 60 prosent ønsker mer fokus på kompetanseutvikling.¹¹

14.2.2 Domstoler og fagutvikling

Ressursdomstoler som har evne og vilje til å drive fagutvikling, har stor verdi for kvaliteten av den dømmende virksomheten i Norge. Domstolene er selv best rustet til å analysere sine egne behov. Det er derfor viktig at domstolene selv kan ta initiativ til kompetanseutviklende tiltak, enten de gjennomføres lokalt, regionalt eller nasjonalt.

Med den brede dommerrekrutteringen vi har i Norge, sitter dommerne på erfaring fra mange sektorer og ulike deler av landet og har kontakter i forskjellige deler av det juridiske fagfellesskapet. Dommerne kan derfor være en stor ressurs for fagfellesskapet, utover behandlingen av enkelt saker. Det er viktig at domstolene har tilstrekkelige muligheter til å høste gevinster av dette, eksempelvis ved at dommerressurser i større grad frigjøres til utvikling av nasjonale kompetansetiltak for jurister og tilgrensende profesjoner. Det kan skje i samarbeid med Domstoladministrasjonen, universitets- og høyskolemiljøene eller andre sektorer.

I dagens struktur er det bare et fåtall tingretter – først og fremst de største – som i praksis har tilstrekkelig kapasitet til å være pådrivere for denne typen fagutvikling. Kommisjonen mener det bør legges til rette for at flere domstoler på landsbasis har evne til å gjennomføre tiltak på eget initiativ og på egne premisser.

14.2.3 Forsvarlig tildeling av saker til dommerfullmektiger

Dommerfullmektiger utgjør en forholdsvis stor del av de dømmende årsverkene i tingrettene. Selv om dommerfullmektiger generelt holder et høyt faglig nivå, er utstrakt bruk av dommerfull-

mektiger prinsipielt uheldig. Særlig av hensyn til domstolenes tillit blant publikum kan det være problematisk at jurister som gjerne er relativt uerfarne, opptrer som dommere i mange ulike og komplekse sakstyper.

Mot dette kan det innvendes at det er satt begrensninger for hvilke sakstyper dommerfullmektiger kan behandle. Kommisjonens undersøkelser viser imidlertid at gjeldende retningslinjer ikke alltid blir fulgt. For eksempel er andelen barnesaker (foreldretvister etter barneloven og saker om tvang etter barnevernloven) behandlet av dommerfullmektiger høy i flere av de små tingrettene, se punkt 8.2.3. Årsaken er antakelig at det i domstoler med få embetsdommere og flere kompliserte saker anses nødvendig å tildele slike saker til dommerfullmektiger av hensyn til en forsvarlig saksavvikling.

Kommisjonen vil fremheve at domstolstrukturen bør legge til rette for at det blir praktisk mulig å foreta en forsvarlig fordeling av saker, slik at dommerfullmektiger ikke behandler barnesaker eller andre saker som krever særskilt erfaring, kompetanse eller kunnskap. Dette tilsier at tingrettene bør ha flere dømmende årsverk.

14.2.4 Forsterket rett

Prosesslovenes regler om forsterket rett og juridisk kyndige meddommere legger til rette for å sikre kvalitet på avgjørelser i særlig krevende saker.

Forsterket rett innebærer at retten under hovedforhandling settes med mer enn én fagdommer. I straffesaker er det adgang til dette i saker «som er særlig omfattende eller hvor andre særlige grunner foreligger», jf. straffeprosessloven § 276 annet ledd. Spørsmålet om å forsterke dommersammensetningen i første instans ble vurdert i forbindelse med to-instansreformen. Overflyttingen av de alvorligste sakene fra lagmannsretten medførte et behov for sterkere dommersammensetning ved behandlingen i tingretten.¹²

Straffeprosessutvalget har foreslått å senke terskelen i loven for når det skal være adgang til å behandle saker med forsterket rett. Utvalget mener det bør være tilstrekkelig at det er tale om en alminnelig, men omfattende sak, en sak med kompliserte faktiske eller juridiske problemstillinger eller med stor medieoppmærksomhet.¹³

Det er en tilsvarende adgang til å forsterke retten i sivile saker dersom saken reiser «særlig

¹¹ Se brukerundersøkelser fra Norstat og Opinion s. 110 og 85.

¹² NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, punkt 11.4.2.3.

¹³ NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, punkt 11.4.2.3.

kompliserte faktiske eller rettslige spørsmål, eller andre forhold tilsier det», jf. tvisteloven § 9-12 fjerde ledd bokstav a. Bestemmelsen har som formål å sikre en mer betryggende behandling av saker som er særlig vanskelige eller reiser spørsmål av vidtrekkende prinsipiell interesse.¹⁴ Retten kan også forsterkes dersom «partene har avtalt en slik behandling og etter avtalen har frafalt retten til anke og sakens tvistegjenstand ligger over grensen for anke til lagmannsrett etter § 29-13», jf. § 9-12 fjerde ledd bokstav b. Regelen skal legge til rette for at partene i større grad vil nøye seg med å la saken få sin endelige avgjørelse ved tingrettens dom og derfor inngå avtale om at ankeadgangen frafalles.¹⁵ Adgangen er imidlertid i liten grad benyttet.

Det er også grunn til å påpeke at tvisteloven § 9-12 tredje ledd tredje punktum åpner for å sette rett med juridisk kyndige meddommere.¹⁶ Forutsetningen er at hensynet til forsvarlig behandling av saken tilsier det, og at partene er enige om hvilke personer som skal oppnevnes.¹⁷ Regelen skal gjøre det lettere å velge domstolsbehandling fremfor voldgift.¹⁸

I et høringsnotat til endringer i tvisteloven foreslår Justis- og beredskapsdepartementet å endre denne regelen slik at retten *skal* settes med juridisk kyndige meddommere dersom det er avtalt mellom partene.¹⁹ Formålet er å øke forbedringsmulighetene for aktører i næringslivet, som i en eventuell tvisteklausul vil kunne avtale oppnevning av rettskyndige meddommere for de alminnelige domstolene. På denne måten skal de alminnelige domstolene i større grad kunne fremstå som et reelt alternativ til voldgift ved store og komplekse kommersielle tvister.²⁰

Prosesslovenes regler legger på disse punktene til rette for å heve kvaliteten ved behandlingen av enkeltsaker og bidra til at tingrettene

ikke virker som en ren saksforberedelsesinstans for lagmannsrettene.

At forsterket rett i liten grad benyttes, kan skyldes flere forhold. Men det er grunn til å fremheve at det kan være knyttet til domstolstrukturen. Det er lettere å få berammet saker med forsterket rett i en domstol med flere embetsdommere enn i domstoler med få embetsdommere. Ettersom dommerfullmektiger ikke kan delta i en sak som settes med mer enn én fagdommer, må det i enedommerembeter tilkalles en dommer fra en annen domstol.²¹ Avgjørelser om forsterket rett får på den måten konsekvenser for domstolens disponering av ressurser. Av den grunn er også terskelen for å tilkalle en dommer fra en annen domstol for å styrke dommersammensetningen ganske høy.²² Dette er nok et eksempel på at små domstoler, og særlig enedommerembetene, er sårbare. Det er også uheldig at ikke alle domstoler i praksis har de samme mulighetene til å benytte seg av slike kvalitetsfremmende ordninger.

14.3 Spesialisering i domstolene

14.3.1 Tendenser og utviklingstrekk

Dommerne i de alminnelige domstolene er i dag først og fremst spesialister i dommerhåndverket. Det vil si at de er spesialister i prosesslovgivningen, ledelse av rettsmøter og domsskriving. Utover dette er dommere i all hovedsak generalister, i den forstand at de kan behandle alle typer saker. Prinsippene om allmenndomstoler og generalistdommere står sterkt i norsk rett og betraktes som en garanti for uavhengige domstoler, rettsenhet og domstolenes samfunnskommunikasjon med omverdenen. Prinsippene står sterkt også internasjonalt.²³

¹⁴ NOU 2001: 32 B *Rett på sak*, s. 756 og Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) punkt 17.5.

¹⁵ NOU 2001: 32 B *Rett på sak*, s. 756 og Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) punkt 17.5.

¹⁶ Dette som alternativ til fagkyndige lekdommere, se lov 17. juni 2005 nr. 90 om meklings og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 9-12 første og annet ledd.

¹⁷ Jf. lov 17. juni 2005 nr. 90 om meklings og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 9-12 annet ledd og tredje ledd tredje punktum.

¹⁸ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) punkt 17.5.

¹⁹ Retten skal likevel kunne nekte slik oppnevning der det fremstår som åpenbart unødvendig ut fra tvistesummens størrelse, sakens betydning og de rettslige spørsmål saken reiser, se Justis- og beredskapsdepartementet, *Forslag til endringer i tvisteloven: Tvistelovevalueringen*, 2018, punkt 4.3.

²⁰ Justis- og beredskapsdepartementet, *Forslag til endringer i tvisteloven: Tvistelovevalueringen*, 2018, punkt 4.3. Per 20. september 2019 er bare enkelte av de foreslåtte endringene i tvisteloven fulgt opp av departementet, se Prop. 133 L (2018–2019) om verdigrensene. Departementet tar sikte på en samlet oppfølging av de øvrige forslagene i høringsnotatene, jf. Prop. 133 L (2018–2019) punkt 2.

²¹ Jf. lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangen i straffesaker (straffeprosessloven) § 276 tredje ledd og tvisteloven § 9-12 femte ledd, tredje og fjerde punktum.

²² Se NOU 2001: 32 B *Rett på sak*, s. 756 og NOU 2001: 32 A *Rett på sak*, punkt 8.4.

²³ Se f.eks. Working Party of the Consultative Council of European Judges (CCJE-GT), *23rd meeting report*, Strasbourg, 18–20 June 2012, der det i konklusjonens punkt i på s. 12 heter: «In principle, the predominant role in adjudication should be undertaken by 'generalist' judges.»

Utenfor domstolene preges samfunnet av en stadig større grad av spesialisering, både innen privat og offentlig sektor. Tvisteløsningen som foregår utenfor de alminnelige domstolene, er også i større grad spesialisert. Eksempelvis finnes det en rekke domstolliknende tvisteløsningsorganer som løser rettslige tvister innenfor avgrensede saksfelt.²⁴ Videre er privat tvisteløsning i form av voldgift i større grad blitt institusjonalisert, slik at vi ved siden av de alminnelige domstolene har fått permanente tvisteløsningsmekanismer som spesialiserer seg på løsning av kommersielle tvister.²⁵ Også juristene og advokatbransjen blir mer spesialisert, og spesialiserte prosessfullmektiger forventer å møte faglig oppdaterte dommere.

Det er grunn til å fremheve at tendensen til spesialisering i europeiske domstolssystemer er økende.²⁶ Europarådets Consultative Council of European Judges (CCJE) har påpekt at retten har blitt så kompleks og spesifikk at en høyere grad av spesialisering innen enkelte rettsområder kan være nødvendig for at dommere skal kunne foreta forsvarlige vurderinger.²⁷

I møte med et stadig mer regulert, internasjonalt og spesialisert samfunn er det grunn til å vurdere om det bør legges til rette for større grad av spesialisering også i de norske tingrettene. Spesialisering kan gjennomføres på flere måter, eksempelvis ved spesialisering mellom domstoler (særskilte verneting) og såkalt moderat spesialisering innenfor den enkelte domstol. Allerede i dag er det innslag av begge disse formene for spesialisering i domstolssystemet.

Kommisjonen vil i denne utredningen særlig trekke frem enkelte sider ved *moderat spesialisering*, ettersom dette er en form for dommerspesialisering som forutsetter fagmiljøer av en viss størrelse, og som derfor legger visse føringer ved utformingen av domstolstrukturen.²⁸

14.3.2 Moderat spesialisering

Med *moderat spesialisering* siktes det til ordninger for saksfordeling innenfor den enkelte domstol

som åpner for at dommere får innslag av spesialisering i sin portefølje.

Moderat spesialisering kan gjennomføres både for materielle juridiske spørsmål og faktiske spørsmål, eventuelt særskilte prosessformer. Spesialiseringen er moderat i den forstand at dommeren hovedsakelig er generalist, og spesialiseringen bare utgjør en relativt beskjeden andel av dommerens saksportefølje.²⁹ Slik ivaretas også hensynene bak generalistprinsippet.

Moderat spesialisering forekommer i dag både i formell og uformell form. Formell moderat spesialisering innebærer en systematisk tildeling av saker etter forhåndsfastsatte kriterier. Det kan forutsette at domstolen har avdelinger eller faggrupper for bestemte sakstyper, eventuelt med rulleringsordninger for dommertjeneste innen de ulike faggruppene. Med uformell spesialisering siktes det til at domstolleder bevisst tildeler saker til enkeltdommere på grunnlag av deres kunnskap, kompetanse, erfaring og egnethet for bestemte sakstyper.

Moderat spesialisering kan være et godt egnet virkemiddel for å sikre særskilt fagkunnskap ved avvikling av visse sakstyper. Spesialister kan bidra til høyere kvalitet og effektivitet ved behandlingen av både høyfrekvente og lavfrekvente sakstyper. I tillegg kan det være motiverende for dommere å få økt faglig spisskompetanse. Moderat spesialisering kan være aktuelt innen en rekke ulike rettsfelt, som skatt- og avgiftsrett, offentlige anskaffelser, kommersielle tvister med opphav i næringsvirksomhet, EØS-rettslige saker, urfolksrettigheter, store økonomiske straffesaker mv. Moderat spesialisering kan også være et tjenlig virkemiddel for å utvikle spesialkompetanse på saksbehandling i ulike prosessformer, eksempelvis rettsmekling.

²⁸ Det kan stilles spørsmål om det er behov for en tydeligere hjemmel. Domstoloven § 19 tredje ledd er riktignok ikke til hinder for å gjennomføre moderat spesialisering i dag, men lovverket gir ingen nærmere føringer for saksfordelingen, utover at den må skje innenfor rammene av kravet om uavhengige og upartiske domstoler i Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6. Det er videre antatt å gjelde et tilfældighetsprinsipp, men innholdet i dette prinsippet er uklart. Se NIM, *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet*, s. 44 og Kristel Heyerdahl, «Domstolleders myndighet og dommernes uavhengighet», *Lov og Rett*, 2017, s. 373–383 på s. 379.

²⁹ Domstoladministrasjonen gjennomførte i perioden 2008–2012 en forsøksordning med moderat spesialisering, der den anbefalte fordelingen av porteføljen var på ca. 80 prosent generalist og 20 prosent spesialisering, se Domstoladministrasjonen, *Spesialisering i domstolene: Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen*, 2012, s. 8. Spesialisering i en tredjedel av porteføljen anses også som moderat, se anbefalingen om spesialisering i LOK-prosjektet i *Rett på sak* 2006 nr. 1, s. 25.

²⁴ Se nærmere om dette i Difi-rapport 2014: 2 *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder*, s. 13.

²⁵ Eksempelvis International Chamber of Commerce (ICC) og Oslo Chamber of Commerce.

²⁶ CEPEJ studies no. 11 *European judicial systems: Efficiency and quality of justice*, 2008 edition (2006 data) s. 76.

²⁷ CCJE, *Opinion no. 15 on the specialisation of judges*, Paris, 13. november 2012.

Innslaget av moderat spesialisering i tingrettene antas å ha økt de senere årene.³⁰ I dag er skjønn, skatt, personskadeerstatning, konkurs, tvang, skifte og gjeldsordning typiske rettsfelt for spesialisering i tingrettene. I tillegg har noen domstoler egne grupper av dommere som arbeider særlig med småkravsprosess og hastesaker, som midlertidig sikring, akuttiltak etter barnevernloven og utskrivning etter lov om psykisk helsevern. Noen tingretter har også spesialisering av rettsmekling og større straffesaker.³¹ Videre har Særdomstolsutvalget anbefalt at barnesakene skal gis mer spesialisert behandling. Regjeringen har besluttet at utvalgets utredning skal følges opp ved at det skal arbeides videre med å samle barnesakene i noen tingretter, se punkt 11.1.

14.3.3 Fagmiljøer av en viss størrelse

En forutsetning for å gjennomføre moderat spesialisering er fagmiljøer av en viss størrelse. I dagens struktur – der mer enn en tredjedel av embetene i første instans er bemannet med tre eller færre dømmende årsverk – er mulighetene for spesialisering i praksis små.

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

Kommisjonen legger til grunn at det bør være mulig å gjennomføre moderat spesialisering innenfor særskilte rettsområder i alle førsteinstansdomstoler. Hver domstol bør ha faglig spisskompetanse innenfor sentrale rettsområder for å kunne tilby tjenester av høy kvalitet. Slik blir tilbudet til publikum likt over hele landet.

Kommisjonen vil understreke at alle tingretter i en ny struktur som utgangspunkt bør være av en slik størrelse at de er i stand til å behandle barnesakene ut fra de kriteriene Særdomstolsutvalget har stilt opp. Utvalget la til grunn at tingrettene som behandler barnesaker, bør ha fagmiljøer av en viss størrelse, anslagsvis ti dømmende årsverk. Det ble imidlertid påpekt at det vil være nødvendig å gjøre enkelte tilpasninger ut fra geografi og demografi.³²

³⁰ Se NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingssaker*, punkt 3.4.3.

³¹ NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingssaker*, punkt 3.4.3.

Utover dette vil kommisjonen påpeke at mulighetene til å gjennomføre moderat spesialisering innen flere sakstyper øker med størrelsen på fagmiljøet. Dette tilsier at store fagmiljøer bør etableres der forholdene ellers tillater det. Alle organisasjoner bør som utgangspunkt ha en saksinn gang som tillater at dommerne får opparbeidet seg erfaring med sakstypene de spesialiserer seg i. Fagmiljøet må også muliggjøre et visst antall spesialister innen hver sakstype, slik at saker kan fordeles tilfeldig mellom disse dommerne. Videre bør fagmiljøet være stort nok til at opparbeidet kunnskap hos dommere som avgår med pensjon eller slutter av andre årsaker, kan overføres internt i organisasjonen.

Større grad av moderat spesialisering tilsier også at det bør være et annet forholdstall mellom embetsdommere og dommerfullmektiger i mange domstoler. Ettersom dommerfullmektiger er ansatt for en begrenset tidsperiode, har de i praksis færre muligheter til å opparbeide seg tilstrekkelig erfaring innen særskilte rettsområder eller ta del i mer formaliserte former for moderat spesialisering.

14.4 Konsekvenser for domstolstrukturen

14.4.1 Større rettskretser

I lys av de faglige kravene som stilles til domstolene og dommerne, er det behov for sterke fagmiljøer i domstolene i førsteinstans. Kommisjonens vurdering er at fagmiljøene best kan styrkes ved å etablere større organisasjoner, der ulike former for kvalitetsfremmende tiltak lettere vil kunne gjennomføres.

En struktur bestående av færre og større rettskretser gir høyere saksinn gang og flere dømmende årsverk innen hver organisasjon. Med større fagmiljøer vil domstolene få flere reelle muligheter til å drive kompetanseutvikling i form av målrettede opplærings- og etterutdanningsprogrammer i egen virksomhet. I tillegg vil den uformelle kompetanseutviklingen gjennom læring på arbeidsplassen få bedre vilkår.

Med større organisasjoner blir mulighetene for å gjennomføre moderat spesialisering atskillig bedre. Faglig spisskompetanse innen sentrale rettsområder vil lettere kunne utvikles, hvilket kan bidra til både høyere kvalitet og økt effektivitet ved saksavviklingen. Med flere embetsdommere er det

³² NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingssaker*, punkt 18.2.

også praktisk mulig å foreta en forsvarlig tildeling av saker til dommerfullmektiger. Det er uheldig at mange domstoler i dag kan se seg tvungne til å tildele saker til dommerfullmektiger som burde vært behandlet av embetsdommere.

Større organisasjoner vil i større grad ha mulighet til å avgi ressurser til sentral og lokal utvikling av virksomheten. Den enkelte domstol vil også ha et handlingsrom til å beslutte hvordan spesialisering bør gjennomføres lokalt.

For å sikre lokal tilstedeværelse og en akseptabel reisetid til domstolene, bør rettskretser med stor geografisk utstrekning inndeles i avdelinger på ulike rettssteder, se punkt 12.4.3. For å høste gevinster av den fleksibiliteten som ligger i å tilhøre en større organisasjon, vil kompetanseutvikling i form av dommeropplæring, faggrupper og moderat spesialisering måtte foregå på tvers av avdelingene i rettskretsen. Dette vil nødvendigvis kreve en viss samhandling og reisevirksomhet mellom avdelingene. Dette kan være en mer krevende modell enn der alle ansatte sitter i samme bygning. Mot dette kan det innvendes at slik kompetanseutvikling likevel vil være lettere å gjennomføre enn det er i dagens struktur, der samhandling eventuelt må skje på tvers av ulike domstoler fremfor på tvers av ulike avdelinger. En felles domstol vil også være bedre rustet til å sikre målrettet kompetansearbeid enn ordninger med felles ledelse av to domstoler, slik det er flere steder i dag. Det er også grunn til å fremheve at digitale verktøy muliggjør en effektiv deling av informasjon uten at alle medarbeidere i det daglige sitter sammen.

14.4.2 Færre rettssteder

Behovet for flere avdelinger på ulike rettssteder må likevel avveies mot fordelene ved å samle virksomheten. Hensynet til å etablere et godt faglig og sosialt miljø på arbeidsplassen tilsier at organisasjonen ikke spres på for mange rettssteder med få ansatte hver. Selv om den teknologiske utviklingen øker mulighetene for samhandling på tvers av lokaliteter, erstatter ikke digitale verktøy den uformelle læringen og sosialiseringen som oppstår på arbeidsplassen.

Det er også grunn til å påpeke at det er vanskeligere å sikre en fleksibel saksavvikling i en organisasjon med mange små og spredte rettssteder. Dette gjelder spesielt ved samtidig tilretteleggelse for moderat spesialisering. Tiltak for å sikre moderat spesialisering kan være krevende å kombinere med fleksibilitet i saksavviklingen, selv i en organisasjon der alle ansatte er samlet på ett sted.³³

For å sikre en fleksibel saksfordeling og saksavvikling, med en jevn arbeidsfordeling mellom dommerne, bør domstolene samles på færre rettssteder enn i dagens struktur. Størrelsen på fagmiljøet ved den enkelte avdeling må imidlertid avveies mot hensynet til å sikre lokal tilstedeværelse og en akseptabel reisetid for brukerne.

³³ Domstoladministrasjonen, *Spesialisering i domstolene: Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen*, 2012.

Kapittel 15

Tilgjengelige domstoler

15.1 Innledning

En ny domstolstruktur bør legges til rette for at domstolene skal være tilgjengelige for befolkningen. Tilgjengelighet er et spørsmål om geografisk nærhet til befolkningen, men også om kostnader ved å gå til sak, språklige og kulturelle barrierer samt universell utforming av bygg og lokaler som ivaretar brukernes sikkerhet.

Geografisk nærhet kan ha betydning for terskelen til å benytte seg av domstolens tjenester. Det å kunne forholde seg til en lokal tingrett kan gjøre det enklere å oppsøke veiledning og gå til sak for å vinne rett. Dessuten kan nærhet gi en følelse av eierskap til domstolen som kan være viktig for tilliten. På den annen side kan det hevdes at lokalkunnskap vil kunne representere en svekkelse av kontorets nøytralitet og evne til å behandle saker objektivt.

Reisetid til domstolene, og dermed muligheten for å kunne møte i retten, har også betydning. Lange reiser til domstolene kan medføre praktiske vanskeligheter, være belastende og kostnadskrevede.

Det må likevel tas i betraktning at det gjennomsnittlige antallet oppmøter per innbygger i tingretten er svært lavt. Og selv om publikum har varierende reisevei til tingretten, er den gjennomgående ikke lang. En tingrettsstruktur bestående av færre og større rettskretser vil medføre en økning av reisetiden enkelte steder.

Så langt som mulig bør likevel reisebelastningen for partene begrenses. I den sammenheng er det viktig å se på tiltak som kan avhjelpe en lengre reiseavstand, først og fremst bruk av fjernmøteteknikk og digitalisering av domstolene samt muligheten til å sette rett utenfor domstolens hovedkontor.

Reisetid har også en samfunnsøkonomisk side. Tid brukt på å reise er tid en ellers kunne brukt til verdiskapende arbeid eller fritid. I kapittel 33 gjøres det nærmere rede for hvordan strukturendringer vil påvirke reisetiden til domstolene for publikum og faste aktører i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

15.2 Mindre behov for personlig oppmøte

Over tid har det vært en nedgang i tjenester som behøver personlig oppmøte. Det er de ikke-dømmende gjøremålene som typisk har medført at tingrettene har fått mange besøk, som tinglysning, vielse, tvangssaker, dødsfalls- og skiftesaker, notarialforretninger mv. Imidlertid er mange av disse tjenestene i ferd med å bli digitalisert eller er tatt ut av domstolens portefølje.

Etter forrige strukturreform er tinglysningsoppgavene overført til Statens kartverk, oppgavene ved namsmannsavdelingene i de største domstolene overført til namsfogdkontor, og mye av det praktiske skiftarbeidet er satt ut til advokater. Såkalte tilrettelagte avhør av barn og ungdom under 16 år eller andre særlig sårbare personer ble flyttet fra domstolen til politiet fra 2016. Vielser ble overført fra domstolene til kommunene i 2018.

Som en del av kommunereformen skal kommunene gis kompetanse til å utføre enkle notarialforretninger som i dag utføres av domstolene.¹ Kommunenes adgang til å utføre oppgaven kommer i tillegg til muligheten til å få den utført i domstolene, slik at borgerne selv kan velge hvor de vil gå for å få utført tjenesten. Dette vil gi økt tilgjengelighet, og skal gjennomføres fra 2020.

15.3 Reisetid til tingrettene

15.3.1 Innledning

Det er i dag korte geografiske avstander mellom mange tingretter. Dette gjelder særlig på Østlandet og i de sørlige deler av Innlandet. I flere tilfeller er reisetiden mellom rettssteder på under 30 minutter. Reiseavstandene er lengre i andre deler av landet, særlig i områder på Vestlandet og i Nord-Norge.

¹ Se Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*, punkt 13.5.1, jf. Prop. 91 L (2016–2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*.

Det er vanskelig å angi en grense for maksimal akseptabel reisetid. I den sammenhengen er det grunn til å se hen til at personer over 13 år i Norge bruker i gjennomsnitt nærmere 80 minutter på daglig reisevirksomhet.² I 2019 hadde 35 prosent av de sysselsatte i Norge sitt arbeidssted i en annen kommune enn bostedskommunen. I St.meld. nr. 23 (2001–2002) ble det lagt til grunn at en reisetid til domstolen på 180 minutter i seg selv ikke kunne anses som urimelig.³ Det ble lagt til grunn at reisetid i denne størrelsesorden gir en praktisk mulighet til å oppsøke en domstol uten å måtte overnatte.

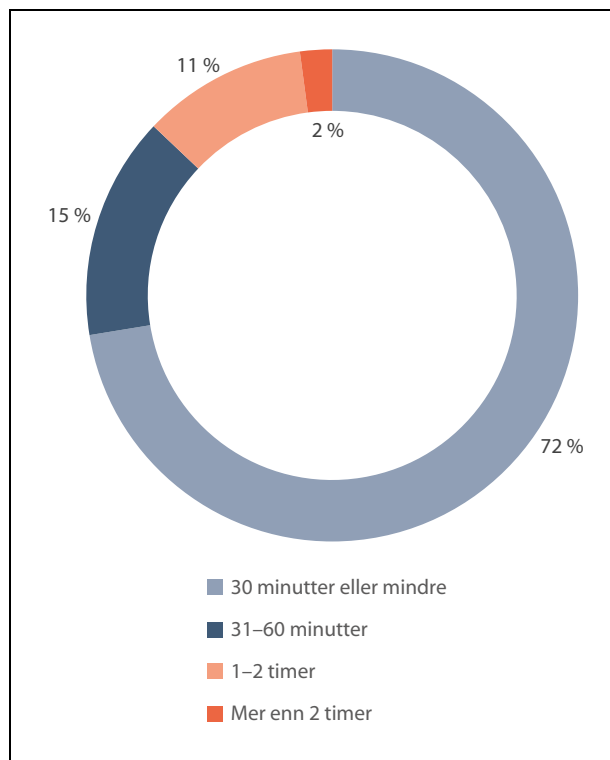
15.3.2 Reisetid i dagens struktur

Utgangspunktet er at en stor andel av befolkningen i dag har relativt kort reisevei fra der de bor til tingretten de tilhører. Den gjennomsnittlige reisetiden for hele befolkningen er i underkant av 40 minutter med bil. For nærmere 90 prosent av befolkningen tar det mindre enn en time å reise til tingretten. Mindre enn 2 prosent av befolkningen bruker mer enn to timer.

At en stor andel av befolkningen har kort reisevei til tingretten, skyldes en kombinasjon av mange rettssteder og bosettingsmønsteret i Norge.⁴ Det er i dag et stort antall rettssteder i de mest befolkningstette områdene i landet, noe som trekker den gjennomsnittlige reisetiden ned. For personer som bor i mindre befolkningstette områder, er reisetiden typisk lengre. Gjennomsnittsverdien er derfor ikke representativ for hele den norske befolkningen. Dette gjelder særlig for personer bosatt i enkelte deler av Vestlandet, i Gudbrandsdalen, Østerdalen og i Nord-Norge.

Figur 15.1 viser reisetiden med bil. Der kollektivtrafikktilbudet er godt, typisk i befolkningstette strøk, vil det for mange være hensiktsmessig å reise med offentlig kommunikasjon. For de som bor i områder som i dag har forholdsvis lang vei til domstolen, kan kollektivtilbudet medføre at reise med offentlig kommunikasjon gjennomgående vil ta lengre tid enn med bil.

Når man ser på reisetid til domstolen, må det samtidig tas i betraktning at ikke alle parter eller vitner i en sak nødvendigvis hører hjemme i rettskretsen der saken går – det vil si at de har reist fra



Figur 15.1 Reisetid med bil til tingretten i 2019. Hele befolkningen

en annen rettskrets for å delta i saken. Hvilke saker som skal behandles i hvilke rettskretser, følger av prosesslovgivningens regler om vernetting – i sivile saker som hovedregel der saksøkte bor eller virksomheten har sitt hovedkontor, og i straffesaker som hovedregel der den straffbare handlingen antas å ha skjedd. Hvor stor andel av parter og vitner som var bosatt i rettskretsen da saken ble behandlet, avhenger til en viss grad av hvilken tingrett og hvilken sakstype man ser på.

Figur 15.2 illustrerer de største forskjellene mellom tingrettene. Figuren viser bare tingrettene med høyest og lavest andel fremmøtte fra egen rettskrets. Når minimumsverdien i barnelovsaker er 57 prosent, betyr det at litt over halvparten av de fremmøtte i en tingrett var bosatt i rettskretsen på tidspunktet da tingretten behandlet saken. Maksimumsverdien på 90 prosent tolkes på tilsvarende måte og refererer til tingretten med høyest andel fremmøtte fra egen rettskrets i tidsperioden.

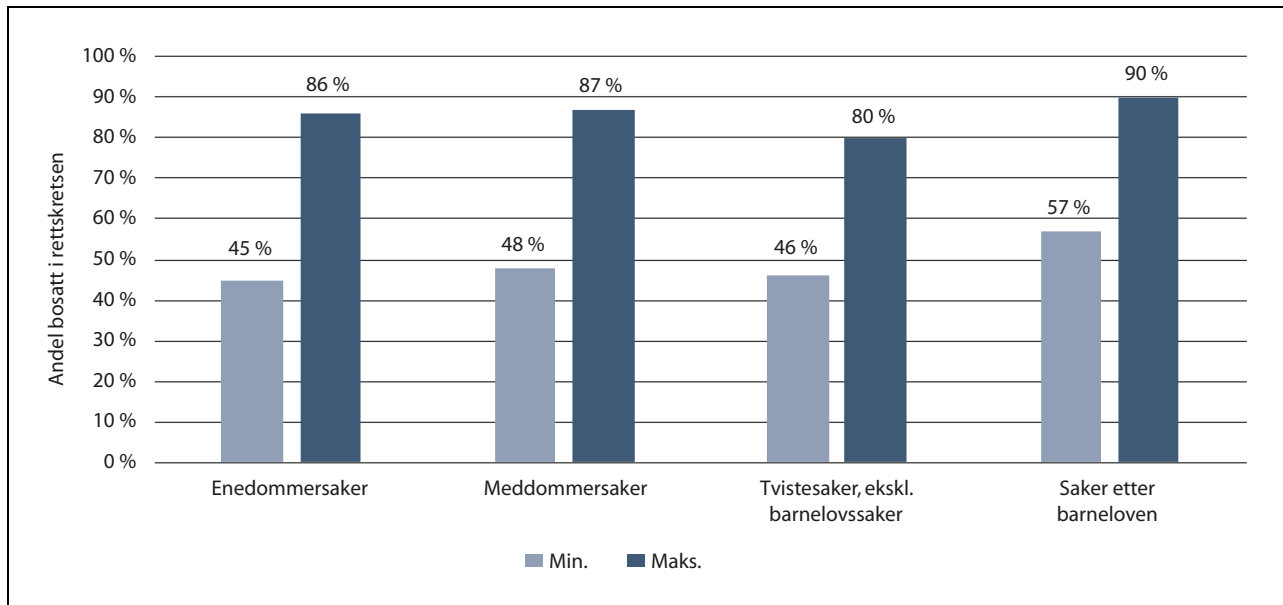
Postnummeret til de som møter i tingretten, registreres i LOVISA.⁵ Av omtrent 1,25 millioner tingrettsbesøk mellom 2008 og 2018 er omtrent 93

² Transportøkonomisk institutt (2015). *Morgendagens kollektivtransporttrafikanter*. Transportøkonomisk institutt (2014). *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/2014 – nøkkelrapport*.

³ St.meld. nr. 23 (2001–2002) punkt 13.2.

⁴ Statistisk sentralbyrå (2018). *Tettsteders befolkning og areal*.

⁵ Domstolkommisjonen har ikke hatt tilgang til annen personlig informasjon enn postnummer og har ikke hatt tilgang til postnummeret til personer som av ulike årsaker bor på hemmelig adresse.



Figur 15.2 Andelen vitner og parter som var bosatt i rettskretsen da tingretten behandlet saken. 2008 til 2018

prosent med i analysen. De øvrige besøkene er stort sett foretatt av personer bosatt i utlandet.

De fleste tingretter har en andel på rundt 75 prosent, uavhengig av sakstype. Det indikerer at omtrent 25 prosent av parter og vitner typisk ikke bor i rettskretsen til tingretten som behandler saken. De fleste av disse er bosatt i en naborettskrets.

15.3.3 Reisetid i ny struktur

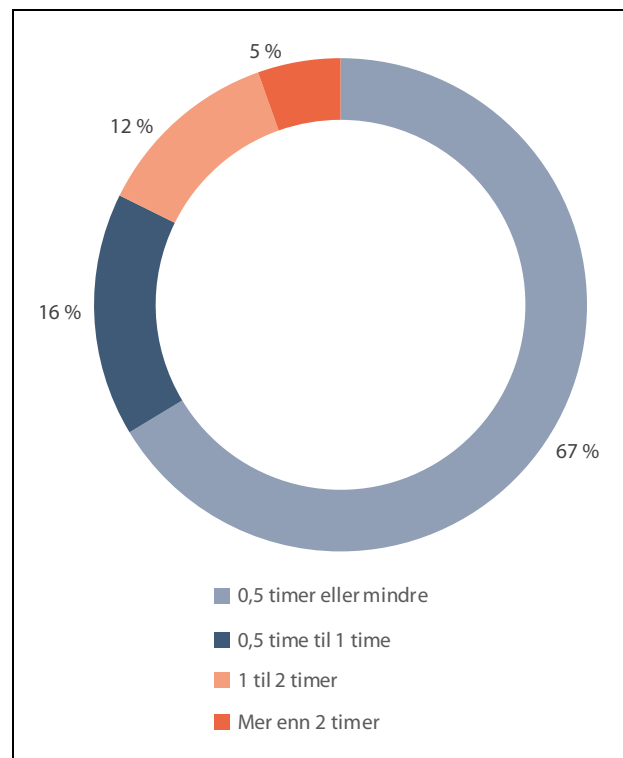
Ved utarbeidelsen av flertallets strukturforslag i kapittel 26 er det sett hen til at det vil bli noe lengre reisevei for deler av befolkningen. Det samlede bildet er likevel at en stor andel av befolkningen fremdeles vil ha relativt kort reisevei fra der de bor til nærmeste rettssted.

I en ny struktur vil 80 prosent av befolkningen ha mindre enn én time til nærmeste rettssted, og omtrent 95 prosent vil ha mindre enn to timer til nærmeste rettssted. Mindre enn 1 prosent av befolkningen vil ha lengre reisetid enn 180 minutter. En stor andel av disse har allerede i dag så lang reisevei. Den vesentligste forskjellen mellom dagens struktur og forslaget til ny struktur er at mange som i dag har svært kort reisevei, får en liten økning i denne.

Med større rettskretser og flere rettssteder vil også noen kunne få kortere reisevei i ny struktur. Et eksempel på dette er Buskerud rettskrets, hvor innbyggere i Nore og Uvdal kan reise til Nesbyen i stedet for til Kongsberg som i dag. Et annet eksempel er Indre Finnmark tingretts rettskrets,

hvor innbyggere i Sør-Varanger vil få kortere reisetid til Tana i stedet for Vadsø som i dag.

For faste aktører, herunder advokater, tolker og sakkyndige, blir det ikke nødvendigvis samlet lengre reisevei med større rettskretser. I stor grad reiser disse gruppene fra de større byene til min-



Figur 15.3 Reisetid med bil til tingretten i 2019. Hele befolkningen. Flertallets forslag

dre domstoler når de har oppdrag i forbindelse med en retts sak.

Det er om lag 8 500 sysselsatte personer innen juridisk tjenesteyting i Norge. De sysselsatte fordeler seg på 211 av Norges 422 kommuner, men den største andelen holder til i de store byene. Vel halvparten, det vil si omtrent 4 500 av de sysselsatte, er tilsatt i Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger eller Kristiansand.⁶

De fleste sakkyndige er tilknyttet større utdanningsinstitusjoner, øvrige forskningsmiljøer og sykehus. Virksomheter innen tolking holder i all hovedsak til i Oslo, Bergen, Bodø, Stavanger og Tromsø.⁷

15.3.4 Særlig om politiet og kriminalomsorgen

Lokaliseringen av rettssteder har betydning for politiets og kriminalomsorgens ressursbruk, særlig i sammenheng med fangetransport (transport av innsatte og personer i varetekt). Det er ikke foretatt beregninger av hvor mye midler som totalt går med til fangetransport i dag.⁸

Domstolkommisjonen har mottatt data fra kriminalomsorgen som gir en oversikt over alle fangetransportturer som ble gjennomført i Sør-Øst politidistrikt i 2018. Politidistriktet omfatter det som i dag er Buskerud, Telemark og Vestfold fylke, samt Jevnaker kommune i Oppland. Det generelle bildet er at det foretas få fangetransportturer til tingretter som er lokalisert i mindre befolkningstette områder.

Dataene viser også at når en innsatt fraktes til en mindre tingrett, ville kjøretiden ha vært vesentlig kortere om saken hadde blitt behandlet i en tingrett som ligger mer sentralt. Et eksempel er at når det kjøres 90 minutter fra Skien fengsel til Vest-Telemark tingrett, kunne denne tiden ha vært betraktelig redusert, siden kjøretiden til Nedre Telemark tingrett er 15 minutter.

Dataene gir som nevnt bare en oversikt over Sør-Øst politidistrikt, men det er liten grunn til å tro at bildet er annerledes i de øvrige politidistriktene. Det er domstolene i mer urbane områder som har de fleste og tyngste straffesakene, og fengsler med høy sikkerhetsklarering ligger typisk nærmere de større tingrettene. En sentrali-

sering av tingrettsstrukturen taler slik sett for noe lavere ressursbruk knyttet til fangetransport.

15.4 Rettsmøter på flere steder i rettskretsen

Det er mulig å avholde rettsmøter på flere steder i rettskretsen, også utenfor de faste rettsstedene. I en struktur hvor fagmiljøene i større grad samles, kan det av hensyn til tilgjengelighet og tillit være nødvendig at dommere i enkelte saker setter rett nærmere partenes bosted. Det kan for eksempel være tilfellet i alvorlige straffesaker, i saker som berører barn, saker med mange vitner fra et lokalsamfunn, og i saker hvor tvistegjenstanden knyttes seg til en geografisk lokalitet. På den måten kan reisebelastningen til publikum reduseres og tilgjengeligheten økes. Det vises til punkt 12.4.4.

15.5 Digitale løsninger for å redusere reisetid

15.5.1 Innledning

Digitale verktøy kan redusere behovet for personlig oppmøte i domstolene og dermed svekke betydningen av geografiske avstander. For det første kan man med fjernmøteteknikk være deltaker i et rettsmøte uten å være til stede i den fysiske rettsalen. For det andre kan digital kommunikasjon med publikum, parter og andre aktører redusere behovet for fysiske rettsmøter og øke mulighetene for veiledning.

Innføring av digitale virkemidler begrunnet i hensynet til tilgjengelighet bør følges opp med grundige evalueringer av hvordan det virker på borgernes evne og vilje til å fremme sine rettigheter for domstolene og på gjennomføring av rettsprosessene. Det må vurderes om tekniske løsninger har utilsiktede og uønskede konsekvenser.⁹

Særlig er det grunn til å være oppmerksom på faren for digital ekskludering. Det er sentralt at det parallelt med at man utvikler digitale løsninger for kontakt med brukerne, må tas hensyn til den delen av befolkningen som ikke har tilstrekkelige ferdigheter eller utstyr til å ta i bruk disse løsningene. IKT-løsningene må ha høy brukervennlighet, og det må være lett tilgang til brukerstøtte slik at løsningene kan benyttes av flest mulig, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 17. I til-

⁶ Statistisk sentralbyrå (2019). Kildetabell 11687. Sysselsatte per 4. kvartal, etter region, år, statistikkvariabel, alder og næring (SN2007).

⁷ Brønnøysundregisteret (2019). Næringskode 74.300. Oversettelses- og tolkevirksomhet.

⁸ Stortinget, Dokument nr. 15:364 (2017–2018). Se fotnote 15.

⁹ Gibbs, «Defendants on video: Conveyor belt justice or a revolution in access?», *Transform Justice*, 2017.

legg må det fortsatt være mulighet for fysisk oppmøte i domstolene.

15.5.2 Fjernmøteteknikk

Med *fjernmøter* menes møter der partene ikke befinner seg på samme fysiske sted. Kommunikasjonen skjer først og fremst som videokonferanse over nett. Fjernmøteteknikk kan for det første benyttes i saksforberedende møter (fjernmøter) og for det andre under hovedforhandlinger når det er snakk om å avgi forklaringer til bruk i saken (fjernavhør).

Allerede i dag er det tatt i bruk fjernmøteteknikk. Det er særlig praktisk ved forlengelse av fengslinger, hvor bruk av videolink er gjennomført mer systematisk i enkelte tingretter. Det gjelder også ved forlengelse av internering etter utlendingsloven.

Det er også andre eksempler på bruk av fjernmøteteknikk på grunn av geografiske hindringer. Ved Sunnmøre tingrett er det gjennomført rettsmeklinger ved videolink, noe domstolen har gode erfaringer med.

Relativt mange europeiske land har domstoler som benytter seg av fjernmøteteknikk. Som tidligere nevnt gjennomførte CEPEJ i 2016 en studie der det digitale utviklingsnivået i Europa ble vurdert. Her oppga 40 av totalt 46 land at de har domstoler med videokonferanseutstyr.¹⁰ Studien sier imidlertid lite om omfanget av den faktiske bruken eller hvor stor andel av domstolene i hvert land som har videokonferanseutstyr.

Domstoladministrasjonen har sammenstilt en rapport om bruk av fjernmøteteknikk i retten i europeiske land.¹¹ Rapporten er basert på spørsmål til Domstoladministrasjonens EU-nettverk, ENCJ. Enkelte land, som Finland, Nord-Irland, Spania og Sverige, rapporterer at de bruker videokonferanse systematisk. De fleste land registrerer ikke bruken, men de som har rapportert, er samstemt om at bruken øker. Også ved domstolene i England og Wales er det økt bruk av video i ulike sakstyper.¹²

Man kan også tenke seg løsninger der alle deltakerne møtes via fjernmøteteknikk, det vil si i et virtuelt rom. Det er gjort begrensede forsøk med dette i England og Wales i enklere sakstyper.¹³ I

New Zealand er det mer omfattende bruk av fjernmøteteknologi i rettsmøtene.¹⁴

Domstolkommisjonen mener bruk av fjernmøteteknikk som utgangspunkt bør skje innenfor rammene av eksisterende prosesslovgivning og rettspraksis. Det kan være vanskeligere å danne seg et inntrykk av riktigheten av forklaringen enn ved fysisk oppmøte, og verdien av fysisk tilstedeværelse bør ikke tapes av syne. Fysisk oppmøte kan bidra til å understreke alvorret i saken. Dette hensynet gjør seg særlig gjeldende i straffesaker. Straffeprosessutvalget la derfor til grunn at hovedregelen bør være et krav om fysisk oppmøte for siktede. Hvorvidt det kan tenkes unntak i mindre alvorlige straffesaker der siktede eksempelvis har lang reisevei til domstolen, eller det er ressurskrevende å besørge oppmøte i rettslokalet, går ikke kommisjonen nærmere inn på i denne utredningen.¹⁵

Bruk av fjernavhør virker mindre belastende på fornærmede og vitner som vegrer seg for å møte tiltalte i retten. Det fremgår imidlertid av Høyesteretts praksis at sentrale vitner, som ofte vil omfatte fornærmede, normalt ikke skal avhøres ved fjernavhør.¹⁶

Selv om dagens prosesslovgivning i stor grad åpner for bruk av fjernmøteteknikk, er kommisjonen av den oppfatning at ordningen kan utvides. Dette kommer kommisjonen tilbake til i delutredning II. Kommisjonen vil da også se nærmere på om det bør gis ytterligere regler som sikrer kontroll med partens eller vitnets identitet, for eksempel ved at forklaringen skjer fra et offentlig kontor. En slik løsning vil medføre at forklaringen avgis under slike former at det understreker betydningen av at den forklaringen som gis, er fullstendig og sannferdig.

15.5.3 Nettbaserte løsninger

Via digitale løsninger og nettbaserte plattformer kan domstolene kommunisere med parter, aktø-

¹⁰ CEPEJ studies no. 24, *Use of information technology in European courts*, 2016, s. 39.

¹¹ Domstoladministrasjonen, *Bruk av fjernmøteteknologi i retten i europeiske land*, 12. juli 2019.

¹² For mer informasjon se for eksempel HM Courts & Tribunals Service, Reform Update Summer 2019 s. 26.

¹³ Dr. Meredith Rossner and Ms. Martha McCurdy, *Implementing Video hearings (Party-to-State): A Process Evaluation*, London School of Economics, 2018.

¹⁴ Courts (Remote Participation) Act 2010.

¹⁵ Kommisjonen har vært i kontakt med Politidirektoratet for å få deres beregninger på reisekostnader i forbindelse med transport av innsatte på årlig basis. Politidirektoratet har imidlertid ikke hatt mulighet til å gi oss beregninger på dette. Årsaken er at det ikke er etablert et system for å registrere og beregne kostnader basert på personalressurser og lønnskostnader i de ulike politioperative oppgavene. Det antas imidlertid at politiets ressursbruk på dette området ikke er ubetydelig.

¹⁶ Jf. Rt. 2014 s. 1292

rer og publikum for øvrig. Det skjer allerede i stor grad i dag og er nærmere beskrevet i punkt 10.3.2.

Det er for eksempel et pågående arbeid med digitale selvbetjeningsløsninger innenfor dødsfalls- og skiftebehandlingen, slik at all veiledning fra domstolen og samhandling mellom domstolen og sakens aktører og parter kan foregå digitalt.¹⁷ Videre pågår det arbeid med å sikre at meddommerne skal signere dommer elektronisk, slik at de slipper å reise til og fra rettslokalet en ekstra gang for å signere den ferdigskrevne dommen.

Det er også sannsynlig at man vil få mer nettbasert tvisteløsning. En slik prosess kjennetegnes ved at bevis, saksinformasjon og argumenter sendes domstolen via en digital plattform.

Flere land har innført nettbasert tvisteløsning i domstolene, og da gjerne for enklere prosesser. Et eksempel på dette er domstolen for småkravsaker i Britisk Columbia i Canada (The British Columbia Civil Resolution Tribunal). Også domstolene i England og Wales er i ferd med å etablere nettbaserte domstoler for enkelte prosesser, i likhet med mange andre jurisdiksjoner.

Nettbasert tvisteløsning er også kjent fra norske tvisteløsningsorganer, selv om det ennå ikke er innført i domstolene. Eksempler på dette finner man i de domstolliknende tvisteløsningsorganene i forvaltningen, slik som Klagenemnda for industrielle rettigheter (KFIR) og Diskrimineringsnemnda. Normalt er det ikke muntlige forhandlinger i disse sakene. I forbrukersaker er det også en del nettbasert tvisteløsning. EUs klageportal for forbrukersaker ble etablert i 2016. Både næringsdrivende og forbrukere kan legge inn klager via denne plattformen, og den kan benyttes i grenseoverskridende forbrukersaker hvor varen eller tjenesten er kjøpt på nett. Målet er at tvister mellom næringsdrivende og forbrukere skal kunne løses raskere og rimeligere enn ved å gå veien om domstolene.

Utviklingen av nettbaserte tjenester for behandling av sivile saker i domstolene har blitt kritisert for å gå langsomt, og det er blitt pekt på mange ulike samvirkende årsaker til dette.¹⁸ Nettbasert tvisteløsning passer heller ikke for alle sakstyper. Det bør, i alle fall med dagens teknologi, være saker med små krav som typisk

ikke er komplekse verken juridisk eller faktisk. Ved norske domstoler har man allerede innført en forenklet prosess i småkravsaker. Det kan argumenteres for at det ikke skal store tilpasninger til i lovgivningen for at prosessen skal kunne gjennomføres ved nettbasert tvisteløsning i domstolene. Det er også gjerne i småkravsaker og forbrukersaker at nettbasert tvisteløsning er tatt i bruk.

I nettbaserte tvisteløsningssystemer er det mulig å bygge inn flere elementer til hjelp for brukeren, som for eksempel veiledning, sammenstilling av bevis og mekling.

15.6 Kommunale lokaler

For å tilrettelegge for muligheten til å sette rett utenfor de faste rettsstedene, samt etablere en god ramme for videokonferanse med domstolene, kan det være aktuelt at det i enkelte kommuner stilles til rådighet egnede lokaler.

Ved økt bruk av fjernmøteteknologi og utvikling av nettbasert tvisteløsning kan det oppstå et behov for et tilbud knyttet opp mot domstolene. Det kan være et trygt og nøytralt rom for å avgi forklaring ved fjernmøteteknologi eller veiledning i å kommunisere med domstolene over internett. I den sammenhengen vises det til Domstoladministrasjonens tidligere forslag om «lokale rettsentre» med forslag om å samordne lokale justisfunksjoner.¹⁹

15.7 Tilgang til juridisk bistand

Et spørsmål som henger sammen med tilgjengelige domstoler, er tilgang til juridisk bistand.

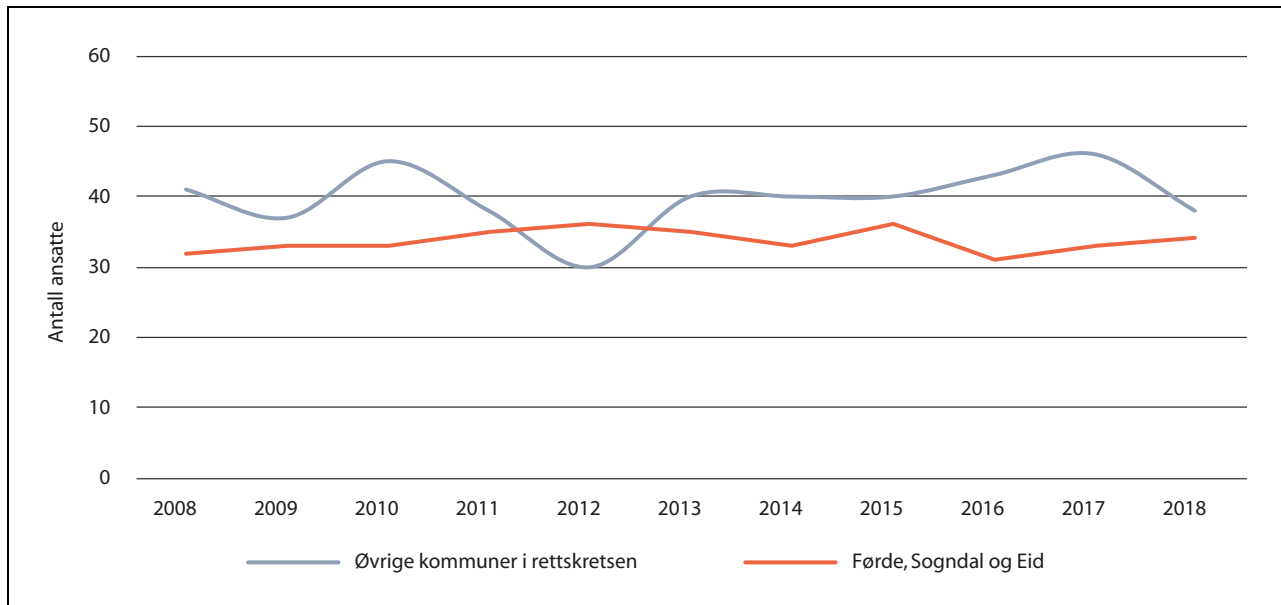
Lokalisering av domstoler kan ha betydning for hvor advokater velger å lokalisere sin virksomhet. Dersom det at domstolen flytter, medfører at advokater flytter etter, vil det kunne få negative virkninger for publikum.

Hvor privatpraktiserende advokater velger å lokalisere sin virksomhet, kan imidlertid også påvirkes av andre faktorer enn geografisk nærhet til domstolen. Erfaringene fra tidligere sammenligningsprosesser viser at det lokale tjenestetilbudet ikke nødvendigvis endres selv om domstolen flyttes. To eksempler illustrerer dette:

¹⁷ Iwar Arnstad, «Ny arvelov vedtatt», *Rett på sak* nr. 2, 2019 s. 5.

¹⁸ Halvard Haukeland Fredriksen og Magne Strandberg, «Is E-justice reform of Norwegian civil procedure finally happening?», *Oslo Law Review*, nr. 2 2016, s. 71–88.

¹⁹ Domstoladministrasjonen, høringsuttalelse til NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer, datert 1. oktober 2013.



Figur 15.4 Ansatte innen juridisk tjenesteyting i rettskretsen til Sogn og Fjordane tingrett¹

¹ *Juridisk tjenesteyting* omfatter advokatvirksomhet i sin alminnelighet, se definisjon på ssb.no.

- Inntrøndelag tingrett ble etablert i 2011 og holder i dag til i Steinkjer. Domstolen består av tidligere Stjør- og Verdal tingrett og Inderøy tingrett. Kommunene Levanger, Stjørdal, Verdal og Vikna hadde i perioden 2008–2011 flere sysselsatte innen juridisk tjenesteyting enn Steinkjer. Dette er fortsatt tilfelle i 2019.
- Sunnfjord tingrett, deler av Nordfjord tingrett og deler av Ytre Sogn tingrett ble slått sammen til Fjordane tingrett i 2005. Domstolen fikk lokaler i Førde. I 2017 ble domstolen slått sammen med Sogn tingrett og fikk navnet Sogn og Fjordane tingrett. Tingretten har i dag rettssteder i Førde, Sogndal og Nordfjordeid. Som vist i figur 15.4 ser det ikke ut til å være noen klar sammenheng mellom hvor det er rettssted, og hvor advokater lokaliserer seg.

Advokatbransjen tilpasser seg skiftende markedsforhold, og det er derfor vanskelig å vite hvilken betydning en eventuell nedleggelse av et rettssted vil ha for det lokale tjenestetilbudet. Befolknings- og næringsutviklingen i kommunen har antakelig stor betydning for det lokale tilbudet om juridisk bistand. At det i 2018 var sysselsatte innen juridisk tjenesteyting i 151 kommuner som ikke hadde et rettssted, underbygger dette.

Tilgangen til juridiske tjenester vil forbedres med nettadvokat tjenester og fjernmøteteknologi. En betydelig del av det juridiske tjenestetilbudet vil trolig bli nettbasert i fremtiden.

Flytting av domstoler er heller ikke til hinder for at advokater på det tidligere stedet fortsatt mottar oppdrag fra tingretten, typisk knyttet til konkurs, skifte og tvangssalg samt oppnevning som fast forsvarer og som fast bistandsadvokat. Ved tvangssalg av fast eiendom vil det for eksempel være hensiktsmessig å benytte en advokat som holder til i nærheten av eiendommen. Også dette vil bidra til å opprettholde advokattilbudet på steder som ikke har et rettssted.

15.8 Miljøkonsekvenser

Det er økt oppmerksomhet om hvordan menneskelig aktivitet påvirker klimaet, og stadig flere ønsker å reise på en klima- og miljøvennlig måte.²⁰ Nettovirkningen på miljøet av større rettskretser og færre rettssteder avhenger imidlertid av flere forhold, og det er ikke holdepunkter for å si at den vil øke særlig sett over tid.

Publikum vil få noe lengre reisevei til domstolene. Alt annet likt vil dette gi økt belastning på miljøet. Hvor stor denne belastningen vil være, avhenger av hvor mange personer som faktisk kommer til å besøke domstolene, hvor de bor, og valg av transportmiddel. På sikt vil den årlige belastningen på miljøet som følge av økt reisetid for publikum synke. Dette har sammenheng med at det forespeiles en nedgang i innbyggere i

²⁰ Cicero, *Klimaundersøkelsen 2018*.

mange av områdene i landet som i dag er mindre befolkningstette. I tillegg har kommisjonen gjennomgående foreslått å lokalisere rettssteder i de mest befolkningstette områdene av rettskretsene, hvor også kollektivtilbudet er best utviklet. Det vil legge til rette for mer miljøvennlige reiser til tingrettene.

Vurderingen av miljøbelastning må i tillegg ta hensyn til de faste aktørene som besøker domstolene. Det er særlig grunn til å fremheve kriminalomsorgen og politiet. De har typisk kortere reisevei til rettssteder i mer sentrale strøk. De reiser langt oftere til domstolen enn publikum, og

de reiser ikke kollektivt. Tolker og sakkyndige har også typisk sitt arbeidssted i mer befolkningstette områder. Å fase ut rettssteder i mindre befolkningstette områder kan følgelig medføre at miljøbelastningen til disse aktørene samlet blir lavere enn i dag.

En ytterligere faktor som har betydning, er tiltak som skal avhjelpe belastningen med å reise. Økt bruk av fjernmøteteknologi og digitale løsninger reduserer kravet til fysisk oppmøte. Da vil færre reise til domstolene, og belastningen på miljøet vil kunne bli mindre.

Kapittel 16

Domstolledelse

16.1 Innledning

Fra gammelt av var hvert dommerembete en egen domstol. Også etter at de kollegiale domstolene vokste fram, var den enkelte dommer i større grad enn i dag sin egen sjef. De senere årene har lederrollen i domstolene blitt utviklet, i takt med de krav som stilles til ledelse ellers i samfunnet. Rollen omfatter i dag et vidt spenn av oppgaver, også utover det å dømme i enkeltsaker. I tillegg til at samfunnet stiller økte krav til rettssikkerhet, kvalitet og effektivitet i domstolenes arbeid, har dagens dommere og ansatte i domstolene større forventninger til å bli involvert i beslutningsprosesser, til arbeidsmiljø og til personalledelse.

Samarbeid mellom de enkelte domstolledere, og mellom domstolene og Domstoladministrasjonen, har også fått økt betydning. Det skyldes blant annet bruk av fellesfunksjoner som saksbehandlingssystemer og regnskaps- og sentralbordtjenester. Også samlokalisering av tingretter og jordskifteretter, felles ledelse mellom domstoler og mer fleksibel domstoltilknytning for en del dommere har bidratt til utviklingen.

Krav om mer åpenhet og transparens generelt i samfunnet gjør i tillegg at domstolleder også må være en utadrettet leder, herunder delta på samarbeidsarenaer med offentlige og private aktører som bruker domstolstjenester. Det er nødvendig for å ivareta tilliten til domstolene.

Domstoladministrasjonen har lagt vekt på at domstollederrollen bør utvikles. I etterkant av Domstoladministrasjonens prosjekt om ledelse, kompetanse og organisering (LOK-prosjektet) som pågikk i perioden 2004–2006, fastsatte Domstoladministrasjonens styre i mars 2007 lederkriterier for domstolene. Kriteriene er: *faglig kompetent, resultatorientert, medarbeiderorientert, brukerorientert og utviklingsorientert*. Kriteriene er grunnlaget for all ledelse og alt strategisk arbeid i domstolene. Domstoladministrasjonen mener utvikling av lederrollen er et viktig strategisk virkemiddel for å nå målene som settes for domstolene, og tilbyr egne lederutviklingspro-

grammer. Arbeidet med ledelse i domstolene har som følge av dette blitt styrket, og det har skjedd en profesjonalisering av lederrollen.

At ledelse i domstolene nå anses som viktigere enn tidligere, synes å være en internasjonal trend.¹ Denne utviklingen kan ses i sammenheng med endringstakten i samfunnet og at mange sammenliknbare land reformerer rettsvesenet slik at domstolene gjennomgående blir større og mer ledelseskrevende organisasjoner. Digitalisering og brukerorientering er sammen med ønsket om kvalitetsheving og effektivisering blant de viktigste drivkreftene. Gjennomgående krever arbeidet som igangsettes, nokså store kulturendringer. Slike endringer er krevende for organisasjonen og stiller særskilte krav til lederne av domstolene. Hvis slikt arbeid skal lykkes, er det nødvendig med mer og bedre ledelse enn det som tradisjonelt har vært vanlig i domstolene.

16.2 Ledelse i dagens struktur

16.2.1 Domstolledere

Lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene skal ha en leder. Dette fremgår direkte av henholdsvis domstoloven §§ 10 og 19 og jordskifte- loven § 2-3. Selv om den enkelte dommer er uavhengig i sin dømmende virksomhet, er det derfor ikke tvilsomt at det er etablert et styringshierarki i dagens domstolstruktur. Utgangspunktet er at lederen treffer «avgjørelser og forføyninger som ikke gjelder de enkelte rettssakene», med mindre annet er bestemt.²

Titlene som i dag brukes på øverste domstolleder, er henholdsvis

¹ En gjennomgang av rollen til domstolledere i 13 europeiske land er gitt i Adam Blisa og David Kosar, «Court presidents: The missing piece in the puzzle of judicial governance», *German Law Journal*, Vol. 19, Issue 7, 2018, s. 2031–2076.

² Lov 13. august 1915 om domstolene (domstoloven) §§ 13 og 21 første ledd.

- høyesterettsjustitiarius (Høyesterett)
- førstelagmann (lagmannsretten)
- sorenskriver (tingretten)
- jordskifterettsleder (jordskifteretten)

I det følgende brukes *domstolleder* som fellesbetegnelse på jordskifterettsleder, sorenskriver og førstelagmann. Det avgrenses mot Høyesterett, da organiseringen i denne domstolen faller utenfor mandatet.

I de alminnelige domstolene er lederen en jurist med dommerkvalifikasjoner. Kvalifikasjonskravene er fastsatt i domstoloven.³ Jordskifterettene ledes av en jordskifte kandidat med kvalifikasjoner som jordskiftedommer.⁴

I førsteinstans har de fleste sorenskrivere mellom 10 og 15 medarbeidere å lede. Det er likevel fortsatt flere embeter hvor domstollederen er eneste faste dommer. I den andre enden av skalaen er det noen få store domstoler, hvorav Oslo tingrett med omtrent 220 medarbeidere er den største. Jordskifterettene er gjennomgående små, og tre fjerdedeler har under ti årsverk. Ved noen av tingrettene og noen av jordskifterettene er det innført felles ledelse.

Selv om størrelsen på domstolene er svært ulik, er det samlede ansvaret likt for alle domstollederne. Lederoppgavene i en større domstol vil likevel kreve mer enn ved et mindre embete. På den andre siden må ledere ved små domstoler dekke de fleste administrative lederoppgavene selv, mens det ved større domstoler kan være andre i ledergruppen som utfører noen av de administrative oppgavene. Hvor krevende lederoppgavene er, kan også variere over tid i den enkelte domstol, avhengig av interne forhold, som endringsprosesser og arbeidsmiljøsituasjonen, og forhold som påvirkes fra eksternt hold, som domstolens finansielle rammer.

Forskjellen i lederoppgavene reflekteres i lønnsnivået. Lønnen er differensiert ut fra antall årsverk i den enkelte domstol. I alt er det fem ulike lønnskategorier for domstolledere i førsteinstans og tre nivåer i anneninstans. Det gis tillegg for å lede flere domstoler (felles ledelse). Med virkning fra 1. oktober 2018 var forskjellen mellom det høyeste og det laveste lønnsnivået for domstolledere i førsteinstans 310 000 kroner.⁵

³ Se lov 13. august 1915 om domstolene (domstoloven) § 52 følgende.

⁴ Se lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom (jordskiftelova) § 2-3 første ledd.

I tillegg til domstolleder er det enkelte andre lederstillinger i domstolene. Ved de største tingrettene er det nestledere eller avdelingsledere. Alle lagmannsrettene har minst én lagmann som inngår i en ledergruppe. Den største lagmannsretten, Borgarting, har fire lagmenn med avdelingslederansvar. Også disse mellomlederstillingene besettes utelukkende av dommere.

Lagmannsrettene og flere av førsteinstansdomstolene har i tillegg også andre enn dommere i ledelsen. Dette kan være direktører, administrasjonssjefer eller sekretariatsledere/seksjonssjefer. Felles for alle er at de er underlagt domstolleder, og at de har ikke-dømmende oppgaver. De har heller ikke samme stillingsvern som dømmende ledere.⁶

16.2.2 Rekruttering og kvalifikasjonskrav

Den enkelte domstolleder utnevnes, i likhet med øvrige dommere, av Kongen i statsråd etter innstilling fra Innstillingsrådet for dommere (videre omtalt som *Innstillingsrådet*).⁷ Lederen er uavsettelig embetsmann, også i sin lederfunksjon.⁸

Alle faste lederstillinger lyses ut offentlig, på lik linje med andre dommerstillinger. Til forskjell fra øvrige dommerstillinger er det Domstoladministrasjonen og ikke domstolleder som gir innspill til Innstillingsrådet om forhold av betydning ved vedkommende domstol.⁹ Domstoladministrasjonen har også ansvar for å sikre at søkertilfanget til lederstillinger er tilstrekkelig.

Domstoloven stiller ikke andre kvalifikasjonskrav til ledere enn til andre dommere.¹⁰ Unntaket er at ledere i lagmannsrettene må være eldre enn 30 år, mens alderskravet for øvrige dommere i lagmannsrettene og alle tingrettsdommere er 25 år.¹¹ I henhold til Innstillingsrådets praksis kreves det lengre yrkeserfaring etter endt utdanning og høy-

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) fastsetter lønnen til domstolledere i de alminnelige domstolene, tilsvarende som for dommere uten lederansvar. Tallene og de ulike kategoriene fremgår av brev fra KMD til Domstoladministrasjonen datert 20. desember 2018.

⁶ Direktøren i Høyesterett står i en særstilling, men omtales ikke her, da Høyesteretts organisering faller utenfor mandatet.

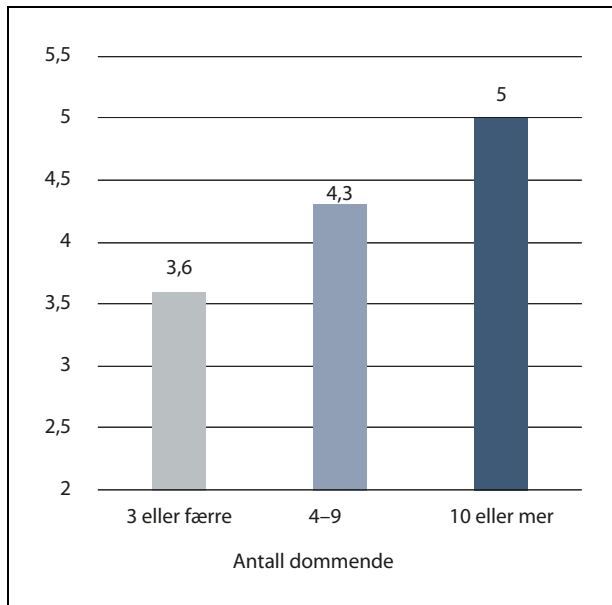
⁷ Lov 13. august 1915 om domstolene (domstoloven) §§ 55, 55 a, 55 b og 55 c.

⁸ Lov 17. mai 1814 (Grunnloven) § 22 annet ledd og lov 13. august 1915 om domstolene (domstoloven) § 55 femte ledd.

⁹ Innstillingsrådet, *Innstillingsrådets praksis-/policynotat*, mars 2018, punkt 6.

¹⁰ Se lov 13. august 1915 om domstolene (domstoloven) §§ 53 og 54.

¹¹ Lov 13. august 1915 om domstolene (domstoloven) § 54 første og annet ledd.



Figur 16.1 Gjennomsnittlig antall søkere til domstollederstillinger etter tingrettsstørrelse

Gjennomgangen er basert på Innstillingsrådets årsrapporter og protokoller fra utlysningene. Totalt gjelder den 23 stillinger (som sorenskriver) lyst ut i perioden 2012–2016. Ingen konstitusjoner er med.

ere alder for å bli dommer, noe som gjør at denne forskjellen i minstekrav til alder mellom ledere i tingrettene og lagmannsrettene har liten praktisk betydning.

Ved utnevning til lederstillinger tar Innstillingsrådet utgangspunkt i lederkriteriene som er vedtatt av styret i Domstoladministrasjonen. I tillegg til å måtte ha kvaliteter som leder følger det av Innstillingsrådets praksis at den som utnevnes, også må ha forutsetninger for å være en god dommer. Det er begrunnet både med at lederen har dømmende oppgaver, og at det gir legitimitet i dommerkollegiet og autoritet utad. Det er imidlertid ikke noe vilkår at vedkommende har vært eller er dommer ved utnevningen.¹²

Innstillingsrådet og Domstoladministrasjonen har over tid vært bekymret over at det er så få kvalifiserte søkere til domstollederstillinger i de alminnelige domstolene og jordskifterettene.¹³ En gjennomgang Domstolkommisjonen har gjort av alle faste utlysninger av domstollederstillinger i tingrettene i perioden 2012–2016, viser at søkertilfanget er minst i tingrettene med tre eller færre dømmende og størst i tingrettene med over ti dømmende. Det kan tyde på at det er vanskeligere å rekruttere lederkandidater til de mindre dom-

stolene i dagens struktur. Gjennomgangen gir imidlertid ikke holdepunkter for å vurdere om dette primært skyldes at lederstillingene rekrutteres fra ulike geografiske arbeidsmarkedsregioner, eller at selve lederstillingen er mindre attraktiv i små domstoler. Det kan også spille inn at en del søkere til domstollederstillinger ofte er interne kandidater, og at domstoler med mange dommere da automatisk får en større rekrutteringsbase.

16.2.3 Lederansvaret

Overordnet sett har domstollederen ansvaret for hele organisasjonen. Lederansvaret innebærer både resultat-, budsjett- og personalansvar. Krav om rettssikkerhet og høy kvalitet ved alle sider av virksomheten skal forenes med effektiv bruk av samfunnets midler.

Innstillingsrådet har i sitt praksis-/policynotat fremhevet følgende områder av topplederansvaret som ligger til grunn for rådets vurdering av lederkandidater:

- motivasjons- og kulturbygging
- teamledelse
- aktivitetsstyring/arbeidsfordeling
- økonomistyring
- organisasjonsutvikling
- personaladministrasjon og personal-/miljøutvikling
- fagutvikling
- rutineutvikling
- ivaretagelse av utadrettet aktivitet¹⁴

Selv om enkelte av oppgavene kan delegeres, er ansvarsområdet utvilsomt stort for lederne uansett om organisasjonen er stor eller liten. Det er en lederoppgave å sørge for at domstolen til enhver tid har en organisasjon med velfungerende og effektive arbeids- og funksjonsfordelinger som sikrer god kvalitet på arbeidet.

En domstolleder må sørge for driftsplaner og iverksette administrative endringer besluttet av Domstoladministrasjonen. Domstollederen har ansvaret for at domstolen når de fastsatte målene, herunder de tidsfristene Stortinget har satt for saksavviklingen. Ved lovendringer som får betydning for domstolens drift, må domstolleder følge opp dette.

Domstollederen har videre ansvar for å utvikle arbeidsmåter og rutiner, planlegge driften og sikre at dommere og ansatte til enhver tid har tilstrekkelig kompetanse.

¹² Innstillingsrådets praksis-/policynotat, mars 2018, punkt 6.

¹³ Innstillingsrådets praksis-/policynotat, mars 2018, punkt 6.

¹⁴ Innstillingsrådets praksis-/policynotat, mars 2018, punkt 6.

Ledelses- og styringsfunksjoner overfor de øvrige dommere er lagt til domstollederen. Rekkevidden av dette ansvaret begrenses av den dømmende uavhengigheten, se punkt 16.2.4 nedenfor.

Økonomiansvaret innebærer at domstollederen må sørge for at det utarbeides årlige budsjettforslag, at fordeling og disponering av midler skjer i tråd med det endelige budsjettet, og for å avslutte regnskapet og rapportere til Domstoladministrasjonen. Utbetalinger må også anvises løpende.

Personalansvaret omfatter videre en del oppgaver med tilsetting og opplæring av nye medarbeidere, dommere, dommerfullmektiger og saksbehandlere. Lønn må fastsettes for nytilsatte (ikke-dømmende), og dersom lokale forhandlinger ikke skjer i domstolen, må domstollederen sende inn krav for sine administrativt ansatte til Domstoladministrasjonen. I tillegg må øvrige personalspørsmål håndteres fortløpende. Domstollederen har ansvaret for å skape et godt arbeidsmiljø, håndtere konflikter som oppstår, og samarbeide med et eventuelt arbeidsmiljøutvalg, tilitsvalgte og verneombud. Personalansvaret omfatter også retningslinjer for arbeidstid, fravær, avspasering og ferieavvikling.

Domstollederen har ansvaret både for det faglige og det organisasjonsmessige utviklingsarbeidet og må arbeide systematisk og målrettet for å opprettholde og forbedre kvaliteten og effektiviteten i domstolene.

Endelig har domstollederen ansvaret for domstolens utadrettede virksomhet. Brukerorientering er viktig i denne sammenheng, det vil si at domstolene må ha en aktiv dialog og samhandling med aktører, brukere og andre interessenter. Det medfører kontakt og samarbeid med blant andre advokater, påtalemyndighet og mediene. Domstollederens rolle er således ikke begrenset til intern styring, men innebærer også å ta en ambassadørrolle.

16.2.4 Begrensninger i virkemidlene

Domstollederen driver ingen lederoverprøving i det dømmende arbeidet til dommerne. Det ville være i strid med uavhengighetsprinsippet i domstolene. Overprøvingen av dommers dømmende arbeid kan og skal skje gjennom en eventuell ankebehandling. Den enkelte dommers uavhengighet i sin dømmende virksomhet innebærer en innskrenkning av det alminnelige ledelsesansvaret sammenliknet med hva som gjelder innen de fleste andre virksomheter. Domstollederen har

også i praksis færre virkemidler til rådighet enn det som ellers er vanlig for ledere av andre virksomheter.

Domstollederen velger ikke ut nøkkelmedarbeiderne – det vil si dommerne. Dette er lagt til Kongen i statsråd og baseres på vurderingene til Innstillingsrådet. Her skiller Norge seg fra mange sammenliknbare land som benytter intern dommerrekruttering, hvor domstollederen har større innflytelse på rekruttering av dommere og dommers karriereprogresjon.¹⁵

I tillegg rår ikke lederen over tradisjonelle incentiver som preger andre virksomheter. Lønnen fastsettes fullt ut eksternt for dommerne. Det er heller ingen adgang for lederen til å skifte ut dommere. Disiplinærsystemet er lagt til Tilsynsutvalget for dommere (videre omtalt som *Tilsynsutvalget*), der domstollederen ikke har noen formell rolle utover retten til å klage en dommer inn for Tilsynsutvalget.¹⁶ Tvungen fratreden før pensjonsalder kan bare skje gjennom dom.

I denne sammenheng er det også grunn til å nevne dommernes faglige autonomi.¹⁷ I mange profesjoner er faglig autonomi nødvendig for å sikre høy kvalitet og setter rammer for hvor langt arbeidsgiveren bør gripe inn i arbeidet. Samlet sett mangler domstollederne flere av de sentrale virkemidlene mange andre ledere har. Det preger rollen at ledelse av dommerne i stor grad må gjøres på en annen måte enn gjennom direkte styring og kontroll. Å lykkes som domstolleder krever i tillegg til vanlige lederegenskaper høy faglig autoritet.

16.2.5 Dømmende oppgaver og ansvar for saksavviklingen

En del av domstollederstillingen er knyttet til saksavvikling. Det gjelder både avvikling av saker på linje med andre dommere og fordeling av saker mellom dommere.

At domstolledere dømmer i enkeltsaker, er en nødvendig følge av dagens domstolstruktur med mange små enheter. I dag står domstolledere for en betydelig andel av den samlede dømmende virksomheten i de minste domstolene. I de mel-

¹⁵ Se Adam Blisa og David Kosar, «Court presidents: The missing piece in the puzzle of judicial governance», *German Law Journal*, Vol. 19, Issue 7 2018, s. 2031–2076, på s. 2042–2044.

¹⁶ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 237. Det er likevel vanlig at domstolleder gis anledning til å avgi uttalelse i saker som gjelder klage mot en av dommerne i domstolen hun leder.

¹⁷ Se Kristel Heyerdahl, «Domstolleders myndighet og dommernes uavhengighet», *Lov og Rett* nr. 7, 2017.

lomstore domstolene er det en fordeling på ca. 30–50 prosent ledelse/administrasjon og resten i dømmende virksomhet.¹⁸ Variasjonene er imidlertid store. I de største domstolene er lederopp-gavene i seg selv så store at de kan fylle en hel stilling og vel så det.

Det er også andre funksjoner knyttet til saksavvikling som kan karakteriseres som dømmende eller er nær knyttet til den dømmende virksomheten.

Domstolleders ansvar for å fordele sakene mellom dommerne er regulert i domstoloven § 11 første ledd og § 19 tredje ledd. Hvis domstolen er inndelt i avdelinger, fordeler domstollederen sakene mellom de ulike avdelingene. Avdelingslederen fordeler deretter sakene mellom dommerne i avdelingen. Det er tilstrekkelig at domstollederen bestemmer prinsippene for fordelingen.¹⁹ Hvilke krav som gjelder for saksfordeling, er et tema for kommisjonens delutredning II.

Når en sak er fordelt, er det dommeren som avgjør den. Dette gjelder ikke bare den endelige avgjørelsen i den konkrete saken. Også avgjørelser om saksbehandlingen under saksforberedelsen er dommeravgjørelser og treffes som hovedregel av den enkelte forberedende dommer og ikke av domstollederen. Det er imidlertid enkelte unntak, hvor kompetansen er lagt til domstolleder.²⁰

Domstolleder har et ansvar for å føre tilsyn med sakenes fremdrift. Tilsynsutvalget har understreket domstollederens selvstendige plikt til å påse at aktiv saksstyring overholdes.²¹ For sivile saker følger dette direkte av tvisteloven § 11-7 første og annet ledd, som lyder:

«Domstollederen skal påse at plikten til aktiv saksstyring etter § 11-6 følges opp, og skal gi de nødvendige pålegg for at mangler ved unnlatt eller for sen saksstyring rettes. En part kan kreve at domstollederen griper inn.

Ved vesentlig tilsidesetting av plikter etter § 11-6 skal domstollederen overføre saken til en annen dommer eller overta den selv, dersom det er nødvendig av hensyn til en forsvarlig videre behandling.»

Det følger av dette at domstollederen skal iverksette tiltak dersom en dommers fremdrift i saksbehandlingen ikke er tilfredsstillende, og i ytterste konsekvens frata dommeren saken.

Domstollederen har også et særskilt ansvar for dommerfullmektigene, herunder for å gi dem de nødvendige fullmaktene til å avgjøre saker.²²

16.2.6 Særlig om felles ledelse

Felles ledelse i domstolene er i dag en ordning hvor en domstolleder leder flere domstoler. Domstollederen har full lederkompetanse, og fullt lederansvar, i de domstolene som inngår i ordningen.²³ Hovedformålet med ordningen er å øke fleksibiliteten, bedre ressursutnyttelsen og redusere sårbarheten i domstolene.²⁴

Om lag en fjerdedel av dagens førsteinstansdomstoler har felles ledelse med en annen domstol. Gjennomgående er minst én av domstolene som er underlagt felles ledelse, liten, og lederen sitter i det daglige som oftest i den største domstolen.²⁵

Felles ledelse var opprinnelig et prøveprosjekt, men ble permanent i 2015, da Domstoladministrasjonen fastsatte forskrift om felles faste dommerstillinger.²⁶ Forskriften gjelder både lederstillinger og vanlige dommerstillinger.

Adgangen til å ta i bruk felles ledelse er begrenset. Domstoladministrasjonens styre kan i «særlige tilfeller» beslutte at flere domstoler skal ha felles domstolleder.²⁷ Domstoladministrasjonen har praktisert ordningen slik at bare domstoler hvor den sittende lederen samtykker, eller embetet står ledig, er aktuelle for felles ledelse.

Domstoler som underlegges felles ledelse, fortsetter som selvstendige enheter. Utnevnte dommere og arbeidstakere som står i stillingene når det etableres felles ledelse, beholder sine tilsettingsforhold og sitt kontorsted. Felles ledelse har i utgangspunktet heller ingen konsekvens for saksinngangen til domstolen – rettskretsene endres ikke.

¹⁸ Innstillingsrådets praksis-/policynotat mars, 2018, punkt 6.

¹⁹ Anders Bøhn, *Domstoloven kommentarutgave*, 2. utgave, Oslo 2013, s. 79.

²⁰ Se gjennomgangen hos Kristel Heyerdahl, «Domstolleders myndighet og dommernes uavhengighet», *Lov og Rett* nr. 7, 2017, punkt 4.

²¹ Tilsynsutvalgets vedtak av 9. september 2015 i sak nr. 15-025.

²² Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 23 annet ledd.

²³ Forskrift 28. september 2015 nr. 1202 om felles faste dommerstillinger § 8.

²⁴ Forskrift 28. september 2015 nr. 1202 om felles faste dommerstillinger § 2 første ledd.

²⁵ Per 20. september 2019 er det felles ledelse i elleve tingretter og tolv jordskifteretter.

²⁶ Forskrift 28. september 2015 nr. 1202 om felles faste dommerstillinger.

²⁷ Forskrift 28. september 2015 nr. 1202 om felles faste dommerstillinger § 3 første og tredje ledd. For vanlige felles dommerstillinger gjelder ikke samme begrensning.

At saksinngangen ikke endres, er en vesensforskjell på en ordning med felles ledelse og at to eller flere domstoler slås sammen. Felles ledelse kan likevel fremstå som en noe glidende overgang mellom selvstendige og sammenslåtte enheter. Særlig gjelder det når felles ledelse kombineres med tiltak som bidrar til økt fleksibilitet i saksavviklingen. For det første kan dommere uten lederansvar utnevnes til dommere i flere domstoler.²⁸ For det andre kan allerede utnevnte dommere konstitueres til å gjøre midlertidig tjeneste som dommer i en sideordnet domstol.²⁹

Ordningen med felles ledelse ble i 2016–2017 evaluert av Trøndelag Forskning og Utvikling (TFoU) på oppdrag fra Domstoladministrasjonen.³⁰ Av evalueringene fremgår det at felles ledelse har bidratt til større fleksibilitet og utjevning av arbeidsbelastningen og har gjort det mulig å samle fagmiljøer og legge til rette for moderat spesialisering. Økt reisebelastning begrenser imidlertid en del av effektene, og ordningen stiller store krav til god ledelse for å skape en felles kultur. Balansen mellom stedlig ledelse og fjernledelse kan i tillegg være vanskelig.

Konklusjonene i TFoU-rapporten underbygges av flere av innspillene kommisjonen har fått fra domstoler som i dag har felles ledelse. Der pekes det i tillegg på behovet for å ha avdelingsledere som kan ivareta den daglige ledelsen i de domstolene hvor domstolleder ikke sitter til daglig.

Domstollederen har et særlig ansvar for oppfølging av dommerfullmektigene. Uten stedlig ledelse kan dette være utfordrende. Dommerfullmektigforeningen har gjennomført en kartlegging blant berørte medlemmer, og det overordnede inntrykket er at ordningen med felles ledelse har fungert relativt greit for dommerfullmektigene.³¹

16.3 Domstollederrollen i en ny struktur

Domstolkommisjonen er bedt om å «utrede grensene for domstollederens styringsrett overfor den enkelte dommer». Domstolleders styringsrett

²⁸ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 33 c annet ledd.

²⁹ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 55 e.

³⁰ Trøndelag Forskning og Utvikling, TFoU-rapport 2016: 21 *Utprøving av felles ledelse i tingrettene*, 2016 og TFoU-rapport 2017: 2 *Utprøving av felles ledelse i jordskifterettene*, 2017.

³¹ Se Dommerfullmektigforeningen, *Årsrapport 2018*, punkt 3.6.

overfor den enkelte dommer har sine begrensninger, noe kommisjonen kommer tilbake til i delutredning II. Uavhengig av begrensningene i styringsretten vil Domstolkommisjonen fremheve at domstollederens rolle er avgjørende for å sikre effektivitet og kvalitet ved domstolenes arbeid. I tillegg til ansvaret for administrasjon og ansvaret for å innfri kravene samfunnet stiller til domstolens måloppnåelse, påhviler det også domstollederen et ansvar for å utvikle domstolen. Gjennom kontinuerlig utviklingsarbeid skapes de beste forutsetningene for den dømmende virksomheten. I tillegg er utvikling nødvendig for at domstolene skal være attraktive arbeidsplasser og dermed klare å tiltrekke seg og beholde godt kvalifiserte og motiverte dommere og andre ansatte.

Domstolene står overfor endringer som følge av

- teknologisk transformasjon
- økt brukerorientering
- mer åpenhet og oppmerksomhet om kvalitet, herunder likebehandling
- større kompetansebehov, herunder et mer komplisert rettskildebilde
- et strammere økonomisk handlingsrom og større krav til effektivisering

Samlet vil dette innebære endringer som vil være krevende å gjennomføre for domstolene som organisasjoner. Domstollederne vil stå sentralt i endringsprosesser som vil kreve en tydelig domstolledelse, og som vil stille krav til domstolenes ledere om kommunikasjonsevne, motivasjonsevne og gjennomføringsevne. Domstollederrollen vil bli mer sentral og mer krevende.

En mer krevende domstollederrolle vil fordre god tilrettelegging og støtte for utøvelse av lederoppgaven. Etter Domstolkommisjonens vurdering bør utgangspunktet være at domstolene har en slik størrelse at det lar seg forsvare å ansette en kompetent administrativ leder som kan avlaste domstollederen for administrative gjøremål. Størrelsen bør også i utgangspunktet gi grunnlag for at en av dommerne kan fylle rollen som nestleder ved domstolen. Samlet vil dette også gi grunnlag for et lederforum som domstollederen kan støtte seg på i den daglige administreringen og driften av domstolen, og som også kan fungere som et egnet forum for utviklingen av det mer langsiktige strategi- og utviklingsarbeidet ved domstolen.

Et vellykket strategi- og utviklingsarbeid krever investeringer i form av tids- og personellressurser. Det samme gjelder for det kompetansehevende arbeidet ved domstolene. Medarbeidere må involveres, og domstolens leder må ha tid og

overskudd til å initiere og gjennomføre prosessene. Større domstoler vil ha et større mangfold av medarbeidere med ulik erfaring og kompetanse som kan bidra i ulike sammenhenger. Dette vil også lette lederoppgaven ved innføring og utvikling av moderat spesialisering ved domstolen. Større ressurstilfang kan også tilsi at den enkelte domstol vil ha større spillerom for å avgi personellressurser til eksterne utviklingstiltak, for eksempel i regi av Domstoladministrasjonen.

For øvrig anbefaler kommisjonen at tittelen domstolleder benyttes i stedet for sorenskriver i en ny struktur, da denne betegnelsen er mer dekkende for stillingens innhold i dag.

16.4 Ledelsesstruktur – sentralt og lokalt

I et velfungerende domstolsystem må det være en god og hensiktsmessig arbeidsdeling mellom den sentrale Domstoladministrasjonen og den enkelte domstol og mellom domstolene. Også dette taler for større enheter i førsteinstans. Færre og større domstoler vil kunne forenkle og forbedre dialogen mellom domstollederne og den sentrale domstoladministrasjonen og derved gi grunnlag for en forbedret eksternt lederstøtte. Dagens organisering av domstolene innebærer at Domstoladministrasjonen må forholde seg til nær hundre domstolledere i førsteinstans, noe som kompliserer leder- og styringsdialogen med den enkelte domstolleder.

16.5 Krav til domstolleder

Samfunnets forventninger til domstolenes virksomhet stiller høye krav til den enkelte domstolleder. Det er avgjørende at domstolene klarer å rekruttere ledere som kan fylle rollen på en fullgod måte. Det er et spørsmål om hvem som er best egnet til å lede fremtidens domstoler.

I dagens struktur må domstollederen i tillegg til å ha lederegenskaper også være en god dommer, siden dømmende virksomhet er en vesentlig del av arbeidsoppgavene til lederne. Såfremt lederen skal dømme i enkeltsaker, er forutsetningen i de alminnelige domstolene at vedkommende er jurist med dommerkvalifikasjoner.

I en ny struktur med færre og større enheter vil lederoppgavene i seg selv kunne fylle en hel stilling i flere domstoler. I tillegg er det et behov for å ytterligere profesjonalisere lederrollen, på lik linje med virksomheter ellers i samfunnet.

De høye kravene samfunnet stiller til ledelse av domstolene, kan isolert sett tilsi at også andre enn dommere bør lede en domstol. De lave søker-tallene til domstollederstillinger kan tale i samme retning. Det er ikke gitt at man klarer å rekruttere gode nok ledere blant dommere. Flinke dommere blir ikke nødvendigvis gode ledere. Ved å slippe til andre yrkesgrupper vil rekrutteringen kunne bli styrket.

Domstolens funksjon som uavhengig statsmakt legger imidlertid føringer for hvem som skal lede den. Statsmaktsperspektivet tilsier at domstolene også i fremtiden har en dommer som leder. Det ligger en betydelig symbolverdi i dette. Også i alle sammenliknbare land er øverste leder av domstolen en dommer.

At øverste leder er en dommer, vil bidra til å skape legitimitet internt og autoritet utad. Autoritet som dommer kan være viktig for å synliggjøre domstolens rolle i samfunnet. En leder skal også drive betydelig utadrettet virksomhet i form av kontakt med andre aktører, som advokater, påtalemyndighet og mediene. Legitimitet internt i domstolene kan være en forutsetning for å få gjennomslag i dommerkorpset. Det er et spørsmål om dette er mulig uten tilstrekkelig faglig forankring.

Uavhengig av hvordan regelverket i fremtiden bør utformes, er det vanskelig å se for seg at ikke domstolledere på en eller annen måte skal være involvert i saksfordelingen og saksstyringen. Det gjelder også hvis man velger å lovfeste og/eller automatisere fordelingen av saker.

Et annet spørsmål er om lederen må være direkte involvert i saksavvikling. Domstollederen har først og fremst et ansvar for hele organisasjonen og ikke for enkeltsaker. Store domstoler med tunge lederoppgaver krever at domstollederen legger mye vekt på ledelse. En utvikling i retning av færre, men større domstoler kan dermed medføre at domstollederen får mindre tid til å dømme i enkeltsaker.

Å dømme i enkeltsaker gir imidlertid domstollederen en mer direkte forståelse av det dømmende arbeidet og den praktiske dommerhverdagen. Det bidrar til å sikre legitimitet i dommerkorpset og kan også gi verdifull kunnskap om den daglige virksomheten.

I hvilken grad domstolleder bør dømme i enkeltsaker, vil kunne variere over tid i den enkelte domstol. I perioder vil lederoppgavene kunne være så store at saksavvikling ikke kan prioriteres. Om domstolen har avdelingsledere som både dømmer, er tett på sin gruppe dommere og i tillegg inngår i ledergruppen, vil også

kunne ha betydning for i hvilken grad domstollederen også virker som en utøvende dommer. Hensynet til legitimiteten i dommerkorpset tilsier i alle fall at domstollederen må være kvalifisert til å dømme i enkeltsaker og til en viss grad også bør gjøre dette.

På denne bakgrunn er det Domstolkommisjonens syn at en domstol fortsatt bør ha en dommer som leder. På grunn av de økte kravene som stilles til ledelse, og det bekymringsfulle rekrutteringsgrunnlaget, har kommisjonen likevel vurdert om lederfunksjonen bør deles i en administrativ, overordnet del, som fylles av en leder som ikke er dommer, og en faglig del, som ledes av en dommer.

En slik modell med to ledere er komplisert. De faglige og administrative oppgavene til domstollederen går mye over i hverandre. Grense- dragingene er derfor vanskelige. Det gjelder beslutninger vedrørende spesialisering, saksfordeling, arbeidsfordeling, økonomistyring og prioritering av utviklings- og satsingsområder.

I tillegg til at det vil gi vanskelige grensedragninger for ansvarsområdet til de to lederne, er det også grunn til å fremheve at domstolene er en utpreget faglig virksomhet, med relativt lite støttefunksjoner. Å lede dommerne og dommerfullmektigene er således en helt sentral del av arbeidet. En domstolleder uten dommerkompetanse vil fort mangle den viktige autoriteten som bunner i faglig tyngde, og dermed kunne få større vanskeligheter med å gjennomføre viktige og upopulære, men nødvendige tiltak. Manglende faglig autoritet kan svekke domstollederens mulighet for å få gjennomslag og dermed til å fungere godt som leder i en tid der behovet for ledelse antas å øke.

En domstolleder med dommerkompetanse vil derimot se det administrative og det faglige i sammenheng og vil lettere ha legitimitet og autoritet overfor høyt kompetente dommere. Summen av den faglige tyngden og det faglige og administrative topplederansvaret vil kunne gi en kraft som gjør at domstollederen har god mulighet til å lede godt, få gjennomslag og også kunne gjennomføre upopulære tiltak.

Samlet sett er det kommisjonens syn at lederfunksjonen ikke bør deles, og at domstolleder også i uoverskuelig fremtid bør være en dommer.

16.6 Mer attraktive lederstillinger

En struktur med færre og større domstoler vil kunne bidra til å gjøre lederstillingene mer attraktive. I tillegg til at organisasjonskulturen og leder-

rollen vil bli profesjonalisert, blir lederstrukturen mer enhetlig. I alle domstolene vil det være mulig med ledergrupper, som sikrer god administrativ støtte. I tillegg vil økt bruk av mellomledere (avdelingsledere) kunne bidra til å styrke rekrutteringsgrunnlaget, ved at flere dommere får ledererfaring fra domstolene. Det vil også være lettere for Domstoladministrasjonen å støtte opp under den enkelte leder og legge til rette for gode lederfora når antallet toppledere reduseres.

At domstolledere får flere å spille på gjennom et ledernetverk, både internt i egen domstol og eksternt i et fagkollegium med andre domstolledere, vil også kunne gjøre rollen mer attraktiv.

Allerede i dag er lønnen til domstollederne differensiert ut fra hvor mange årsverk de leder. Nye og større lederoppgaver vil også kunne tilsi et høyere lønnsnivå.

16.7 Felles ledelse og stedlig ledelse

Behovet for ordninger med felles ledelse for to eller flere domstoler vil falle bort i en ny struktur, som etter kommisjonens forslag vil ha vesentlig færre og større domstoler enn i dag. I de domstolene hvor det legges opp til avdelinger på ulike rettssteder innen rettskretsen, vil som utgangspunkt disse avdelingene være så store at det er hensiktsmessig med avdelingsledelse.

Dagens ordning med felles ledelse har begrenset overføringsverdi til kommisjonens strukturforslag. Det er mer nærliggende å se hen til organiseringen av de største domstolene i dagens struktur. Disse er gjennomgående delt inn i avdelinger, med egne ledere. Både Oslo og Bergen tingrett er delt inn i avdelinger med henholdsvis ca. 13 og 10 dømmende årsverk per leder. Felles leder for disse avdelingene er sorenskriveren, som kan delegere kompetanse til avdelingslederne.³² Mange av dagens dommere arbeider således allerede i en hierarkisk struktur med to ledelsesnivåer over seg.

Dersom det er avdelinger på ulike rettssteder innen rettskretsen, bør det vurderes om de er av en størrelse som tilsier at de har en avdelingsleder. Normalt sett vil det være behov for slik stedlig ledelse. Styringsdialogen med Domstoladministrasjonen vil da skje med domstolleder, som også har overordnet budsjett- og rapporteringsansvar. Det daglige personalansvaret, og saksfordelingen lokalt, kan imidlertid delegeres til en avde-

³² Se lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 19 fjerde ledd.

lingsleder. Fjernledelse blir da primært et forhold mellom domstolleder og avdelingsleder. I tillegg til at domstolleder utøver stedlig ledelse der hun har sitt faste arbeidssted, vil det også være domstolleders oppgave å lede avdelingsledere på andre rettssteder innen rettskretsen. Kun den sistnevnte oppgaven vil kreve fjernledelse.

Det er først hvis det opprettholdes bemannede rettssteder som er for små til å ha en egen avdelingsleder, at spørsmålet om fjernledelse i det daglige er aktuelt. Hvor grensen skal trekkes for når det er hensiktsmessig med stedlig ledelse, vil i tillegg til størrelse avhenge av lokale forhold som reiseavstander mv. Også den teknologiske utviklingen vil kunne ha betydning. Morgendagens ansatte i domstolene vil være mer fortrolige med fjernmøter enn dagens ansatte.

Etter kommisjonens syn vil det være hensiktsmessig at domstolleder i samarbeid med Domstoladministrasjonen gjør den konkrete vurderingen

av behovet for stedlig ledelse i en ny struktur. I dag er det Domstoladministrasjonen som fastsetter antall faste dommerstillinger for den enkelte domstol.³³ Det er også Domstoladministrasjonen som beslutter å opprette faste felles stillinger og gir bestemmelser om organisering av disse.³⁴ I tillegg er det Domstoladministrasjonen som treffer beslutning om å dele en domstol inn i avdelinger.³⁵ Det har sammenheng med at Domstoladministrasjonen har ansvaret for det helhetlige budsjettet. Spørsmålet om stedlig ledelse i hver enhet er et spørsmål om bemanning.

³³ Jf. lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 33 c annet ledd første punktum.

³⁴ Jf. lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 33 c annet ledd annet og tredje punktum.

³⁵ Jf. lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 19 fjerde ledd.

Kapittel 17

Den samiske dimensjonen

17.1 Innledning

Med *den samiske dimensjonen i domstolene* menes både forhold relatert til domstolstilgang for samer og domstolenes ansvar som statsmakt for ivaretagelsen av samisk språk, kultur og samfunnsliv.

I Domstolkommisjonens mandat fremheves det særskilt at også den samiske befolkningen skal ha god tilgang på tvisteløsning av høy kvalitet. Domstolkommisjonen behandler i delutredning I noen hovedspørsmål knyttet til den samiske dimensjonen så langt disse er av betydning for domstolstrukturen. Strukturspørsmålet kan vanskelig løsrives fullstendig fra andre temaer som berører den samiske dimensjonen. I dette kapitlet gjøres det derfor rede for sentrale bestemmelser som vedrører den samiske dimensjonen i domstolene, og for hvilke hensyn som gjør seg gjeldende ved domstolenes organisering med henblikk på den samiske dimensjonen. Avslutningsvis kommer kommisjonen med konkluderende bemerkninger og anbefalinger om fremtidig domstolstruktur sett i sammenheng med den samiske dimensjonen. Noen andre spørsmål, som rekruttering av samiskspråklige dommere og medarbeidere til domstolene, hører hjemme i delutredning II.

17.2 Sentrale bestemmelser

Norsk samepolitikk hviler på premisset om at staten Norge er etablert på territoriet til to folk, samer og nordmenn, hvor begge folk har samme rett til og samme krav på å kunne utvikle sin kultur og sitt språk. Samene er et urfolk som folkerettslig har krav på et særlig kulturvern.¹ Dette er nedfelt i Grunnloven § 108, hvor det heter: «Det påligger statens myndighet å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre

og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.» Bestemmelsen er en videreføring av den tidligere bestemmelsen i Grunnloven § 110 a og bygger på det syn at Norge har et særlig ansvar for den samiske folkegruppen og den samiske kulturen.

Grunnlovsbestemmelsen må ses i sammenheng med Norges folkerettslige forpliktelser, og da først og fremst FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, ILO-konvensjon nr. 169 og FN-dokumenter som FNs urfolks-erklæring og FNs rasediskrimineringskonvensjon. SP artikkel 27 gir et særlig vern til minoritetsgrupper, og bestemmelsen var et forbilde for utformingen av sameparagrafen i Grunnloven. ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 8 omhandler statenes plikt til å ivareta urfolks sedvaner og sedvanerett, og artikkel 12 omhandler urfolks rett til å reise sak for domstoler for å sikre et effektivt vern av sine rettigheter. Disse bestemmelsene regnes for å være sentrale for å ivareta urfolks rettslige stilling og vern for deres kultur. FNs urfolks-erklæring er ikke rettslig bindende, men er likevel et sentralt dokument innenfor urfolksretten. Av erklæringens artikkel 40 fremgår det at urfolk har rett til raske avgjørelser gjennom rettferdige prosedyrer for løsning av konflikter og tvister med stater eller andre parter samt effektive rettsmidler for alle brudd på deres individuelle og kollektive rettigheter.

Samelovens formål er å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.² Formålsbestemmelsen i § 1-1 er innholdsmessig identisk med grunnlovsbestemmelsen. Samisk og norsk er likeverdige språk i Norge og skal være likestilte etter bestemmelsene i sameloven kapittel 3. Det gjelder særlige regler om bruk av samisk i de kommunene som utgjør forvaltningsområdet for samisk språk.

¹ Jf. den enstemmige innstillingen om dette fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Sametingets virksomhet i 2017, Innst. 85 S (2018–2019), side 5.

² Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold.

Sameloven § 3-4, jf. domstolloven § 136 a, har detaljerte regler om rett til bruk av samisk i domstolene. Språkreglene gjelder for domstoler med embetskrets som helt eller delvis omfatter forvaltningsområdet. Med *domstoler* menes både alminnelige domstoler og jordskifteretter.

Bestemmelsene som er nevnt ovenfor, innebærer at domstolene må legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.³ Det påhviler også en plikt for domstolene og domstolenes organisasjon til å iaktta samiske retts tradisjoner og sedvaner. Plikten er generell i den forstand at den gjelder for alle domstolene i Norge. For Domstolkommisjonen har dette særskilt betydning for organiseringen av domstolene, krav til kompetanse i domstolene om samisk kultur og rettsspørsmål og domstolenes rolle i å ivareta de samiske språk og samiske språkbrukeres interesser.

17.3 Sentrale hensyn

Domstolstrukturen må som et utgangspunkt vurderes ut fra hensynet til innbyggernes rettssikkerhet, tilliten til domstolene og behovet for kvalitetsmessig gode avgjørelser innen rammene for en forsvarlig ressursbruk, se kapittel 5. Disse grunnleggende hensyn gjelder også domstolenes forhold til det samiske folk, den enkelte same og de samiske samfunn. Rettsinstanser over hele landet kan få saker til behandling som berører den samiske dimensjonen. Hele Norge er omfattet av Sametingets valgkretser. Det tradisjonelle samiske reinbeiteområdet utgjør de delene av fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag og Hedmark hvor reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift, samt Trollheimen-området. Jordskifterettene får ofte samerettslige problemstillinger til behandling, og Høyesterett har de siste årene behandlet en rekke saker som reiser samerettslige spørsmål.

Ved utformingen av fremtidens domstolstruktur må det tas sikte på at saker med samiske interesser behandles av dommere og domstoler som oppfyller de samme høye krav til kvalitet som i andre saker. Det stiller krav til kunnskap om same- og urfolksrett i domstolene og kjennskap til de samiske språk, samisk kultur og de samiske samfunn. Rasediskrimineringskomiteen, som overvåker statenes oppfyllelse av FNs rasediskri-

³ Jf. også Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave, Oslo 2017, s. 626.

mineringskonvensjon, har anbefalt at Norge sikrer at domstolene har kompetanse om samiske forhold, sikrer kvalifisert tolking i rettsvesenet og fortsetter rekruttering av samer til rettsvesenet.⁴ For Domstolkommisjonen er dette vesentlige hensyn som må ivaretas ved den fremtidige organiseringen av domstolene.

Retten til reell likebehandling mellom samer og nordmenn i domstolene var en viktig begrunnelse for opprettelsen av Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett i 2004.⁵ Retten til reell likebehandling ved domstolene gjelder imidlertid for alle samer i Norge, uavhengig av hvilken rettskrets de sokner til. Domstolkommisjonen mener flere tiltak må iverksettes på et overordnet nivå for å imøtekomme likebehandlingshensynet.

17.4 Kompetanse om samiske forhold

Kompetanse i domstolene om samiske forhold krever *kompetansebygging* om samisk språk, samisk kultur, samisk samfunnsliv og samiske rettstradisjoner. Plikten til å sikre samisk språk, kultur og samfunnsliv forutsetter kunnskap blant domstolenes ansatte – særlig blant dommerne – om det samiske folkets særtrekk, samiske sedvaner, sentrale elementer i samisk kultur og det rettslige grunnlaget for samenes rett til sin kultur. Denne kompetansebyggingen må ligge til den enkelte dommer, den enkelte domstol og til Domstoladministrasjonen gjennom sentrale kompetansetiltak. Det hviler et særskilt ansvar på domstolene i områder der samisk språk og kultur har en tilstedeværelse i dag, og hvor potensialet for revitalisering av samisk språk og kultur derfor er til stede, og på domstolene i områdene for samisk reindrift og annen samisk næringsutøvelse. Ut fra Domstolkommisjonens forslag til ny domstolstruktur vil dette i praksis omfatte alle domstoler i Nord-Norge og Trøndelag samt Innlandet tingrett og Eidsivating lagmannsrett. I tillegg kommer Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett, idet staten har hovedverneting i Oslo.

Etter Domstolkommisjonens forslag til ny domstolstruktur vil domstolene få en størrelse som gir et egnet utgangspunkt for et godt kompetanse- og rekrutteringsarbeid knyttet til den samiske dimensjonen i domstolene, også i den

⁴ Jf. FNs komité mot rasediskriminering (CERD), *Concluding observations on the combined twenty third and twenty fourth periodic reports of Norway*, desember 2018, avsnitt 22.

⁵ St.meld. nr. 23 (2000–2001) *Førsteinstansdomstolene i fremtiden*, punkt 11.1.

grad det skjer en moderat spesialisering på dette feltet blant dommere og administrativt ansatte. Man vil på denne måten kunne få en tilfredsstillende balanse mellom hensynet til samisk rettsikkerhet på den ene siden og hensynet til domstoler med god kvalitet og effektivitet på den andre. Domstolkommisjonen foreslår ingen gjennomgripende endringer i strukturen for anneninstans, men bemerker at de hensyn som er redegjort for ovenfor, også gjør seg gjeldende for lagmannsrettene.

Kompetansebygging vil også kunne skje gjennom et systematisk og langsiktig arbeid for å øke *rekrutteringen* av medarbeidere med samisk språk- og kulturkompetanse til domstolene.

17.5 Vernetingsreglene

Domstolenes stedlige kompetanse, eller verneeting, regulerer hvilken rettskrets en sak for forliksrådet eller tingretten kan bringes inn for. Vernetingsreglene i *sivile saker* følger av tvisteloven §§ 4-3 til 4-8. Utgangspunktet er at søksmål alltid skal tas ut der hvor den saksøkte har alminnelig verneeting. Noe forenklet innebærer det at søksmålet tas ut for domstolen i den rettskrets der saksøkte har sin bopel, eller der en virksomhet har sitt registrerte hovedkontor. Lovens § 4-5 gir i noen tilfeller alternative verneeting til saksøktes alminnelige verneeting. Søksmål om fast eiendom kan for eksempel anlegges i den rettskrets hvor eiendommen ligger. Det er vedkommende rettskrets som avgjør verneetinget. I *straffesaker* holdes hovedforhandlingen som regel i den rettskrets hvor den straffbare handlingen antas foretatt, jf. straffeprosessloven § 10.

Vernetingsreglene kan også berøre den samiske dimensjonen i domstolene. Det kan tenkes at parter i en sivil sak ønsker at tvisten skal behandles av en domstol med samisk språkkompetanse eller med særskilt samisk kulturkompetanse for øvrig. Partene må i et slikt tilfelle kunne avtale at saken behandles av en domstol med slik kompetanse, jf. reglene om avtalt verneeting i tvisteloven § 4-6.

En annen og meget praktisk bestemmelse er domstolloven § 38, som gir hjemmel for å overføre saken til en annen domstol når det foreligger «særlige grunner» som gjør det «påkrevd» eller «hensiktsmessig». Både sivile saker og straffesaker kan overføres i medhold av bestemmelsen. Kravet om at «særlige grunner» skal gjøre overføring påkrevd eller hensiktsmessig, forstås etter langvarig praksis slik at saken kan overføres der-

som dette alt i alt anses som mest hensiktsmessig. Vanlige grunner til overføring er at partene har flyttet, at det er aktuelt med befarung i en annen rettskrets, eller at det økonomisk eller på annen måte av hensyn til vitner og andre er mest hensiktsmessig at rettsstedet er i et annet rettskrets.

I NOU 2016: 18 *Hjertespråket. Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk* foreslås domstolloven § 38 endret slik at den domstol en sak er brakt inn for, etter søknad fra en part eller av eget tiltak kan beslutte at saken skal overføres til en annen domstol av samme orden, når særlige grunner, herunder *hensynet til samisk språkbruk*, gjør det påkrevd eller hensiktsmessig. I dag vil forslaget i praksis innebære overføring av saker til Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett.

Domstolkommisjonen er enig i at hensynet til samisk språkbruk kan være et relevant moment ved vurderingen av om en sak skal overføres til en annen domstol. Hensynet må, der det er aktuelt, inngå i den samlede hensiktsmessighetsvurderingen domstolen må gjøre. Dersom dette hensynet blir synliggjort i lovbestemmelsen, vil også relevansen av hensynet tydeliggjøres. Kommisjonen støtter derfor forslaget til lovendring.

Domstolkommisjonen har vurdert om det bør gjøres andre endringer i vernetingsreglene med særskilt henblikk på den samiske dimensjonen, men har kommet til at det neppe er grunn til det. Kommisjonen viser til de generelle synspunktene den har uttrykt om større fleksibilitet, og mener at dette også kan komme behandlingen av samiske saker til gode. Som nevnt ovenfor er det etter kommisjonens vurdering for øvrig viktig at alle domstoler er beredt og kompetent til å behandle saker som omhandler samiske forhold. Kommisjonen viser også til forslaget omtalt nedenfor om utvidet rett til bruk av samiske språk under rettsmøter, slik at samisk språk vil kunne brukes ved alle domstoler i landet.

17.6 Ivaretagelse av samiske språkbrukere og de samiske språkene

Rettspråket i norske domstoler er norsk, jf. domstolloven §§ 135 og 136. Domstolloven § 136 a viser imidlertid til sameloven § 3-4, hvor samisk er innført som rettspråk i forvaltningsområdet for samisk språk. For å ha rett til å snakke samisk i et rettsmøte er det tilstrekkelig at det dreier seg om en domstol «med embetskrets som helt eller delvis omfatter forvaltningsområdet». Språklig omfat-

ter retten både nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk, den gjelder på ethvert trinn under sakens behandling og er uavhengig av den enkeltes norskkunnskaper.

Per i dag omfattes disse domstolene av ordningen:

- Høyesterett
- Hålogaland lagmannsrett
- Frostating lagmannsrett
- Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett
- Nord-Troms tingrett
- Ofoten tingrett
- Namdal tingrett
- Inntrøndelag tingrett
- Sør-Trøndelag tingrett
- Finnmark jordskifterett
- Nord-Troms jordskifterett
- Ofoten og Sør-Troms jordskifterett
- Salten jordskifterett
- Nord-Trøndelag jordskifterett
- Sør-Trøndelag jordskifterett
- Utmarksdomstolen for Finnmark

I det lule- og pitesamiske området er nye Hamarøy kommune en del av forvaltningsområdet for samisk språk. Domstolkommisjonen foreslår at nye Hamarøy kommune inngår i nye Salten tingretts rettskrets. Det vil innebære at også Salten tingrett vil inngå blant domstolene som omfattes av den utvidede retten til bruk av samisk i domstolene.

For domstoler som ikke er omfattet av same-loven § 3-4, er hovedregelen at rettsspråket er norsk. Staten er imidlertid forpliktet til å legge til rette for at samisk språk skal kunne brukes også utenfor forvaltningsområdet. Etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 5 nr. 2 og artikkel 6 nr. 3 (a), SP artikkel 14 nr. 3 bokstav a og Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk artikkel 9 er staten forpliktet til å legge til rette for at samisk språk skal kunne brukes i rettsvesenet. Denne plikten gjelder i hele Norge, ikke bare i forvaltningsområdet.

Ut fra Domstolkommisjonens kjennskap finnes samiskspråklige dommere nå bare ved Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett. Mangelen på samiskspråklige dommere begrenser i praksis mulighetene til å bruke samisk som aktivt rettsspråk. Sørsamisk og lulesamisk har visstnok aldri blitt benyttet som forhandlingsspråk under et rettsmøte. Dette skyldes i all hovedsak at det ikke finnes juridisk terminolo-

gi på sørsamisk og lulesamisk, men også mangel på tilfredsstillende tolkeordninger.⁶ Av de samiske språkene er det i praksis antakelig bare nordsamisk som benyttes under rettsmøter.

I NOU 2016: 18 *Hjertespråket. Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk* pekes det på at når det gjelder samiske språk, har samhandlingen i rettssystemet vært preget av mangel på utdannede tolker, mangelfull utvikling av rettslige ord og termer på samiske språk og lite kompetanse i samiske språk og samisk kultur hos rettssystemets representanter. Bruk av tolk er derfor av stor betydning for at partene skal kunne forstå og gjøre seg forstått på samiske språk. For at tolkingen skal kunne være så nøyaktig som mulig, er det behov for å utvikle rettsterminologi i alle de tre samiske språkene.

I NOU 2016: 18 kapittel 18 vises det til NOU 2014: 8 *Tolking i offentlig sektor*, hvor det blir påpekt at det i dag er lav tilgang på tolker i samiske språk, særlig i lulesamisk og sørsamisk. Tolkeutvalget mente at tolking til og fra samiske språk ikke bare handler om målet om å forstå og bli forstått, men også om retten til å bruke, bevare og utvikle språkene. På 1990-tallet ble det etablert en ordning for offentlig autorisasjon for personer som fungerer som tolk i samiske språk, men denne ordningen opphørte i 2001. I dag er det ingen autorisasjonsordning for samiske språk.⁷ I NOU 2016: 18 foreslås det derfor at tolkeautorisasjon for samiske språk skal inngå i den ordinære statsautorisasjonsordningen for tolker. Videre foreslås det å bygge opp et system for fjerntolking ved bruk av skjerm. Forslaget er begrunnet med behovet for å få et likeverdig tolketilbud og er i tråd med tolkeutvalgets syn.⁸

I NOU 2016: 18 foreslås det også at retten til å snakke samisk i rettsmøte skal *utvides* til å gjelde hele landet, og at retten skal tilkomme enhver som deltar i rettsmøte. Retten skal likevel være begrenset til å bruke språket for å ivareta egne interesser, slik at en som opptrer på vegne av en annen, er avskåret fra å bruke denne retten. I de tilfellene den aktuelle domstolen ikke besitter samiskkunnskaper, innebærer forslaget en rett til å kreve tolk eller oversetter. I hovedsak vil dette skje ved at tolk er til stede under rettsmøtet, men forslaget åpner også for bruk av fjerntolk. For-

⁶ Jf. NOU 2016: 18 *Hjertespråket. Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*, punkt 14.6.1.

⁷ NOU 2014: 18 *Tolking i offentlig sektor*, punkt 9.3.3.

⁸ NOU 2016: 18 *Hjertespråket. Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*, punkt 18.3 s. 214.

slaget vil i praksis innebære at samisk språk vil kunne brukes ved alle domstoler i landet.

Etter Domstolkommisjonens vurdering vil en bedre tilrettelegging for bruk av de samiske språkene i domstolene være i tråd med domstolenes forpliktelse til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Domstolene og rettsalene skal være en del av den offentlige arena hvor de samiske språkene benyttes for å bevare og utvikle språkene.

Det er i den sammenheng behov for en vesentlig oppgradering av de tekniske løsningene og tilretteleggingen for tolking i norske rettsaler, slik at fjerntolking kan anvendes ved alle domstoler for å få et likeverdig tolketilbud innen samiske språk. Dette gjelder ikke minst dersom det innføres en rett til å snakke samisk i rettsmøter i alle domstoler i landet. Gitt at en slik tilrettelegging skjer, antar Domstolkommisjonen at innføring av en slik rettighet ikke vil medføre vesentlige utfordringer for domstolene. Det er helt ordinær praksis at det tolkes til og fra ulike språk under rettsforhandlinger. Det er grunn til å anta at det først og fremst vil være tilgangen på kvalifiserte tolker som vil representere utfordringen knyttet til samisk tolking.

Domstolkommisjonen vil derfor understreke behovet for at det utdannes flere rettstolker innen de samiske språkene. Domstolkommisjonen ser positivt på forslaget om at det innføres en autorisasjonsordning også for tolker som tolker de samiske språkene. Domstolkommisjonen mener som utgangspunkt at tilrettelegging for tolking, herunder fjerntolking, best kan skje ved at domstolene blir noe færre og i hovedsak noe større. Det økonomiske løftet for å legge til rette for gode tolkemuligheter under rettsforhandlinger, også for fjerntolking, vil være lettere dersom det er færre rettsaler som skal utrustes, se punkt 13.4.3.

17.7 Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett

Den forrige domstolkommisjonen kom til at daværende § 110 a, nåværende § 108, i Grunnloven har betydning for organiseringen av domstolene i landet, og uttalte: «Det må være en reell likestilling mellom personer fra de to folk, nordmenn og samer, når det gjelder å få sine rettsspørsmål behandlet ved landets domstoler.»⁹ Strukturlovutvalget sluttet seg til dette synet og mente at den geografiske plasseringen av en førsteinstansdom-

stol i indre Finnmark ville føre til større forståelse omkring samiske forhold. Det ville også kunne skape større tillit til domstolene hos den samiske befolkningen. Plasseringen av en domstol i indre Finnmark ville etter Strukturutvalgets mening bidra til å øke kjennskapen til samiske sedvaner og rettsoppfatninger. Strukturutvalget mente også at opprettelsen av en ny domstol i indre Finnmark på sikt ville kunne bidra til rekruttering av samiske jurister som dommere.¹⁰ Hensynene fikk gjennomslag i den politiske behandlingen av ny domstolstruktur for tingrettene. Som en konsekvens ble Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett opprettet i 2004.

Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett har sete i Deatnu/Tana. Tingretten har full fagkrets, og rettskretsen omfatter fem kommuner, som alle tilhører forvaltningsområdet for samisk språk: Kárásjohka/Karasjok, Guovdageaidnu/Kautokeino, Unjárga/Nesseby, Porsángu/Porsanger/Porsanki og Deatnu/Tana. Kommunene har samlet i underkant av 13 500 innbyggere. Tingretten har én dommer, to dommerfullmektiger og tre saksbehandlere. Finnmarkskommisjonen er for tiden samlokalisert med tingretten.

Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett er en av landets minste tingretter. Domstolkommisjonen har vurdert om tingretten bør slås sammen med én eller flere domstoler. Kommisjonen har i dette spørsmålet delt seg i et flertall og et mindretall. Dette gjenspeiler de to ulike grunnsynene som har gjort seg gjeldende i kommisjonen på organiseringen av tingrettene generelt, og vedrører slik sett ikke Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett spesielt.

En samlet kommisjon slutter seg til Særdomstolutvalgets påpekning av at Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett i dag har en særskilt kompetanse ved at dommere og saksbehandlere der behersker samisk.¹¹ Tingretten har også bygget opp særskilt kompetanse blant annet om samisk kulturforståelse og samisk språk. Disse kvalifikasjonene er generelt viktige for den samiske dimensjonen i domstolene og er også viktige i saker som gjelder barn. Som Særdomstolutvalget har påpekt, er behovet for kunnskap om samisk et av de forholdene som tilsier at klart definerte prinsipper for utformingen av domstolstrukturen noen ganger bør fravikes.

¹⁰ NOU 1999: 22 *Domstolene i første instans*, punkt 7.2.

¹¹ NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*, punkt 18.2.

⁹ NOU 1999: 19 *Domstolene i samfunnet*, punkt 4 s. 109.

Kommisjonens *flertall*, bestående av kommisjonens leder Svendsen og medlemmene Bjørneset, Engstad, Juel, Katteland, Krokan, Moe, Otterstad, Røed Larsen, Sperre, Sunde, Urke, Østensen Berglund og Aarli, foreslår at Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett består som en egen domstol. Flertallet mener at hensynet til den samiske dimensjonen tilsier at domstolen også styrkes på flere måter.

Flertallet foreslår for det første at tingrettens rettskrets utvides ved at Sør-Varanger kommune innlemmes. Geografisk er dette en nærliggende løsning. Kommunen ligger i dag i rettskretsen til Øst-Finnmark tingrett, men grenser mot Unjárga/Nesseby og rettskretsen til Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett. Ferdsel langs landeveien fra Sør-Varanger til Øst-Finnmark tingretts rettssted i Vadsø er lengre enn til Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmarks tingretts rettssted i Deatnu/Tana. For det rettssøkende publikum i Sør-Varanger vil derfor reiseveien til domstolen bli kortere om kommunen innlemmes i rettskretsen til Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett. Domstolen vil også få kortere reisevei når rettsmøter settes i Sør-Varanger enn tilfellet er i dag. Sør-Varanger kommune har i overkant av 10 000 innbyggere, og det forventes en svak vekst i folketallet. Kommunen er ikke en del av forvaltningsområdet for samisk språk, men også Sør-Varanger kommune har samisk befolkning, og det drives samisk reindrift i kommunen. Som følge av forslaget om å innlemme Sør-Varanger kommune i rettskretsen, vil kommisjonen også foreslå at Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett blir klageinstans for avgjørelser truffet av NAV Innkreving i Kirkenes, slik Øst-Finnmark tingrett er i dag.

Flertallet foreslår dernest at Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett styrkes ved at domstolen utvikles som en ressursdomstol for samiske saker i domstolene. Flertallet vil ytterligere styrke Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett ved å tillegge domstolen særskilte nasjonale oppgaver knyttet til utviklingen av

samisk som rettsspråk og kompetansebygging innen samisk språk, kultur- og rettsforståelse i domstolene. Tingretten har i dag en språkkonsulent i nordsamisk, som også har bistått Domstoladministrasjonen og andre domstoler ved utforming av nettstedet på samisk og ved oversettelse av dokumenter. Etter Domstolkommisjonens vurdering bør tingrettens kapasitet som ressursdomstol vurderes utvidet, slik at domstolen

- kan drive aktivt utviklingsarbeid knyttet til samisk språkkompetanse og samisk kulturforståelse i domstolene
- kan fungere som et kompetansesenter som kan gi råd og veiledning til domstoler som har behov for tolking i samiske språk, oppnevning av sakkyndige i saker som berører samiske forhold mv.
- kan bistå ved akutt behov for samisk tolking hvor de ordinære tolketjenestene ikke er tilgjengelige
- aktivt kan delta i og være pådriver for utvikling av juridiske termer på de samiske språk

Dette vil styrke den samlede kompetansen og bemanningen ved domstolen og derved gi et viktig bidrag til å trygge domstolen som en viktig del av den samiske dimensjonen i rettsvesenet.

Mindretallet, bestående av medlemmene Askim og Hagen, slutter seg til flertallets generelle bemerkninger om viktigheten av å beholde og styrke den kompetansen i samisk språk og samisk kultur som er opparbeidet ved Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett. Mindretallet har imidlertid et annet syn på organiseringen av førsteinstans enn flertallet, noe det er redegjort for i utredningens punkt 19.2. Ut fra dette grunnleggende synet mener mindretallet at Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett ikke bør videreføres som en egen domstol, men bør inngå i Hålogaland tingrett som en egen avdeling lokalisert i Deatnu/Tana. Mindretallet mener for øvrig at avdelingen kan styrkes i tråd med flertallets syn.

Kapittel 18

Rettskretsinnndeling og lokalisering

18.1 Innledning

Et konkret forslag om en ny tingrettsstruktur forutsetter at det tas stilling til to spørsmål: For det første hvor stort geografisk område den enkelte domstol skal dekke, det vil si hvordan rettskretsene skal inndeles. Det har betydning for hvilke saker som behandles av hvilken domstol. For det andre hvor domstolene skal lokaliseres, det vil si hvor de skal ha sine kontorsteder og rettssaler.

I mandatet fremgår det at Domstolkommisjonen skal foreslå overordnede kriterier for rettskretsinnndeling og lokalisering av rettssted. Kriteriene skal ta sikte på en bærekraftig domstolstruktur som også gir grunnlag for fleksibilitet ved at senere strukturendringer kan baseres på de samme kriteriene.

Kriteriene kommisjonen har utviklet, oppfyller hensynene til kvalitet, tilgjengelighet og effektivitet. Dette er til dels motstridende hensyn, som er veid mot hverandre. Til hjelp for denne avveiningsen har kommisjonen drøftet tre ulike modeller for organiseringen av tingrettene, som svarer noe ulikt på avveiningsen mellom de nevnte hensynene.

18.2 Tidligere utredninger

Det har i tidligere strukturutredninger i begrenset grad blitt utarbeidet generelle eller presise kriterier for rettskretsinnndeling eller lokalisering av rettssted. Konkrete forslag til endringer har til enhver tid tatt utgangspunkt i den eksisterende strukturen og de samfunnsmessige behovene på det aktuelle tidspunktet samt konkrete avveininger av motstridende hensyn.

Historisk var det avgjørende kriteriet for rettskretsens størrelse hvor langt dommeren kunne reise til hest på en dag. Frem til omtrent 1960 var ordningen stort sett slik at når arbeidsmengden ble for stor for én enkelt dommer, ble rettskretsen delt.¹

Ved domstolloven av 1915 fikk man en enhetlig regulering av domstolene. I forarbeidene ble det pekt på at det var vanskelig å oppnå en forsvarlig rettspleie samtidig som man på den ene siden ikke påla uforholdsmessige byrder ved nødvendigheten av lange reiser til rettsstedet, og på den andre siden ikke anla et så stort antall domstoler at de finansielle ofrene for staten ble uforholdsmessige og arbeidsmengden ved den enkelte domstol ble for liten.² Med andre ord var det et spørsmål om å finne balansen mellom hensynet til henholdsvis kvalitet, ressursutnyttelse og tilgjengelighet. Disse hensynene ligger også til grunn ved de utredninger om domstolstruktur som har funnet sted senere.

Domstolutvalget anbefalte i 1980 en suksessiv reduksjon av antall herreds- og byretter fra 99 til 64 ved sammenslåinger, se NOU 1980: 12 *Distriktsrettene – herreds- og byrettene i framtiden*. Det ble lagt til grunn at det var tre hovedmål med endringene: (1) kvalitativt eller kvantitativt bedre ytelse til samfunnet, (2) bedre arbeidsforhold internt og (3) bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser.

Utvalget slo videre fast at det var store innbyrdes forskjeller i arbeidsbelastning mellom dommere, og at de tradisjonelle enedommerembetene burde vike for kollegiale embeter. Utvalget gikk ikke inn på kriterier for valg av rettssted.

Strukturutvalget fremmet i 1999 sitt forslag til endringer i domstolstrukturen, der antall rettskretser ble anbefalt redusert fra 87 til 51, se NOU 1999: 22 *Domstolene i første instans: Førsteinstansdomstolenes arbeidsoppgaver og struktur*. Utvalget redegjorde for prinsipielle synspunkter på herreds- og byrettens fremtidige organisasjon og arbeidsoppgaver, herunder hensiktsmessig størrelse. Det ble lagt til grunn at førsteinstansdom-

¹ Se NOU 1999: 22 *Domstolene i første instans*, punkt 2.5.1 og NOU 1980: 12 *Distriktsrettene – herreds- og byrettene i framtiden*, punkt 8.1.1 og 8.2.

² *Udkast til lov om domstolenes ordning med motiver*, utarbeidet av den ved kgl. Resolution av 3. januar 1891 nedsatte kommisjon, Kristiania 1902, s. 78.

stolene måtte organiseres slik at de kunne møte de faglige utfordringer de ble stilt overfor. Utvalget ville gå bort fra enedommerembetene, og det ble tatt sikte på å etablere domstoler på minst fem dommere, inkludert dommerfullmektiger. I St.meld. nr. 23 (2000–2001) anbefalte Justisdepartementet en størrelse på fire dommerårsverk eller mer, men presiserte at en vektlegging av andre hensyn ville kunne føre til opprettholdelse av enkelte mindre domstoler.³

Ved utformingen av det konkrete forslaget til domstoler ble det utøvet et helhetlig skjønn. De prinsipielle utgangspunktene ble sammenholdt med konkrete forhold, som bosettingsmønster, avstander, kommunikasjonslinjer, geografisk og kulturell tilhørighet mv. Forholdene som ble vektlagt, er forholdsvis summarisk gjengitt i utvalgets forslag. Det lar seg derfor ikke avlese direkte hva som var avgjørende ved tegningen av den enkelte rettskrets.

Av tidligere utredninger er det også grunn til å trekke fram Særdomstolutvalgets utredning, NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingssaker*. Utvalget anbefalte at det bør legges til rette for mer spesialisering av barnesakene i tingrettene, se punkt 11.1. De konkluderte med følgende:

«For å kunne få et sterkt fagmiljø, bør de utvalgte tingrettene som et utgangspunkt ha minst fem dømmende årsverk til behandling av barnesaker. Siden tingretten også skal behandle andre sakstyper, må domstolen være en del større, anslagsvis ti dømmende årsverk.»⁴

Det ble videre påpekt at dette bare var et utgangspunkt, og at geografi og demografi vil kreve unntak og tilpasninger. Målet måtte være å få til gode løsninger i hele landet snarere enn helt like løsninger alle steder. Utvalget la også vekt på behovet for kunnskap om samisk språk og kulturforståelse i saker som gjelder barn.⁵

³ St.meld. nr. 23 (2000–2001) punkt 8.4.6.

⁴ NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingssaker*, punkt 18.2.

⁵ NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingssaker*, punkt 18.2.

18.3 Kriterier for rettskretsinndeling og lokalisering av rettssted

18.3.1 Innledning

Kommisjonen vil understreke at det er utfordrende å utvikle kriterier som er tilstrekkelig presise til å gi gode retningslinjer for inndeling i rettskretser og lokalisering av rettssteder. Hvordan hensynene til kvalitet, effektivitet og tilgjengelighet best avveies mot hverandre, er gjenstand for diskusjon. Det illustreres også av kriteriene som er lagt til grunn i tidligere utredninger, som i liten grad gir presise føringer ved avgjørelsen av hvor rettskretsgrensene skal gå, og hvor rettsstedene skal ligge. Dette har sammenheng med at forslag til konkrete strukturendringer må ta utgangspunkt i den eksisterende strukturen med ansatte og bygninger samt gjeldende geografiske, demografiske og kommunikasjonsmessige forhold.

Av den grunn er det også vanskelig å se at alle tingrettene i en fremtidig struktur vil kunne oppfylle de samme kriteriene. Samfunnsutviklingen vil dessuten gjøre det vanskelig å utforme presise kriterier som kan gjenbrukes ved fremtidige endringer i strukturen. Eksempelvis vil presise angivelser av hva som anses å være akseptabel reisetid, raskt kunne bli utdatert med den digitale utviklingen i domstolene.

Basert på kommisjonens drøftelser så langt i denne utredningen er det likevel mulig å sammenfatte noen overordnede krav som må stilles til tingrettene i en ny struktur, som gir føringer ved rettskretsinnstillingen og lokaliseringen av rettssteder.

18.3.2 Fleksible organisasjoner

Strukturen må legges til rette for tingretter som er i stand til å tilpasse seg samfunnsutviklingen. Det innebærer at de må kunne møte svingninger i sakstilfang, endringer i materiell og prosessuell lovgivning, krav til faglig kompetanse og moderat spesialisering samt endringer som følge av digitalisering og effektivisering av offentlig sektor.

Kommisjonen har fremhevet at det er behov for en struktur med større fleksibilitet. Det har lenge vært et gjennomgående problem å få utjevnnet arbeidsbelastningen mellom tingrettene, uten at man har hatt gode mekanismer for å løse dette. Dette ble trukket fram som en vesentlig utfordring allerede i Domstolutvalgets utredning fra 1980.⁶ En ny struktur må sikre større grad av

utnyttelse av både menneskelige og materielle ressurser i domstolene, til det beste for både ansatte, faste brukere og det rettssøkende publikum.

18.3.3 Sterke fagmiljøer

De aller fleste saker får sin endelige avgjørelse i tingrettene. Av den grunn bør det etableres sterke fagmiljøer i tingrettene, der dommerne inngår i et kollegialt fellesskap som gir den enkelte best mulig forutsetninger for å ta del i ulike kompetansehevende tiltak.

Alle tingretter bør være i stand til å behandle barnesaker og til å gjennomføre moderat spesialisering. Tingrettene må ha kapasitet og ressurser til å bidra til utvikling av domstolenes tjenester til det beste for brukerne. I tillegg må dommerkollegiet være av en størrelse som gir tilfældighetsprinsippet bedre vilkår ved saksfordelingen, reduserer sårbarhet ved inhabilitet og gjør det mulig å sørge for en forsvarlig tildeling av saker til dommerfullmektiger. Det innebærer at fagmiljøene bør være av en viss størrelse, og at mange må være betydelig større enn i dag.

Kommisjonen ser vanskeligheter med å utforme et krav om minimumsbemanning. På grunn av store forskjeller i befolkningsmønstre vil tingrettene uansett bli av svært ulik størrelse. Hva som er en egnet minimumsbemanning, vil også kunne endre seg over tid.

Ettersom kommisjonen ønsker at alle tingrettene i en ny struktur skal kunne behandle barnesaker, er det likevel naturlig å se hen til Særdomstolsutvalgets angivelse av en minstebemanning på rundt ti dømmende årsverk som en veiledende norm.

På bakgrunn av analysene fra Frischsenteret (se punkt 13.3.2) fremstår også en minimumsbemanning på ti dømmende årsverk som et rimelig kriterium. Analysen viser at det for små tingretter med rundt fem årsverk er store smådriftsulemper. For de litt større domstolene er det store variasjoner, men analysen gir støtte til at det er hensiktsmessig å øke bemanningen i en rekke av disse domstolene. Det er ikke i analysen holdepunkter for å si at det er stordriftsulemper knyttet til større domstoler.

Det er samtidig viktig å understreke at de aller minste av dagens tingretter uansett er for små til å kunne oppfylle de kravene kommisjonen stiller. Flere embetsdommere er nødvendig for å kunne

foreta en forsvarlig og tilfeldig saksfordeling og samtidig legge til rette for større grad av moderat spesialisering. Domstolene bør også ha mulighet til å forsterke retten i både sivile saker og straffesaker uten å måtte tilkalle dommere fra andre rettskretser.

På denne bakgrunn mener kommisjonen at rettskretsene som utgangspunkt bør gi grunnlag for en organisasjon med minst ti dømmende årsverk. I tillegg må organisasjonene være administrativt bærekraftige i den forstand at det er et tilstrekkelig antall saksbehandlere, IKT-medarbeidere og sikkerhetspersonell til å gi et helhetlig godt domstoltilbud til publikum.

18.3.4 Digitale domstoler

Strukturen må legge til rette for fortsatt innføring og utvidet bruk av digitale verktøy i tingrettene. Digitaliseringen bør skje samtidig i alle domstolene, slik at brukerne møter det samme tilbudet. En ny struktur må være tilstrekkelig fleksibel til at det kan utvikles nye arbeidsprosesser og tas i bruk nye digitale verktøy. Digitalisering handler derfor om mer enn å utstyre rettsaler og ansatte med hensiktsmessig IKT-utstyr. Økt digitalisering av domstolene vil også kunne føre til bedre rettsikkerhet ved at retts hjelp gjøres tilgjengelig for flere, eksempelvis gjennom bedre og lettere tilgjengelig informasjon eller veiledning.

18.3.5 God ledelse

En ny struktur bør sikre en samlet bedre ledelse av tingrettene. I en større organisasjon vil ressurser kunne frigjøres hos domstolleder, som får bedre tid til å være leder og drive ledelses-, kompetanse- og fagutvikling.

God ledelse krever i tillegg en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom domstolleder og Domstoladministrasjonen og et godt samarbeid mellom domstollederne. Dagens organisering, med et høyt antall toppledere, fremstår som utdatert og til hinder for en god styrings- og lederdialog. Den reelle lederdialogen vil bli styrket ved færre toppledere.

18.3.6 Den samiske dimensjonen

Hensynet til den samiske dimensjonen i domstolene må ivaretas og styrkes over hele landet. Det innebærer at domstolene bør gis et bedre utgangspunkt for et godt kompetanse- og rekrutteringsarbeid knyttet til den samiske dimensjonen, også i den grad det skjer en moderat spesi-

⁶ NOU 1980: 12 *Distriktsrettene – herreds- og byrettene i framtiden*, punkt 6.1.

alisering på dette feltet. Dette vil lettere kunne gjennomføres i større fagmiljøer.

Videre mener kommisjonen at Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett bør videreutvikles som en ressursdomstol for samiske saker og tillegges særskilte nasjonale oppgaver knyttet til utviklingen av samisk som rettspråk og kompetansebygging innen samisk språk, kultur- og rettsforståelse i domstolene.

18.3.7 Tilgjengelige tingretter

Kommisjonen understreker at tingrettene må være tilgjengelige for brukerne ved at de har lokal tilstedeværelse. Rettskretsene bør ikke være større enn at det etableres et tilfredsstillende nettverk av tingretter over hele landet. Det har betydning for domstolenes legitimitet og tillit i befolkningen.

Reisetiden til domstolene er av betydning for ansatte, meddommere, faste brukere av retten og det rettssøkende publikum. Økt reisetid er et spørsmål både om kostnader og om praktiske utfordringer for brukerne. Samtidig er behovet for å møte fysisk i en domstol i dag redusert og vil kunne reduseres ytterligere ved økt bruk av digitale prosesser og bedre fjernmøteteknologi. Som utgangspunkt kan reisetid i seg selv vektlegges mindre i dag og fremover enn tidligere. Når det er nødvendig å møte personlig i retten, bør reisetiden for publikum likevel ikke være lengre enn at domstolene oppleves som tilgjengelige. Dette gjelder parter, vitner og andre aktører.

Kommisjonen mener det bør etableres avdelinger på andre rettssteder i rettskretsen der rettskretsens geografiske utstrekning medfører at en stor andel av publikum får særlig lang reisevei til tingretten.

Domstolens hovedrettssted bør normalt ligge i det mest befolkningstette området i rettskretsen. Det har betydning for tilgjengeligheten for flertallet av befolkningen i rettskretsen.

Lokalisering av hovedkontor bør videre ses i sammenheng med eksisterende og planlagt infrastruktur. Mer befolkningstette områder har gjennomgående bedre infrastruktur og et bedre kollektivtilbud. Å lokalisere rettsstedet i befolkningstette områder med et godt kollektivtilbud er også hensiktsmessig i et miljøperspektiv. I tillegg kan det være nødvendig med tanke på rekruttering til domstolene. Øvrige rettssteder bør lokaliseres slik at man både ser hen til befolkningstetthet og mulighet for å redusere reisetiden til den delen av befolkningen med lengst reisevei.

Lokaliseringen bør i tillegg ses i sammenheng med andre aktører som jobber tett opp mot eller

samarbeider med domstolene. Det innebærer at det bør tas hensyn til hvor for eksempel politi, advokater og andre juridiske miljøer er lokalisert innen rettskretsen.

Kommisjonen peker også på at rettskretsene ikke bør bryte med kommunegrensene, slik at alle innbyggere i en kommune har tilhørighet til den samme tingretten.

18.3.8 Statens retningslinjer for lokalisering

Domstolkommisjonens mandat fastslår at «vurderingen av domstolenes organisering skal skje i henhold til Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statleg tenesteproduksjon». På denne bakgrunn er det grunn til å kommentere forholdet mellom retningslinjene og kommisjonens forslag til endringer i domstolstrukturen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsatte retningslinjene i 2014. Veilederen som operasjonaliserer retningslinjene, ble sist revidert i 2018.⁷ Retningslinjene er eventuelt aktuelle når det er spørsmål om å lokalisere rettssteder innenfor en rettskrets.

Utgangspunktet er at retningslinjene ikke er bindende for domstolene, noe også Justis- og beredskapsdepartementet la til grunn i forbindelse med Domstoladministrasjonens arbeid med fremtidig organisering av regnskaps- og lønnsfunksjonene i domstolene. Av departementets brev til Regionrådet for Hallingdal av 3. januar 2019 fremgår følgende:

«Domstoloven trekker klart og tydelig opp hvordan styringen av domstolene skal skje. Det er viktig å understreke at dette styresettet har sin begrunnelse i at uavhengighet i administrative spørsmål vil understøtte uavhengigheten i den dømmende virksomhet. Retningslinjer for lokalisering er ikke vedtatt på en måte som oppfyller domstollovens krav redegjort for overfor. Formelt sett er det derfor klart at retningslinjene ikke er bindende for domstolene.»

Kommisjonen viser likevel til at de vurderinger som er gjort, uansett er i tråd med kravene som stilles i retningslinjene, se punkt 1 bokstav b i veilederen om valg av steder som skal utredes ved

⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Veileder til Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon*, 2018, tilgjengelig på www.regjeringen.no.

strukturendringer og rasjonalisering i statlig virksomhet.

Ved strukturendringer skal det ifølge veilederen vurderes «ulike alternativer for lokalisering i virksomhetens eksisterende struktur». Kommisjonen har lagt til grunn at strukturendring gjennomføres ved sammenslåing fremfor ved helt ny lokalisering av rettssteder.

Videre angir veilederen at omstrukturering av virksomheter også skal ses i lys av «lokaliseringspolitisk[e] mål om lokalisering i regionale sentra der virksomheten har størst potensial for å bidra til det lokale tilbudet av arbeidsplasser». Dette må ses i sammenheng med klare føringer om at nye arbeidsplasser ikke bør etableres i de største byene, og særlig ikke i Oslo.⁸ Kommisjonen har søkt å etablere et tilfredsstillende nettverk av rettssteder over hele landet og har søkt å legge til rette for at juridiskfaglig spisskompetanse innenfor enkelte rettsfelt blir lokalisert utenfor Oslo, for eksempel når det gjelder den samiske dimensjonen.

I veilederens punkt 1 bokstav b fremgår det videre at endringer i regionstrukturer bør ses i lys av regionreformen og den nye fylkesstrukturen. Kommisjonen har sett hen til regionreformen der det har vært praktisk mulig.

18.3.9 Gjennomføring av strukturendringer

I tråd med mandatet skisserer kommisjonen alternativer til en konkret domstolstruktur for tingrettene. Kommisjonen tar ikke stilling til når og hvordan eventuelle strukturendringer skal gjennomføres. Etter at beslutning om ny struktur eventuelt er truffet, er det nødvendig med en grundig og helhetlig planlegging av hvordan den nye strukturen best kan oppnås. En god prosess forutsetter at det trekkes på tidligere erfaringer med sammenslåinger og samarbeid med de ansattes tillitsvalgte og Dommerforeningen.

Når det gjelder gjennomføring, ønsker kommisjonen å understreke at det bør skilles mellom endringer i rettskretsene og avvikling av rettssteder. Disse tiltakene kan planlegges og gjennomføres uavhengig av hverandre. En eventuell utfasing av et rettssted krever mer forberedelser med hensyn til når og hvordan prosessen skal gjennomføres. Det må gjøres konkrete vurderinger av arbeidskontrakter og leiekontrakter

for hver tingrett. En eventuell reduksjon av rettssteder vil antakelig måtte skje gradvis og over tid.

18.4 Modeller for organisering av tingrettene

18.4.1 Innledning

På bakgrunn av kravene kommisjonen har stilt til tingrettene i en ny struktur, må det foretas en avveining mellom hensynet til kvalitet og effektivitet på den ene siden og hensynet til tilgjengelighet på den andre. Avveiningen mellom disse til dels motstridende hensynene må gjøres skjønnsmessig og konkret.

Til hjelp for denne avveiningen har kommisjonen drøftet tre stiliserte modeller for organiseringen av tingrettene i en ny struktur. Modellene gir ulike svar på hvordan formålet om større organisasjoner best kan balanseres mot formålet om å sikre tilgjengelige tingretter med lokal tilstedeværelse.

Modellene gjelder utformingen av tingrettene som organisasjoner. Det sentrale spørsmålet er hvor funksjoner og myndighet skal plasseres i organisasjonsstrukturen, herunder saksfordeling mellom tingrettene, som langt på vei styres av rettskretsinnndelingen. Et annet sentralt spørsmål er hvilken sammenheng det bør være mellom rettskretser og rettssteder.

De tre modellene er:

- i. den nordiske modellen
- ii. den regionale modellen
- iii. den landsdekkende modellen

Den nordiske modellen er basert på at hver tingrett som utgangspunkt er lokalisert ett sted og dekker et bestemt geografisk område. Dersom en stor geografisk utstrekning er nødvendig for å tilfredsstille minimumskrav til organisasjonsstørrelse, kan virksomheten unntaksvis spres på flere rettssteder innen rettskretsen. *Den regionale modellen* skiller seg fra den nordiske modellen ved at den er basert på få og relativt sett store regionale organisasjoner som alle har virksomhet på flere avdelinger. *Den landsdekkende modellen* er basert på at alle dagens tingretter anses som én felles organisasjon, med én rettskrets som dekker hele landet.

I beskrivelsen av modellene er det avgrenset mot funksjoner som i dag inngår i sentraladministrasjonen av tingrettene og øvrige domstoler, herunder den myndighet som er lagt til Dom-

⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Veileder til Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon*, 2018, punkt 2 bokstav c.

stoladministrasjonen, Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget.⁹

Kommisjonen vil understreke at modellene er stiliserte. Det innebærer at et konkret strukturfor-slag ikke nødvendigvis må baseres på én modell, og at det er nødvendig å foreta skjønnsbaserte tilpasninger ved rettskretsinnstillingen og lokaliseringen av rettssteder. Utformingen av modeller gir likevel et bedre grunnlag for å ta stilling til spørsmålet om hvor store rettskretsene skal være, og hvor funksjoner og myndighet skal plasseres. Dette er viktigere enn å vurdere *hvor mange* tingretter det bør være i en ny struktur.

Dagens organisering av tingrettene samt et kort blikk på førsteinstansdomstolene i andre land er både et startpunkt for drøftelsene og et naturlig sammenlikningsgrunnlag for modellene.

18.4.2 Dagens organisering

Dagens organisasjonsmodell bygger ikke på noen jevn fordeling av oppgaver eller bemanning mellom tingretter. Den er i stor grad preget av konsolidering og lokale prosesser. Det innebærer at det er betydelige variasjoner mellom dagens 60 tingretter når det gjelder antall innbyggere som betjenes, rettskretsens geografiske utstrekning og ikke minst størrelse i form av bemanning og antall dømmende årsverk. Dette er nærmere beskrevet i punkt 6.3 og 6.4.

Tingrettene har også noe ulike funksjoner. Riktignok er mange av de tradisjonelle dømmende oppgavene forankret på lokalt nivå. En tingrett håndterer i utgangspunktet alle saker i sitt distrikt, i tråd med de alminnelige vernetingsreglene. Slik sett kan man tale om likestilte enheter. Det er imidlertid vesentlige unntak.

For det første har Oslo per i dag en særordning. Oslo byfogdembete og Oslo tingrett er to forskjellige ikke-fullfaglige domstoler lokalisert i samme bygg, som dekker samme by. Oslo står også i en særstilling ved at staten har alminnelig verneting der.¹⁰ I tillegg er Oslo tingrett særskilt verneting i flere sakstyper.

⁹ Avgrensningen kan ses i sammenheng med den forrige domstolkommisjonens drøftelse av om sentraladministrasjonen av domstolene skulle skilles ut fra Justisdepartementet. I den forbindelse vurderte kommisjonen forholdet mellom nasjonal, regional og lokal administrasjon av domstolene. Hele kommisjonen la til grunn at det uansett løsning var nødvendig med et nasjonalt styringsnivå, se NOU 1999: 19 *Domstolene i samfunnet*, punkt 6.4.

¹⁰ Jf. lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 4-4 fjerde ledd.

Videre er det et visst innslag av regionalisering i førsteinstans, både når det gjelder lokaliteter og personellutnyttelse. Flere tingretter har flere rettssteder i jevnlig bruk. Noen dommere er dessuten utnevnt til flere tingretter som ligger nær hverandre, og det er også en viss praksis for krysskonstitusjoner og felles ledelse. I tillegg er det noen regionale og nasjonale spesialiseringer. Utover dette er det grunn til å fremheve utviklingen i retning av flere landsdekkende fellesfunksjoner.

Samlet sett fremstår dagens organisasjonsstruktur som fragmentert, med store forskjeller mellom tingrettene. Selve begrepet *tingrett* har heller ikke noen presis avgrensning. Dette kan illustreres med en sammenlikning av tingrettene i Vestfold og Østerdalen:

I Vestfold ble fire tingretter slått sammen til én fra 2019 med én sorenskriver. Den nye tingretten har inntil videre fire underliggende rettssteder med til sammen 50 ansatte. Nord-Østerdal tingrett og Sør-Østerdal tingrett har felles ledelse, et annet felles dommerembete og til sammen 14 medarbeidere på to rettssteder. Formelt er de likevel fortsatt to separate tingretter. Selv om Vestfold tingrett har flere ansatte og flere rettssteder enn de to tingrettene i Østerdalen til sammen, defineres Vestfold som én tingrett, mens Nord-Østerdal og Sør-Østerdal regnes som to tingretter. Avgjørende for denne sondringen er at Vestfold har én rettskrets, mens Østerdalen har to.

18.4.3 Førsteinstansdomstoler i andre land

Så langt kommisjonen er kjent med, finnes det ingen internasjonal beste praksis-modell for organiseringen av domstolene. Sammenlikninger mellom Norge og andre land er uansett vanskelig på grunn av ulik rettskultur, utvikling og politisk historie. En rekke land har imidlertid gjennomført strukturendringer de senere årene. Utviklingen går i retning av færre og større domstoler i første instans, se kapittel 9.

Selv om mange av utviklingstrekkene er like, er det valgt forskjellige modeller for organiseringen av domstolene i første instans i ulike land. I fremstillingen av modellene har kommisjonen både søkt å beskrive land som har likhetstrekk med Norge, og å illustrere handlingsrommet ved utformingen av en ny struktur. De nordiske landene peker seg naturlig ut som sammenlikningsgrunnlag. I tillegg har Nederland og New Zealand nylig gjennomført strukture reformer i førsteinstans som kan ha en viss overføringsverdi til kommisjonens drøftelser av modeller.

18.4.4 Den nordiske modellen

Den første modellen kommisjonen vil fremheve, den nordiske modellen, er basert på at hver tingrett som utgangspunkt er lokalisert ett sted og dekker et bestemt geografisk område. I utgangspunktet blir antall rettssteder tilsvarende antall rettskretser.

I den nordiske modellen er det ved rettskrets-inndelingen et formål å oppnå minimumskravene til en bærekraftig og fleksibel organisasjon, som samles i ett tinghus. Dersom det er nødvendig med en stor geografisk utstrekning for å oppnå dette, kan det unntaksvis opprettholdes avdelinger på andre rettssteder innen rettskretsen for å sikre lokal tilstedeværelse og en akseptabel reisetid for brukerne.

Den nordiske modellen har klare likheter med dagens organisasjonsstruktur for tingrettene. Det er i dag et stort innslag av lokale funksjoner som er knyttet til det enkelte tinghus. Eksempelvis holdes rettsmøtene i all hovedsak i tinghuset, der også dommerne og øvrige ansatte har sine kontorer. Den enkelte dommer utnevnes som hovedregel til én tingrett med et fast kontorsted i et bestemt tinghus. Saksbehandlingsrutiner fastsettes lokalt i hvert tinghus. Flere ikke-dømmende funksjoner er dessuten lagt til tinghuset, som arkiv, økonomi og sentralbord. Men også i dagens struktur har enkelte tingretter flere rettssteder med fast bemanning, eksempelvis Vestfold tingrett og Sogn og Fjordane tingrett. I tillegg har noen domstoler faste rettssteder uten fast bemanning, der saker kan gjennomføres.

De nordiske landene har en lignende organisasjonsstruktur i den forstand at de alminnelige førsteinstansdomstolene i stor grad er likestilte enheter med like funksjoner. Både Sverige, Danmark og Finland har gjennomført struktur-reformer som har ført til færre og større domstoler i første instans. Hver rettskrets har normalt bare ett rettssted. I noen av landene – først og fremst Finland og Sverige – har likevel enkelte tingretter tilstedeværelse på flere lokaliteter innen rettskretsen.

Det sterke innslaget av lokale funksjoner i dagens tingretter kan utvilsomt videreføres i en ny struktur basert på den nordiske modellen. Så fremt det etableres store nok domstoler, vil tingrettene kunne oppfylle de krav kommisjonen har stilt til fleksibilitet, ressursutnyttelse og fagmiljø mv. Så lenge det er et mål å så langt som mulig samle organisasjonen på ett sted, vil det i den nordiske modellen være nødvendig med langt færre tinghus enn i dagens struktur.

Hensynet til å skape et godt faglig og sosialt miljø på arbeidsplassen tilsier en organisering basert på den nordiske modellen. Så lenge fagmiljøet er stort nok, vil det være lite krevende å sikre en fleksibel saksavvikling som samtidig legger til rette for moderat spesialisering. Dette kan være mer krevende å få til i en organisasjonsmodell der virksomheten er spredt på mange avdelinger.

Videre skaper den nordiske modellen en tilhørighet mellom publikum og dommere som kan være vanskeligere å sikre i en regional eller landsdekkende modell. Det å kunne forholde seg til en lokal tingrett og en lokal sorenskriver kan gi borgerne en følelse av eierskap til domstolen, som igjen kan bidra til å opprettholde domstolens tillit blant befolkningen. Prinsippet om å dømmes av likemenn i straffesaker kan også oppleves som mer reelt i den nordiske modellen enn i de øvrige.

En ulempe med den nordiske modellen er at den i et land som Norge forutsetter en nokså spredt organisasjonsstruktur med et høyt antall organisasjoner og et høyt antall toppledere. På den annen side blir avstanden mellom domstolleder og de ansatte kort i en slik modell, ettersom alle holder til i samme bygning. Dette kan støtte opp under prinsippet om lokalt selvstyre, ved at domstollederen har nær kjennskap til de ansattes behov og ønsker og det daglige arbeidet i tingretten.

18.4.5 Den regionale modellen

Et alternativ til den nordiske modellen er å dele landet inn i større regionale rettskretser, tilsvarende som for lagmannsrettene. I en regional modell vil alle rettskretser ha en så stor geografisk utstrekning at det av hensyn til tilgjengelighet vil være nødvendig å dele organisasjonen i avdelinger som holder til på ulike rettssteder. Dette gjør det mulig å sikre geografisk tilstedeværelse og en akseptabel reisetid for brukerne. Den regionale modellen skiller seg fra den nordiske modellen ved at tingrettene i større grad betraktes som organisasjoner, løsrevet fra bygningsmassen. Dette muliggjør en struktur bestående av atskillig færre tingretter enn i dag, men der det likevel er mulig å opprettholde en desentralisert struktur.

I den regionale modellen vil hver tingrett ha et hovedkontor der domstollederen har sitt kontorsted. Domstollederen fordeler saker mellom avdelingene i rettskretsen. Hver avdeling kan ha en stedlig leder, som får delegert kompetanse fra

domstolleder til å fordele saker til dommerne i sin avdeling.¹¹ Saker kan fordeles til avdelinger basert på både kapasitet og kompetanse, herunder moderat spesialisering.

Dagens struktur har en del innslag av regionaliserte funksjoner. I tillegg til at noen tingretter har flere rettssteder, er det tatt i bruk felles ledelse for enkelte tingretter som ligger geografisk nær hverandre. Det er også en utvikling i retning av at dommere utnevnes til flere tingretter i samme region («flyttbare dommere»). I tillegg finnes det eksempler på regionalisering av visse sakstyper – eksempelvis er domstolens oppfølgingsansvar for narkotikaprogram med domstolskontroll regionalisert til 14 tingretter.¹² Særdomstolsutvalget foreslår en liknende regionalisering av barnesakene. Videre finnes det regionale servicefunksjoner, eksempelvis ved at det er etablert et felles sentralbord for domstolene i alle instanser, lokalisert i Oslo.

Av førsteinstansdomstoler i andre land kan domstolene i Nederland tjene som illustrasjon på en regional modell. Nederland gjennomførte i 2013/2014 en reform der de gikk fra 19 til 11 førsteinstansdomstoler. Dagens elleve domstoler har til sammen virksomhet på 32 ulike steder.

Flere andre europeiske land har også valgt å organisere domstolene som regionale enheter, slik at antallet førsteinstansdomstoler er betraktelig lavere enn antall lokaliteter. Det tas også i bruk andre regionale løsninger. Blant annet har Belgia fått en ordning der dommere i større grad kan bevege seg mellom domstoler innen samme region.

Det er en rekke regionale statsorganer i Norge. Det pågår nå et reformarbeid i mange av etatene for å tilpasse seg de nye regionene.¹³ Regionreformen gir en reduksjon fra 19 fylker til 11 regioner fra 2020, og funksjonene skal legges til flere steder innenfor hvert fylke. Innenfor jussektoren er det særlig grunn til å trekke fram politiets organisering. Politireformen har gitt tolv politidistrikter, med spredt virksomhet. Kriminalomsorgen er på sin side delt inn i fem geografiske enheter.

¹¹ Jf. lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 19 fjerde ledd tredje punktum.

¹² Se forskrift 20. oktober 2017 nr. 1650 om narkotikaprogram med domstolskontroll og Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat om forslag til forskrift om narkotikaprogram med domstolskontroll – forslag til endring i straffeprosessloven*, 2016, tilgjengelig på www.regjeringen.no.

¹³ Difi-rapport 2018:10 *En analyse av inndelingen av regional stat*.

Utviklingen i retning av regional organisering synes å være drevet fram av et ønske om bedre kvalitet gjennom spesialisering, behov for effektivisering og tilpasning til digitale arbeidsprosesser. Samtidig som man baserer seg på en funksjonell og ikke geografisk inndelt organisering, søker man å opprettholde et desentralisert tilbud til befolkningen gjennom lokal tilstedeværelse på mange lokaliteter.¹⁴

Utviklingen av regionale løsninger i dagens struktur samt organiseringen av domstoler i andre land og av forvaltningen i Norge, illustrerer at en ny tingrettsstruktur kan utformes etter en regional modell. I den regionale modellen er det mulig å skape større organisasjoner med betydelige fagmiljøer. Dette kan gi enda bedre muligheter for å jevne ut arbeidsbelastningen samt sikre tilfældighetsprinsippet enda bedre vilkår. Samtidig kan man opprettholde en desentralisert struktur med spredt lokalisering.

For å høste gevinster av den fleksibiliteten som ligger i å tilhøre en større regional organisasjon, må det imidlertid påregnes en viss reisevirksomhet mellom avdelingene i rettskretsen. Det gjelder både dommerne, partene og andre aktører. Hensynene bak vernetingsreglene kan imidlertid søkes ivaretatt internt i rettskretsen, ved at rettsmøter holdes ved det rettsstedet partene har sterkest geografisk tilknytning til.

En regional organisering vil gi en mindre fragmentert organisasjonsstruktur med færre toppledere. Samtidig vil det bli flere avdelingsledere og større avstand mellom toppleder og de ansatte i organisasjonen.

18.4.6 Den landsdekkende modellen

Det tredje alternativet kommisjonen vil trekke fram, er en struktur der tingrettene utgjør én organisasjon, med en felles rettskrets – en landsdekkende modell.

I den landsdekkende modellen tilhører alle dommere og øvrige ansatte samme organisasjon, *Norges tingrett*, med felles toppledelse, som har et overordnet og helhetlig ansvar for virksomheten.

I motsetning til i den nordiske og den regionale modellen er det i den landsdekkende modellen ingen geografisk avgrensning utover den som følger av nasjonalstatens rammer. Alle funksjoner er i prinsippet felles. Også i denne modellen vil det være spredt lokalisering rundt om i landet,

¹⁴ Se Difi-rapport 2017:10 *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*, og Difi-rapport 2018:10 *En analyse av inndelingen av regional stat*.

med stedlige avdelingsledere. I en landsdekkende modell med én rettskrets vil saker kunne fordeles på bakgrunn av kapasitet og spesialisering i tillegg til geografisk tilhørighet.

I en landsdekkende modell vil det i prinsippet kunne være opp til ledelsen å avgjøre hvor domstolen skal være lokalisert, hvor den enkelte dommer skal ha sitt faste kontorsted, og hvor sakene skal avvikles. Dette kan imidlertid også fastsettes i regelverk og/eller gjennom føringer fra Domstoladministrasjonen.

I dagens struktur er det en tendens i retning av flere landsdekkende løsninger. For det første gjør særskilte (nasjonale) verneting at noen tingretter utfører oppgaver på vegne av alle tingrettene i landet.¹⁵ Også innen fag- og organisasjonsutvikling tar enkelte tingretter et landsdekkende ansvar. Eksempelvis har Sis-Finnmárkkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett et særskilt ansvar for den samiske dimensjonen. I tillegg til de styrings- og støttefunksjonene Domstoladministrasjonen har, er det en utvikling i retning av at funksjoner som tidligere lå til den enkelte tingrett, organiseres som fellesfunksjoner. Det er etablert et felles saksbehandlingssystem (LOVISA), og regnskapsfunksjonene i hver enkelt tingrett skal sentraliseres som en fellesfunksjon. Domstoladministrasjonen arbeider i tillegg med å utvikle et felles tjenestesenter i Trondheim for oppgaver som publikumsveiledning, sentralbordtjenester og innkjøp.

Av førsteinstansdomstoler i andre land kan New Zealand tjene som illustrasjon på den landsdekkende modellen. New Zealand har nylig gjennomført en strukturreform, der de gikk fra ca. 60 til én tingrett.¹⁶ Hovedgrepet i reformen er å se på førsteinstans som én organisasjon, The District Court of New Zealand. Langt på vei hadde førsteinstans allerede utviklet seg i den retningen før reformen. Nå er dette formalisert. Også High Court of New Zealand, som er førsteinstans for de største sakene (både sivile saker og straffesaker) og ellers fungerer som anneninstans, anses som én domstol.

¹⁵ Eksempelvis er Brønnøy tingrett tvungent verneting for krav om mortifikasjon, jf. mortifikasjonsloven § 4. Oslo tingrett er særskilt verneting i tvister knyttet til industrielt rettsvern, jf. patentloven § 63, varemerkeloven § 62, lov om beskyttelse av design § 46, planteforedlerloven § 29 og åndsverkloven § 85. I tillegg er Oslo tingrett særskilt verneting ved søksmål om gyldigheten av Utlendingsnemndas vedtak, jf. utlendingsloven § 79, og ved krav om tilbakelevering av barn (barne bortføring), jf. barne bortføringsloven § 13.

¹⁶ Den sentrale utredningen i forbindelse med reformen er Issue Paper 29 fra New Zealands Law Commission, *IP29 Review of the Judicature Act of 1908: Towards a consolidated Courts Act*.

De 165 dommerne i The District Court of New Zealand er alle dommere i samme organisasjon. I det daglige er de likevel fordelt på 22 ulike primære rettssteder. De er i tillegg spesialisert mellom hovedsakelig sivile saker, straffesaker og familie- og barnesaker. Uavhengig av spesialisering har alle dommerne en *Home Court* som base, hvor de avgjør de fleste av sine saker. Mange av dommerne reiser imidlertid også til andre rettssteder. Totalt har førsteinstans 58 lokaliteter i hele landet.

At hele domstolen betraktes som én felles organisasjon, tydeliggjøres ved at man har en overordnet *Chief District Court Judge*. På nivået under er det tre domstolledere (*Principal Judges*). To av dem er knyttet til rettsområder dommerne er spesialisert i, mens den siste er gitt mer administrativt ansvar. Sammen representerer de domstolen utad. I tillegg har man også en egen dommer, underlagt topplederen, med ansvar for spørsmål som berører urfolket, maoriene.

Også i norsk forvaltning er det en utvikling i retning av landsdekkende løsninger. Det er særlig grunn til å fremheve skatteetaten, med ca. 6 000 ansatte. I 2019 gikk skatteetaten fra regional til landsdekkende organisering.¹⁷ Drivkreftene for reformen var strammere budsjetter, digitalisering og automatisering, spesialisering og behov for økt fleksibilitet. Det er også en rekke landsdekkende nemnder som driver tvisteløsning. De er gjennomgående organisert i én organisasjon på én lokalitet.

Både utviklingen av nasjonale ordninger i dagens struktur, organiseringen av førsteinstans på New Zealand og reformene som skjer i forvaltningen i Norge, illustrerer at en landsdekkende modell kan være et alternativ ved utformingen av en ny tingrettsstruktur.

En landsdekkende organisering vil kunne fremme en bedre ressursutnyttelse, herunder bedre muligheter til å sette av dommerressurser til å drive faglig utviklingsarbeid. På samme måte som i den regionale modellen vil det være mulig å opprettholde en desentralisert struktur gjennom avdelinger på ulike rettssteder.

I utgangspunktet innebærer opphevingen av rettskretser i den landsdekkende modellen et brudd med hensynene som ligger bak vernetingsreglene. Når tvisteloven legger det alminnelige verneting til saksøktes bopel, er dette av hensyn til at saksøkte lett skal kunne ta til motmæle, og at

¹⁷ Skatteetatens organisering ble utredet i rapporten *Overordnet organisering av Skatteetaten*, 2017, tilgjengelig på www.skatteetaten.no.

det er rimelig å gi en saksøkt som bringes inn i en rettssak, den fordel å la tvisten gå nær eget hjemsted.¹⁸ Tilsvarende avveininger ligger bak straffeprosesslovens vernetingsregler, som fastslår at straffesaken skal reises i den rettskrets hvor den straffbare handlingen antas å ha skjedd, der siktede bor eller oppholder seg, eller der saken antas lettest å kunne bli opplyst.¹⁹

Det kan imidlertid innvendes at geografisk tilhørighet nok er lite relevant for mange aktører, eksempelvis parter i næringslivssaker. I andre sakstyper kan avstander og reisetid derimot være av stor betydning. Partenes interesser vil imidlertid kunne ivaretas ved at saksfordelingen tar hensyn til avstander og geografisk tilhørighet i tillegg til spesialisering og den enkelte avdelings kapasitet. Det er med andre ord mulig å ivareta hensynene bak vernetingsreglene i en landsdekkende modell, så lenge det opprettholdes en god spredning av rettssteder.

Ved at rettskretsene oppheves, kan også deler av befolkningen få omtrent like lang reisetid til flere rettssteder i landet. På denne måten kan en landsdekkende organisering gi økt fleksibilitet, uten at avstandene for den enkelte borger blir større. I en landsdekkende modell vil imidlertid avstanden mellom ledelsen og stedlig leder samt de ansatte bli større enn i de øvrige modellene.

18.5 Vurdering av modellene

Kommisjonen vil ikke anbefale å basere en ny struktur på den landsdekkende modellen. Den vil være omveltende og bygger i for liten grad videre på de kvalitetene som finnes ved dagens organisering, herunder domstolenes lokale forankring. Videre vil den landsdekkende modellen i for stor grad medføre en maktkonsentrasjon hos en liten toppledelse, som vil få stor avstand til det domstolfaglige arbeidet ved den enkelte avdeling. Frem-

for en landsdekkende modell vil kommisjonen derfor heller anbefale å videreutvikle flere fellesløsninger for tingrettene. Nasjonale koordeininger for visse sakstyper kan være et eksempel. Koordeiningen kan for eksempel forbeholdes saker som avgjøres skriftlig, eller der alle aktørene kan delta i rettsmøter ved bruk av teknologi.

En samlet Domstolkommisjon er videre av den oppfatning at rettskretsinndelingen må sikre en geografisk utstrekning som gir grunnlag for større, mer fleksible og bærekraftige organisasjoner med sterke fagmiljøer. Kommisjonen legger til grunn at strukturen bør baseres på et skille mellom *organisasjon* og *lokalitet*. Det innebærer at der det er hensiktsmessig å skape rettskretser med stor geografisk utstrekning, bør tingrettene inndeles i avdelinger på ulike rettssteder. Tingrettens funksjoner bør med andre ord ikke låses til én bygning. På denne måten kan man sikre at avstanden mellom borgerne og rettsstedene ikke blir for stor.

I de konkrete avveiningene som må gjøres ved utarbeidelsen av et konkret strukturforslag, har kommisjonen delt seg i et flertall og et mindretall. Kommisjonens *flertall*, som består av kommisjonens leder Svendsen, og medlemmene Bjørneset, Engstad, Juel, Kattelund, Krokan, Moe, Otterstad, Røed Larsen, Sperre, Sunde, Urke, Østensen Berglund og Aarli, mener balansen mellom store rettskretser og lokal forankring som sikrer spredning av makt, best sikres gjennom en nordisk modell som tar opp i seg elementer av den regionale modellen, tilpasset norsk geografi og norske forhold. Flertallets bemerkninger fremgår av punkt 19.1.

Kommisjonens *mindretall*, som består av medlemmene Askim og Hagen, mener avveiningen mellom hensynet til kvalitet, effektivitet og tilgjengelighet best sikres gjennom den regionale modellen, med store rettskretser som det viktigste premisset ved utarbeidelsen av forslag til en ny struktur. Mindretallet understreker at en domstol må forstås som en organisasjon, og foreslår et betydelig lavere antall rettskretser enn flertallet, likevel slik at antall rettssteder ligger nær opp til flertallets forslag. Mindretallets bemerkninger fremgår av særmerknaden i punkt 19.2.

¹⁸ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) § 4-4. Se nærmere om hensynene bak vernetingsreglene i Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvisteløsning*, 2. utgave, Oslo 2014, punkt 6.3.2 og Henry John Mæland, *Kort prosess*, 3. utgave, Bergen 2013, s. 44.

¹⁹ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) §§ 10 og 11.

Kapittel 19

Kommisjonens anbefalinger

19.1 Flertallets bemerkninger

Kommisjonens *flertall*, som består av kommisjonens leder Svendsen, og medlemmene Bjørneset, Engstad, Juel, Katteland, Krokan, Moe, Otterstad, Røed Larsen, Sperre, Sunde, Urke, Østensen Berglund og Aarli, vil fremheve at det ikke er gitt at én modell fullt ut egner seg for en ny tingrettsstruktur i et land som Norge, med spredt bosetning, store avstander og klimatisk krevende forhold. Ved organiseringen av tingrettene bør man søke å bygge videre på de kvalitetene som finnes ved dagens organisering. I arbeidet med å utvikle og styrke domstolene, ser flertallet det som hensiktsmessig å bevege seg noe mer i retning av regionale løsninger. Dette innebærer at det ikke settes likhetstegn mellom *rettskretsinn- deling* og *rettssted*.

Flertallets forslag om større rettskretser er særlig begrunnet i hensynene til rettssikkerhet, kvalitet, effektivitet, sterke fagmiljøer og fleksibel ressursutnyttelse. Både undersøkelsen fra Frischsenteret og analysen til Bhuller og Sigstad tilsier at disse hensynene ivaretas best i større miljøer enn hva man finner i de mindre domstolene i dag.¹

Større rettskretser med flere dommere vil bidra til økt rettssikkerhet fordi muligheten for å tildele saker til dommerne etter et tilfældighetsprinsipp styrkes. Med dagens struktur kan ikke dette prinsippet ivaretas på en tilfredsstillende måte i de mindre domstolene. Gjennom etableringen av større rettskretser vil man også sikre et bredt sakstilfang, noe som vil ivareta prinsippet om at norske dommere som utgangspunkt skal være generalister. Samtidig innebærer forslaget at rettskretsene får en slik størrelse at det kan innføres moderat spesialisering i alle tingrettene. Brukere over hele landet vil derved få tilgang til dommere med spesialkompetanse.

Flertallet peker videre på at større rettskretser vil sikre en mer hensiktsmessig ledelsesstruktur, med færre toppledere. Dette vil legge til rette for en bedre kommunikasjon mellom det operative nivået ute i domstolene og det strategiske nivået i Domstoladministrasjonen. På den måten vil domstolene få økt innflytelse over både utviklingsarbeidet i og driften av domstolene samlet sett.

Flertallet vil likevel ikke anbefale en organisering i fullt ut regionale enheter, tilsvarende den man i dag har for lagmannsrettene. Selv om en slik løsning vil gi de aktuelle domstollederene enda større innflytelse, øker en slik modell risikoen for at makten flyttes fra dagens lokale nivå til et nytt regionalt nivå og et nytt byråkratisk ledd. Det er også en fare for at avstanden mellom toppledelsen på regionalt nivå og den stedlige virksomheten blir for stor, og at det utvikler seg ulik praksis ved de mange avdelingene, for eksempel knyttet til saksbehandlingen.

Flertallet er videre av den oppfatning at en organisering i svært få regionale enheter innebærer en risiko for at avdelinger på sikt trekkes inn til domstolens hovedkontor. Fra et brukerperspektiv vil dette være negativt. Av den grunn har flertallet begrenset opprettelse av avdelinger til lokaliteter hvor saksmengde, geografiske eller andre særlige forhold klart kan begrunne dette.

Behovet for løpende kompetansearbeid og faglig utvikling er sentralt for å sikre kvalitet og effektivitet i domstolen. Flertallet har lagt vekt på at strukturmodellen skal sikre at alle domstolene kan drive et godt og nødvendig kompetansearbeid. Samtidig bør strukturen åpne for at flere større og slagkraftige domstoler kan være pådriver for faglig utvikling.

Flertallet ser det videre som ønskelig å etablere rettskretser med mindre geografisk utstrekning i deler av landet. I tettbygde strøk vil man kunne oppnå større organisasjoner som har et stort sakstilfang, uten at rettskretsens geografiske utstrekning blir så stor at det er nødvendig med en inndeling i avdelinger på ulike rettssteder. Det vil da være hensiktsmessig å samle tingrettens

¹ Finn R. Førsum og Sverre A.C. Kittelsen: *Effektivitets- og produktivitetsanalyse av norske tingretter*, Frischsenteret, og Manudeep Bhuller og Henrik Sigstad: *Forskjeller i ankefrekvenser mellom tingrettsdommere*.

funksjoner og fagmiljø på ett sted, der også domstolleder holder til.

Motsatt kan en stor geografisk rettskrets ha et tynt befolkningsgrunnlag. Av hensyn til reiseavstand for aktørene og brukerne, samt behovet for lokal forankring, er det derfor enkelte steder foreslått avdelinger som i utgangspunktet er noe små.

Videre kan spesielle forhold begrunne at det opprettholdes en selvstendig tingrett fremfor en avdeling. Indre Finnmark tingrett er i flertallets strukturforslag et godt eksempel på dette. Som det fremgår av kapittel 17, er domstolen særlig viktig av hensyn til domstolenes tillit blant det samiske folket. Det er derfor avgjørende at den videreføres som en egen domstol. Selv om det blir en liten organisasjon, vil Indre Finnmark tingrett få et landsdekkende ansvar for ivaretagelse av den samiske dimensjonen i norske domstoler. Dette vil kunne bidra til å sikre et fagmiljø av en viss størrelse.

En samlet kommisjon er enig om at det er behov for oppgradering av en rekke rettslokaler og av domstolenes digitale infrastruktur. Dette vil innebære betydelige kostnader. Etter flertallets syn innebærer den foreslåtte strukturen at alle domstolene innen rimelig tid kan få sikre, tidsmessige lokaler med tilstrekkelig teknisk utstyr. Det er her viktig at de mindre domstolene i distriktene ikke nedprioriteres, men kan tilby sine brukere de samme nødvendige fasilitetene som de større domstolene. Dersom det opprettholdes mange små avdelinger, er det på grunn av kostnadene og begrensede budsjetter en risiko for at investeringene i hovedsak vil komme de største avdelingene til gode. Store forskjeller i kvalitet på rettslokaler vil være uheldig, og ulikt nivå på teknologisk standard vil begrense mulighetene til gevinstrealiseringer.

Kommisjonen skal i delutredning II drøfte forholdet mellom tingrettene og jordskiftedomstolene. Flertallet går derfor ikke nærmere inn på dette, men viser til at dets forslag til struktur åpner for ulike fremtidige samarbeidsmodeller. Forslaget legger opp til samhandling og felles lokalisering av tingrettene og jordskifterettene, se kapittel 23. Etter flertallets syn innebærer jordskifterettens sakstype og arbeidsform at virksomheten vil være spredt på en rekke steder rundt om i landet, uansett strukturmodell. Uavhengig av hva kommisjonen anbefaler i delutredning II, er det flertallets syn at jordskiftetiljøets mulighet for påvirkning av ressurstilgang og direkte dialog med Domstoladministrasjonen, vil være best ivare tatt ved flertallets strukturforslag fremfor en

modell hvor jordskifte er en av flere avdelinger i store regionale domstoler.

Flertallet mener en nordisk modell som tar opp i seg innslag av den regionale modellen, vil være i tråd med det som er utviklet i de andre nordiske landene i forbindelse med større struktur-reformer. Alle de andre nordiske landene har vesentlig færre og større rettskretser enn Norge. Sverige har 48, Danmark har 24, Finland har 20 og Island har 8. I Sverige og Finland har noen av tingrettene virksomhet på ulike lokaliteter innen rettskretsen for å sikre lokal tilstedeværelse og en akseptabel reisetid for brukerne. Særlig Finland har store likhetstrekk med Norge både når det gjelder befolkningstall, areal og befolkningstetthet.

Det pekes videre på at de tre modellene kan ses i et historisk perspektiv. Tradisjonelt har domstolstrukturen hatt klare likhetstrekk med den nordiske modellen, der antall rettskretser langt på vei er sammenfallende med antall bemannede rettssteder. I tidligere strukturutredninger har man ikke, så langt vi har kunnet avdekke, i særlig grad drøftet rettskretser isolert fra rettssteder. Det har antakelig sammenheng med at rettskretsene ikke har vært større enn at lokalisering av tinghuset har gitt seg selv.

I nyere tid har trenden både i Norge og internasjonalt utviklet seg i retning av færre og større domstoler i første instans, med større vekt på å etablere bærekraftige og fleksible organisasjoner samt flere landsdekkende funksjoner. Større organisasjoner nødvendiggjør større rettskretser, der samhandling på tvers av ulike lokaliteter kan være nødvendig av hensyn til geografi og demografi – spesielt i et land som Norge. Antakelig er det riktig å si at domstolstrukturen beveger seg fra mange små, likestilte enheter til flere regionale løsninger og landsdekkende funksjoner.

Flertallet foreslår en tingrettsstruktur med totalt 22 rettskretser og 30 bemannede rettssteder. Strukturforslaget fremgår av kapittel 26.

19.2 Særmerknad fra medlemmene Askim og Hagen

Seks domstoler i førsteinstans

Kommisjonens *mindretall*, som består av medlemmene Askim og Hagen, ser behov for en ytterligere understrekning av at en domstol må forstås som en organisasjon, ikke som en bygning med mennesker, rettssaler og kontorer. I domstolsammenheng er en organisasjon definert av sin rettskrets, se punkt 6.4.1. Antallet rettskretser er der-

for det viktigste elementet i domstolstrukturen – viktigere enn for eksempel antallet lokaliteter.

For førsteinstans er vårt primære synspunkt at antallet rettskretser – og følgelig tingretter – bør være betydelig lavere enn flertallets forslag i kapittel 26. Det er fullt mulig med én nasjonal tingrett med mange rettssteder og kontorer. New Zealand har i dag en slik modell, se punkt 18.4.6. Vårt forslag er mer moderat: Vi foreslår en modell med like mange tingretter som det i dag er lagmannsretter, altså seks stykker, og et større antall tingrettsavdelinger. Vårt konkrete strukturforslag beskrives i kapittel 28.

I vårt forslag har hver av de seks tingrettene et hovedkontor der domstollederen har sitt kontorsted, og der det ligger minst én tingrettsavdeling. Vårt forslag til lokalisering av hovedkontorer og tingrettsavdelinger ligner utvalgets forslag til lokalisering av hovedkontorer.

Vårt forslag til struktur for tingrettene bør ses i sammenheng med strukturen for jordskifterettene. I likhet med flertallet mener vi at det skal legges til rette for økt samhandling mellom jordskifterettene og tingrettene. Vi vil foreslå at jordskifterettene slås sammen med tingrettene. Hver tingrett får en tingrettsavdeling for jordskifte. Jordskifteavdelingen samlokaliseres med tingrettens hovedkontor eller med en av tingrettens øvrige rettsavdelinger (vi tar ikke stilling til hvilken av de to løsningene som bør velges). Jordskifteavdelingen bør ikke lokaliseres alene, separat fra tingrettens øvrige avdelinger; det vil hindre realisering av fordelene med en sammenslåing.

Vi understreker at dersom forslaget om økt samhandling mellom tingretter og jordskifteretter ikke følges opp, bør vårt forslag til tingrettsstruktur likevel gjennomføres.

Tingrettsavdelinger

I vårt konkrete forslag beskrives 41 tingrettsavdelinger fordelt på seks tingretter. Tingrettsavdelinger kan ha sin begrunnelse i behov for geografisk tilstedeværelse rundt om i rettskretsen. Flere av de seks rettskretsene i vårt forslag får meget stor geografisk utstrekning. Med flere avdelinger opprettholdes muligheten til å vektlegge partenes behov i beslutning om hvor mekling og en eventuell hovedforhandling finner sted rent fysisk.

Tingrettsavdelinger kan også ha sin begrunnelse i stor saksmengde for tingretten. I dag er det fire rettsavdelinger ved Bergen tingrett og åtte ved Oslo tingrett. Domstoloven § 19 regulerer opprettelse av tingrettsavdelinger begrunnet i

saksmengde. Denne bestemmelsen bør revideres og utvides til å regulere opprettelse og nedleggelse av tingrettsavdelinger generelt.

Tingrettsavdelinger kan videre ha sin begrunnelse i behov for funksjonell spesialisering. Dagens Oslo byfogdembete, som vi foreslår bør inngå som avdeling ved nye Borgarting tingrett, vil være et eksempel på dette.

Med unntak av støtte for saksberamming og HR-funksjoner tett knyttet til domstolleders kjerneoppgaver bør det vurderes nøye om ikke et betydelig omfang av den enkelte tingretts administrative oppgaver bør utføres av personell på tingrettsavdelinger utenfor hovedkontoret. Også fellesfunksjoner under Domstoladministrasjonen bør kunne lokaliseres til tingrettsavdelinger utenfor hovedkontoret. En slik modell finnes allerede i dag, ved at ansatte ved Domstoladministrasjonen har kontorplass for eksempel ved Inntrøndelag tingrett.

Jordskifteavdelinger

Jordskifteavdelinger er et annet eksempel på funksjonell spesialisering. Det er i det konkrete forslaget en jordskifteavdeling i hver tingrett. Den er lokalisert ved hovedkontoret eller ved en av de øvrige avdelingene.

Det kan av hensyn til reiseavstander være behov for jordskiftedommere og -ingeniører på mer enn én lokalitet per tingrett, for eksempel i Hålogaland. Vi tar ikke stilling til det i denne merknaden, ettersom vi oppfatter det som et praktisk og ikke et prinsipielt viktig spørsmål. En praktisk løsning kan være at man beholder en modell med kun én jordskifteavdeling per tingrett, men der jordskifteavdelinger i tingretter med store reiseavstander kan ha seksjoner på andre lokaliteter. Vi gjentar her synspunktet om at jordskifteavdelinger, og likeså eventuelle seksjoner, bør samlokaliseres med ordinære rettsavdelinger.

Ledelse

Hver av de seks tingrettene ledes av en domstolleder. Domstollederen må ha kompetanse til å fordele saker mellom tingrettens avdelinger og dommere og til å fordele dømmende bemanning og administrative funksjoner og tilhørende bemanning mellom domstolens avdelinger.

Tingrettsavdelinger, herunder jordskifteavdelinger, bør ha en egen avdelingsleder, slik tilfellet er for rettsavdelingene i Oslo og Bergen tingretter i dag. Hvordan lokal ledelse i tingrettsavdelinger bør løses, herunder rekruttering til og varighet på

ledelsesfunksjonen, samt hvilken kompetanse avdelingsledere bør ha sett opp mot domstolleder, dommere og andre ansatte, behandles i delutredning II.

Hvilken innflytelse domstollederen bør ha på opprettelse og nedleggelse av sin domstols avdelinger, diskuteres også nærmere i delutredning II. I dag ligger denne kompetansen til Domstoladministrasjonen. Vi tror en god løsning ligger nær dagens modell, men med et noe større rom for innflytelse fra den enkelte domstolleder.

Begrunnelser

Vårt strukturforslag begrunnes med at (1) seks tingretter – via større geografisk utbredelse og større sakstilfang – vil gi bedre grunnlag for å realisere det viktige prinsippet om at det skal være tilfeldig hvilken dommer som skal behandle den enkelte sak. Med få dommere per rettskrets, ikke minst få som har en spesialisering som kan trenes i den enkelte sak, har tilfeldighetsprinsippet i realiteten dårlige kår. Tilfeldighetsprinsippet har ikke bare som formål å hindre at utenforstående kan påvirke valg av dommer i den enkelte sak, men også at den enkelte borger, den enkelte bedrift og den enkelte kommune skal oppleve allokeringen av dommer til sine saker som tilfeldig. Det er liten trøst i at utenforstående har vært uten påvirkning, dersom samme dommer dømmer i sak etter sak. Det ligger i vår modell med sterkt uavhengige dommere at dommere ikke alltid dømmer likt (se for eksempel Bhuller og Sigstads analyse av mønstre i anke- og omgjøringsfrekvenser blant dommere i norske tingretter, som er inn tatt som elektronisk vedlegg).² Dette er ikke et stort rettssikkerhetsproblem så lenge tilfeldighetsprinsippet har gode vilkår.

Forslaget begrunnes videre med at (2) seks tingretter gir bedre mulighet for likere arbeid mellom landets dommere, uavhengig av hvor i landet de arbeider. Med «likere arbeid» menes både likere arbeidsbelastning, altså at man ikke skal ha betydelig tyngre arbeidsbelastning ett sted enn et annet, og at alle dommere har utsikter til tilstrekkelig variert arbeid. Et tilknyttet poeng er at dommere over hele landet ved å arbeide i en større domstol vil få mulighet til å delta i nasjonalt utviklingsarbeid.

Med utjevning av arbeidsbelastning mellom landets dommere vil videre (3) den samlede allokeringseffektiviteten i førsteinstans bli bedre, hvil-

ket vil medføre kortere saksbehandlingstid. Det er ikke effektivt at dommere har utnyttet kapasitet ett sted og underkapasitet et annet.

Seks store tingretter med stort sakstilfang og mange dommerårsverk vil videre (4) legge godt til rette for den moderate spesialiseringen som både mange dommere og ikke minst det retts-søkende publikum forventer. Dommere kan gjennom bevisst allokering av saker fra domstolleder tilegne seg spesialkompetanse i saksområder som for eksempel barnesaker, økonomisk kompliserte saker, økokrimsaker og andre store straffesaker og EØS-rett. Når saker kommer opp for tingretten, kan således saker tildeles dommere med spesialkompetanse for å trygge rettssikkerheten. Når flere dommere ved samme tingrett har spesialkompetanse innen samme saksområde, kan tilfeldighetsprinsippet overholdes. Parter i en sak kan ha legitime behov for at hovedforhandlingen legges til en spesifikk avdeling. Følgelig vil dommere med spesialkompetanse måtte akseptere muligheten for av og til å lede saker ved en annen tingrettsavdeling enn den der de har sitt kontorsted.

En organisasjon av den størrelsen hver av de seks tingrettene vil få, vil (5) kunne arrangere felles samlinger med erfaringsutveksling og opplæring av ulikt personell. Lederen for en slik organisasjon vil kunne sikre statistikk over gjennomføring av saker fordelt på dommere og således få et grunnlag for en faglig ledelse også for dommerne i organisasjonen. I vårt forslag er det 41 avdelingsledere fordelt på de seks domstolene. Disse vil bli del av en naturlig ledergruppe som domstollederen kan støtte seg på i den daglige driften, men også i det mer langsiktige strategi- og utviklingsarbeidet.

Behovet for opprustning av rettssaler og domstolenes digitale infrastruktur, herunder utstyr for fjernmøter av ulikt slag, vil også (6) kunne avhjelpes betydelig bedre med seks tingretter enn med flertallets forslag. Kostnadene for den nødvendige opprustningen vil være betydelig i årene som kommer, og det er ikke realistisk at domstolene tilføres de ressursene som ville trenes for å ruste opp mange titalls lokaliteter. De seks domstollederne vil være godt posisjonert for å prioritere investeringer ved sin tingrett.

I dag er sorenskriverne svært mange og leder virksomheter av svært ulik størrelse – og i realiteten også av svært ulik art. Med et så lavt antall domstolledere i førsteinstans som seks er (7) betingelsene noen helt andre for å være reelle deltakere i utviklingen av domstolene i førsteinstans, i samspill med og av og til som nødvendig motvekt

² Manudeep Bhuller og Henrik Sigstad: *Forskjeller i ankefrekvenser mellom tingrettsdommere*.

til Domstoladministrasjonen og Justisdepartementet.

Muligheten for å (8) innlemme jordskifterettene i tingrettene er etter vårt syn bedre med vårt strukturforslag enn med flertallets forslag. Med seks tingretter er det mulig å ha sterke jordskifteavdelinger i alle landets tingretter. Med 22 tingretter må man derimot velge mellom to dårlige løsninger: Man kan gå for en modell der noen av de 22 tingrettene har sterke jordskifteavdelinger,

noen har små jordskifteavdelinger, og noen blir uten jordskifteavdelinger, eller man kan gå for en «ren» modell der alle tingretter skal ha jordskifteavdelinger. I så fall vil de fleste av de resulterende jordskifteavdelingene bli meget små. Ingen av alternativene borger for en vellykket sammenslåing av tingrettene og jordskifterettene.

Mindretallets konkrete strukturforslag fremgår av kapittel 28.

Del III
Jordskifterettene

Kapittel 20

Kort om jordskifterettene

20.1 Innledning

Jordskifteretten har vært organisert som en særdomstol siden slutten av 1800-tallet. Ingen andre norske særdomstoler har så lange historiske tradisjoner, og ingen har vært organisert på så mange ulike måter.

Kjennetegnet ved særdomstoler er at saksfeltet er begrenset. Jordskifteretten treffer avgjørelser i saker etter jordskifteloven i første instans.¹ Sakene gjelder krav om fastsettelse av og endring i eiendomsforhold og rettigheter tilknyttet fast eiendom, fastsettelse av grenser og avholdelse av skjønn.² Avgjørelsene kan ankes til lagmannsrettene.³

Tradisjonelt har jordskifte vært et virkemiddel for å rasjonalisere jordbruket. I dag behandles også i økende grad saker i urbane områder. Jordskifteretten har utviklet seg fra å være en landbruksrelatert reformator til å bli en særdomstol for alle eiendommer.⁴ Dette gjenspeiles i jordskifteloven § 1-1 første ledd, hvor det fremgår at formålet med loven er å legge til rette for effektiv og rasjonell utnyttelse av fast eiendom generelt og ikke bare landbrukseiendommer.

Domstollovens regler gjelder i utgangspunktet for jordskifterettene.⁵ Det er imidlertid gitt enkelte særregler i jordskifteloven om organiseringen av virksomheten. I den enkelte sak ledes jordskifteretten av en dommer med mastergrad i jordskiftesfag.⁶ I tillegg har ingeniører en viktig

rolle i saksavviklingen. Også prosessreglene er til dels annerledes enn for de alminnelige domstolene.⁷

20.2 Oppgaver

Hvilke sakstyper jordskifterettene kan behandle, er bestemt i jordskifteloven § 1-4:

- «Jordskifteretten kan behandle krav om
- endring i eigestilthøve og rettar for å skape meir tenlege tilhøve, jf. kapittel 3.
 - fastsetjing av eigestilthøve og rettar, jf. § 4-1
 - fastsetjing av grenser, jf. §§ 4-2 og 4-3
 - skjønn og andre avgjerder etter andre lover, slik det går fram av kapittel 5 og av reglane i særlovene.»

De store saksområdene til jordskifterettene omtales som henholdsvis *rettsfastsettende* (bokstav b og c) og *rettsendrende* saker (bokstav a). Andelen rettsfastsettende saker har de siste årene vært omtrent 60 prosent, mens rettsendrende saker har utgjort om lag 30–35 prosent av sakene. De øvrige sakene gjelder i hovedsak skjønn (bokstav d).

De rettsendrende sakene regnes som de tradisjonelle jordskiftesakene. Ingen andre domstoler har kompetanse til å behandle dem. De rettsendrende sakene karakteriseres av at jordskifteretten foretar en omforming av eiendoms- og bruksrettsforhold. Et særtrekk er også at det ikke er krav om at det foreligger tvist mellom partene.

Den andre store sakstypen er rettsfastsettende saker. Disse sakene deles inn i grensefastsettelse

¹ Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigestilthøve og rettshøve på fast eigestilthøve (jordskiftelova).

² Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigestilthøve og rettshøve på fast eigestilthøve (jordskiftelova) § 1-4.

³ Se lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigestilthøve og rettshøve på fast eigestilthøve (jordskiftelova) kapittel 8.

⁴ Øystein Jacob Bjerva, *Jordskiftedomstolene i endring*, ph.d.-avhandling, NMBU 2012:8, s. 199.

⁵ Jf. lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 2 annet ledd jf. første ledd nr. 1, og lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigestilthøve og rettshøve på fast eigestilthøve (jordskiftelova) § 2-2.

⁶ Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigestilthøve og rettshøve på fast eigestilthøve (jordskiftelova) § 2-4.

⁷ Se lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigestilthøve og rettshøve på fast eigestilthøve (jordskiftelova) kapittel 6.

og rettsutgreiing.⁸ Kompetansen til å behandle slike spørsmål er lik for jordskiftedomstolene og tingrettene. Det ble i 2009 anslått av Domstoladministrasjonen at jordskifterettene behandlet ca. 90 prosent av sakene om grensefastsettelse.⁹

Grensefastsettelse er saker hvor eier eller innehaver av bruksrett krever at jordskifteretten i egen sak klarlegger, merker av og beskriver grenser for fast eiendom og bruksrett. Sakene kan også omfatte grensene i vassdrag og reinbeite samt rådighetsinnskrenkninger.¹⁰

Rettsutgreiing er typisk klarlegging og fastsetting av eiendomsrett eller bruksrett innenfor et avgrenset område.

Jordskifteretten er også gitt kompetanse til å avgjøre tvister i et underliggende rettsforhold – det vil si tvister om et annet rettsforhold enn det kravet i seg selv gjelder. Dersom det i en sak om rettsutgreiing eller grensefastsettelse er tvist om grenser, eiendomsrett eller annet, skal jordskifteretten etter krav fra en part avgjøre tvisten når det er nødvendig for å avgjøre saken.¹¹

I tillegg har jordskifterettene kompetanse til å avholde enkelte skjønn.¹² Skjønn utgjør en økende andel av sakene for jordskifterettene og utgjorde i 2018 ca. 7 prosent av sakene. I likhet med i de alminnelig domstolene gjelder skjønnsprosessloven når jordskifteretten behandler skjønn som egen sak.¹³

20.3 Organisering

Hver jordskifterett ledes av en jordskifterettsleder. Jordskifterettslederen er likhet med domstolleder i de alminnelige domstolene både dommer og den administrative lederen av jordskifteretten. Enkelte steder er det, som i tingrettene, innført felles ledelse, noe som innebærer at jord-

skiftettslederen har lederansvar for flere jordskifteretter.

I den enkelte sak skal jordskifteretten alltid settes med én jordskiftedommer. Hvis en part krever det, eller jordskiftedommeren mener at det er nødvendig, skal retten i tillegg settes med to jordskiftemeddommere. I tiltaks- og vernejordskifte gjelder egne regler om sammensetningen.

Samlet sett har jordskifterettene ca. 240 ansatte. Bemanningen har vært relativt stabil de siste årene. Lønnsutgifter utgjør 80 prosent av de ordinære årlige driftsutgiftene, som er på om lag 200 millioner kroner.

Hver jordskifterett har én eller flere jordskiftedommere. I tillegg er de bemannet med teknisk og administrativt personale. Enkelte har også jordskiftedommerfullmektiger. Til sammen er det omtrent 85 dømmende årsverk i jordskifterettene.

Jordskiftedommerne har en femårig utdanning i juridiske og eiendomsfaglige emner i tillegg til kartfag og økonomi. Utdanningen tilbys ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og Høgskulen på Vestlandet (HVL).

Jordskiftedommere utnevnes i likhet med dommere i de alminnelige domstolene som embetsmenn av Kongen i statsråd etter Grunnloven § 21.¹⁴ De er også underlagt den samme klage- og disiplinærordningen som dommere i de alminnelige domstolene.¹⁵

De øvrige ansatte i jordskifterettene er ingeniører (tekniske utredere) og saksbehandlere. Det er omtrent like mange ingeniører som dommere i jordskifterettene og i overkant av 50 saksbehandlere.

Bruken av ingeniører er et særtrekk ved jordskifterettene. Ingeniørene arbeider med måling og merking av grenser samt beregninger knyttet til verdsetting og kartarbeid. De utreder og forbereder saker i samarbeid med dommeren, og enkelte gjennomfører også rettsmekling.

I tillegg til ingeniørene i de enkelte jordskifterettene er det ansatt i underkant av ti landskonsulenter, som har en faglig og teknisk støttefunksjon for alle jordskifterettene. Støttefunksjonene er innen områdene skogfag, landmåling/GPS og bruk av GIS (geografisk informasjonssystem).

Det er ikke store størrelsesforskjeller mellom jordskifterettene. Mer enn tre fjerdedeler har under ti årsverk. Det er i tillegg betydelig samhandling mellom de ulike jordskifterettene. Et

⁸ Jf. lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom (jordskiftelova) § 1-2 bokstav b og c og §§ 4-1 til 4-3.

⁹ Domstoladministrasjonens rapport *Jordskifterettene kjernevirksomhet* (2009).

¹⁰ Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom (jordskiftelova) § 4-2.

¹¹ Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom (jordskiftelova) § 4-4.

¹² Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom (jordskiftelova) § 1-4 bokstav d og kapittel 5.

¹³ Jf. lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprosessloven) § 1 jf. lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom (jordskiftelova) § 5-7.

¹⁴ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 55.

¹⁵ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 236.

tidsregistreringsprogram som tidligere ble benyttet, viste at 13 prosent av tiden som ble brukt på saksarbeid, gjaldt saker i andre jordskiftesogn (2009).¹⁶

20.4 Rettskretser og lokalisering

Organiseringen av jordskiftevirksomheten har blitt endret flere ganger siden jordskifteretten på slutten av 1800-tallet ble etablert som en særdomstol. I 1985 ble det etablert en struktur basert på inndeling i fylker, med fylkesjordskiftekontorer som regionale administrative enheter med underliggende enheter. Fra 2002 ble hver enkelt jordskifterett en egen organisasjon.

Det er i dag 34 jordskifteretter. Alle dekker hvert sitt geografiske område, ved at landet er delt inn i rettskretser for jordskifterettene. Disse omtales gjerne som *jordskiftesogn*.¹⁷ Hvert jordskiftesogn har én jordskifterett og består av kommuner.

¹⁶ DAs rapport *Jordskiftedomstolenes organisering og samhandling* (2009) punkt 4.1.

¹⁷ Jf. forskrift 11. desember 2015 nr. 1446 om inndeling i jordskiftesogn og tilordning til lagmannsrettene.

Jordskiftesognene angir jordskifterettens jurisdiksjonsområde. Av de sakene som i henhold til jordskifteloven er lagt til jordskifterettene, er det inndelingen i jordskiftesogn som styrer hvilken jordskifterett som skal behandle saken. Hovedregelen er at krav om sak skal fremmes for jordskifteretten i det jordskiftesognet der eendommer ligger.¹⁸ Dette omtales gjerne som *vernetinget*.

Rettskretsene til jordskifterettene sammenfaller ikke med tingrettens rettskretser. Enkelte av jordskifterettene har i tillegg en krets som strekker seg over to lagdømmer. Hvilken lagmannsrett som da er rett ankeinstans, avhenger av hvilken kommune saken hører inn under.

Hver jordskifterett er lokalisert til ett sted. Enkelte jordskifteretter er helt eller delvis samlokalisert med en tingrett. Andre har egne bygg eller er lokalisert sammen med andre offentlige myndigheter i fylkeshus. En god del av arbeidet med sakene foregår ute i felt. I tillegg brukes møterom tilhørende kommuner og andre som midlertidige rettssteder.

¹⁸ Jf. jordskifteloven § 6-3.

Kapittel 21

Jordskifteretten som domstol

21.1 Innledning

I mange land er jordskiftearbeid i førsteinstans lagt til forvaltningen. Det har ved flere tidligere anledninger blitt vurdert om dette også kan være en mulig løsning i Norge. Da denne problemstillingen også er blitt reist i forbindelse med kommisjonens arbeid, herunder i innspill fra Dommerforeningen, har kommisjonen vurdert dette. Dommerforeningen har stilt spørsmål ved utgangspunktet om at jordskifterettene er å karakterisere som domstoler, og har påpekt at jordskifterettens oppgaver primært er av forvaltningsrettslig og ikke dømmende karakter.¹

21.2 Jordskifte i andre land

Kommisjonen er ikke kjent med at noen andre land har organisert jordskifte i en særdomstol. Gjennomgående håndteres jordskiftearbeid av forvaltningen som førsteinstans.²

I de fleste sammenliknbare land er det statlige ansvaret for jordskiftearbeid lagt til det departementet som styrer jord- og skogbruk. Den underliggende organiseringen varierer, men preges av en tredeling, med et lokalt, et regionalt og et statlig nivå. Gjennomføringen av jordskiftearbeidet ledes typisk av landmålere, som er utnevnt av forvaltningen eller av egne midlertidige utvalg. I enkelte land har sammenslutninger av grunneiere en viktig rolle i arbeidet. Et fellestrekk er at forvaltningens endelige avgjørelse kan bringes inn for rettssystemet.³

21.3 Tidligere utredninger

Både den forrige domstolkommisjonen og Strukturlovutvalget uttalte at organiseringen av jordskifte som domstol reiste spørsmål av så vesentlig og prinsipiell karakter at det burde utredes nærmere.⁴ Som en følge av dette ble i 2000 det såkalte Løken-utvalget nedsatt for å utrede jordskifterettens stilling og funksjoner.

Løken-utvalget fremhevet i sin utredning at den særnorske organiseringen av jordskifte som domstol må ses i sammenheng med den grunnleggende forskjellen mellom matrikkelsystemet i Norge og i andre europeiske land.⁵ Ettersom Norge ikke har like god dokumentasjon over eiendom som andre sammenliknbare land, er det grunnlag for flere tvister om grenser og rettighetsforhold. Dette anses å være en medvirkende årsak til at jordskiftevirksomheten er organisert som en domstol.⁶

Den overordnede vurderingen til et samlet Løken-utvalg var at det ikke var forenlig med konstitusjonelle prinsipper å legge jordskifteoppgavene til et forvaltningsorgan som er direkte underlagt instruksjonsmyndighet fra overordnet utøvende myndighet. Det ble fremhevet at ingen av de avgjørelsene jordskifterettene treffer, kan anses som typiske utslag av utøvende myndighet.⁷

I valg av organiseringsform delte Løken-utvalget seg i et flertall på ti og et mindretall på ett medlem. Flertallet anbefalte at jordskifterettene fortsatt burde være en særdomstol. Mindretallet foreslo at virksomheten burde organiseres som et frittstående, uavhengig forvaltningsorgan.⁸

Regjeringen fulgte flertallets syn i proposisjonen, og det ble også resultatet i Stortingets

¹ Brev fra Dommerforeningen av 12. september 2018 og 14. mars 2019.

² Per Kåre Sky og Øystein Jacob Bjerva, *Innføring i jordskifterett*, 2018, s. 24.

³ Arvo Vitikainen, «An overview of land consolidation in Europe», *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 1, 2004.

⁴ NOU 1999: 19 *Domstolene i samfunnet*, punkt 12.5.2.3 og NOU 1999: 22 *Domstolene i førsteinstans*, punkt 5.1.2.

⁵ NOU 2002: 9 *Jordskifterettens stilling og funksjoner*, punkt 8.1.

⁶ Se Øystein Jacob Bjerva, *Jordskiftedomstolene i endring*, ph.d.-avhandling, NMBU 2012: 8 s. 208.

⁷ NOU 2002: 9 *Jordskifterettens stilling og funksjoner* pkt 9.2.

⁸ NOU 2002: 9 *Jordskifterettens stilling og funksjoner* pkt 9.4.

behandling.⁹ Det ble lagt til grunn at jordskifterettens fremtidige stilling og status «må drøftes med utgangspunkt i uavhengighetsprinsippet og andre sentrale domstolsprinsipper».¹⁰

21.4 Nyere utviklingstrekk

På bakgrunn av regjeringens og Stortingets behandling av Løken-utvalgets rapport i 2002–2004 ble det administrative ansvaret for jordskifterettene flyttet fra Landbruks- og matdepartementet til Domstoladministrasjonen med virkning fra 2006.

Også tilsettings- og disiplinærsystemet ble lagt til samme organer som for de alminnelige domstolene (Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget), og jordskiftedomstolene er i likhet med de alminnelige domstolene representert i disse organene.

I etterkant av reformen på begynnelsen av 2000-tallet har flere jordskifteretter og tingretter etter hvert blitt samlokalisert.

I forbindelse med ny jordskiftelov ble også rettsmiddelordningen endret med virkning fra 2016. Alle anker over jordskifterettens avgjørelser behandles nå av lagmannsrettene, som fra samme tidspunkt også fikk egne jordskiftelagdommere og jordskifteutredere. Tidligere ble anker også behandlet av egne jordskifteoverretter.

21.5 Fortsatt domstolorganisering

At jordskiftevirksomheten i andre sammenliknbare land er organisert som en del av forvalt-

ningen, med adgang til etterfølgende domstolskontroll, illustrerer at det kan være et alternativ til fortsatt domstolsorganisering.

En løsning hvor oppgavene legges til forvaltningen, vil heller ikke representere noe brudd med den praksis som ellers gjelder for arbeidsdelingen mellom den utøvende og den dømmende makt i Norge. Selv om jordskiftearbeid er lagt til domstolene, er en rekke andre tvisteløsningsfunksjoner, også mellom private parter, etter hvert lagt til ulike domstolliknende nemnder med adgang til etterfølgende overprøving i domstolene.¹¹

Etter kommisjonens syn legger imidlertid vurderingene lovgiver gjorde i etterkant av Løken-utvalget, og den etterfølgende utviklingen føringer for hvordan jordskiftevirksomheten bør organiseres. Til tross for innvendingene som har vært reist, har lovgiver gjentatte ganger konkludert med at jordskifterettene skal organiseres som en domstol. Dette kom sist til uttrykk så sent som i 2016, ved reformen av ankeordningen. Utviklingen i etterkant av forrige domstolkommisjon har også forsterket og synliggjort jordskifterettens rolle som domstol. Det vil på denne bakgrunn både prinsipielt og praktisk være problematisk å avvikle jordskifterettene som domstoler og overføre virksomheten til forvaltningen. Dette taler etter kommisjonens syn med styrke for at jordskiftevirksomhet fortsatt skal være en domstoloppgave.

Ved utarbeidelse av forslag til ny struktur legger kommisjonen på denne bakgrunn til grunn at jordskifterettene skal videreføres som domstoler.

⁹ Ot.prp. nr. 106 (2002–2003), Innst. O. nr. 25 (2003–2004) og Besl. O. nr. 42 (2003–2004).

¹⁰ Innst. O. nr. 25 (2003–2004) punkt 1.9 (komiteens merknader).

¹¹ NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*, punkt 4.2.

Kapittel 22

Endringsbehov

22.1 Innledning

Jordskifteretten fyller en viktig samfunnsfunksjon som særdomstol for eiendommer og har høy tillit blant brukerne.¹ Innenfor rammene av en domstolsorganisering er det likevel behov for endringer.

Endringsbehovet skyldes både problemer ved dagens organisering og nye forventninger fra samfunnets side. Langt på vei gjør de samme momentene seg gjeldende som for de alminnelige domstolene, se del II om tingrettene. Et felles trekk er at det kreves betydelige investeringer for å møte behovet for nye digitale tjenester.

Kommisjonen vil i tillegg fremheve tre trekk ved jordskifterettene som krever særlig oppmerksomhet ved utarbeidelse av en ny struktur:

- organisatorisk og faglig sårbarhet
- strukturell ineffektivitet
- endrede forventninger

22.2 Organisasjon og faglig sårbarhet

Jordskifterettene er svært sårbare, både organisatorisk og som fagmiljøer. De er gjennomgående organisert i enda mindre enheter enn tingrettene. Antall jordskifteretter i 2018, fordelt etter antall ansatte, fremgår av figur 22.1.

Mer enn tre fjerdedeler av dagens jordskifteretter har under ti årsverk, inkludert dommere, ingeniører og saksbehandlere. Nesten halvparten har ett eller to dømmende årsverk. I tillegg er omtrent en tredjedel av dommerne domstolledere, noe som innebærer at de har administrative oppgaver og skal ha en styringsdialog med Domstoladministrasjonen.

Jordskifterettene har også bekymringsfulle problemer med rekruttering. Særlig gjelder dette dommerstillinger, hvor søkertilfanget har vært lavt over tid. Dette medfører at Innstillingsrådet

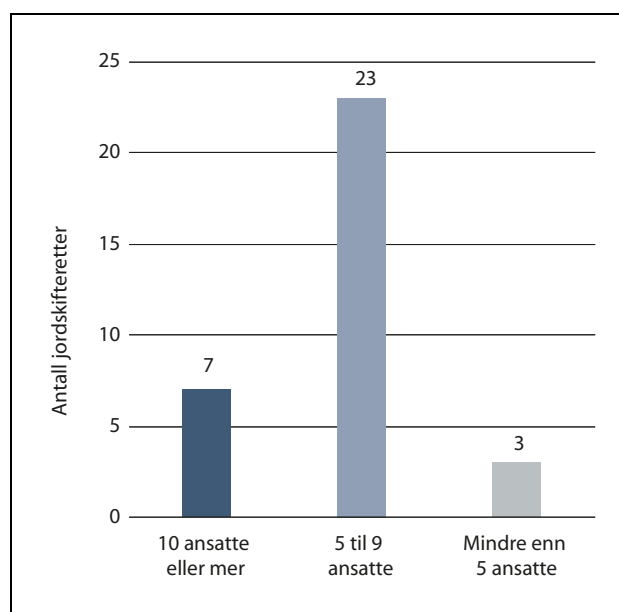
¹ Domstoladministrasjonens brukerundersøkelse for jordskifterettene, 2018.

ofte ikke kan innstille tre kvalifiserte søkere til ledige embeter, slik domstoloven § 55 b tredje ledd legger opp til.

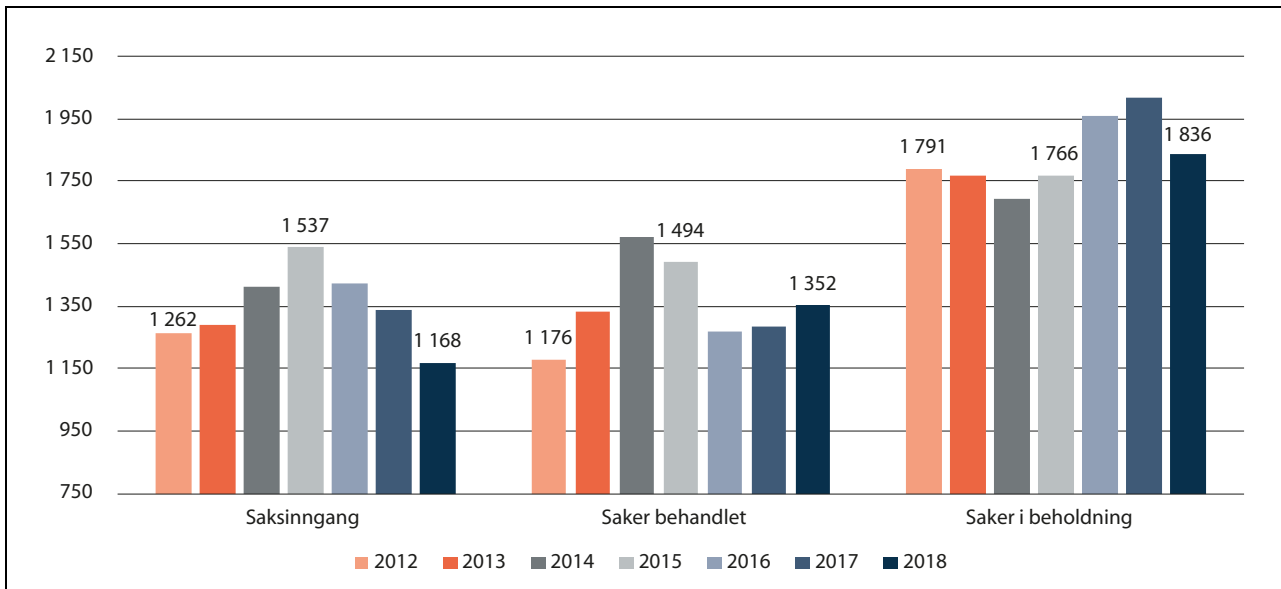
22.3 Strukturell ineffektivitet

Selv om jordskiftedommerne, ingeniørene og øvrige ansatte gjør sitt ytterste for å levere gode domstolstjenester, er det en strukturell ineffektivitet i dagens organisering.

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



Figur 22.1 Antall jordskifteretter etter størrelse i 2018



Figur 22.2 Total saksinnngang, behandlede saker og beholdning i jordskifterettene. 2012 til 2018

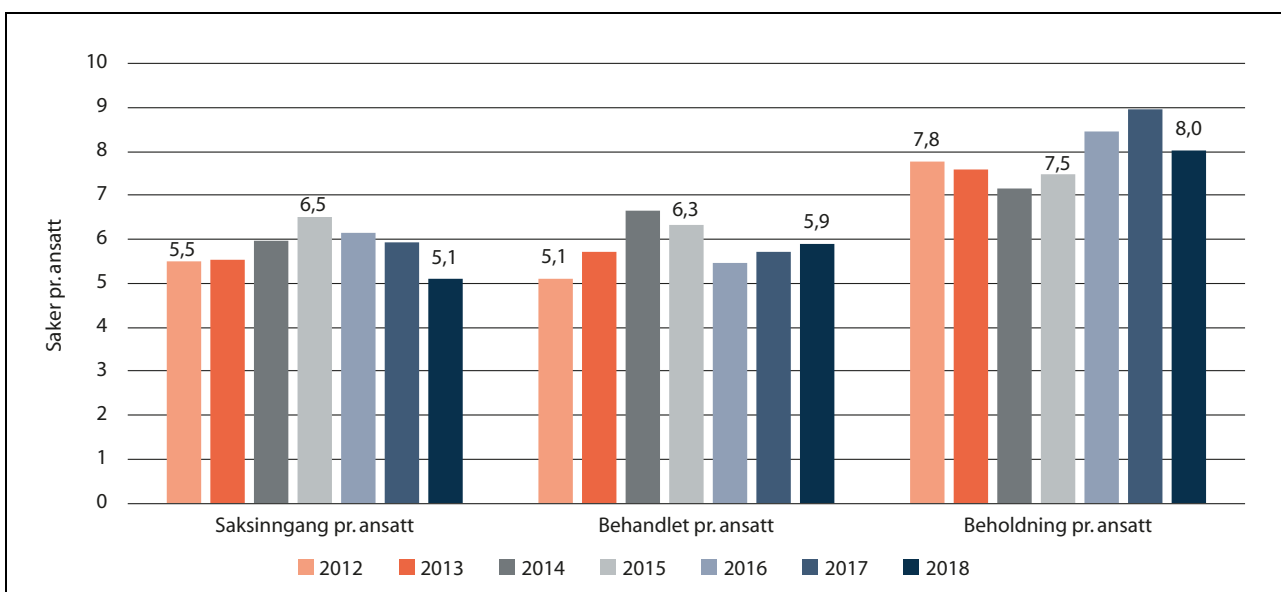
Antall innkomne saker (saksinnngangen), antall behandlede saker (saker som er ferdigbehandlet) og antall saker i beholdning (det vil si saker som ikke er ferdigbehandlet) i jordskifterettene i perioden 2012–2018 er illustrert i figur 22.2. De fire første årene i perioden var saksinnngangen økende, mens den var fallende de tre siste årene. Beholdningen er stor i hele perioden, mens antall saker som er behandlet, i større grad varierer.

De samme målene fordelt på antall ansatte (alle stillingskategorier) fremgår av figur 22.3. Bemanningen har vært relativt stabil i hele perioden.

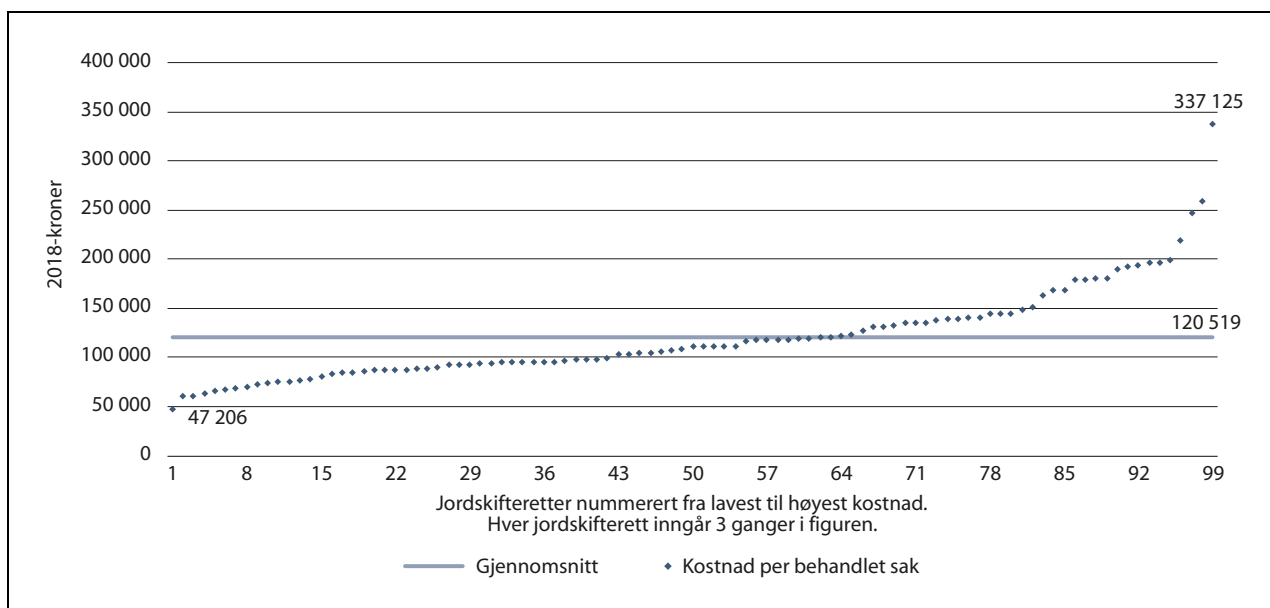
Saksstatistikk for jordskifterettene kan ikke uten videre sammenliknes med saksstatistikk for de alminnelige domstolene. Oppgavene og virkemidlene er til dels forskjellige. På bakgrunn av tidligere undersøkelser kan det i tillegg anslås at det i snitt er involvert i underkant av ti parter per sak for jordskifterettene.² Det er derfor mer relevant å sammenlikne jordskifterettene med hverandre og ikke med tingrettene.

Forskjellene mellom jordskifterettene kan illustreres med gjennomsnittlige lønnskostnader

² Se Bjerva, Øystein Jacob, *Jordskiftedomstolene i endring*, ph.d.-avhandling, NMBU 2012:8, figur 11.



Figur 22.3 Saksinnngang, behandlede saker og beholdning per ansatt i jordskifterettene



Figur 22.4 Lønnskostnad per behandlede sak i jordskifterettene, 2016, 2017 og 2018

per sak. Kostnaden per sak i de ulike jordskifterettene i perioden 2016–2018 fremgår av figur 22.4. Jordskifteretten i ett enkelt år i perioden fremgår av X-aksen, mens Y-aksen angir gjennomsnittlig lønnskostnad per sak – det vil si hvor mye en gjennomsnittlig sak koster målt i lønn til alle de ansatte i domstolen.

Gjennomsnittlige lønnskostnader per sak er om lag 120 000 kroner. I tillegg kommer utgifter til lokaler mv. og partenes egne utgifter til saken.

Det er også grunn til å fremheve at de ulike jordskifterettens lønnskostnad per behandlede sak varierer fra om lag 47 000 kroner til om lag 337 000 kroner.

Det er ikke store størrelsesforskjeller mellom jordskifterettens bemanning. De små forskjellene som er i dag, kan ikke forklare variasjonen i lønnskostnader per sak.³ Noe av forskjellene kan derimot forklares med ulike sakstyper og lokale forhold, som reiseavstander innenfor rettskretsen. Likevel indikerer variasjonene i lønnskost-

nader per sak at det er en skjevhet mellom saksinngang og bemanning på tvers av jordskifterettene.

Forskjellene er også store når man ser på hver jordskifteretts gjennomsnitt i den samme perioden. Det indikerer at det over tid er ulik arbeidsbelastning mellom jordskifterettene. De fem jordskifterettene med henholdsvis høyest og lavest lønnskostnad per behandlede sak fremgår av figur 22.5.

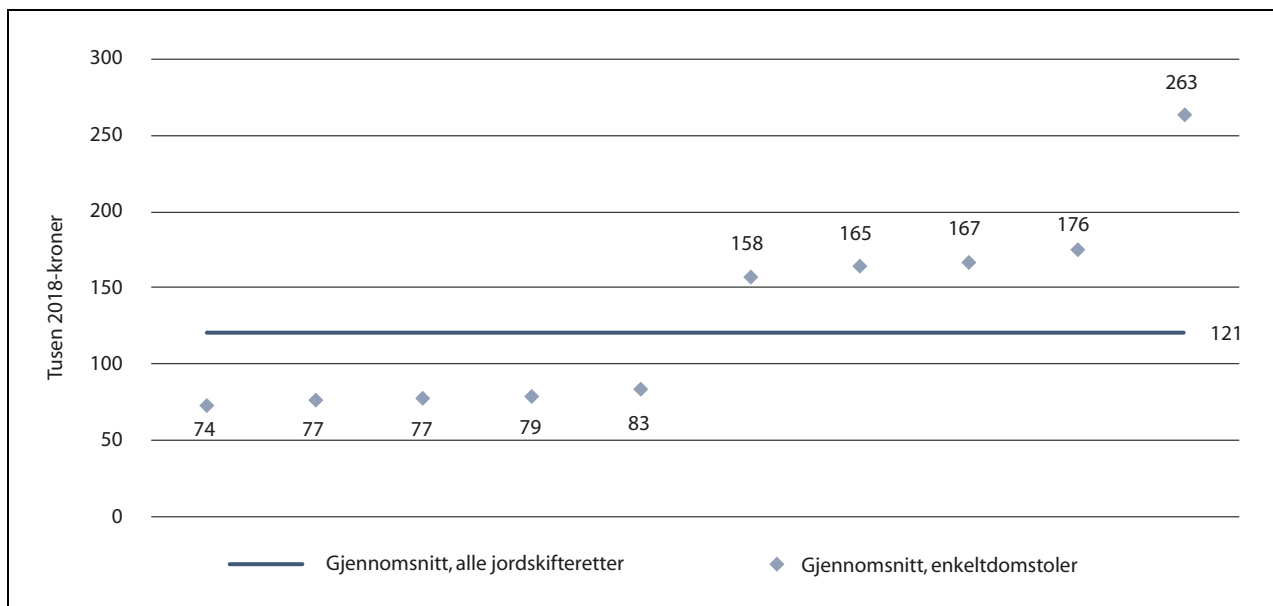
22.4 Endrede forventninger til jordskifterettene

I likhet med de alminnelige domstolene må jordskifterettene organiseres slik at de klarer å møte endrede forventninger fra samfunnet. I tillegg til momenter som gjør seg gjeldende for domstolene generelt, og som er omtalt i del II, er det grunn til å fremheve enkelte særlige utfordringer for jordskifterettene.

For det første er det en generell forventning fra samfunnet om økt effektivitet i offentlig sektor. De offentlige kostnadene per sak er i dag høye, som beskrevet ovenfor. I en tid hvor det offentlige økonomiske handlingsrommet vil bli mindre, er det enda viktigere enn før at ressursene utnyttes optimalt.

Det er også en klar forventning om raskere saksbehandling. I 2018 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for avgjorte saker på 15 måneder.⁴ Den lange saksbehandlingstiden trek-

³ Tidligere jordskifterettsleder Ivar Øygard gjennomførte en undersøkelse av betydningen av størrelsen på bemanningen i år 2000. Han fant også store variasjoner mellom jordskifterettene. Samlet sett var de minste blant jordskifterettene mest effektive, mens de mellomstore var minst effektive, og de største plasserte seg i midten. Det er imidlertid grunn til å understreke at jordskifterettene da var organisert i en fylkesstruktur, og at det var større variasjon i bemanningen mellom hver enkelt enhet enn i dag. Materialet til Øygard indikerte videre at de minste hadde lavest kvalitet, men variansen i materialet var så stor at funnet måtte tolkes med forsiktighet. Se Ivar Øygard, *Bemanning ved jordskifterett*, prosjektoppgave ved Høgskolen i Lillehammer, 2000.



Figur 22.5 Lønnskostnad per behandlede sak i jordskifterettene. Gjennomsnitt for perioden, 2016–2018

kes av brukerne fram som det største ankepunktet mot jordskifterettene i dag. Under halvparten av brukerne synes at jordskifterettens behandling er effektiv.⁵ For å bevare og styrke tilliten er det nødvendig å ta grep for å møte forventningen om avgjørelser innen rimelig tid.

I tillegg til lang saksbehandlingstid medfører dagens organisering at det er begrenset mulighet for spesialisering. Utviklingen i retning av at stadig flere sakstyper knyttet til eiendom legges til jordskifterettene, tilsier at behovet for å styrke fagmiljøene med spesialisert kompetanse vil øke i årene som kommer. Dette gjelder både enkelte fagområder, som mekling og urbant jordskifte, men også bruk av nye digitale tjenester i saksbehandlingen.

Utviklingen de siste 20 årene har tydeliggjort jordskifterettens rolle som særdomstol for alle eiendommer. Det medfører også en forventning om at jordskifterettene får en tydeligere identitet som uavhengige domstoler. Det er nødvendig å synliggjøre jordskifterettens rolle som domstol utad. Praksisen med at flere av jordskifterettene er lokalisert sammen med fylkesadministrasjonen i fylkeshus og liknende institusjoner, er ikke i tråd med denne forventningen.

⁴ Domstoladministrasjonen, *Årsrapport Norges domstoler 2018*, tilgjengelig på www.domstol.no. Snittet er basert på saker registrert i saksbehandlingssystemet LOVISA og omfatter 1259 av 1352 saker.

⁵ Domstoladministrasjonens brukerundersøkelse for jordskifterettene, 2018.

22.5 Innspill fra jordskifterettene

Mange av momentene som er trukket fram i dette kapittelet, er fremhevet av jordskifterettene gjennom innspill til kommisjonen. Av de over 80 skriftlige innspillene kommisjonen har mottatt om strukturendringer i domstolene, er om lag en fjerdedel i all hovedsak relatert til jordskifterettene. Flesteparten av innspillene er fra jordskifterettsledere, men i om lag halvparten av tilfellene er det opplyst om at også øvrige dommere, ingeniører og saksbehandlere stiller seg bak anbefalingene. I tillegg har kommisjonen fått muntlige innspill gjennom regionale samlinger med domstolledere, herunder jordskifterettsledere.

Innspillene vedrørende en ny struktur for jordskifterettene omhandler i all hovedsak to spørsmål: i) *økt grad av samhandling med tingrettene* og ii) *avveiningen mellom behovet for større fagmiljø og reiseavstander*.

Ingen av jordskifterettene som har sendt innspill, er negative til samlokalisering med tingrettene. Jordskifteretter som allerede er samlokalisert, viser gjennomgående til positive erfaringer med dette, i form av mer effektiv utnyttelse av ressurser, felles driftsmessige tjenester samt et styrket domstolfaglig og sosialt miljø.

Når det gjelder avveiningen mellom behovet for større fagmiljø og reiseavstander, er bildet mer sammensatt. De fleste synes å ønske endringer i form av større fagmiljøer, men fremhever samtidig også at hensynet til reiseavstan-

der tilsier at man opprettholder en desentralisert struktur.

Ønsket om større fagmiljøer begrunnes både ut fra hensynet til kvalitet, effektivitet og fleksibilitet samt muligheter til å gjennomføre moderat spesialisering. Det er videre fremhevet at større fagmiljøer kan gjøre jordskifterettene til mer attraktive arbeidsplasser, noe som vil kunne bedre rekrutteringsproblemene. I tillegg vil det gjøre jordskifterettene mindre sårbare for sykdom, feriefravær m.m. Det er også pekt på at dagens struktur med små enheter gjør at ressurser fordeles ujevnt og tilfeldig. Én domstol kan ha for høy bemanning, mens en annen har for lav. Dette bør utjevnes.

På den andre siden fremhever de fleste av jordskifterettene også at en ny domstolstruktur ikke må føre til at reiseavstandene blir for lange. Dette begrunnes særlig med at det vil være lite effektivt om ingeniører og dommere skal bruke for mye av tiden sin på å reise ut til eiendommene. Mange ønsker derfor å opprettholde en desentralisert struktur – enten i form av spredning av jordskifteretter eller ved at det etableres flere avdelinger spredt utover rettskretsen der reiseavstandene er størst.

Samlet sett viser innspillene at det i de fleste jordskifterettene er stor endringsvilje og et ønske

om større fagmiljøer. I likhet med for tingrettene spriker likevel innspillene når det gjelder hvor stor grad av endring som ønskes, og hvilke konkrete strukturendringer som bør foretas.

22.6 Oppsummering

Jordskiftedomstolene er i dag svært sårbare, både organisatorisk og som fagmiljøer. Det har gitt seg utslag i store restanser i mange av domstolene, lang saksbehandlingstid og rekrutteringsvansker. I tillegg kommer at samfunnskostnadene knyttet til den enkelte sak er høye.

Det er nødvendig å endre dagens struktur for at jordskifterettene fortsatt skal kunne fylle sin viktige samfunnsfunksjon. Rekrutteringen må styrkes, og brukernes forventninger om raskere saksbehandling må innfris. Det er også nødvendig å fordele arbeidsbelastningen jevnere. En ny struktur bør også legge til rette for en moderat spesialisering og synliggjøre jordskifterettens uavhengighet som domstol. Større organisasjoner vil bidra til dette. Innspillene fra jordskifterettene underbygger endringsbehovet, samtidig som de tydeliggjør behovet for å avveie ønsket om større organisasjoner mot behovet for spredt geografisk tilstedeværelse.

Kapittel 23

Rettskretsinnndeling og lokalisering

23.1 Innledning

Fortsatt domstolorganisering innebærer at mange av de momentene som er redegjort for i del II, også har relevans for utarbeidelse av forslag til en ny jordskiftestruktur. Det vises derfor til kapittel 18 om rettskretsinnndeling og lokalisering av tingrettene. I det følgende vil kommisjonen fremheve tre momenter som den mener bør vies særlig oppmerksomhet ved strukturendringer i jordskifterettene:

- samhandling med tingrettene
- tilgjengelige jordskifteretter med lokal tilstedeværelse
- sterke jordskiftesmiljøer

23.2 Samhandling med tingrettene

Til tross for at mange jordskifteretter og tingretter er lokalisert i nærheten av hverandre og betjener omtrent de samme rettskretsene, er det bare ti av jordskifterettene som har noen form for samlokalisering med en tingrett. Med de kravene som stilles til gode domstolstjenester, er dette lite hensiktsmessig. Det vil derfor ikke være en god løsning å utarbeide en ny struktur uten å trekke veksler på fellesløsninger.

Innenfor rammene av en domstolorganisering vil de hensynene som gjør seg gjeldende, best kunne ivaretas gjennom *samhandling* med tingrettene. Samarbeid mellom jordskifteretter og tingretter vil kunne bidra til at samfunnets forventninger til domstolene lettere innfris. Felles administrasjon, lokaler og utstyr vil bidra til mer effektiv utnyttelse av ressurser og til utvikling av felles tjenester. I tillegg til å gi økt effektivitet vil det frigjøre kapasitet til at dommerne i større grad kan konsentrere seg om kjerneoppgavene og styrke de enkelte domstolers faglige og sosiale miljø. Samhandling med tingrettene vil også kunne ha en positiv effekt på rekrutteringen.

Samlet sett vil økt samhandling ikke bare være positivt for jordskifterettene, men også kunne gi

positive virkninger for tingrettene og dermed for hele førsteinstans. Dette underbygges av de gode erfaringene som er gjort med samlokalisering i dagens struktur.

Kommisjonen vil trekke fram to ulike samhandlingsalternativer mellom jordskifterettene og tingrettene som begge fremstår som aktuelle, henholdsvis *samlokalisering* og *sammenslåing*.

Samhandling basert på *samlokalisering* innebærer at jordskifterettene består som egne organisasjoner (særdomstoler), men at hver jordskifterett lokaliseres sammen med en tingrett.

Ved samlokalisering vil det være naturlig å videreutvikle de løsningene man har tatt i bruk der det allerede er gjennomført samlokalisering, som felles lokaler, administrasjon mv. Samlokalisering vil følgelig kunne bidra til økt samhandling, uten at organisasjonene slås sammen.

Sammenslåing av jordskifterett og tingrett innebærer at jordskifteretten avvikles som særdomstol og går inn i de alminnelige domstolene. Det vil være nærliggende at jordskifte etableres som en egen fast eiendomsavdeling i tingrettene. I tillegg til den samhandlingen man oppnår gjennom samlokalisering, vil en sammenslåing gjøre det mulig med en helhetlig tilnærming til oppgaver, saksbehandling og administrasjon i førsteinstansdomstolene.

Valget mellom samlokalisering og sammenslåing er uten betydning for flertallets forslag til ny jordskiftestruktur. Det sentrale premisset er at strukturen baseres på økt samhandling med tingrettene.

Denne anbefalingen innebærer for det første at jordskifterettene bør lokaliseres samme sted som tingrettene, enten det er tale om hovedkontor eller øvrige rettssteder.

For det andre anbefaler kommisjonen at jordskifterettene og tingrettene som et utgangspunkt bør ha sammenfallende rettskretser av hensyn til brukerperspektivet. Det vil også gjøre administrativ og faglig samhandling lettere. For å sikre nødvendig saksinngang til sterke fagmiljøer i jordskifterettene vil det være nødvendig med færre

jordskifteretter enn tingretter. Dette nødvendig- gjør tilpasninger. Rettskretsene bør ikke deles opp, men enkelte jordskifteretter bør dekke rettskretsen til to eller flere tingretter. Det avgjørende er at det skapes en felles ytre grense der jordskifteretten kan dekke flere tingrettskretser.

Gjennom samlokalisering og sammenfallende rettskretser vil det være grunnlag for økt samhandling. Om det i tillegg bør foretas en sammen- slåing mellom jordskifterett og tingrett, bør ses i sammenheng med oppgavene til disse dom- stolene, herunder om det er ønskelig med en spe- sialisert avdeling for eiendom i tingrettene. Kom- misjonens flertall tar derfor i denne omgang ikke stilling til hvilket samhandlingsalternativ som bør anbefales. Se nærmere om mindretallets syn i punkt 23.5.3.

23.3 Tilgjengelige jordskifteretter med lokal tilstedeværelse

Kommisjonen vil også anbefale at en ny struktur baseres på at jordskifterettene er tilgjengelige og har lokal tilstedeværelse i hele landet.

Et særtrekk ved jordskifterettene er at en god del av virksomheten foregår ute i felt på eiendom- mene. Det medfører relativt høy reisebelastning for personalet. Særlig gjelder dette ingeniørene. Jordskifterettene skiller seg her fra tingrettene, hvor det er hensynet til brukernes reisetid som gjerne fremheves.

Til tross for at befolkningen i større grad vil bosette seg i byer og tettbygde strøk, vil eiendom- mene ligge fast. Det er derfor viktig at reiseav- standen mellom jordskifterettens lokaler og eien- dommene ikke blir for store i en ny struktur. Virk- somhetens særlig stedlige tilknytning er et sterkt argument mot geografisk konsentrasjon.

Det er vanskelig å anslå presist hva som er for stor reiseavstand. Allerede i dag tar nesten halv- parten av ingeniørene saker som hører inn under andre rettskretser, og nesten to tredjedeler synes det er helt greit å overnatte borte under reiser.¹ I tillegg vil urbanisering og digital transformasjon påvirke hvordan jordskifterettene arbeider. Det er sannsynlig at reisebelastningen vil bli mindre i årene som kommer.

Kommisjonen peker også på at en del av reise- belastningen knytter seg til merking av verneom- råder etter jordskifteloven § 4-2 bokstav f. Dette er

rent oppmålingsarbeid og ikke en oppgave som må utføres av jordskifterettene.

23.4 Sterke jordskiftefagmiljøer

Endelig vil kommisjonen fremheve at den ved strukturforslaget ønsker å bidra til å bygge opp sterkere fagmiljøer i jordskifterettene. Dette begrunnes både i hensynet til kvalitet, effektivitet og fleksibilitet. Større fagmiljøer vil bidra til å sikre brukerne avgjørelser av høy kvalitet innen rimelig tid. I tillegg vil det gjøre jordskifterettene mindre sårbare og gjøre dem til mer attraktive arbeidsplasser.

Ved vurderingen av størrelsen på fagmiljøene er det sett hen til at saksfeltet til jordskifterettene er mer begrenset enn for tingrettene, og at ingeni- ørene deltar aktivt i saksavvikling. De inngår der- med i større grad som en del av fagmiljøet til dom- merne enn ikke-dømmende personale i ting- rettene.

Økt samhandling mellom jordskifterettene og tingrettene vil kunne gi utvidet faglig og sosialt fellesskap, men vil ikke styrke det jordskifte- faglige i seg selv. I likhet med tingrettene er det behov for å styrke de enkelte jordskifteretter som fagmiljøer.

Både utviklingen i saksinngang og det fremti- dige økonomiske handlingsrommet tilsier at jord- skifterettene ikke kan forvente økt bemanning i fremtiden.

På denne bakgrunn er utgangspunktet for vur- deringen av størrelsen på fagmiljøene i en ny struktur at dagens bemanning på omtrent 85 dom- mere og omtrent 80 ingeniører skal kunne gi et godt jordskiftetilbud til eiendommer i hele landet. I dag er disse fordelt på 34 jordskifteretter. Kommisjonens strukturforslag bygger på at fag- miljøene samles i færre enheter. Hver jordskifte- rett eller eventuelt fast eiendomsavdeling bør som et utgangspunkt i seg selv utgjøre et sterkt fagmi- ljø. Selv om jordskiftedomstolene har et snevrere virkeområde enn de alminnelige domstolene, til- sier variasjonen i sakene at det i alle fall på sikt kan være behov for å spisse enkeltdommeres kompetanse. Kommisjonen vil her understreke at den samiske dimensjonen også gjør seg gjeldende i jordskiftesaker.

Samlet sett vil kommisjonen anbefale at hver jordskifterett som utgangspunkt bør ha en mini- mumsbemanning på om lag fem dømmende årsverk og minst to ingeniører. Det er også behov for at noen jordskifteretter får et overordnet ansvar for fagutviklingen, særlig sett hen til at

¹ Domstoladministrasjonen, *Ingeniørrollen og det tekniske arbeidet ved jordskifterettene i et fremtidsperspektiv* (2018).

jordskiftefagmiljøet utenfor domstolene er lite. Jordskifterettens bruk av teknologi krever fagmiljøer som aktivt jobber med utvikling. Der hvor reiseavstandene ikke er så store, anbefales det derfor at miljøene gjøres større enn ellers. I enkelte deler av landet vil det på grunn av reiseavstandene kunne være nødvendig å gjøre lokale tilpasninger, slik at bemanningen blir mindre enn minimumsanbefalingen.

23.5 Alternativer for organiseringen av jordskifterettene

23.5.1 Mulige modeller

Kommisjonens forslag til ny jordskiftestruktur baseres på samhandling med tingrettene, tilgjengelige jordskifteretter med lokal tilstedeværelse og sterke jordskiftefagmiljøer. Ved avveiningene som må foretas, kan det i likhet med tingrettsstrukturen tas utgangspunkt i de tre modellene som er drøftet i kapittel 18, henholdsvis nordisk, regional og landsdekkende organisering.

Kommisjonen vil ikke anbefale å basere en ny struktur på den landsdekkende modellen og viser til begrunnelsen gitt i punkt 18.5 for tingrettenes del.

Behovet for samhandling med tingrettene medfører at jordskiftestrukturen som et utgangspunkt bør følge tingrettsstrukturen, både hva gjelder lokalisering og grensene for rettskretsene. Saksfeltet, og dermed også bemanningen til jordskifterettene, er imidlertid betydelig lavere enn for tingrettene. I tillegg har jordskiftevirksomheten en særlig sterk stedlig tilknytning gjennom saksarbeid ute i felt på eiendommene. Avveiningen mellom behovet for sterke fagmiljøer og ønsket om geografisk spredning vil derfor kunne slå noe annerledes ut for jordskifterettene enn for tingrettene.

Etter kommisjonens vurdering er det på denne bakgrunn tre alternative strukturer som peker seg ut for nærmere vurdering ved organiseringen av jordskifterettene: den nordiske modellen og to varianter av en regional løsning.

En nordisk modell vil for jordskifterettene innebære at hver jordskifterett som utgangspunkt er lokalisert ett sted og dekker et bestemt geografisk område. Slik er jordskifterettene langt på vei organisert i dag. En nordisk løsning kan i tillegg tilpasses samhandling med tingrettene, både når det gjelder rettskretser og lokalisering.

Jordskifterettene har tidligere vært organisert på et regionalt nivå basert på fylkesinndeling, se

punkt 20.4. I tillegg til den nordiske modellen har kommisjonen vurdert to varianter av en slik regional løsning for en ny jordskiftestruktur.

Ett alternativ er å basere jordskiftestrukturen på lagdømmene, slik mindretallet, medlemmene Askim og Hagen, har gjort for tingrettene, se kapittel 28. Jordskifterettene kan da lokaliseres til tingrettenes hovedkontor eller til et annet sted i rettskretsen der tingrettene har avdelinger. Et annet alternativ av en slik regional løsning er fem jordskiftedomstoler med hovedkontorsted (sete) der lagmannsrettene (unntatt Borgarting) holder til, og med flere avdelinger andre steder i rettskretsen.

I de konkrete avveiningene som må gjøres, har kommisjonen delt seg i et flertall og et mindretall, tilsvarende som ved utarbeidelse av forslag til tingrettsstruktur.

23.5.2 Flertallet

Kommisjonens *flertall*, som består av kommisjonens leder Svendsen og medlemmene Engstad, Bjørneset, Juel, Kattelund, Krokan, Moe, Otterstad, Røed Larsen, Sperre, Sunde, Urke, Østensen Berglund og Aarli, vil foreslå en løsning for jordskifterettene som langt på vei samsvarer med flertallets strukturforslag for tingrettene. Etter flertallets syn vil balansen mellom store rettskretser og lokal forankring best sikres gjennom en nordisk modell som tar opp i seg elementer av den regionale modellen, tilpasset norsk geografi og norske forhold.

Flertallets konkrete strukturforslag fremgår av kapittel 27.

Blant flertallet har medlemmet Otterstad et noe annet syn enn resten på spørsmålet om lokalisering av enkelte avdelinger og på hvordan grensen mellom noen rettskretser bør trekkes. Særmerknaden fremgår av punkt 27.15.

23.5.3 Mindretallet

Kommisjonens *mindretall*, som består av medlemmene Askim og Hagen, vil foreslå en regional løsning også for jordskifterettene. Mindretallet anbefaler at det etableres en jordskifteavdeling i hver av de seks anbefalte tingrettenes rettskrets. Forslaget er basert på at jordskifterettene sammenslås med tingrettene.

Mindretallets konkrete strukturforslag fremgår av kapittel 28, som både gjelder tingretts- og jordskifterettstruktur.

Del IV
Lagmannsrettene

Kapittel 24

Lagmannsrettene

24.1 Innledning

Lagmannsrettene har som anneninstans en svært sentral funksjon i rettssystemet. Gjennom overprøving av avgjørelser fra førsteinstans kan feil i den enkelte sak bli rettet opp. I tillegg til at ankesystemet gir rettssikkerhet for den enkelte part, skal det ha den mer generelle effekt å fremme kvaliteten på arbeidet i førsteinstans. Begge deler er viktig for å sikre tilliten til domstolene. Lagmannsretten har en rolle i å våke over rettsenhet og legger også til rette for den rettsavklaring og rettsutvikling som finner sted i siste instans. Den har derfor ikke bare en funksjon som overprøver av underinstansene, men har også betydning for Høyesteretts rolle som prejudikatsdomstol.

Kommisjonens mandat for lagmannsrettene kan grovt sett deles i to deler: *struktur* og *saksbehandling*. Fremstillingen i det videre er konsentrert om struktur og må i tillegg ses i lys av det som er skrevet om tingrettene i del II ovenfor. Flere av kapitlene om tingrettene har overføringsverdi til anneninstans, herunder kapittel 10 om digitalisering.

24.2 Oppgaver

Lagmannsrettene er i likhet med tingrettene fullfaglige domstoler og behandler følgelig et bredt spekter av saker. Lagmannsrettens primære oppgave er å ta stilling til anker over avgjørelser i sivile saker og straffesaker fra tingrettene.

Ankesystemet for jordskiftesaker ble endret med virkning fra 2016, slik at også alle anker over jordskifterettens avgjørelser behandles av lagmannsrettene.

Det er også noen få saker som går direkte til lagmannsrettene, uten forutgående behandling i tingretten eller jordskifteretten, og enkelte lagmannsretter har fått et særlig ansvar for slike direkte anker. Saker fra Konkurranseskjeller

nemnda bringes inn for Gulating lagmannsrett og klager over Kartverkets avgjørelser bringes inn for Borgarting lagmannsrett. Kjennelser fra Trygderetten bringes inn til det lagdømmet hvor den ankende part har sitt alminnelige verneting.

24.3 Rettskretser og lokalisering

Annenninstans i det alminnelige domstolsystemet består av seks lagmannsretter, som hver behandler ankesaker fra førsteinstansdomstoler innenfor sitt geografiske område. For angivelsen av rettskretsene er skjæringstidspunktet 1. januar 2020 benyttet, slik at opplistingen nedenfor følger den nye fylkesinndelingen:

- Agder lagmannsrett, med hovedkontor i Skien, dekker Agder og Vestfold og Telemark.
- Borgarting lagmannsrett, med hovedkontor i Oslo, dekker Oslo og Viken (med unntak av Romerike).
- Eidsivating lagmannsrett, med hovedkontor på Hamar, dekker Innlandet og en del av Viken (Romerike).
- Frostating lagmannsrett, med hovedkontor i Trondheim, dekker Trøndelag og Møre og Romsdal.
- Gulating lagmannsrett, med hovedkontor i Bergen, dekker Vestland og Rogaland.
- Hålogaland lagmannsrett, med hovedkontor i Tromsø, dekker Nordland og Troms og Finnmark.

I motsetning til for tingrettene har strukturen for lagmannsrettene ligget fast over lang tid. Den eneste vesentlige endringen siden 1936 er oppdelingen av gamle Eidsivating lagdømme i dagens Borgarting og Eidsivating i forbindelse med toinstansreformen i 1995.

Formelt sett dekker hver lagmannsrett et såkalt *lagdømme*. Lagdømmet er igjen delt inn i *lagsogn*, som omfatter rettskretsen til én eller flere

tingretter og jordskifteretter.¹ I hvert lagsogn fastsetter Domstoladministrasjonen ett eller flere rettssteder.² Lagmannsretten disponerer derfor rettssaler i tinghus på andre steder enn ved hovedkontoret.

Utgangspunktet i domstoloven er at en sak skal behandles på rettsstedet hvor saken hører hjemme. Lagmannsretten kan likevel sette rett på andre steder etter en hensiktsmessighetsvurdering.³ Det typiske er at saker ofte flyttes til hovedkontoret, men praksisen varierer noe mellom lagmannsrettene. I tillegg til at inndelingen i lagsogn gir føringer for hvor saken i alminnelighet skal behandles, har den betydning for sammensetningen av og trekningen fra utvalgene av meddommere.⁴

Jordskifterettens rettskretser følger ikke samme grenser som tingrettene, og enkelte av jordskifterettene har kretser som strekker seg over to lagdømmer. For disse er det angitt i forskrift hvilke kommuner som skal høre under den enkelte lagmannsrett.⁵

24.4 Organisering

Hver lagmannsrett ledes av en *førstelagmann* (domstolleder). Noen av lagmannsrettene er organisert i avdelinger, som ledes av en *lagmann*. I Gulating er det to avdelinger, mens i Borgarting er det fire, hvorav tre dømmende avdelinger og en avdeling som utelukkende behandler skriftlige saker. Lagmannsrettene har også andre enn dommere i ledelsen, med ansvar for ikke-dømmende oppgaver.

I tillegg til domstolleder og lagmennene er de faste dommerembetene i lagmannsretten besatt av *lagdommere*. Fra 2016 har alle også en *jordskiftelagdommer*, som sammen med en *jordskifteutreder* utgjør lagmannsrettens jordskiftebemanning.

Det er også nokså omfattende bruk av midlertidige dommere i lagmannsrettene. Disse kan deles inn i tre kategorier. For det første er det som i tingrettene noe bruk av konstituerte dommere.

For det andre benyttes ekstraordinære dommere, i hovedsak pensjonerte dommere, som tjenestegjør på pensjonistvilkår. For det tredje tilkalles dommere i tingretten til lagmannsretten. Disse tjenestegjør normalt én uke av gangen, gjerne én til to ganger per år.

Fagdommer er fellesbetegnelsen på de faste og de midlertidige dommerne i lagmannsretten. I sivile saker settes retten normalt med tre slike dommere. I enkelte saker suppleres retten med alminnelige meddommere og/eller fagkyndige meddommere.

I straffesaker settes lagmannsretten med tre fagdommere dersom anken gjelder saksbehandling, lovtolkning eller straffutmåling i saker med strafferamme under seks års fengsel. Retten settes med to fagdommere og fem meddommere i alle ankesaker som gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, og i saker om straffutmåling der strafferammen er over seks års fengsel. I disse sakene kan retten ikke settes med en tilkalt dommer eller ekstraordinær lagdommer med mindre en av lagmannsrettens dommere uventet får forfall.⁶

I likhet med dommerne i tingrettene er dommerne i lagmannsretten generalister. Det gjennomføres likevel noe moderat spesialisering. Eksempler på dette er at både Borgarting, Gulating og Hålogaland lagmannsretter har funnet behov for å legge til rette for spesialisering innen overskjønn og rettsmekling, og at Borgarting lagmannsrett har lagt all saksforberedelse i straffesaker til ledelsen i de tre dømmende avdelingene.⁷

Som støtte for det dømmende arbeidet har Gulating lagmannsrett og Borgarting lagmannsrett en juridisk utrederenheter.

Alle lagmannsrettene har i likhet med tingrettene også saksbehandlere.

24.5 Forskjeller mellom lagmannsrettene

24.5.1 Innledning

Det er klare forskjeller mellom lagmannsrettene i bemanning, rekrutteringsgrunnlag, saksbehandlingstid og forventet befolkningsutvikling i rettskretsene. Særlig gjelder dette Borgarting sammenliknet med de øvrige lagmannsrettene.

¹ Se lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 16 og forskrift 4. mars 2016 nr. 213 om domssogns- og lagdømmeinndeling kapittel 2.

² Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 18 første ledd.

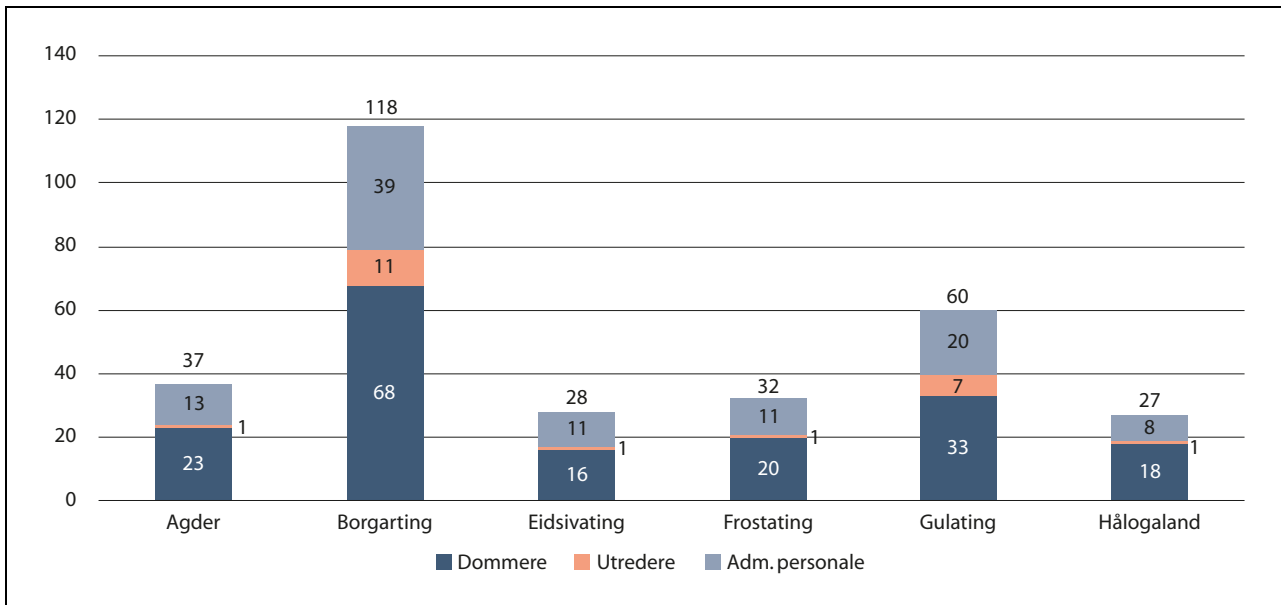
³ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 18 annet ledd og § 25 fjerde ledd.

⁴ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 86.

⁵ Forskrift 4. mars 2016 nr. 213 om inndeling i jordskiftesokn og tilordning til lagmannsrettene del II.

⁶ Jf. lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) § 10 annet ledd.

⁷ Domstoladministrasjonen, *Spesialisering i domstolene: Rapport fra arbeidsgruppe*, 2012.



Figur 24.1 Antall ansatte i lagmannsrettene i 2018

24.5.2 Bemanning

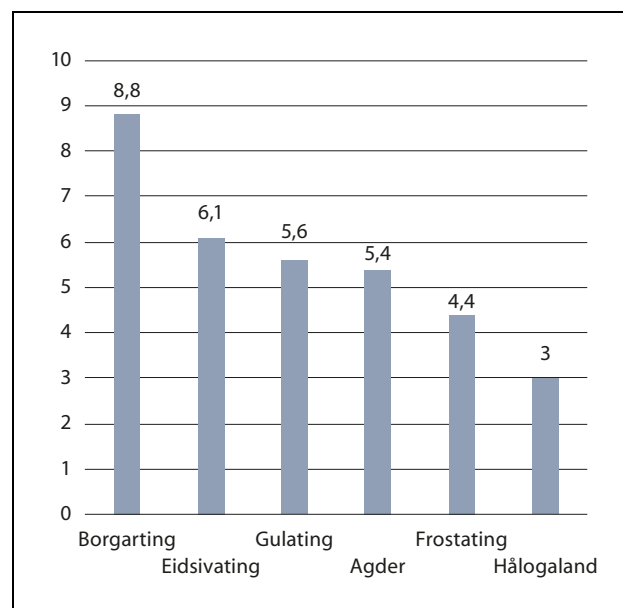
Bemanningen i lagmannsrettene varierer både hva gjelder årsverk totalt, sammensetningen av stillingstyper og innkomne saker per årsverk. Figur 24.1 viser ansatte i 2018, basert på lagmannsrettene egne angivelser i årsrapportene. Borgarting er omtrent dobbelt så stor som den nest største lagmannsretten, som er Gulating, og mellom tre og fire ganger så stor som de øvrige.

24.5.3 Dommerrekruttering

Det er betydelige forskjeller mellom lagmannsrettene når det gjelder antall søkere til utlyste lagdommerstillinger. Figur 24.2 viser gjennomsnittlig antall søkere til lagdommerstillinger for perioden 2009–2017, basert på tall fra Innstillingsrådet for dommere.

På landsbasis er gjennomsnittlig antall søkere per utlyste lagdommerstilling relativt høyt i Borgarting, mens det er lavest i Frostating og Hålogaland. Forskjellen mellom Borgarting på den ene siden og Eidsivating og Agder på den andre er også stor, selv om det er korte avstander mellom disse domstolene og dermed et visst overlappende arbeidsmarked.

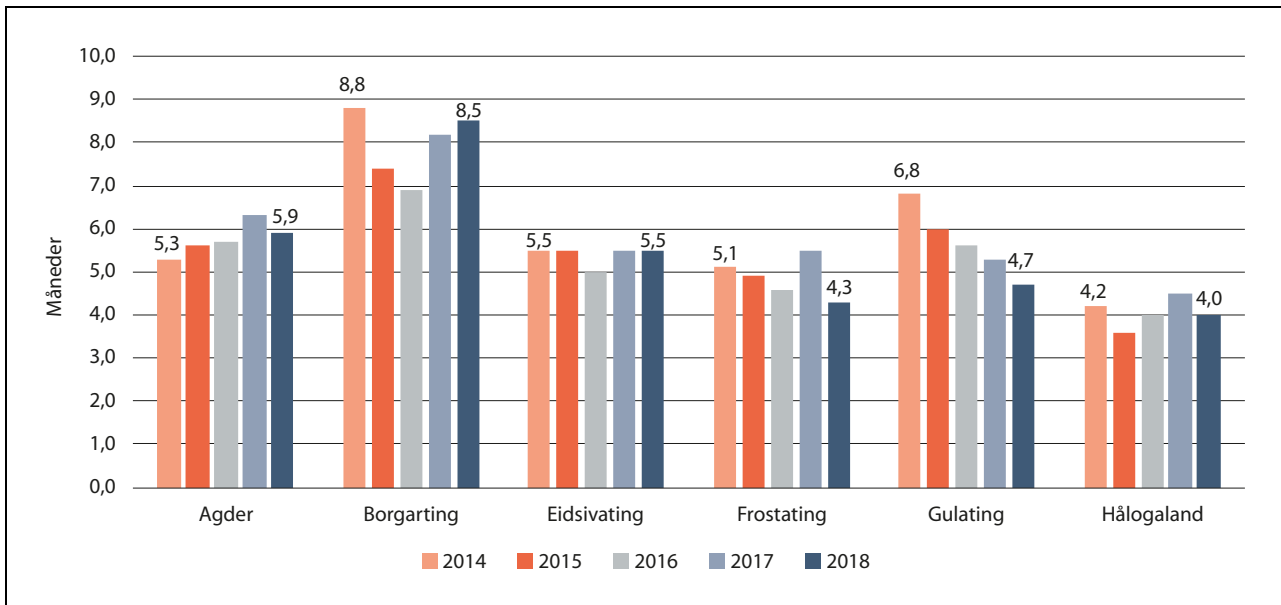
Søkertallene sier i utgangspunktet ikke noe om hvor godt kvalifisert søkerne er. Det er likevel slik at høyere søkertall øker sannsynligheten for at kandidaten som blir tilsatt, holder et høyere faglig nivå.



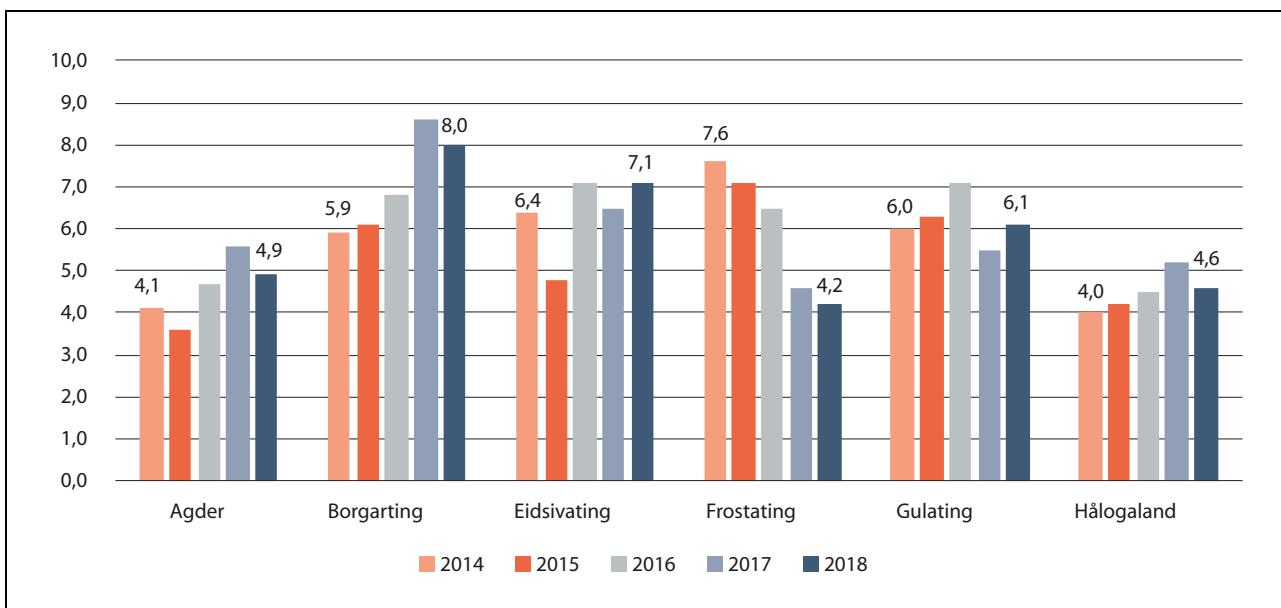
Figur 24.2 Gjennomsnittlig antall søkere til lagdommerstillinger. 2009 til 2017

24.5.4 Saksbehandlingstid

Figurene 24.3 og 24.4 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid i perioden 2014–2018 for lagmannsrettene ved anke over dom i sivile saker og ved behandling av bevisanker i straffesaker med over seks års strafferamme. Saksbehandlingstiden er oppgitt i måneder. Borgarting skiller seg ut med lengst saksbehandlingstid i de sivile sakene i hele perioden og i straffesakene de to



Figur 24.3 Saksbehandlingstid i lagmannsrettene. Anke over dom i sivile saker. Gjennomsnitt for perioden 2014 til 2018



Figur 24.4 Saksbehandlingstid i lagmannsrettene. Bevisanke over 6 års strafferamme. Gjennomsnitt for 2014 til 2018

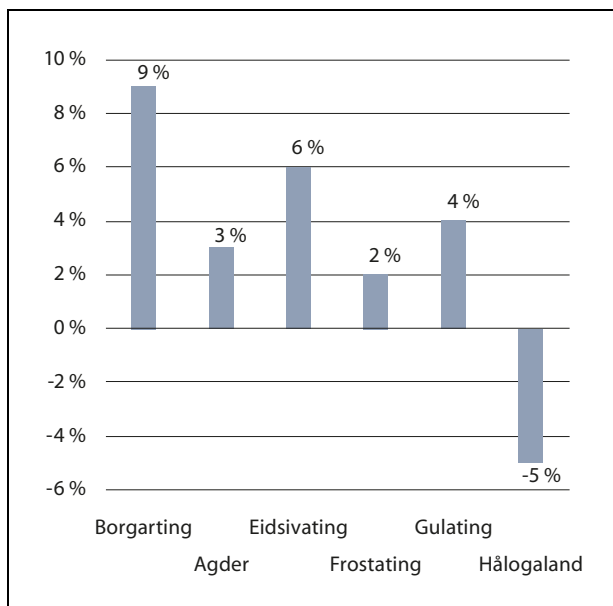
siste årene. Dette kan skyldes eksterne forhold som saksinngang, men også intern organisering kan ha betydning.

24.5.5 Forespeilet befolkningsvekst

Figur 24.5 viser den forespeilede befolkningsveksten fra 2018 til 2040 for hvert lagdømme. Den forespeilede forskjellen i befolkningsvekst mellom lagdømmene er ikke like påfallende som

for tingrettene. Selv om det er en viss variasjon, ventes befolkningen å øke i fem av seks lagdømmer.

Som figuren viser, anslås befolkningen i Borgarting lagdømme å vokse med 9 prosent. Hålogaland lagdømme ventes på sin side å få en befolkningsnedgang.



Figur 24.5 Forespeilet befolkningsvekst i lagdømmene fra 2018 til 2040

24.6 Forslag til ny overordnet struktur

Kommisjonen anbefaler å opprettholde den overordnede strukturen i anneninstans. Det gjelder både antall lagmannsretter og lokalisering av hovedkontoret.

Lagmannsrettene er som organisasjoner i større grad enn dagens tingretter rustet til å imøtekomme endringsbehovet domstolene står overfor. Samtlige lagmannsretter disponerer i dag flere dømmende årsverk enn de fleste av tingrettene. Fagmiljøene er dermed heller ikke like sårbare. I tillegg ventes fem av seks lagmannsretter å få befolkningsvekst i sin rettskrets. Hensynet til tilgjengelighet og spredning mellom landsdelene taler også mot å endre den overordnede strukturen i anneninstans.

Kommisjonen foreslår heller ingen endringer i lokaliseringen av hovedkontorene til lagmannsrettene. Når det gjelder øvrige rettssteder, er det grunn til å fremheve betydningen av at alle førsteinstansdomstolene vil bli av en slik størrelse at de vil kunne ha tilgjengelige rettssaler som lagmannsrettene kan disponere ved behov hvis dette anses hensiktsmessig. Det kan i så fall bidra til at teknologisk godt utstyrte rettssaler i tingrettene får høyere belegg og ikke blir stående tomme.

24.7 Justering av rettskretsene Borgarting, Eidsivating og Agder

24.7.1 Innledning

Kommisjonen foreslår enkelte justeringer av rettskretsene til lagmannsrettene. Formålet er å sikre økt fleksibilitet og en jevnere saksinngang mellom lagmannsrettene, noe som kan ventes å bidra til kortere saksbehandlingstid og økt kvalitet på tjenestene lagmannsrettene leverer. Gevinsten vil kunne være bedre ressursutnyttelse, økt rettsikkerhet for borgerne og høyere tillit til domstolene.

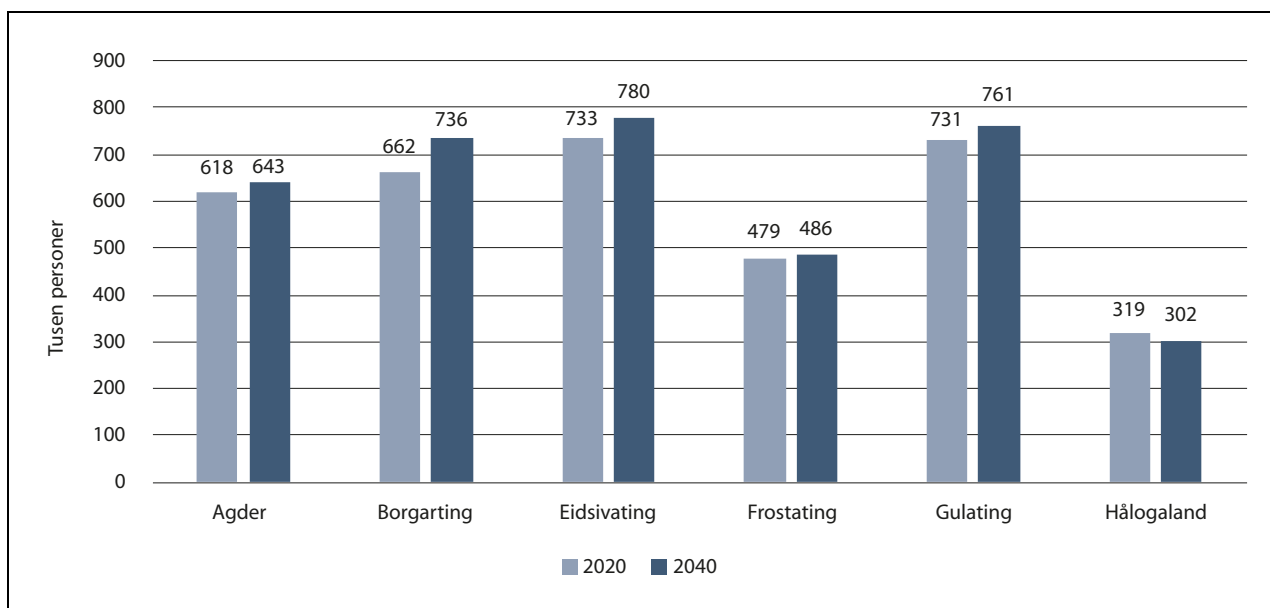
Vi har seks sidestilte lagmannsretter som har siste ord i de aller fleste saker, og det er viktig at samtlige av disse domstolene har sterke fagmiljøer som kan levere avgjørelser av jevnbyrdig og høy kvalitet. Det er derfor nødvendig å legge til rette for at lagmannsrettene blir betraktet som attraktive arbeidsplasser for høyt kvalifiserte jurister innenfor sine rettskretser.

24.7.2 Flertallet

Kommisjonens *flertall*, som består av medlemmene Askim, Bjørneset, Hagen, Juel, Moe, Ottestad, Sperre, Sunde og Aarli ser med en viss bekymring på de store forskjellene i bemanning, sakstilfang og rekrutteringsgrunnlag i lagmannsrettene.

Som følge av geografiske forhold og spredt befolkningsgrunnlag i deler av landet er handlingsrommet for justeringer av rettskretsene begrenset. Etter kommisjonens vurdering er det først og fremst aktuelt å redusere rettskretsen til Borgarting. Ingen av de øvrige lagmannsrettene bør gjøres mindre. Kommisjonens flertall vil i denne delutredningen foreslå at deler av rettskretsen til Borgarting overføres til Agder og Eidsivating. For Frostating, Gulating og Hålogaland foreslås det ingen endringer.

Borgarting er ankedomstol for Oslo tingrett, som er den største domstolen i landet, og som også er særskilt vernet for saker mot staten. Dette er med på å skape et særlig stort press på Borgarting som ankeinstans. Flertallet peker på forskjellene mellom lagmannsrettens saksbehandlingstid i figur 24.3 og 24.4. Selv om Borgarting har tatt grep for å få ned restansene, er det etter flertallets syn nødvendig å gjøre noe med rettskretsene for å sikre borgerne likere saksbehandlingstid. Behovet for justering forsterkes av at rettskretsen til Borgarting forventes å få den



Figur 24.6 Personer mellom 16 og 66 år i 2020 og 2040 per lagdømme. Flertallets anbefaling for lagdømmer

største befolkningsveksten, og dermed saksveksten, i årene fremover.

En justering av rettskretser som gir grunnlag for en større bemanning gjør det mulig å fordele utviklingsoppgaver for anneninstans på flere domstoler. Dette vil kunne gjøre Eidsivating og Agder mer attraktive som arbeidsplasser for velkvalifiserte jurister som ønsker å arbeide med et bredt spekter av juridiske spørsmål på et høyt faglig nivå. Dette vil igjen kunne legge til rette for en mer geografisk differensiert rekruttering til Høyesterett og dermed bidra til tillit til domstol-systemet som helhet.

Flertallet kan ikke se vesentlige betenkeligheter ved den foreslåtte justeringen, verken når det gjelder tilgjengelighet eller rekruttering. Agder, Borgarting og Eidsivating dekker Sør- og Østlandet, hvor infrastrukturen er bedre og avstandene mindre enn i mange andre deler av landet. Det vil som nevnt være mulig å sette rett i hele rettskretsen. Selv om reisevirksomheten for dommerne i Eidsivating og særlig Agder nok vil øke på grunn av justeringene, er kommunikasjonsmulighetene gode. Hensynet til tilgjengelighet kan derfor ikke ses å være til hinder for de foreslåtte endringene.

Flertallet har videre merket seg at Borgarting i dag har et større tilfang av søkere til utlyste lagdommerstillinger enn Agder og Eidsivating, men har vanskelig for å konkludere med at det av den grunn ikke vil være mulig å rekruttere gode kandidater til mer jevnbyrdige domstoler i fremtiden. Figur 24.2 viser at ingen av de tre domstolene har spesielt høye søkertall. Der Borgarting kan vise

til 8,8 søkere per utlyst stilling, har Eidsivating 6,1 søkere og Agder 5,4 søkere. Uten den styrte styrkingen av fagmiljøet i Eidsivating og Agder som det flertallet foreslår, kan det være grunn til å tro at denne forskjellen i attraktivitet i arbeidsmarkedet mellom lagmannsrettene bare vil øke.

Konkret foreslår kommisjonens flertall på denne bakgrunn at rettskretsen til nye Buskerud tingrett overføres til Agder, og at de foreslåtte rettskretsene til nye Follo tingrett og nye Østfold tingrett overføres til Eidsivating.

Befolkningsfordelingen mellom lagmannsrettene, basert på de foreslåtte rettskretsene, fremgår av figur 24.6. Borgarting, Eidsivating og Gulating antas etter justeringene å få en rettskrets med omtrent like stor befolkning mellom 16 og 66 år i 2040 (se punkt 30.2, hvor bakgrunnen for dette aldersintervallet er forklart). Rettskretsen til Agder antas å bli noe mindre. Til sammen antas Frostating og Hålogaland å få en tilsvarende størrelse som hver av de tre største lagmannsrettene.

Når det gjelder virkningen for brukerne, vises det til flertallets begrunnelse ovenfor. Jevnere saksinnngang vil kunne bidra til kortere saksbehandlingstid. Justeringene antas videre å ha liten betydning for brukernes reisetid. De fleste saker avsluttes i tingretten, se punkt 7.4. For de sakene som behandles i anneninstans, vil Agder og Eidsivating i likhet med de andre lagmannsrettene ved behov kunne sette rett i lokalene til alle tingrettene i rettskretsen. Brukernes reisetid vil være et relevant moment i denne vurderingen, særlig

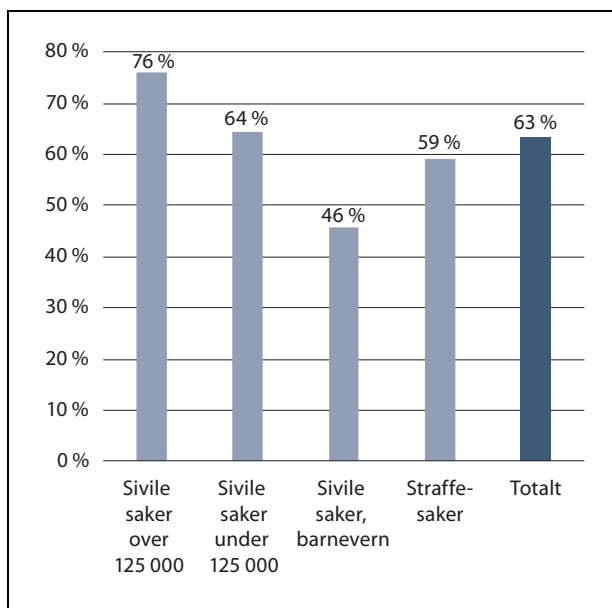
der det er snakk om sårbare parter. I tillegg vil behovet for befaring kunne gjøre det aktuelt å sette rett flere steder i rettskretsen.

For Agder, Borgarting og Eidsivating vil justeringene føre til endret saksinngang og dermed også endret bemanningsbehov. Virkningen vil bli størst for Borgarting. Ved vurderingen av hvilke utslag endringene i rettskretser vil gi for saksinngangen, har flertallet særlig sett hen til hvor stor andel av anker over dom i straffesaker og sivile saker Borgarting vil beholde sammenliknet med i dag.

Med de foreslåtte justeringene vil Borgarting beholde anslagsvis 63 prosent av saksinngangen den hadde i perioden 2015–2017. Dette fremgår av figur 24.7. Fordelingen mellom sakstyper er også angitt.

Det er imidlertid grunn til å understreke at Borgarting fortsatt vil behandle alle ankesakene som i dag kommer fra Oslo tingrett. Ut fra situasjonen i 2015–2017 vil Borgarting beholde så mye som 76 prosent av ankene over dom i sivile saker med tvistesum over 125 000 kroner.

På grunn av den antatt sterke befolkningsveksten i Borgartings nye rettskrets antas effekten av justeringen å avta over tid. På denne bakgrunn legger flertallet til grunn at endringer i bemanningsbehovet til Borgarting vil kunne gjennomføres ved naturlig avgang.



Figur 24.7 Anke over dom i straffesaker og sivile saker. Andel av innkomne saker til Borgarting fra Oslo tingrett, Oslo byfogdembete, Asker og Bærum tingrett og Ringerike tingrett i perioden 2015 til 2017

For både Agder og Eidsivating antas forslaget å medføre behov for økt bemanning. Flertallet forutsetter imidlertid at justeringene mellom Borgarting, Agder og Eidsivating – muligens med unntak av en overgangsperiode – ikke vil medføre netto økt bemanning i de tre lagmannsrettene samlet sett.

Selv om Borgarting i dag har et større tilfang av søkere, mener flertallet det ikke er holdepunkter for at Agder og Eidsivating vil ha utfordringer med å rekruttere kvalifiserte dommere til nye stillinger. I tillegg til at styrkede fagmiljøer vil kunne være positivt for rekrutteringen, kan også utvidelsen av rettskretsen være med på å utvide arbeidsmarkedet Agder og Eidsivating rekrutterer fra. Som nevnt ovenfor vil det være mulig å avvikle saker i hele rettskretsen. Det kan også være aktuelt å åpne for flere faste bemannede rettssteder. Eksempelvis vil det kunne vurderes om Eidsivating bør ha tilstedeværelse på Romerike og/eller i Østfold i tillegg til Hamar, og om Agder bør ha tilstedeværelse i Kristiansand og/eller Drammen i tillegg til Skien. De eventuelle fordelene det vil kunne ha for rekrutteringen, må i så fall vurderes opp mot ulempene med å spre fagmiljøet på flere steder.

24.7.3 Mindretallet

Mindretallet, bestående av kommisjonens leder Svendsen og medlemmene Engstad, Katteland, Krokan, Røed Larsen, Urke og Østensen Berglund, slutter seg til flertallets forslag om en justering av rettskretsene mellom Borgarting lagmannsrett og Eidsivating lagmannsrett. Denne justeringen vil innebære en nødvendig styrking av sakstilfanget i Eidsivating lagmannsrett, samtidig som det er hensiktsmessig å redusere sakstilfanget i Borgarting lagmannsrett noe.

Etter mindretallets syn er det imidlertid ikke grunn til å justere rettskretsene mellom Borgarting lagmannsrett og Agder lagmannsrett.

Borgarting lagmannsrett har gjennom flere år hatt betydelige utfordringer knyttet til saksbehandlingstiden i sivile saker og straffesaker. Siste år er det gjort flere organisatoriske endringer i domstolen, noe som har medført at saksbehandlingstiden har gått ned. Videre er det opprettet en større utredningsenhet. Enheten vil være operativ fra høsten 2019, og den vil bidra til en mer effektiv saksbehandling og kortere saksbehandlingstid. Etter mindretallets syn bør disse endringene, sammen med justeringen av rettskretsen mot Eidsivating lagmannsrett, være tilstrekkelige til at saksbehandlingstiden i Borgarting lagmannsrett i

tiden fremover vil oppfylle Stortingets målsettinger. Dette gjelder også når det tas hensyn til fremtidig befolkningsøkning. Saksbehandlingstiden for brukerne i Borgarting lagmannsrett vil da ikke være lengre enn for brukerne ved de øvrige lagmannsrettene.

Kommisjonen har i denne utredningen trukket frem at det må stilles høye krav til dommernes kvalifikasjoner for å sikre god kvalitet på rettsavgjørelsene. I den forbindelse er viktigheten av målrettet opplærings- og kompetanseutviklingsarbeid i domstolene fremhevet. Dette arbeidet må skje i alle domstolene, herunder i de seks lagmannsrettene, i samarbeid med Domstoladministrasjonen. Kommisjonen har imidlertid pekt på at enkelte domstoler i første instans fungerer som kompetansesentre for øvrige domstoler, og at dette bør videreføres. Etter mindretallets syn gjelder det samme for ankeinstansen. Også en av lagmannsrettene bør være av en slik størrelse at den løpende har kapasitet og tilstrekkelig ressurser til omfattende kompetanse- og utviklingsarbeid, og kan avgi dommerressurser til utvalgsarbeid, kursvirksomhet mv. Som landets største lagmannsrett har Borgarting til dels en slik rolle i dag.

Både i det alminnelige dommerarbeidet og i kompetanse- og utviklingsarbeid er det av interesse å se ulike saksfelt i sammenheng. Som ressursdomstol for anneninstans bør derfor Borgarting lagmannsrett ha et bredt sakstilfang for å sikre legitimitet i de øvrige lagmannsrettene. Den samlede justeringen som er foreslått av flertallet, vil innebære at Borgarting lagmannsrett mister en betydelig del av bredden i saksporføljen, noe som forsterkes ved at kommisjonen foreslår at Borgarting lagmannsrett ikke lenger skal behandle jordskiftesaker. Etter mindretallets oppfatning vil det være uheldig å svekke en sterk domstol for å styrke andre domstoler.

Mindretallet peker videre på at en justering som foreslått av flertallet innebærer en betydelig geografisk utvidelse av rettskretsen til Agder lagmannsrett. Rettskretsen vil da strekke seg fra Flekkefjord kommune til Øystre Slidre kommune. I 2018 hadde hver dommer i Agder lagmannsrett i snitt 57 reisedager. Denne reisevirksomheten vil trolig øke om Buskerud tingrett innlemmes i rettskretsen. Det vises her til at Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter fikk en betydelig økning i sin portefølje ved overtakelse av sakene fra Buskerud. I 2018 utgjorde antall rettsdager i Buskerud rettskrets 70 prosent av det totale antallet.

Ut fra det samlede antall dommerårsverk er det ikke hensiktsmessig å opprette flere faste kontorsteder for lagmannsretten. Det vises her til de

vurderingene som er gjort av en samlet kommisjon når det gjelder opprettelse av faste kontorsteder (avdelinger) ved tingrettene.

Flertallet har lagt til grunn at det ikke er holdpunkter for at Agder lagmannsrett og Eidsivating lagmannsrett vil ha utfordringer med å rekruttere kvalifiserte dommere til nye stillinger. Til dette vil mindretallet bemerke at Borgarting lagmannsrett i en årrekke har hatt det klart høyeste antall søkere per dommerstilling. Det er en betydelig forskjell i søkertallene mellom Borgarting lagmannsrett og de to nabodomstolene, tross korte avstander og et overlappende arbeidsmarked. Etter mindretallets syn er det lite trolig at en justering av rettskretsen mellom Borgarting lagmannsrett og Agder lagmannsrett i særlig grad vil føre til økt søkermasse i Agder lagmannsrett, først og fremst fordi arbeidsmarkedet som de to domstolene rekrutterer fra i stor grad vil forbli det samme. Dette innebærer en fare for at man ikke vil lykkes i å rekruttere det antall dommere som vil være nødvendig etter en justering av rettskretsen. Mindretallet nevner videre at mens Borgarting lagmannsrett over tid har hatt svært mange kvalifiserte søkere, har de tilgrensende lagmannsrettene i perioder hatt noe vansker med å få et tilstrekkelig antall kvalifiserte søkere. Det er ingen indikasjoner på at dette har sammenheng med antall dommere i disse domstolene, som alle har et fagmiljø av en viss størrelse. Dersom justeringen av rettskretsene i annen instans skulle føre til at færre kvalifiserte kandidater samlet sett søker seg til lagmannsrettene, vil det være uheldig.

Mindretallet vil videre bemerke at selv om geografiske hensyn på generelt grunnlag er av interesse ved rekruttering til Høyesterett, er det vanskelig å se hvordan en geografisk justering av rettskretsen til Borgarting lagmannsrett vil påvirke rekrutteringen til landets øverste domstol.

Avslutningsvis bemerker mindretallet at dersom det er et mål å skape mer jevnbyrdige ankesdomstoler, slik flertallet gir uttrykk for, kunne det vært aktuelt med en grundigere drøftelse av antall ankesdomstoler enn hva kommisjonen har valgt i kapittel 24 om lagmannsrettene. Mindretallet finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette.

24.8 Anker fra jordskifterettene

Etter at ankesystemet for jordskiftesaker (rettsmiddelordningen) ble endret med virkning fra 2016, behandles alle anker over jordskifterettens avgjørelser av lagmannsrettene.

Lagmannsrettens sammensetning ved behandling av anker over jordskifterettens avgjørelser er regulert i domstolloven § 12 og jordskifteloven § 8-7. Ved prøving av *dom*, *kjennelse* eller *vedtak* fra jordskifterettene settes lagmannsretten i utgangspunktet med tre fagdommere. Førstelagmannen kan beslutte at én av dommerne skal være jordskiftelagdommer. Ved prøving av *jordskifteavgjørelse* settes lagmannsretten i utgangspunktet med én jordskiftelagdommer og to jordskiftemeddommere. I *andre saker* som gjelder bruks- eller eiendomsrett til fast eiendom, kan førstelagmannen beslutte at én av de tre fagdommerne skal være en jordskiftelagdommer.

I mandatet til Domstolkommisjonen fremgår det at rettsmiddelordningen for jordskifterettene ikke skal vurderes. Kommisjonen legger derfor til grunn for sine forslag til rettskretser i anneninstans at alle anker over jordskifterettens avgjørelser fortsatt skal behandles av lagmannsrettene. I lys av kommisjonens øvrige forslag vil kommisjonen likevel peke på to forhold: i) *justeringen av rettskretsen til Borgarting* og ii) *tilfeldighetsprinsippets betydning når lagmannsrettene settes med jordskiftelagdommer*.

Som en følge av forslaget om justeringen av rettskretsen til Borgarting vil en samlet kommisjon anbefale at Borgarting ikke skal behandle anker fra jordskifterettene. Se kapittel 25, som inneholder forslag til jordskifterettens tilordning til anneninstans. Forslag til tilordning av jordskifteretter til anneninstans følger flertallets og mindretallets ulike syn på hvordan justeringene bør foretas.

Selv om rettsmiddelordningen ligger fast, finner kommisjonen også grunn til å reise spørsmålet om det er heldig at det kun er én jordskiftedommer i hver ankedomstol. Når saker settes med en jordskiftelagdommer, er det gitt hvem det blir. Tilfeldighetsprinsippet, som kommisjonen ellers har fremhevet betydningen av, er derfor fraværende i lagmannsretten når det gjelder den jordskiftefaglige kompetansen. Sett hen til den relativt begrensede saksinngangen fremstår det ikke som en god løsning å øke antallet jordskiftelagdommere i hver lagmannsrett. Allerede i dag er det eksempler på at jordskiftelagdommerne benyttes i saker hvor det kan reises tvil om de etter loven har kompetanse til å opptre som dommere.⁸

Ut fra den samlede saksmengden kunne det vært aktuelt at alle jordskifteavgjørelsene ble anket til én lagmannsrett, med fem til seks jordskiftelagdommere. Dette ville gi et sterkt jordskif-

tefaglig miljø, samtidig som de ville være en del av et større juridisk fagmiljø. Alternativt kunne man tenke seg å begrense antall lagmannsretter som behandler anker i jordskiftesaker til to eller tre. På den annen side er jordskiftelagdommerne del av et større juridisk fagmiljø i dag, og samarbeidet mellom jordskiftedommere og juridiske dommere bidrar til kompetanseoverføring begge veier. Hvis jordskiftelagdommerne samles, er sjansen stor for at interaksjonen vil falle bort i de lagmannsrettene som blir stående uten slike dommere. I tillegg til å forenkle ankeordningen var slik interaksjon et av formålene med reformen. Det er også jordskiftefaglige utredere i lagmannsrettene, og det er etablert et godt fagmiljø mellom jordskiftelagdommerne og utrederne på tvers av lagdømmene. Samlet sett kan det, ut fra kommisjonens kjennskap, legges til grunn at fagmiljøet for jordskifte er godt i lagmannsrettene. Rettsmiddelreformen er også evaluert som vellykket, og det har gått relativt kort tid siden den trådte i kraft.⁹

Kommisjonen vil på denne bakgrunn ikke foreslå andre endringer for behandlingen av jordskiftesaker i anneninstans enn justeringen av rettskretsene som er nevnt ovenfor. Kommisjonen vil likevel peke på muligheten for å utnevne jordskiftelagdommere som dommere i flere av lagmannsrettene. Innenfor dagens regelverk er det mulig å opprette faste dommerstillinger for flere domstoler.¹⁰ Dette er allerede gjort for enkelte dommere i førsteinstans, se punkt 12.3. En løsning hvor jordskiftelagdommerne utnevnes i flere, eventuelt i alle, lagmannsrettene, vil ikke være til hinder for at de som i dag fortsatt har sitt kontorsted i ulike lagdømmer. Dermed vil de kunne være en del av den enkelte lagmannsretts fagmiljø, samtidig som de håndterer saker i flere lagdømmer. En slik løsning vil kunne bidra til å styrke tilfeldighetsprinsippet ved behandling av anker fra jordskifterettene innenfor dagens ordning.

24.9 Navn på anneninstans i en ny struktur

I tillegg til å justere rettskretsene vil Domstolkommisjonen peke på at det bør vurderes om betegnelsen *lagmannsrett* bør byttes ut med et kjønns-

⁸ Se HR-2019-1382-U og HR-2019-1419-U.

⁹ Trøndelag Forskning og Utvikling, TFoU-rapport 2018:19 *Evaluering av innføring av ny ankeordning for jordskifteretten* (2018).

¹⁰ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 33 c annet ledd annet punktum.

nøytralt begrep. Selv om begrepet har en viktig historisk forankring, gjenspeiler det ikke lenger den faktiske kjønnsrepresentasjonen blant lagdommere.

Selv om *lagmannsrett* byttes ut, vil de stedsrelaterte navnene lagmannsrettene i dag har, kunne videreføres. Det vil gi en viss kontinuitet og markere de historiske linjene som vårt domstol-system springer ut fra.

Mulige alternativer til betegnelsen *lagmannsrett* kan være *lagrett*, *ankerett*, *overrett* eller *ankedomstol*. Kommisjonen ser fordeler og ulemper med alle navnene. Det kan også være andre alternativer.

Det er også enkelte titler som i dag er knyttet til betegnelsen *lagmannsrett*. Kommisjonen vil her peke på at *domstolleder* vil kunne være en egnet betegnelse både på *førstelagmannen* og *sorenskriveren*, se punkt 16.3. Begrepene *lagsogn* og *lagdømme* kan erstattes med *rettskrets*.

Eventuelle nye navn bør i alle tilfeller utredes nærmere. Hvis betegnelsen *lagmannsrett* utgår, vil det medføre endringer i prosesslovgivningen, herunder domstoloven. Kommisjonen antar at spørsmålene med fordel kan ses i sammenheng med departementets arbeid med å følge opp utredningen av ny domstollov.

Del V
Konkret forslag til ny struktur

Kapittel 25

Forslag til struktur for anneninstans

25.1 Innledning

En samlet Domstolkommisjon anbefaler å opprettholde den overordnede strukturen i anneninstans. Det gjelder både antall lagmannsretter og lokalisering av hovedkontor.

En samlet kommisjon foreslår enkelte justeringer av rettskretsinnndelingen på anneninstansnivå, ved at deler av rettskretsen til Borgarting overføres til Eidsivating.

I spørsmålet om hvorvidt rettskretsen til Borgarting bør reduseres ytterligere, har kommisjonen delt seg i et flertall og mindretall. Kommisjonens *flertall*, som består av medlemmene Askim, Bjørneset, Hagen, Juel, Moe, Otterstad, Sperre, Sunde og Aarli foreslår også å overføre deler av Borgarting lagdømme til Agder, se punkt 24.7.2. *Mindretallet*, som består av kommisjonens leder Svendsen og medlemmene Engstad, Katteland, Krokan, Røed Larsen, Urke og Østensen Berglund, foreslår ingen justering av rettskretsene mellom Borgarting lagmannsrett og Agder lagmannsrett, se punkt 24.7.3.

Forslag til rettskretser er angitt ved å vise til hvilke førsteinstansdomstoler som hører under de seks lagmannsrettene. De må derfor ses i sammenheng med kommisjonens forslag til nye tingretter og jordskifteretter, se kapittel 26–28.

25.2 Hålogaland lagmannsrett

Rettskrets:

Ytre Finnmark tingrett
Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett
Troms tingrett
Midtre Hålogaland tingrett
Salten tingrett
Helgeland tingrett

Troms og Finnmark jordskifterett
Nordland jordskifterett

Lokalisering: Tromsø

Særskilte bemerkninger:

Medlemmet Engstad fratradte under behandlingen av Hålogaland lagmannsrett.

25.3 Frostating lagmannsrett

Rettskrets:

Trøndelag tingrett
Møre og Romsdal tingrett

Trøndelag jordskifterett
Møre og Romsdal jordskifterett

Lokalisering: Trondheim

Særskilte bemerkninger: Ingen

25.4 Gulating lagmannsrett

Rettskrets:

Sogn og Fjordane tingrett
Hordaland tingrett
Haugaland og Sunnhordland tingrett
Rogaland tingrett

Sogn og Fjordane jordskifterett
Hordaland jordskifterett
Haugaland og Sunnhordland jordskifterett
Rogaland jordskifterett

Lokalisering: Bergen

Særskilte bemerkninger: Ingen

25.5 Agder lagmannsrett

Rettskrets:

Agder tingrett
Telemark tingrett

Vestfold tingrett
Buskerud tingrett

Agder jordskifterett
Telemark jordskifterett
Vestre Viken jordskifterett

Lokalisering: Skien

Særskilte bemerkninger:

Kommisjonens flertall foreslår å utvide rettskretsen til Agder lagmannsrett med Buskerud tingrett og deler av Vestre Viken jordskifterett, se punkt 25.7.

Mindretallet foreslår at Buskerud tingrett skal tilhøre rettskretsen til Borgarting, og at Eidsivating lagmannsrett skal behandle sakene fra Vestre Viken jordskifterett, se punkt 25.7.

25.6 Eidsivating lagmannsrett

Rettskrets:

Innlandet tingrett
Romerike tingrett
Follo tingrett
Østfold tingrett

Innlandet jordskifterett
Østre Viken jordskifterett

Lokalisering: Hamar

Særskilte bemerkninger:

Kommisjonen foreslår å utvide rettskretsen til Eidsivating lagmannsrett med Østfold tingrett,

Follo tingrett og deler av Østre Viken jordskifterett, se punkt 25.7.

Kommisjonens mindretall foreslår at Eidsivating lagmannsrett skal behandle sakene som kommer fra Vestre Viken jordskifterett, se punkt 25.7.

25.7 Borgarting lagmannsrett

Rettskrets:

Oslo tingrett
Ringerike, Asker og Bærum tingrett

Lokalisering: Oslo

Særskilte bemerkninger:

En samlet kommisjon anbefaler at Follo tingrett og Østfold tingrett overføres til Eidsivating lagdømme. Et flertall i kommisjonen anbefaler at Buskerud tingrett overføres til Agder lagdømme, mens mindretallet foreslår at Buskerud tingrett skal tilhøre Borgarting lagmannsrett.

Som en følge av forslaget om justeringen av rettskretsen til Borgarting anbefaler en samlet kommisjon at Borgarting ikke skal behandle anker fra jordskifterettene. Kommisjonen foreslår at hele Østre Viken jordskifterett skal tilordnes Eidsivating lagmannsrett. Forslag til tilordning av Vestre Viken jordskifterett til anneninstans følger flertallets og mindretallets ulike syn på rettskretsjusteringen. Som følge av dette mener flertallet at den delen av Vestre Viken jordskifterett som i dag tilhører Borgarting, skal overføres til Agder lagdømme. Mindretallet mener den delen av Vestre Viken jordskifterett som i dag hører til Borgarting, skal overføres til Eidsivating lagdømme.

Kapittel 26

Flertallets forslag til nye tingretter

26.1 Innledning

Ved utarbeidelsen av det konkrete strukturforlaget for tingrettene har Domstolkommisjonen delt seg i et flertall og et mindretall. Kommisjonens *flertall*, som består av kommisjonens leder Svendsen og medlemmene Bjørneset, Engstad, Juel, Katteland, Krokan, Moe, Otterstad, Røed Larsen, Sperre, Sunde, Urke, Østensen Berglund og Aarli, foreslår en tingrettsstruktur med totalt 22 rettskretser og 30 bemannede rettssteder. Nedenfor gis en oversikt over flertallets foreslåtte tingretter. Strukturforlaget fra kommisjonens *mindretall*, som består av medlemmene Askim og Hagen, fremgår av kapittel 28.

Opplysninger om hvilke lagmannsretter tingrettene hører til, må ses i sammenheng med kommisjonens forslag til justeringer av rettskretsinndeling på anneninstansnivå, se kapittel 24 og 25.

Skjæringstidspunktet 1. januar 2020 er benyttet for angivelsen av hvilke fylker tingrettene tilhører, og hvilke kommuner som inngår i den enkelte rettskrets. Det er dermed tatt utgangspunkt i nye fylkes- og kommunenavn som følger av regionreformen og kommunereformen.¹

Opplysninger om innbyggertall er hentet fra Statistisk sentralbyrås (SSB) nyeste befolkningsfremskrivninger, som strekker seg fram til 2040.² I tillegg til det totale innbyggertallet er antall innbyggere mellom 16 og 66 år angitt for hver rettskrets. Aldersintervallet er ment å fange opp at personer under 16 år og over 66 år i mindre grad besøker domstolene.

Informasjon om ansatte baserer seg på disponeringsskrivet for 2019. Tallene omfatter dommere, dommerfullmektiger og administrativt ansatte.³ Tallene er rundet av til nærmeste heltall. Angivelsen av ansatte er ikke normgivende, men

et uttrykk for antall ansatte i de domstolene som foreslås sammenslått. Det er ikke tatt hensyn til eventuelle justeringer i bemanningen som følge av at enkelte kommuner overføres fra en rettskrets til en annen, men dette er kommentert for noen mindre domstoler. Det er også grunn til å påpeke at bemanningstallene stadig endrer seg, og at de over tid antakelig vil bli lavere, se kapittel 31.

For hver tingrett er det anbefalt lokalisering for ett eller flere bemannede rettssteder. For nærmere informasjon vises det til redegjørelsene i punkt 18.3.8 og 18.3.9.

Forslagene til nye navn på tingrettene er ment å reflektere rettskretsenes geografiske utstrekning. Det er hentet inspirasjon fra både tidligere og nye fylkesnavn, selv om de ikke fullt ut sammenfaller med rettskretsgrensene. Slik er det imidlertid også for flere av dagens tingretter.

26.2 Ytre Finnmark tingrett

Lagdømme: Hålogaland

Fylke: Troms og Finnmark/Romsa ja Finnmárku/Tromssa ja Finnmarkku

Politidistrikt: Finnmark

Sammenslåing av: Øst-Finnmark tingrett, Hammerfest tingrett og Alta tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Alta, Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Hammerfest/Hámmerfeasta, Hasvik, Kvæningen, Lebesby, Loppa, Måsøy, Nordkapp, Vadsø, Vardø.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 53 970 / 35 794 (16–66 år)

2040: 56 970 / 34 518 (16–66 år)

¹ Fra 1. januar 2020 vil det være 11 fylker og 356 kommuner i Norge.

² Befolkningsfremskrivningene til SSB foreligger i flere alternativer. Innbyggertallene som presenteres her, er basert på hovedalternativet, det vil si befolkningsutviklingen SSB anser som mest sannsynlig.

³ Ressursgruppedommere fremgår ikke av oversikten, ettersom det varierer om disse i praksis inngår som en del av den enkelte tingretts bemanning.

Antall ansatte:

Dommere: 5
Dommerfullmektiger: 4
Administrativt personale: 12

Lokalisering: Alta og Vadsø

Særskilte bemerkninger:

Alta foreslås som hovedrettssted. For å sikre lokal tilstedeværelse flere steder i Finnmark anbefales det å opprettholde en avdeling i Vadsø. Forslaget om å samle fagmiljøet i Alta og Vadsø er ikke til hinder for at tingretten også disponerer lokaler i Hammerfest ved behov.

Sør-Varanger kommune, som i dag tilhører Øst-Finnmark tingrett, foreslås innlemmet i Indre Finnmark rettskrets, se punkt 26.3. Kvænangen kommune, som i dag tilhører Nord-Troms tingrett, foreslås overført til Ytre Finnmark tingrett.

26.3 Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett

Lagdømme: Hålogaland

Fylke: Troms og Finnmark/Romsa ja Finnmarkku/Tromssa ja Finnmarkku
Politidistrikt: Finnmark

Rettskrets (kommuner):

Deatnu/Tana, Guovdageaidnu/Kautokeino, Kárášjohka/Karasjok, Porsáŋgu/Porsanki/Porsanger, Unjárga/Nesseby, Sør-Varanger.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 23 369 / 15 479 (16–66 år)
2040: 21 942 / 12 711 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 1
Dommerfullmektiger: 2
Administrativt personale: 4

Lokalisering: Deatnu/Tana

Særskilte bemerkninger:

For å styrke den samiske dimensjonen i domstolene bør Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett bestå som en egen domstol og utvikles som en ressursdomstol for samiske saker, se punkt 17.7. Sør-Varanger kommune foreslås innlemmet i rettskretsen. Dette er hensiktsmessig både av geografiske hensyn og fordi det vil bidra til at domstolen blir noe større. Dom-

stolen bør kunne sette rett i Kirkenes. Som ressursdomstol og med den foreslåtte rettskretsinnordningen vil domstolen kunne ha behov for en noe økt bemanning.

26.4 Troms tingrett

Lagdømme: Hålogaland

Fylke: Troms og Finnmark/Romsa ja Finnmarkku/Tromssa ja Finnmarkku
Politidistrikt: Troms

Sammenslåing av: Nord-Troms tingrett og Senja tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Balsfjord, Bardu, Dyrøy, Gáivuotna/Kåfjord/Kaivuono, Karlsøy, Lyngen, Målselv, Nordreisa/Ráisa/Raisin, Senja, Skjervøy, Storfjord/Omasvuotna/Omasvuono, Sørreisa, Tromsø.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 130 194 / 87 218 (16–66 år)
2040: 137 465 / 83 803 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 12
Dommerfullmektiger: 3
Administrativt personale: 19

Lokalisering: Tromsø

Særskilte bemerkninger:

Det er vurdert å opprettholde Senja tingrett og utvide rettskretsen med enkelte tilgrensende kommuner. Ut fra sakstall og samlede dommerårsverk i Senja og Nord-Troms tingrett, anses det som en bedre løsning å slå sammen disse to tingrettene. Midtre Hålogaland tingrett, som nå omfatter tidligere Ofoten tingrett, er heller ikke større enn nødvendig (se punkt 26.5) slik at den rettskretsen ikke bør reduseres.

Kvænangen kommune, som i dag tilhører Nord-Troms tingrett, foreslås overført til Ytre Finnmark tingrett, se punkt 26.2.

26.5 Midtre Hålogaland tingrett

Lagdømme: Hålogaland

Fylke: Nordland og Troms og Finnmark/Romsa ja Finnmarkku/Tromssa ja Finnmarkku
Politidistrikt: Nordland og Troms

Sammenslåing av: Trondenes tingrett, Ofoten tingrett og Vesterålen tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Andøy, Bø (Nordland), Evenes, Gratangen, Hadsel, Harstad/Hársttåk, Ibestad, Kvæfjord, Loabåk/Lavangen, Lødingen, Narvik, Salangen, Sortland/Suortá, Tjeldsund/Dielddanuorri, Øksnes.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 96 252 / 60 091 (16–66 år)

2040: 98 462 / 55 760 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 5

Dommerfullmektiger: 4

Administrativt personale: 13

Lokalisering: Harstad

Særskilte bemerkninger:

Det er vurdert om Lofoten og Vesterålen bør tilhøre samme rettskrets. Av geografiske hensyn og for å sikre tilstrekkelig størrelse på begge domstolene foreslås det at Vesterålen blir en del av rettskretsen til Midtre Hålogaland tingrett, mens Lofoten blir en del av rettskretsen til Salten tingrett, se også punkt 26.6.

Hamarøy kommune, som i dag tilhører Ofoten tingrett, foreslås overført til Salten tingrett, se punkt 26.6.

26.6 Salten tingrett

Lagdømme: Hålogaland

Fylke: Nordland

Politidistrikt: Nordland

Sammenslåing av: Salten tingrett og Lofoten tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Beiarn, Bodø, Fauske/Fuosko, Flakstad, Gilde-skål, Hamarøy/Hábmer, Meløy, Moskenes, Røst, Saltdal, Steigen, Sørfold, Vestvågøy, Værøy, Vågan.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 105 708 / 69 082 (16–66 år)

2040: 112 508 / 67 083 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 6

Dommerfullmektiger: 5

Administrativt personale: 13

Lokalisering: Bodø og Svolvær

Særskilte bemerkninger:

Det er vurdert om Lofoten og Vesterålen bør tilhøre samme rettskrets. Av geografiske hensyn og for å sikre tilstrekkelig størrelse på begge domstolene foreslås det en deling, slik at Lofoten blir en del av Salten tingretts rettskrets. Lofoten tingrett og Salten tingrett har fra før av gode erfaringer med felles ledelse, og tingrettsdommeren i Lofoten er også dommer i Salten tingrett.

Bodø foreslås som hovedrettssted. Av hensyn til de geografiske forholdene foreslås det i tillegg å opprettholde en avdeling i Svolvær.

Hamarøy kommune, som i dag tilhører Ofoten tingrett, foreslås overført til Salten tingretts rettskrets.

26.7 Helgeland tingrett

Lagdømme: Hålogaland

Fylke: Nordland

Politidistrikt: Nordland og Trøndelag

Sammenslåing av: Rana tingrett, Alstahaug tingrett og Brønnøy tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Alstahaug, Aarborte/Hattfjelldal, Bindal, Brønnøy, Dønna, Grane, Hemnes, Herøy (Nordland), Leirfjord, Lurøy, Nesna, Rana, Rødøy, Sømna, Træna, Vefsn, Vega, Vevelstad.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 78 892 / 50 304 (16–66 år)

2040: 81 286 / 46 836 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 4

Dommerfullmektiger: 5

Administrativt personale: 15

Lokalisering: Mo i Rana

Særskilte bemerkninger:

Tingrettene i Helgeland foreslås sammenslått til én domstol. Det er ikke til hinder for at tingretten disponerer lokaler i Brønnøysund/Sandnessjøen og/eller Mosjøen ved behov.

26.8 Trøndelag tingrett

Lagdømme: Frostating

Fylke: Trøndelag/Trööndelage

Politidistrikt: Trøndelag

Sammenslåing av: Sør-Trøndelag tingrett, Fosen tingrett, Inntrøndelag tingrett og Namdal tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Flatanger, Frosta, Frøya, Grong, Heim, Hitra, Holtålen, Høylandet, Inderøy, Indre Fosen, Leka, Levanger, Lierne, Malvik, Melhus, Meråker, Midtre Gauldal, Namsos, Namsskogan, Nærøysund, Oppdal, Orkland, Osen, Overhalla, Raarvihke/Røyrvik, Rennebu, Rindal, Røros, Selbu, Skaun, Snåase/Snåsa, Steinkjer, Stjørdal, Trondheim, Tydal, Verdal, Ørland, Åfjord.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 467 521 / 304 853 (16–66 år)

2040: 520 948 / 314 754 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 23

Dommerfullmektiger: 8

Administrativt personale: 46

Lokalisering: Trondheim og Steinkjer

Særskilte bemerkninger:

Det foreslås en felles rettskrets for Trøndelag, med hovedrettssted i Trondheim. Av hensyn til de geografiske avstandene nord i rettskretsen foreslås det en avdeling i Steinkjer. Avdelingen vil bli av en slik størrelse at den isolert sett oppfyller kravene til et sterkt fagmiljø.

Rindal kommune, som i dag tilhører Nordmøre tingrett, foreslås overført til Trøndelag tingrett ettersom Rindal blir en del av Trøndelag fylke.

26.9 Møre og Romsdal tingrett

Lagdømme: Frostating

Fylke: Møre og Romsdal

Politidistrikt: Møre og Romsdal

Sammenslåing av: Nordmøre tingrett, Romsdal tingrett, Sunnmøre tingrett og Søre Sunnmøre tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Hareid, Herøy (Møre og Romsdal), Hustadvika,

Kristiansund, Molde, Rauma, Sande (Møre og Romsdal), Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørsta, Ålesund.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 267 584 / 170 120 (16–66 år)

2040: 287 757 / 167 763 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 13

Dommerfullmektiger: 6

Administrativt personale: 28

Lokalisering: Ålesund og Kristiansund

Særskilte bemerkninger:

Det foreslås en felles rettskrets for Møre og Romsdal, med Ålesund som hovedrettssted. Både Kristiansund og Molde er vurdert som aktuelle alternativer for en avdeling. For å sikre geografisk spredning av rettssteder anbefales det at avdelingen lokaliseres i Kristiansund.

Rindal kommune, som i dag tilhører Nordmøre tingrett, foreslås overført til Trøndelag tingrett, se punkt 26.8.

Medlemmet Bjørneset fratrådte under behandlingen av Møre og Romsdal tingrett.

26.10 Sogn og Fjordane tingrett

Lagdømme: Gulating

Fylke: Vestland

Politidistrikt: Vest

Rettskrets (kommuner):

Askvoll, Aurland, Bremanger, Fjaler, Gloppen, Gulen, Hyllestad, Høyanger, Kinn, Luster, Lærdal, Sogndal, Solund, Stad, Stryn, Sunnfjord, Vik, Årdal.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 108 973 / 68 880 (16–66 år)

2040: 112 435 / 64 085 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 6

Dommerfullmektiger: 3

Administrativt personale: 10

Lokalisering: Førde

Særskilte bemerkninger:

For å styrke Sogn og Fjordane tingrett anbefales Gulen kommune overført fra tidligere Bergen

tingrett. Det foreslås å samle domstolen i Førde. Det er ikke til hinder for at tingretten disponerer lokaler i Sogndal og/eller Nordfjordeid ved behov.

Medlemmene Otterstad og Urke fratrådte under behandlingen av Sogn og Fjordane tingrett.

26.11 Hordaland tingrett

Lagdømme: Gulating

Fylke: Vestland

Politidistrikt: Vest

Sammenslåing av: Bergen tingrett og deler av Hardanger tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Alver, Askøy, Austevoll, Austrheim, Bergen, Bjørnafjorden, Eidfjord, Fedje, Kvam, Masfjorden, Modalen, Osterøy, Samnanger, Ulvik, Vaksdal, Voss, Øygarden.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 456 799 / 303 472 (16–66 år)

2040: 521 248 / 323 177 (16–66 år)

*Antall ansatte:*⁴

Dommere: 33

Dommerfullmektiger: 13

Administrativt personale: 59

Lokalisering: Bergen

Særskilte bemerkninger:

Det foreslås en deling av rettskretsen til Hardanger tingrett, slik at kommunene Kvam, Ulvik og Eidfjord blir en del av rettskretsen til Hordaland tingrett, mens Ullensvang kommune blir en del av rettskretsen til Haugaland og Sunnhordland tingrett. Videre anbefales Gulen kommune overført til Sogn og Fjordane tingretts rettskrets, se punkt 26.10.

Anbefalingen om å samle fagmiljøet i Bergen er ikke til hinder for at tingretten disponerer lokaler på Voss og/eller i Hardanger ved behov.

26.12 Haugaland og Sunnhordland tingrett

Lagdømme: Gulating

⁴ De som i dag er tilsatt ved Hardanger tingrett, inngår i Hordaland tingrett i oversikten.

Fylke: Rogaland og Vestland

Politidistrikt: Sør-Vest og Vest

Sammenslåing av: Haugaland tingrett, Sunnhordland tingrett og deler av Hardanger tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Bokn, Bømlo, Etne, Fitjar, Haugesund, Karmøy, Kvinnherad, Sauda, Stord, Suldal, Sveio, Tysnes, Tysvær, Ullensvang, Utsira, Vindafjord.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 179 758 / 114 752 (16–66 år)

2040: 196 007 / 115 406 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 9

Dommerfullmektiger: 5

Administrativt personale: 19

Lokalisering: Haugesund

Særskilte bemerkninger:

Det foreslås en deling av rettskretsen til Hardanger tingrett, slik at nye Ullensvang kommune blir en del av rettskretsen til Haugaland og Sunnhordland tingrett, mens de øvrige kommunene blir en del av Hordaland tingretts rettskrets, se punkt 26.11.

26.13 Rogaland tingrett

Lagdømme: Gulating

Fylke: Rogaland og Agder

Politidistrikt: Sør-Vest

Sammenslåing av: Stavanger tingrett, Jæren tingrett og Dalane tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Bjerkreim, Eigersund, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Sandnes, Sirdal, Sokndal, Sola, Stavanger, Strand, Time.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 368 394 / 244 217 (16–66 år)

2040: 420 050 / 258 613 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 26

Dommerfullmektiger: 6

Administrativt personale: 42

Lokalisering: Stavanger

Særskilte bemerkninger:

Stavanger tingrett, Jæren tingrett og Dalane tingrett bør slås sammen til én domstol. Domstolen foreslås lokalisert i Stavanger, men det gjøres oppmerksom på at også Sandnes har vært vurdert som alternativt rettssted. Strukturendringsspørsmålet er for øvrig allerede under behandling i Rogaland, etter initiativ fra domstolene selv.

26.14 Agder tingrett

Lagdømme: Agder
Fylke: Agder
Politidistrikt: Agder

Sammenslåing av: Lister tingrett, Kristiansand tingrett og Aust-Agder tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Arendal, Birkenes, Bygland, Bykle, Evje og Hornnes, Farsund, Flekkefjord, Froland, Gjerstad, Grimstad, Hægebostad, Iveland, Kristiansand, Kvinesdal, Lillesand, Lindesnes, Lyngdal, Risør, Tvedestrand, Valle, Vegårshei, Vennesla, Åmli, Åseral.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 308 111 / 200 643 (16–66 år)
2040: 353 582 / 212 898 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 20
Dommerfullmektiger: 7
Administrativt personale: 38

Lokalisering: Kristiansand og Arendal

Særskilte bemerkninger:

Det foreslås en felles rettskrets for Agder, med Kristiansand som hovedrettssted. Geografiske forhold er i utgangspunktet ikke til hinder for å samle domstolen i ett tinghus. Domstolens størrelse målt etter dømmende årsverk tilsier likevel at det er mulig å opprettholde avdelinger på to rettssteder. Det foreslås derfor en avdeling i Arendal. Denne vil bli av en slik størrelse at den isolert sett oppfyller kravene til et sterkt fagmiljø.

26.15 Telemark tingrett

Lagdømme: Agder
Fylke: Vestfold og Telemark

Politidistrikt: Sør-Øst

Sammenslåing av: Vest-Telemark tingrett, Aust-Telemark tingrett og Nedre Telemark tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Bamble, Drangedal, Fyresdal, Hjartdal, Kragerø, Kviteseid, Midt-Telemark, Nissedal, Nome, Notodden, Porsgrunn, Seljord, Siljan, Skien, Tinn, Tokke, Vinje.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 174 269 / 112 267 (16–66 år)
2040: 186 256 / 109 461 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 11
Dommerfullmektiger: 4
Administrativt personale: 23

Lokalisering: Skien

Særskilte bemerkninger: Ingen

26.16 Vestfold tingrett

Lagdømme: Agder
Fylke: Vestfold og Telemark
Politidistrikt: Sør-Øst

Rettskrets (kommuner):

Færder, Holmestrand, Horten, Larvik, Sandefjord, Tønsberg.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 246 217 / 159 605 (16–66 år)
2040: 280 385 / 166 686 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 13
Dommerfullmektiger: 8
Administrativt personale: 28

Særskilte bemerkninger:

Vestfold tingrett ble etablert fra årsskiftet 2018/2019. Den består av de tidligere tingrettene i Larvik, Horten, Sandefjord og Tønsberg. Inntil videre fortsetter domstolen med fire bemannede rettssteder, men målet på sikt er at domstolen skal samlokaliseres i ett tinghus. Ettersom lokale prosesser for å bestemme lokalisering allerede er igangsatt, anbefales det her ikke noe sted for den nye tingretten. Ut fra hensyn til kommunikasjon,

befolkningstetthet mv. er det heller ingen av de aktuelle byene som peker seg spesielt ut.

26.17 Buskerud tingrett

Lagdømme: Agder

Fylke: Viken og Innlandet

Politidistrikt: Sør-Øst og Innlandet

Sammenslåing av: Drammen tingrett, Kongsberg og Eiker tingrett, Hallingdal tingrett og Valdres tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Drammen, Etnedal, Flesberg, Flå, Gol, Hemsedal, Hol, Kongsberg, Krødsherad, Lier, Modum, Nes (Buskerud), Nord-Aurdal, Nore og Uvdal, Rollag, Sigdal, Sør-Aurdal, Vang, Vestre Slidre, Øvre Eiker, Øystre Slidre, Ål.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 222 548 / 145 290 (16–66 år)

2040: 252 703 / 153 548 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 16

Dommerfullmektiger: 10

Administrativt personale: 33

Lokalisering: Drammen, Nesbyen

Særskilte bemerkninger:

Drammen foreslås som hovedrettssted. Av hensyn til tilgjengelighet og reiseavstand foreslås det å opprettholde en avdeling i Nesbyen. Kommunene Etnedal, Vestre Slidre, Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Vang og Øystre Slidre, som i dag utgjør Valdres tingretts rettskrets, foreslås innlemmet i rettskretsen til Buskerud tingrett med tilhørighet til avdelingen på Nesbyen.

Valget av Nesbyen skyldes blant annet at jordskifterettene i Valdres og Hallingdal foreslås samlet i en rettskrets, lokalisert i Nesbyen, se punkt 27.12. Det er da naturlig at tingrettene fra de samme områdene samles der, slik at tingretten og jordskifteretten har sammenfallende rettskretser. Løsningen vil skape et sterkt fagmiljø ved avdelingen i Nesbyen.

Domstolen foreslås overført fra Borgarting lagmannsrett til Agder lagmannsrett. Det er dissens på dette punktet, se punkt 24.7.

26.18 Innlandet tingrett

Lagdømme: Eidsivating

Fylke: Innlandet

Politidistrikt: Innlandet

Sammenslåing av: Nord-Gudbrandsdal tingrett, Sør-Gudbrandsdal tingrett, Nord-Østerdal tingrett, Sør-Østerdal tingrett, Gjøvik tingrett og Hedmarken tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Alvdal, Dovre, Elverum, Engerdal, Folldal, Gausdal, Gjøvik, Gran, Hamar, Lesja, Lillehammer, Lom, Løten, Nord-Fron, Nordre Land, Os (Hedmark), Rendalen, Ringebu, Ringsaker, Sel, Skjåk, Stange, Stor-Elvdal, Søndre Land, Sør-Fron, Tolga, Trysil, Tynset, Vestre Toten, Vågå, Våler (Hedmark), Østre Toten, Øyer, Åmot, Åsnes.

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 341 176 / 218 705 (16–66 år)

2040: 368 390 / 216 511 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 15

Dommerfullmektiger: 9

Administrativt personale: 36

Lokalisering: Hamar, Gjøvik og Tynset

Særskilte bemerkninger:

Det foreslås en felles rettskrets for Innlandet fylke, med avdelinger på flere rettssteder. Hovedrettsstedet foreslås lagt til Hamar. Av hensyn til tilgjengelighet og reisetid foreslås det å opprettholde en avdeling på Tynset. Domstolens størrelse målt etter dømmende årsverk tilsier videre at det er mulig å opprettholde en avdeling på Gjøvik. Avdelingen på Gjøvik vil bli av en slik størrelse at den isolert sett oppfyller kravene til et sterkt fagmiljø. Det gjøres oppmerksom på at Lillehammer har vært vurdert som alternativt rettssted for en avdeling.

Kommunene Etnedal, Vestre Slidre, Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Vang og Øystre Slidre, som i dag utgjør Valdres tingretts rettskrets, anbefales innlemmet i Buskerud tingrett, se punkt 26.17. Det foreslås videre at Lunner kommune, som i dag tilhører Gjøvik tingrett, overføres til Ringelike, Asker og Bærum tingrett, ettersom Lunner blir en del av Viken fylke.

26.19 Romerike tingrett

Lagdømme: Eidsivating
Fylke: Viken og Innlandet
Politidistrikt: Øst og Innlandet

Sammenslåing av: Nedre Romerike tingrett, Øvre Romerike tingrett og Glåmdal tingrett.

Rettskrets (kommuner):
Aurskog-Høland, Eidskog, Eidsvoll, Gjerdrum, Grue, Hurdal, Kongsvinger, Lillestrøm, Lørenskog, Nannestad, Nes (Akershus), Nittedal, Nord-Odal, Rælingen, Sør-Odal, Ullensaker.

Innbyggertall i rettskretsen:
2020: 339 991 / 224 980 (16–66 år)
2040: 413 010 / 253 370 (16–66 år)

Antall ansatte:
Dommere: 18
Dommerfullmektiger: 10
Administrativt personale: 31

Særskilte bemerkninger:
Det foreslås at Nedre Romerike tingrett, Øvre Romerike tingrett og Glåmdal tingrett slås sammen til en domstol.

Et forslag om sammenslåing av Nedre Romerike og Øvre Romerike tingretter ble sendt på høring av Justis- og beredskapsdepartementet den 24. juni 2019. Ettersom spørsmålet om et felles tinghus skal behandles i en egen prosess på et senere tidspunkt, foreslås det ikke her noen lokalisering.

26.20 Follo tingrett

Lagdømme: Eidsivating
Fylke: Viken
Politidistrikt: Øst

Sammenslåing av: Follo tingrett og Heggen og Frøland tingrett.

Rettskrets (kommuner):
Enebakk, Frogn, Indre Østfold, Marker, Nesodden, Nordre Follo, Skiptvet, Vestby, Ås.

Innbyggertall i rettskretsen:
2020: 197 343 / 128 396 (16–66 år)
2040: 230 620 / 138 575 (16–66 år)

Antall ansatte:
Dommere: 10
Dommerfullmektiger: 5
Administrativt personale: 19

Lokalisering: Ski

Særskilte bemerkninger:
Follo tingrett og de fem tingrettene i Østfold er vurdert sammenslått til én domstol. Av hensyn til befolkningsvekst og beliggenhet foreslås det i stedet at Follo tingrett og Heggen og Frøland tingrett slås sammen til én domstol, med tinghus på Ski.

Domstolen foreslås overført fra Borgarting lagmannsrett til Eidsivating lagmannsrett, jf. punkt 25.6.

26.21 Østfold tingrett

Lagdømme: Eidsivating
Fylke: Viken
Politidistrikt: Øst

Sammenslåing av: Moss tingrett, Sarpsborg tingrett, Halden tingrett og Fredrikstad tingrett.

Rettskrets (kommuner):
Aremark, Fredrikstad, Halden, Hvaler, Moss, Rakkestad, Råde, Sarpsborg, Våler (Østfold).

Innbyggertall i rettskretsen:
2020: 247 619 / 161 017 (16–66 år)
2040: 285 460 / 171 191 (16–66 år)

Antall ansatte:
Dommere: 15
Dommerfullmektiger: 8
Administrativt personale: 30

Særskilte bemerkninger:
Det er vurdert om det bør være én felles rettskrets for de fem tingrettene i Østfold og Follo tingrett. Av hensyn til befolkningsvekst og beliggenhet foreslås det likevel at tingrettene i Fredrikstad, Halden, Moss og Sarpsborg slås sammen til én domstol, og at Follo tingrett og Heggen og Frøland tingrett slås sammen til én domstol, se punkt 26.20.

Et forslag om sammenslåing av tingrettene i Fredrikstad, Halden, Moss og Sarpsborg ble sendt på høring av Justis- og beredskapsdepartementet den 27. mai 2019. Ettersom spørsmålet om et felles tinghus for den nye domstolen skal behandles i en egen prosess på et senere tids-

punkt, foreslås det ikke her noen lokalisering. Ut fra hensyn til kommunikasjon, befolkningstetthet mv. er det heller ingen av de aktuelle byene som peker seg spesielt ut.

Domstolen foreslås overført fra Borgarting lagmannsrett til Eidsivating lagmannsrett, jf. punkt 25.6.

26.22 Oslo tingrett

Lagdømme: Borgarting

Fylke: Oslo

Politidistrikt: Oslo

Sammenslåing av: Oslo tingrett og Oslo byfogdembete.

Rettskrets (kommuner): Oslo

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 687 326 / 490 595 (16–66 år)

2040: 815 514 / 553 626 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 97

Dommerfullmektiger: 28

Administrativt personale: 123

Tinghusservice: 21

Lokalisering: Oslo

Særskilte bemerkninger:

Kommisjonen foreslår at Oslo tingrett og Oslo byfogdembete slås sammen til en fullfaglig tingrett, se punkt 12.5.

Kommisjonens leder Svendsen fratradte under behandlingen av Oslo tingrett.

26.23 Ringerike, Asker og Bærum tingrett

Lagdømme: Borgarting

Fylke: Viken

Politidistrikt: Oslo og Sør-Øst

Sammenslåing av: Ringerike tingrett og Asker og Bærum tingrett.

Rettskrets (kommuner):

Asker, Bærum, Hole, Jevnaker, Lunner, Ringerike

Innbyggertall i rettskretsen:

2020: 265 637 / 171 884 (16–66 år)

2040: 303 246 / 182 365 (16–66 år)

Antall ansatte:

Dommere: 15

Dommerfullmektiger: 2

Administrativt personale: 23

Lokalisering: Sandvika

Særskilte bemerkninger:

Lunner kommune, som i dag tilhører Gjøvik tingrett, foreslås overført til Ringerike, Asker og Bærum tingrett, se punkt 26.18.

26.24 Oversikt over eksisterende og foreslått tingrettsstruktur

Eksisterende tingrett	Rettssteder	Foreslått tingrett	Foreslåtte rettssteder
Alta	Alta	Ytre Finnmark	Alta Vadsø
Hammerfest	Hammerfest		
Øst-Finnmark (eks. Sør-Varanger)	Vadsø		
Nord-Troms (Kvænangen)	Tromsø		
Øst-Finnmark (Sør-Varanger)	Vadsø	Indre Finnmark	Deatnu/Tana
Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark	Deatnu/Tana		
Nord-Troms (eks. Kvænangen)	Tromsø	Troms	Tromsø
Senja	Finnsnes		
Trondenes	Harstad	Midtre Hålogaland	Harstad
Vesterålen	Sortland		
Ofoten (eks. Hamarøy)	Narvik		
Ofoten (Hamarøy)	Narvik		
Lofoten	Svolvær	Salten	Svolvær Bodø
Salten	Bodø		
Rana	Mo i Rana	Helgeland	Mo i Rana
Alstahaug	Sandnessjøen		
Brønnøy	Brønnøysund		
Namdal	Namsos	Trøndelag	Steinkjer Trondheim
Inntrøndelag	Steinkjer		
Fosen	Brekstad		
Sør-Trøndelag	Trondheim		
Nordmøre (Rindal)	Kristiansund		
Nordmøre (eks. Rindal)	Kristiansund		
Romsdal	Molde	Møre og Romsdal	Kristiansund Ålesund
Sunnmøre	Ålesund		
Søre Sunnmøre	Volda		
Sogn og Fjordane	Førde, Sogndal	Sogn og Fjordane	Førde
Bergen (Gulen)	Bergen		
Bergen (eks. Gulen)	Bergen	Hordaland	Bergen
Hardanger (eks. Ullensvang)	Norheimsund		
Hardanger (Ullensvang)	Odda, Lofthus	Haugaland og Sunnhordland	Haugesund
Sunnhordland	Stord		
Haugaland	Haugesund		
Stavanger	Stavanger	Rogaland	Stavanger
Jæren	Sandnes		
Dalane	Eigersund		

Figur 26.1 Strukturspeil tingretter

Eksisterende tingrett	Rettssteder	Foreslått tingrett	Foreslåtte rettssteder
Lister	Farsund	Agder	Kristiansand Arendal
Kristiansand	Kristiansand		
Aust-Agder	Arendal		
Vest-Telemark	Kviteseid	Telemark	Skien
Aust-Telemark	Notodden		
Nedre Telemark	Skien		
Vestfold	Horten, Larvik, Sandefjord, Tønsberg	Vestfold	
Valdres	Fagernes	Buskerud	Nesbyen Drammen
Hallingdal	Nesbyen		
Kongsberg og Eiker	Kongsberg, Hokksund		
Drammen	Drammen		
Nord-Gudbrandsdal	Vågå	Innlandet	Tynset Gjøvik Hamar
Sør-Gudbrandsdal	Lillehammer		
Nord-Østerdal	Tynset		
Sør-Østerdal	Elverum		
Gjøvik (eks. Lunner)	Gjøvik		
Hedmarken	Hamar		
Øvre Romerike	Eidsvoll	Romerike	
Nedre Romerike	Lillestrøm		
Glåmdal	Kongsvinger		
Follo	Ski	Follo	Ski
Heggen og Frøland	Mysen	Østfold	
Moss	Moss		
Sarpsborg	Sarpsborg		
Halden	Halden		
Fredrikstad	Fredrikstad		
Oslo tingrett	Oslo	Oslo	Oslo
Oslo byfogdembete	Oslo		
Ringerike	Hønefoss	Ringerike, Asker og Bærum	Sandvika
Asker og Bærum	Sandvika		
Gjøvik (Lunner)	Gjøvik		

Figur 26.2 Strukturspeil tingretter (fortsettelse)

Eksisterende tingrett	Total saksinnang 2008 til 2018	Andel av saksinnang på landsbasis (2008–2018)	Saksinnang, gjennomsnitt per år	Anslått saksvekst 2019–2040	Foreslått tingrett	Anslått saksvekst 2019–2040 (foreslått tingrett)
Øst-Finnmark	9 325	0,8 %	848	-10 %	Ytre Finnmark	-5 %
Hammerfest	4 918	0,4 %	447	-2 %		
Alta	4 968	0,5 %	452	0 %		
Indre Finnmark	4 389	0,4 %	399	-25 %	Indre Finnmark ¹	47 %
Nord-Troms	23 538	2,1 %	2 140	-3 %	Troms	-3 %
Senja	5 854	0,5 %	532	-5 %		
Trondenes	5 546	0,5 %	504	-12 %	Midtre Hålogaland	-7 %
Ofoten	6 663	0,6 %	606	-3 %		
Vesterålen	6 679	0,6 %	607	-8 %		
Salten	13 868	1,3 %	1 261	-3 %	Salten	-3 %
Lofoten	4 893	0,4 %	445	-3 %		
Rana	8 911	0,8 %	810	-6 %	Helgeland	-7 %
Alstahaug	7 140	0,6 %	649	-9 %		
Brønnøy	1 871	0,2 %	170	-4 %		
Namdal	5 666	0,5 %	515	0 %	Trøndelag	4 %
Inntrøndelag	22 535	2,0 %	2 049	1 %		
Fosen	5 541	0,5 %	504	-2 %		
Sør-Trøndelag	47 210	4,3 %	4 292	6 %		
Nordmøre	10 357	0,9 %	942	-12 %	Møre og Romsdal	-1 %
Romsdal	8 056	0,7 %	732	1 %		
Sunnmøre	19 674	1,8 %	1 789	4 %		
Søre Sunnmøre	4 218	0,4 %	383	-5 %		
Sogn og Fjordane	17 900	1,6 %	1 627	-8 %	Sogn og Fjordane	-8 %
Bergen	88 815	8,1 %	8 074	7 %	Hordaland	6 %
Hardanger ²	2 961	0,3 %	269	-14 %		
Sunnhordland	7 695	0,7 %	700	7 %	Haugaland og Sunnhordland	0 %
Haugaland	22 434	2,0 %	2 039	0 %		
Stavanger	35 834	3,2 %	3 258	-1 %	Rogaland	5 %
Jæren	25 907	2,3 %	2 355	16 %		
Dalane	4 786	0,4 %	435	2 %		
Lister	6 041	0,5 %	549	4 %	Agder	7 %
Kristiansand	39 985	3,6 %	3 635	8 %		
Aust-Agder	22 860	2,1 %	2 078	5 %		

Figur 26.3 Historisk og forespeilet saksinnang

¹ Saksveksten til Indre Finnmark tingrett skyldes at Sør-Varanger kommune overføres til domstolen.

² Saksmengden til Hardanger tingrett er proporsjonalfordelt til kommuner på bakgrunn av innbyggertall, og deretter fordelt til de nye rettskretsene.

Eksisterende tingrett	Total saksinnngang 2008 til 2018	Andel av saksinnngang på landsbasis (2008–2018)	Saksinnngang, gjennomsnitt per år	Anslått saksvekst 2019–2040	Foreslått tingrett	Anslått saksvekst 2019–2040 (foreslått tingrett)
Vest-Telemark	2 279	0,2 %	207	-7 %	Telemark	-3 %
Aust-Telemark	5 527	0,5 %	502	0 %		
Nedre Telemark	30 007	2,7 %	2 728	-3 %		
Vestfold	48 779	4,4 %	4 434	10 %	Vestfold	10 %
Valdres	2 711	0,2 %	246	-8 %	Buskerud ¹	-10 %
Hallingdal	3 261	0,3 %	296	-8 %		
Kongsberg og Eiker	15 922	1,4 %	1 447	-23 %		
Drammen	29 944	2,7 %	2 722	-3 %		
Nord-Gudbrandsdal	2 963	0,3 %	269	-14 %	Innlandet	0 %
Sør-Gudbrandsdal	5 232	0,5 %	476	1 %		
Nord-Østerdal	3 623	0,3 %	329	-14 %		
Sør-Østerdal	11 075	1,0 %	1 007	0 %		
Gjøvik	14 051	1,3 %	1 277	0 %		
Hedmarken	15 541	1,4 %	1 413	4 %		
Øvre Romerike	15 471	1,4 %	1 406	20 %	Romerike	14 %
Nedre Romerike	34 704	3,1 %	3 155	17 %		
Glåmdal	11 271	1,0 %	1 025	-5 %		
Follo	22 894	2,1 %	2 081	9 %	Follo	9 %
Heggen og Frøland	10 947	1,0 %	995	8 %		
Moss	13 809	1,3 %	1 255	11 %	Østfold	7 %
Sarpsborg	14 133	1,3 %	1 285	2 %		
Halden	18 846	1,7 %	1 713	6 %		
Fredrikstad	17 890	1,6 %	1 626	8 %		
Oslo tingrett og byfogdembete	211 953	19,2 %	19 268	14 %	Oslo	14 %
Ringerike	7 783	0,7 %	708	8 %	Ringerike, Asker og Bærum ²	21 %
Asker og Bærum	25 418	2,3 %	2 311	25 %		

Figur 26.4 Historisk og forespeilet saksinnngang (fortsettelse)

¹ Nedre Eiker kommune blir en del av Drammen kommune, og Hurum og Røyken kommuner blir en del av Asker kommune i 2020. Kommunesammenslåingene har betydning for den anslåtte saksveksten til Kongsberg og Eiker tingrett, Drammen tingrett og Asker og Bærum tingrett.

² Kommunesammenslåinger har betydning for den anslåtte saksveksten til Asker og Bærum tingrett.

Kapittel 27

Flertallets forslag til nye jordskifteretter

27.1 Innledning

Kommisjonen har delt seg i et flertall og et mindretall også ved utarbeidelsen av forslag til ny struktur for jordskifterettene. Kommisjonens *flertall*, som består av kommisjonens leder Svendsen og medlemmene Bjørneset, Engstad, Juel, Kattelund, Krokan, Moe, Otterstad, Røed Larsen, Sperre, Sunde, Urke, Østensen Berglund og Aarli, foreslår en jordskifterettsstruktur med totalt 13 rettskretser og 20 bemannede rettssteder. Nedenfor gis en oversikt over flertallets foreslåtte jordskifteretter.

Blant flertallet har medlemmet Otterstad et noe annet syn enn resten på spørsmålet om lokalisering av enkelte avdelinger og på hvordan grensen mellom noen av rettskretsene bør trekkes. Særmerknaden fremgår av punkt 27.15. Strukturforslaget fra kommisjonens *mindretall*, som består av medlemmene Askim og Hagen, fremgår av kapittel 28.

Opplysninger om hvilke lagmannsretter jordskifterettene tilhører, må ses i sammenheng med kommisjonens forslag til justeringer av rettskretsinnndeling på anneninstansnivå, se kapittel 24 og 25.

Skjæringstidspunktet 1. januar 2020 er benyttet for angivelsen av hvilke fylker jordskifterettene tilhører. Det er dermed tatt utgangspunkt i den nye fylkesinnndelingen som følge av regionreformen. Angivelsen av rettskretser må ses i sammenheng med kriteriet om sammenfallende rettskretser med tingrettene. For informasjon om hvilke kommuner som inngår i den enkelte rettskrets, vises det til forslaget til nye tingretter i kapittel 26.

Informasjon om antall ansatte baserer seg på disponeringsskriv for 2019.¹ Angivelsen av ansatte er ikke normgivende, men et uttrykk for antall ansatte i de jordskifterettene som foreslås sammenslått. Det er ikke tatt hensyn til eventuelle justeringer i bemanningen som følge av at enkelte kommuner overføres fra en rettskrets til en

annen. Det er også grunn til å påpeke at bemanningstallene stadig endrer seg, og at de er gitt for dagens struktur.

Når det gjelder forslag til nye navn på jordskifterettene, vises det til punkt 26.1 ovenfor.

27.2 Troms og Finnmark jordskifterett

Lagdømme: Hålogaland

Fylke: Troms og Finnmark/Romsa ja Finnmarku/Tromssa ja Finnmarkku og Nordland

Rettskrets: Dekker rettskretsen til Indre Finnmark tingrett, Ytre Finnmark tingrett, Troms tingrett, Midtre Hålogaland tingrett og deler av Salten tingrett (kommunene Vågan, Flakstad, Vestvågøy og Moskenes).

Antall ansatte:

Dommere: 7

Dommerfullmektiger: 2

Ingeniører: 8

Saksbehandlere: 7

Lokalisering: Tromsø, Harstad og Vadsø

Særskilte bemerkninger:

Det foreslås en felles rettskrets for Troms og Finnmark fylke samt deler av Nordland fylke. Tromsø foreslås som hovedrettssted. Av geografiske forhold bør det opprettholdes avdelinger i både Vadsø og Harstad.

En felles rettskrets vil gi større fagmiljø, mulighet for en viss spesialisering og bedre fleksibilitet i avviklingen av sakene. Det er omfattende reindrift både i Troms og Finnmark, og hensynet til den samiske dimensjonen gjør seg gjeldende i hele den nye regionen. Reiseavstanden fra det foreslåtte hovedrettsstedet i Tromsø til eksempelvis Alta og Kautokeino er bare marginalt lengre enn fra avdelingen i Vadsø, noe som reduserer sårbarheten ved å ha en liten avdeling. I Vadsø blir

¹ Landskonsulenter er ikke oppgitt, ettersom de har en støttefunksjon for alle jordskifterettene.

avdelingen samlokalisert med avdelingen til Ytre Finnmark tingrett.

For å sikre et sterkt fagmiljø ved avdelingen i Harstad foreslås det et unntak fra kriteriet om sammenfallende rettskretser mellom tingretter og jordskifteretter. Det innebærer at hele Lofoten og Vesterålen blir en del av rettskretsen til Troms og Finnmark jordskifterett, selv om Lofoten inngår i Salten tingretts rettskrets, se punkt 26.6. Bakgrunnen for dette er at det for jordskifterettens ingeniører er mer hensiktsmessig å bruke bil til oppdragene enn fly, som vil være alternativet dersom det skal reises ut fra Bodø. Forslaget er ikke til hinder for at Troms og Finnmark jordskifterett disponerer lokaler i Svolvær ved behov.

27.3 Nordland jordskifterett

Lagdømme: Hålogaland
Fylke: Nordland

Rettskrets:

Dekker rettskretsen til Helgeland tingrett og Salten tingrett, bortsett fra kommunene Vågan, Flakstad, Vestvågøy og Moskenes (som dekkes av Troms og Finnmark jordskifterett).

Antall ansatte:

Dommere: 4
Dommerfullmektiger: 0
Ingeniører: 5
Saksbehandlere: 2

Lokalisering: Bodø og Mo i Rana

Særskilte bemerkninger:

Det foreslås en felles rettskrets for det meste av Nordland fylke. Dette vil gi økt fleksibilitet i avviklingen av sakene. Bodø foreslås som hovedrettssted. Av hensyn til geografiske forhold bør det opprettholdes en avdeling på Helgeland. Denne foreslås samlokalisert med Helgeland tingrett i Mo i Rana, se punkt 26.7. Forslaget er ikke til hinder for at Nordland jordskifterett disponerer lokaler i Mosjøen/et annet sted på Helgeland ved behov.

27.4 Trøndelag jordskifterett

Lagdømme: Frostating

Fylke: Trøndelag/Trööndelag

Rettskrets: Dekker Trøndelag tingretts rettskrets.

Antall ansatte:

Dommere: 7
Dommerfullmektiger: 2
Ingeniører: 5
Saksbehandlere: 5

Lokalisering: Trondheim og Steinkjer

Særskilte bemerkninger:

Geografiske forhold tilsier at det bør være to bemannede rettssteder i Trøndelag fylke. Det foreslås likevel én rettskrets, med hovedrettssted i Trondheim og en avdeling i Steinkjer, samlokalisert med Trøndelag tingrett, se punkt 26.8.

27.5 Møre og Romsdal jordskifterett

Lagdømme: Frostating

Fylke: Møre og Romsdal

Rettskrets: Dekker rettskretsen til Møre og Romsdal tingrett.

Antall ansatte:

Dommere: 6
Dommerfullmektiger: 1
Ingeniører: 7
Saksbehandlere: 4

Lokalisering: Ålesund og Kristiansund

Særskilte bemerkninger:

Det foreslås én jordskifterett for Møre og Romsdal fylke, med hovedrettssted i Ålesund. Både Kristiansund og Molde er vurdert som aktuelle alternativer for en avdeling. For å sikre geografisk spredning av rettssteder anbefales det at en avdeling lokaliseres i Kristiansund, samlokalisert med Møre og Romsdal tingrett, se punkt 26.9.

Medlemmet Bjørneset fratradte under behandlingen av Møre og Romsdal jordskifterett.

27.6 Sogn og Fjordane jordskifterett

Lagdømme: Gulating

Fylke: Vestland

Rettskrets: Dekker rettskretsen til Sogn og Fjordane tingrett.

Antall ansatte:

Dommere: 7
Dommerfullmektiger: 0

Ingeniører: 7
Saksbehandlere: 6

Lokalisering: Førde

Særskilte bemerkninger:

Jordskifterettene i Sogn og Fjordane foreslås sammen slått til én domstol i Førde, samlokalisert med Sogn og Fjordane tingrett. Forslaget er ikke til hinder for at jordskifteretten disponerer lokaler i Sogndal og/eller Nordfjordeid ved behov, se også punkt 26.10.

Medlemmene Otterstad og Urke fratradte under behandlingen av Sogn og Fjordane jordskifterett.

27.7 Hordaland jordskifterett

Lagdømme: Gulating
Fylke: Vestland

Rettskrets: Dekker rettskretsen til Hordaland tingrett.

Antall ansatte:
Dommere: 5
Dommerfullmektiger: 0
Ingeniører: 5
Saksbehandlere: 3

Lokalisering: Bergen

Særskilte bemerkninger:

Det foreslås at Nord- og Midhordland jordskifterett og Indre Hordaland jordskifterett sammen slås til en domstol i Bergen, samlokalisert med Hordaland tingrett. Forslaget er ikke til hinder for at jordskifteretten disponerer lokaler på Voss og/eller i Hardanger ved behov.

27.8 Haugaland og Sunnhordland jordskifterett

Lagdømme: Gulating
Fylke: Rogaland og Vestland

Rettskrets: Dekker rettskretsen til Haugaland og Sunnhordland tingrett.

Antall ansatte:
Dommere: 2
Dommerfullmektiger: 2

Ingeniører: 3
Saksbehandlere: 2

Lokalisering: Haugesund

Særskilte bemerkninger:

I dag ligger Haugalandet og Sunnhordland jordskifterett i Leirvik. Jordskifteretten foreslås samlokalisert med Haugaland og Sunnhordland tingrett i Haugesund, se punkt 26.12. Utvidelsen av rettskretsen vil kunne innebære et behov for en noe økt bemanning.

27.9 Rogaland jordskifterett

Lagdømme: Gulating
Fylke: Rogaland og Agder

Rettskrets: Dekker Rogaland tingretts rettskrets.

Antall ansatte:
Dommere: 2
Dommerfullmektiger: 0
Ingeniører: 2
Saksbehandlere: 2

Lokalisering: Stavanger

Særskilte bemerkninger:

Rettskretsen blir noe større enn tidligere, etter som grensene sammenfaller med rettskretsen til Rogaland tingrett. Utvidelsen av rettskretsen vil kunne innebære et behov for en noe økt bemanning.

27.10 Agder jordskifterett

Lagdømme: Agder
Fylke: Agder

Rettskrets: Dekker Agder tingretts rettskrets.

Antall ansatte:
Dommere: 9
Dommerfullmektiger: 0
Ingeniører: 4
Saksbehandlere: 4

Lokalisering: Kristiansand

Særskilte bemerkninger: Ingen

27.11 Telemark jordskifterett

Lagdømme: Agder
Fylke: Vestfold og Telemark

Rettskrets: Dekker Telemark tingretts rettskrets.

Antall ansatte:
Dommere: 5
Dommerfullmektiger: 1
Ingeniører: 5
Saksbehandlere: 3

Lokalisering: Skien

Særskilte bemerkninger:

Som følge av flertallets og mindretallets ulike syn på rettskretsjusteringene på anneninstansnivå, mener mindretallet at den delen av rettskretsen til Vestre Viken jordskifterett som dekker Vestfold tingrett, skal inngå i Telemark jordskifterett, se punkt 27.12.

27.12 Vestre Viken jordskifterett

Lagdømme: Agder
Fylke: Viken, Innlandet og Vestfold og Telemark

Rettskrets:
Dekker rettskretsen til Buskerud tingrett og Ringerike, Asker og Bærum tingrett og Vestfold tingrett.

Antall ansatte:
Dommere: 9
Dommerfullmektiger: 1
Ingeniører: 8
Saksbehandlere: 5

Lokalisering: Drammen og Nesbyen

Særskilte bemerkninger:

Drammen foreslås som hovedrettssted. Av hensyn til reiseavstand og tilgjengelighet bør det opprettholdes en avdeling i Nesbyen, samlokalisert med Buskerud tingretts avdelingskontor der, se punkt 26.17.

Jordskifteretten foreslås overført fra Borgarting lagmannsrett til Agder lagmannsrett. Det er dissens på dette punktet, se punkt 24.7. Som følge av flertallets og mindretallets ulike syn på rettskretsjusteringene på anneninstansnivå, mener mindretallet at den delen av rettskretsen til Vestre Viken jordskifterett som dekker Vestfold tingrett, skal inngå i Telemark jordskifterett i stedet.

27.13 Innlandet jordskifterett

Lagdømme: Eidsivating
Fylke: Innlandet

Rettskrets: Dekker Innlandet tingretts rettskrets.

Antall ansatte:
Dommere: 12
Dommerfullmektiger: 0
Ingeniører: 11
Saksbehandlere: 9

Lokalisering: Hamar og Tynset

Særskilte bemerkninger:

Hamar foreslås som hovedrettssted. Av hensyn til reiseavstand og tilgjengelighet bør det opprettholdes en avdeling på Tynset, samlokalisert med Innlandet tingretts avdelingskontor, se punkt 26.18. Det gjøres oppmerksom på at Lillehammer har vært vurdert som rettssted for en jordskifterett i Oppland unntatt Valdres og som alternativt rettssted for en avdeling.

27.14 Østre Viken jordskifterett

Lagdømme: Eidsivating
Fylke: Innlandet, Oslo og Viken

Rettskrets:
Dekker rettskretsen til Romerike tingrett, Oslo tingrett, Follo tingrett og Østfold tingrett.

Antall ansatte:
Dommere: 7
Dommerfullmektiger: 1
Ingeniører: 9
Saksbehandlere: 4

Særskilte bemerkninger:

Av hensyn til å skape et sterkt jordskiftefaglig miljø med tilstrekkelig saksinngang foreslås Østre Viken jordskifterett etablert. Jordskifteretten bør dekke rettskretsen til Romerike tingrett, Oslo tingrett, Follo tingrett og Østfold tingrett. Hensynet til tilgjengelighet er ikke til hinder for dette. Jordskifteretten bør kunne disponere lokaler i alle tingrettene i rettskretsen ved behov.

Østre Viken jordskifterett foreslås i første omgang videreført i Lillestrøm. For øvrig må lokaliseringsspørsmålet ses i sammenheng med de lokale prosessene knyttet til tingrettene i retts-

kretsen. Jordskifteretten bør i alle tilfelle lokaliseres utenfor Oslo.

27.15 Særmerknad fra medlemmet Otterstad

Medlemmet Otterstad ønsker å presisere at han opprinnelig hadde følgende forslag til jordskifterettsstrukturen:

- Finnmark jordskifterett i Vadsø, samlokalisert med Ytre Finnmark tingretts avdeling.
- Troms jordskifterett i Tromsø, samlokalisert med Troms tingrett.
- Midtre Hålogaland jordskifterett i Harstad, samlokalisert med Midtre Hålogaland tingrett.
- Jordskifterettsavdeling og tingrettsavdeling i Voss, henholdsvis under Hordaland jordskifterett og Hordaland tingrett, og slik at hele rettskretsen til nåværende Hardanger tingrett skal inngå i rettskretsene til de to nevnte domstolene. Det forutsettes at avdelingene i Voss samlokaliseres.
- Jordskifterettsavdeling i Arendal under Agder

jordskifterett, samlokalisert med tingrettsavdelingen under Agder tingrett.

- Jordskifterettsavdeling i Østfold under Østre Viken jordskifterett, samlokalisert med Østfold tingrett.

Siden forslaget ikke støttes av noen andre av medlemmene som utgjør flertallet, har medlemmet Otterstad valgt å ikke følge opp forslaget formelt i form av dissens.

Medlemmet Otterstad viser til de kriteriene for rettskretsinnndeling og lokalisering i en ny jordskiftestruktur som fremgår av kapittel 23. Det er særlig grunn til å fremheve rekrutteringssituasjonen. Det har over tid vært lav søknad både til jordskiftedommerembeter og ingeniørstillinger, se punkt 22.2. I noen tilfeller har embeter/stillinger ikke fått søkere eller stått uten kvalifiserte søkere. Der de geografiske forholdene tillater det, bør det etableres større og mer attraktive jordskiftemiljø, noe som etter dette medlemmets mening lettest lar seg gjøre på Østlandet, jf. flertallets forslag om å bygge opp større miljø i Vestre Viken, Østre Viken og Innlandet.

27.16 Oversikt over eksisterende og foreslått jordskifterettsstruktur

Eksisterende jordskifterett	Rettssteder	Foreslått jordskifterett	Foreslåtte rettssteder	Dekker følgende tingrettskretser
Finnmark	Vadsø	Troms og Finnmark	Vadsø Tromsø Harstad	Indre Finnmark Ytre Finnmark Troms Midtre Hålogaland Deler av Salten
Nord-Troms	Tromsø			
Ofoten og Sør-Troms	Harstad			
Lofoten og Vesterålen	Sortland			
Salten (Hamarøy)	Bodø			
Salten (eks. Hamarøy)	Bodø	Nordland	Bodø Mo i Rana	Deler av Salten Helgeland
Helgeland	Mosjøen	Trøndelag	Steinkjer Trondheim	Trøndelag
Nord-Trøndelag	Steinkjer			
Sør-Trøndelag	Trondheim			
Nordmøre (Heim, Rindal)	Surnadal	Møre og Romsdal	Kristiansund Ålesund	Møre og Romsdal
Nordmøre (eks. Heim, Rindal)	Surnadal			
Romsdal	Molde			
Sunnmøre	Ørsta	Sogn og Fjordane	Førde	Sogn og Fjordane
Nordfjord	Nordfjordeid			
Sunnfjord og Ytre Sogn	Førde			
Indre Sogn	Sogndal	Hordaland	Bergen	Hordaland
Nord- og Midhordland	Bergen			
Indre Hordaland (eks. Ullensvang)	Voss			
Indre Hordaland (Ullensvang)	Voss	Haugaland og Sunnhordland	Haugesund	Haugaland og Sunnhordland
Haugalandet og Sunnhordland	Stord			
Sør-Rogaland	Stavanger	Rogaland	Stavanger	Rogaland
Lista (Lund, Sirdal, Sokndal)	Flekkefjord	Agder	Kristiansand	Agder
Lista (eks. Lund, Sirdal, Sokndal)	Flekkefjord			
Marnar	Kristiansand			
Aust-Agder	Arendal	Telemark	Skien	Telemark
Øvre Telemark	Kviteseid			
Nedre Telemark	Skien			
Valdres	Fagernes	Vestre Viken	Nesbyen Drammen	Buskerud Ringerike, Asker og Bærum Vestfold
Øvre Buskerud	Gol			
Nedre Buskerud	Drammen			
Akershus og Oslo (Asker, Bærum)	Lillestrøm			
Vestfold	Tønsberg			
Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal (Jevnaker, Lunner)	Lillehammer	Innlandet	Tynset Hamar	Innlandet
Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal (eks. Jevnaker, Lunner)	Lillehammer			
Hedemarken og Sør-Østerdal	Hamar			
Nord-Gudbrandsdal	Vågåmo			
Nord-Østerdal	Tynset			
Glåmdal (Våler, Åsnes)	Kongsvinger	Østre Viken		Romerike Oslo Follo Østfold
Glåmdal (eks. Våler, Åsnes)	Kongsvinger			
Akershus og Oslo (eks. Asker, Bærum)	Lillestrøm			
Østfold	Sarpsborg			

Figur 27.1 Strukturspeil jordskifteretter

Kapittel 28

Mindretallets forslag til struktur for førsteinstans

28.1 Innledning

Mindretallet, som består av medlemmene Askim og Hagen, foreslår en struktur med seks tingretter og 41 tingrettsavdelinger.

28.2 Hålogaland tingrett

Hålogaland tingrett bør ha hovedkontor og en rettsavdeling i Tromsø. Tingrettsavdelinger legges også til Alta, Tana, Harstad, Bodø og Mo i Rana. I tillegg kommer en jordskifteavdeling, lokalisert ved hovedkontoret eller ved en av de øvrige avdelingene. Til sammen får Hålogaland tingrett *syv avdelinger*.

28.3 Frostating tingrett

Frostating tingrett bør ha hovedkontor og en rettsavdeling i Trondheim. Tingrettsavdelinger legges også til Steinkjer og Ålesund. I tillegg kommer en jordskifteavdeling, lokalisert ved hovedkontoret eller ved en av de øvrige avdelingene. Til sammen får Frostating tingrett *fire avdelinger*.

28.4 Gulating tingrett

Gulating tingrett bør ha hovedkontor i Bergen. Domstolen bør ha flere tingrettsavdelinger i Bergen og dessuten tingrettsavdelinger lagt til Førde, Haugesund og Stavanger. I tillegg kommer en jordskifteavdeling, lokalisert ved hovedkontoret eller ved en av de øvrige avdelingene. Til sammen får Gulating tingrett *åtte avdelinger*, forutsatt at dagens fire rettsavdelinger i Bergen tingrett videreføres.

28.5 Agder tingrett

Agder tingrett bør ha hovedkontor og en rettsavdeling i Kristiansand. Tingrettsavdelinger legges også til Skien, Vestfold og Drammen. I tillegg kommer en jordskifteavdeling, lokalisert ved hovedkontoret eller ved en av de øvrige avdelingene. Til sammen får Agder tingrett *fem avdelinger*.

28.6 Eidsivating tingrett

Eidsivating tingrett bør ha hovedkontor og en rettsavdeling på Hamar. Tingrettsavdelinger legges også til Østfold, Ski, Lillestrøm og Gjøvik. I tillegg kommer en jordskifteavdeling, lokalisert ved hovedkontoret eller ved en av de øvrige avdelingene. Til sammen får Eidsivating tingrett *seks avdelinger*.

28.7 Borgarting tingrett

Borgarting tingrett bør ha sitt hovedkontor i Oslo. Dagens løsning med flere rettsavdelinger i Oslo bør videreføres. Nåværende Oslo byfogdembete inngår som ny avdeling i Borgarting tingrett. I tillegg kommer en tingrettsavdeling i Sandvika og en jordskifteavdeling. Jordskifteavdelingen lokaliseres ved hovedkontoret eller ved avdelingen i Sandvika. Til sammen får Borgarting tingrett *elleve avdelinger*, forutsatt at dagens åtte rettsavdelinger i Oslo tingrett videreføres.

Del VI
Økonomiske virkninger

Kapittel 29

Samfunnsøkonomisk analyse

29.1 Innledning

Domstolkommisjonens forslag til endringer i domstolstrukturen skal, i henhold til mandatet, ta utgangspunkt i en full samfunnsøkonomisk analyse.

En samfunnsøkonomisk analyse er et verktøy for å identifisere og synliggjøre virkninger av et tiltak for berørte grupper i samfunnet. Det er en forhåndsutredning som gjennomføres før eventuelle tiltak iverksettes for å sikre et best mulig beslutningsgrunnlag.

Nytte- og kostnadsvirkninger verdsettes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig. Det er imidlertid ikke meningsfullt å måle verdien av for eksempel økt tilgjengelighet eller styrket fagmiljø i kroner. Nytevirkningene som knytter seg til domstolstrukturen, må derfor vurderes kvalitativt. Det er gjort tidligere i denne utredningen. Domstolkommisjonen har lagt til grunn at befolkningen vil få høyere nytte ved en endring i tingrettsstrukturen enn dersom dagens struktur videreføres. Spørsmålet som reises i denne analysen, er om kostnadssiden også taler for forslaget til ny struktur.

Det er flertallets forslag til tingrettsstruktur som analyseres, se kapittel 26. Analysen har imidlertid også betydelig overføringsverdi til mindretallets forslag til struktur, se kapittel 28. Det har sammenheng med at mindretallets forslag til lokalisering av rettssteder ligner på flertallets forslag. I det følgende omtales flertallets forslag som *strukturforslaget*.

I analysen sammenliknes kostnadene som vil påløpe ved en forsvarlig videreføring av dagens struktur, med kostnadene som vil følge dersom strukturforslaget legges til grunn.

Oppsummering av kostnadsvirkninger for det offentlige hvis strukturforslaget gjennomføres:

- Mulige innsparinger på mellom 500 og 925 millioner kroner i bemanningskostnader over en periode på 15 år, sammenliknet med en forsvarlig videreføring av dagens struktur. Det tilsvarer 600 til 1500 årsverk over en tilsvarende periode.

- Mulige innsparinger ved utfasing av rettssteder på om lag 800 millioner kroner i leie- og vedlikeholdskostnader over en periode på 15 år og om lag 200 millioner kroner i digitaliseringskostnader. I beregningene er det tatt hensyn til inngåtte leieavtaler.
- På kort sikt må det forventes omstillingskostnader. De knytter seg først og fremst til nye kontorplasser, det vil si ombyggingskostnader og økte leiekostnader. Det er antakelig tilstrekkelig rettssalskapasitet ved rettsstedene som foreslås videreført. Flere av disse rettsstedene har i dag også ledig kontorplass.
- På lengre sikt vil strukturendringen sannsynligvis medføre sparte kostnader, det vil si at omstillingskostnadene ikke vil overstige innsparingene knyttet til bemanning, lokaler og digitalisering.
- Tapet i verdiskaping som følger av at parter og vitner reiser til tingrettene, er i dag relativt lavt. Dette skyldes at de fleste har kort reisevei til tingretten. Over en periode på 15 år vil tapet i verdiskaping bli 200 millioner kroner høyere hvis strukturforslaget tas til følge. Tapet i verdiskaping inngår ikke i offentlige regnskaper.

Domstolkommisjonen presiserer at selv om strukturforslaget innebærer sparte kostnader sammenliknet med en forsvarlig videreføring av dagens struktur, har ikke kommisjonen dermed tatt stilling til hvilken betydning forslaget skal ha for fremtidige budsjetter. Strukturforslaget forutsetter av hensyn til tilgjengelighet og rettssikkerhet betydelige investeringer i teknologi, blant annet rettssaler med lyd- og bildeopptak samt videokonferansemuligheter.

29.2 Presiseringer

Denne analysen er gjennomført i henhold til metodeprinsippene som er beskrevet i Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) veileder for samfunns-

økonomiske analyser.¹ Veilederen bygger på Finansdepartementets rundskriv R-109/14, som fastsetter prinsipper og krav som skal følges ved gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser av statlige tiltak.² Kostnadsvirkningene er verdsatt i kroner så langt det er faglig forsvarlig.

Når det gjelder budsjettmessige virkninger, er analysen avgrenset til de ordinære driftskostnadene i tingrettene og jordskifterettene. Det er midlene Domstoladministrasjonen forvalter på vegne av domstolene. Analysen omfatter ikke regelstyrte poster, det vil si der lovbestemte rettigheter (for eksempel fri rettshjelp) er styrende for utbetalingene.

Analyseperioden strekker seg fra 2020 til 2040. I analysen er det antatt at strukturforslaget gjennomføres i 2025. Tidspunktet for implementering er valgt av beregningsmessige årsaker. I virkeligheten vil trolig eventuelle endringer i strukturen dels skje over lengre tid.

Ettersom implementeringstidspunktet har betydning for hvor mye det offentlige eventuelt vil kunne spare på å endre på strukturen i førsteinstans, bør analysen ses som en forstudie som kartlegger mulighetsrommet for innsparinger. Mulighetsrommet er definert ved henholdsvis en øvre og en nedre grense for hvor store besparelser det offentlige kan forvente. Det understrekes

at kostnadsanslagene i denne analysen ikke kan brukes direkte i offentlige budsjettarbeider.

Datamaterialet som foreligger for jordskifterettene, er ikke tilstrekkelig til at fremtidig saksmengde og bemanningsbehov kan anslås på en forsvarlig måte. Jordskifterettene er derfor ekskludert fra beregningene som presenteres i kapitlene som tar for seg saksinnngang og bemanningskostnader, se kapittel 30 og 31.

Når det gjelder lokaler, pågår det i dag større og mindre prosesser ved flere lokaliteter. For at sammenlikningsgrunnlaget mellom dagens struktur og strukturforslaget ikke skal bli misvisende, er enkelte tingretter ikke med i beregningene for hva det offentlige kan spare i leie- og vedlikeholdskostnader. Hvilke tingretter dette gjelder, presiseres nærmere i punkt 32.4.

Alle beløp i denne analysen er oppgitt i 2019-kroner. Nåverdimetoden anvendes i kostnadsberegningene. Metoden forutsetter at befolkningen legger mer vekt på kostnadsvirkninger som kommer i nær fremtid, enn på kostnadsvirkninger som kommer flere år fram i tid. Fremtidige kostnader justeres derfor ned med en kalkulasjonsrente, og kostnader som påløper lenger fram i tid nedjusteres mer – såkalt neddiskontering. Tallene for nåverdi er beregnet med en årlig diskonteringsrente på 4 prosent.³

¹ Direktoratet for økonomistyring, *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, 2018

² Finansdepartementet, *Rundskriv R109/14. Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*, 2014.

³ Domstolkommisjonen, Vedlegg del VI gir en mer teknisk fremstilling av metoden som er brukt i analysene som presenteres i denne delen av utredningen.

Kapittel 30

Fremtidig saksinngang i tingrettene

30.1 Innledning

Den fremtidige saksinngangen i tingrettene er beregnet for å kunne si noe om hvilket behov det vil bli for dommere og ansatte.

Hva saksinngangen for tingrettene vil bli, både for tingrettene i sin helhet og for den enkelte tingrett, er svært vanskelig å anslå nøyaktig. Det har sammenheng med at det er store variasjoner i saksinngang fra år til år. Fremskrivningene som presenteres i dette kapitlet, er ment å fange opp langsiktige utviklingstrekk og ikke variasjoner på årsbasis.

Det generelle bildet er at veksten i antall saker som kommer inn til tingrettene, vil være beskjeden på landsbasis over de neste 20 år. Men det vil være svært ulik utvikling i saksinngang for den enkelte tingrett. Det skyldes hovedsakelig ulik befolkningsvekst i rettskretsene, forskjeller i demografisk utvikling, og kommunesammenslåinger som finner sted i 2020.

Det må tas høyde for at saksinngangen nødvendigvis vil bli annerledes hvis domstolene får nye oppgaver i fremtiden, eller hvis oppgaver tas ut av domstolene.

Strukturforslaget legger til rette for at veksten i saksmengde blir likere mellom tingrettene, noe som har betydning for hvor mange ansatte tingrettene vil ha behov for i tiden fremover.

30.2 Metode

Beregningene er gjort ved å ta utgangspunkt i antallet saker innen en gitt sakstype som historisk sett har kommet inn per innbygger, og sammenholde dette med beregninger av hvordan befolkningen utvikler seg fremover (befolkningsfremskrivninger). Det er gjort på landsbasis, men også for den enkelte tingrett, idet etterspørselen etter domstolstjenester ikke nødvendigvis vil utvikle seg likt i alle rettskretser.

De nyeste befolkningsfremskrivningene til Statistisk sentralbyrå (SSB) er benyttet i bereg-

ningene. Disse foreligger på kommunenivå og strekker seg fram til 2040.

Aldersintervallet 16–66 år er benyttet for at fremskrivningene av saksinngangen skal være så realistiske som mulig. Det fanger opp at andelen eldre i befolkningen vil øke over tid, og at personer over 66 år i mindre grad har saker for domstolene.

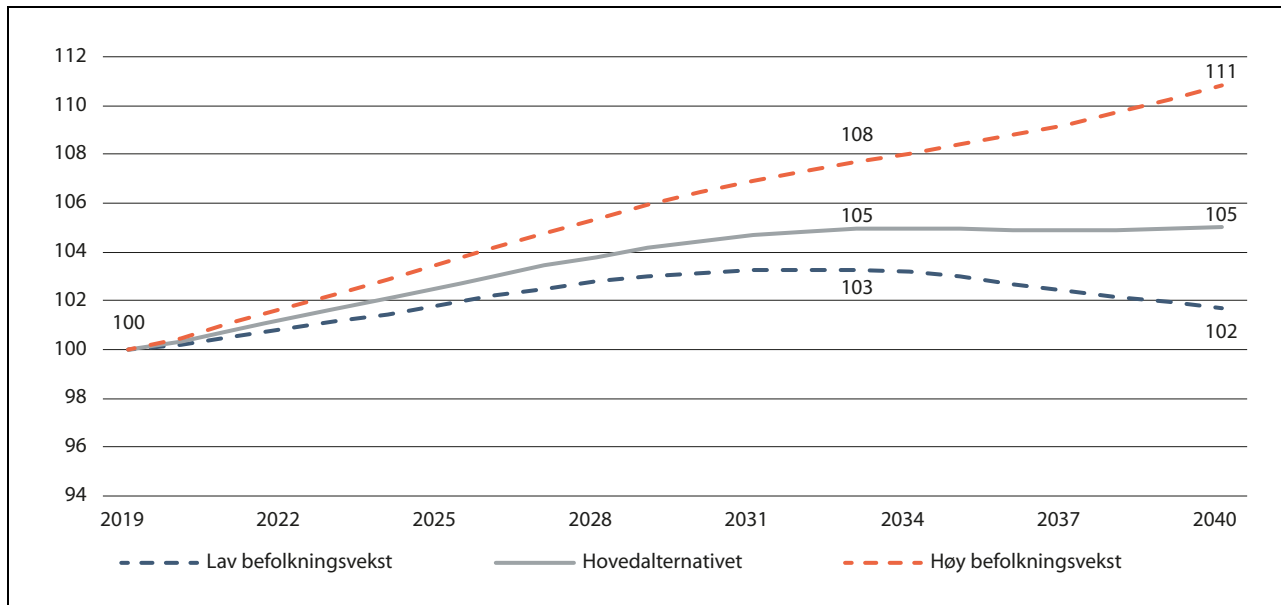
Befolkningsfremskrivningene til SSB finnes i flere alternativer. Der legges det ulike forutsetninger til grunn om blant annet fruktbarhet, levealder, flytting og innvandring. Tilsvarende er den forespeilede saksmengden i tingrettene fremskrevet i tre alternativer. Øvre grense er saksinngangen dersom befolkningsveksten blir høy, mens nedre grense er saksinngangen dersom befolkningsveksten blir lav. Befolkningsutviklingen SSB anser som mest sannsynlig, ligger til grunn for hovedalternativet.

De fleste resultatene som presenteres, baserer seg på hovedalternativet til SSB. Det generelle bildet er at resultatene endrer seg lite dersom høy- eller lavalternativet legges til grunn. Dersom valg av SSBs alternativ har særlig betydning for resultatene, kommenteres det i teksten.

30.3 Saksinngang på landsbasis

Figur 30.1 viser den forespeilede langsiktige veksten i saksinngang for tingrettene på landsbasis. Referanseåret i figuren er satt til 2019. Dette innebærer at saksinngangen for hvert år måles i forhold til saksmengden i 2019.

Den forespeilede veksten i hovedalternativet er relativt beskjeden. For hovedalternativet vil saksinngangen i tingrettene samlet sett være 5 prosent høyere i 2035 enn i 2019 og holde seg på tilnærmet samme nivå fra 2035 til 2040. Ved høy befolkningsvekst vil saksinngangen være 11 prosent høyere i 2040 enn i 2019, mens saksinngangen bare blir 2 prosent høyere hvis befolkningsveksten blir lav.



Figur 30.1 Forespeilet saksinnang i tingrettene. 2019 = 100

Hvis man tar hensyn til sakstyper som er tatt ut av tingrettene, som vielser og tinglysning, økte saksinngangen i tingrettene med omtrent 5 prosent fra 2008 til 2018. At det forventes lavere vekst fremover, skyldes at den fremtidige befolkningsveksten forventes å bli lavere, og at andelen eldre i befolkningen øker.

30.4 Saksinnang ved en videreføring av dagens tingrettsstruktur

I dette punktet presenteres den forespeilede utviklingen i saksinnang for den enkelte tingrett hvis dagens struktur videreføres.

Det sentrale er at saksinngangen vil utvikle seg ulikt. I noen tingretter vil antall saker øke betraktelig mer enn gjennomsnittet for landet. Dette gjelder særlig for tingretter i og rundt de store byene. For tingretter i mindre befolkningsstette områder vil saksmengden sannsynligvis bli lavere over tid.

Figur 30.2 viser den anslåtte utviklingen i saksinnang fra 2019 til 2040 for samtlige av dagens tingretter gruppert etter lagdømme.

I Agder vil den årlige saksmengden over tid bli lavere i 3 av 7 tingretter. Tingrettene i Telemark vil få færre saker over tid, mens tingretten i Vestfold og tingrettene i Agder fylke vil få flere innkomne saker.

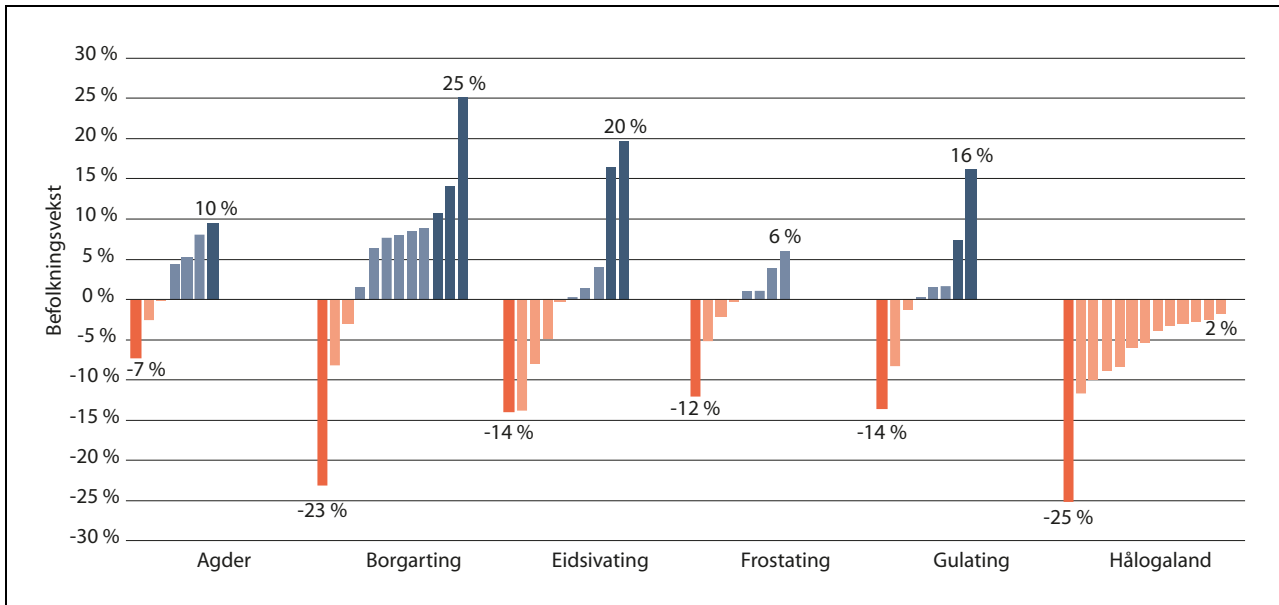
I Borgarting vil Hallingdal, Drammen og Kongsberg og Eiker få færre innkomne saker

fremover i tid, mens Asker og Bærum antas å få en sterk vekst i innkomne saker. Trenden i Hallingdal skyldes den generelle befolkningsutviklingen i rettskretsen. Den sterke nedgangen i Drammen og Kongsberg og Eiker, og den sterke veksten i Asker og Bærum, skyldes i all hovedsak kommunesammenslåinger.

Forskjellene mellom tingrettene er også betydelige i Eidsivating. Tingrettene i Østerdalen og Gudbrandsdalen forespeiles en sterk nedgang i innkomne saker, mens særlig tingrettene i Romerike vil få høyere saksmengde over tid. I Frostating vil saksmengden bli lavere i halvparten av tingrettene, mens 3 av 8 tingretter i Gulating vil ha færre innkomne saker i 2040 enn i dag. Hålogaland skiller seg ut ved at ingen av tingrettene i lagdømmet vil få økt saksmengde over tid. Det anslås at 7 av 14 tingretter vil ha en nedgang i innkomne saker på mer enn 5 prosent i løpet av tidsperioden.

På landsbasis anslås det at 28 tingretter vil ha fallende saksmengde i tidsperioden fram mot 2040.

De relative forskjellene i saksinnang mellom tingrettene påvirkes i svært liten grad av hvilke befolkningsfremskrivninger fra SSB som legges til grunn. Ved høy befolkningsvekst vil imidlertid noen færre tingretter få en negativ utvikling i innkomne saker, mens det omvendte er tilfelle hvis man legger lav befolkningsvekst til grunn. Da vil flere tingretter få færre innkomne saker over tid.



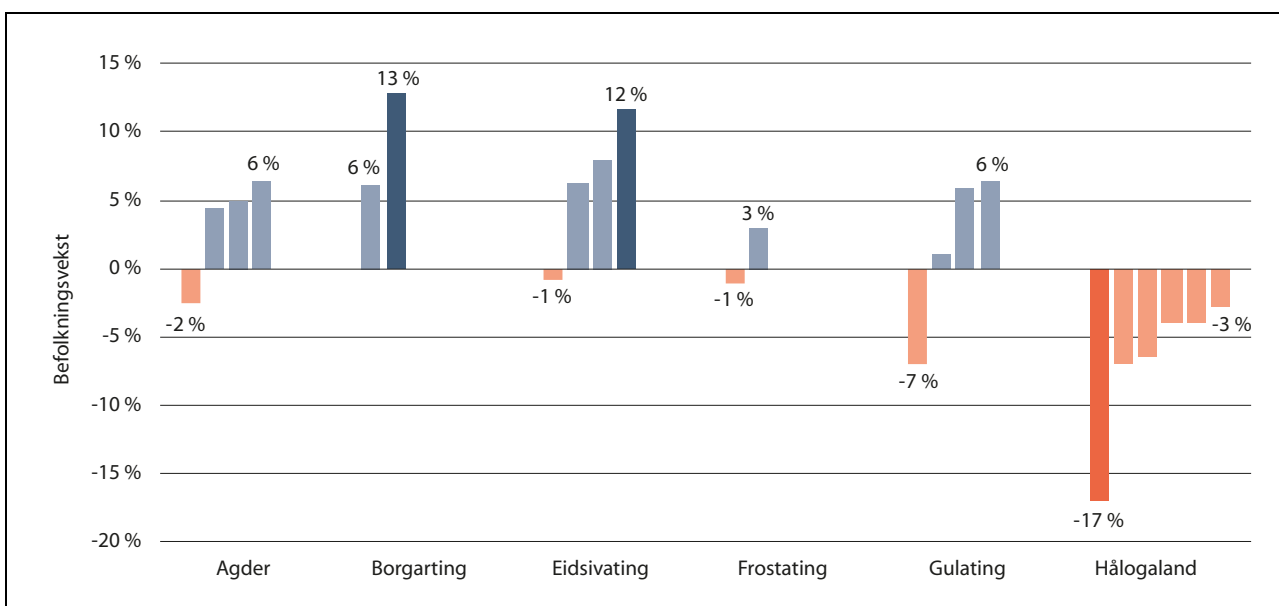
Figur 30.2 Forespeilet vekst i inkomne saker i tingrettene fra 2019 til 2040. Inneværende struktur

30.5 Saksinngang ved ny tingrettsstruktur

Med strukturforslaget vil den totale saksmengden på landsbasis fordele seg på færre og større tingrettsorganisasjoner. Den gjennomsnittlige saksmengden for de enkelte tingrettsorganisasjonene vil da bli høyere. Figur 30.3 illustrerer veksten i saksinngang ved en ny tingrettsstruktur. Selv om utviklingen i saksmengde blir likere mellom ting-

rettene i dette alternativet, vil det fortsatt være forskjeller i hvordan saksinngangen vil utvikle seg over tid.

Som figur 30.3 viser, vil 10 av 22 enheter få færre inkomne saker i 2040 enn i 2020. Nedgangen i inkomne saker er størst i tingrettene i de nordlige områdene av landet og i Sogn og Fjordane. I tillegg forespeiles det en svak nedgang i saksmengde for tingrettene i Telemark, Møre og Romsdal og Innlandet.



Figur 30.3 Forespeilet vekst i inkomne saker fra 2020 til 2040. Flertallets strukturforslag

30.6 Betydning for struktur

Analysen av fremtidig saksinnngang i dagens struktur viser betydelige forskjeller i vekst i saksinnngang, også mellom tingretter som ligger i nærheten av hverandre. Det innebærer at det over tid må skje en omfordeling av ressurser mellom tingrettene for at kostnadene ved å produsere domstolstjenester ikke skal øke mer enn saksmengden tilsier. Bemanningen må tilpasses saksmengden.

Det er i dag svært begrensede muligheter til å tilpasse bemanningen i tingrettene som vil få betydelig nedgang i saksmengde over tid. Disse organisasjonene har allerede få ansatte, og å redusere bemanningen vil gjøre at flere av tingrettene ikke vil kunne utføre sine lovpålagte oppgaver. Halvparten av tingrettene hvor det forespeiles en ned-

gang i saksmengde, har i dag tre eller færre dømmende årsverk. Videre har 19 av de 28 tingrettene som antas å få fallende saksmengde, to eller færre embetsdommere. Med mindre det foretas strukturelle endringer, står man i fare for å måtte øke bemanningen i noen tingretter i fremtiden, samtidig som det er ledig kapasitet i andre tingretter. Det vil være en lite effektiv forvaltning av offentlige midler.

Selv om det anslås saksnedgang i litt under halvparten av tingrettene i strukturforslaget, er det vesentlige forskjeller mellom dette alternativet og dagens tingrettsstruktur. Den geografiske utstrekningen til rettskretsene er betydelig større i strukturforslaget, og tingrettene har generelt sett flere ansatte. Det vil dermed være enklere å tilpasse bemanningsnivået over tid.

Kapittel 31

Fremtidig bemanningsbehov

31.1 Innledning

Et sentralt spørsmål er om strukturforslaget legger bedre til rette for kostnadseffektivitet og produktivitetsvekst enn dagens struktur.

Kostnadseffektivitet refererer i denne sammenheng til om det er mulig å drifte domstolene til en lavere kostnad, uten at det går utover saksavviklingen og kvaliteten ved tjenestene domstolene leverer. For domstolene handler produktivitetsvekst om at de ansatte i gjennomsnitt behandler flere saker over tid. Både kostnadseffektivitet og produktivitet er knyttet til det samlede behovet for ansatte i domstolene. Overbemanning gir lav produktivitet og lavere kostnadseffektivitet.

Strukturforslaget vil påvirke det samlede behovet for ansatte i tingrettene på to måter. For det første vil strukturen redusere risikoen for overbemanning ved at det blir bedre samsvar mellom bemanningsnivået og saksmengden i den enkelte tingrett. Det vil bli enklere å tilpasse det fremtidige bemanningsnivået i tingrettene der saksinngangen vil bli lavere over tid. For det andre legger forslaget til rette for økt produktivitet. Større organisasjoner med flere ansatte kan gi stordriftsfordeler, se kapittel 13.

Behovet for ansatte ved en videreføring av dagens struktur og ved strukturforslaget er estimert. Analysen viser at det fremtidige behovet for ansatte ved kommisjonens forslag vil være lavere enn om dagens struktur videreføres. Dette gjelder uavhengig av om man legger stordriftsfordeler til grunn for beregningene. Det offentlige kan spare mellom 500 og 925 millioner kroner i bemanningskostnader i perioden fram mot 2040 hvis strukturforslaget gjennomføres. Innsparingsgevinsten avhenger imidlertid av når og hvordan man eventuelt velger å gjennomføre endringene.

31.2 Metode

For å kunne beregne hvor mange årsverk tingrettene trenger fremover i tid, må det gjøres visse

antakelser. Beregningene for årsverk baserer seg på den forespeilede saksinngangen i tingrettene og på produktivitetspotensialet til de ansatte i den enkelte tingrett for perioden 2008–2017.

Det kan i denne sammenheng være hensiktsmessig å forklare forskjellen på *produktivitetsnivå* og *produktivitetspotensial*. Det gjennomsnittlige *produktivitetsnivået* til de ansatte sikter til hvor mange saker de ansatte i tingretten har behandlet i gjennomsnitt i løpet av et år. Begrepet *produktivitetspotensial* refererer til det året eller de årene hvor det observerte produktivitetsnivået i tingretten har vært høyest. Produktivitetspotensialet sier slik sett noe om hvor produktive de ansatte kan være. I denne analysen er produktivitetspotensialet til den enkelte tingrett beregnet ved å ta gjennomsnittet av de tre årene hvor det gjennomsnittlige produktivitetsnivået til de ansatte i tingretten har vært høyest.

I strukturforslaget slås én eller flere tingretter sammen til en større enhet. Saksinngangen til den nye organisasjonen er summen av saksinngangen til tingrettene som slås sammen. Den totale saksmengden er altså lik, men ved sammenslåing behandles sakene i samme organisasjon.

For bemanningsbehovet som knytter seg til strukturforslaget, er det foretatt to beregninger. I den første beregningen er det lagt til grunn at stordriftsfordeler ikke vil inntreffe i forbindelse med sammenslåinger. Produktivitetspotensialet til de nye organisasjonene er det vektete gjennomsnittet av produktivitetspotensialet til tingrettene som slås sammen. Produktivitetspotensialet til den enkelte tingrett er vektet proporsjonalt med andelen de ansatte i tingretten utgjør av de tilsatte i den nye organisasjonen. Metoden tar dermed hensyn til at tingrettene som slås sammen, har ulikt produktivitetspotensial.

I den andre beregningen er produktivitetspotensialet til de nye organisasjonene justert i henhold til resultatene fra produktivitetsanalysen i kapittel 13. Når flere mindre tingretter slås sammen til en større organisasjon, er det antatt at produktivitetspotensialet til den nye organisasjo-

nen er på samme nivå som tingrettene som i dag har like mange ansatte som den nye organisasjonen.

For alle beregninger er det lagt til grunn at fordelingen mellom stillingsgruppene i tingrettene skal være som i dag.

Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett er ikke med i beregningene, ettersom tingretten er foreslått videreført som en nasjonal ressursdomstol hvor andre hensyn vil kunne ha større betydning for bemanningsbehovet enn strukturendringene. Videre er Oslo tingrett og Oslo byfogdembete holdt utenfor. Dette skyldes at disse domstolene ikke er generalistdomstoler, og det er svært vanskelig å anslå hvordan en sammenslåing vil påvirke bemanningsbehovet, særlig fordi de ansatte i de to domstolene ikke behandler samme type saker. Det kan likevel være økonomisk hensiktsmessig at domstolene slås sammen, men det er nærliggende å tenke seg at gevinstene vil knytte seg mer til intern drift og organisering.

Når det gjelder kostnadene som knytter seg til de ansatte, er det i hovedsak brukt regnskapsdata fra 2018 for saksbehandlere og dommerfullmektinger. Lønnen er basert på gjennomsnittsverdier til fulltidsansatte innen stillingsgruppen i den enkelte tingrett. For dommere er det brukt gjeldende lønnsatser.¹ For alle stillingsgrupper er det foretatt en årlig prisjustering av lønnskostnadene. Reallønnen er fremover antatt å øke med 1,5 prosent i året. Dette er i tråd med den nyeste

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Lønnsregulering pr. 01.10.2018 for dommere i ting- og lagmannsretter, 2018.*

perspektivmeldingen.² Lønn og sosiale kostnader inkluderer bruttolønn, pensjonstrekk, forsikring og arbeidsgiveravgift. Det er tatt hensyn til at arbeidsgiveravgiften i Norge er differensiert.

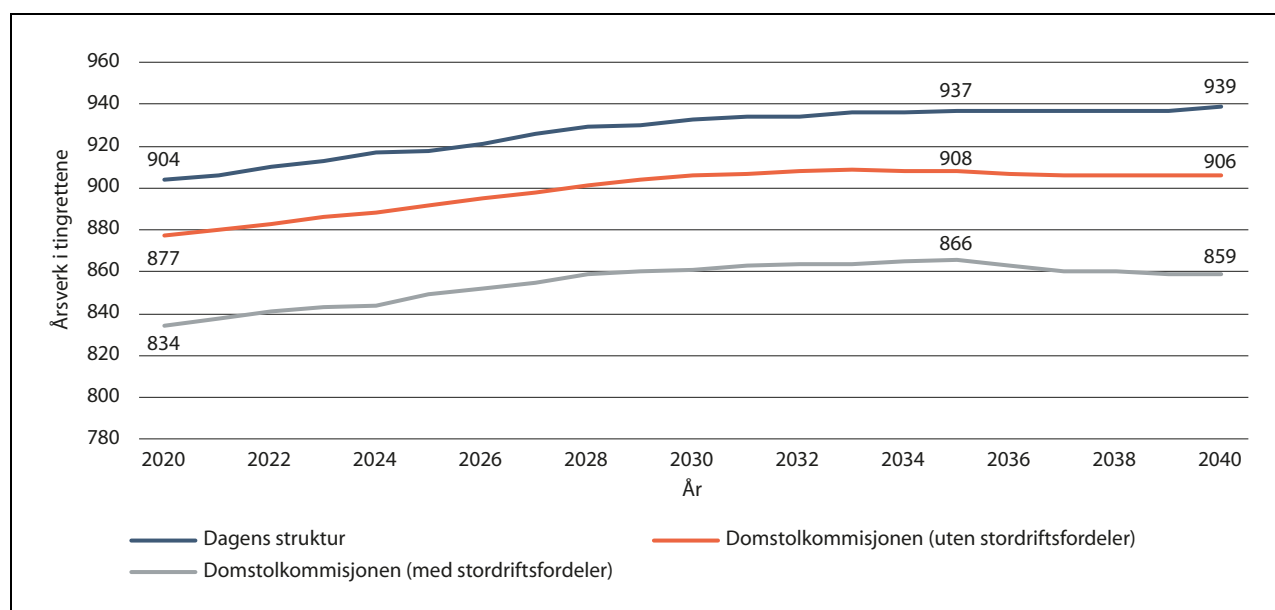
31.3 Resultater

Det reelle behovet for tingrettsansatte ved dagens struktur og i strukturforslaget er illustrert i figur 31.1. Tidsperioden for analysen begynner allerede i 2020. Det er ikke realistisk eller hensiktsmessig å foreta en fullstendig endring allerede da. Formålet er å vise at behovet ville vært lavere enn i dag hvis strukturen hadde vært utformet i henhold til forslaget.

Den øverste linjen i figuren viser behovet ved en videreføring av dagens struktur. Bemanningsbehovet som knytter seg til strukturforslaget, foreligger i to alternativer. Den midterste linjen viser årsverksbehovet hvis forslaget tas til følge, forutsatt at det ikke inntreffer stordriftsfordeler når tingrettene slås sammen. Resultatene fra produktivitetsanalysen som indikerer stordriftsfordeler, er lagt til grunn for beregningene av det andre alternativet, se punkt 13.3.3. Det er vist ved den nederste linjen i figuren.

At behovet for ansatte blir lavere i strukturforslaget, selv når man ikke legger stordriftsfordeler til grunn, vitner om strukturell ineffektivitet. Dette kan knyttes til siloproblematikken som er beskrevet tidligere i denne utredningen, se punkt

² Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017.*



Figur 31.1 Estimert behov for årsverk i tingrettene. 2020 til 2040

12.2. Å etablere større organisasjoner bidrar til at kapasiteten til ansatte brukes mer hensiktsmessig over tid.

Som et tenkt eksempel kan man se for seg at to tingretter er overbemannet med et halvt årsverk hver. Når tingrettene slås sammen, kan man redusere bemanningen i den nye organisasjonen med ett årsverk. Effekten av strukturfor-slaget er at det samlede behovet for ansatte i tingrettene blir lavere enn om dagens struktur videreføres. Forskjellen ligger på mellom 27 og 33 årsverk på årsbasis, avhengig av hvilket år man ser på. Over en periode på 20 år er forskjellen på i underkant av 600 årsverk.

Den nederste linjen i figur 31.1 viser behovet for ansatte med strukturforslaget forutsatt at de ansatte i dagens tingretter blir mer produktive som følge av at de jobber i større organisasjoner. Når stordriftsfordeler legges til grunn for beregningene, anslås det et årlig behov som er 70 til 80 årsverk lavere på årsbasis enn om dagens struktur videreføres. Forskjellen over hele perioden summerer seg til om lag 1 500 årsverk.

Når det gjelder bemanning, er forskjellen mellom strukturalternativene først og fremst at de ansatte i tingrettene som i dag er små, vil behandle flere saker i snitt om de slås sammen. Å slå sammen flere mindre tingretter til en større organisasjon gir stor effekt.

Når behovet for ansatte ved dagens struktur og i strukturforslaget vokser med omtrent lik rate, skyldes dette at man over tid må øke bemanningen i de større tingrettene, uavhengig av hvil-

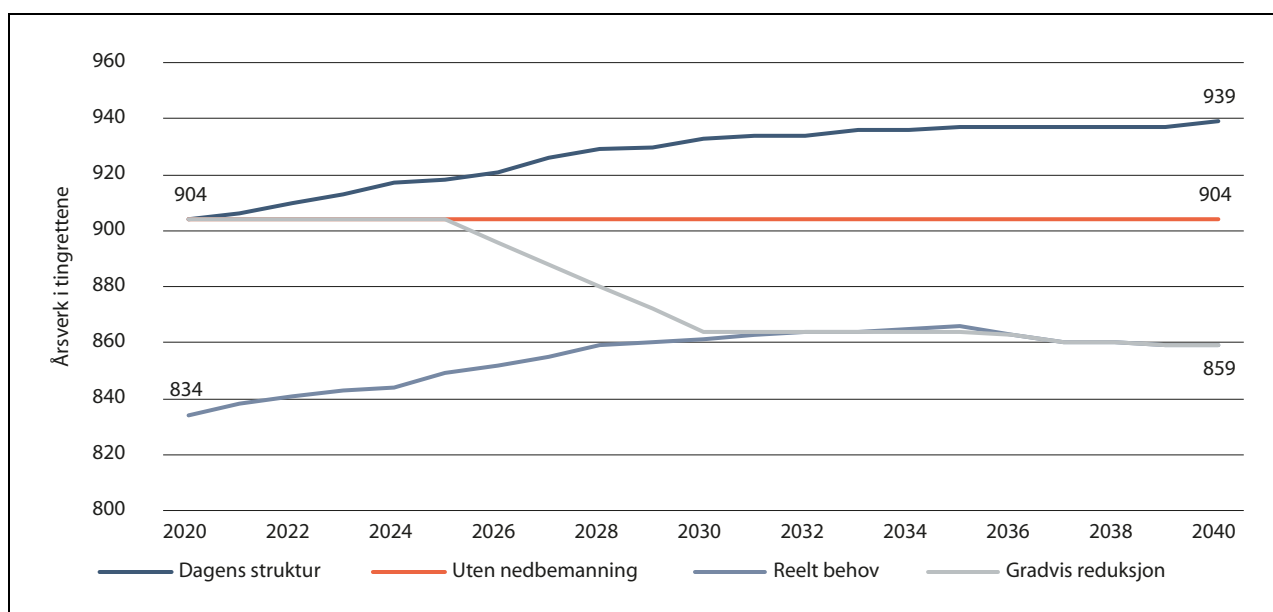
ket strukturalternativ som legges til grunn. For det første vil de større tingrettene oppleve størst vekst i saksmengde over tid. For det andre er produktivitetseffekten av å slå sammen en stor og en liten tingrett mindre enn om flere små tingretter slås sammen. Det skyldes at det allerede foreligger stordriftsfordeler i de større tingrettene.

31.4 Muligheter for innsparinger

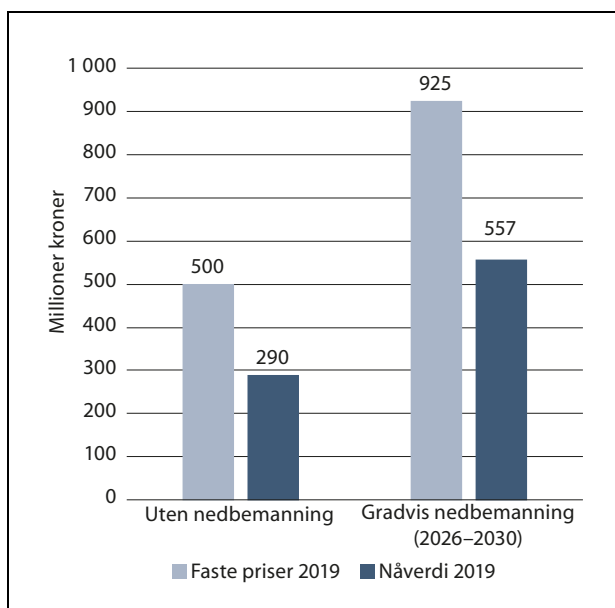
Hvor mye det offentlige kan spare i form av bemanningskostnader ved å implementere strukturforslaget, avhenger av når og hvordan man eventuelt velger å gjennomføre forslaget.

Figur 31.2 viser to alternativer for hvordan man over tid kan tilpasse bemanningen slik at det blir bedre samsvar mellom antall ansatte og behov. Den øverste linjen i figuren angir årsverksbehovet ved en videreføring av dagens struktur. Den nederste linjen viser det reelle behovet for ansatte hvis strukturforslaget tas til følge, og hvis alternativet som forutsetter stordriftsfordeler, legges til grunn. Den flate linjen viser dagens bemanning, mens linjen som heller ned mot den nederste linjen, viser en gradvis tilpasning.

Ved en endring i tingrettsstrukturen vil man kunne oppnå innsparinger i form av årsverk, selv hvis man velger å ikke redusere bemanningen fra dagens nivå. Dette skyldes at man slipper å øke bemanningen fremover i tid, men bemanningsnivået vil da være høyere enn behovet tilsier. I form av årsverk sparer man diffe-



Figur 31.2 Forespeilet bemanning i tingrettene for perioden 2020 til 2040. Hypotetiske implementeringsalternativer



Figur 31.3 Mulighetsrom for innsparinger i tingrettene fra 2020 til 2040. Lønn og sosiale kostnader. Millioner kroner

ransen mellom den øverste og den nest øverste linjen i figuren.

Alternativt kan man velge å tilpasse bemanningsnivået slik at det over tid blir samsvar mel-

lom behov og antall ansatte. Dette kan oppnås ved å ikke erstatte ansatte som slutter ved naturlig avgang. Den gradvise tilpasningen innebærer i dette hypotetiske tilfellet en årlig reduksjon i ansatte på 8 personer fra og med 2026 til og med 2030. Andre løsninger kan også tenkes. I form av årsverk sparer man differansen mellom den øverste linjen og linjen som over tid heller ned mot den nederste linjen.

Hvor mye det er mulig å spare i lønn og sosiale kostnader i forhold til dagens struktur over perioden, fremgår av figur 31.3. Beregningene baserer seg på alternativet der det er forutsatt vekst i produktivitetspotensialet. Figuren viser hvordan besparelsene avhenger av *om* og *når* man velger å redusere bemanningen.

Det er mulig å redusere kostnadene med mellom 550 og 925 millioner kroner totalt i tidsperioden hvis strukturforslaget tas til følge. I nåverdi tilsvarer dette 290 til 500 millioner kroner. Beløpet man sparer, blir større over tid, og en lengre analyseperiode ville gitt høyere anslag. Estimatenes blir noe lavere om man legger beregningene uten stordriftsfordeler til grunn. Da kan det offentlige spare mellom 500 og 640 millioner kroner. Målt ved nåverdi tilsvarer dette 290 til 360 millioner kroner.

Kapittel 32

Leie av lokaler og digitalisering av rettssaler

32.1 Innledning

Tingrettene og jordskifterettene har i dag i underkant av 100 rettssteder og disponerer samlet nærmere 400 rettssaler. Det er betydelige forskjeller i aktivitetsnivået ved rettsstedene (se kapittel 13). Det er også store variasjoner i hvor mye salene ved det enkelte rettssted brukes. Å opprettholde rettssteder og rettssaler som i liten utstrekning brukes, er kostbart og lite hensiktsmessig.

Hvis strukturforslaget gjennomføres, vil det bli bedre samsvar mellom behov og antall rettssaler. Rettssalsbelegget vil bli høyere, men tingrettene vil sannsynligvis ha nok rettssaler til å kunne håndtere den fremtidige saksmengden, se punkt 32.3.

Videre vil rettsstedene som anbefales å fase ut, isolert sett gi reduserte leie- og vedlikeholdskostnader på om lag 1 milliard kroner over 20 år, se punkt 32.4 nedenfor.

Det man sparer i form av leie- og vedlikeholdskostnader ved å legge ned rettssteder, må ses opp kostnader knyttet til omstilling, se punkt 32.5.

Domstolkommisjonen legger til grunn at alle rettssaler i utgangspunktet bør digitaliseres. I dag er bare 20 av landets tingretter med i prosjektet *Digitale domstoler*. At ikke alle tingrettene er med i digitaliseringsprosjektet, handler først og fremst om kostnader og utilstrekkelige bevilgninger til dette. Å redusere antall rettssteder og saler i henhold til stukturforslaget, vil redusere kostnadene ved ytterligere digitalisering av domstolene, se punkt 32.6.

Punkt 32.7 oppsummerer hva det offentlige vil kunne spare i form av lokalkostnader og digitalisering av rettssaler.

32.2 Metode

For å fremskrive leiekostnadene til tingrettene og jordskifterettene er regnskapsdata brukt. I bereg-

ningene er det antatt at leieprisene øker i takt med det generelle prisnivået.

Domstolkommisjonen har mottatt data fra Domstoladministrasjonen som gir detaljert informasjon om det fremtidige vedlikeholdsbehovet ved den enkelte domstol.

Digitale domstoler har gitt Domstolkommisjonen tilgang til data som viser hva det vil koste å digitalisere en rettssal, og hvor mange rettssaler den enkelte domstol har. Disse dataene er brukt til å anslå hvor mye det offentlige kan spare i digitaliseringskostnader i forbindelse med utfasing av rettssteder.

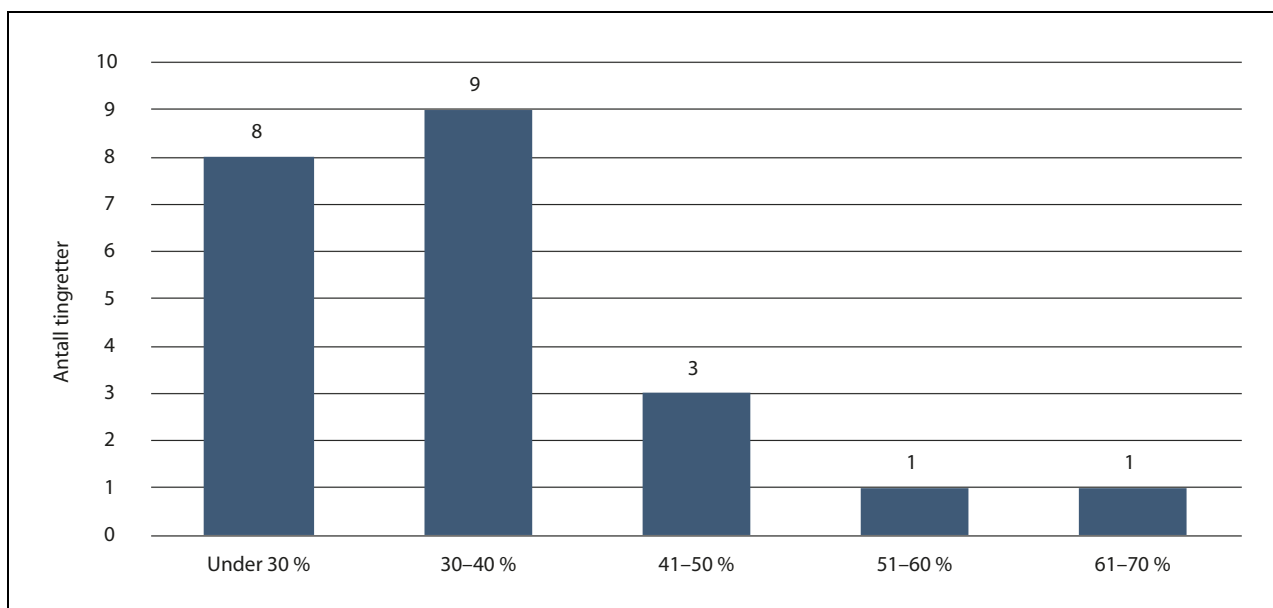
32.3 Fremtidig rettssalskapasitet

Antall rettssaler og rettssalskapasitet er et moment som har betydning for hva det vil koste å gjennomføre strukturforslaget. Spørsmålet er om rettsstedene som anbefales videreført har nok rettssaler til å håndtere saksmengden på en forsvarelig måte, eller om det offentlig må investere i flere saler dersom kommisjonens forslag gjennomføres.

Rettssalsbelegget ved mange rettssteder er relativt lavt i dag, se punkt 13.4. Et rettssalsbelegg på under 50 prosent betyr at en rettssal brukes aktivt i mindre enn halvparten av tiden tingretten holder åpent. I 2018 hadde omtrent 2 av 3 tingretter et rettssalsbelegg på mindre enn 30 prosent.

Færre rettssteder og en større samlet saksmengde åpner for at én eller flere av tingrettene i strukturforslaget vil kunne ha for få rettssaler. For å kunne si noe om dette, har Domstolkommisjonen anslått rettssalsbelegget fremover i tid. Beregningene baserer seg på gjennomsnittlig antall rettsmøtetimer per sak og sakstype i den enkelte av dagens tingretter samt den forespeilede saksinngangen i tingrettene. Det estimerte rettssalsbelegget til tingrettene i 2040 er vist i figur 32.1.

Som figuren viser, vil de fleste av tingrettene sannsynligvis ha god rettssalskapasitet fremover i tid. Bare to tingretter er forespeilet å ha et retts-



Figur 32.1 Forespeilet rettssalsbelegg i 2040 ved strukturforslaget

salsbelegg på mer enn 50 prosent i 2040. Dette er tingretten i Rogaland og tingretten på Romerike. Det pågår i dag planleggingsarbeid knyttet til et nytt tinghus i Stavanger.¹ Når det gjelder tingretten på Romerike er det allerede en pågående prosess om sammenslåing. Av høringsnotatet fremgår det at intensjonen om et felles tinghus for domstolen vil behandles i en egen prosess.² Det legges til grunn at det fremtidige behovet for rettssalskapasitet tas i betraktning ved planleggingen.

Det fremheves at det alltid vil være usikkerhet knyttet til en fremtidig utvikling, og at behovet for rettssaler ved det enkelte rettssted bør vurderes i sammenheng med eventuelle sammenslåingsprosesser.

32.4 Forventede innsparinger for rettssteder som fases ut

Tingrettene og jordskifterettene brukte i 2018 i overkant av 315 millioner kroner på leie av lokaler, målt i løpende priser. Jordskifterettene står for rundt 5 prosent av de årlige leiekostnadene. Hvis man legger til grunn at leiekostnadene ved det enkelte rettssted utvikler seg i takt med konsumprisindeksen, vil det offentlige under dagens

struktur bruke i overkant av 6,5 milliarder kroner på å leie lokaler i perioden 2020–2040.

Det er et større oppgraderingsbehov ved flere rettssteder. Domstoladministrasjonen har anslått at det er nødvendig å investere i overkant av 200 millioner kroner i eksisterende tingrettslokaler i nær fremtid for at lokalene skal holde en tilfredsstillende standard. I tillegg vil det måtte gjøres noen mindre investeringer i jordskiftelokalene. Ettersom domstolene ikke eier byggene de disponerer, vil oppgraderingen av lokalene gi økte leiekostnader.

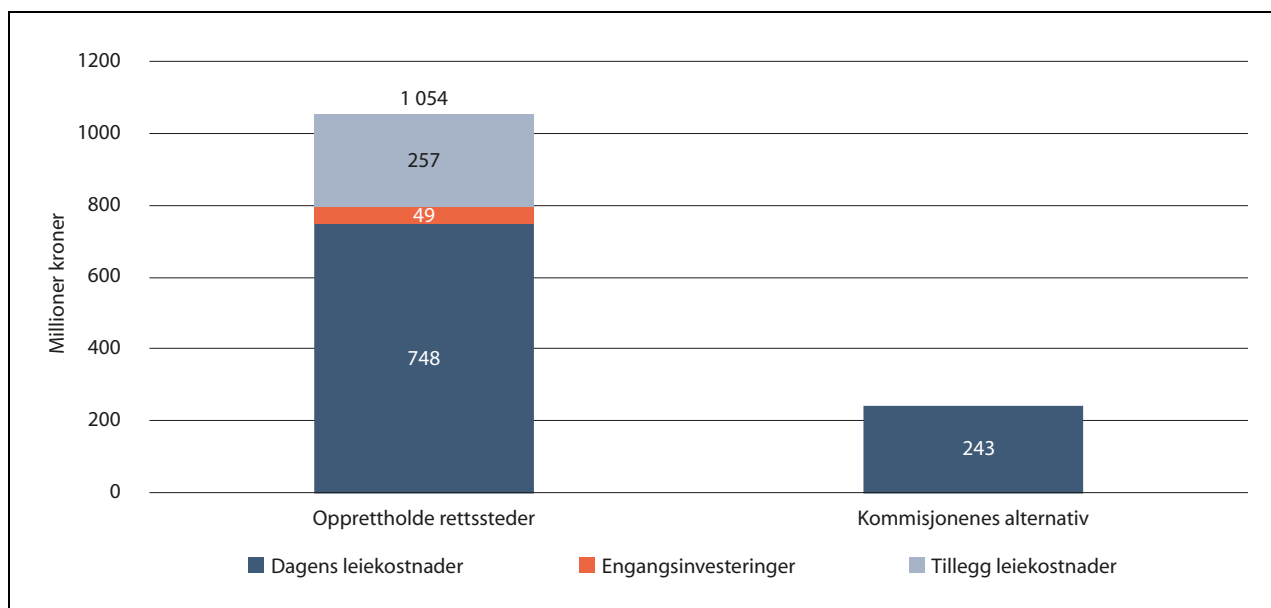
Hvor store besparelser som kan oppnås ved å fase ut rettssteder, avhenger av når og hvordan man eventuelt velger å gjennomføre strukturforslaget. Dette må ses i sammenheng med eksisterende leiekontrakter, muligheter for å reforhandle leiekontrakter og hva som er praktisk mulig å få til. Hensikten med beregningene som presenteres i dette kapitlet, er først og fremst å gi en realistisk størrelsesramme.

Vedlikeholdskostnader for perioden 2030–2040 er ikke inkludert i anslagene, siden vedlikeholdsbehovet ved det enkelte rettssted bare er kartlagt fram til 2030. Besparelsene som knytter seg til vedlikehold, bør dermed tolkes som et minstepeløp. Det er nærliggende å tro at besparelsene er underestimert.

Enkelte rettssteder er ikke inkludert i beregningene.³ Dette gjelder rettssteder der det pågår prosjekter knyttet til bygg, og rettsstedene til tingretter hvor strukturforslaget legger opp til sammenslåinger og samlokaliseringer som ikke inn-

¹ Menon Economics, *Statens prosjektmodell. Rapport nummer D044A. Kvalitetssikring (KS1) av KVVU for fremtidig rettsbygning i Stavanger*, 2017.

² Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring – Sammenslåing av Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett*, 2019.



Figur 32.2 Leie-, vedlikeholds- og investeringskostnader for utvalgte rettssteder

går i nåværende byggprosjekter. Rettsstedene er ekskludert for at anslagene for hva det offentlige vil kunne spare ikke skal være misvisende.

Figur 32.2 viser hva det vil koste å opprettholde driften ved rettsstedene som det foreslås å fase ut. Søylen til venstre viser hva de samlede kostnadene vil være for perioden 2020–2040. Søylen til høyre legger til grunn at strukturforslaget gjennomføres fra og med 2025.

For utfasingsalternativet er det lagt til grunn at man ikke foretar ytterligere investeringer i lokalene som skal legges ned. Det også tatt hensyn til at det ved et fåtall rettssteder er inngått leieavtaler som utløper etter 2025.⁴ Det er lagt til grunn at det offentlige betaler leie for disse lokalene i hele den inngåtte leieperioden. Hvis leiekontraktene kan reforhandles, vil det offentlige kunne spare mer enn det som er lagt til grunn her.

Hvis man legger dagens leiekostnader til grunn, vil det koste om lag 750 millioner kroner å videreføre driften ved rettsstedene det foreslås å fase ut. I tillegg til dette må det foretas engangsinvesteringer på om lag 50 millioner kroner hvis lokalene skal være tidsmessige og ha en tilstrekkelig høy standard. Det er antatt at investeringene ved det enkelte rettssted foretas samme år som

leiekontrakten løper ut. Økningen i leiekostnader som følge av oppgradering anslås å summere seg til omtrent 250 millioner kroner over tidsperioden. Den totale kostnaden ved å opprettholde rettsstedene anslås til litt over 1 milliard kroner.

Hvis rettsstedene fases ut i 2025, summerer leiekostnadene for disse lokalene seg til omtrent 250 millioner kroner. Det offentlige kan dermed spare omtrent 800 millioner kroner hvis strukturforslaget gjennomføres. Målt i nåverdi tilsvarer dette om lag 700 millioner kroner.

32.5 Forventede tilleggskostnader ved rettssteder som opprettholdes

Dersom strukturforslaget gjennomføres vil det på kort sikt påløpe omstillingskostnader. Noen ansatte vil få lengre reisevei til arbeidsplassen, og vil måtte kompenseres for dette. Det vil også være nødvendig å bruke midler på flytting og innkjøp av nytt inventar og utstyr.

Kostnader til omstilling vil likevel først og fremst knytte seg til eventuelle engangsinvesteringer og økte leiekostnader ved rettsstedene som anbefales videreført. Det vil sannsynligvis være tilstrekkelig med rettssaler i den nye strukturen til å kunne håndtere den fremtidige saksmengden, se punkt 32.3. Det er derfor i hovedsak spørsmål om tilleggskostnader som knytter seg til å øke kontor kapasiteten i eksisterende bygg, eller å leie kontorplasser i eksterne bygg.

³ Stavanger tingrett, Jæren tingrett, Dalane tingrett og Sør-Rogaland jordskifterett. Drammen tingrett, Hallingdal tingrett, Valdres tingrett, Kongsberg og Eiker tingrett, Nedre – og Øvre Buskerud jordskifterett, Nedre Romerike tingrett, Øvre Romerike tingrett og Glåmdal tingrett.

⁴ Elverum (2028), Hønefoss (2028), Lillehammer (2028) og Stord (2029).

Det har ikke latt seg gjøre å utarbeide konkrete anslag på hva tilleggskostnadene i form av leie og engangsinvesteringer vil være ved en strukturendring. Gjennomføringstidspunktet for den enkelte sammenslåing, hvor mange ansatte domstolen skal ha, og hvor de ansatte ved domstoler med flere lokaliteter skal ha sitt arbeidssted er momenter som vil ha betydning for kostnadsnivået. Det er også investeringsbehov ved noen av rettsstedene som anbefales videreført, hovedsakelig som følge av et generelt vedlikeholdsetterslep. Hvis man uansett må investere i et bygg, kan det å legge til rette for flere kontorplasser i samme prosess gjøre at tilleggskostnadene blir mindre enn om man først oppgraderer standarden, for deretter å øke kapasiteten.

Domstolkommisjonen har mottatt innspill fra tingrettene om at det i dag er ledige kontorplasser ved flere av rettsstedene som anbefales videreført. Ved andre rettssteder er det muligheter til å øke kapasiteten, enten ved påbygg, eller ved å gjøre mindre justeringer i eksisterende bygningsmasse. Kommisjonen anbefaler likevel å kartlegge tilleggskostnadene som vil påløpe ved det enkelte rettssted nærmere.

32.6 Forventede innsparinger knyttet til digitalisering

Kommisjonen legger til grunn at digitalisering skal gjennomføres uavhengig av en strukturendring. En forsvarlig videreføring av dagens struktur vil måtte innebære at alle domstoler har

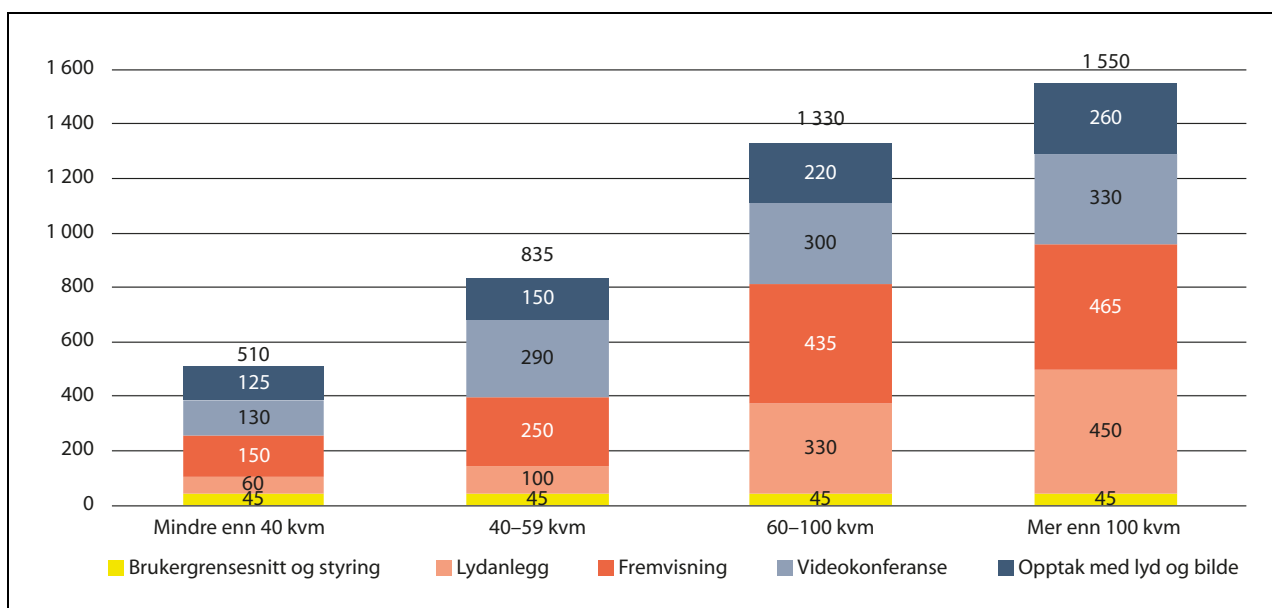
det samme digitale utstyret. Det er derfor sett på forventede innsparinger som følge av at færre rettssaler må digitaliseres dersom strukturforslaget gjennomføres.

Prosjektgruppen i *Digitale domstoler* har sett nærmere på hva det vil koste å digitalisere rettssalene i domstolene. Ettersom rettssalene i tingrettene varierer i størrelse, er det ikke nødvendig å investere i samme type utstyr i alle saler. Prosjektgruppen har derfor pekt på fire forskjellige løsninger, hvor hver løsning er tiltenkt saler av en viss størrelse. Det skilles mellom saler som har et areal på mindre enn 40 kvm, saler med et areal på mellom 40 og 59 kvm, saler på mellom 60 og 100 kvm, og saler med et areal på mer enn 100 kvm.

Å fulldigitalisere en rettssal innebærer i denne sammenheng at salen får videokonferanseutstyr, løsninger for opptak av lyd og bilde, skjermer for fremvisning, lydanlegg og digitalt styringsverktøy. I dag har noen saler slikt utstyr, men som oftest er utstyret utdatert og ikke kompatibelt med nyere og mer moderne løsninger. Mesteparten av utstyret som finnes fra før, må erstattes.

Investeringsbehovet for saler av ulik størrelse er vist i figur 32.4. Å digitalisere en sal på mindre enn 40 kvm krever engangsinvesteringer på om lag 500 000 kroner. Den forespeilede førstegangs-investeringen er tre ganger høyere for de største salene.

Det er i materialet fra *Digitale domstoler* lagt til grunn at utstyret vil ha en gjennomsnittlig levetid på åtte år. I tillegg må det påregnes årlige drifts- og servicekostnader. Over tid vil derfor kostnadene ved å digitalisere bli langt høyere



Figur 32.3 Digitalisering av rettssaler. Førstegangsinvesteringer. Tusen kroner

enn hva figur 32.3 ovenfor kan gi inntrykk av. Hva kostnadene av å digitalisere en rettssal vil være over en periode på 20 år, fremgår av figur 32.4.

Strukturforslaget innebærer at flere rettssteder over tid legges ned. For å kunne foreta en beregning av hva det offentlige vil kunne spare i digitaliseringskostnader, er enkelte rettssteder holdt utenfor beregningsgrunnlaget. Dette er de samme rettsstedene som er holdt utenfor i beregningene av hva det offentlige ville kunne spare i leie- og vedlikeholdskostnader, og begrunnelsen er den samme. Det bør likevel legges til grunn at rettsstedene som er holdt utenfor, samlet sett vil disponere færre rettssaler enn i dag, og at det offentlige derfor også her vil kunne spare ressurser.

Det pekes i tillegg på at når det gjelder rettsalene ved rettsstedene som anbefales videreført, er det grunnlag for å vurdere om enkelte saler kan fases ut.

Tabell 32.1 gir en oversikt over størrelsen på salene som etter strukturforslaget skal fases ut. Noen rettssteder er holdt utenfor. Dette er de samme rettsstedene som nevnt i punkt 32.4.

Figur 32.5 viser hva det vil koste å digitalisere disse rettssalene. Tidspunktet for investeringen i nytt utstyr har betydning for kostnadsnivået. I denne sammenheng er det antatt at investeringene finner sted i 2025. Det er fortsatt knyttet noe usikkerhet til hva utstyret vil koste, og derfor er det beregnet en nedre og en øvre grense i tillegg til hovedalternativet. Hovedalternativet er det mest sannsynlige alternativet.

Tabell 32.1 Rettssaler som inngår i beregningsgrunnlaget, og som fases ut

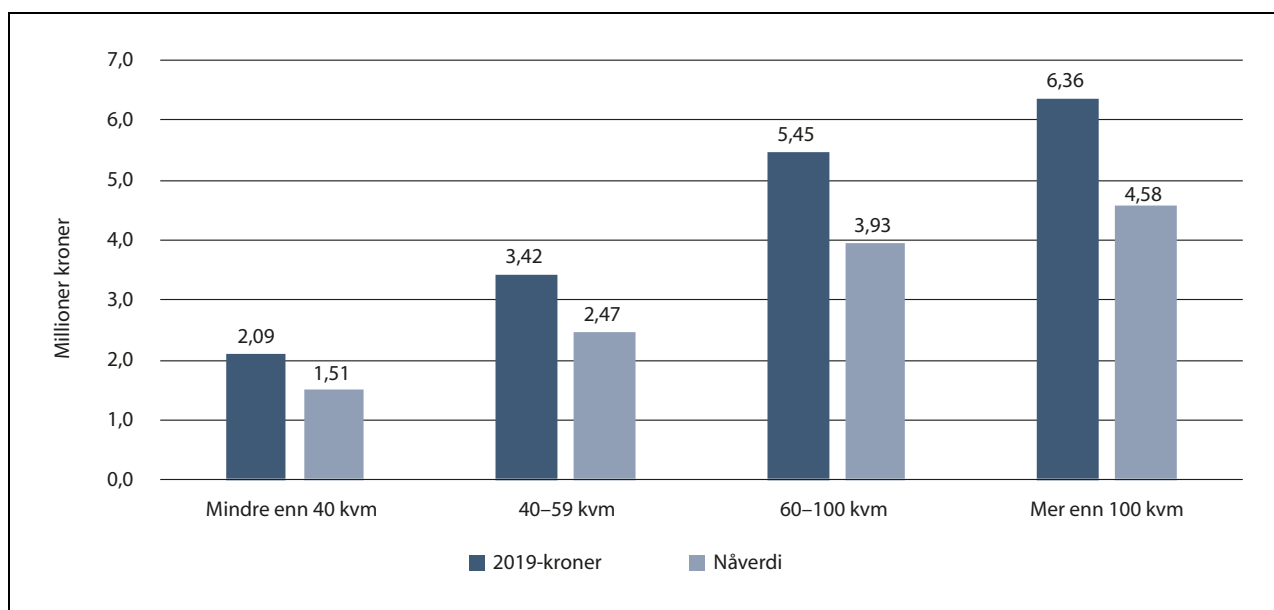
Mindre enn 40 kvm	15
40–59 kvm	20
60–100 kvm	19
Mer enn 100 kvm	5
Totalt	59

I henhold til hovedalternativet vil det fra 2025 til 2040 koste omtrent 176 millioner kroner å digitalisere de rettssalene kommisjonen anbefaler å fase ut. Det er da forutsatt at man foretar første gangsinvesteringen i 2025 og betaler drifts- og vedlikeholdskostnader over hele den resterende perioden. Kostnadsnivået blir høyere hvis man legger en lengre tidsperiode til grunn.

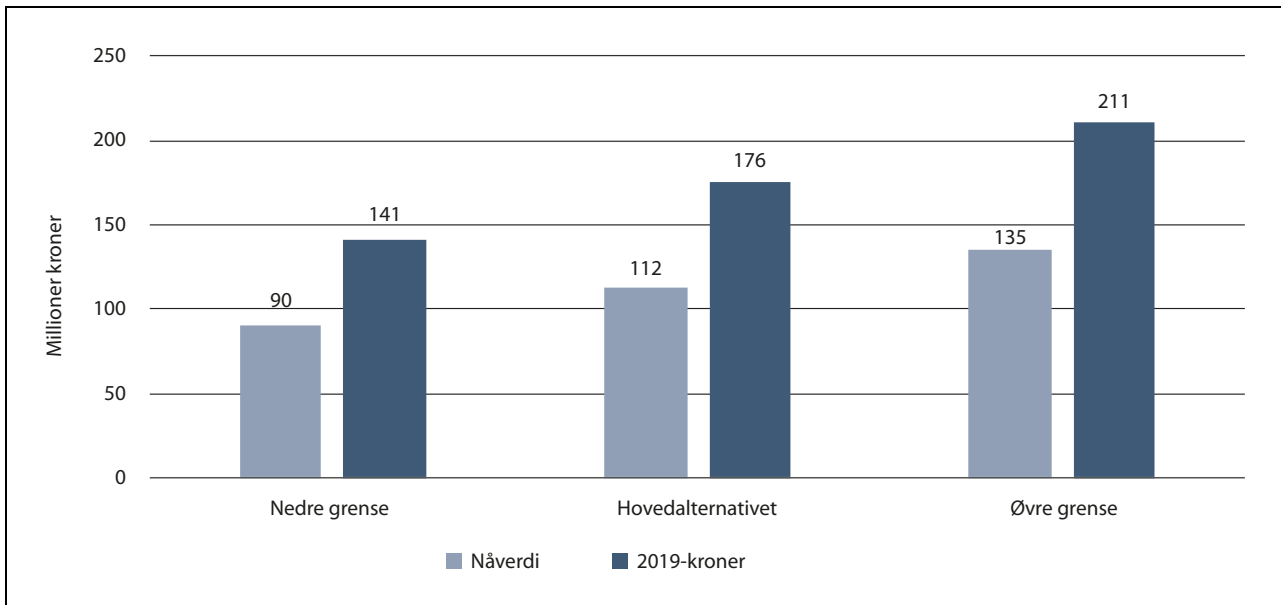
32.7 Oppsummering av budsjettmessige virkninger

De største kostnadene på domstolenes budsjetter knytter seg til bemanning, lokaler og digitalt utstyr. Gjennomgangen i kapittel 31 og 32 viser mulige innsparinger og kostnader ved strukturforslaget.

Det offentlige kan spare mellom 500 og 925 millioner kroner i bemanningskostnader over en periode på 15 år, og omtrent 800 millioner kroner



Figur 32.4 Digitalisering av rettssaler. Kostnad over 20 år. Millioner kroner



Figur 32.5 Totalkostnad ved å digitalisere rettsalene som anbefales å fases ut. Millioner kroner

på leie- og vedlikeholdskostnader hvis forslaget gjennomføres. I tillegg kommer innsparinger på omtrent 200 millioner kroner i forbindelse med digitalisering av rettsaler. Anslagene baserer seg på at strukturforslaget gjennomføres i 2025, og anslagene gjelder for perioden fram til 2040.

Hvis strukturforslaget tas til følge, vil det på kort sikt påløpe omstillingskostnader. Det vil måtte investeres i noen av lokalene som videreføres, og det må påregnes økte leiekostnader ved enkelte rettssteder. Disse kostnadene må ses opp mot de mulige innsparingene nevnt ovenfor. Fordi

det er mulig å øke kapasiteten ved flere rettssteder – enten fordi det er ledige kontorplasser eller det krever mindre justeringer i eksisterende bygningsmasse – er det lite som tilsier at omstillingskostnadene vil overstige det man vil kunne spare på lang sikt ved å endre domstolstrukturen. Beregninger av hva det vil koste å utvide kapasiteten bør være en viktig del av arbeidet med å planlegge og gjennomføre en strukturendring, og kan få betydning for tidspunktet for utfasingen av de ulike rettsstedene.

Kapittel 33

Reisekostnader

33.1 Innledning

Verdiskaping er i samfunnsøkonomisk forstand den merverdien en person skaper for samfunnet utover de ressursene han eller hun bruker som innsatsfaktor i sitt arbeid. Når de involverte bruker tid på reising til og fra tingrettene, medfører det en samfunnsøkonomisk kostnad fordi denne tiden ellers kunne ha blitt brukt på verdiskaping.

En stor andel av norske borgere har i dag forholdsvis kort reisevei til sin tingrett, se punkt 15.3.2. Dette gjør at tapet i verdiskaping som følge av at *parter og vitner* må bruke tid på å reise til tingretten, er relativt lavt i dag.

For enkelte personer vil reisetiden til tingretten bli lengre med ny struktur. Spørsmålet er hvor mye større tapet i verdiskaping vil bli som følge av dette. Reisetid er bare ett av to momenter som er avgjørende for hvor stort tapet blir. Volum, det vil si antall reisende, har også betydning. Alt annet likt vil tapet bli større når det er flere som reiser.

Det er gjort anslag på hva det samlede tapet vil bli hvis strukturforslaget gjennomføres. Som for de øvrige beregningene i denne utredningen er det lagt til grunn at endringene trer i kraft fra og med 2025. Analysen viser at tapet i verdiskaping fram mot 2040 ikke blir så mye større, se punkt 33.2. Dette skyldes hovedsakelig at rettsstedene i mer befolkningstette strøk er hyppigst besøkt, og at strukturforslaget legger opp til at disse rettsstedene skal bestå.

Reiseutgiftene til *offentlig oppnevnte advokater, bistandsadvokater, tolker og sakkyndige* dekkes til dels med offentlige midler. Det er derfor et spørsmål om en endring i strukturen vil gi økte kostnader for det offentlige. Reisekostnadene er typisk lavere når aktøren har hatt oppdrag i en tingrett som ligger mer sentralt, se punkt 33.3. Dette har sammenheng med at aktørene generelt sett har kortere reisevei til rettssteder i mer befolkningstette strøk. Når det i tillegg er langt flere advokater, tolker og sakkyndige i mer befolk-

ningstette områder, er det lite som tilsier at reiseutgiftene til aktørene vil bli høyere hvis strukturforslaget gjennomføres.

Det er viktig å understreke at kapittelet ikke ser på privatøkonomiske kostnader som knytter seg til juridisk bistand i sivile saker.

33.2 Tap i verdiskaping for parter og vitner

33.2.1 Metode

Domstolkommisjonen har estimert det fremtidige tapet i verdiskaping som vil følge av at personer må bruke tid på å reise til tingrettene. Som grunnlag for beregningen er det brukt historiske gjennomsnittsverdier for antall fremmøtte personer per sak, informasjon om hvilken kommune de fremmøtte typisk reiser fra, og andel sysselsatte av kommunens innbyggere. Disse størrelsene er sett opp mot den forespeilede saksinngangen til den enkelte tingrett.

En grunnkrets er en mindre geografisk enhet, som vanligvis brukes for å arbeide med og presentere regionalstatistikk. Det er rundt 14 000 grunnkretser i Norge. Data fra SSB gir informasjon om den effektive kjøretiden og kjøredistansen fra den enkelte grunnkrets til alle av landets tingretter. Dataene inneholder også informasjon om hvor mange som er bosatt i hver grunnkrets.

Fordi det finnes lite annen statistikk på grunnkretsnivå, er representative reisetider til hver tingrett på kommunenivå estimert. Dette er gjort ved å beregne et vektet snitt av reisetiden fra hver grunnkrets i den enkelte kommune, der reisetiden fra den enkelte grunnkrets i kommunen er vektet proporsjonalt med andelen innbyggere som er bosatt i grunnkretsen.

Videre er data fra domstolenes saksbehandlingssystem LOVISA benyttet for å beregne hvor mange vitner og parter som i gjennomsnitt har møtt i hver tingrett over perioden 2010–2017. Personer som møter i retten i egenskap av sitt yrke, for eksempel aktører fra påtalemyndighet, politi,

Tabell 33.1 Timesatser for reise

	Tjenestereise	Privat reise
Lange reiser (mer enn 70 km)	465	172
Korte reiser (mindre enn 70 km)	465	88

sakkyndige og tolker, inngår ikke i beregningsgrunnlaget. Dataene gir informasjon om hvor mange vitner og parter som har møtt i den enkelte sak i perioden. Det er beregnet spesifikke gjennomsnitt for enedommersaker, meddommersaker og tvistesaker for hver tingrett. For de øvrige sakstypene, hvor det er langt færre besøkende, er det beregnet et felles gjennomsnitt for hver tingrett.

Domstolkommisjonen har også hatt tilgang til data som angir postnummeret til alle som har møtt fysisk i en tingrett i perioden 2008–2018. Disse dataene er brukt til å beregne gjennomsnittlige besøksandeler fra hver kommune i rettskretsen til den enkelte domstol.

Noen saker går over flere dager, og de som møter i en sak, må derfor møte i retten flere ganger. Ettersom dette også vil være tilfelle fremover i tid, er det beregnet en korrigeringsfaktor som tar hensyn til dette. Korrigeringsfaktoren er ment å fange opp hvor mange ganger en person i gjennomsnitt må møte i domstolen i forbindelse med en sak. Ettersom dette kan variere, både på tvers av domstoler og på tvers av sakstyper, er det beregnet spesifikke korrigeringsfaktorer for hver sakstype og domstol.

Alternativkostnadsprinsippet er lagt til grunn ved verdsetting av tidsbruk. Det er brukt estimater fra en verdsetningsstudie utarbeidet av Transportøkonomisk institutt til å verdsette reisetid.¹ Rapporten oppgir ulike verdier, avhengig av om reisen er på over eller under 70 kilometer og om reisen foretas i yrkessammenheng eller ikke. Verdiene i rapporten er oppgitt i løpende priser fra 2009, og disse tallene er derfor oppjustert med SSBs priskalkulator til 2018-nivå. Deretter er det foretatt en realprisjustering, der det antas at prisnivået vil øke med 1,5 prosent i året. De ulike tidsverdiene kan leses av i tabell 33.1. Tallene angir verdien for en times reise og er oppgitt i 2019-kroner.

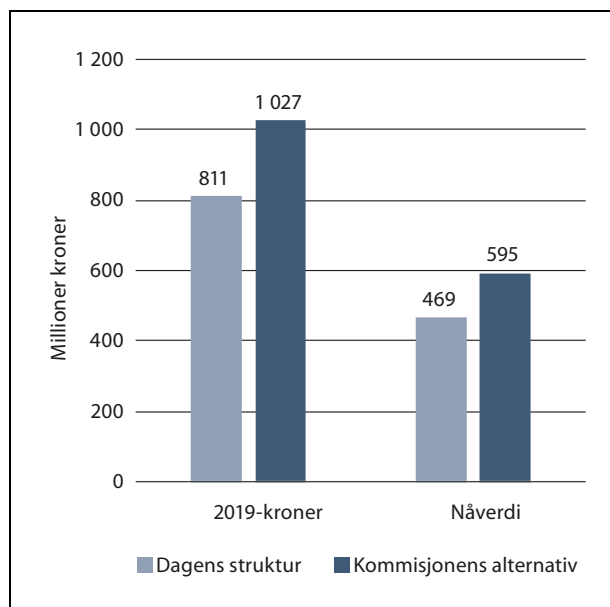
Det er tatt hensyn til at ikke alle personer er i jobb, ved å bruke sysselsettingsstatistikk fra SSB

på kommunenivå.² Statistikken gir informasjon om hvor stor andel av personer mellom 15 og 74 år i kommunen som var sysselsatt i 2018. En times reise for personer som er i jobb, er verdsett til 465 kroner, uavhengig av reisens lengde. Reisetiden til dem som står utenfor arbeidslivet, er verdsatt i henhold til tidsverdiene for privat reise.

33.2.2 Resultater

Figur 33.1 viser hva det samlede tapet i verdiskaping vil være fra 2025 til 2040 ved en videreføring av dagens struktur, og hvis strukturforslaget gjennomføres.

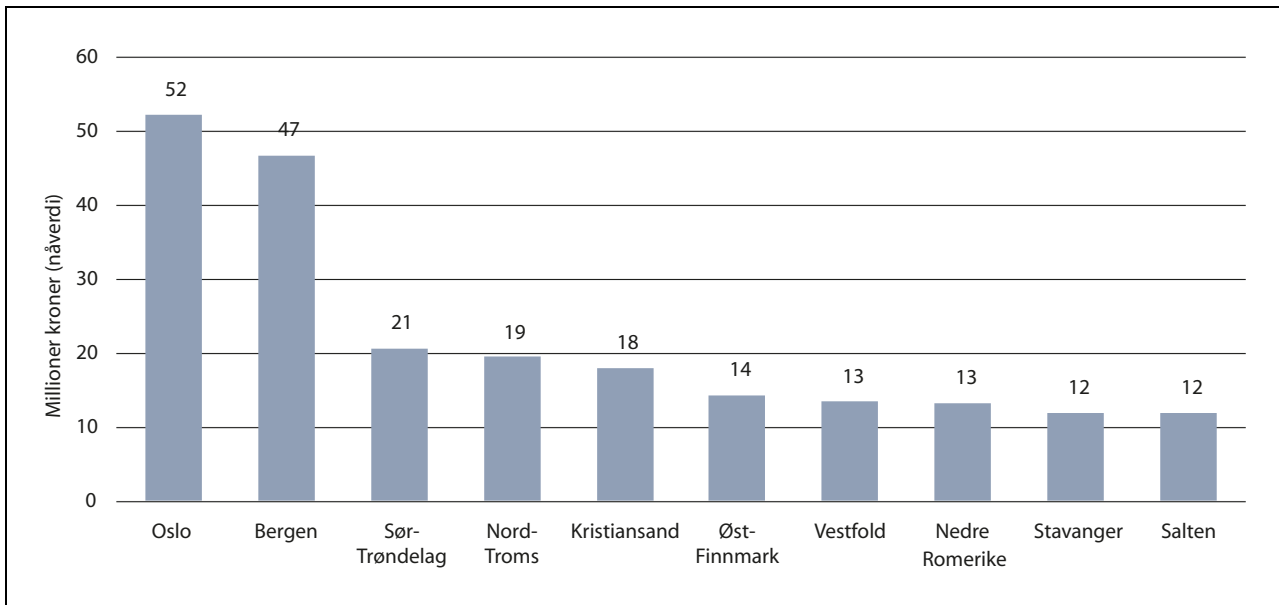
Hvis dagens struktur videreføres, vil det samlede tapet i verdiskaping i perioden 2025–2040 være på om lag 800 millioner kroner. Hvis strukturforslaget legges til grunn, øker dette beløpet til om lag 1 milliard kroner. Det vil si at tapet i verdi-



Figur 33.1 Anslått tap i verdiskaping som følge av reising til tingretten. Totalt for perioden 2020 til 2040. Hele befolkningen

¹ Transportøkonomisk institutt, TØI-rapport 1389/2015: *Verdsetting av tid, pålitelighet og komfort tilpasset NTM6.*

² Statistisk sentralbyrå. *Kildetabell 11615: Sysselsatte, etter bosted, arbeidssted, kjønn, alder, fagfelt og utdanningsnivå. 4. kvartal (K) 2000–2018 (2019).*



Figur 33.2 Tap i verdiskaping som følge av reising til tingretten. Totalt for perioden 2020 til 2040. Inneværende struktur

skaping vil øke med om lag 200 millioner kroner over 15 år. Målt ved nåverdi er forskjellen på omtrent 125 millioner kroner.

Figur 33.2 viser det samlede tapet i verdiskaping som kan forklares med reising til tingretten over perioden 2025–2040 hvis dagens struktur videreføres. Figuren viser de ti tingrettene der tapet i verdiskaping er høyest, målt ved nåverdi.

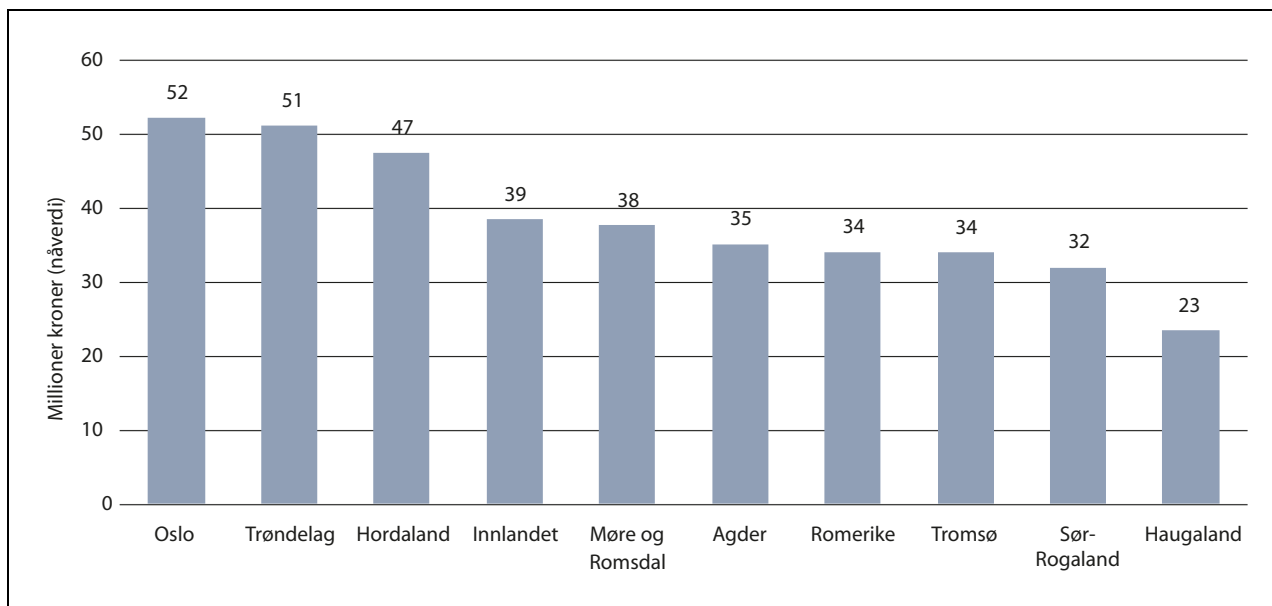
Det samlede tapet i verdiskaping vil være høyest i Oslo tingrett og Bergen tingrett. Dette skyldes i hovedsak at det forespeiles at tingrettene, relativt sett, vil ha høye besøkstall også fremover i tid. Det er altså ikke reisetiden til tingrettene som i hovedsak gjør at tapet i verdiskaping er høyt, men at det er mange som reiser. For tingrettene i Trondheim, Tromsø og Kristiansand skyldes tapet i verdiskaping en kombinasjon av relativt høye besøkstall og reiseavstander. Tapet i verdiskaping i Øst-Finnmark tingrett skyldes i all hovedsak lange reiseavstander og ikke besøkstall.

Med et høyere samlet tap i verdiskaping som fordeler seg på færre tingretter, blir det gjennomsnittlige tapet i verdiskaping per tingrett høyere i strukturforslaget. Figur 33.3 viser det samme som figur 33.2, men denne gangen for de tingrettene som anbefales opprettholdt. Som figuren viser, vil tapet i verdiskaping som følge

av reise fortsatt være høyest i Oslo, Trøndelag og Bergen. For alle tingretter med unntak av Oslo øker tapet i verdiskaping fordi enkelte besøkende i de nye rettskretsene får lengre reisevei til sitt nye rettssted.

Reisekostnader forstått som tapt verdiskaping er ikke en størrelse som inngår i offentlige regnskaper. Det er altså ikke snakk om økte kostnader for det offentlige. I den grad økt tap i verdiskaping påvirker offentlige regnskaper, er det ved at det offentlige får lavere inntekter i form av skatt enn hva det ellers ville ha fått. Økningen i tapt verdiskaping mellom strukturalternativene må sies å være relativt liten, særlig sett i sammenheng med hvor mye det offentlige kan spare i utgifter til ansatte, lokaler og digitalisering ved å endre på strukturen.

Det bør også tas i betraktning at det i beregningene er lagt til grunn at kravet til fysisk oppmøte er det samme fremover i tid som i dag. Det må imidlertid antas at det i fremtiden vil bli mindre behov for fysisk oppmøte i tingrettene som følge av digitalisering. Det tilsier at den totale tiden som blir brukt på reise og tapet i verdiskaping som følger av det, vil bli lavere enn hva som er anslått her, både ved en videreføring av dagens struktur og ved en gjennomføring av strukturforslaget.



Figur 33.3 Tap i verdiskaping som følge av reising til tingretten. Totalt for perioden 2020 til 2040. Strukturalternativet

33.3 Reisekostnader for faste brukere av retten

33.3.1 Metode

Dette delkapittelet ser nærmere på hvordan strukturforslaget vil påvirke utbetalingene som knytter seg til reisevirksomheten til offentlig oppnevnte advokater, bistandsadvokater, tolker og sakkynndige. Som forklart i innledningen til dette kapitlet omfatter det ikke eventuelt økte kostnader knyttet til advokater og andre aktører betalt av private parter.

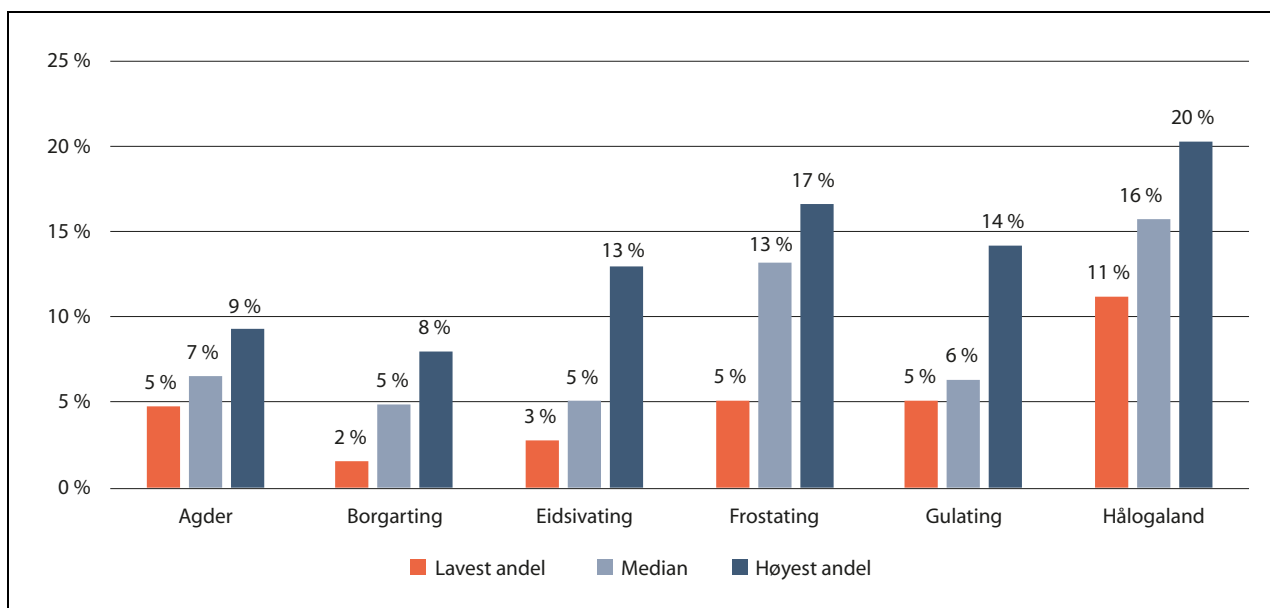
Reiseutgiftene til offentlig oppnevnte aktører dekkes til dels av det offentlige. Domstolkommissjonen har sett nærmere på hvor stor andel av det aktørene fakturerer, som kan tilskrives reisevirksomhet. Denne størrelsen omtales i det følgende som *reisekostnadsandel*. Hvis en tolk har fakturert 10 000 kroner i en sak, og 1 000 kroner kan tilskrives reise, er reisekostnadsandelen 10 prosent.

Spørsmålet er om den gjennomsnittlige reisekostnadsandelen til aktørene varierer på tvers av tingretter, og om høye reisekostnadsandeler har sammenheng med hvor rettsstedet er lokalisert. Problemstillingen har et kontrafaktisk element. Spørsmålet er ikke hvilken tingrett som har høyest samlede reisekostnader, men hva reisekostnadene ville ha vært dersom saken ble behandlet i en annen tingrett.

Intuisjonen er at de samlede reiseutgiftene antakelig vil bli lavere enn hva de ellers ville ha

vært hvis rettssteder der aktørene fakturerer forholdsvis mye for å reise til, fases ut. Dersom et rettssted legges ned, vil sakene bli behandlet ved et annet rettssted. Hvor saken behandles, har igjen betydning for hvilken aktør som blir oppnevnt i saken. Det vil si at det ikke nødvendigvis er samme person som blir oppnevnt dersom saken flyttes fra ett rettssted til et annet. Hvis tilgangen til kandidater er tilstrekkelig god ved det nye rettsstedet, og disse personene har kortere reisevei til det nye rettsstedet enn hva kandidatene ved det gamle rettsstedet hadde, vil også reiseutgiftene til aktørene bli lavere enn hva de ellers ville ha blitt.

Analysen som presenteres i punkt 33.3.2, baserer seg på reisekostnadsandeler for 2018. De gjennomsnittlige reisekostnadsandelene er beregnet på bakgrunn av reisekostnadsandelen i hver enkelt sak for hver rettsaktør. Metoden gir totalt fire gjennomsnittsindikatorer per tingrett – én per aktør per tingrett. Det blir uoversiktlig og vanskelig å se trender hvis man skal sammenlikne nærmere 240 indikatorer. Derfor brukes et vektet gjennomsnitt som indikator for hver tingrett. Vektingen er proporsjonal med hvor stor andel den enkelte aktørs reisekostnader utgjør av de totale reisekostnadene som kan tilskrives tingretten. Hvis reisekostnadene til tolker utgjør 10 prosent av reisekostnadene, teller reisekostnadsandelen til tolker altså 10 prosent i beregningen av reisekostnadsandelen til tingretten.



Figur 33.4 Reisekostnadsandeler for faste brukere i 2018. Vektet gjennomsnitt for advokater, bistandsadvokater, tolker og sakkyndige

33.3.2 Resultater

Resultatene fra øvelsen er vist i figur 33.4. Fordi det er betydelige variasjoner i geografiske forhold på landsbasis, sammenliknes bare tingretter innen samme lagdømme. Figuren viser medianen og den høyeste og laveste andelen innen hvert lagdømme.

Innen Agder lagdømme har Kristiansand tingrett og Nedre Telemark tingrett lavest reisekostnadsandel, mens Vest-Telemark tingrett og Lister tingrett har høyere reisekostnadsandeler. I Borgarting er andelen til Oslo tingrett og Asker og Bærum tingrett lavest, mens Ringerike tingrett og Hallingdal tingrett har de høyeste andelen. Forskjellen mellom tingrettene innen henholdsvis Agder og Borgarting lagdømme er likevel relativt små.

Forskjellene er noe større innen Eidsivating, Frostating og Gulating lagdømme. I Eidsivating har tingrettene på Romerike de laveste andelen,

mens Valdres tingrett, Nord-Gudbrandsdal tingrett og Nord-Østerdal tingrett har de høyeste andelen. I Frostating har Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett de laveste andelen, mens andelen er høyest i Søre Sunnmøre tingrett og Namdal tingrett. I Gulating har Bergen tingrett og Stavanger tingrett lavest andeler. Andelen er høyere i Sogn og Fjordane tingrett og Hardanger tingrett.

Reisekostnadsandelene er generelt sett høyest i Hålogaland lagdømme. Både Salten tingrett og Nord-Troms tingrett har andeler på rundt 11 prosent, mens samtlige tingretter i Finnmark har andeler på nærmere 20 prosent.

Hvis strukturforslaget gjennomføres, er det mye som taler for at de samlede reiseutgiftene til offentlig oppnevnte aktører vil bli lavere enn om dagens struktur videreføres. Reisekostnadsandelen er typisk lavere i mer befolkningstette områder, og disse områdene har generelt god tilgang til lokale advokater, tolker og sakkyndige.

Norges offentlige utredninger

2018

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern

NOU 2018: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2018: 18 Trygge rammer for fosterhjem

Finansdepartementet:

NOU 2018: 1 Markeder for finansielle instrumenter

NOU 2018: 3 Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren

NOU 2018: 7 Ny lov om offisiell statistikk og

Statistisk sentralbyrå

NOU 2018: 9 Regnskapsførerloven

NOU 2018: 10 Nye prospektregler

NOU 2018: 12 Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland

NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2018: 16 Det viktigste først

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2018: 14 IKT-sikkerhet i alle ledd

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2018: 2 Fremtidige kompetansebehov I

NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring

NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2018: 11 Ny fjellov

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2018: 5 Kapital i omstillingens tid

Samferdselsdepartementet:

NOU 2018: 4 Sjøveien videre

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 10/2019