

## Høringsuttalelse fra ICJ – Forslag om endringer i domstolstruktur

### 1 Innledning

Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling (ICJ-Norge) viser til høringsbrev av 26. januar 2022, der det er bedt om syn på regjeringens forslag om å gjeninnføre domstolstrukturen fra før domstolsreformen 2021 (jf. Prop. 11 L (2020–2021) og Innst. 134 L (2020–2021)).

ICJ er en ideell internasjonal organisasjon med sekretariat i Genève, stiftet i 1952. ICJ-Norge ble stiftet i 2008, og arbeider for å fremme ICJs formål i Norge og, i samarbeid med ICJs øvrige organisasjon, internasjonalt. Kommisjonens målsetting er å fremme og beskytte menneskerettigheter, demokrati og rettsstatlige prinsipper, herunder styrke individets grunnleggende rettigheter og friheter. Videre arbeider kommisjonen for å fremme domstolenes, påtalemyndighetens og advokatyrkets uavhengighet fra den utøvende makt og alle staters gjennomføring av forpliktende internasjonale standarder.

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet av ICJ-Norges fagutvalg for dommeres, advokaters og påtalejuristers uavhengighet.

### 2 Kort om strukturreformen 2021 og departementets forslag om reversering

Før strukturreformen i 2021 var det 100 domstoler i første- og anneninstans: 60 tingretter, 34 jordskifteretter og 6 lagmannsretter. Strukturen var kjennetegnet av at hver domstol utgjorde en selvstendig organisasjon, geografisk avgrenset gjennom reglene om rettskretser. Den enkelte domstol var ansvarlig for å avvikle sakene som hørte hjemme i rettskretsen, og det var normalt ingen utveksling av saker mellom domstoler på samme nivå. Mange domstoler var små: Mer enn halvparten av tingrettene hadde tre eller færre embetsdommere. Jordskifterettene var gjennomgående enda mindre.

Domstolkommisjonens vurdering var at en struktur med nærmere 100 selvstendige domstoler i førsteinstans, som i begrenset grad trakk på hverandres kompetanse, kapasitet og ledelse, utgjorde et svakt fundament for å møte fremtiden. Kommisjonens hovedanbefaling var å styrke rettssikkerheten, sikre høy tillit til domstolene og bedre ressursutnyttelsen, ved å utvide rettskretsene til tingrettene og jordskifterettene, for å gi større og mer fleksible organisasjoner med sterke fagmiljøer. Kommisjonen anbefalte at enkelte domstoler i områder med spredt befolkning og store avstander skulle ha avdelinger på flere rettssteder. Det ble anbefalt en struktur i førsteinstans bestående av 22 tingretter med 30 bemannede rettssteder, samt 13 jordskifteretter med 20 rettssteder.

I tråd med Domstolkommisjonens forslag, anbefalte departementet å utvide tingrettenes og jordskifterettenes rettskretser. Av hensyn til geografisk nærhet til brukerne, anbefalte departementet likevel å beholde samtlige rettssteder med samme lokalisering som før, jf. Prop. 11 L (2020–2021).

Det var flertall i Stortinget for departementets forslag, med enkelte mindre justeringer, jf. Innst. 134 L (2020–2021).

De 23 nye tingrettskretsene og de 19 nye jordskifterettskretsene trådte i kraft våren 2021. Alle rettssteder er opprettholdt og lokalisert på de samme stedene som før reformen. Saker skal som hovedregel behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor de geografisk hører hjemme, jf. forskrift 19. mars 2021 nr. 762 om fordelingen av sakene i domstolene § 2 første ledd.

Ved høringsbrev av 26. januar 2022 foreslår departementet at strukturen for domstolene før domstolsreformen 2021 i utgangspunktet skal gjeninnføres. Forslaget begrunnes med at det er ønskelig å sikre «*god rettssikkerhet og tilgjengelige tjenester for innbyggerne i hele landet*». Det er lagt vekt på at tilgjengelige domstoler med nærhet til brukerne vil gi bedre lokal forankring og bedre forståelse for lokale forhold, samt at «*stedlig ledelse i form av lokale sorenskrivere vil sikre domstolenes stemme i allmennheten*». Samtidig følger det av høringsbrevet at man vil legge til rette for at domstoler kan samarbeide bedre og at det bør utredes hvordan mindre domstoler kan styrkes for å gjøre dem mindre sårbare.

### **3 ICJ-Norges syn på departementets forslag**

#### **3.1 Innledning**

ICJ-Norge mener det ikke er grunnlag for å gjennomføre en ny endring av domstolstrukturen. Tvert imot mener ICJ-Norge en reversering av domstolsreformen vil gi mindre fleksibilitet, mindre muligheter for faglig utvikling for dommere og et dårligere tjenestetilbud til domstolenes brukere. Departementet bør lytte til de mange advarslene mot reversering som har kommet fra dommere, advokater, Barneombudet og andre faginstanser, som i likhet med ICJ-Norge mener en reversering av dagens struktur vil bidra til svekket rettssikkerhet for borgerne, især for sårbare grupper.

ICJ-Norge uttrykker også bekymring for den beslutningsprosessen det er lagt opp til i Hurdalsplattformen og i departementets høringsbrev, som tilsynelatende innebærer at det skal overlates til kommunene å bestemme organiseringen av den tredje statsmakt. Det vil gi kommunene en kontroll over domstolene som etter ICJ-Norges syn vil være svært problematisk i et uavhengighetsperspektiv.

ICJ-Norges syn utdypes i det følgende.

#### **3.2 Forslaget om reversering er problematisk i et uavhengighetsperspektiv**

I departementets høringsbrev er det foreslått at «*strukturen for domstolene før domstolsreformen 2021 i utgangspunktet skal gjeninnføres*», men at domstoler som ble sammenslått ved strukturen reformen likevel skal få bestå «*der domstolleder, kommunene i rettskretsen og de ansatte gjennom sine tillitsvalgte er enige om å opprettholde dagens struktur*».

ICJ-Norge mener for det første det er bekymringsfullt at departementet tilsynelatende ikke anser det som viktig å lytte til innspill fra andre sentrale aktører eller domstolenes profesjonelle brukere, eksempelvis Dommerforeningen, Advokatforeningen og Riksadvokaten.

For det andre stiller ICJ-Norge spørsmål om hvordan departementet i praksis vil avgjøre om det foreligger lokal enighet om å opprettholde dagens struktur. Høringsbrevet inneholder ingen nærmere redegjørelse av dette, annet enn at det skal «*gjøres en konkret, helhetlig vurdering av om det foreligger reell lokal forankring om å beholde dagens struktur i hver enkelt rettskrets*». Hva som skjer dersom domstolene og de ansatte vil beholde den nye strukturen, men (én av) kommunene i rettskretsen vil ha tilbake den gamle, fremstår følgelig som uklart.

Justisministeren har imidlertid uttrykt at kommunene i utgangspunktet må ha «*rett til å mene at de vil ha sin gamle domstol tilbake*».<sup>1</sup> Tilsynelatende foreslås det med andre ord en slags kommunal vetorett i organiseringen av den tredje statsmakt. De prinsipielle sidene ved å gi kommunene en slik rolle i forholdet til den dømmende makt, er overhodet ikke berørt i departementets høringsnotat.

ICJ-Norge mener det å overlate organiseringen av den dømmende makt til det lokale selvstyret vil være høyst problematisk i et uavhengighetsperspektiv. ICJ-Norge peker i denne sammenheng på at prinsippet om domstolenes uavhengighet og upartiskhet, slik dette er nedfelt i Grunnloven § 95 annet ledd, er en viktig rettssikkerhetsgaranti for borgerne, og et sentralt rettsstatlig prinsipp. En viktig del av domstolenes rettsstatsrolle er å drive legalitetskontroll med forvaltningens myndighetsutøvelse. Det gjelder også det kommunale forvaltningsnivået.

Dersom kommunene selv skal få bestemme hvor grensene for rettskretsene skal gå, vil kommunene kunne få en kontroll over tingrettene de ikke hadde før reformen. Som jusprofessor Ragna Aarli påpekte i et innlegg i VG i høsten 2021, risikerer man en situasjon der lokale sorenskrivere står i gjeld til kommuneledelsene som har kjempet for stillingene deres.<sup>2</sup> Det vil kunne skape tvil om domstolenes uavhengighet hos det rettssøkende publikum, især i saker der domstolene nettopp har som oppgave å føre kontroll med maktmisbruk i kommunal forvaltning. Regjeringen bør derfor være ytterst varsom med å gi enkeltkommuner «det siste ordet» om hvor rettskretsgrensene skal gå. Regjeringen og Stortinget bør i stedet se *helhetlig* på organiseringen av den dømmende makt, med formål om å skape et likeverdig og godt tjenestetilbud over hele landet.

ICJ-Norge bemerker videre at selv om strukturspørsmål ikke angår den dømmende virksomheten direkte, er det tale om forhold som kan ha en mer indirekte innflytelse på den dømmende virksomheten, og som derfor har betydning for domstolenes uavhengighet.<sup>3</sup> Videre har spørsmål om hvor mange domstoler landet skal ha, og hvor de skal lokaliseres, tradisjonelt vært ansett for å ha en side til allmenne styrings- og fordelingsprinsipper, som regjeringen og Stortinget bør ha stor innflytelse over. Kompetansen til å dele landet inn i rettskretser for tingrettene ligger formelt sett til Kongen i statsråd, men praksis har likevel vært at regjeringen forelegger mulige endringer for Stortinget før de

---

<sup>1</sup> Intervju med justisminister Emilie Enger Mehl i NRK den 26. januar 2022, tilgjengelig her: <https://www.nrk.no/norge/reform-revers-for-domstolene-1.15827099>

<sup>2</sup> Ragna Aarli, «Lokale sorenskrivere gir ikke bedre rettssikkerhet», VG, 9. november 2021.

<sup>3</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), *Temarapport 2018: Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet*, side 40.

vedtas. Denne praksisen ble lovfestet i 2020, jf. domstolloven § 22 annet punktum.<sup>4</sup> Så vidt ICJ-Norge bekjent, har kommunene – utover å være høringsinstanser ved spørsmål om strukturendringer – aldri tidligere blitt tillagt noen avgjørende myndighet til å beslutte domstolenes organisering. ICJ-Norge stiller seg kritisk til at departementet tilsynelatende vil gi enkeltkommuner en slik rolle overfor deres nærmeste domstol, uten å drøfte de prinsipielle sidene ved det.

ICJ-Norge peker videre på at det å reversere en domstolsreform som har fått virke i så kort tid, i seg selv kan være problematisk i et uavhengighetsperspektiv. Kamper og omkamper om organiseringen av domstolene kjennetegner vanligvis rettsstater i krise, og Europarådet har i flere nyere uttalelser fremhevet sammenhengen mellom stabilitet i rettsvesenet og dets uavhengighet.<sup>5</sup> I en uttalelse mot Ukraina fra 2020, fremheves det at en domstolsreform etter et politisk maktskifte kan svekke tilliten til domstolenes uavhengighet:

*«There is a clear connection between stability of the judicial system and its independence. Trust in the judiciary can grow only in the framework of a stable system. While judicial reforms in Ukraine have been considered necessary in order to increase public confidence in the judicial system, persistent institutional instability where reforms follow changes in political power may also be harmful for the public trust in the judiciary as an independent and impartial institution».*<sup>6</sup>

Hensynet til stabilitet innebærer selvfølgelig ikke at domstolene skal eller bør være fritatt for endringer i struktur, men politikere bør være varsomme med å gjøre domstolene til en brikke i et politisk spill, der skiftende regjeringer reverserer forgjengernes reformer. Det vil kunne bidra til en gradvis svekkelse av tilliten til domstolenes uavhengighet fra politiske myndigheter, og i ytterste konsekvens medføre en situasjon der dommere og domstolledere må «holde seg inne med» politiske myndigheter for å sikre egne arbeidsforhold og arbeidsplasser. Disse prinsipielle betenkelighetene tilsier i seg selv at man bør utvise varsomhet med å reversere reformen så kort tid etter dens ikrafttredelse.

### **3.3 Det er ikke faglig grunnlag for å reversere reformen**

Strukturreformene 2021 bygget på omfattende utredninger og analyser av de utfordringene domstolene sto overfor. Domstolkommisjonen trakk særlig fram utfordringen med små og sårbare fagmiljøer og manglende mulighet for faglig spesialisering, i møte med stadig mer tidkrevende og komplekse saker. Særdomsutvalget pekte på tilsvarende utfordringer i saker som involverer barn, hvilket var bakgrunnen for anbefalingen om å samle barnevernssakene og foreldretvistene i større tingretter, for å styrke kompetansen om barnefaglige spørsmål.<sup>7</sup>

Domstolkommisjonens undersøkelser viste i tillegg store forskjeller i tingrettenes produktivitet, et betydelig teknologisk etterslep, og svært varierende saksmengde og saksbehandlingstid på tvers av

---

<sup>4</sup> Bestemmelsen i domstolloven § 22 annet ledd ble tilføyd ved endringslov 21. desember 2020 nr. 173, og kom inn under stortingsbehandlingen, jf. Innst. 134 L (2020–2021) side 26.

<sup>5</sup> Dette ble trukket fram av jusprofessorene Eirik Holmøyvik og Ragna Aarli i innlegget «Når ble organiseringen av den dømmende makt en del av det kommunale selvstyret» på *Rettt24* den 21. oktober 2021.

<sup>6</sup> *Ukraine joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe*, 9. oktober 2020.

<sup>7</sup> NOU 2017: 8 *Særdomsstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvist, barnevernssaker og utlendingssaker*, og NOU 2019: 17 *Domstolstruktur*.

rettskretsene. Sistnevnte ble også trukket fram av Riksrevisjonen, som i sin undersøkelse fra 2019 brukte sin sterkeste form for kritikk («svært alvorlig») om domstolenes utfordringer knyttet til saksbehandling, saksbehandlingstid og effektivitet.<sup>8</sup>

Strukturreformen hadde som formål å møte de utfordringene domstolene sto overfor, slik disse ble beskrevet av to regjeringsoppnevnte utvalg, i tillegg til Riksrevisjonens undersøkelse. Ved å utvide tingrettenes rettskretser, har reformen lagt til rette for større og mer fleksible organisasjoner, bedre ressursutnyttelse og mindre variasjoner i saksmengde og saksbehandlingstid. Reformen har i tillegg ført til større fagmiljøer med mulighet for moderat spesialisering, og et tilstrekkelig stort barnefaglig miljø til å behandle barnesaker i alle tingretter.

En reversering av reformen vil innebære at de små rettskretsene fra før reformen gjenopprettes, med tilhørende små fagmiljøer. Mulighetene for moderat spesialisering vil bortfalle i mange tingretter, som dermed heller ikke vil oppfylle de kravene Særdomstolsutvalget stilte for en forsvarlig behandling av barnesaker. Variasjonene i saksmengde og saksbehandlingstid vil realisere seg på nytt.

ICJ-Norge mener det er påfallende at departementet overhodet ikke svarer på hvordan en reversering av reformen er ment å møte disse utfordringene. Departementets forslag inneholder heller ingen redegjørelse for hvordan en reversering vil styrke innbyggernes rettssikkerhet. Det er en betydelig svakhet ved høringsnotatet.

Departementet synes først og fremst å begrunne forslaget om reversering i hensynet til å sikre tilgjengelige domstoler i hele landet. Det er lagt vekt på at «*tilgjengelige domstoler med nærhet til brukerne gir domstolene bedre lokal forankring og bedre forståelse for lokale forhold*».

ICJ-Norge er enig i at domstolene må være tilgjengelige for innbyggerne. Tilgang til domstolene er avgjørende for at det rettssøkende publikum skal kunne hevde sin rett. ICJ-Norge har imidlertid problemer med å forstå hvordan en reversering av strukturreformen vil bidra til økt tilgjengelighet, når samtlige rettssteder er beholdt med samme lokalisering som før. I tillegg er det forskriftsbestemt at saker som hovedregel skal behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor de geografisk hører hjemme.<sup>9</sup> Strukturreformen har med andre ord ikke medført noen svekket geografisk nærhet verken til dommerne eller domstolenes lokaler. Tvert imot har enkelte domstoler allerede rapportert om økt aktivitet ved de små rettsstedene.

Forslaget om reversering er videre begrunnet i et ønske om å sikre stedlig ledelse i form av flere lokale sorenskrivere. Hvor sorenskriver har sitt faste, daglige kontorsted, må imidlertid vurderes å ha liten betydning for domstolenes tjenestetilbud. I den grad stedlig ledelse har *praktiske* fordeler, kan det etter ICJ-Norges syn ikke være tvil om at *konsekvensene* av en reversering – i form av svekket rettssikkerhet for innbyggerne – uansett vil være en uforholdsmessig høy pris å betale for å oppnå dette. For ordens skyld minner ICJ-Norge også om at det ikke vil være mulig å gjeninnsette de tidligere sorenskriverne i sine gamle lederstillinger. Det må i stedet foretas nye ansettelser på bakgrunn av innstillinger fra Innstillingsrådet for dommere, i tråd med domstollovens regler.

---

<sup>8</sup> Dokument 3:3 (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene*.

<sup>9</sup> Forskrift 19. mars 2021 nr. 762 om fordeling av sakene i domstolene § 2 første ledd.

Departementet anerkjenner riktignok i sitt høringsnotat at en reversering av domstolsreformen bør kombineres med tiltak for å sikre økt fleksibilitet, effektivitet og kompetansedeling mellom domstolene. Departementet legger ikke selv fram noen konkrete forslag til hvordan dette kan gjøres, men antyder at det kan være aktuelt å se på endringer i domstollovens bestemmelse om overføring av saker mellom domstoler (§ 38), eventuelt foreta endringer i lovens regler om tilkalling av dommere fra andre tingretter (§ 19), sideordnet konstitusjon (§ 55 e) eller opprettelse av faste dommerstillinger for flere domstoler (§ 33 c).

ICJ-Norge ser grunn til å minne om at disse eksisterende mulighetene for en mer fleksibel ressursutnyttelse ble vurdert, men forkastet av Domstolkommisjonen som egnede virkemidler til å imøtekomme de utfordringene domstolene sto overfor.<sup>10</sup> Kommisjonens synspunkter er ikke kommentert i departementets høringsnotat.

ICJ-Norge peker videre på at departementets forslag om å fjerne partenes rett til å bli hørt ved overføring av saker etter domstolloven § 38, står i et problematisk forhold til EMK artikkel 6 og internasjonale anbefalinger om saksfordeling.<sup>11</sup> Det fremstår for øvrig som paradoksalt å først reversere reformen for å gi domstolene «*bedre lokal forankring og bedre forståelse for lokale forhold*», for deretter å foreslå en videre adgang til å overføre saker til, eventuelt tilkalle dommere fra, andre domstoler.

Som alternativ til å foreta endringer i ovennevnte regler, peker departementet på muligheten for å «*etablere en ordning med felles saksinntak for flere rettskretser*». ICJ-Norge bemerker at dette nettopp er én av de ordningene man har oppnådd gjennom strukturreformen. Ved å innlemme tidligere domstoler som rettssteder i større rettskretser, har man i realiteten sikret nettopp et felles saksinntak. ICJ-Norge minner i denne sammenheng om at så lenge vernetingsreglene er basert på sakers geografiske tilhørighet, er inndelingen i rettskretser nettopp styrende for saksfordelingen mellom domstolene.

Det fremstår derfor som svært lite hensiktsmessig å splitte dagens rettskretser opp i mindre deler, for deretter å finne nye løsninger for etablering av felles saksinntak for de samme rettskretsene. Som departementet også skriver, er det uklart hvordan en slik ny løsning for felles saksinntak eventuelt kan utformes, hvordan den kan administreres, og av hvem.

Videre uttrykker ICJ-Norge bekymring for konsekvensene svekkede fagmiljøer i tingrettene vil få for saker som involverer barn. Som nevnt fulgte strukturreformen 2021 opp Særdomstolsutvalget på dette punktet, som mente at dommere som skal løse foreldretvister og treffe særlig inngripende vedtak om omsorgsovertakelse i barnevernssaker, bør ha særlig fagkompetanse og erfaring. Hvordan disse sakene skal behandles dersom fagmiljøene svekkes, er ikke drøftet i departementets høringsnotat. Det er heller ikke vurdert om de foreslåtte endringene vil være til barns beste, slik Grunnloven § 104 annet ledd krever. Det er en påfallende og bekymringsfull svakhet ved reverseringsforslaget.

Endelig bemerker ICJ-Norge at det å bruke tid og personalressurser på en oppsplitting og reversering av nylig etablerte rettskretser vil være svært krevende for de involverte. Jo mindre konsensus det er

---

<sup>10</sup> NOU 2019:17 *Domstolstruktur*, punkt 12.3.

<sup>11</sup> Se Kristel Heyerdahl, «Saksfordeling, domstolstruktur og retten til rettferdig rettergang etter EMK», *Rettt24*, 25. februar 2022.

om reformen, desto mer krevende vil den bli å gjennomføre. En reversering vil også være svært kostnadskrevende; Domstoladministrasjonen har estimert utgiftene til omtrent 65 millioner kroner i investeringer og 50 millioner kroner i varige lønnsutgifter, i all hovedsak knyttet til opprettelsen av nye domstollederstillinger.<sup>12</sup> Samtidig har domstolene over lang tid etterlyst midler til stillinger, drift og vedlikehold, og – ikke minst – midler til å gjennomføre det digitale skiftet. ICJ-Norge minner i denne sammenheng om at domstolene er 15 år på etterskudd med å oppfylle tvistelovens plikt til å foreta opptak av parts- og vitneforklaringer, jf. tvisteloven § 13-7 første ledd. Årsaken er manglende midler. Som konsekvens er Norge det eneste landet i Europa som ikke har notoritet rundt forklaringer i førsteinstans.<sup>13</sup>

#### 4 Avslutning

Etter ICJ-Norges syn fremstår forslaget om reversering som mangelfullt begrunnet og svakt utredet. Selv om det fortsatt er for tidlig å trekke endelige konklusjoner om hvordan strukturreformen har fungert, har domstolene allerede meldt om positive effekter av ny struktur i form av færre restanser, raskere saksbehandling, større muligheter for spesialisering hos dommerne og mindre sårbarhet for sykdom og inhabilitet.<sup>14</sup> Barneombudet har uttalt at reformen har medført en klar styrking av barns rettssikkerhet.<sup>15</sup>

En gjeninnføring av strukturen fra før reformen i 2021, vil medføre at domstolene igjen står overfor problemer knyttet til varierende saksmengde og saksbehandlingstid, og små og sårbare fagmiljøer. Det vil medføre et svekket tjenestetilbud for domstolenes brukere, og svekket rettssikkerhet for innbyggerne – især sårbare grupper som barn. Reverseringsforslaget er i tillegg problematisk i et uavhengighetsperspektiv.

ICJ-Norge vil på denne bakgrunn sterkt fraråde en reversering av domstolsreformen 2021. Som et *minimum* bør reformen evalueres før man vurderer behovet for eventuelle justeringer.

\*\*\*

Med vennlig hilsen

ICJ-Norge v/fagutvalget for dommeres, advokaters og påtalejuristers uavhengighet.

---

<sup>12</sup> Domstoladministrasjonens høringsvar til Justisdepartementets forslag om endringer i domstolstruktur, 23. februar 2022, punkt 9.5.

<sup>13</sup> NOU 2019: 17 *Domstolstruktur*, punkt 8.3.4.

<sup>14</sup> Se Domstoladministrasjonens spørreundersøkelse i februar 2022 til tingretter og jordskifteretter: *Domstolsreformen 2021 så langt: Effekter og organisering*, vedlegg til Domstoladministrasjonens høringsvar til Justisdepartementets forslag om endringer i domstolstruktur, 23. februar 2022.

<sup>15</sup> Barneombudet, «Barns rettssikkerhet står i fare hvis domstolsreformen reverseres», 13. februar 2022, tilgjengelig her: <https://www.barneombudet.no/aktuelt/debatt/barns-rettssikkerhet-star-i-fare-hvis-domstolsreformen-reverseres>

[Sign.]

Carsten Smith Elgesem

*På vegne av fagutvalget*

[Sign.]

Terje Einarsen

*Styreleder*