



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 11 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i domstolloven (domstolstruktur)





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 11 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i domstolloven (domstolstruktur)





<b>Del II</b>	<b>Proposisjonsdel</b> .....	95	6.3.1	Gjeldende rett .....	102
<b>6</b>	<b>Endringer i domstoloven</b> .....	97	6.3.2	Forslaget i høringsbrevet 2. mars 2020 .....	102
6.1	Myndighet til å fastsette og legge ned rettssteder .....	97	6.3.3	Høringsinstansenes syn .....	102
6.1.1	Gjeldende rett .....	97	6.3.4	Departementets vurdering .....	104
6.1.2	Forslaget i høringsbrevet 2. mars 2020 .....	97	<b>7</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	106
6.1.3	Høringsinstansenes syn .....	97	7.1	Tingrettene .....	106
6.1.4	Departementets vurdering .....	98	7.2	Jordskifterettene .....	107
6.2	Regulering av bemanning ved rettsstedene .....	99	7.3	Lagmannsrettene .....	108
6.2.1	Gjeldende rett .....	99	<b>8</b>	<b>Merknader til endringene i domstoloven § 19</b> .....	109
6.2.2	Forslaget i høringsbrevet 2. mars 2020 .....	99			
6.2.3	Høringsinstansenes syn .....	99			
6.2.4	Departementets vurdering .....	101			
6.3	Behandling av saker der de geografisk hører hjemme .....	102			
				<b>Forslag til lov om endringer i domstoloven (domstolstruktur)</b> .....	110



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 11 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i domstolloven (domstolstruktur)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 9. oktober 2020,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens formål og hovedinnhold

Domstolene er en av de tre statsmaktene – den dømmende makt. Domstolenes kjerneoppgave er å avgjøre rettsspørsmål ved å anvende rettsregler på faktiske forhold i konkrete saker. I tillegg til å ivareta borgernes rettssikkerhet gjennom bindende avgjørelser og verne om rettsstaten, utfører domstolene enkelte forvaltningsoppgaver.

For at den enkelte skal få ivaretatt sine rettigheter og avklart sine plikter, må domstolene utføre oppgavene sine med høy kvalitet og innen rimelig tid. Domstolene må også være tilgjengelige og relevante for brukerne. På denne bakgrunn inviteres Stortinget til å drøfte domstolstrukturen i tingrettene, jordskifterettene og lagmannsrettene. Regjeringen ønsker et likere domstoltilbud med sterke fagmiljøer i hele landet. For å oppnå dette anbefales det i denne proposisjonens meldingsdel (del I) å utvide tingrettenes og jordskifterettens rettskretser, men beholde alle dagens rettssteder. Når det gjelder lagmannsrettene, anbefales det å endre enkelte rettskretser for å sørge for likere sakstilfang og saksbehandlingstid. Formålet med forslaget som fremmes i proposisjonsdelen (del II) er å sikre befolkningen nærhet til domstolene og opprettholde kompetansearbeidsplasser i distriktene.

En utvidelse av rettskretsene vil gi mer fleksible organisasjoner med sterkere fagmiljøer. Større organisasjoner vil bedre ressursutnyttelsen og gjøre det mulig å utnytte effektiviseringspotensialet Riksrevisjonen beskriver i Dokument 3:3 (2019–2020) Undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene. Videre vil større rettskretser være i tråd med Særdomstolutvalgets anbefalinger for behandling av foreldretvister etter barneloven og saker om tvang etter barnevernloven. Dersom rettskretsene ikke utvides, vil det etter departementets syn være nødvendig å samle disse barnesakene i utvalgte tingretter. En slik samling vil imidlertid svekke de mindre tingrettene som organisasjoner, fordi barnesakene utgjør en stor del av disse domstolenes saksportefølge.

Meldingsdelen innledes med en beskrivelse av dagens domstolstruktur og utviklingen i organiseringen de siste 20 årene i punkt 2.1 og 2.2. Domstolkommisjonen og kommisjonens forslag i NOU 2019: 17 Domstolstruktur presenteres i punkt 2.3, før enkelte andre utredninger og innspill som belyser utfordringsbildet i domstolene trekkes frem i punkt 2.4. Høringen av kommisjonens

strukturutredning og Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 2. mars 2020 er tema i punkt 2.5. Departementets konsultasjon med Sametinget er tema i punkt 2.6.

I punkt 3 drøftes endringer i tingrettsstrukturen. Dette punktet følger også opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 635 (2019–2020), som lyder:

«Stortinget ber regjeringen komme til Stortinget med en egen sak før sammenslåing av tingretter i Østfold og på Romerike eventuelt gjennomføres, og at sammenslåing av disse tingrettene stilles i bero frem til saken er behandlet.»

I punkt 4 drøftes endringer i jordskifterettsstrukturen. I punkt 5 drøftes endringer i lagmannsrettsstrukturen.

I proposisjonsdelen (punkt 6) foreslås det endringer i domstoloven på bakgrunn av forslagene i høringsbrevet 2. mars 2020. I høringsbrevet ble et forslag om å overføre myndigheten til å fastsette og legge ned rettssteder fra Domstoladministrasjonen til Kongen (regjeringen) lagt frem til overveielse. Departementet foreslår i denne omgang ingen endringer på dette området. Det foreslås heller ikke å følge opp et forslag om å regulere bemanningen ved rettsstedene. Departementet foreslår derimot å følge opp forslaget om å regulere hvor saker skal behandles når en domstol har flere rettssteder, se punkt 6.3. Dette forslaget vil sikre at hensynet til nærhet til brukerne ivaretas også i en ny domstolstruktur.

Økonomiske og administrative konsekvenser av anbefalingene i meldingsdelen og forslaget i proposisjonsdelen er beskrevet i punkt 7.



*Del I*  
*Meldingsdel*



## 2 Bakgrunn

### 2.1 Dagens domstolstruktur

De alminnelige domstolene i Norge består av tre instanser: tingrettene, lagmannsrettene og Norges Høyesterett. De alminnelige domstolene dømmer i sivile saker og straffesaker. Jordskifterettene er særdomstoler i første instans, som i all hovedsak arbeider med saker etter jordskifte- loven. Lagmannsrettene og Norges Høyesterett behandler også saker fra jordskifterettene i henholdsvis andre og tredje instans.

Det er i dag 60 alminnelige domstoler (tingretter) i første instans. Mer enn en tredel av disse har tre eller færre dømmende årsverk. I en tredel av tingrettene utgjør dommerfullmektiger halvparten eller flertallet av de dømmende årsverkene. Tre firedeler av disse tingrettene har bare én embetsdommer (de er «enedommerembeter»). Alle tingrettene dekker hvert sitt geografiske område, ved at landet er delt inn i rettskretser, som også omtales som domssogn. Hver rettskrets består av én eller flere kommuner. Oslo er alene om å ha to alminnelige domstoler i første instans: Oslo tingrett og Oslo byfogdembete. Ellers i landet er det én tingrett i hver rettskrets. Saksfordelingen mellom tingrettene styres av regler om verneting, som avgjør i hvilken rettskrets den enkelte sak skal behandles. For sivile saker er hovedregelen at søksmål reises ved saksøktens alminnelige verneting, som normalt er den rettskretsen hvor saksøkte bor, eller der virksomheten har sitt hovedkontor. Straffesaker skal som hovedregel reises i rettskretsen hvor den straffbare handlingen antas å ha skjedd. Dersom det for eksempel foretas en straffbar handling i Loppa kommune, skal den eventuelle etterfølgende straffesaken som hovedregel behandles i Alta tingrett, fordi Alta tingretts rettskrets dekker Loppa kommune. Hvilke rettskretser som dekker hvilke kommuner følger av forskrift 15. november 2019 nr. 1545 om inndelingen av domssogn og lagdømmer. Den gjennomsnittlige reisetiden for hele befolkningen til tingretten de tilhører er i underkant av 40 minutter med bil i dagens struktur. For nærmere 90 prosent av befolkningen tar det mindre enn en time å reise til tingretten, og mindre

enn to prosent av befolkningen bruker mer enn to timer. De mest befolkningstette områdene i landet har et høyt antall rettssteder, noe som trekker den gjennomsnittlige reisetiden ned. I mindre befolkningstette områder er reisetiden ofte lengre, særlig for personer bosatt i enkelte deler av Vestlandet og i Gudbrandsdalen, Østerdalen og Nord-Norge.

Det er i dag 34 jordskifteretter, hvorav nesten halvparten har kun ett eller to dømmende årsverk. Jordskifterettene dekker hvert sitt geografiske område, ved at landet er delt inn i rettskretser (jordskiftesogn). Hvert jordskiftesogn dekker geografisk flere kommuner. På samme måte som for tingrettene er inndelingen i jordskiftesogn styrende for saksfordelingen jordskifterettene imellom: Krav om sak skal fremmes for jordskifteretten i det jordskiftesognet der eiendommen ligger (vernetinget). Rettskretsene til jordskifterettene sammenfaller ikke med tingrettens rettskretser, og enkelte jordskifteretter har en rettskrets som strekker seg over to lagdømmer. Dette innebærer at saker fra ulike deler av disse jordskifterettens rettskrets kan ha ulike ankeinstanser. Hvilke kommuner som er tilordnet hvilke rettskretser og hvor jordskifterettene er lokalisert fremgår av forskrift 11. desember 2015 nr. 1446 om inndeling i jordskiftesogn og tilordning til lagmannsrettene.

Et rettssted er en domstols lokalisering. I forskrift om inndelingen av domssogn og lagdømmer omtales rettssted som «sete». De fleste rettskretsene har bare ett rettssted, men noen få rettskretser har flere rettssteder. Sogn og Fjordane tingrett har for eksempel bemannede rettssteder i Førde og Sogndal og et ubemannet rettssted på Nordfjordeid («Sogn og Fjordane-modellen»). Det samme gjelder Kongsberg og Eiker tingrett, som har rettssted både på Kongsberg og i Hokksund. Til sammen er tingrettene fordelt på 69 rettssteder, hvorav fire er uten fast bemanning. Jordskifterettene er lokalisert på 34 rettssteder, hvorav ett er uten fast bemanning. Nesten en tredel av jordskifterettene er samlokalisert med en tingrett. I tillegg er flere jordskifteretter og tingretter lokalisert i nærheten av hverandre.

Tabell 2.1 Eksempler – rettskretser og rettssteder

Domstol	Rettskrets (kommuner)	Rettssted (lokalisering)	Lagsogn	Lagdømme
Alta tingrett <sup>1</sup>	Alta, Loppa	Alta	Finnmark	Hålogaland
Sogn og Fjordane tingrett <sup>2</sup>	Askvoll, Aurland, Bremanger, Fjaler, Gloppen, Hyllestad, Høyanger, Kinn, Luster, Lærdal, Sogndal, Solund, Stad, Stryn, Sunnfjord, Vik, Årdal	Førde, Sogndal	Vestland	Gulating

<sup>1</sup> Alta tingretts rettskrets dekker kommunene Alta og Loppa. Tingretten har rettssted i Alta, administrasjonssenteret i Alta kommune. Alta tingrett er en del av Finnmark lagsogn, som er ett av tre lagsogn i Hålogaland lagdømme.

<sup>2</sup> Sogn og Fjordane tingretts rettskrets dekker 17 kommuner. Tingretten har bemannede rettssteder i Førde og Sogndal, i tillegg til et ubemannet rettssted på Nordfjordeid. Sogn og Fjordane tingrett er en del av Vestland lagsogn, som er ett av to lagsogn i Gulating lagdømme.

Anneninstans består av seks lagmannsretter som behandler ankesaker fra tingrettene og jordskifterettene. Jordskifteoverrettene og lagmannsrettene ble slått sammen med virkning fra 2016, slik at lagmannsretten er anneninstans også for saker som har vært behandlet i jordskifterettene. Hver lagmannsrett har myndighet innenfor et avgrenset geografisk område (lagdømme), som igjen er delt inn i mindre geografiske områder (lagsogn). Lagsognene omfatter rettskretsene til flere tingretter og jordskifteretter. Lagdømmene og lagsognene er fastsatt i forskrift om inndelingen av domssogn og lagdømmer. Jordskifterettens tilordning til lagmannsrettene går frem av forskrift om inndeling i jordskiftesokn og tilordning til lagmannsrettene. I hvert lagsogn har lagmannsretten ett eller flere faste rettssteder. Disse rettsstedene er normalt ubemannet og samlokalisert med tingrettene innenfor lagdømmet.

Tabell 2.1 eksemplifiserer sammenhengen mellom betegnelsene rettskrets og rettssted i dagens domstolstruktur.

## 2.2 Utviklingen i domstolenes organisering på 2000-tallet

Det har over tid vært en utvikling fra enedommerembeter til større kollegiale domstoler. Organiseringen av de alminnelige domstolene i første instans ble sist endret på begynnelsen av 2000-tallet. Antallet førsteinstansdomstoler ble da redusert fra 92 til 66, se St.meld. nr. 23 (2000–2001) og Innst. S. nr. 242 (2000–2001), som var en oppfølging av Strukturutvalgets NOU 1999: 22 Domstolene i første instans – førsteinstansdomstolenes

arbeidsoppgaver og struktur. Strukturutvalget mente, i likhet med Domstolsutvalget i 1980, at det var nødvendig å gå bort fra enedommerembetene og etablere domstoler med flere embetsdommere. Både departementet og Justiskomiteen mente domstolene burde ha minimum fire dømmende årsverk, se Innst. S. nr. 242 (2000–2001) s. 9. Strukturutvalget mente også at domstolene best burde organiseres som fullfaglige domstoler. På bakgrunn av utvalgets utredning ble byrettene og byfogdembetene i Bergen, Trondheim og Stavanger slått sammen, se St.meld. nr. 23 (2000–2001) og Innst. S. nr. 242 (2000–2001).

Domstoladministrasjonen ble etablert 1. november 2002, blant annet for å tydeliggjøre skillet mellom den lovgivende og den dømmende makt. Etableringen var et ledd i oppfølgingen av NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet, hvor den forrige Domstolkommisjonen utredet domstolenes administrative stilling mv. Det bærende argumentet for å opprette en egen domstoladministrasjon var at en større uavhengighet i det administrative arbeidet ville støtte opp om og synliggjøre uavhengigheten i dommerarbeidet, se Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) s. 70.

I 2014 tok Domstoladministrasjonen initiativ til en prosess med sikte på å slå sammen ytterligere ti tingretter. På bakgrunn av denne prosessen foreslo departementet i statsbudsjettet for 2016 å slå sammen de ti tingrettene til fem tingretter, se Prop. 1 S (2015–2016). Stortinget stilte seg bare bak to av sammenslåingene. Ved behandlingen av budsjettet uttalte flertallet i Justiskomiteen at dersom man etter en lokal prosess oppnår enighet, har flertallet ikke motforestillinger mot sammen-

slåing, se Innst. 6 S (2015–2016) s. 21. Et mindretall i Justiskomiteen pekte samtidig på at det ikke burde gjøres endringer i strukturen uten grunnleggende utredninger, og at Stortinget burde få anledning til å behandle eventuelle forslag til strukturendringer i en egen sak. Siden den gang har det vært praktisert et prinsipp om lokal enighet som har resultert i enkelte sammenslåinger, se strukturutredningen punkt 6.5. Enkeltendringer har blitt forelagt Stortinget gjennom Prop. 1 S.

Departementet sendte våren 2019 på høring et forslag om sammenslåing av tingrettene Fredrikstad, Halden, Moss og Sarpsborg, på bakgrunn av en intensjonsavtale mellom de fire tingrettene. Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett inngikk også en intensjonsavtale om sammenslåing våren 2019, og forslag om sammenslåing i Romerike ble sendt på høring sommeren samme år. Begge prosessene ble omtalt i Prop. 1 S (2019–2020), og vedtatt i statsråd 28. februar 2020. Sammenslåingene har ikke trådt i kraft, på grunn av Stortingets anmodningsvedtak nr. 635 (2019–2020).

Dagens organisering av jordskifterettene er et resultat av en større organisatorisk og strukturell endring som ble gjennomført i 2002. Jordskifterettsstrukturen ble da endret fra en fylkesvis organisering med 41 kontorsteder og fylkesjordskifterettsledere med administrative oppgaver, til en domstolmodell med 34 rettskretser og en domstolleder i hver rettskrets. Jordskifterettene er bemannet med dommere og teknisk personell. I 2012 avga Domstoladministrasjonen en rapport om fremtidig organisering og struktur i jordskiftestolene. Domstoladministrasjonen konkluderte der med at dagens organisering av jordskiftestolene bør gjennomgås.

### **2.3 Domstolkommisjonen og NOU 2019: 17 Domstolstruktur**

Domstolkommisjonen, ledet av sorenskriver Yngve Svendsen, ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. august 2017 for å utrede domstolenes organisering.

Det ble i juni 2018 besluttet at kommisjonen skulle avgi en delutredning om struktur innen 1. oktober 2019. Kommisjonen leverte denne delutredningen, NOU 2019: 17 Domstolstruktur, 1. oktober 2019. Kommisjonen leverte andre og siste delutredning 30. september 2020. Den omhandler domstolenes funksjon og rolle, forvaltning av uavhengige domstoler og forbedrede arbeidsprosesser i domstolene. Kommisjonen har

jobbet parallelt med delutredningene, og legger i strukturutredningen punkt 3.1 til grunn at det ikke er aktuelt å ta ut eller tilføre domstolene ansvar for større saksområder slik at grunnlaget for vurderingene av strukturspørsmålet vil endres på bakgrunn av den andre og siste delutredningen.

Kommisjonens hovedanbefaling er å utvide rettskretsene til tingrettene og jordskifterettene for å styrke rettssikkerheten, sikre fortsatt høy tilitt til domstolene og bedre ressursutnyttelsen. For å sikre at domstolene er tilgjengelige, anbefaler kommisjonen at domstoler i områder med spredt befolkning og store avstander skal ha rettssteder flere steder i rettskretsen. Kommisjonen mener de grunnleggende hensynene kvalitet, tilgjengelighet og effektivitet bør ligge til grunn ved endringer i domstolstrukturen, og at domstolstrukturen bør utformes slik at den sikrer borgerne tilgang til gode og effektive tjenester i hele landet.

Norstat Norge og Opinion har utført en spørreundersøkelse på vegne av kommisjonen, som sier noe om når og hvem som fysisk er til stede i retten. Undersøkelsen viser at én av ti personer har vært fysisk til stede i en retts sak i løpet av de to siste årene. Av disse var nær tre av fire i en tingrett. 58 prosent oppgir at de var i en straffesak, mens 40 prosent oppgir at de var i en sivil sak. Av dem som var i en sivil sak var omtrent en like stor andel vitne som part i saken. Av dem som var i en straffesak oppgir omtrent halvparten at de var der som meddommer eller leddommer, mens nær én av fem var der som vitne.

Frischsenteret har på oppdrag fra kommisjonen gjennomført en effektivitets- og produktivitetsanalyse av tingrettene i perioden 2009 til 2018. Analysen gjelder sammenhengen mellom antall årsverk og antall saker en tingrett behandler i løpet av et år. Resultatet av analysen viser at tingretter med fem ansatte eller mindre har betydelige størrelsesulemper, og at de minste tingrettene har lav produktivitet.

På oppdrag fra kommisjonen har to forskere ved Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo, Manudeep Bhuller og Henrik Sigstad, analysert ca. 40 000 tingrettsavgjørelser med meddommere (straffesaker) som er anket til og behandlet av lagmannsrettene i perioden 2005 til 2017. Formålet med analysen var å undersøke om det var mulig å finne mønstre i saker som ankes og omgjøres i lagmannsrettene. Forskerne fant at det er forskjeller i ankefrekvens mellom dommere (fra 5 til 45 prosent), og forskjeller blant dommere i hvor tilbøyelige de er til å idømme ubetinget fengsel (fra

å gi ubetinget fengsel i én av sju saker til i nærmere tre av fire saker). Dommere i større tingretter ble også observert å dømme likere enn dommere i mindre tingretter.

Analysene fra Frischsenteret og Bhuller og Sigstad, samt spørreundersøkelsen fra Norstat Norge og Opinion, er inntatt i sin helhet som elektroniske vedlegg til strukturutredningen.

Kommisjonen har i tillegg kartlagt aktivitetsnivået i rettssalene i tingrettene i perioden 2015 til 2018. Hensikten har vært å undersøke om det er samsvar mellom behov og antall rettssteder og rettssaler. Kartleggingen viser at tingrettene samlet disponerer langt flere rettssaler enn det er behov for. I gjennomsnitt er kapasitetsutnyttelsen i nærmere 370 tingrettssaler på rundt 30 prosent. Elleve tingretter har et gjennomsnittlig belegg på under 20 prosent. Kartleggingen viser en klar sammenheng mellom kapasitetsutnyttelse og saksinngang. De fleste tingrettene med lav saksinngang har også lavt belegg sammenlignet med større tingretter, til tross for at disse disponerer langt flere saler.

## 2.4 Andre utredninger og innspill

I forkant av og parallelt med Domstolkommisjonens arbeid har det kommet flere utredninger, rapporter og innspill som har belyst og fremhevet utfordringer ved dagens domstolstruktur.

Særdomstolsutvalget avga 9. mars 2017 utredningen NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder – Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingsaker. Utvalget vurderte ulike alternativer for hvem som burde avgjøre foreldretvister etter barneloven og saker om tvang etter barnevernloven (barnesaker). Ett av spørsmålene var om det burde opprettes en egen barne- og familiedomstol. Fremfor å opprette en særdomstol, anbefalte utvalget å samle behandlingen av barnesaker i første instans i noen utvalgte tingretter av en viss størrelse. Dette ville innebære en avvikling av fylkesnemndene. Formålet med utvalgets forslag var å oppnå et sterkt nok fagmiljø. Særdomstolsutvalget anbefalte at de utvalgte tingrettene som et utgangspunkt burde 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 domstolene som skal behandle barnesaker, ifølge Særdomstolsutvalget, være en del større – anslagsvis med ti dømmende årsverk. Regjeringen har gått inn for å arbeide videre for å samle foreldretvister

etter barneloven og den rettslige overprøvingen av barnevernssakene i noen tingretter, i tråd med utvalgets anbefaling. Det vil si at fylkesnemndene fremdeles skal bestå som det forvaltningsorganet som fatter vedtak i barnevernssakene. Videre ønsket regjeringen at den videre oppfølgingen skulle inngå i kommisjonens arbeid, og regjeringens oppfølging av kommisjonens utredning. I brev 12. april 2019 ba departementet derfor kommisjonen om å legge dette til grunn for sitt arbeid.

Innstillingsrådet for dommere varslet i brev 20. juni 2018 departementet om sin bekymring for rekrutteringssituasjonen i domstolene. Innstillingsrådet opplevde det som særlig utfordrende å rekruttere til jordskifterettene, samt til domstollederstillinger og dommerstillinger i mindre tingretter. Utfordringene har i noen tilfeller ført til at det ikke har vært mulig å oppfylle domstollovens krav om at det skal innstilles tre kvalifiserte søkere til ledige dommerembeter.

Metier OEC har på oppdrag fra Domstoladministrasjonen gjennomført en analyse av driftssituasjonen i domstolene etter innføring av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen). Rapporten ble avgitt 7. juni 2019. Metier finner at nivået på de totale bevilgningene til domstolene og Domstoladministrasjonen (kap. 410, post 01) var tilnærmet uendret fra 2014 til 2019, korrigert for pris- og lønnskompensasjon. Dette skyldes at bevilgningene ble økt gjennom satsinger på IKT, bemanning og lokaler, samtidig som bevilgningene ble redusert gjennom årlige ABE-kutt. I perioden 2014 til 2018 ble antallet årsverk redusert med 35. Reduksjonen er størst blant saksbehandlere, mens antall dommere og utredere har økt. I samme periode var det en nedgang i saksinngangen, og denne nedgangen var større enn reduksjonen i kapasitet. Metier mener likevel at det vil være stadig mindre å hente på «ostehøvelkutt» i domstolene. Metier peker på tre hovedområder for fremtidig effektivisering i domstolene:

1. Endringer i organisasjonsstruktur i form av færre og noe større domstolenheter enn i dag
2. Digitalisering og endring av arbeidsprosesser
3. Bedre ressursutnyttelse

Riksrevisjonen har i Dokument 3:3 (2019–2020) undersøkt saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene. Riksrevisjonen benytter sin mest alvorlige form for kritikk, «svært alvorlig», om at ikke flere domstoler når Stortingets mål for saksbehandlingstid i straffesaker. Riksrevisjonen har gjennomført en effekti-

vitetsanalyse av tingrettene. Effektivitetsanalysen indikerer at det samlet sett var et effektiviseringspotensial for å behandle åtte prosent flere saker i 2018, gitt ressursene hver enkelt tingrett har tilgjengelig. Analysen indikerer videre at 25 tingretter kan behandle mer enn ti prosent flere saker, 15 tingretter mer enn 20 prosent flere saker og fem tingretter mer enn 50 prosent flere saker. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at potensialet for å effektivisere tingrettene ikke er utnyttet i større grad. Riksrevisjonen anbefaler at departementet sammen med Domstoladministrasjonen vurderer ytterligere tiltak for å øke fleksibiliteten i ressursbruken mellom domstolene. Riksrevisjonen påpeker at selv om undersøkelsen også viser mindre tingretter som er effektive og større tingretter med effektiviseringspotensial, er det flere egenskaper ved mindre tingretter som påvirker muligheten til å utnytte effektiviseringspotensialet. Mindre tingretter har ifølge Riksrevisjonen i snitt betydelig færre innkomne saker per årsverk, flere årsverk enn beregnet bemanningsbehov og en høyere andel dommerfullmektiger enn større tingretter.

Riksrevisjonen viser også til at flere domstoler overbooker hoved- og ankeforhandlinger som et tiltak for å sikre effektiv saksbehandling. Dette skyldes at en del forhandlinger avlyses eller utsettes, med den konsekvens at en del rettssaler står tomme og at den ledige dommerkapasiteten ikke utnyttes optimalt. Større domstoler har som regel dommere å sette inn dersom forhandlingene likevel ikke bortfaller. Det er imidlertid vanskeligere å overbooke i mindre domstoler, som mangler dommere å sette inn dersom alle saker går som planlagt. Tre av de mindre domstolene Riksrevisjonen intervjuet uttaler at de av den grunn ikke har etablert turnusordninger for rask behandling av saker eller overbooket hovedforhandlinger.

I intervjuer Riksrevisjonen har gjennomført fremheves det at dagens struktur er til hinder for en effektiv ressursutnyttelse og at den fører til manglende fleksibilitet. Riksrevisjonen påpeker at det er store forskjeller mellom domstolene når det gjelder i hvilken grad de gjennomfører rettsmekling, og vurderer det som uheldig at publikum ikke har lik tilgang til dette tilbudet. Mindre tingretter gjennomfører rettsmekling i mindre grad enn større tingretter. I intervjuene Riksrevisjonen har gjennomført sier tre av de mindre domstolene at de ikke klarer å tilby rettsmekling i like stor grad som de større domstolene. Dette er fordi en dommer som har vært rettsmekler i saken bare kan delta i den videre behandlingen

hvis partene ber om det, og dommeren selv finner det ubetenkelig, jf. tvisteloven § 8-7 annet ledd.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avholdt kontrollhøring om Riksrevisjonens undersøkelse 14. januar 2020, og avga sin innstilling til Stortinget 25. februar 2020. I Innst. 166 S (2019–2020) uttaler komiteen blant annet:

«Komiteen registrerer at flere høringsinstanser, i tillegg til Riksrevisjonen selv, peker på at økt fleksibilitet i ressursbruken mellom domstolene kan være en løsning for å øke effektiviteten. Det påpekes at domstolene totalt sett ikke allokere sine ressurser optimalt. Komiteen mener at det finnes grunn til å se på hvordan fleksibiliteten kan økes gjennom enkelte strukturendringer som større rettskretser.»

Komiteen har også merket seg at økt bruk av rettsmekling kan bidra til effektivisering. Komiteen viser videre til at digitalisering er en av nøkkelfaktorene for å få til en effektiv saksbehandling i domstolene, men for at det skal skje må en se på hele straffesakskjeden i sammenheng:

«Komiteen viser til at gode og effektive domstoler er avgjørende for å sikre rettssikkerheten og verne om rettsstaten, og ser frem til Stortingets behandling av Domstolkommisjonens arbeid i justiskomiteen når den tid kommer.»

Saken ble behandlet i Stortinget 22. april 2020.

Copenhagen Economics har på oppdrag fra departementet foretatt en analyse av norsk advokatregulering. Rapporten ble overlevert departementet 20. desember 2019. Under henvisning til Domstolkommisjonens utredning påpeker Copenhagen Economics at en domstolreform kan få stor betydning for den geografiske advokatdekningen i Norge – og dermed for konkurransen ute i distriktene. Copenhagen Economics bemerker at det er store geografiske forskjeller når det gjelder antallet advokater i norske fylker, selv når det justeres for variasjonen i befolkningstall. Analysen viser at det finnes langt færre advokater og advokatfullmektiger i distriktene. Oslo har hele 69 advokater per 10 000 innbyggere. Til sammenligning har tidligere Hordaland fylke ti advokater og Nord-Trøndelag tre advokater per 10 000 innbyggere. Copenhagen Economics påpeker at variasjonen i antall advokater og advokatfullmektiger kan bety at det er varierende tilgang på advokattjenester ut ifra hvor man bor i landet.

## 2.5 Høring – NOU 2019: 17 Domstolstruktur og høringsbrev 2. mars 2020

Domstolkommisjonens strukturutredning ble sendt på høring 2. mars 2020 sammen med et alternativt forslag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Prosessene i Vestfold, Østfold og Romerike har tidligere vært forelagt Stortinget etter forutgående høring. I høringsbrevet ble det derfor avgrenset mot disse prosessene. Høringsfristen var opprinnelig 2. mai 2020, men fristen ble 7. april 2020 forlenget til 2. juni 2020.

Høringsbrevet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Tingrettene  
Jordskifterettene  
Lagmannsrettene  
Norges Høyesterett

Kommunene  
Fylkeskommunene  
Fylkesmennene  
Politidistriktene  
Statsadvokatembetene  
Statens barnehus  
Universitetene

Advokatforeningen  
Akademikerne  
Arbeidsretten  
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
Barneombudet  
Barnesakkyndig kommisjon  
Brønnøysundregistrene  
Datatilsynet  
Den norske legeforening  
Den norske Revisorforening  
Den rettsmedisinske kommisjon  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Det nasjonale statsadvokatembetet  
Digitaliseringsdirektoratet  
Dommerforeningen  
Dommerfullmektigforeningen  
Domstoladministrasjonen  
Erstatningsnemnda for voldsofre  
Finans Norge  
Finanstilsynet  
Finnmarkskommisjonen  
Forbrukerrådet  
Forbrukertilsynet

Gatejuristen  
Generaladvokaten  
Høgskulen på Vestlandet, Institutt for byggfag  
IKT-Norge  
Innstillingsrådet for dommere  
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet  
Juridisk rådgivning for kvinner  
Jussbuss  
Jussformidlingen  
Jusshjelpa i Nord-Norge  
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker  
Konkurranseskjennemnda  
Konkurransetilsynet  
Kontoret for voldsoffererstatning  
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll  
Kriminalomsorgsdirektoratet  
Kripos  
KS  
Landbruksdirektoratet  
Landsforeningen for voldsofre  
Landsorganisasjonen i Norge  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Lofotrådet  
Namdal Regionråd  
Nasjonal sikkerhetsmyndighet  
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress  
Norges Bondelag  
Norges forskningsråd  
Norges ingeniør- og teknologiorganisasjon  
Norges institusjon for menneskerettigheter  
Norges Juristforbund  
Norges naturvernforbund  
Norges skogeierforbund  
Norsk bonde- og småbrukarlag  
Norsk fengsels- og friomsorgsforbund  
Norsk Journalistlag  
Norsk organisasjon for asylsøkere  
Norsk pasientskadeerstatning  
Norsk Presseforbund  
Norsk psykologforening  
Norsk tjenestemannslag  
Norskog  
Næringslivets Hovedorganisasjon  
Parat  
Pasientskadenemnda  
Personvernemnda  
Politidirektoratet  
Politiets Fellesforbund  
Politiets sikkerhetstjeneste  
Politiets høgskolen  
Politijuristene  
Pressens faglige utvalg  
Regelrådet for næringslivet  
Regionrådet for Hallingdal



Regjeringsadvokaten	Fosen tingrett
Rettspolitisk forening	Fredrikstad tingrett
Riksadvokaten	Gjøvik tingrett
Riksantikvaren	Glåmdal tingrett
Riksarkivet	Halden tingrett
Riksrevisjonen	Hallingdal tingrett
Røde Kors Vitnestøtte	Hardanger tingrett
Samarbeidsutvalget for forliksråd og namsmenn	Heggen og Frøland tingrett
Samerådet	Inntrøndelag tingrett
Sametinget	Jæren tingrett
Samfunnsviterne	Kongsberg og Eiker tingrett
Sekretariatet for konfliktrådene	Kristiansand tingrett
Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Lofoten tingrett og Salten tingrett
Sivil klareringsmyndighet	Namdal tingrett
Spesialenheten for politisaker	Nordmøre tingrett
Språkrådet	Nord-Troms tingrett
Statens kartverk	Oslo byfogdembete
Statens sivilrettsforvaltning	Oslo tingrett
Statistisk sentralbyrå	Ringerike tingrett
Statsadvokatenes forening	Romsdal tingrett
Stine Sofies Stiftelse	Senja tingrett
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste	Sis-Finnmárkkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett
Stortingets ombudsmann for forvaltningen	Sogn og Fjordane tingrett
Stortingets utvalg for rettfærdsvederlag	Stavanger tingrett
Straffedes organisasjon i Norge	Sunnmøre tingrett
Sysselmannen på Svalbard	Søre Sunnmøre tingrett
Sømna Eldreråd	Sør-Gudbrandsdal tingrett og Nord-Gudbrandsdal tingrett
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening	Sør-Trøndelag tingrett
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	Sør-Østerdal tingrett og Nord-Østerdal tingrett
Tilsynsutvalget for dommere	Trondenes tingrett og Ofoten tingrett
Tolkeforbundet	Valdres tingrett
Tolkeforeningen	Vestfold tingrett
Trygderetten	Vest-Telemark tingrett
Utlendingsdirektoratet	Øst-Finnmark tingrett
Utlendingsnemnda	Øvre Romerike tingrett og Nedre Romerike tingrett
Utmarksdomstolen for Finnmark	
Vest-Telemarkrådet	
Virke	Akershus og Oslo jordskifterett
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	Finnmark jordskifterett og Helgeland jordskifterett
Økokrim	Glåmdal jordskifterett og Hedemarken og Sør-Østerdal jordskifterett
Departementet mottok ca. 250 høringssvar. Følgende hadde merknader til forslagene:	Haugalandet og Sunnhordland jordskifterett
Barne- og familiedepartementet	Indre Hordaland jordskifterett og Nord- og Midhordland jordskifterett
Landbruks- og matdepartementet	Indre Sogn jordskifterett og Sunnfjord og Ytre Sogn jordskifterett
Alta tingrett og Hammerfest tingrett	Nedre Buskerud jordskifterett
Asker og Bærum tingrett	Nedre Telemark jordskifterett
Aust-Agder tingrett	Nordfjord jordskifterett
Bergen tingrett	Nordmøre jordskifterett
Dalane tingrett	Nord-Troms jordskifterett
Drammen tingrett	Nord-Trøndelag jordskifterett

Ofoten og Sør-Troms jordskifterett og Lofoten og Vesterålen jordskifterett	Namsos kommune/Nåavmesjenjaelmien tjielte
Romsdal jordskifterett	Namsskogan kommune
Salten jordskifterett	Narvik kommune
Sunnmøre jordskifterett	Notodden kommune
Sør-Rogaland jordskifterett	Nærøysund kommune
Sør-Trøndelag jordskifterett	Oslo kommune
Valdres jordskifterett	Rana kommune
Vestfold jordskifterett	Ringerike kommune
Vestfold jordskifterett, Øvre Telemark jordskifterett, Aust-Agder jordskifterett, Marnar jordskifterett og Lista jordskifterett	Rødøy kommune
Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett og Nord-Gudbrandsdal jordskifterett	Sande kommune
Østfold jordskifterett	Sandnes kommune
Øvre Buskerud jordskifterett	Sarpsborg kommune
Øvre Telemark jordskifterett	Skiptvet kommune
Borgarting lagmannsrett	Sokndal kommune
Eidsivating lagmannsrett	Stad kommune
Frostating lagmannsrett	Stavanger kommune
Gulating lagmannsrett	Steinkjer kommune
Norges Høyesterett	Surnadal kommune
Aarborten tjielte/Hattfjelldal kommune	Sør-Varanger kommune
Alstahaug kommune	Tokke kommune
Arendal kommune	Tvedestrand kommune
Brønnøy kommune	Tynset kommune
Deanu gielda/Tana kommune	Ullensvang kommune
Eidsvoll kommune	Ulstein kommune
Eigersund kommune	Vadsø kommune
Elverum kommune	Vanylven kommune
Flekkefjord kommune	Vefsn kommune
Frosta kommune	Verdal kommune
Frøya kommune	Volda kommune
Gjøvik kommune	Voss kommune
Guovdageainnu suohkan/Kautokeino kommune	Ørland kommune
Halden kommune	Ørsta kommune
Hamar kommune	Øvre Eiker kommune
Hammerfest kommune/Hámmerfeastta suohkan	Innlandet fylkeskommune
Herøy kommune (Møre og Romsdal)	Møre og Romsdal fylkeskommune
Hol kommune	Nordland fylkeskommune
Inderøy kommune	Rogaland fylkeskommune
Indre Østfold kommune	Troms og Finnmark fylkeskommune/Romssa ja Finnmarkku fylkkagielda/Tromssan ja Finnmarkun fylkinkomuuni
Jevnaker kommune	Trøndelag fylkeskommune/Trööndelagen fylhkentjielte
Kongsberg kommune	Fylkesmannen i Vestland
Kragerø kommune	Hedmark og Oppland statsadvokatembeter
Kviteseid kommune	Møre og Romsdal statsadvokatembeter
Lierne kommune	Oslo statsadvokatembeter
Lillehammer kommune	Troms og Finnmark statsadvokatembeter
Lindesnes kommune	Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter
Lunner kommune	
Meråker kommune	Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø –
Midt-Telemark kommune	Norges arktiske universitet

Advokatforeningen	Fjellnettverket
Akademikerne	Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Barneombudet	Gardermoregionen interkommunalt politisk råd
Dommerforeningen	Hardangerrådet
Den rettsmedisinske kommisjon	Helgeland interkommunalt politisk råd
Dommerfullmektigforeningen	Indre Østfold regionråd
Domstoladministrasjonen	Inn-Trøndelagsregionen
Generaladvokaten	Johan Saur Kilskar og Henning Almlie Karlberg
Innstillingsrådet for dommere	Kongsbergregionen
Kriminalomsorgsdirektoratet	Konkursrådet
KS	Lister interkommunale politiske råd
Landsforeningen for voldsofre	Lokalsamfunnsforeningen
Landsorganisasjonen i Norge	Marit Holand
Norges Bondelag	Midt-Tromsrådet
NITO Domstolene	Mysenregionen AS
Norges institusjon for menneskerettigheter	Namdalen regionråd
Norges Juristforbund	Nordfjorderådet
Næringslivets Hovedorganisasjon	Norskt Måldyrkingslag
Parat	Ola Westby
Politidirektoratet	ORKidé – Nordmøre Regionråd
Politiets Fellesforbund	Oslo kemnerkontor
Politijuristene	Regionrådet for Fjellregionen
Regionrådet for Hallingdal	Regionstyret i Valdres
Riksadvokaten	Regionrådet Nord-Gudbrandsdal
Sametinget	Roald Tørrissen
Statens sivilrettsforvaltning	Romsdal Regionråd
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening	Saksbehandlerne i Fosen tingrett
Vest-Telemarkrådet	Samarbeidsrådet for Sunnhordland
Advokatene Myrvold, Nøkleby, Gjølstad & Løvberg	Senterpartiet i Levanger
Advokatene på Søre Sunnmøre	Skatteetaten
Advokater i Namdalen	Sorenskriveren i Rana tingrett, Alstahaug tingrett og Brønnøy tingrett
Advokatfirmaet SGB Storløyken	Statens vegvesen
Advokatfirmaet Thallaug	Stine Sofies Stiftelse
Advokatforeningen Oslo krets	Terje Reinholt Johansen
Advokatforeningens lokallag i Molde	Torstein Frantzen og Per J. Jordal
Advokatmiljøet på Kongsberg, Hokksund og Vikersund	Tron Gundersen
Anbjørn Næss	Ullensvang mållag
Ane Grete Larsen	Vesterålen Næringslivssamarbeid
Ansatte i Indre Hordaland jordskifterett og Nord- og Midhordland jordskifterett	Vesterålen regionråd
Barneombudet	Volda KrF
Bostyrere i Oslo	Ørsta KrF
Bull & Co Advokatfirma	Følgende høringsinstanser avga hørings svar uten merknader:
Dommere og saksbehandlere i Ofoten tingrett	Brønnøysundregistrene
Dommerforeningen i Kristiansand tingrett	Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Dommerforeningen i Oslo byfogdembete	Forsvarsdepartementet
Dommerforeningen i Sør-Trøndelag tingrett	Helse- og omsorgsdepartementet
Fagforbundet	Klima- og miljødepartementet
Fagforeningene for saksbehandlerne i Oslo byfogdembete	Kystverket
Fellesorganisasjonen	Politiets sikkerhetstjeneste
	Statens jernbanetilsyn

Statens kartverk  
Statistisk sentralbyrå  
Utenriksdepartementet

Kommisjonens utredning, høringsbrevet og høringssvarene er tilgjengelige på regjeringens nettsider. I en felles pressemelding 19. mai 2020 kunngjorde Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti at de hadde kommet til enighet om å gå imot regjeringens forslag om å redusere antallet rettskretser for landets domstoler. En del høringssvar avgitt etter dette tidspunktet bærer til dels preg av dette.

I punktene under om høringsinstansenes syn er synspunktene gjennomgående sammenfattet og gjengitt på et overordnet plan, og utdypet gjennom eksempler. En rekke konkrete synspunkter er også gjengitt.

## **2.6 Konsultasjon med Sametinget**

---

Justis- og beredskapsdepartementet har konsultert Sametinget om anbefalinger i proposisjonen som kan påvirke samiske interesser direkte. Kon-

sultasjonene har blant annet angått Domstolkommisjonens forslag om å utvide rettskretsen til Sis-Finnmárkkku diggegodd/Indre Finnmark tingrett og forslaget til endringer i domstoloven § 38 i NOU 2016: 18 Hjertespråket – forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk, som kommisjonen har gitt sin tilslutning til i strukturutredningen.

Sametinget ser at en innlemmelse av Sør-Varanger kommune i Sis-Finnmárkkku diggegodd/Indre Finnmark tingretts rettskrets vil kunne være ett av flere tiltak som kan bidra til å styrke denne tingretten, og stiller seg ikke avvisende til dette. Samtidig tas det forbehold om at man i oppfølgingen av kommisjonens andre og siste delutredning følger opp med konkrete tiltak som kan styrke den samiske dimensjonen i rettsvesenet generelt og Sis-Finnmárkkku diggegodd/Indre Finnmark tingrett spesielt, da særlig gjennom oppfølgende konsultasjoner om endringer i domstoloven § 38 eller i vernetingsreglene for å gjøre det lettere å overføre saker til andre domstoler av samiske hensyn. Det er avtalt at Sametinget skal involveres på et tidlig stadium i oppfølgingen av kommisjonens andre delutredning.

## 3 Tingrettene

### 3.1 Domstolkommisjonens strukturutredning

---

#### 3.1.1 Generelle betraktninger

Domstolkommisjonen beskriver en rekke utfordringer i tingrettene, og trekker særlig frem at sakene har blitt mer tidkrevende og komplekse enn tidligere og at fagmiljøene er sårbare. Kommisjonen påpeker at det ikke lenger er noen selvfølge at rettslige tvister løses i domstolene, og at det ikke er uvanlig at både næringslivet og det offentlige velger voldgift i stedet. De senere årene er det også opprettet en rekke nemnder, med henvisning til høye kostnader, lang saksbehandlingstid og manglende spisskompetanse i de alminnelige domstolene. Kommisjonen bemerker likevel at tingrettene har en helt sentral rolle i de sakene som avgjøres av domstolene. De aller fleste sakene som behandles i domstolene får sin endelige avslutning i tingrettene. Det stiller høye krav til kvaliteten i tingrettene.

Videre peker kommisjonen på domstolenes sårbarhet for bindinger mellom aktørene i retten og andre habilitetsutfordringer. Herunder peker kommisjonen på at rettsmekling ikke benyttes i samme grad i mindre domstoler som i større domstoler. I denne sammenheng bemerker kommisjonen at manglende tilbud om rettsmekling svekker tilbudet overfor det rettssøkende publikum. Kommisjonen trekker videre frem den utstrakte bruken av dommerfullmektiger – en gruppe som ofte har kort yrkeserfaring. Kommisjonen påpeker at andelen dommerfullmektiger på landsbasis er omtrent den samme i dag (ca. 30 prosent) som for 20 år siden, da både Strukturutvalget og den forrige Domstolkommisjonen anbefalte at antallet dommerfullmektiger burde reduseres.

For saksfordelingen i tingretten antas det å gjelde et tilfældighetsprinsipp, som innebærer at saker ikke skal fordeles på en slik måte at det kan påvirke sakens utfall. Kommisjonen stiller spørsmål ved tilfældighetsprinsippets reelle betydning i rettskretser med få dømmende årsverk, og viser til at det er uheldig om brukerne på forhånd vet hvilken dommer de vil møte, og eventuelt møter

den samme dommeren i sak etter sak. Dette gjelder særlig i enedommerembeter, ettersom enkelte sakstyper ikke skal behandles av dommerfullmektiger.

Kommisjonen fremhever også ulik arbeidsbelastning og ulik saksbehandlingstid tingrettene imellom, mangel på sikre og tidsmessige lokaler, og teknologisk etterslep som utfordringer i dagens struktur. Kommisjonen peker på at enkelte små tingretter har hatt særlig lang saksbehandlingstid over lengre tid, og at dette blant annet kan ha sammenheng med at små domstoler er sårbare for sykefravær, feriefravær, permisjoner mv. Kommisjonen viser i denne sammenheng til 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.

Kommisjonen anser funnene til Bhuller og Sigstad som interessante, og viser til at analysen kan indikere at det er kvalitetsforskjeller i norske tingretter. Kommisjonen peker på at de økonomiske rammebetingelsene er endret og reiser spørsmål ved om det er økonomisk forsvarlig å videreføre virksomheten ved alle rettsstedene, særlig i lys av kartleggingen av bruken av tingrettssalene i perioden 2015 til 2018. Dersom det skal være rasjonelt å investere i ny teknologi, bør det etter kommisjonens syn legges til rette for en domstolstruktur med et optimalt antall domstoler og rettssaler, slik at nytt digitalt utstyr i størst mulig grad blir brukt.

Kommisjonen understreker at tingrettene må være tilgjengelige for brukerne ved at de har lokal tilstedeværelse, og 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. Domstolens hovedrettssted bør etter kommisjonens syn ligge i det mest befolkningstette området i rettskretsen. I de konkrete strukturforslagene angir kommisjonen hovedrettssted for alle tingrettene som foreslås å ha flere rettssteder.

Kommisjonen bemerker samtidig at den jevne innbygger sjelden eller aldri er i en domstol i løpet av livet, og at dette særlig har betydning for spørs-

målet om hvor viktig geografisk nærhet til tingrettene er for publikum. Kommisjonen uttaler at hensynet til tilgjengelighet tilsier at domstolene bør ha en viss geografisk nærhet til der folk bor, og at 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. Kommisjonen peker på at avstanden til domstolene ikke må bli for stor, og reisetiden ikke bli lengre enn at domstolene oppleves som tilgjengelige. Hva som oppleves som tilgjengelig beror ifølge kommisjonen i noen grad på sakens karakter. Kommisjonen peker for eksempel på saker vedrørende fast eiendom og saker der barn er involvert som sakstyper som krever geografisk nærhet, mens den fysiske nærheten til domstolens kontorsted trekkes frem som lite relevant for mange næringslivsaktører som kanskje har tilstedeværelse i hele landet og også internasjonalt. Tinglysings- og registreringsoppgaver, vigsler og andre oppgaver av forvaltningsmessig art, har med tiden blitt flyttet ut av domstolene. Dette har gjort publikums behov for fysisk oppmøte i tingrettene mindre enn tidligere. Kommisjonen bemerker at nærhet til publikum også etableres gjennom digital tilstedeværelse, og at digitale verktøy vil kunne redusere behovet for personlig oppmøte i domstolene og i mange tilfeller svekke betydningen av geografiske avstander.

Videre uttrykker kommisjonen at hensynet til å sikre tilgjengelige domstoler reiser en rekke spørsmål om språklige og kulturelle barrierer, universell utforming av bygg, sikre og tidsmessige lokaler, og økonomiske barrierer i form av kostnader ved å gå til sak. Kommisjonen mener en ny domstolstruktur bør legge til rette for at domstolene er tilgjengelige for befolkningen i vid forstand. Kommisjonen peker også på at lokalisering av domstoler kan ha betydning for hvor advokater velger å lokalisere sin virksomhet, og at dersom flytting av domstolen medfører at advokater flytter, vil det kunne få negative virkninger for publikum. Til dette bemerker kommisjonen at hvor privatpraktiserende advokater velger å lokalisere sin virksomhet også kan påvirkes av andre faktorer enn geografisk nærhet til domstolen. Erfaringene fra tidligere sammenslåingsprosesser viser at det lokale tjenestetilbudet ikke nødvendigvis endres selv om domstolen flyttes.

Inndelingen i rettskretser er styrende for saksfordelingen mellom tingrettene, så langt verneforordningene er basert på geografisk tilhørighet. Det innebærer at det kan være høy saksinngang i én rettskrets, samtidig som saksinngangen er lav i

naborettskretsen. I strukturutredningen punkt 12.2 skriver kommisjonen:

«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.»

Kommisjonen påpeker at domstolstrukturen på denne måten fungerer som en «silostruktur», med begrensede muligheter til å utjevne saksinngangen og utnytte kapasiteten på tvers av rettskretsene. Dette får etter kommisjonens syn betydning for domstolenes muligheter til å levere tjenester av høy kvalitet, innen rimelig tid. Kommisjonen bemerker at deres undersøkelser tyder på at «siloeffekten» har betydning for produktivitetsnivået i domstolene, som varierer mellom rettskretsene.

I strukturutredningen punkt 12.3 drøfter kommisjonen eksisterende virkemidler for å avhjelpe utfordringene med manglende fleksibilitet og ressursutnyttelse. Kommisjonen trekker blant annet frem domstoloven § 38, som åpner opp for å overføre saker til sideordnede domstoler, domstoloven § 19 annet ledd, som gir domstolleder adgang til å tilkalle dommere fra andre tingretter, og domstoloven § 55 e, som åpner opp for at utnevnte dommere kan konstitueres til å gjøre midlertidig tjeneste i en sideordnet domstol. Kommisjonen påpeker at disse virkemidlene sjelden brukes i praksis. Av mer permanente tiltak viser kommisjonen til ordningen med faste dommerstillinger som er felles for flere domstoler som ligger i geografisk nærhet til hverandre og faste domstollederstillinger som er felles for selvstendige domstoler. Kommisjonen viser også til løsninger som brukes i andre europeiske land, som vikarpooler med hjelpedommere, utstasjonerte dommere og andre former for ambulerende virksomhet. Kommisjonen viser til at disse ordningene ikke krever endringer i selve domstolstrukturen, men derimot er virkemidler som kan avhjelpe ressursutfordringer på tvers av rettskretsene. Kommisjonen mener at disse ordningene kan være viktige for å sikre en fleksibel ressursutnyttelse i enkelttilfeller og er gode i lys av effektivitetshensyn. Kvalitetshensyn tilsier imidlertid etter kommisjonens syn at domstolene ikke bør innrettes på en måte som fordrer et sterkt behov for slike kompenserende tiltak. Tvert imot bør behovet for slike kompenserende tiltak, slik kommisjonen ser det, reduseres betraktelig. Det er da nødvendig å adressere de underliggende struktu-

relle utfordringene og søke å gjøre domstolene bedre rustet til å utnytte ressurser på en effektiv og fleksibel måte, til det beste for brukerne.

Kommisjonen mener 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 [...]»

Når det gjelder barnesakene bemerker kommisjonen at Særdomstolsutvalgets forslag om at barnesakene bare skal behandles i et utvalg av dagens tingretter, vil få stor betydning for ressursutnyttelsen i mange av de minste tingrettene som ikke oppfyller Særdomstolsutvalgets krav til fagmiljø. Kommisjonen viser til at barnesaker i dag utgjør 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. Kommisjonen kommenterer videre:

«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 saksinngang, 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.»

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 fore-

slår, uten at det vil være nødvendig å foreta nye strukturendringer. For å forhindre at dagens strukturelle skjevhet i kapasitetsutnyttelse forsterkes, bør alle domstoler etter kommisjonens syn ha et fagmiljø av en slik størrelse at det er mulig med moderat spesialisering i utvalgte saker. Kommisjonen viser til at barnesakene 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.»

Kommisjonen mener på denne bakgrunn at alle tingrettene i en ny struktur i utgangspunktet bør være av en slik størrelse at de kan behandle barnesaker ut fra kriteriene Særdomstolsutvalget stiller opp. Unntaket er Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett, som står i en særstilling på grunn av den samiske dimensjonen.

Med den samiske dimensjonen i domstolene menes både forhold relatert til domstoltilgang for samer og domstolenes ansvar som statsmakt for å ivareta og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv. Om den samiske dimensjonen bemerker kommisjonen blant annet at det ved utformingen av fremtidens domstolstruktur må 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. Kommisjonen peker på at dette stiller krav til kunnskap om same- og urfolksrett i domstolene og kjennskap til de samiske språk, samisk kultur og de samiske samfunnene. Slik kompetanse krever kompetansebygging, og kommisjonen bemerker at denne kompetansebyggingen må ligge til den enkelte dommer, den enkelte domstol og til Domstoladministrasjonen gjennom sentrale kompetansetiltak. Det hviler etter kommisjonens syn et særskilt ansvar på domstolene i områder der samisk språk og kultur er til stede. Kompetansebygging vil også kunne skje gjennom et systematisk og langsiktig arbeid for å øke rekrutteringen av medarbeidere med samisk språk- og kulturkompetanse til domstolene.

Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett ble etablert i 2004 med det formål å ivareta den samiske dimensjonen i domstolene. I NOU

2016: 18 Hjertespråket – forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk foreslo Samisk språkutvalg blant annet endringer i domstoloven § 38. Forslaget innebærer at den domstolen som en sak er brakt inn for, etter søknad fra en part eller av eget tiltak, skal kunne 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. Kommisjonen er enig i at hensynet til samisk språkbruk kan være et relevant moment ved vurderingen av om en sak skal overføres, og støtter derfor forslaget til lovendring.

Kommisjonen innleder punkt 16 om domstolledelse slik i strukturutredningen:

«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.»

Videre peker kommisjonen på at samarbeid mellom de enkelte domstolledere, og mellom domstolene og Domstoladministrasjonen, også har fått økt betydning, blant annet som følge av innføring av fellesfunksjoner. Også samlokalisering av tingretter og jordskifteretter, felles ledelse mellom domstoler og mer fleksibel domstoltilknytning for en del dommere har bidratt til utviklingen. Kommisjonen viser videre til at krav om mer åpenhet og transparens generelt i samfunnet gjør at domstolleder også må være utadrettet, herunder delta på samarbeidsarenaer med offentlige og private aktører som bruker domstoltjenester, for å ivareta tilliten til domstolene. Kommisjonen stiller spørsmål ved om også andre enn dommere bør kunne lede domstolene i fremtiden, men fremhever at blant annet domstolens funksjon som uavhengig statsmakt og hensynet til intern legitimitet tilsier at en domstol fortsatt bør ha en dommer som leder. Kommisjonen mener en struktur med færre og større domstoler vil kunne bidra til å gjøre lederstillingene mer attraktive.

Når det gjelder Oslo tingrett og Oslo byfogdembete, som allerede er samlokalisert, bemerker

en samlet kommisjon at behovet for en større rettskrets for å oppnå en mer bærekraftig organisasjon med flere ansatte, ikke gjør seg gjeldende. Rettskretsen til Oslo tingrett og Oslo byfogdembete er landets største målt i antall innbyggere. Oslo tingrett og Oslo byfogdembete utgjør henholdsvis landets største og tredje største førsteinstansdomstol målt i antall ansatte. Kommisjonen peker derimot på at en sammenslåing mellom Oslo tingrett og Oslo byfogdembete vil gi økt fleksibilitet og effektivitet i ressursutnyttelsen, og gevinster for den interne driften og organiseringen. Videre fremhever kommisjonen at en sammenslåing vil gi større brukervennlighet. Kommisjonen uttaler at de to Oslo-domstolene nå står i samme stilling som de tilsvarende domstolene i de andre største byene gjorde før sine respektive sammenslåinger, og mener at også dette tilsier at domstolene bør slås sammen. På denne bakgrunn anbefaler kommisjonen en sammenslåing av de to embetene til én fullfaglig domstol.

Om navnene på de foreslåtte tingrettene uttaler kommisjonen på s. 153:

«Forslagene til nye navn på tingrettene er ment å reflektere rettskretsens 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.»

### 3.1.2 Flertallet

Domstolkommisjonens flertall på 14 av 16 medlemmer ser det som hensiktsmessig å bevege seg noe mer i retning av en regional modell for organisering av tingrettene, i arbeidet med å utvikle og styrke domstolene. Det innebærer at rettskretsene etter deres oppfatning bør utvides, men på en slik måte at det som hovedregel ikke lenger bare blir ett rettssted i hver rettskrets, slik det i stor grad er i dag. Flertallet foreslår en tingrettsstruktur med 22 rettskretser og 30 bemannede rettssteder. Forslaget er begrunnet i hensynene til rettssikkerhet, kvalitet, effektivitet, sterke fagmiljøer og fleksibel ressursutnyttelse. Med flertallets forslag til struktur vil 80 prosent av befolkningen ha mindre enn én times kjøretur til nærmeste rettssted, og omtrent 95 prosent vil ha mindre enn to timers kjøretur til nærmeste rettssted. Mindre enn én prosent av befolkningen vil ha lengre reisetid enn tre timer, og en stor andel av disse har så lang reisetid også i dagens struktur. Kommisjonen bemerker også i denne sammenheng at det er om lag 8 500 syssel-



satte personer innen juridisk tjenesteyting i Norge, som fordeler seg på 211 av Norges 422 kommuner (per 1. oktober 2019), og at den største andelen holder til i de store byene. Omtrent 4 500 av de sysselsatte er tilsatt i Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø eller Trondheim. Kommisjonen bemerker videre at de fleste sakkyndige er tilknyttet større utdanningsinstitusjoner, øvrige forskningsmiljøer og sykehus, og at virksomheter innen tolking i all hovedsak holder til i Bergen, Bodø, Oslo, Stavanger og Tromsø.

Flertallets konkrete forslag til rettskretser fremgår i strukturutredningen s. 162–163.

For å styrke den samiske dimensjonen i domstolene foreslår kommisjonens flertall å utvide rettskretsen til Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett ved å innlemme Sør-Varanger kommune.

### 3.1.3 Mindretallet

Domstolkommisjonens mindretall på 2 av 16 medlemmer understreker at det er antallet rettskretser som er det viktigste elementet i domstolstrukturen. Mindretallet mener det er fullt mulig med én nasjonal tingrett med mange rettssteder og kontorer, slik som på New Zealand, og går lenger enn flertallet i retning av en regional modell. Mindretallet foreslår en struktur med seks tingretter – like mange som det i dag er lagmannsretter. Fordelt på de seks tingrettene foreslår mindretallet 41 tingrettsavdelinger, på til sammen 24 rettssteder. Mindretallet foreslår at jordskifterettene slås sammen med tingrettene, og at det etableres én jordskifteavdeling i hver tingrett. Mindretallets konkrete forslag til nye tingretter fremgår i strukturutredningen s. 172. Mindretallet slutter seg til flertallets generelle bemerkninger om viktigheten av å beholde og styrke kompetansen i samisk språk og samisk kultur som er opparbeidet ved Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett, men mener denne bør videreføres som en egen avdeling i Hålogaland tingrett, lokalisert i Deatnu/Tana.

## 3.2 Forslaget i høringsbrevet 2. mars 2020

---

Departementet viste i høringsbrevet til at regjeringen ønsker å opprettholde en desentralisert domstolstruktur, for å bevare viktige kompetansearbeidsplasser i distriktene og sikre brukerne nærhet til domstolene. Departementet bemerket samtidig at det er behov for å øke fleksibiliteten,

bedre ressursutnyttelsen og skape større fagmiljøer. Departementet viste til at Domstolkommisjonens hovedgrep er å etablere større rettskretser, og at forslaget fra kommisjonen ikke er til hinder for å opprettholde flere rettssteder for den enkelte domstol.

Når det gjaldt behovet for å endre strukturen i tingrettene, viste departementet til at Riksrevisjonen vurderte det som «svært alvorlig» at ikke flere domstoler når Stortingets mål for saksbehandlingstid, og «kritikkverdig» at ikke potensialet for å effektivisere tingrettene er utnyttet i større grad. Videre viste departementet til Særdomstolsutvalgets anbefaling knyttet til behandling av barnesakene.

En måte å bevare mange av fordelene med større rettskretser på, og samtidig ta større hensyn til lokal tilstedeværelse, er å opprettholde dagens domstoler som rettssteder i større rettskretser, som i Sogn og Fjordane-modellen. Departementet foreslo derfor i høringsbrevet å bare endre tingrettene rettskretser, i tråd med flertallet i kommisjonens forslag til rettskretsinnstilling, men å opprettholde samtlige av dagens bemannede rettssteder.

## 3.3 Høringsinstansenes syn

---

### 3.3.1 Opprettholdelse av dagens domstolstruktur, Domstolkommisjonens strukturfor- slag og departementets strukturfor- slag

Høringen og debatten rundt den viser at det er delte meninger om både dagens domstolstruktur, og henholdsvis Domstolkommisjonens og departementets forslag til ny struktur. Det gjelder også blant domstolene, særlig i første instans. Det overordnede inntrykket fra høringsrunden er at et flertall av de berørte aktørene i domstolene, herunder blant andre domstolene og dommerne selv, politidistriktene og statsadvokatembetene, støtter utvidelser av rettskretsene, mens et flertall av regionene og lokalsamfunnene, herunder kommunene, regionrådene og advokatmiljøene i distriktene, er imot endringer i domstolstrukturen.

Mange høringsinstanser gir uttrykk for motstand eller skepsis til både kommisjonens og departementets forslag til strukturendringer, og mener forslagene er eller vil virke sentraliserende. Mange av disse høringsinstansene gir uttrykk for at utfordringene domstolene står overfor kan løses innenfor dagens struktur. Flere av disse høringsinstansene mener kommisjonens og departementets konklusjoner og forslag hviler på

et mangelfullt eller feilaktig grunnlag. Enkelte høringsinstanser anerkjenner likevel behovet for strukturendringer, men ser ikke behovet for endringer i egen rettskrets.

Et flertall av kommunene som har uttalt seg er imot forslagene til strukturendringer, deriblant kommunene *Aarborte/Hattfjell*, *Alstahaug*, *Frosta*, *Halden*, *Hammerfest/Håmmarfeastta*, *Herøy (Møre og Romsdal)*, *Inderøy*, *Jevnaker*, *Lillehammer*, *Meråker*, *Midt-Telemark*, *Namsskogan*, *Narvik*, *Notodden*, *Nærøysund*, *Sande*, *Skiptvet*, *Steinkjer*, *Tynset*, *Ulstein*, *Vadsø*, *Vanylven*, *Verdal*, *Volda* og *Ørsta*. Blant de øvrige høringsinstansene som er imot eller skeptiske til endringer i rettskretsene er fylkeskommunene *Møre og Romsdal*, *Nordland* og *Trøndelag*, flere tingretter, herunder *Hallingdal tingrett*, *Kongsberg og Eiker tingrett*, *Senja tingrett* og *Søre Sunnmøre tingrett*, saksbehandlerne i *Fosen tingrett*, dommere og saksbehandlere i *Ofoten tingrett*, lagdommerne *Torstein Frantzen* og *Per J. Jordal*, et flertall av region- og samarbeidsrådene, deriblant regionrådene for henholdsvis *Fjellregionen*, *Hallingdal*, *Helgeland*, *Indre Østfold*, *Kongsbergregionen*, *Kongsvingerregionen*, *Namdalen*, *Nordmøre*, *Romsdal* og *Vesterålen*, flere regionale advokatmiljøer og lokallag i Advokatforeningen, deriblant *advokatene Myrvold, Nøkleby, Gjølstad & Løvberg*, *advokatene på Søre Sunnmøre*, *Advokatforeningens lokallag i Molde*, *advokatmiljøet på Kongsberg*, *Hokksund* og *Vikersund*, *Advokatforeningen Trøndelag krets* og *Advokatforeningen Midt-Hålogaland krets* (se Advokatforeningens høringsvar), flere regionale samarbeidsorganer for næringslivet, deriblant *Gardermoregionen interkommunalt politisk råd* og *Mysenregionen AS*, samt organisasjonene *Fagforbundet*, *Landsorganisasjonen i Norge* og *Lokalsamfunnsforeningen*.

På den annen side er det mange høringsinstanser, deriblant *Norges Høyesterett*, samtlige lagmannsretter som har avgitt høringsvar og et flertall av tingrettene som har avgitt høringsvar, som er positive til endringer i dagens rettskretser. Blant disse støtter flere enten kommisjonens eller departementets forslag, mens andre primært støtter det ene og subsidiært det andre, og mener begge forslagene vil være bedre enn å opprettholde dagens struktur. Hensynene til effektivitet og fleksibilitet trekkes særlig frem av mange av disse høringsinstansene. Andre viser til at hensynet til habilitet, uavhengighet og upartiskhet kan være vanskelig å ivareta i domstoler med få dømmende årsverk. Det samme gjelder overholdelse av tilfældighetsprinsippet. Flere høringsinstanser peker på at domstoler med få dømmende årsverk er sårbare for sykdom, permisjoner, ferieavvikling o.l.

Flere av høringsinstansene som er for endringer i rettskretsene gir uttrykk for at opprettholdelse av dagens struktur er problematisk. For eksempel mener *Stavanger tingrett* at dagens struktur er kostbar, og bemerker:

«Dagens struktur er lite fleksibel, lite effektiv og sårbar. Det er i praksis ikke mulig å flytte ressurser mellom domstolene for å jevne ut ulikheter i sakstilgang og saksbehandlingstid. Når domstolene blir satt på prøve, som for eksempel under koronapandemien, må nødvendige tilpasninger gjøres i tre organisasjoner i stedet for i en.»

*Jæren tingrett* poengterer at «0-alternativet – å opprettholde alle rettskretser og rettssteder – i realiteten vil være å opprettholde den situasjonen som Riksrevisjonen, i rapporten om saksbehandlingstid og effektivitet i domstolene, betegner som 'svært alvorlig', fordi det kan gå ut over rettsikkerheten, liv eller helse».

*Norges Høyesterett* og *Statens vegvesen* støtter en utvidelse av rettskretsene, men tar ikke stilling til om kommisjonens eller departementets forslag vil gi den beste ordningen.

Blant høringsinstansene som støtter kommisjonens forslag og går imot eller er skeptiske til departementets alternative forslag er *Frostating lagmannsrett*, *Politidirektoratet*, *Hedmark og Oppland statsadvokatembeter*, *Troms og Finnmark statsadvokatembeter*, *Vestfold*, *Telemark* og *Buskerud statsadvokatembeter*, *Barneombudet* og *Advokatforeningens lovutvalg for strafferett og straffeprosess* (se Advokatforeningens høringsvar). Blant disse peker flere på innsparingene kommisjonens forslag vil innebære sammenlignet med forslaget fra departementet. *Politidirektoratet* er for eksempel enig i at departementets alternative forslag bevarer kompetansearbeidsplasser i distriktene og sikrer brukerne nærhet til domstolen, men mener at dette må vike for hensynet til å etablere færre, men større og mer dynamiske og effektive rettssteder med større samlokaliserte fagmiljøer, og derigjennom bedre rettssikkerhet. Videre mener direktoratet det bør tillegges betydelig vekt at departementets forslag ikke antas å frigjøre midler i samme utstrekning som kommisjonens forslag. *Frostating lagmannsrett* anser at departementets forslag i for stor grad vil «fjerne fordelene ved en sammenslåing, og legger store begrensninger på den fleksibilitet som er en viktig virkning av sammenslåingen av rettskretser».

*Sis-Finnmárkku diggegoddí/Indre Finnmark tingrett* og *Eidsvoll kommune* støtter kommisjo-

nens forslag, og holder det ikke opp mot departementets forslag i sine høringssvar. *Hamar kommune* mener det er gode argumenter i både kommisjonens og departementets forslag, men støtter primært kommisjonens forslag til ny organisering.

Blant høringsinstansene som primært støtter kommisjonens forslag og subsidiært departementets forslag, eller som primært støtter kommisjonens forslag og mener at også departementets forslag vil være bedre enn å opprettholde nåværende struktur, er *Bergen tingrett, Dalane tingrett, Drammen tingrett, Jæren tingrett, Kristiansand tingrett, Lofoten tingrett og Salten tingrett, Oslo tingrett, Stavanger tingrett, Sunnmøre tingrett, Sør-Trøndelag tingrett, Trondenes tingrett og Ofoten tingrett, Vestfold tingrett, Øvre Romerike tingrett og Nedre Romerike tingrett, dommerforeningen i Kristiansand tingrett, sorenskriveren i Rana tingrett, Alstahaug tingrett og Brønnøy tingrett, Borgarting lagmannsrett, Eidsivating lagmannsrett, Gulating lagmannsrett, Domstoladministrasjonen, Dommerforeningen, Dommerfullmektigforeningen, Riksadvokaten, Innlandet politidistrikt* (se Politidirektoratets høringssvar), *Advokatforeningens lovutvalg for sivilprosess og voldgift* (se Advokatforeningens høringssvar), *Norges Juristforbund, Akademikerne, Næringslivets Hovedorganisasjon, Hamar kommune, Rana kommune og Stavanger kommune.*

*Dommerforeningen* mener en tingrett som hovedregel ikke bør ha mindre enn åtte til ti dømmende årsverk for å kunne løse sitt samfunnsopdrag på en god og forsvarlig måte, og uttaler:

«Dommerforeningen mener at det er stort behov for en reform av domstolstrukturen i første instans. Norske domstoler holder et høyt faglig nivå og har stor tillit i befolkningen. Innenfor dagens struktur med 60 rettskretser står tingrettene likevel ikke rustet til å møte framtidens krav til faglighet, fleksibilitet og god ressursutnyttelse. Det er behov for større administrative enheter for å sikre at hele befolkningen også i fremtiden har lik tilgang til domstoler som kan avsi kvalitativt gode avgjørelser innen rimelig tid.»

*Domstoladministrasjonen* slutter seg til kommisjonens vurderinger og konklusjoner med hensyn til de kvalitetsmessige og organisatoriske hensynene som taler for en endring av dagens domstolstruktur. Domstoladministrasjonen er av den oppfatning at den mest hensiktsmessige måten å øke fleksibiliteten og effektiviteten på er å redusere

både antall tingretter og antall rettssteder, i tråd med kommisjonens forslag. Dette vil etter deres oppfatning gi den mest optimale ressursutnyttelsen. Domstoladministrasjonen understreker at kommisjonens forslag vil ha særlig positiv effekt for distriktene, ettersom kommisjonens løsning vil etablere geografisk samlede fagmiljø der dommerne møtes daglig. Dette vil gi mulighet for en viss grad av spesialisering og gjensidig utveksling av fagkunnskap mellom dommerne, som igjen kan gi et godt rekrutteringsgrunnlag. Domstoladministrasjonen støtter prinsipielt kommisjonens forslag, men mener at også departementets forslag vil løse flere av utfordringene med dagens struktur.

Blant høringsinstansene som støtter departementets forslag og ikke kommisjonens, under henvisning til behovet for å bevare rettsstedene av hensyn til lokalmiljøene og brukerne, er *Alta tingrett og Hammerfest tingrett, Valdres tingrett, Kriminalomsorgsdirektoratet, Advokatfirmaet Thallaug*, kommunene *Eigersund, Elverum, Frøya, Lindesnes, Sandnes, Sokndal, Voss og Øvre Eiker, Innlandet fylkeskommune, Fylkesmannen i Vestland og Troms og Finnmark fylkeskommune/Romssa ja Finnmarkku fylkkagiielda/Tromssan ja Finmarkun fylkinkomuuni*, de to sistnevnte med enkelte forbehold og presiseringer knyttet til å sikre at rettsstedene vil bestå også i fremtiden, samt *Regionstyret i Valdres og Regionrådet Nord-Gudbrandsdal. Sokndal kommune* mener alternativet med å endre rettskretsene og bevare alle dagens rettssteder gir en balansert fornyelse av den lokale rettspleien, samtidig som man ivaretar hensynet til en desentralisert og fremtidsrettet domstolstruktur. *Norges Bondelag* mener at departementets forslag ved første øyekast ser ut til å ivareta balansen mellom hensynet til nærhet og hensynet til kvalitet, men bemerker at det er liten tvil om at et rettssted er mer utsatt enn en rettskrets.

*Generaladvokaten og Statens sivilrettsforvaltning* støtter departementets forslag, og kommenterer ikke forslaget fra kommisjonen. *Landsforeningen for voldsofre* bemerker at departementets forslag synes å være den beste løsningen med tanke på behandlingstid og rettssikkerhet, holdt opp mot kommisjonens forslag.

Flere høringsinstanser slutter seg helt eller delvis til andres høringssvar. For eksempel viser *Drammen tingrett, Fosen tingrett, Jæren tingrett, Nord-Troms tingrett, Oslo tingrett, Stavanger tingrett, Sør-Trøndelag tingrett og Vestfold tingrett* til høringssvaret fra *Norges Høyesterett. Dalane tingrett, Fosen tingrett, Jæren tingrett, Nord-Troms tingrett, Stavanger tingrett, Sør-Trøndelag tingrett,*

*Trondenes tingrett og Ofoten tingrett, dommerforeningen i Kristiansand tingrett, Eidsivating lagmannsrett og Norges Juristforbund* viser til høringsvaret fra *Dommerforeningen*. Slike henvisninger fremgår også av en del hørings svar som gjelder lokale forhold, så som *Søre Sunnmøre tingretts hørings svar*, som flere kommuner viser til.

### 3.3.2 Domstolkommisjonen og høringen

Noen høringsinstanser har kommentert Domstolkommisjonens sammensetning.

*Romsdal tingrett, Alstahaug kommune, Brønnøy kommune, Lierne kommune, Namsos kommune/Nåavmesjenjaelmien tjjelte, Nærøysund kommune, Nordland fylkeskommune, Helgeland interkommunale politiske råd og Namdal regionråd* mener for eksempel kommisjonens medlemmer har for smal geografisk spredning og/eller faglig sammensetning. *Hardanger tingrett*, som har avgitt hørings svar sammen med Sunnhordland tingretts ansatte organisert i Parat, understreker at de ikke vil bruke plass på «åpenbare kritikkverdige forhold som Domstolkommisjonens sammensetning».

Enkelte høringsinstanser har kommentert sammenhengen mellom delutredningene. *Nærøysund kommune* mener for eksempel det ville vært mer naturlig å «utrede morgendagens domstoler – organisering og uavhengighet ved å avklare endringer i hvordan domstolene skal fylle sine oppgaver i fremtiden, og så deretter vurdert hvordan struktur det er hensiktsmessig å organisere domstolene etter». *Nordland fylkeskommune* mener kommisjonens utredning burde vært gjennomført samlet, og *ORKidé – Nordmøre regionråd* gir uttrykk for at videre behandling må avventes til hele utredningen som omfatter både oppgaver og struktur er ferdigstilt. *Advokatforeningen Møre og Romsdal krets* (se Advokatforeningens hørings svar) mener det er prinsipielt feil av regjeringen å ta stilling til domstolens struktur og geografiske plassering før kommisjonen har avgitt sin rapport om de øvrige sidene ved mandatet:

«Det er etter vår oppfatning problematisk å først ta stilling til antallet tingretter/rettssteder og deres geografiske beliggenhet, og deretter vurdere domstolens oppgaver og oppgaveløsning, saksbehandlingen i ankeinstansen, og ikke minst domstolens og dommernes uavhengighet. Dette er spørsmål som henger nært sammen med strukturen, og som må drøftes i sammenheng med dette.»

Enkelte høringsinstanser har kommentert høringsfristen. *Kongsberg og Eiker tingrett* gir uttrykk for at det er sterkt beklagelig at høringsfristen ikke har blitt utvidet ut over én måned, i lys av koronasituasjonen. *Kongsberg kommune* bemerker:

«Innledningsvis vil Kongsberg kommune påpeke at en såpass viktig strukturell endring av en av hjørnestenene i et fungerende demokrati som et uavhengig rettsapparat er, må gis muligheter for en grundig og reell involvering av berørte parter. Det være seg domstolene selv, offentlig forvaltning og innbyggere og næringsliv. En høringsprosess på to måneder, senere utvidet til tre er på ingen måte tid nok i en slik prosess. Den aktuelle situasjonen med delvis nedstenging av samfunnet tilsier at dette er ett spørsmål som må gis bedre tid.»

Flere av høringsinstansene som har inngitt hørings svar etter 19. mai 2020, deriblant *Romsdal tingrett, Senja tingrett, Riksadvokaten* og *Norges Bondelag*, bemerker at de har inngitt et kortere eller annerledes hørings svar enn de ellers ville ha gjort, som følge av de politiske signalene som kom mens høringen pågikk. Flere høringsinstanser, deriblant *Valdres jordskifterett, Lokalsamfunnsforeningen og advokatmiljøet på Kongsberg, Hokksund og Vikersund*, uttrykker glede over disse signalene. *Nordfjord jordskifterett* legger til grunn at det eksisterer et flertall i Stortinget som vil forkaste både kommisjonens og departementets forslag, og vil i stedet «oppmoda om at Stortinget, Regjeringa og Justisdepartementet tek grep og får iverksett arbeidet med å retta oppatt alle uheldige konsekvensar av ein prosess som er i ferd med å kollapsa». Andre høringsinstanser, deriblant *Dalane tingrett, Jæren tingrett, Norges Juristforbund* og *Barneombudet* uttrykker skuffelse over signalene og reagerer på at opposisjonen har kunngjort et forhåndsstandpunkt mens saken fremdeles er på høring og før regjeringen har fremmet sitt forslag til Stortinget på bakgrunn av høringen. *Drammen tingrett* mener at «domstolene har vært uheldig med timingen (eller 'kølappen') etter at en rekke reformer for kommunalt, regionalt og statlig nivå er vedtatt», og at det er «svært uheldig at man nå vil stoppe en hardt tiltrengt reform for domstolene – som vil føre til større fagmiljøer, en bedre og mer effektiv utnyttelse av ressursene og mer robuste domstoler og hvor alle rettssteder opprettholdes». Førstelagmennene (domstollederene) i lagmannsrettene Borgarting, Eidsivating, Frostating, Gulating og Hålogaland har inngitt en felles uttalelse i anled-

ning den nevnte pressemeldingen. Førstelagmenene bemerker at ny domstolstruktur er en svært viktig sak for dem, og at de forventer at det blir lyttet til innspill fra alle domstolene, ikke bare fra dem som ønsker å bevare dagens struktur.

### 3.3.3 Overordnede hensyn

Mange av høringsinstansene som uttaler seg om de overordnede hensynene bak endringer i domstolstrukturen viser i likhet med kommisjonen til kvalitet, tilgjengelighet og effektivitet, og er enige i at det er viktig å styrke rettssikkerheten, sikre fortsatt høy tillit, og bedre ressursutnyttelsen i domstolene. Flere er imidlertid uenige i kommisjonens valg av virkemidler, og enkelte påpeker at begreper som «rettssikkerhet» og «kvalitet» kan tolkes ulikt og ha forskjellig innhold sett fra ulike perspektiver. *Hardanger tingrett* uttrykker for eksempel at det ikke er mulig å gi en uttømmende definisjon av hva som ligger i ordet «rettssikkerhet». Tingretten peker på at kvalitet, effektivitet, sterke fagmiljøer, fleksibel ressursutnyttelse, tilgjengelighet, tillit i befolkningen mv. er viktige for rettssikkerheten, men også at det i et rettssikkerhetsperspektiv for distriktsdomstolenes vedkommende er helt sentralt å ha forståelse for hvilken betydning domstolens lokale forankring har for brukernes tilgjengelighet og tillit til domstolene. Flere høringsinstanser bemerker også at fysisk nærhet er et viktig premiss for å sikre tilgjengelighet, se nærmere i punkt 3.3.10.

Flere høringsinstanser, deriblant *Hedmark og Oppland statsadvokatembeter* og *Troms og Finnmark statsadvokatembeter*, peker på at hensynet til kvalitet, effektivitet, tillit og økonomi taler for kommisjonens forslag, også fremfor departementets forslag. Disse høringsinstansene viser til den fortsatt korte reisetiden med kommisjonens forslag, samt at den vanlige innbygger svært sjelden er i retten.

*Norges Høyesterett* slutter seg til departementets og kommisjonens utgangspunkt om at domstolstrukturen bør tilpasses de utfordringene domstolene står overfor. Høyesterett uttaler:

«Det overordnede formålet med den aktuelle reformen er å styrke rettssikkerheten. Det er grunn til å understreke at betydningen for samfunnet og den enkelte av en rettspleie som har og fortjener høy tillit, knapt kan overvurderes. For å oppnå dette må domstolene være tilgjengelige og levere faglig godt funderte avgjørelser innen rimelig tid.

Høyesteretts oppgave i dagens rettspleie er i første rekke å sørge for rettsavklaring og i noen grad rettsutvikling. En slik oppgavefordeling mellom domstolene forutsetter at underinstansenes avgjørelser gjennomgående er av så god kvalitet at det normalt ikke er behov for at også Høyesterett behandler saken. Avgjørelser av underinstansene som identifiserer uklare rettsspørsmål og behandler dem grundig og innsiktsfullt, vil dessuten styrke Høyesteretts mulighet for å fylle sin funksjon som prejudikatsdomstol på en god måte.»

### 3.3.4 Utfordringer

Et klart flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om utfordringsbildet i domstolene er enige i Domstolkommisjonens beskrivelse av dette. Dette gjelder for eksempel *Norges Høyesterett*, *Hedmark og Oppland statsadvokatembeter* og *Dommerforeningen*. Enkelte høringsinstanser peker likevel på at utfordringene ikke gjelder den lokale tingretten, eller at de har latt seg håndtere innenfor dagens rammer, slik for eksempel *Glåmdal tingrett* bemerker. Noen høringsinstanser, for eksempel *Narvik kommune*, uttrykker at Norge har et velfungerende domstolsystem. Flere høringsinstanser, deriblant *Hallingdal tingrett*, påpeker at press om stadige strukturendringer i domstolene har en uheldig påvirkning på motivasjon og arbeidsmiljø i domstolene. *Hallingdal tingrett* er usikker på om departementets forslag om å opprettholde alle dagens rettssteder er et fremtidsrettet standpunkt. Tingretten påpeker at dersom det skal skapes et arbeidsmiljø som gir ro og stabilitet, må det nå eventuelt gjennomføres endringer som i alle fall på mellomlang sikt gir arbeidsro og produktivitet hos medarbeiderne i domstolene.

*Glåmdal tingrett* mener blant annet at utstrakt bruk av dommerfullmektiger i mindre domstoler ikke er et argument for større rettskretser. I stedet mener tingretten det er et argument for å utnevne flere faste dommere, og at for eksempel tildeling av barnesaker til dommerfullmektiger er et ledelsesproblem, ikke et strukturelt problem. Videre peker tingretten på at kvaliteten på en dom må vurderes konkret, og ikke gjennom matematiske analyser. Flere høringsinstanser, deriblant *Nordmøre tingrett*, mener det er svakheter ved kommisjonens argumentasjon og konklusjoner knyttet til blant annet kvalitet og saksbehandlingstid, og sammenhengen med domstolenes størrelse. Disse høringsinstansene mener det er få faktiske holdepunkter for at samenslåtte domstoler med flere rettssteder eller

domstoler med felles ledelse er mer effektive, økonomisk rimeligere eller at de holder høyere faglig nivå og kvalitet. Flere høringsinstanser uttrykker lignende synspunkter, og mener det ikke foreligger dokumentasjon eller undersøkelser som med større sikkerhet underbygger at mindre domstoler er mindre effektive eller har lavere kvalitet enn større domstoler. *Øst-Finnmark tingrett* mener for eksempel at det er en høyst usikker tilnærming å ta utgangspunkt i ankefrekvens for en dommers avgjørelser som et parameter for kvaliteten på avgjørelsene. Videre mener tingretten at undersøkelsene og konklusjonene som kommisjonen henviser til i strukturutredningen punkt 8.2.5, i tilknytning til kvalitet og likebehandling, hviler på usikre og uriktige premisser som gjør svarene mer eller mindre verdiløse. *Søre Sunnmøre tingrett* kjenner seg ikke igjen i at små domstoler ikke er i stand til å ha faglig utvikling, og uttaler:

«Vi vil peike på at Søre Sunnmøre tingrett til dømes har heilt sidan 2012 handsama barnelovsaker i tråd med det som i 2017 vart nasjonal rettleiar. Vi såg at desse sakene kravde eit ekstra fokus og ei anna tilnærming enn det som var vanleg, også i dei større domstolane i fylket og endra vår sakshandsaming tilsvarande.

Dei tilsette i våre domstolar deltek på sentralt organiserte kurs og interne kompetanse tiltak. Vi er opptekne av kvalitet i alle ledd i sakshandsaminga.»

Noen høringsinstanser har påpekt at koronasituasjonen har vist hvor viktig det er at sentrale funksjoner i distriktene styrkes. *Dalane tingrett* viser til at tingretten med bakgrunn i virusutbruddet og av hensyn til aktører i risikogruppen har måttet begrense tilstedeværelsen av personer i rettsalen til det nødvendige, og bemerker:

«Hensett til begrensningene en så liten tingrett har knyttet til lokale, teknisk personell m.v har vi ikke kunnet tilby allmenheten det samme knyttet til [en konkret rettsak] som en ville kunne tilby hvis vi var en del av en større tingrett. Nå vil selvfølgelig pandemisituasjonen i Norge gå over, men det vil oppstå nye situasjoner hvis en velger å opprettholde små helt selvstendige enheter der en ikke vil ha mulighet til å tilby det samme som større enheter.»

*Drammen tingrett* mener koronasituasjonen har vist at det er en fordel med større og robuste domstolmiljøer, og bemerker:

«Vi kunne i akuttfasen dele opp vår domstol i flere mindre grupper som ikke hadde kontakt med hverandre i tilfelle et utbrudd. Det var også mulig å endre noe på gruppene underveis – etter behov. Drammen tingrett har kommet gjennom akuttperioden med korona på en god måte og vært i stand til å opprettholde et godt tilbud til publikum.»

*Troms politidistrikt* (se Politidirektoratets høringsvar) peker på at fordi Domstoladministrasjonen har begrenset seg til å gi råd, og i svært liten grad styrt og ledet de midlertidige endringene som følge av virusutbruddet, har det utviklet seg en svært ulik praksis mellom domstolene med hensyn til avvikling av enedommersaker og hovedforhandlinger. Politidistriktet bemerker at det er krevende for påtalemyndigheten å måtte forholde seg til og tilpasse seg slike forskjeller.

*Glåmdal tingrett* mener at koronasituasjonen har vist at det ut fra kontinuitetshensyn kan være fordelaktig at domstolene er spredt utover hele landet, og ikke bare er sentralisert til de store byene.

*Innstillingsrådet for dommere* ser med bekymring på rekrutteringen både til domstollederembeter og dommerembeter, og bemerker at problemene med rekruttering er mest alvorlige til domstollederembeter i de alminnelige domstolene og til embeter som jordskiftedommere og jordskifte rettsledere. Bortsett fra til dommerembeter i flere av de største byene og på enkelte sentrale områder på Østlandet, er søker tilfanget etter Innstillingsrådets vurdering generelt for lite og ofte utilfredsstillende. Innstillingsrådet har samtidig erfaringstall som viser at også større domstoler kan ha utfordringer med rekruttering, mens enkelte små domstoler har hatt mindre rekrutteringsutfordringer. *Dommerforeningen* er bekymret for at departementets forslag vil få negative konsekvenser for rekrutteringen til domstoler med flere rettssteder.

Flere høringsinstanser, deriblant *Asker og Bærum tingrett*, *Fosen tingrett*, *Fredrikstad tingrett*, *Halden tingrett*, *Jæren tingrett*, *Stavanger tingrett*, *Valdres tingrett* og *Advokatforeningen* påpeker at domstolene er underfinansierte. Det er for eksempel Advokatforeningens oppfatning at domstolene lider under en systematisk underfinansiering gjennom mange år:

«Etter Advokatforeningens oppfatning er det derfor ikke først og fremst behovet for en bedre ressursutnyttelse som preger domstolen i dag – selv om det alltid vil være mulig å

utnytte ressurser bedre. Det som preger domstolen er mangel på ressurser etter en årrekke med systematisk underfinansiering, og kanskje også med en viss mangel på innsikt i domstolens ansvar og verdiskapning, fra flere regjeringer.»

*Asker og Bærum tingrett* bemerker at underfinansieringen i særlig grad rammer de største domstolene, fordi man må opprettholde en minimumsbemanning i små domstoler med lite arbeidspress. *Søre Sunnmøre tingrett* påpeker at heller ikke små tingretter er skjermet for ABE-kutt. *Glåmdal tingrett* mener «ostehøvelkuttene» har gått direkte utover den dømmende virksomheten, med lengre saksbehandlingstider som konsekvens. *Senja tingrett* bemerker at domstolene i Norge, på lik linje med all annen offentlig virksomhet, får full belastning av ABE-reformen, mens domstolenes ABE-kutt er redusert med 50 prosent i Danmark.

### 3.3.5 Digitalisering i domstolene

Flere høringsinstanser, deriblant *Sogn og Fjordane tingrett*, viser til at digitalisering og økt bruk av fjernmøteteknologi gjør brukernes behov for fysisk nærhet til domstolene mindre enn tidligere. Enkelte peker på positive erfaringer i forbindelse med koronautbruddet. *Nordland politidistrikt* og *Troms politidistrikt* (se Politidirektoratets høringsvar) trekker særlig frem avvikling av enedommersaker og vitneførsel digitalt, og mener en videreutvikling av denne arbeidsformen vil kunne avhjelpe noen av problemstillingene tilknyttet kostnader, reisevei og lik tilgjengelighet til domstolen for alle. *Nordland politidistrikt* bemerker samtidig at digitale verktøy imidlertid aldri vil kunne erstatte behovet for fysisk nærhet til domstolene.

*Kriminalomsorgsdirektoratet* oppfatter at økt digitalisert samhandling bidrar til smidige prosesser innen straffesakskjeden, og at en slik utvikling på sikt kan gjøre lokaliseringen av domstolene mindre viktig. Direktoratet bemerker at man samtidig jevnlig ser at enkelte digitale løsninger er på kollisjonskurs med nasjonal og internasjonal rett, herunder knyttet til gjerningspersonens rettsikkerhet, og viser til at Høyesteretts ankeutvalg nylig opphevet en kjennelse om varetektsfengsling under henvisning til at førstegangsfengsling ble gjennomført som fjernmøte mot siktedes vilje, i HR-2020-972-U. Eksempelet er ifølge direktoratet kun ett av flere som viser at deler av strafferechtspleien er av en slik karakter at man ikke kan

digitalisere seg vekk fra det. Det viser samtidig etter direktoratets oppfatning at et nærhetsprinsipp i domstolen fortsatt er viktig.

*Regionrådet Nord-Gudbrandsdal* bemerker:

«Telefon, Skype, Teams og lignende er som vi har fått demonstrert de siste månedene ypperlige løsninger for kommunikasjon mellom kolleger og profesjonelle. Det er ingen grunn til at dommere og saksbehandlere lokalisert på forskjellige rettssteder ikke skal kunne utgjøre et større felles fagmiljø med utveksling av kompetanse og erfaringer.»

Noen høringsinstanser mener digitalisering kan gjøre behovet for større fagmiljøer mindre, etter som det med moderne kommunikasjonsformer er lettere å holde kontakt med andre domstoler. *Kongsberg og Eiker tingrett* bemerker for eksempel:

«Dommerne i tingretten sitter alene med avgjørelsen i sivile saker enten vi snakker om en dommer i en liten domstol eller i en stor domstol som Oslo tingrett. Der dommeren har behov for å rådføre seg med andre, har vi lange tradisjoner for hvordan dette gjøres i de små og mellomstore domstolene. Vi snakker sammen, og vi bruker telefon, og nå også videokonferanser.»

### 3.3.6 Barnesaker i domstolene

Flere høringsinstanser støtter Særdomstolsutvalgets anbefaling om at tingrettene som et utgangspunkt bør ha minst fem dømmende årsverk til behandling av barnesaker for å kunne få et sterkt nok fagmiljø.

*Barneombudet* fremhever at barn må ha et godt og likeverdig system som sikrer at deres rettigheter, behov og interesser blir ivarettatt, og mener barnesaker er spesielle sammenlignet med mange andre sakstyper:

«De handler ofte om andre elementer enn de rent rettslige og trenger å bli møtt av et system som har kunnskap og interesse for de særlige utfordringene og vurderingene som disse sakene reiser. Det dreier seg ofte om alvorlige og inngripende avgjørelser overfor enkeltpersoner. Dommere har en helt sentral rolle i å sikre at løsningen blir til barnets beste. Å vite hva som er barnets beste i den enkelte sak er vanskelig, og stiller krav til kunnskap om barns behov og hvilke konsekvenser ulike resultat vil

ha for barna. Behovet for kompetanse er særlig tydelig i saker der det er påstander om vold, overgrep, rus eller alvorlige psykiske problemer. Dommere kan ikke bare lene seg på sakkyndige i disse spørsmålene, men har et selvstendig ansvar for at resultatet blir til barns beste.»

Etter Barneombudets syn har Domstolkommisjonen gjort en helhetlig og grundig utredning av hvilke konsekvenser kravene om spesialisering i barnesaker har for domstolene i dag, og av hvordan og på hvilke måter dette best kan tilpasses en ny domstolstruktur. Ombudet er bekymret for at de minste domstolene i dag har for små og sårbare fagmiljøer med begrenset mulighet til å drive fagutvikling internt, og mener det er viktig å etablere robuste fagmiljøer i alle domstoler for å sikre at alle domstoler har god kompetanse til å behandle barnesaker. Dette krever etter ombudets syn en viss størrelse på fagmiljøet og dermed også en viss størrelse på den enkelte domstol. Barneombudet påpeker videre at et stort antall barnesaker ved enkelte mindre domstoler ikke er nok til å sikre god kvalitet i domstolbehandlingen. Utfordringen med kun mengdetrening, uten å være knyttet til et barnefaglig miljø, er etter Barneombudets syn at dommere kan mangle god og oppdatert kunnskap, og derfor stå i fare for å gjøre de samme feilene flere ganger. Barneombudet fremhever også at andelen barnesaker som blir behandlet av dommerfullmektiger, som er i opplæring og oftest har få år med yrkeserfaring, er særlig høy i små tingretter med få dømmende årsverk. Ombudet mener dette ikke er prinsipielt forsvarlig, og er enig med kommisjonen i at det praktisk bør bli mulig å foreta en forsvarlig fordeling av saker, slik at dommerfullmektiger ikke behandler disse sakene. Dette kan kommisjonens forslag til struktur, etter ombudets syn, sikre. Barneombudet finner grunn til å minne om at det ofte vil være et behov for god og oppdatert kunnskap om barn og deres utvikling også i saker der barn er tiltalt i straffesaker. Barneombudet påpeker at færre rettssteder kan medføre lengre reisetid for barn. Ombudet viser likevel til at 80 prosent av befolkningen vil ha mindre enn én time og omtrent 95 prosent mindre enn to timer til nærmeste rettssted med kommisjonens forslag. Ombudet fremhever samtidig at økt reisetid kan være belastende for barn, og at det derfor er viktig at det legges til rette for at dommere kan reise i nærheten av der barnet bor når det er behov for det, særlig i saker der mindre barn har samtaler med dommere både før og eventuelt etter retts-

møtet. Barneombudet påpeker at dersom det skal bygges robuste fagmiljøer, samtidig som antall rettssteder opprettholdes, stiller dette store krav til den enkelte domstolleders organisering og oppfølging av rettskretsen. Videre bemerker Barneombudet at det må sikres at barnesakene kun behandles av dommere som er tilknyttet et barnefaglig miljø. Barneombudet påpeker også at det den siste tiden har vært nedsatt flere utvalg som alle har vurdert spørsmål om behandlingen av barnesakene, blant annet Særdomstolutvalget, Rettshjelpsutvalget, Barnelovutvalget, Familievernutvalget og Domstolkommisjonen. Ombudet mener det er svært viktig at departementet foretar en helhetlig vurdering av behandlingen av disse sakene, hvor alle utredninger sees i sammenheng.

*Stine Sofies Stiftelse* deler Barneombudets bekymring for at de minste domstolene i dag har for små og sårbare fagmiljøer. Domstolkommisjonens forslag om å redusere antallet rettssteder imøtekommer etter stiftelsens syn i større grad Særdomstolutvalgets kriterier enn det departementets forslag gjør. Stiftelsen påpeker at det trolig vil bli utfordrende å sikre sterke barnefaglige miljøer i den enkelte domstol dersom alle rettssteder opprettholdes. Stiftelsen peker i likhet med Barneombudet på at økt fleksibilitet i form av at dommere kan reise nærmere der barnet befinner seg kan være en mulig løsning der reiseveien til domstolen forlenges for barna. Stiftelsen mener at hensynet til faglig sterke domstoler må veie tynge enn hensynet til nærhet og kort reiseavstand. Stiftelsen uttaler:

«Stine Sofies Stiftelse får jevnlig tilbakemeldinger fra familier som selv har vært gjennom barnelovs- og barnevernssaker. Flere rapporter at de opplever at dommeren mangler barnefaglig og psykologisk kompetanse, at dommeren ikke forstår skadevirkningene og konsekvensene av barnets omsorgssituasjon og at barnet ikke i stor nok grad blir hørt eller forstått. Av hensyn til tillitten til domstolen er det viktig at dommeren opplever å ha nok kompetanse til å fatte avgjørelser om barns framtid.»

*Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* mener i likhet med Barneombudet at departementets alternative forslag gjør det vanskeligere å sikre tilstrekkelig spesialisering, sammenlignet med kommisjonens forslag, idet departementets forslag vil kunne innebære en fragmentering av fagmiljøet i den enkelte fagkrets. Fylkesnemndene mener tilstrekkelig kvalifisert behandling av



barnesakene er viktigere enn både hensynet til å opprettholde bemanningen i domstoler som ikke skal behandle denne typen saker, og hensynet til kortest mulig reisevei for parter og vitner. Fylkesnemndene mener at dersom departementets alternative forslag blir utfallet, må det etableres mekanismer som sikrer at målsettingen om spesialisert og kompetent behandling av barnesakene følges opp i praksis.

*Norges institusjon for menneskerettigheter* mener hensynet til et større barnefaglig miljø bør vektlegges ved valg av løsninger, men tar ikke stilling til hvordan det skal gjennomføres.

*Fellesorganisasjonen* er sterkt kritisk til at dommerfullmektiger behandler barnesaker i flere tingretter. Fellesorganisasjonen mener det bør lovfestes krav om egne avdelinger eller faggrupper i tingrettene for barnesakene. *Dommerfullmektigforeningen* påpeker at kommisjonens forslag vil redusere behovet for at dommerfullmektiger settes til å behandle saker som forutsetningsvis skulle vært behandlet av en embetsdommer, som for eksempel barnesaker.

*Sør-Trøndelag tingrett* viser til at Særdomstolsutvalgets anbefalinger om å flytte saker som involverer barn til domstoler med større fagmiljøer er forankret i tungtveiende barnefaglige grunner. Tingretten peker på at når barnesaker bør tas ut av disse små domstolene blir det lite igjen av et skrint utgangspunkt, og uttaler at det heller ikke er meningsfullt å overføre andre og mindre krevende saker til disse domstolene. *Kristiansand tingrett* bemerker på samme måte at dersom Særdomstolsutvalgets anbefaling blir gjennomført, vil tingrettene i Lister og Aust-Agder få så stor reduksjon i saksportefølgene at det må påregnes overføring av dommerressurser til Kristiansand tingrett:

«Disse domstolene vil da bli redusert i størrelse og behovet for å tilhøre en større enhet vil øke.»

Flere av høringsinstansene, deriblant *Heggen og Frøland tingrett*, *Øst-Finnmark tingrett* og *Øvre Romerike tingrett* og *Nedre Romerike tingrett*, gir uttrykk for at kompetansen i barnesaker er høy i mange domstoler fordi disse sakene utgjør en stor andel av saksportefølgen. Flere bemerker at det ofte oppnevnes sakkyndige eller sakkyndige meddommere i barnesakene. *Hardanger tingrett* uttrykker at en viktig dimensjon ved de faglige spørsmålene som barnesakene reiser er at det nesten alltid oppnevnes en ekstern sakkyndig som håndterer barnefaglige og mellommenneske-

lige spørsmål, slik at størrelsen på fagmiljøet ikke er en avgjørende faktor. *Nordmøre tingrett* uttaler at dette er «saksområder hvor det i stor utstrekning benyttes sakkyndige både under saksforberedelsen og som grunnlag for rettens avgjørelse». Tingretten mener en god dommer i barnefaglige saker er en dommer med bred allmennkunnskap, og at slik kunnskap oppnås ved behandling av saker innen flere livsområder.

Flere høringsinstanser, deriblant *Heggen og Frøland tingrett*, peker på at behovet for nærhet og kort reisevei er særlig viktig i barnesakene. Disse høringsinstansene viser blant annet til at barnesakene gjelder svært sårbare grupper, og at store reiseavstander og utgifter derfor er problematisk.

KS' prinsipielle oppfatning er at domstolene bør ha generalistdommere, og at behovet for spesialisering bør løses ved sakkyndige meddommere. KS fremhever at barnesakene ofte ikke byr på høy grad av sikkerhet med hensyn til hva som vil være den beste løsningen, og tror ikke graden av sikkerhet vil bli høyere ved at de juridiske dommerne skal ha en eller annen spesialisering. KS mener at det heller ikke er påvist noe empirisk grunnlag for dette.

### 3.3.7 Fleksibel struktur

Som alternativer til kommisjonens og departementets forslag til strukturendringer peker enkelte høringsinstanser på ytterligere bruk av og eventuelt endringer i flere bestemmelser i domstoloven som virkemidler for å øke fleksibiliteten i domstolene. Flere høringsinstanser, deriblant *Senja tingrett*, mener hensynet til økt fleksibilitet og kompetansedeling allerede er ivaretatt i dagens regelverk, med henvisning til domstoloven §§ 19 og 55 e om utveksling av dommere mellom domstoler, § 33 c annet ledd annet punktum om felles faste dommerstillinger og § 38 om overføring av saker. *Namdal tingrett* påpeker at deres domstol både har avstått ressurser til andre domstoler og mottatt ressurser innenfor dagens struktur.

*Hallingdal tingrett* mener domstoloven §§ 19 og 38 dessverre er for lite brukt, og at en forklaring på dette kan være at tilkalling av dommere krever budsjettdekning, noe som ikke imøtekommes i særlig grad innenfor tildelt budsjett. Tingretten mener en fast post i domstolens budsjett kan løse dette, og at terskelen for overføring av saker mellom domstolene etter domstoloven § 38, om nødvendig, kan senkes ved en lovendring. *Øst-Finnmark tingrett* viser til at under-

bemanning av dommere i egen domstol har medført betydelige begrensninger i muligheten til å avhjelpe nabodomstolen, og at når det blir argumentert med at domstolene til nå har vært lite villige til å bidra med dommere til andre domstoler beror ikke dette på uvilje, men at en mangler dommerressurser i egen domstol og dermed ikke har dommere å bidra med. *Nordmøre tingrett* uttaler:

«Det er grunn til å anta at det mangeårige og noe ensidige fokus på saksbehandlingstid, herunder kunngjøringer av tabeller over 'beste' (raskeste) og 'dårligste' (tregeste) domstoler, bevisst eller ubevisst har medført en manglende vilje hos domstolledere til å benytte eksisterende muligheter i lovgivningen til blant annet til å overføre saker og ressurser mellom domstolene.»

*Nord-Troms jordskifterett* uttaler:

«Uansett valg av modell vil det framover være viktig at man arbeider videre med å få til gode samarbeidsrelasjoner mellom domstoler. Det siktes her til både uformelle og formelle relasjoner – fortrinnsvis innen samme region. I dette arbeidet bør inngå insentiver og reguleringsendringer som gjør det enklere å beordre/tilkalle alle kategorier personell for tjenestegjøring utenfor egen rettskrets.»

Flere høringsinstanser, deriblant *Parat*, peker på at samarbeid og kompetansedeling mellom domstolene bør styrkes. *Advokatforeningen Møre og Romsdal krets* (se Advokatforeningens høringsvar) erkjenner at små tingretter er mer sårbare med hensyn til robusthet, uavhengighet og effektivitet, men mener dette kan sikres bedre på andre måter enn ved organisatorisk sammenheng. Kretsen trekker frem større «flyt» av dommere mellom de ulike domstolene, faglig samarbeid på tvers av domstolene, digitalisering og obligatorisk etterutdanning av dommere som eksempler. *Advokatene på Søre Sunnmøre* stiller seg bak dette.

En rekke høringsinstanser, deriblant *Asker og Bærum tingrett*, *Drammen tingrett*, *Jæren tingrett*, *Valdres tingrett* og *Vestfold tingrett*, mener økt bruk av virkemidlene i domstoloven ikke vil være tilstrekkelige for å sikre forsvarlig saksavvikling i tingrettene. *Vestfold tingrett* omtaler for eksempel et slikt grep som «fullstendig utilstrekkelig», og viser til Riksrevisjonens kritikk. *Stavanger tingrett* mener at kommisjonens utredning viser at domstolovens bestemmelser langt fra er tilstrekkelige

for å løse utfordringene domstolene vil møte fremover. *Valdres tingrett* mener slike virkemidler langt ifra gir en fleksibel og vedvarende god måte å få bukt med sårbarheten som finnes ved de mindre domstolene, og peker også på at heller ikke felles ledelse over tid er et egnet virkemiddel, under henvisning til høringsssvarene fra *Fosen tingrett* og *Sør-Trøndelag tingrett*. Disse tingrettene, som har felles ledelse, uttaler i sine høringsssvar at å organisere selvstendige domstoler med felles ledelse medfører mye ekstra og dobbelt arbeid, og en ressursbruk som vanskelig kan forsvares over tid. Disse tingrettene bemerker også at de i bortimot to år har praktisert slike tilkallinger mellom domstolene som domstoloven §§ 19 annet ledd og 55 e gir adgang til, og peker på at denne typen ordninger er nødløsninger for å avhjelpe problemer med å skaffe dommere fra sak til sak:

«Løsningen – en slags 'freelance-ordning' for domstolenes medarbeidere – er ikke tjenlig for å bygge robuste fagmiljøer for dommerne.»

*Næringslivets Hovedorganisasjon* fremhever også at disse virkemidlene er nødløsninger.

*Bergen tingrett* uttaler:

«Det har vore peika på at bruk av domstollova §§ 19 og 55 e kan bøte på at det er mangel på dommarar i ein domstol, medan det kan vere ledig domarkapasitet i ein nabodomstol. I visse høve er dette korrekt, slik Bergen tingrett ser det. Det er likevel erfaringa hjå leiinga i Bergen tingrett at ein treng saumlause løysingar når det oppstår akutt mangel på dommarar, til dømes ved sjukdom. Då treng me lett og rask tilgang på ein domar som kan tre inn. Også når det skal settas domar på sakene på litt lengre sikt, treng leiinga dommarar å velja mellom, utan å måtte spørje sorenskrivaren ved ein annan domstol om lov.»

Flere tingretter bemerker at bestemmelsene i domstoloven ikke kan anvendes på saksbehandlersiden.

*Domstoladministrasjonen* fremhever at departementets forslag vil øke fleksibiliteten i tingrettene ved at de innkomne sakene innenfor et større geografisk område kan fordeles på alle ansatte i dette området. Dette vil etter Domstoladministrasjonens oppfatning kunne ha positiv virkning på effektiviteten i tingrettene, og kunne bidra til at flere tingretter kommer innenfor Stortingets krav til saksbehandlingstid.

*Rana kommune* slutter seg til Domstoladministrasjonens oppfatning om at den mest hensiktsmessige måten å øke fleksibiliteten og effektiviteten på er å redusere både antall tingretter og antall rettssteder i tråd med kommisjonens forslag. Kommunen bemerker at for Helgelands del vil regjeringens forslag lede til marginale endringer, ettersom tingrettene her allerede er underlagt felles ledelse. Om denne ordningen bemerker kommunen at felles ledelse har ført til utstrakt samarbeid og god ressursutnyttelse til det beste for innbyggerne på Helgeland. Kommunen mener fysisk samlokalisering av de lokale domstolene ville styrket evnen til å rekruttere betydelig, og derved skapt grunnlag for en mer bærekraftig distriktsdomstol på Helgeland.

*Sorenskriveren i Rana tingrett, Alstahaug tingrett og Brønnøy tingrett* fremholder om ordningen med felles ledelse:

«Frem til 2016 hadde Brønnøy tingrett egen sorenskriver og dessuten en ansatt dommerfullmektig. Domstolens saksinnngang hadde og har oppgaver nok til ett dommerårsverk. Selv om det derved var sterk overbemanning ved domstolen tok domstolens dommere bare i liten grad del i oppgavene til nabodomstolene på Helgeland: Alstahaug tingrett og Rana tingrett. De to sistnevnte domstolene hadde og har tidvis en større mengde oppgaver enn dommerbemanningen i disse to domstolene klarer å håndtere.

[F]ra 2016 har Brønnøy tingrett deltatt i ordningen med felles ledelse på Helgeland, med undertegnede som leder. De to dommerstillingene i domstolen blir nå benyttet for å avhjelpe den til tider eksisterende underbemanning i nabodomstolene. I tillegg har de ansatte saksbehandlere i domstolen tatt del i og utviklet ordningen med felles ledelse. Samtlige ansatte på Helgeland har økt samhandlingen betydelig, og avhjelper hverandre ved sykdom og ferieavvikling m.v. I tillegg har de ansatte i fellesskap økt hverandres kompetanse betydelig. Dommerne fremhever ofte at det er en stor fordel å tilhøre et større fellesskap.

Ovennevnte ordning kalles felles ledelse, og er i sitt innhold samsvarende med det alternative forslaget til domstolsstruktur som departementet selv har fremsatt.»

Tidligere sorenskriver i Brønnøy tingrett, *Roald Tørrissen*, mener at særlig når det gjelder de minste og mest utsatte tingrettene rundt om i distrikts-Norge, kan det blant annet vurderes tiltak

som ny lovgivning innrettet mot økt bruk av effektiviserende moderne teknologi, tilførsel av egnede nasjonale eller regionale spesialoppgaver/saker som i liten grad krever personlig oppmøte av parter og advokater til domstoler med utnyttbar kompetanse/ledig kapasitet, justering av embetsgrensene tilpasset dagens kommunikasjoner og regionsentertilknytning, samlokalisering/samarbeid med andre lokale justis- og rettspleietjenester og aktivisering av lagmannsrettens tilkallingsmyndighet etter domstoloven.

### 3.3.8 Effektive domstoler

*Norges institusjon for menneskerettigheter* viser til at etter Grunnloven § 95 har enhver rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig domstol «innen rimelig tid», og at etter EMK artikkel 6 har enhver rett til å få avgjort en sak om straff eller borgerlige rettigheter innen rimelig tid. Norges institusjon for menneskerettigheter tar ikke stilling til hvordan problemene Riksrevisjonen har kartlagt skal avhjelpe, men understreker at det er nødvendig med tiltak.

Flere høringsinstanser mener at domstolene er underfinansierte, og påpeker at økte ressurser kan løse utfordringene med lang saksbehandlingstid. Etter *Advokatforeningens* syn er det ikke først og fremst behovet for en bedre ressursutnyttelse som preger domstolene, men mangelen på ressurser.

*Domstoladministrasjonen* påpeker at Domstolkommisjonens forslag, med en reduksjon av antall rettskretser og en samling av tingrettens virksomhet på et betydelig færre antall rettssteder, vil gi størst mulighet til å oppnå det effektiviseringspotensialet Riksrevisjonen peker på. Domstoladministrasjonen legger til grunn at tingrettene med kommisjonens forslag kan oppnå hele potentialet på åtte prosent. Domstoladministrasjonen mener departementets forslag, med en tilsvarende reduksjon av antall rettskretser, men med virksomhet på alle dagens rettssteder, kan medføre en effektivisering på seks prosent.

*Fosen tingrett* og *Sør-Trøndelag tingrett* har felles ledelse og har avgitt hvert sitt, men like lydende, hørings svar. Under henvisning til analysene Domstolkommisjonen har gjennomført og Riksrevisjonens undersøkelse påpeker de to tingrettene at mange av de mindre domstolene er så små at det ikke er praktisk mulig å utnytte ressursene godt, noe Fosen tingrett er et eksempel på. At medarbeiderne er kompetente og arbeidsomme kan ifølge de to tingrettene ikke avhjelpe utfordringen, fordi årsaken er strukturell. *Marit*

*Holand*, som er tingrettsdommer i Fosen tingrett og tidligere domstolleder samme sted, er av den oppfatning at ordningen med felles ledelse med Sør-Trøndelag tingrett har medført en mer fleksibel bruk av ressursene, både når det gjelder dommere og saksbehandlere. Hun erfarer at ordningen har medført stor fleksibilitet, hurtig saksbehandling og god rettssikkerhet for det rettsøkende publikum i begge rettskretsene.

*Øvre Eiker kommune* er i utgangspunktet imot at nok en sentral offentlig funksjon, sorenskriveren, fjernes fra en rekke kommuner, både med Domstolkommisjonens og med departementets forslag. I lys av Riksrevisjonens funn støtter kommunen likevel departementets alternative forslag.

*Johan Saur Kilskar og Henning Almlı Karlberg* har i sitt høringssvar vedlagt sin masteroppgave (2020) fra Handelshøgskolen ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet om potensielle effektivitetsforbedringer ved sammenslåinger av norske tingretter. Formålet med studien var å ta stilling til i hvilken grad Domstolkommisjonens forslag om å etablere større rettskretser kunne føre til effektivitetsforbedringer. Studien avdekker et betydelig effektiviseringspotensial i dagens struktur. Effektivitetsanalysene antyder at kommisjonens forslag til strukturendringer kan være berettiget med hensyn til å øke tingrettenes effektivitet.

### 3.3.9 Sterke fagmiljøer

*Norges Høyesterett* er enig med Domstolkommisjonen i at den uformelle erfaringsutvekslingen og sosialiseringen som oppstår på en arbeidsplass er viktig for å sikre høy kvalitet. Dette krever ifølge Høyesterett at rettsstedene har et visst antall dommerårsverk, noe som etter Høyesteretts syn vil være vanskeligere å oppnå dersom de minste bemannede rettsstedene opprettholdes.

*Domstoladministrasjonen* påpeker at større rettskretser vil gi mulighet til økt moderat spesialisering blant dommere innenfor samme rettskrets. Det vil etter Domstoladministrasjonens syn dermed bli enklere å bygge sterke fagmiljøer i hver rettskrets. Domstoladministrasjonen mener imidlertid at kommisjonens forslag ville ha gitt en sterkere styrking av fagmiljøene enn departementets forslag.

*Øst politidistrikt* (se Politidirektoratets høringssvar) bekrefter tendensen om at straffesakene har blitt mer komplekse og tidkrevende, og mener dette stiller store krav til domstolen og den enkelte dommer. En sammenslåing vil etter politidistriktets oppfatning bedre domstolens sam-

lede kapasitet, og bidra til å skape en bedre samlet faglig kompetanse.

*Dalane tingrett* uttrykker at den som en liten domstol ikke har mulighet til å tilby det samme som en større samlet tingrett, og at det er det rettsøkende publikum som tilhører Dalane tingrett som vil tape mest på at dagens løsning videreføres. Dalane tingrett peker også på at avstanden mellom det Dalane tingrett kan tilby og det en samlet tingrett kan tilby bare vil øke med årene:

«En tingrett med 4 ansatte kan ikke ha den samme samlede kompetansen som en domstol med f.eks 70 ansatte. Dette gir seg spesielt utslag på f.eks rettsmekling og andre mer spesielle emner som f.eks skifte m.v. I større tingretter er f.eks saksbehandlerne mer spesialisert. Dette gir muligheter for mer effektiv utnyttelse og minimere muligheten for feil.»

Enkelte høringsinstanser har kommentert undersøkelsen som er utført av Bhuller og Sigstad. *Søre Sunnmøre tingrett* er kritisk til premissene for undersøkelsen, og uttaler blant annet:

«Alle dommarar veit at det ikkje går an å samanlikne straffesaker på denne måten. For det første er faktum aldri likt. Dette gjeld også for dei heilt enkle straffesakene som fartslovbrot og promillekøyning. Enda viktigare er det at det følgjer av både straffeprosesslova og menneskerettskonvensjonen at straffutmålinga skal vere individuell.»

*Namdal tingrett* har ingen innvendinger mot den forskningen som er gjort, og påpeker at Bhuller og Sigstad tar alle riktige metodiske forbehold. Tingretten bemerker imidlertid at det som kan fremstå som forskjeller ved straffutmålingen, vil kunne forklares ved å se nærmere på de konkrete forholdene i den enkelte sak.

*Troms og Finnmark statsadvokatembeter* mener kommisjonen er forsiktig når den konkluderer med at undersøkelsene som viser at dommere i større tingretter dømmer likere enn dommere i mindre tingretter «kan indikere kvalitetsforskjeller i norske domstoler». Ifølge statsadvokatembetet er det på det rene at dette viser kvalitetsforskjeller, og de viser til at dette understøttes av erfaringene statsadvokatembetet har gjort seg, men bemerker at dette ikke lar seg underbygge av statistikk. Statsadvokatembetet viser videre til at utviklingen siden to-instansreformen har medført at flere større saker får sin endelige behand-

ling i tingrettene og at gjenbruk av lyd- og bildeopptak fra tingretten under ankeforhandlingene tilsier at tingrettsforhandlingene gjennomføres med så vidt høy kvalitet som mulig.

Også *Troms politidistrikt* (se Politidirektorets hørings svar) viser til at kommisjonen peker på flere forhold som tilsier at kvaliteten på avgjørelsene i mindre tingretter er lavere enn avgjørelser fra større tingretter, og uttrykker at det også er politidistriktets erfaring, «hvor trolig sårbarhet og det personlige preg gjerne kjennetegner de minste domstolene». I de minste domstolene vil aktørene (politiadvokatene, advokatene og tiltalte) over år møte samme dommer, hvoretter det ifølge politidistriktet foreligger en risiko for at forventningene til uavhengighet kan svekke tilliten til domstolbehandlingen.

*Glåmdal tingrett* viser blant annet til at dagens teknologiske muligheter åpner for faglig interaksjon selv om man ikke har samme kontorsted, og påpeker også at det er den enkelte dommer som treffer avgjørelsene, og at den dømmende virksomheten ikke utøves som et teamarbeid. Tingretten bemerker at hovedutfordringen for en dommer i de fleste saker ikke først og fremst er jusen, men faktum og bevisvurderinger. Også flere andre høringsinstanser, for eksempel *Kongsberg og Eiker tingrett*, *Søre Sunnmøre tingrett* og *advokatmiljøet på Kongsberg, Hokksund og Vikersund*, peker på at det som oftest er sakenes faktiske forhold, ikke deres rettslige sider, som byr på de største utfordringene for dommerne.

*Namdal tingrett* bemerker at den enkelte dommer er uavhengig og selvstendig, men at rent faglige spørsmål likevel drøftes med andre dommere, også på tvers av rettskretser.

*Halden kommune* viser til at domstolens og dommerens uavhengighet i deres dømmende virksomhet er helt grunnleggende for en fungerende rettsstat. Kommunen fremholder at i lys av dette må dommerarbeidet i sin natur være en «alenejobb», hvor kontrollen med dommerens arbeid bare skjer i ankedomstolen, og i liten grad internt gjennom lederkontroll i domstolen selv. I lys av dette stiller kommunen spørsmål ved om det nødvendigvis er mer attraktivt å jobbe i eller prosedere for en større domstol enn en mindre.

*Troms og Finnmark statsadvokatembeter* påpeker at mindre domstoler i begrenset grad klarer å besvare forventningene til uavhengighet og upartiskhet som følger av Grunnloven § 96 og EMK artikkel 6. Videre bemerker statsadvokatembetet at det er «på det rene at befolkningens tillit til domstolens uavhengighet og upartiskhet svekkes når det er en person som har alle sakene og prin-

sippet om at det er en tilfeldig dommer som får saken til behandling, i realiteten blir innholdslost».

*Advokatforeningens lovutvalg for sivilprosess og voldgift* mener det er sterke faglige grunner for endringer i domstolstrukturen. *Advokatforeningens lovutvalg for strafferett og straffeprosess* (se Advokatforeningens hørings svar) mener større domstoler er en styrke for rettssikkerheten. Etter sistnevntes syn er større domstoler også en styrke for domstolens uavhengighet og vil bidra til større likebehandling. Lovutvalget viser til at ved de minste domstolene med én eller to embetsdommere vil advokater og andre aktører som jevnlig opptrer for domstolen i praksis forholde seg til bare én eller to dommere i sitt virke. Lovutvalget påpeker at det er en fare for at advokaten blir tilbakeholden i sin berettigede kritikk av dommerens avgjørelser, idet advokaten i praksis er avhengig av dommerens øvrige avgjørelser i forbindelse med egen advokatpraksis. Etter lovutvalgets oppfatning vil en større rulling av hvilke aktører en møter være en styrke for domstolens uavhengighet, som også vil bidra til større likebehandling.

*Vestfold tingrett*, som er et resultat av sammenslåingen av fire tingretter, viser til sine erfaringer og mener sammenslåingen har medført et bedre faglig miljø, sikret likebehandling, gitt bedre ressursutnyttelse og lavere saksbehandlingstid. Tingretten advarer mot å videreføre dagens struktur med mange små enheter, og mener dette på sikt vil føre til at flere tingretter blir faglig og ressursmessig utarmet, med fare for svekket kvalitet i avgjørelsene og uforsvarlig lang saksbehandlingstid. En slik utvikling med «forvitrende domstoler på rot» vil etter tingrettens oppfatning bryte med befolkningens rett til gode og raske rettslige avklaringer. Tingretten uttaler:

«Selv om også mindre norske tingretter gjennomgående holder god kvalitet, vil større faglige miljøer, med faglig diskusjoner og utvikling, være grunnleggende for å forbli fremtidens relevante og gode konfliktløser. Dette gjelder ikke minst i barnesaker; barnefordeling etter barneloven eller prøvelse av barnevernsaker etter tvisteloven kap. 36. Her er det en almen politisk og juridisk erkjennelse at slike saker gjennomgående bør løses av sterkere og bredere dommerfaglige miljøer, fremfor å opprette egne spesialdomstoler.»

*Næringslivets Hovedorganisasjon* mener det er bekymringsfullt at dommerfullmektiger utgjør halvparten eller flertallet av de dømmende års-

verkene i 20 tingretter, og at 15 av disse er enedommerembeter. Næringslivets Hovedorganisasjon bemerker at dommere, som ethvert annet yrke, har behov for «mengdetrening» for å treffe riktige avgjørelser og et fagmiljø å utvikle kompetanse i. Er sakstilfanget eller fagmiljøet for lite, blir dette naturlig nok mer krevende. Næringslivets Hovedorganisasjon fremhever videre at rettsmekling har blitt en viktig og effektiv tvisteløsningsmekanisme, og at enedommerembetene er særlig sårbare i så måte.

Flere høringsinstanser, deriblant *Fredrikstad tingrett* og *Halden tingrett*, som har felles ledelse og har avgitt til dels likelydende høringssvar, mener det meste av gevinsten med større fagmiljøer i større rettskretser vil forsvinne dersom de ansatte skal være spredt på det samme antallet rettssteder som i dag.

Flere høringsinstanser peker på de økte mulighetene for spesialisering i en struktur med større rettskretser, også med flere rettssteder. *Nordland politidistrikt* (se Politidirektoratets høringssvar) viser til at det etter deres erfaring fra blant annet påtaleseksjonen på Helgeland er fullt mulig og forsvarlig å gjennomføre moderat spesialisering i et kollegium på fem til seks personer. Sammenholdt med at det ikke finnes statistisk støtte for at enheter med flere enn fem ansatte er mer effektive, mener politidistriktet dette tilsier at det er gjennomførbart med flere bemannede rettssteder i hver tingrett enn det kommisjonens forslag legger opp til, uten at det går ut over domstolenes mulighet til moderat spesialisering.

*Norges Juristforbund* viser til at hensynet til publikum eller domstolens brukere hyppig påberopes som et argument mot en reform av domstolstrukturen, og bemerker at det etter deres syn først og fremst er hensynet til brukerne som tilsier en gjennomgripende reform. Juristforbundet uttaler videre:

«Reformen vil fremfor noe være en kvalitetsreform, og sikre faglig sterke og robuste domstoler i alle deler av landet. For de relativt få av oss som (i alle fall som privatpersoner) i løpet av livet er involvert i en rettstvist eller straffesak, kan det etter Juristforbundets syn ikke være tvilsomt at domstolenes kvalitet – og til liten til denne – vil veie vesentlig tyngre enn om reisetiden til rettsstedet er en eller to timer.»

*Den rettsmedisinske kommisjon* uttaler at den enkelte domstol og den enkelte dommer i dag sjel-

den har et stort nok volum med saker som berører medisinsk sakkyndighet til at vedkommende kan få god nok erfaring med slike saker. Den rettsmedisinske kommisjon mener på denne bakgrunn at det bør startes opp et arbeid med moderat spesialisering for de ulike rettskretsene, og at dommerne bør få en delvis spesialisering i sin portefølje.

### 3.3.10 Tilgjengelige domstoler

Flere av høringsinstansene som er imot eller skeptiske til forslagene om endringer i rettskretsene, for eksempel *Vefsn kommune*, *Namdal regionråd*, og *Advokatforeningen Midt-Hålogaland krets* (se Advokatforeningens høringssvar), viser til at strukturendringene i domstolene kommer i tillegg til blant annet regionreformen og politireformen, hvor lignende virkemidler har vært benyttet. Disse høringsinstansene er bekymret for at nedleggelse eller sammenslåinger av tingretter vil ha negative virkninger på lokalsamfunnene. Som slike negative virkninger fremhever høringsinstansene praktiske virkninger av kommisjonens forslag, slik som lengre avstand for brukerne, og manglende lokalkunnskap og kulturforståelse hos dommerne. *Advokatforeningen* skriver at «[m]ange vil nok foretrekke en tingrett som er god nok, og som er lokalisert i eget lokalmiljø, foran en tingrett med meget stor faglig tyngde – lokalisert i en by langt unna». Også mer langsiktige og samfunnsmessige virkninger av nedleggelse av domstollokaler i det enkelte lokalsamfunn er trukket frem, slik som tap av arbeidsplasser for innbyggere med høyere utdanning, med tilhørende endrede bosettingsmønstre og større sosioøkonomiske forskjeller mellom by og land, samt flytting av advokatkontorer. Flere høringsinstanser, deriblant *Aarborten tjielte/Hattfjelldal kommune*, *Halden kommune* og *Nordland fylkeskommune*, peker også på hensynet til og lovnader om spredning av statlige arbeidsplasser, blant annet i forbindelse med regionreformen. *Arendal kommune* viser for eksempel til avtalen mellom tidligere Aust- og Vest-Agder fylkeskommuner om at Arendal skal utvikles som sete for regional stat. Flere høringsinstanser som i utgangspunktet støtter departementets forslag eller mener departementets forslag ivaretar hensynet til nærhet og kompetansearbeidsplasser, deriblant *Troms og Finnmark fylkeskommune/Romssa ja Finnmarkku fylkkagiella/Tromssan ja Finmarkun fylkinkomuuni*, påpeker samtidig at forslaget skaper usikkerhet om viktige kompetansearbeidsplasser i distriktene.

Flere høringsinstanser, deriblant flere av kretsene i Advokatforeningen, mener en reduksjon av antall rettssteder vil ha negative konsekvenser for både eksisterende advokatvirksomhet og for nye tableringer. Disse høringsinstansene påpeker at det innebærer en mulighet for at det rettsøkende publikum ikke får ivare tatt sine juridiske behov, med de konsekvenser det kan ha for rettssikkerheten. *Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet* bemerker for eksempel at dersom antallet rettssteder med en tilstedeværende embetsdommer reduseres kraftig, vil det være en risiko for at rettsstedet også mister de lokale advokatkontorene.

Til at det ofte trekkes frem i debatten at det er en fare for at advokatene forsvinner fra lokalmiljøene dersom tingretten forsvinner, bemerker *Fredrikstad tingrett* og *Halden tingrett* at det er usikkert hvilke følger nedleggelse av rettssteder vil få for de lokale advokatkontorene. Disse tingrettene har lenge merket en økende tendens til at aktører, både i ulike typer sivile saker og i straffesaker, henvender seg mot hovedstadsområdet for å søke etter advokatbistand. De antar det forholder seg slik også i resten av landet. Disse tingrettene mener større og mer robuste regionale sentra vil kunne tilby befolkningen juridisk kompetanse i konkurranse med advokattilbudet fra de største byene, forutsatt at domstolens virksomhet konsentreres om ett eller to rettssteder (tinghus) i rettskretsen. *Dalane tingrett* bemerker på samme måte at svært mange aktører som rent faktisk møter i Dalane tingrett typisk er fra Stavangerregionen, «[e]ksempelvis er 70–80% av advokatene som møter i Dalane tingrett i sivile saker ikke fra Dalane regionen».

*Politiets Fellesforbund* peker på at det er viktig å ta i betraktning hvilken påvirkning strukturendringer i domstolene vil ha for de øvrige aktørene i straffesakskjeden. Forbundet viser til at en sentralisering vil medføre lengre transport av personer som er i politiets varetekt eller fengsel samt økt reisetid for ansatte i politiet, og at dette vil gi økte reisekostnader og beslaglegge personellressurser. Videre viser forbundet til at politiet fortsatt er i en omstillingsprosess som man ikke har trukket de endelige erfaringene fra, noe som taler for å utsette en reform som vesentlig berører politiets arbeidssituasjon.

*Kriminalomsorgsdirektoratet* støtter departementets tilnærming, og mener på generelt grunnlag at en skal vise stor varsomhet med å nedlegge rettssteder. Dersom endringene medfører økt fleksibilitet og bedre fagmiljøer etc. for domstolen, mener direktoratet at kriminalomsorgen som

statlig aktør må tåle en viss merbelastning gjennom for eksempel økt reisevei, men bemerker at dette vil kunne medføre økte kostnader og mindre ressurser i enkelte områder av landet. Kriminalomsorgsdirektoratets primære bekymring ved ytterligere sentralisering av domstolene er knyttet til personene som gjennomfører eller skal gjennomføre straff, og direktoratet viser til at et stort antall av disse har betydelige levekårsproblemer, kanskje med begrenset aksjonsradius som følge av helseproblematikk og svak økonomi. Kriminalomsorgsdirektoratets erfaring tilsier at domfelte med tyngst utfordringer, også er de som hyppigst må møte i retten.

*Nordland politidistrikt* (se Politidirektoratets høringssvar) uttrykker at personene som ofte må møte i retten gjerne er de svakeste i samfunnet, både økonomisk og ressursmessig. Politidistriktet fremhever at disse ofte vil slite nok som det er med å komme seg til tingretten når de innkalles, om ikke de også skal måtte reise en hel dag på forhånd.

Flere høringsinstanser peker på at lokale domstoler vil ha større kunnskap om og fokus på lokale forhold, deriblant *Glåmdal tingrett*, som også viser til at det er en fare for at interessen for å la seg oppnevne til meddommerutvalgene vil svekkes dersom det lokale rettsstedet forsvinner. *Heggen og Frøland tingrett* uttaler:

«Vi har mottatt mange henvendelser fra meddommere som gir uttrykk for at de ikke ønsker å være meddommer dersom Heggen og Frøland tingrett slås sammen med en annen domstol.»

*Namdal tingrett* er bekymret for at utvidede rettskretser vil svekke vitnestøttetilbudet.

*Vestfold tingrett* viser til at det er korte reiseavstander i Vestfold, i likhet med i Østfold og på Romerike, og at bildet for de fleste tingretter i Norge er annerledes, med vesentlig større reiseavstander til tinghusene. Departementets forslag om større rettskretser og opprettholdelse av dagens rettssteder sikrer etter tingrettens oppfatning publikum og aktørene fortsatt nærhet til rettsstedene. Vestfold tingrett bemerker at ny infrastruktur i fremtiden vil redusere reisetiden en rekke steder i landet, og at det kan gi grunnlag for en ny vurdering av om rettsstedet bør videreføres. Tingretten mener departementets forslag uttrykker en god balanse mellom å gi bedre mulighet til større fagmiljøer og fleksibilitet, samtidig som den lokale nærheten til tinghuset sikres:

«Det lokale tinghuset vil bestå med sine dommere og saksbehandlere. Det vi gi publikum og aktørene er nærhet, noe som ikke minst er viktig for lokalsamfunnene. Et lokalt tinghus vil også sikre de juridiske lokale fagmiljøer, noe som sikrer at befolkningen kan få bistand av lokale advokater, fremfor å måtte innhente slik bistand fra større byer, med påregnelig enda høyere utgifter.

Selv med flere tinghus i rettskretsen vil en større tingrett skape et større faglig miljø og større fleksibilitet, som erfaringene fra Vestfold tingrett viser.»

Flere høringsinstanser, for eksempel *Alstahaug kommune*, mener departementets forslag medfører en reell fare for at rettsstedene som ikke er «hovedrettssted» i den enkelte rettskrets nedprioriteres, og dermed på sikt vil kunne oppfattes som annenrangs og stå i fare for å legges ned. *Senja tingrett* uttrykker at erfaringene viser at reduserte bevilgninger og økte reisekostnader har medført at stadig flere saker trekkes inn til domstolenes hovedkontor. *Parat*, som i utgangspunktet går imot å endre strukturen, men som alternativt foretrekker departementets forslag, bemerker at endringer i rettskretsene ikke må resultere i et «A- og B-lag» blant rettsstedene der ressurser og kompetanse styres inn mot enkelte rettssteder. *Parat* mener en slik sentralisering vil innebære at ressurser må rettes inn mot ledelse og administrasjon, og ikke saksbehandling og innsats for å redusere saksmengden.

*Fylkesmannen i Vestland* bemerker blant annet at kommisjonen har en for smal tilnærming til hva tilgjengelighet er, og at perspektivet knyttet til hva nærhet har å si for tilliten til domstolene ikke er tatt hensyn til i strukturutredningen. Fylkesmannen peker også blant annet på at tilgangen til juridisk rådgivning burde vært drøftet som en utfordring av kommisjonen, og at tette bånd mellom rettens aktører er en utfordring også i de store byene, ikke bare for de mindre domstolene.

Flere høringsinstanser, deriblant *Troms politidistrikt* (se Politidirektoratets høringssvar), mener økt reiseavstand ved valg av kommisjonens forslag til struktur ikke utgjør en særlig problemstilling. Politidistriktet viser til at de fleste svært sjelden eller aldri oppsøker en domstol, og at også med kommisjonens forslag vil de aller fleste ha kort reiseavstand.

*Oslo tingrett* fremhever at endringer i strukturen også er viktig av hensyn til distriktene, og peker på at uten endringer vil befolkningsgrunn-

laget for mange av tingrettene bli stadig mindre, noe som også vil føre til at de får stadig færre saker å arbeide med. De store domstolene kan ifølge tingretten på sin side normalt påregne å få økt arbeidsmengde. Ubalansen mellom de store og små domstolene vil ifølge Oslo tingrett på denne måten øke, noe som er uheldig. Tingretten bemerker at så langt det er mulig bør befolkningen over hele landet ha et like godt domstoltilbud, og blant annet ha tilgang til dommere med spesialkompetanse innenfor enkelte sentrale områder. En strukturendring i tråd med det som fremgår av Domstolkommisjonens og departementets forslag, vil etter Oslo tingretts syn bidra til det. *Sogn og Fjordane tingrett* mener departementets forslag «ivaretar viktige distriktsomsyn, ved at endringane gir eit godt utgangspunkt for sterkare fagmiljø og betre tenester i distrikta».

*Norges Juristforbund* uttaler at domstolenes samfunnsmessige funksjon skiller seg på avgjørende måte fra eksempelvis politi og helsevesen:

«Domstolene har ingen akuttfunksjon, og det er ikke holdepunkter for at rettsstedets fysiske beliggenhet påvirker innbyggernes trygghetsfølelse. En endret domstolstruktur kan derfor ikke sammenlignes med 'Nærpolitireformen' eller nedleggelse av lokalsykehus.»

### 3.3.11 Domstolledelse

Enkelte høringsinstanser, deriblant *Glåmdal tingrett*, *Øst-Finnmark tingrett* og *Lokalsamfunnsforeningen*, mener domstolene som statsmakt står sterkere med flere domstolledere enn dersom man reduserer antallet i forbindelse med endringer i rettskretsene. *Kongsberg kommune* uttrykker også at det er betenkelig å redusere antall sorenskrivere, særlig i en tid hvor en opplever at domstolens uavhengighet er under press i flere europeiske land. *Kongsberg og Eiker tingrett* mener det er prinsipielle betenkeligheter ved å redusere antall domstolledere, idet dette har betydning for maktbalansen mellom domstolene og de øvrige statsmaktene:

«Et visst antall sorenskrivere sikrer domstolenes stemme i allmennheten og sikrer at domstolene er en maktfaktor som må regnes med. Dersom det skulle oppstå en situasjon der domstolene settes under press utenfra, vil det være enklere å 'kneble' et lite antall domstolledere enn et større antall domstolledere. Dette i seg selv taler mot å redusere antall ledere vesentlig og er viktig i et uavhengighetsperspektiv. Flere



domstolledere sikrer således domstolenes uavhengighet.»

Flere høringsinstanser, herunder *Hallingdal tingrett* og *Kongsberg og Eiker tingrett*, mener færre rettskretser vil medføre mer administrasjon og byråkrati, på bekostning av stillinger som kunne vært brukt til økt saksavvikling. *Søre Sunnmøre tingrett* påpeker at ingen små domstoler har kontorsjefer eller administrasjonssjefer, slik mange av de mellomstore og store tingrettene har. Flere ledernivåer vil etter tingrettens oppfatning være i strid med det en ønsker å oppnå med ABE-reformen. *Politijuristene* viser til at store organisasjoner krever god og nok ledelse for at ting skal fungere, og at det i forbindelse med politireformen krevdes flere ledere enn planlagt for å kunne styre organisasjonen. *Politijuristene* mener det er høyst påregnelig at strukturendringer vil medføre at det blir behov for avdelingsledere som også vil bruke mye av sin tid på administrative sysler, og at det samme gjelder på administrativ side.

*Romsdal tingrett* bemerker at kommisjonen og departementet i for liten grad har pekt på hvilke utfordringer sammenslåinger kan medføre når det gjelder ledelse, felles rutine og ulike kulturer.

*Fredrikstad tingrett* og *Halden tingrett* mener det i mange tilfeller vil være krevende å lede en tingrett som er spredt på mange rettssteder. *Sør-Trøndelag tingrett* bemerker at det opplagt vil være svært utfordrende og ressurskrevende å lede en domstol med fire bemannede kontorsteder i henhold til departementets forslag, men peker på at mange andre kunnskapsvirksomheter greier å håndtere en desentralisert bemanning, og at det må la seg gjøre også for domstolene.

*Øvre Romerike tingrett* og *Nedre Romerike tingrett* uttaler:

«Regjeringens forslag om å slå sammen tingretter, men beholde alle rettsstedene, vil endre innholdet i sorenskriverstillingene vesentlig. Forslaget vil gjøre stillingene mindre attraktive, og trolig medføre at sorenskriveren blir mindre relevant både innad i dommerkorpsset og som en uavhengig stemme i samfunnsdebatten. Fra å være leder av kontoret, både faglig, personalmessig og administrativt, vil fagledelsen ventelig måtte nedprioriteres om Regjeringens forslag vedtas.

At sorenskriveren tvinges til å nedprioritere fagledelsen vil på sikt være en utfordring for rekrutteringen til stillingene. Det antas vanskelig å få flinke jurister til å søke stillingen om

ikke fagledelse/utøvelse av dømmende virksomhet utgjør en ikke ubetydelig del av stillingsinnholdet.»

*Sør-Gudbrandsdal tingrett* og *Nord-Gudbrandsdal tingrett* gir uttrykk for at de har god erfaring med felles ledelse, og at man godt kan se for seg at det i en Innlandet tingrett er tilstrekkelig med fire avdelingsledere inklusiv sorenskriver.

*Lofoten tingrett* og *Salten tingrett* bemerker:

«I tingretter eller på rettssteder uten fast stedelig ledelse, vil tingrettsdommer i stor grad ivareta den daglig ledelse og oppfølging av såvel saksporfølje som ansatte. I dag har tingrettsdommer i tingretter uten fast stedlig ledelse ingen kompensasjon for dette ansvar. Dette må gjøres noe med og kan løses feks ved at tingrettsdommer utnevnes som avdelingsleder med det ansvar det innebærer. En slik løsning ville også medføre en mer robust ledergruppe for domstoler med flere rettssteder.»

*Domstoladministrasjonen* påpeker at større rettskretser vil forenkle og forbedre ledelsesstrukturen i tingrettene. En reduksjon i antall rettskretser og dermed antall domstolledere vil også legge til rette for en bedre og tettere dialog mellom den enkelte domstol og Domstoladministrasjonen.

*Glåmdal tingrett* påpeker at det er en viktig forutsetning for god domstolledelse at domstolleder er fysisk til stede der ledelse skal utøves og deltar i den dømmende virksomheten. *Hallingdal tingrett* gir på samme måte uttrykk for at effektiv domstolledelse forutsetter at ledere aktivt deltar i dømmende virksomhet. Tingretten mener at den dømmende virksomheten bør utgjøre en betydelig del over tid for å kunne gi erfaring og kunnskap til utvikling av domstolene.

### 3.3.12 Den samiske dimensjonen

Flere høringsinstanser, deriblant *Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett* og *Sametinget* mener at Domstolkommisjonen har gitt en god beskrivelse av den samiske dimensjonen i domstolene i strukturutredningen punkt 17.

*Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett* viser til nødvendigheten av høy kompetanse om samerett og samisk kultur i domstolene for at avgjørelsene skal holde høy kvalitet og være korrekte og rettferdige, og at dette innebærer et behov for spesialisering og potensielt for endringer i vernetingsreglene. Tingrettens erfaring er at domstoloven § 38 i liten grad har vært

brukt til overføring av samiske saker. Tingretten legger til grunn at endringer i vernetingsreglene for samiske saker vil kunne kreve en bredere utredning enn det som fremkommer av kommisjonens mandat. Tingretten legger derfor til grunn at det inntil videre vil være tale om frivillig og avtalt overføring av saker, slik at samiske saker i større eller mindre grad vil bli behandlet i de fleste domstolene i Norge. I dette perspektivet er tingretten enig i at større domstoler vil gjøre det lettere å få til spesialisering i den enkelte domstol.

*Sametinget* mener opprettelsen av Sis-Finnmárkkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett har vært et positivt bidrag når det gjelder å bedre rettsikkerheten for samene ved at saker kan føres på samisk og ved at man har større fokus på å finne frem til samiske sedvaner og rettsoppfatninger. Sametinget mener det er av stor betydning for rettsikkerheten og den samiske rettsutviklingen at tingretten er lokalisert i et område hvor samisk språk brukes av lokalsamfunnet og andre institusjoner, slik den er i dag. Det bør derfor etter Sametingets syn satses på en utvikling av denne tingretten for å oppnå målsettingen om styrket rettsikkerhet for samer. Sametinget påpeker at tingretten er sårbar fordi den bare har én embetsdommer og at saker kan måtte overføres til andre domstoler på grunn av inhabilitet. Sametinget erfarer videre at tingretten de senere år har hatt en nedgang i sakstilgangen, noe som også kan svekke tingrettens muligheter for en videre utvikling. For at tingretten skal kunne bidra til å styrke den samiske dimensjon i domstolene, mener Sametinget det er nødvendig å tilføre flere saker, enten ved en endring av struktur og/eller endrede vernetingsregler og gjennom tilføring av andre oppgaver.

*Norges institusjon for menneskerettigheter* slutter seg til kommisjonens bemerkninger i strukturutredningen punkt 17.7 om viktigheten av å beholde kompetansen i samiske språk og samisk kultur som er opparbeidet i Sis-Finnmárkkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett. Norges institusjon for menneskerettigheter påpeker at kommisjonens forslag til styrking av domstolen fremstår som et hensiktsmessig tiltak for å ivareta at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sine språk og for å ivareta samiske rettstradisjoner og sedvaner. Norges institusjon for menneskerettigheter peker på at dette vil være et ledd i ivaretakelsen av statens plikter etter Grunnloven § 108.

*Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet* mener det er viktig at Indre Finnmark tingrett videreføres som egen domstol og styrkes som ressursdomstol for saker

som gjelder samiske forhold, slik at de øvrige domstolene kan innhente kunnskap og kompetanse om samisk språk, kultur, samfunnsliv, tradisjoner og sedvaner.

Flere høringsinstanser har uttalt seg konkret om forslaget om å utvide rettskretsen til Sis-Finnmárkkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett til å omfatte Sør-Varanger kommune, som i dag ligger i rettskretsen til Øst-Finnmark tingrett.

*Sis-Finnmárkkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett* støtter forslaget om å utvide rettskretsen, under henvisning til at Sør-Varanger kommune har en samfunnsstruktur som ligner på Indre Finnmark for øvrig. Tingretten fremhever videre at forslaget kan bidra til å øke saksmengden for Sis-Finnmárkkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett, noe som vil gjøre den bedre rustet for å utvikle seg som ressursdomstol. Dette gjelder både næringsstruktur og kulturelt mangfold, med en betydelig samisk kulturtilhørighet. Det samme fremholdes av *Deanu gielda/Tana kommune*, som også påpeker at økt saksmengde vil bidra til styrket rettsfaglig kompetanse.

*Guovdageainnu suohkan/Kautokeino kommune* frykter at nedgangen i saker til Sis-Finnmárkkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett vil vedvare, og dermed gi domstolen et dårligere grunnlag for å fungere som ressursdomstol i samiske saker. Å utvide rettskretsen kan etter kommunens oppfatning bidra til å øke saksmengden og slik bidra til styrket rettsfaglig kompetanse. Kommunen støtter derfor forslaget om å overføre Sør-Varanger kommune til Sis-Finnmárkkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett. Kommunen mener det også bør arbeides videre med å vurdere endringer i vernetingsreglene, slik at samiskspråklige og andre samerettslige saker fra andre deler av landet behandles av Sis-Finnmárkkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett.

Også *Deanu gielda/Tana kommune* støtter forslaget om å overføre Sør-Varanger kommune til Sis-Finnmárkkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett. Kommunen bemerker likevel at forslaget vil føre til tilsvarende redusert saksinn gang til dagens Øst-Finnmark tingrett, og at dette er uheldig for Vadsø kommune.

*Vadsø kommune* avviser forslagene fra både kommisjonen og departementet, og påpeker blant annet at Øst-Finnmark tingrett er den eneste domstolen i Norge som behandler saker fra NAV Innkrevning i Sør-Varanger. Kommunen mener samtidig at Sis-Finnmárkkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett bør videreutvikles som samisk domstol for hele landsdelen, og tillegges nasjonale

oppgaver som blant annet utvikling av samisk som rettspråk og kvalitetssikring av samiske rettskilder. *Sør-Varanger kommune* slutter seg til Vadsø kommunes hørings svar.

Også *Øst-Finnmark tingrett* er sterkt imot forslagene, og mener særlig forslaget om å innlemme *Sør-Varanger kommune* under *Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett* vil få alvorlige konsekvenser for rettsstedet i Vadsø, uansett om en velger å opprettholde *Øst-Finnmark tingrett* som egen rettskrets eller et som et rettssted under *Ytre Finnmark tingrett*. Tingretten viser blant annet til at *Sør-Varanger kommune* utgjør om lag halvparten av befolkningsgrunnlaget for dagens rettskrets til *Øst-Finnmark tingrett*, og at ved en innlemming av *Sør-Varanger kommune* under *Indre Finnmark tingrett* vil om lag 50 prosent av sivile saker og straffesaker forsvinne fra rettsstedet i Vadsø, i tillegg til at sakene fra NAV Innkreving vil forsvinne.

*Troms og Finnmark statsadvokatembeter* mener større rettskretser er nødvendig, og at det er vanskelig å forstå at en slik forbedring ikke skal bli den samiske befolkningen til del i form av en større rettskrets for domstolen som særlig skal ivareta den samiske dimensjonen. I stedet for kommisjonens og departementets forslag foreslår statsadvokatembetet at det i tidligere Finnmark fylke kun bør være to tingretter, hvor én av dem tildeles det særlige ansvaret for ivaretagelse av samisk kultur som i dag ivaretas av *Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett*. Statsadvokatembetet mener domstolen som skal ivareta den samiske dimensjonen bør lokaliseres i Alta.

*Sør-Østerdal tingrett* og *Nord-Østerdal tingrett* bemerker i sitt felles hørings svar at det sørsamiske området i Engerdal er en del av *Nord-Østerdal tingretts rettskrets*, og at *Nord-Østerdal tingrett* har et særansvar for den sørsamiske befolkningen innenfor rettskretsen, «et ansvar som må ivaretas og videreføres i tråd med strategisk plan og de forpliktelser som domstolene er bundet av iht. lov og internasjonale forpliktelser».

### 3.3.13 Rettskretsinndeling og lokalisering

Mange høringsinstanser uttaler seg ikke generelt om domstolstrukturen, men kun om den lokale rettskretsen. *Namsskogan kommune* vil for eksempel sterkt understreke at *Namdal* må beholdes som egen rettskrets og *Namdal tingrett* som førsteinstansdomstol. *Ringerike kommune* aksepterer ikke en nedleggelse av *Ringerike tingrett*, ved at den slås sammen med *Asker og Bærum tingrett*. Flere av høringsinstansene, for eksempel *Lille-*

*hammer kommune*, mener at den lokale rettskretsen bør bestå, og peker for eksempel på at den lokale tingretten når Stortingets mål om gjennomsnittlig saksbehandlingstid eller har et tilstrekkelig stort fagmiljø i henhold til kommisjonens anbefalinger. Disse høringsinstansene mener derfor at det ikke er behov for endringer i strukturen lokalt, slik at tingretten i deres region bør beholde sin rettskrets, selv om det kan være behov for endringer i rettskretsene andre steder. Andre høringsinstanser peker på store reiseavstander i sine regioner.

Noen høringsinstanser påpeker at forslaget til nye rettskretser ikke følger fylkesgrensene eller forvaltningsstrukturen for øvrig. *Nordland politidistrikt* (se Politidirektoratets hørings svar) mener for eksempel det er uheldig at kommisjonen foreslår å etablere en tingrett på tvers av politidistriktsgrensene (*Nordland politidistrikt* og *Troms politidistrikt* ved *Trondenes tingrett*). Politidistriktet bemerker at geografisk plassering av dagens fengsler ikke er hensyntatt, noe som spiller en viktig rolle i forbindelse med avvikling av hovedforhandlinger hvor tiltalte er fengslet eller soner dom. *Aarborten tjielte/Hattfjelldal kommune* og *Nordland fylkeskommune* peker på at regjeringen ikke følger opp intensjonene i regionreformen når det foreslås at store deler av befolkningen i *Nordland fylke* skal sogne til en tingrett eller jordskifte rett i et annet fylke. Disse høringsinstansene vil derfor anbefale å tilpasse grensene for rettskretsene slik at de sammenfaller med fylkesinndelingen.

Flere høringsinstanser har gitt konkrete innspill til rettskretser og lokalisering som avviker fra kommisjonens eller departementets forslag. Disse innspillene gjengis i det følgende, med utgangspunkt i rettskretsene kommisjonen har foreslått, og i alfabetisk rekkefølge. Enkelte høringsinnspill som er positive til de konkrete rettskretsene er også gjengitt i det følgende. Ettersom rettskretsene *Østfold* og *Romerike* i utgangspunktet ikke var en del av høringen, er disse behandlet for seg i punkt 3.5. Høringsinstansenes konkrete innspill til disse foreslåtte rettskretsene er gjengitt der. Hørings svar som gjelder rettskretsene i *Finnmark* er gjengitt over i punkt 3.3.12, og gjentas ikke her.

#### *Agder tingrett*

Dersom det opprettes en ny *Agder rettskrets*, ber *Tvedestrand kommune* om at hovedsetet legges til *Arendal*. Kommunen viser i den forbindelse til avtalen mellom tidligere *Aust-* og *Vest-Agder*

fylkeskommuner om at Arendal skal utvikles til sete for regional stat.

#### *Buskerud tingrett*

*Ringerike tingrett* foreslår som et alternativ til kommisjonens og departementets forslag en sammenslåing mellom Ringerike tingrett og Hallingdal tingrett. *Hallingdal tingrett* tar ikke stilling til dette konkrete forslaget i sitt hørings svar, men skriver:

«[Det bør] etter mitt skjønn etableres minst to eller tre selvstendige rettskretser i Buskerud i stedet for en, som foreslått av Domstolkommisjonen. Tre rettskretser gir under alle omstendigheter tilstrekkelig strukturell effektivitet, samtidig som behovet for administrative stillinger blir redusert og frigjort til saksavvikling.»

*Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter* støtter kommisjonens forslag til ny Buskerud tingrett, som det mener vil sikre et tilstrekkelig stort fagmiljø, samtidig som hensynet til tilgjengelighet synes ivarettatt på tilstrekkelig måte. Dette gjelder også opprettholdelse av en avdeling i Nesbyen, med innlemmelse av nåværende Valdres tingretts rettskrets.

#### *Follo tingrett*

Dersom det legges opp til en administrativ samordning, mener *Indre Østfold kommune* og *Skiptvet kommune* at ledelsen bør legges til Hegen og Frøland tingrett. Dette vil etter kommunenes oppfatning unytte samferdselsinfrastrukturen i området best og redusere befolkningspresset i områder som allerede er hardt presset.

#### *Haugaland og Sunnhordland tingrett*

*Ullensvang kommune* støtter ny felles tingrett med Sunnhordland, med rettssted på Lofthus/Odda.

*Hardanger tingrett, Samarbeidsrådet for Sunnhordland og Hardangerrådet* vil holde fast ved det tidligere fremsatte forslaget om sammenslåing av Sunnhordland tingrett og Hardanger tingrett til en felles tingrett med hovedadministrasjon på Stord og avdelingskontor i Ullensvang.

*Haugalandet og Sunnhordland jordskifterett* bemerker:

«Vi synest Domstolkommisjonen sitt framlegg til ny rettskrins i vårt område er ei fornuftig løy-

sing. Samanslåing mellom Haugaland tingrett og Sunnhordland tingrett tykkjer vi er det beste alternativet. Ikkje minst fordi dei no vil kunne spele på ressursane til kvarandre. Dekningsområdet er dessutan nøyaktig det same som Haugalandet og Sunnhordland jordskifterett sitt. At Ullensvang kommune (tidlegare Odda, Jondal og Ullensvang) kjem som eit tillegg, trur vi vil vere positivt både for tingretten og jordskifteretten. Den nye rettskrinsen vil no dekke eit passe stort areal samanlikna med dei andre føreslåtte rettskrinsane.»

#### *Helgeland tingrett*

*Rødøy kommune* ønsker å tilhøre rettskretsen til Salten tingrett i stedet for Helgeland tingrett, og viser til at dette vil gjøre det mulig å få felles forliksråd med kommunene Gildeskål og Meløy, som tilhører samme lensmannsdistrikt som Rødøy. Kommunen mener et felles forliksråd er viktig for å begrense habilitetsproblematikk i alle kommunene, og peker på at samkjøring av lensmannsdistrikt og rettskrets vil gjøre at fengslingsmøter, rettssaker og avhør kan gjennomføres i samme krets. Det vil etter kommunens syn gjøre gjennomføring av disse enklere for politi og påtalemyndighet, ved at reisetid blir sterkt redusert.

*Rana kommune* støtter kommisjonens forslag, hvoretter Helgeland tingrett kun er lokalisert i Mo i Rana. Også *sorenskriveren i Rana tingrett, Alstahaug tingrett og Brønnøy tingrett* støtter primært kommisjonens forslag om sammenslåing og samlokalisering i nye Helgeland tingrett.

Dersom Stortinget velger anbefalingen fra regjeringen, mener *Alstahaug kommune*, som i utgangspunktet ønsker at dagens struktur skal bestå, at det bør foretas en selvstendig vurdering av lokalisering av hovedsete. Kommunen bemerker at lokalisering i Alstahaug kommune vil være mer sentralt for hele Helgeland. *Vefsn kommune* vil påpeke at dersom Stortinget skulle falle ned på et vedtak hvor en ønsker å følge opp Domstolkommisjonens forslag om en reduksjon i antallet rettssteder, er det viktig at disse rettsstedene er lokalisert midt i det geografiske området, og ikke i ytterkantene.

#### *Innlandet tingrett*

Flere høringsinstanser mener det er behov for endringer i den foreslåtte rettskretsen til Innlandet tingrett dersom departementets forslag om å utvide rettskretsene, men beholde rettsstedene, blir gjennomført. *Domstoladministrasjonen* har

fremhevet at Innlandet rettskrets vil ha virksomhet på tre rettssteder i forslaget fra kommisjonen: Hamar, Gjøvik og Tynset. Dersom alle rettsstedene skal bestå og rettskretsen skal omfatte samme geografiske område, vil tingretten imidlertid ha virksomhet på hele seks rettssteder. Domstoladministrasjonen mener det vil være svært utfordrende å lede en tingrett med virksomhet på så mange steder, som er spredt på et så stort område. På denne bakgrunn foreslår Domstoladministrasjonen å dele Innlandet tingrett slik:

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

*Drammen tingrett, Gjøvik tingrett og Parat* støtter Domstoladministrasjonens hørings svar hva gjelder Innlandet tingrett. *Gjøvik tingrett* bemerker i den sammenheng at Vestre Innlandet tingrett, med en rettskrets slik Domstoladministrasjonen har foreslått i sitt hørings svar, vil dekke et område hvor det i dag er fire domstoler, og mener at antall rettssteder bør reduseres slik at det bare opprettholdes to rettssteder i Vestre Innlandet, rettsstedene på Gjøvik og Lillehammer. *Tynset kommune* mener at dagens rettskretser bør videreføres, men støtter subsidiært Domstoladministrasjonens innspill om å dele Innlandet tingrett i to rettskretser.

*Sør-Gudbrandsdal tingrett og Nord-Gudbrandsdal tingrett* bemerker i sitt felles hørings svar at en Innlandet tingrett i tråd med kommisjonens forslag vil ha anslagsvis 15 dommere, 5–6 dommerfullmektiger og rundt 20 saksbehandlere, noe som er omtrent på størrelse med andre større domstoler. En Vestre Innlandet tingrett i tråd med forslaget fra Domstoladministrasjonen vil bli en av de mindre domstolene i landet, med sju dommere. Det vil etter Gudbrandsdals-tingrettens oppfatning neppe være en løsning som tilfredsstillende fremtidige krav til kompetanse, spesialisering og saksavvikling. Forslaget antas også å få betydning for dommerrekrutteringen. For å konkurrere om aktuelle søkere mener tingrettene at Innlandet tingrett bør være tilnærmet like stor som de omkringliggende domstolene. For øvrig bemerkes det at Valdres tingrett bør tilhøre Vestre Innlandet tingrett:

«Både geografisk og tradisjonelt hører Valdres til Innlandet. Valdres ligger i det nye Innlandet fylke og behandler saker for Innlandet politidistrikt. Vi kan ikke se at det foreligger tilstrekkelige sterke og gode nok grunner for at Valdres

tingrett skal overføres som rettssted under Buskerud tingrett.»

*Advokatfirmaet Thallaug* er imot deling av Innlandet rettskrets, og støtter departementets forslag til antall rettskretser og rettssteder. Advokatfirmaet mener utfordringene med tilstedeværelse, samhandling og kulturbygging i rettskretsen tillegges for stor vekt av Domstoladministrasjonen. Det må etter advokatfirmaets syn veie tyngre å etablere en rettskrets med et tilstrekkelig antall dømmende årsverk til at man oppnår ønsket spesialisering mv. også i Innlandet. Dette gjøres etter deres oppfatning best gjennom etablering av én rettskrets, som vil få 15 dømmende stillinger slik situasjonen er i dag. Hovedsetet for Innlandet rettskrets bør etter advokatfirmaets oppfatning plasseres sentralt i Innlandet, med kortest mulig reiseavstander til og fra hovedrettsstedet og i nærheten av det rettssøkende publikum i Innlandet. Advokatfirmaet mener derfor hovedrettsstedet bør legges til Lillehammer.

*Eidsivating lagmannsrett* viser til Domstoladministrasjonens forslag om å dele Innlandet rettskrets i to, og er enig i at det i utgangspunktet vil være vanskelig å lede en tingrett med virksomhet på så mange steder spredt over et stort geografisk område. Lagmannsretten viser til at som påpekt i hørings svaret fra Sør-Gudbrandsdal og Nord-Gudbrandsdal tingretter, medfører dette imidlertid at de to tingrettene blir forholdsvis små. Lagmannsretten mener at eventuelle regler om geografisk saksfordeling, forskriftsfesting av minimumsbemanning på hvert rettssted og eventuell felles avdelingsledelse av flere rettssteder kanskje kan tilsi at etablering av én tingrett i Innlandet likevel er å foretrekke.

*Innlandet politidistrikt* (se Politidirektoratets hørings svar) støtter Domstolkommisjonens forslag til Innlandet rettskrets, med den reservasjon at det er hensiktsmessig å opprettholde et rettssted i Tynset, eventuelt heller å beholde et rettssted i Kongsvinger, og at Glåmdal beholdes i Innlandet rettskrets. Dersom det er departementets alternative forslag eller Domstoladministrasjonens forslag som blir besluttet, er politidistriktet av den oppfatning at opprettholdelse av rettssteder bør begrenses til Elverum, Kongsvinger og Lillehammer, i tillegg til de foreslåtte rettsstedene på Gjøvik og Hamar. Tynset, Valdres og Vågå bør etter politidistriktets oppfatning i så fall ikke være egne rettssteder. Innlandet politidistrikt fraråder for øvrig forskjellige grensedragninger som gjelder området utenfor Innlandet politidistrikt, og viser blant annet til at det er lang

reisetid til Valdres tingrett. Politidistriktet peker videre på at Glåmdal tingrett foreslås lagt til Romerike tingrett, men at Glåmdalen er en naturlig del av Innlandet og kriminalitetsgeografien viser at Glåmdalen som distrikt er en naturlig del av aksene mot Østerdalen. Politidistriktet mener at det også er en geografisk utfordring at Lunner foreslås lagt til Ringerike, Asker og Bærum tingrett med rettssted i Asker og filial på Hønefoss (Borgarting som ankedomstol). Politidistriktet bemerker at ny domstolstruktur vil kunne ha betydning for hvordan man organiserer seg i politidistriktet hva gjelder namsfunksjonen, etterforskning og påtale.

*Hedmark og Oppland statsadvokatembeter* bemerker at det i dag forholder seg til åtte tingretter, hvorav samtlige hører under Eidsivating lagmannsrett som ankedomstol. Kommisjonens forslag vil for dem innebære en reduksjon av antall tingretter fra åtte til tre: Buskerud tingrett, Innlandet tingrett og Romerike tingrett. Statsadvokatembetet bemerker at samarbeidet med dagens tingretter fungerer godt, men at færre tingretter likevel vil effektivisere samarbeidet, og mener det er grunn til å tro at det vil gi en mer ensartet praksis for samhandling og gjennomføringen av straffesakene. Med departementets forslag om å opprettholde alle de bemannede rettsstedene i dagens tingrettsstruktur, vil det etter Hedmark og Oppland statsadvokatembeters syn bli meget kostbart å foreta nødvendige investeringer i sikkerhet og digitalisering, og det er etter deres vurdering urealistisk at det vil skje med nødvendig fremdrift.

*Regionrådet Nord-Gudbrandsdal* registrerer at det har vært en del debatt om hvorvidt det skal opprettes én tingrett for Innlandet eller to separate tingretter som hver favner et mindre areal. Videre registrerer regionrådet at det er tale om å opprette en Innlandet tingrett som ikke dekker hele Innlandet fylke, men avgir deler av sitt areal til romeriksområdet og drammensområdet. Det siste vil regionrådet på det sterkeste advare mot, og bemerker:

«Det har stor betydning for forvaltningens daglige samarbeid at offentlige organers fysiske nedslagsfelt i størst mulig grad samstemmer med hverandre. Medlemmer i regionrådet har selv erfaring med hvor mye enklere det er å arbeide i for eksempel skatteetaten når den etatens fysiske virkeområde samstemmer med ett enkelt politidistrikts, eller hvor mye enklere det er å arbeide i politiet når distriktet samstemmer med en enkelt overordnet domstol.

Et geografisk forvaltningstappe der forskjellige etater i stor grad har forskjellige og overlappende geografiske virkeområder vil slik vi ser det langt på vei bety at regionreformen har spilt falitt.»

*Lunner kommune* mener den foreslåtte endringen ikke stemmer overens med kommunens naturlige tilhørighet, sett hen til bo- og arbeidsmarked, pendlerstrømmer og tilgang til et godt kollektivtilbud. Kommunen mener en tilhørighet til Eidsivating lagmannsrett, Romerike tingrett og Øst-Viken jordskifterett vil være mer riktig.

*Regionstyret i Valdres og Politijuristene* mener det vil være uheldig å overføre domstolene i Valdres fra Innlandet til Viken, fordi Valdres er del av Innlandet politidistrikt og Innlandet fylke. Eidsivating lagmannsrett påpeker at dersom samtlige rettssteder skal opprettholdes, tilsier både geografiske forhold og andre hensyn at Valdres tingrett bør tilhøre Innlandet tingrett og Eidsivating lagdømme. Lagmannsretten mener dette særlig gjelder dersom Eidsivating lagmannsrett skal behandle anker over avgjørelser fra Vestre Viken jordskifterett, «slik at jordskiftesaker fra Valdres uansett skal behandles av Eidsivating lagmannsrett enten jordskifteretten består som egen domstol, legges inn under Innlandet jordskifterett eller inn under Vestre Viken jordskifterett».

*Drammen tingrett* bemerker at det for Buskerud tingrett er foreslått fem rettssteder: Valdres (Fagernes), Nesbyen, Kongsberg, Hokksund og Drammen. Tingretten mener dette er i overkant mange rettssteder å bygge en felles kultur rundt. Tingretten viser blant annet til at avstandene mellom Valdres og Drammen, mellom Valdres og Lillehammer og mellom Valdres og Gjøvik tilsier at Valdres bør tilhøre Innlandet rettskrets.

*Valdres tingrett* mener Valdres tingrett sammen med Valdres jordskifterett bør forbli i fylket domstolene geografisk tilhører, og kan ikke se at det foreligger tungtveiende grunner for at tingrettens rettskrets skal bli en del av rettskretsen til foreslåtte Buskerud tingrett. Tingretten viser til at «[n]år Innlandet nå foreslås delt opp i to av Domstoladministrasjonen, bør det medføre at Valdres tingrett blir tilhørende Vestre Innlandet tingrett om det skulle bli et aktuelt alternativ». Tingretten bemerker også at en Vestre Innlandet tingrett uten Valdres tingrett vil bli en relativt liten domstol sammenlignet med mange andre domstoler sørpå.

*Hamar kommune* er enig i at antallet rettskretser bør reduseres, og uenig i at alle dagens rettssteder skal opprettholdes, og bemerker:

«Hedmarken tingrett er den største tingretten i Innlandet per i dag. Innlandet politidistrikt, med hovedsete på Hamar, har sentralinntaket for straffesaker og er sentralarrest for Innlandet. Domstolskommisjonens forslag vil ytterligere styrke Hamar som det juridiske tyngdepunktet i Innlandet. Det vil gjøre et allerede sterkt fagmiljø bedre og sikre god rekruttering av kompetente medarbeidere. Hamar har en god næringsvariasjon og det store arbeidsmarkedet gjør at byen tiltrekker seg tokarrierefamilier.

Hamar har sterke fagmiljøer og forvaltningskunnskap på høyt nivå (bl.a. juridisk, samfunnsvitenskapelig- og IKT-kompetanse). Hamar er et kommunikasjonsknutepunkt i Innlandet som gjør byen attraktiv for rekruttering til kompetansearbeidsplasser.»

Kommunen peker videre på at Hamar har et stort juridisk miljø (advokatkontorer mv.) som stadig vokser, og at antall sysselsatte innen juridisk tjenesteyting med arbeidssted i kommunene som har tingretter i Innlandet per fjerde kvartal 2019 er: Hamar (92), Lillehammer (51), Gjøvik (18), Elverum (17), Kongsvinger (12), Vågå (4) og Tynset (3).

*Gjøvik kommune* er glad for at kommisjonen går inn for å opprettholde Gjøvik som tingrettssted, og bemerker at etter sammenslåing av fylkene Oppland og Hedmark til Innlandet fylke har fylket et stort omland og store avstander, og at det derfor er naturlig med tingretter på begge sider av Mjøsa.

#### *Møre og Romsdal tingrett*

*Ulstein kommune* mener det hadde vært

«naturlig at departementet i sitt forslag også hadde vurdert ei styrking av Søre Sunnmøre tingrett og Sunnmøre jordskifterett, ved ei utviding av rettskrinsen sørover. Ei slik endring ville ikkje berre styrke dei to domstolane, men også gje betre struktur for Søre Sunnmøre og kortare avstandar for vår region enn det forslaget legg opp til.»

Også *Herøy kommune (Møre og Romsdal)*, *Sande kommune* og *Volda kommune* er positive til en endring av rettskretsene dersom dette innebærer en utvidelse av Søre Sunnmøre tingretts rettskrets, med det formål å styrke tingretten lokalt. Også *Vanylven kommune* og *Ørsta kommune* fremhever som et alternativ til kommisjonens og departementets forslag å utvide rettskretsen for Søre Sunnmøre tingrett.

*Søre Sunnmøre tingrett* selv uttaler i sitt høringssvar:

«Vi er for ei endring av rettskrinsen til Søre Sunnmøre tingrett dersom ei slik endring inneber at domstolen vert styrka som sjølvstendig domstol. Vi har, i samarbeid med Sunnmøre jordskifterett og etter samtalar med jordskifterettsleiaren i Nordfjord jordskifterett, utarbeidd alternative forslag til korleis Søre Sunnmøre tingrett, Sunnmøre jordskifterett og Nordfjord jordskifterett, kan fortsette å eksistere som sjølvstendige domstolar. [...] Vi foreslår å utvide rettskrinsen til Søre Sunnmøre tingrett til å omfatte kommunane Ulstein, Hareid, Stryn og Stadt, samt eventuelt Stranda og Sykkylven i tillegg til Ørsta, Volda, Vanylven, Herøy og Sande. Ei slik utviding kan gjerast utan at våre to nabodomstolar, Sunnmøre tingrett og Sogn og Fjordane tingrett vert nemneverdig svekka.»

*Frostating lagmannsrett* bemerker følgende til tingrettsstrukturen i sitt lagdømme:

«Når det gjelder organiseringen av tingrettene innenfor Frostating lagmannsretts lagdømme, er det foreslått to store tingretter, Trøndelag tingrett med hovedsete i Trondheim (med avdelingskontor på Steinkjer) og Møre og Romsdal tingrett med hovedsete i Ålesund (med avdelingskontor i Kristiansund). [...]

Om Romsdal tingrett og Nordmøre tingrett bør slås sammen, har lagmannsretten ingen synspunkter på. Disse to domstolene er velfungerende og har et godt samarbeid i dag, hvilket svekker behovet for en sammenslåing.»

*ORKidé – Nordmøre regionråd* mener primært at dagens domstolstruktur i Møre og Romsdal må opprettholdes, og støtter subsidiært regjeringens forslag under forutsetning av at hovedrettssted/sorenskriver for Møre og Romsdal tingrett legges til Kristiansund.

*Sunnmøre tingrett* støtter primært kommisjonens forslag og subsidiært forslaget fra departementet, og uttaler:

«Sjølv om det for Møre og Romsdal vil innebære fire rettsstadar i ein organisasjon, vil også ein slik domstolsstruktur medføre fleire fordelar enn ulempe.»

*Møre og Romsdal statsadvokatembeter* er av den oppfatning at Møre og Romsdal fremdeles bør ha

selvstendige rettskretser i Kristiansund, Molde og Ålesund, subsidiært hovedrettssted i Ålesund med rettssteder i Kristiansund og Molde, og begrunner dette ut fra en vurdering av kravet til faglig kompetanse, smidig avvikling av rettssaker og hva som anses mest kostnadseffektivt totalt sett.

*Møre og Romsdal fylkeskommune* mener alle fylkets fire tingretter må opprettholdes som nettopp dette i fremtiden, med hver sin sorenskriver som stedlig leder, men bemerker:

«Dersom regjeringa og stortingsfleirtalet går inn for ei samanslåing av rettskretsane med ein hovudrettsstad, må målet vere å bevare alle dei tre andre rettsstadene i fylket som bemanna rettsstader for å ta vare på dagens juridiske fagmiljø og oppretthalde dei statlege arbeidsplassane.»

#### *Oslo tingrett*

Mot en sammenslåing av Oslo tingrett og Oslo byfogdembete har flere høringsinstanser pekt på at begge domstolene fungerer godt i dag, og at byfogdembetet er en velfungerende og veldrevet spesialdomstol. Enkelte høringsinstanser har påpekt at en sammenslåing vil gi en svært stor organisasjon, som vil kreve mer administrasjon.

Flere høringsinstanser, deriblant en rekke representanter fra det lokale advokatmiljøet, har videre innvendt at en sammenslåing vil medføre en utvanning av spisskompetansen i Oslo byfogdembete, og lavere prioritering av de tidskritiske sakstypene midlertidig forføyning og arrest. *Advokatforeningen Oslo krets* og *Advokatforeningens lovutvalg for konkurs, akkord, panterrett, tvangsfullbyrdelse og inkasso* (se Advokatforeningens hørings svar) påpeker for eksempel at Oslo, som landets finansielle sentrum, krever spesialkompetanse blant dommerne og saksbehandlerne. Disse høringsinstansene mener mulighetene for spesialisering i en sammenslått domstol vil være begrenset og at saksbehandlingstiden vil kunne bli lengre for byfogdembetes sakstyper. Flere lokale advokatfirmaer og advokater samt *Oslo kemnerkontor* har i høringen uttrykt lignende bekymringer. *Drammen tingrett* mener byfogdembetets stilling som kompetansesenter og størrelsen på domstolen etter en eventuell sammenslåing gjør at domstolene i Oslo står i en særstilling, og at en sammenslåing vil være uheldig.

*Domstoladministrasjonen* og *Borgarting lagmannsrett* støtter at Oslo tingrett og Oslo byfogdembete slås sammen til en fullfaglig domstol. Både Domstoladministrasjonen og Borgarting

lagmannsrett viser til at spesialembetene i det norske domstolsystemet er utredet ved flere anledninger og at de argumentene som har medført etablering av fullfaglige domstoler over hele landet, gjør seg tilsvarende gjeldende for Oslo. Domstoladministrasjonen og Borgarting lagmannsrett mener at de oppgavene som i dag tilhører byfogdembetet, må organiseres som en egen avdeling i den sammenslåtte domstolen, for å sikre at det faglige miljøet opprettholdes og utvikles.

*Oslo byfogdembete, dommerforeningen i Oslo byfogdembete og fagforeningene for saksbehandlerne i Oslo byfogdembete* er motstandere av en sammenslåing mellom Oslo byfogdembete og Oslo tingrett. Disse høringsinstansene viser blant annet til at arbeidshverdagen er svært ulik i de to domstolene og at byfogdembetets saker krever rask saksbehandling og spesialkunnskap både hos dommerne og saksbehandlerne. De frykter at en stor sammenslått domstol, med i underkant av 300 ansatte, vil medføre mer administrasjon og byråkrati og et dårligere servicetilbud til brukerne. *Terje Reinholt Johansen*, som er dommer i Oslo byfogdembete, mener de prosessuelle lovskrankene ved å måtte forholde seg til to saksdelte domstoler tvert imot danner klare begrensninger for osloborgernes rettsadgang til domstolbehandling. Han trekker særlig frem at det rettssøkende publikum i Oslo ikke har de samme mulighetene for kontinuerlig saksflyt, til å oppnå komplette rettsavgjørelser, eller til å kunne inngå helhetlige rettsforlik som følge av delingen mellom tingretten og byfogdembetet.

*Oslo byfogdembete* forventer et stort antall konkurs- og rekonstruksjonssaker i tiden som kommer, som en konsekvens av koronasituasjonen. Byfogdembetet påpeker at en ressurskrevende omstillingsprosess vil være svært uheldig i en slik tid. *Konkursrådet* mener i likhet med *Oslo byfogdembete* og *dommerforeningen i Oslo byfogdembete* at en eventuell sammenslåing ikke er tilstrekkelig utredet av kommisjonen, og at det ikke er tatt hensyn til tidligere høringsrunder om sammenslåingsspørsmålet. *Advokatforeningens lovutvalg for konkurs, akkord, panterrett, tvangsfullbyrdelse og inkasso* påpeker at tradisjonen med fullfaglighet i domstolene generelt medfører fordeler, men mener det ikke kan være det eneste hensynet som påvirker domstolenes organisering. *Oslo byfogdembete* uttaler ellers blant annet:

«I utredningen blir det også villedende vist til at Oslo tingretts restanser er årsaken til at sammenslåing ikke har funnet sted tidligere.



Restanseproblematikk har imidlertid ikke vært noe tema ved behandlingen av spørsmålet i nyere tid. [...]

Kommisjonen støtter seg på Strukturutvalgets konklusjon om at førsteinstansdomstolene så vidt mulig burde organiseres som fullfaglige domstoler, og at dette i sin tid lå til grunn for sammenslåingene av spesialdomstolene i Bergen, Stavanger og Trondheim.

Til dette bemerkes at fullfaglighet ikke var noen hovedbegrunnelse for sammenslåingene i de nevnte domstolene, men blant annet et ønske om større og mer robuste domstoler. Det vises til høringsuttalelsen fra Stavanger tingrett av 1. september 2010, hvor det ble påpekt at fullfaglighet ved sammenslåingen i Stavanger ikke var noen sentral begrunnelse i seg selv [...].

Det har blant annet fra advokathold vært fremholdt at Oslo byfogdembete burde ta en større andel av landets saker innenfor spesialområdene, for eksempel innen konkurs, rekonstruksjon og midlertidig sikring. Oslo byfogdembete er positiv til en slik utvidelse.»

*Oslo tingrett* støtter en sammenslåing, og mener det ikke er tungtveiende nok grunner for å fortsette å ha en annerledes overordnet organisering i Oslo enn det man har ellers i landet. Videre mener tingretten en sammenslåing vil medføre administrative besparelser og mindre byråkrati. Tingretten fremhever også at en sammenslåing vil gi økt fleksibilitet, både når det gjelder personalressurser og i utnyttelsen og utviklingen av tinghuset. For brukerne mener tingretten det vil bli enklere å forholde seg til én førsteinstansdomstol i Oslo. Når det gjelder den sammenslåtte domstolens størrelse bemerker tingretten:

«Organiseringen må sikre høy kvalitet, god ressursbruk, innfri brukernes behov og samtidig at domstolens ansatte opplever å ha en god arbeidsplass. Oslo tingrett er i dag delt inn i sju rettsavdelinger, fire saksbehandlerseksjoner, én straffesaksavdeling og én administrasjonsavdeling. Også en sammenslått domstol må være inndelt i avdelinger og seksjoner, og det er naturlig at byfogdembetets saksområder plasseres i en egen avdeling, slik at antallet rettsavdelinger øker til åtte og seksjoner til fem eller seks.

Inndelingen av domstolen i avdelinger og seksjoner, gjør at den totale størrelsen får mindre betydning for den enkelte.»

Oslo tingrett kan videre ikke se at en sammenslått domstol blir såpass stor at det vil medføre driftsmessige stordriftsulemper. Om videreføring av spisskompetanse i den sammenslåtte domstolen bemerker tingretten:

«En sammenslått domstol må organiseres slik at denne viktige spisskompetansen tas vare på og videreføres, både på kort og lang sikt. Herunder er det av stor betydning at organiseringen innrettes slik at spisskompetansen innenfor byfogdembetets saksområder opprettholdes og utvikles både hos dommerne og saksbehandlerne som arbeider med disse sakene. Den gode og tette kontakten mellom domstolen og bostyrerne og medhjelperne må videreføres, og saksbehandlingen må ha minst like høy kvalitet som i dag, og være like rask.»

For å sikre videreføringen av byfogdembetets spisskompetanse i en sammenslått domstol foreslår Oslo tingrett at Domstoladministrasjonen i medhold av domstoloven § 19 fjerde ledd bestemmer at de sakene som nå behandles av byfogdembetet skal legges til en egen rettsavdeling («byfogdavdelingen») i tingretten. Dette vil etter tingrettens oppfatning tydelig markere og sikre at spisskompetansen videreføres innenfor rammen av en sentralt fastsatt organisering, og arbeidet kan da i det vesentlige fortsette som nå, uten fare for utvanning av spesialkompetansen, men med administrative besparelser og mindre byråkrati i den samlede domstolen.

*Oslo kommune* innvender at kommisjonen hovedsakelig trekker frem de positive sidene ved en sammenslåing av domstolene i Oslo, og savner en bredere vurdering hvor også mulige ulemper vurderes.

#### *Ringerike, Asker og Bærum tingrett*

Som et alternativ til sammenslåing av Ringerike tingrett og Asker og Bærum tingrett foreslår *Ringerike tingrett* sammenslåing av Ringerike tingrett og Hallingdal tingrett, med opprettholdelse av begge rettsstedene. Tingretten bemerker:

«En sammenslåing av Hallingdal tingrett og Ringerike tingrett med rettssted på Nesbyen og i Hønefoss innebærer at befolkningen i disse regionene fortsatt vil få behandlet sine saker i rimelig nærhet av bosted og arbeidssted. Saker som hører hjemme i Hallingdalsregionen vil bli behandlet på Nesbyen og saker

som hører hjemme i Ringeriksregionen vil bli behandlet i Hønefoss.[...]

Ringerike tingrett har nytt og moderne tinghus i Hønefoss. På Nesbyen bygges det nå nytt tinghus som Hallingdal tingrett skal ta i bruk i nærmeste framtid. Forholdene er derfor lagt til rette for etablering av Hallingdal og Ringerike tingrett med opprettholdelse av rettsstedene på Nesbyen og i Hønefoss.»

#### *Rogaland tingrett*

*Stavanger kommune* understreker at Stavanger er fylkes- og regionsenter, og legger derfor til grunn at Stavanger tingrett forblir i Stavanger. Dette innebærer også etter kommunens syn at en større felles tingrett bør styres fra Stavanger. Stavanger kommune støtter tingrettene Dalane, Jæren og Stavangers ønske om å slå seg sammen.

*Dalane tingrett* viser til inngått strategiavtale mellom tingrettene Dalane, Jæren og Stavanger, hvor en sammenslått tingrett foreslås lokalisert til Stavanger, og fremhever at denne avtalen ligger fast.

Fylkesrådmannen i Rogaland (se Rogaland fylkeskommunes høringssvar) har vanskelig for å se at opprettholdelse av rettssted både i Stavanger og Sandnes er viktig for å sikre de hensyn som fremholdes i høringsbrevet. Fylkesrådmannen mener en konkret vurdering av hensiktsmessigheten av flere rettssteder i den enkelte rettskrets synes fornuftig, og at det bør være aktuelt der det er særlig lang reisevei. Fylkesrådmannen bemerker:

«Til tross for at det nå er gjennomført er omfattende vurdering på nasjonalt nivå, er det vanskelig å trekke ut hvilke konkrete vurderinger som er gjort for Rogalands del. Fylkesrådmannen vil særlig peke på at det ikke fremgår hvorfor man har valgt å utvide Haugaland tingretts rettskrets nordover. Avstandene i Rogaland er ikke så store at dette i seg selv kan være avgjørende. Videre åpnes det i alle tilfeller for flere rettssteder innen samme rettskrets. En samlet tingrett for Rogaland, bestående av dagens Stavanger, Jæren, Haugaland og Dalane tingrett ville ikke ha mer enn 41 dømmende årsverk, mindre enn i den foreslåtte Hordaland tingrett (46).»

*Jæren tingrett* og *Stavanger tingrett* mener at dersom det av politiske grunner ikke er mulig med bare ett tinghus i den sammenslåtte domstolen, bør det vurderes å beholde lokaler i Egersund, og

at Jæren tingrett og Stavanger tingrett uansett bør samlokaliseres.

#### *Telemark tingrett*

*Vest-Telemark tingrett* foreslår som et alternativ til kommisjonens og regjeringens forslag å slå sammen dagens Aust-Telemark tingrett og Vest-Telemark tingrett, slik at det blir to tingretter med to rettssteder, i stedet for tre tingretter med tre rettssteder, som i dag. Dersom Telemark omgjøres til én rettskrets foreslår tingretten å opprette ett rettssted for øvre Telemark som omfatter dagens rettskretser for Aust-Telemark og Vest-Telemark tingretter.

*Midt-Telemark kommune* mener det bør være to rettskretser i Telemark, én for Nedre Telemark og én for Øst/Vest-Telemark, med hvert sitt rettssted. Kommunen mener rettsstedet for Nedre Telemark bør lokaliseres i Skien, og tar ikke stilling til lokaliseringen av forslaget til Øst/Vest-Telemark:

« Dette bør gjerast i lokale prosessar i dei kommunane som høyrer til rettskrinsen Aust/Vest Telemark.»

*Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter* er i det vesentlige enig i kommisjonens forslag til ny Telemark tingrett, men bemerker at den foreslåtte rettskretsen har store likhetstrekk med den foreslåtte rettskretsen for Buskerud tingrett. Statsadvokatembetet mener det derfor med rette kan spørres om det burde opprettholdes en avdeling i midtre eller øvre del av rettskretsen (tidligere Midt- og Vest-Telemark). Hvilke kommuner som i tilfelle skulle høre til denne avdelingen har ikke statsadvokatembetet noen formening om. Tilgjengelighet taler etter deres syn for en slik løsning på samme måte som for Buskerud rettskrets, men statsadvokatembetet mener at dersom det skal være en avdeling med permanent bemanning, bør den ha et oppgavetilfang som berettiger en markert større bemanning enn nåværende Vest-Telemark tingrett.

*Kragerø kommune* anbefaler av hensyn til store avstander og folks rettssikkerhet at det blir etablert en selvstendig tingrett i øvre Telemark, og bemerker at lokalisering må avgjøres etter en lokal prosess, slik det nå blir gjort for Vestfold tingrett.

#### *Troms tingrett*

*Nord-Troms tingrett* bemerker at tingretten i tidligere høringssvar har stilt seg positiv til en sam-

men slåing med Senja tingrett. Dette standpunktet fastholdes og gjelder også for det tilfellet at det blir én felles rettskrets med to rettssteder.

*Troms politidistrikt* (se Politidirektoratets høringssvar) mener den geografiske inndelingen mellom tingrettene fremstår som naturlig, men slik at det fra politiets side åpenbart vil være fordelaktig om Kvæningen kommune hører under Troms tingrett som i dag, og ikke Ytre Finnmark tingrett. Kommunen er den nordligste i politidistriktet, og det fremstår etter politidistriktets syn som uheldig at politidistriktet og deres tjenestested i Nord-Troms, som håndterer distriktets nordligste kommuner, må forholde seg til to forskjellige rettssteder. Politidistriktet bemerker også:

«Dersom Senja tingrett i tråd med kommisjonens forslag forsvinner, vil politidistriktet på sikt måtte vurdere om påtalemyndigheten bemanning på Finnsnes er hensiktsmessig.

Isolert sett for politiet er det således fordelaktig med et rettssted på Finnsnes.»

#### *Trøndelag tingrett*

*Lierne kommune* og *Namsos kommune/Nåavmsjenjaelmien tjielte* foreslår at ledelsen for Trøndelag rettskrets plasseres i Namsos dersom det etableres en større rettskrets i Trøndelag. Kommunene mener dette vil medvirke til å spre kompetanse ut fra de større tettstedene, motvirke sentralisering innenfor Trøndelag og i Midt-Norge, og styrke en av de mindre domstolene i Trøndelag. Namsos kommune foreslår som et alternativ å utvide rettskretsene til mindre tingretter (som for eksempel Namdal tingrett):

«Styrk mindre tingretter ved å revidere eksisterende rettskretser. For Namdal Tingrett kan dette bety at nabo-kommuner i nærområdet til dagens 10 kommuner blir en del av Namdal Tingrett.»

*Ørland kommune* mener Fosen tingrett bør videreføres og videreutvikles som et eget embete med felles ledelse med Sør-Trøndelag tingrett, og bemerker:

«Samtidig og som motforslag til å utvide rettskretsen slik departementet foreslår, er vårt forslag å utvide rettskrets for Fosen Tingrett som geografisk passer godt til vårt domssokn. Dette som et svar på undersøkelsen som viser at dagens struktur, med mange små retts-

kretser, medfører en strukturell ineffektivitet.»

*Saksbehandlerne i Fosen tingrett* uttaler det samme som Ørland kommune, og foreslår en utvidelse av rettskretsen med for eksempel Orkland kommune, som de mener geografisk passer godt til domssoknet.

*Frosta kommune* og *Steinkjer kommune* bemerker at Steinkjer er administrasjonssenteret i Trøndelag. En naturlig del av et administrasjonssenter er etter deres oppfatning å ha hovedsete for en rettskrets. Kommunene mener dette er viktig for det juridiske kompetansemiljøet både på Innerred og i administrasjonssenteret. Også *Inn-Trøndelagsregionen* bemerker at Steinkjer er administrasjonssenteret i Trøndelag, og mener en naturlig del av et administrasjonssenter er å ha hovedsete for en rettskrets.

*Parat* mener Trøndelag bør opprettholdes som to rettskretser. I Nord-Trøndelag mener Parat at Namsos må opprettholdes som rettssted i tillegg til Steinkjer, og i sør at Fosen må videreføres som rettssted i tillegg til Trondheim. Parat bemerker at en domstol i Trøndelag vil utgjøre et areal på størrelse med Danmark, og viser til at Domstolkommisjonen selv skriver i sitt forslag at domstolen på Steinkjer vil bli stor nok til å møte kravene kommisjonen stiller. Også *Inntrøndelag tingrett* mener det bør etableres to rettskretser i førsteinstans i Trøndelag: Én med rettskrets som dekker dagens Namdal tingrett og Inntrøndelag tingrett rettskretser, og én som dekker Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingretts rettskretser. Tingrettene foreslås lokalisert til Steinkjer og Trondheim, med bemannede rettssteder i Namsos og på Brekstad.

*Dommerforeningen i Sør-Trøndelag tingrett* bemerker blant annet at det er store reiseavstander i Trøndelag, og mener det bør være to tingretter i Trøndelag – én lokalisert i Steinkjer og én i Trondheim.

#### *Innspill til de foreslåtte navnene på tingrettene*

Domstolkommisjonens flertalls forslag til navn på tingrettene er ment å reflektere rettskretsenes geografiske utstrekning. Flertallet har hentet inspirasjon fra tidligere og nye fylkesnavn, selv om de ikke fullt ut sammenfaller med rettskretsgrensene.

Flere høringsinstanser uttaler seg om forslagene til nye navn på tingrettene. Språkrådet avga ikke høringssvar, men uttaler seg om kommisjonens forslag i brev 1. september 2020. Språk-

rådet anbefaler at domstolenes navn reflekterer rettskretsens utstrekning, eventuelt at domstolene oppkalles etter stedene de er lokalisert dersom det ikke er mulig eller hensiktsmessig å navngi dem etter områder. Om områdenavn som utgangspunkt for navnevalg uttaler Språkrådet:

«Når ein tek utgangspunkt i eit områdenamn, bør ein sjå til at det blir godt samsvar mellom det området som rettskrinsnamnet dekkjer, og det området som primærnamnet dekkjer. Ved bruk av områdenamn vil det ideelle vera eit rettskrinsnamn som gjev eit eksakt uttrykk for kva for eit geografisk område den einskilde rettsinstansen skal dekkja. Dette idealet er det ikkje alltid råd å følgja hundre prosent, men det bør likevel vera høg grad av samsvar, særleg når namnet òg er i bruk som fylkesnamn.»

Språkrådet anbefaler:

- at kommisjonens foreslåtte Troms tingrett skifter navn til Tromsø tingrett, fordi Troms-kommunene Gratangen, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lavangen, Salangen og Tjeldsund ikke dekkes av den foreslåtte rettskretsen.
- at kommisjonens foreslåtte Salten tingrett skifter navn til Salten og Lofoten tingrett eller Vestfjorden tingrett, fordi den foreslåtte rettskretsen omfatter hele Salten og størstedelen av Lofoten, med rettssteder i Bodø og Svolvær.
- at kommisjonens foreslåtte Rogaland tingrett skifter navn til Stavanger tingrett, og at det gjøres en tilsvarende endring for Rogaland jordskifterett. Språkrådet sier seg enig med fylkesrådmannen i Rogaland (se Rogaland fylkeskommunes høringssvar) i at det er lite passende å kalle en tingrett som bare dekker «sørfylket» i Rogaland for Rogaland tingrett.
- at kommisjonens foreslåtte Haugaland og Sunnhordland tingrett skifter navn til Hauge-sund tingrett, og at det gjøres en tilsvarende endring for Haugaland og Sunnhordland jordskifterett. *Ullensvang mållag*, derimot, påpeker at den foreslåtte rettskretsen grovt sett skal dekke Haugalandet og Sunnhordland. Ullensvang mållag har derfor vanskelig for å forstå hvorfor domstolene ikke skal ha det fulle navnet på regionene de skal dekke, og tar på denne bakgrunn til orde for at tingretten og jordskifteretten bør hete Haugalandet og Sunnhordland tingrett/jordskifterett.
- at kommisjonens foreslåtte Hordaland tingrett skifter navn til Bergen tingrett, og at det gjøres en tilsvarende endring for Hordaland jordskifterett. Språkrådet viser til at rettskretsen bare omfatter deler av det som tidligere utgjorde Hordaland fylke.
- at kommisjonens foreslåtte Buskerud tingrett gis navnet Buskerud og Valdres tingrett, fordi rettskretsen også omfatter alle Valdres-kommunene.
- at kommisjonens foreslåtte Østfold tingrett gis navnet Søndre Østfold tingrett, fordi rettskretsen bare omfatter den sørlige delen av det som tidligere var Østfold fylke.
- at kommisjonens foreslåtte Romerike tingrett gis navnet Romerike og Glåmdalen tingrett. Språkrådet viser til at Romerike og Glåmdal/Glåmdalen tradisjonelt har vært benyttet om ulike områder. Siden Romerike opprinnelig ble brukt om en del av Akershus fylke, anbefaler Språkrådet å ta navnet Glåmdalen med i navnet på rettskretsen. Språkrådet anbefaler at navnet skrives Romerike og Glåmdalen tingrett, fordi Glåmdalen er dalføret som er registrert i det sentrale stedsnavnsregisteret. *Glåmdal tingrett* mener at Romerike tingrett bør endre navn til Romerike og Glåmdal tingrett for å forbindes med og beskrive områdene som hører under domstolen.

### 3.4 Departementets vurdering

#### 3.4.1 Innledning

En særlig utfordring ved diskusjonen om domstolstruktur er at domstolenes brukere, utover de profesjonelle aktørene som jevnlig er i retten (påtalemyndigheten, advokatene mfl.), er en sammensatt gruppe. Brukerne er ikke organisert på noen måte som gjør at noen kan tale deres sak – knapt noen av dem har avgitt høringssvar – og de langt fleste har kun ett eller svært få møter med domstolene i løpet av livet. Hva som er det beste for brukerne, er det imidlertid mange ulike syn på, og brukerhensynet kan tale både for og imot endringer i domstolstrukturen, avhengig av hvordan man vektlegger, og hva man legger i, hensynene kvalitet og tilgjengelighet. Etter departementets syn bør særlig høringssvarene fra Høyesterett og Domstoladministrasjonen tillegges betydelig vekt, ettersom disse institusjonene har et særskilt ansvar for å forvalte helheten i domstol-systemet og representere domstolene som statsmakt. Høyesterett dømmer i siste instans, jf. Grunnloven § 88, og har myndighet på alle rettsområder. Domstoladministrasjonen er administrativt ansvarlig for domstolene, og har blant annet som oppgave å legge til rette for en forsvarlig og effektiv gjennomføring av rettssaker.

Utfordringene domstolene står overfor sett i sammenheng med hensynet til sterke fagmiljøer og effektivitet, tilsier etter departementets syn med styrke at det er behov for endringer i dagens struktur. Etter departementets syn er det nødvendig å utvide rettskretsene for å sikre et likeverdig domstoltilbud for brukerne. Samtidig viser høringsrunden at hensynet til tilgjengelighet og nærhet til sentrale funksjoner og kompetansearbeidsplasser i distriktene, er vesentlig i vurderingen av hvordan den fremtidige domstolstrukturen bør se ut. Departementet mener at større rettskretser, med opprettholdelse av dagens rettssteder, best balanserer disse hensynene. En slik løsning vil etter departementets oppfatning medføre en utjevning av arbeidsbelastningen og en mer hensiktsmessig fordeling av sakstilfanget domstolene imellom, bedre muligheter for moderat spesialisering og kompetanseutvikling i den enkelte domstol, bedre vilkår for tilfældighetsprinsippet, bedre dialog mellom domstollederene og Domstoladministrasjonen, og bedre rammer for behandling av barnesakene. I det følgende vil departementet utdype dette standpunktet nærmere.

### 3.4.2 Domstolkommisjonen og høringen

Enkelte høringsinstanser har pekt på at det på høringstidspunktet var kort tid til Domstolkommisjonen skulle avgi sin andre og siste delutredning, og at det var grunn til å avvete denne og se domstolstrukturen i sammenheng med de øvrige elementene kommisjonen skal vurdere. Kommisjonen har selv gitt uttrykk for at vurderingen i den andre delutredningen ikke vil endre grunnlaget for vurderingene knyttet til strukturspørsmålet. Etter departementets syn er det derfor ingen grunn til å avvete behandlingen av strukturspørsmålet til oppfølgingen av kommisjonens andre delutredning. Tvert imot er det etter departementets syn hensiktsmessig å fastsette strukturen først, fordi dette har betydning for domstolenes oppgaveløsning, hvordan domstolenes uavhengighet best kan sikres og så videre. Departementet deler kommisjonens syn på at domstolene bør organiseres på en slik måte at de kan håndtere endringer i saksporteføljen, uten at det må gjøres endringer i strukturen hver gang det foreslås endringer i porteføljen. Enkelte spørsmål som var fremme i høringsrunden og som ikke direkte omhandler strukturen har departementet likevel foreslått å utsette til oppfølgingen av den andre delutredningen, se særlig punkt 6.1.

Noen høringsinstanser har kritisert kommisjonens sammensetning. Departementet er enig

med høringsinstansene i at sammensetningen av en domstolkommisjon bør avspeile ulike interesser, og at det bør være en geografisk spredning mellom medlemmene. Kommisjonen har medlemmer fra hele landet, også fra steder med tilknytning til mindre domstoler. I kommisjonen sitter blant annet jordskifterettslederen i Sunnfjord og Ytre Sogn jordskifterett i Førde og Indre Sogn jordskifterett i Sogndal, som er små domstoler. Kommisjonen har også et medlem fra Tromsø, som er lagdommer i Hålogaland lagmannsrett. Dette medlemmet er i tillegg leder i Utmarksdomstolen for Finnmark. Kommisjonen har videre to medlemmer fra Ålesund, og det ene medlemmet er sorenskriver i Sunnmøre tingrett, som er en liten eller mellomstor domstol. Dette medlemmet ble oppnevnt høsten 2018, nettopp fordi det var ønskelig å utvide kommisjonen med enda et medlem fra en av de mindre domstolene. I kommisjonen er det jurister fra både privat og offentlig sektor, med tilknytning til domstolene, politiet og akademia, og det er dommere fra alle instanser og fra både tingrettene og jordskifterettene. Videre er det politikere, samfunnsøkonomer, en statsviter og et medlem med særlig kompetanse innen teknologi. Kommisjonen har for øvrig avholdt møter med berørte aktører, og har en nettside der det har vært mulig å gi innspill. Aktører som ikke har fått en plass i kommisjonen, har etter departementets syn hatt tilstrekkelig anledning til å fremme sine synspunkter gjennom andre kanaler.

### 3.4.3 Overordnede hensyn

Departementet er enig med kommisjonen i at kvalitet, tilgjengelighet og effektivitet er sentrale hensyn ved utformingen av en ny domstolstruktur, og slutter seg i det vesentlige til kommisjonens betraktninger om dette. Som flere av høringsinstansene trekker frem kan ulike institusjoner ha ulike perspektiver på hva som ligger i, og hva som er avgjørende for, begreper som kvalitet og tilgjengelighet. Fra et rent faglig perspektiv synes det å være stor enighet blant høringsinstansene som er aktører i domstolene om at det vesentlige ved en ny struktur er å tilrettelegge for større fagmiljøer som kan bidra til et økt faglig nivå i domstolene. I dette perspektivet spiller ikke mindre justeringer i kjøreavstand, eller spredning av kompetansearbeidsplasser i alle deler av landet, noen avgjørende rolle. Sett fra et distriktsperspektiv, både fra de små domstolene, distriktskommunene, og de ulike advokatmiljøene utenfor de mest befolkningstette områdene, er imidlertid også

slike elementer viktige i vurderingen av hva som er innholdet i begrepene tilgjengelighet og kvalitet. For disse høringsinstansene er lokal forankring og kulturforståelse, samt fysisk nærhet til domstolene, sentrale poenger ved dagens domstolstruktur, og endringer i domstolstrukturen vil kunne medføre eller bidra til endringer også i samfunnet ellers. Departementet har forståelse også for denne måten å vurdere spørsmålet om domstolstruktur på.

Flere høringsinstanser trekker frem nærhet som viktig for publikums tillit til domstolene. Departementet er enig i at nærhet til domstolene er viktig for tilliten, for eksempel fordi lokalkunnskap kan være av betydning for dommernes forståelse av faktagrunnlaget i den enkelte sak. Lange reiseavstander kan medføre at domstolene oppleves som utilgjengelige, mens nærhet til den lokale tingretten kan gi en følelse av eierskap som bidrar til å øke tilliten, se strukturutredningen s. 26.

Departementet vil samtidig understreke at kvaliteten på saksbehandlingen er vesentlig for tilliten til domstolene. Departementet mottar en rekke enkelthenvendelser fra privatpersoner som har eller har hatt sin sak til behandling i en domstol. I mange av disse henvendelsene gir avsenderne uttrykk for at de ikke har tillit til domstolene på grunn av måten deres saker har blitt behandlet på. Brukerne av domstolene må kunne være trygge på at deres sak vil bli avgjort raskt og effektivt, at de vil møte uavhengige og faglig oppdaterte dommere som innehar den erfaringen og kunnskapen sakstypen krever, og at like tilfeller behandles likt. I denne sammenheng ser departementet, i likhet med kommisjonen og flere høringsinstanser, grunn til å fremheve at de færreste er involvert i saker som behandles i domstolene i løpet av livet. Slik sett er det nærliggende å legge til grunn at det aller viktigste for brukerne og deres tillit til domstolene, er kvalitativt god saksbehandling og kvalitativt gode avgjørelser.

På den annen side innebærer den begrensede kontakten de fleste har med domstolen at manges inntrykk av domstolene primært bygger på andre momenter enn egne erfaringer. Norge fikk nylig nest høyest score etter Danmark i Word Justice Project (WJP) Rule of Law Index, en årlig måling av hvordan mennesker opplever rettssikkerheten i sin hverdag, hvor 128 land er undersøkt. De norske domstolene fungerer godt og har generelt svært høy tillit i befolkningen, selv om domstolene står overfor store utfordringer. Det er nærliggende å anta at det desentraliserte elemen-

ter og den tredje statsmakts tilstedeværelse i lokalsamfunnet kan være av betydning i denne sammenheng. Det antas at meddommerordningen også er en av grunnene til den høye tilliten til domstolene. Meddommere spiller en viktig rolle i norske domstoler, og prinsippet om at man skal dømmes av sine likemenn står sterkt. Meddommerundersøkelsen fra 2018 viser at 98 prosent av meddommerne har tillit til rettsprosessen og at 97 prosent har tillit til domsavgjørelsen.

#### 3.4.4 Utfordringer

Departementet er enig med høringsinstansene som bemerker at domstolene i Norge generelt fungerer godt. Samtidig har samfunnet endret seg mye siden den forrige domstolreformen. Blant annet er kravene til dommernes kompetanse og kapasitet i stadig endring, og norsk økonomi står overfor betydelige utfordringer som krever velbegrunnede veivalg. Det er viktig å skape langsiktige og forutsigbare rammer for domstolene, slik at de kan konsentrere seg om å løse samfunnsoppgavet sitt.

Domstolene står som nevnt overfor en rekke utfordringer. Departementet slutter seg til Domstolkommisjonens beskrivelser av utfordringsbildet og dens begrunnelser for at det er behov for å gjøre endringer i domstolstrukturen. Videre viser departementet til Riksrevisjonens funn, Særdomstolsutvalgets anbefalinger og tilbakemeldinger fra Innstillingsrådet for dommere.

Forutsetningen om likhet for loven innebærer at like tilfeller skal behandles likt, og at borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling og verne 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. Kommisjonen påpeker flere forskjeller mellom de ulike tingrettene, herunder ujevn saksinngang, ulik saksbehandlingstid og ujevn arbeidsbelastning. Kommisjonen peker også på at hos Bhuller og Sigstad ble dommere i større tingretter observert å dømme likere i sammenlignbare saker enn dommere i mindre tingretter. Som det er redegjort for i punkt 3.1.1, er det i dag store forskjeller i rettsmeklingstilbudet. Det er også forskjeller mellom domstolene med hensyn til muligheten for (moderat) spesialisering, se nærmere under. Videre er bruk av dommerfullmektiger i saker som i utgangspunktet skal behandles av embetsdommere utstrakt i tingretter med få embetsdommere, noe blant andre Dommerforeningen i sitt hørings svar påpeker at er betenkelig ut fra et uavhengighetsperspektiv,

og heller ikke faglig forsvarlig. Ut fra et likebehandlingsperspektiv er slike variasjoner uheldige, og departementet ser på ulikhetene i domstoltilbudet med bekymring. Etter likebehandlingsprinsippet er det for eksempel problematisk at hvor raskt man kan få avgjort saken sin i tingretten avhenger av hvilken rettskrets man er bosatt i. Selv om mange tingretter fungerer godt innenfor dagens struktur, gir de nevnte forskjellene grunn til å vurdere å endre rettskretsene dersom dette kan bidra til å utjevne forskjellene kommisjonen fremhever, og bidra til å heve kvaliteten på avgjørelsene og saksbehandlingen i alle tingrettene.

Etter utbruddet av covid-19 sendte Domstoladministrasjonen den 12. mars 2020 en anbefaling til domstollederne om å redusere virksomheten i domstolene til kun de mest nødvendige oppgavene, for å unngå spredning av viruset. Den 24. mars sendte Domstoladministrasjonen en ny anbefaling om å gjøre sitt ytterste for å avvikle flest mulig saker samtidig som smittevern hensyn ivaretas. Frem til veilederen i smittevern for Norges domstoler ved fysiske rettsmøter kom på plass 28. april 2020, var det store variasjoner i hvordan domstolene forholdt seg til anbefalingene fra Domstoladministrasjonen. Sett fra et brukerperspektiv er det uheldig. Etter departementets syn er det utfordrende å få til en ensartet praksis med så mange tingretter. Den ulike håndteringen av utbruddet av covid-19 har synliggjort og forsterket forskjellene mellom tingrettene.

### 3.4.5 Digitalisering i domstolene

Digitalisering er et satsingsområde for regjeringen, og det pågår allerede en omfattende digitalisering av norske domstoler, gjennom blant annet prosjektene «Digitale domstoler» og «Elektronisk samhandling i straffesakskjeden» (ESAS). I perioden 2014–2020 er det bevilget om lag 400 mill. kroner til IKT-satsinger i domstolene, herunder nye saksbehandlingsløsninger, teknisk utstyr og Digitale domstoler. Senest i revidert nasjonalbudsjett for 2020 ble det bevilget 35 mill. kroner til teknisk utstyr i domstolene, for at domstolene skulle kunne avholde flere rettsmøter uten fysisk oppmøte som følge av utbruddet av covid-19. I tillegg er det bevilget totalt 56 mill. kroner til ESAS i samme periode.

Det er et investeringsetterslep i norske domstoler. Det fremtidige investeringsbehovet vil være langt lavere dersom Domstolkommisjonens forslag gjennomføres enn ved gjennomføring av departementets anbefaling, ettersom kommisjo-

nen foreslår å utfase mange av dagens rettssteder, og digitaliseringen dermed konsentreres til færre rettssaler og domstolbygg. Departementet er enig med kommisjonen i at den nye strukturen må legge til rette for fortsatt innføring og utvidet bruk av digitale verktøy i tingrettene. Med departementets modell innebærer fleksibiliteten som følger av større rettskretser for eksempel at saker som er velegnet for bruk av fjernmøteteknologi kan legges til rettssaler innenfor rettskretsen som har tilgang til dette. I Prop. 1 S (2020–2021) foreslår departementet å utvide prosjektet Digitale domstoler til å omfatte alle domstoler.

Som flere høringsinstanser trekker frem, er digitalisering et viktig tiltak for å effektivisere domstolene og redusere saksbehandlingstiden, i tillegg til å skape økt samhandling, også i en ny struktur. Digitalisering løser imidlertid ikke alle de andre utfordringene kommisjonen peker på, slik som utstrakt bruk av dommerfullmektiger i saker som i utgangspunktet skal behandles av embetsdommere, og sårbarhet for bindinger mellom aktørene i retten. Som flere høringsinstanser bemerker kan digitalisering videre ikke fullt ut erstatte fysisk oppmøte i enhver sammenheng, og den uformelle kompetansedelingen som skjer innenfor et samlet arbeidsmiljø vil for eksempel ikke kunne erstattes med telefonsamtaler mellom separate nabodomstoler. Full effekt av digitalisering forutsetter dessuten en digital modenhetsgrad blant de ansatte og en organisasjon med kompetanse og kunnskap om bruk av IKT-verktøy, noe som lettere lar seg gjennomføre i større organisasjoner.

### 3.4.6 Barnesaker i domstolene

Flere høringsinstanser har fremhevet viktigheten av at barnesakene i ny struktur legges til store nok enheter, i tråd med Særdomstolsutvalgets anbefalinger. Særdomstolsutvalget anbefalte å samle behandlingen av foreldretvister etter barne-loven og saker om tvang etter barnevernloven i første instans i noen utvalgte tingretter. Formålet var å bygge opp kompetanse i miljøer hvor flere har gode kvalifikasjoner innenfor samme fagområde, se NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder? – Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingsaker punkt 18.2. Utvalget viser til at foreldretvist-saker og barnevernssaker er spesielle sammenlignet med andre sakstyper, ved at avgjørelsene skal bygge på en vurdering av hvordan forholdene vil utvikle seg fremover under ulike forutsetnin-

ger. Noen av avgjørelsene er dessuten de mest alvorlige og inngripende samfunnet kan treffe overfor et individ. Ifølge utvalget stiller dette krav om at de som skal avgjøre slike saker ikke bare må ha god juridisk kompetanse, men også psykologfaglig og barnefaglig innsikt, og de må være forankret i et sterkt fagmiljø. Etter departementets oppfatning må disse barnefaglige hensynene veie tungt.

Departementet slutter seg til Barneombudets beskrivelse av hvorfor barnesaker er spesielle, og er enig i at behandling av et stort antall barnesaker i seg selv ikke er nok til å sikre god kvalitet i domstolbehandlingen. Utfordringen med kun mengdetrening, uten tilknytning til et barnefaglig miljø, er som Barneombudet påpeker at dommere kan mangle god og oppdatert kunnskap, og dermed risikere å gjenta eventuelle feil flere ganger. Videre deler departementet kommisjonens og flere av høringsinstansenes bekymring for at barnesaker i en del tilfeller behandles av dommerfullmektiger, i strid med gjeldende anbefalinger. Når det gjelder flere av høringsinstansenes bemerkninger om betydningen av bruken av sakkyndige i barnesakene, viser departementet til Særdomstolutvalgets betraktninger i punkt 15.1.1 i utredningen, hvor det blant annet bemerkes at selv om avgjørelsesorganet kan tilføres kompetanse gjennom bruk av fagkyndighet, er det likevel

«nødvendig at fagdommeren har en viss barnefaglig kunnskap, både for å forstå rekkevidden av de faglige rådene som gis, vurdere behovet for å supplere eller konkretisere rådene, vurdere holdbarheten og relevansen av uttalelsene under endrede forutsetninger, og formidle kunnskap videre til lekfolk og parter under prosessen.»

Det er etter departementets oppfatning svært viktig at dommerne er i stand til å ta selvstendig standpunkt til alle sidene av saken, på et godt barnefaglig grunnlag. Departementet viser i den forbindelse til Barne- og familiedepartementets arbeid med å heve kvaliteten på og styrke tilliten til det sakkyndige arbeidet og til avgjørelsesorganenes beslutninger i barnesaker. Se høringsnotat 30. mars 2020 om endringer i barnevernloven om regulering av bruk av sakkyndige i barnevernet og høringsnotat 4. mai 2020 om bruken av sakkyndige i foreldretvistsaker. Ettersom sakkyndigrapportene i barnesaker kan få avgjørende betydning for sakens utfall, er det svært viktig at dommeren har kompetanse til blant annet å gi gode mandater

og vurdere rapportenes kvalitet og bevisverdi. Disse momentene tilsier etter departementets oppfatning at det er et stort behov for å foreta endringer i hvordan barnesakene behandles i domstolene.

Regjeringen uttalte i pressemelding 6. februar 2019 at den ønsket å følge opp Særdomstolutvalgets anbefalinger, ved å samle behandlingen av foreldretvister etter barneloven og rettslig prøving av tvangssaker etter barnevernloven i noen tingretter. Dette innebærer at fylkesnemndene består som det forvaltningsorganet som fatter vedtak i barnevernssakene. I utgangspunktet innebærer det også at en rekke av dagens tingretter ikke lenger skal behandle disse sakene, som i stedet skal behandles i utvalgte tingretter. Dette vil bidra til oppbygging av kompetansen rundt barnesakene, i miljøer hvor flere har gode kvalifikasjoner innenfor det samme fagområdet.

Som kommisjonen og flere høringsinstanser påpeker, utgjør imidlertid barnesakene en stor andel av de sivile sakene i tingrettene, og en samling av barnesakene vil i praksis medføre at en stor del av porteføljen til tingrettene med få dømmende årsverk vil forsvinne. Ifølge tall fra Domstoladministrasjonen per 15. juni 2020 har barnesaker de senere årene utgjort mellom 3 500 og 4 000 av totalt 14 000 til 15 000 innkomne saker på tvistesaksfeltet i tingrettene, altså mellom 25 og 30 prosent av sakene. Det er også betydelige variasjoner fra tingrett til tingrett, fra et innslag på 20 prosent barnesaker på tvistesaksfeltet i noen tingretter, helt opp til nærmere 50 prosent i andre tingretter. Som kommisjonen påpeker, vil den allerede eksisterende skjevheten i arbeidsbelastning dermed forsterkes dersom noen tingretter mister barnesakene, og medføre at effektiviteten i domstolene samlet sett blir ytterligere svekket: Små domstoler som allerede i dag har kapasitet til å behandle flere saker vil få enda færre saker å behandle, mens større domstoler som har for liten kapasitet vil få enda flere saker. En samling av barnesakene i enkelte domstoler vil også i en del tilfeller medføre lengre reisevei for en sårbar gruppe. Endringer i rettskretsene er et alternativ til dette, hvor man oppnår større fagmiljøer som vil bidra til å styrke behandlingen av barnesaker i domstolene, samtidig som hensynet til nærhet i både disse og andre sakstyper ivaretas, og aktiviteten på hvert rettssted opprettholdes.

Med strukturendringene departementet anbefaler vil alle tingrettene i utgangspunktet bli av en slik størrelse at de kan (moderat) spesialisere et visst antall dommere som kan behandle barne-



saker. Disse dommerne vil kunne avholde rettsforhandlinger på alle rettsstedene i rettskretsen, slik at tilgangen til god barnefaglig kompetanse sikres uavhengig av hvor sakene behandles. Enkelte høringsinstanser er bekymret for at dette vil skape et fragmentert fagmiljø i barnesaker. Etter departementets syn vil mange av fordelene med større fagmiljøer gjøre seg gjeldende selv om dommerne vil være spredt, slik som økte muligheter for spesialisering og faglig utvikling, se mer om dette i punkt 3.4.9. Forslaget i proposisjonsdelen om lokal behandling av sakene vil også sikre brukerne nærhet, noe flere høringsinstanser trekker frem som særlig viktig i barnesakene. Etter departementets syn ivaretar løsningen med å opprettholde alle dagens rettssteder i større rettskretser best de motstridende hensynene. Departementets forslag innebærer at det ikke vil være behov for å ta barnesakene ut av tingretter med små fagmiljøer. Departementet vil likevel understreke at dersom det ikke gjøres endringer i rettskretsene, er det etter departementets syn nødvendig å samle barnesakene i et utvalg tingretter, i tråd med det som fremgår av pressemeldingen 6. februar 2019.

Forslaget til rettskrets for Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett oppfyller riktignok ikke Særdomstolsutvalgets anbefaling om størrelse, men kunnskap om samisk språk og kulturforståelse i saker som gjelder barn er vektlagt som sentrale hensyn, se strukturutredningen punkt 18.2. Den anbefalte rettskretsen for Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett står altså i en særstilling på grunn av den samiske dimensjonen.

Departementet er enig med høringsinstansene i at det er viktig at det tilrettelegges ytterligere for en enhetlig moderat spesialisering i barnesakene i hver enkelt rettskrets, i tråd med Særdomstolsutvalgets anbefalinger. Departementet vil sammen med Barne- og familiedepartementet vurdere dette nærmere i forbindelse med oppfølgingen av Domstolkommisjonens andre og siste delutredning, der moderat spesialisering av dommere er ett av temaene. I den forbindelse kan det også vurderes hvordan man kan legge til rette for erfaringsutveksling mellom dommere som skal behandle barnesaker innenfor rettskretsen. Departementet vil da også se hen til andre utredninger fra de senere årene hvor domstolenes behandling av barnesaker er berørt, herunder den kommende utredningen fra Barnelovutvalget, som skal levere forslag til en ny og moderne barnelov senest 1. november 2020.

### 3.4.7 Fleksibel struktur

Departementet slutter seg til kommisjonens beskrivelse av betydningen dagens struktur har for produktivitetensnivået i domstolene og behovet for større fleksibilitet i punkt 12.2 i strukturutredningen. Departementet er enig med kommisjonen i at det er behov for større fleksibilitet i saksavviklingen for at de tilgjengelige ressursene skal kunne utnyttes på en bedre måte enn i dag.

Flere organisasjoner og høringsinstanser har både før og i høringsrunden gitt uttrykk for at utfordringene domstolene står overfor kan løses gjennom andre virkemidler enn å endre strukturen. I det følgende kommenterer departementet bruk av og eventuelt endringer i eksisterende bestemmelser i domstolloven, samt økte ressurser til domstolene. Dette er forslag som særlig har blitt trukket frem som alternativer til strukturendringer. Som gjennomgangen viser, er disse alternativene, slik departementet ser det, ikke tilstrekkelige til å løse utfordringene tingrettene står overfor.

Som flere høringsinstanser har påpekt gir domstolloven et visst rom for å øke fleksibiliteten og kompetansedelingen domstolene imellom. En sak som er brakt inn for tingretten i samsvar med vernetingsreglene, kan for eksempel overføres til en annen domstol i samme instans etter reglene i domstolloven § 38. Tilsvarende gjelder for forliksrådene, jordskifterettene og lagmannsrettene. Bestemmelsen omfatter sivile saker, herunder skjønnssaker, tvangsfullbyrdelsessaker og skiftesaker, og straffesaker, herunder private straffesaker, og ankesaker. Når særlige grunner gjør det påkrevd eller hensiktsmessig, kan en sak overføres til en sideordnet domstol etter søknad fra en part eller på en domstols eget initiativ, jf. domstolloven § 38. Etter departementets vurdering kan det være gode grunner for å gjøre denne bestemmelsen mer fleksibel. En slik endring vil likevel ikke medføre den nødvendige fleksibiliteten for dommerressurser og saksfordeling domstolene imellom. Selv om man åpner for større valgfrihet eller andre former for fleksibilitet i reglene om verneting og overføring, vil innhenting og vurdering av partenes syn og synet til domstolen det er aktuelt å overføre saken til i hvert enkelt tilfelle, medføre økt tidsbruk og forsinkelse. Ved overføring av saker etter vernetingsreglene vil flere domstolledere være involvert i overføringen, mens man med større organisatoriske enheter lettere og raskere kan flytte dommere internt i organisasjonen og saker mellom rettssteder når det er behov for det. Økt adgang til overføring av saker mellom

domstoler vil dessuten ikke sikre brukerne nærhet til domstolene, eller at sakene behandles av dommere med relevant lokalkunnskap og kulturforståelse. Utstrakt bruk av overføring av enkelt saker i enkelttilfeller vil videre kunne medføre store lokale forskjeller, i motsetning til en mer helhetlig tilnærming til utjevning av saksinngangen mellom tingrettene i form av strukturendringer.

Som flere høringsinstanser peker på, kan dommere som er villige til å gjøre tjeneste fra tingretter i samme eller et annet lagdømme tilkalles til å ta sete i retten i én eller flere bestemte saker etter domstoloven § 19 annet ledd. Etter domstoloven § 55 e kan dommere på nærmere vilkår konstitueres ved sideordnede domstoler, og Domstoladministrasjonen kan opprette felles faste dommerstillinger for flere domstoler etter § 33 c annet ledd annet punktum.

Departementet er enig med kommisjonen i at ordningene domstoloven åpner for kan være viktige for å sikre en fleksibel ressursutnyttelse i enkelttilfeller, men at domstolene ikke bør innrettes på en måte som fordrer et sterkt behov for slike kompenserende tiltak. Slik departementet ser det gir ikke adgangen til kompetanseoverføring etter dagens regelverk den nødvendige fleksibiliteten eller kvaliteten, og dette kan heller ikke avhjelpest ved å endre regelverket. At det eksisterer et så stort effektiviseringspotensial og ulikheter mellom domstolene som både Domstolkommisjonen og Riksrevisjonen har pekt på, viser etter departementets syn dette. Etter det departementet er kjent med brukes domstollovens virkemidler i begrenset grad i praksis, noe som i seg selv indikerer at de ikke er egnet til å gi den tilskattede fleksibiliteten. Selv om det kan være ulike årsaker til dette, som flere høringsinstanser reflekterer rundt i sine høringssvar, er det etter departementets syn i alle tilfeller behov for mer sømløse ordninger for flytting av ressurser enn det bruk av domstollovens bestemmelser kan gi. Disse ordningene er for eksempel uegnet i situasjoner med akutt behov for flere dommere, som ved sykdom, slik Bergen tingrett fremhever i sitt høringssvar. Forutsetningen i domstoloven § 19 om at den aktuelle dommeren må være villig til å gjøre tjeneste i en annen domstol gir dessuten en lite fleksibel ordning. Det er videre begrenset hvor mange ressurser enedommerembetene kan avgi til andre domstoler, uten at det går på bekostning av det tilbudet de selv har.

Å knytte enkeltdommere til flere organisasjoner og ledere, kan ha uheldige konsekvenser både for saksavviklingen og for dommerne selv. Innenfor dagens domstolstruktur kan det bare

avhjelpest ved økt bruk av felles ledelse, men heller ikke felles ledelse gir den samme fleksibiliteten som man oppnår ved større rettskretser. Selv om flere tingretter har felles ledelse kan ikke bemanningen benyttes på tvers av rettskretsene uten de ansattes samtykke, nettopp som følge av den manglende fleksibiliteten som følger av reglene i domstoloven beskrevet i dette punktet.

En omfattende bruk av de nevnte bestemmelsene for å øke fleksibiliteten, vil i tillegg kunne medføre store lokale forskjeller sammenlignet med endringer i strukturen, idet det i stor grad vil være opp til den enkelte domstol å vurdere for eksempel hvorvidt det er hensiktsmessig å avgi ressurser til en annen domstol i en periode. Det er etter departementets syn behov for en mer helhetlig løsning enn hva domstollovens bestemmelser kan gi.

I kontroll- og konstitusjonskomiteens høring 14. januar 2020 advarte Domstoladministrasjonen mot å anta at økte ressurser ville løse utfordringene i domstolene. Departementet mener, i likhet med Domstoladministrasjonen, at dagens struktur er til hinder for effektiv ressursutnyttelse. Økte bevilgninger til domstolene, uten samtidig å legge til rette for økt fleksibilitet mellom domstolene, kan øke det effektiviseringspotensialet som Riksrevisjonen kritiserer at ikke er utnyttet bedre. Det er heller ikke bærekraftig å investere i en struktur hvor flere tingretter allerede har flere årsverk enn det saksmengden skulle tilsi. Selv om økte bevilgninger isolert sett kan bidra til å løse enkelte utfordringer, slik som høy bruk av dommerfullmektiger og lang saksbehandlingstid, vil dette samtidig innebære at domstoler som ikke har nok å gjøre opprettholdes med det samme lave sakstilfanget. Etter departementets vurdering vil det være en lite hensiktsmessig bruk av fellesskapets midler. Det er etter departementets syn nødvendig å endre strukturen for at domstolene skal kunne utnytte ressursene bedre. Økte bevilgninger til domstolene løser ikke alle de utfordringene domstolene står overfor, og gir ingen kvalitetsheving eller et bedret tjenestetilbud i hele landet.

I forbindelse med utbruddet av covid-19 fikk domstolene en tilleggsbevilgning til midlertidige dommerstillinger og leie av lokaler for å redusere restanser og øke saksavviklingen. I Prop. 1 S (2020–2021) foreslår regjeringen å videreføre økningen til dommerstillinger. Regjeringen foreslår at bevilgningsøkningen til stillinger er en varig økning i budsjettene til domstolene for å bidra til restansenedbygging og kortere saksbehandlingstid. Endringer i strukturen utgjør

sammen med bemanningsøkningen og satsingen på domstolene en helhetlig styrking av domstolene som vil sette domstolene i stand til å nå Stortingets mål for saksbehandlingstid.

Departementet mener rapporten fra Metier, omtalt i punkt 2.4, viser at ABE-reformen har fungert etter sin hensikt i domstolene. Domstolene har klart å redusere bemanningskostnadene uten at det har gått på bekostning av kjernevirksomheten: Antall dommerårsverk og utredere har økt. Departementet er likevel enig med Metier i at det er behov for mer omfattende effektiviserings tiltak i domstolene i fremtiden.

Departementet er enig med kommisjonen i at større rettskretser kan jevne ut forskjeller i befolkningsvekst, saksinngang og arbeidsbelastning. Med større rettskretser vil dommerressursene i den enkelte domstol kunne brukes der saksinngangen og arbeidsbelastningen tilsier det, og dermed redusere uheldige forskjeller tingrettene imellom. Departementet er på denne bakgrunn enig med kommisjonen og flere av høringsinstansene i at større rettskretser er nødvendig for å øke fleksibiliteten og slik avhjelpe mange av utfordringene domstolene står overfor i de kommende årene.

### 3.4.8 Effektive domstoler

Departementet merker seg at resultatene fra Riksrevisjonens effektivitetsanalyse sammenfaller med resultatene fra effektivitets- og produktivitetsanalysen Frischsenteret har gjennomført på oppdrag fra Domstolkommisjonen. Analysen viser at tingretter med fem årsverk eller færre har lavere produktivitet enn tingretter med flere årsverk. Departementet understreker at produktiviteten må sees i sammenheng med saksinngangen. Mange mindre domstoler har ikke tilstrekkelig sakstfang for den minimumsbemanningen som må opprettholdes for å sikre forsvarlig drift, samtidig som større domstoler er underbemannet. Dette bidrar til variasjon mellom tingrettene i saksbehandlingstid og produktivitet. En sammenligning av nabodomstolene Bergen tingrett og Hardanger tingrett illustrerer dette. Bergen tingrett er den største fullfaglige tingretten, og hadde ifølge Riksrevisjonens undersøkelse et gjennomsnittlig effektiviseringspotensial på mellom null og ti prosent i perioden 2014 til 2018. Hardanger tingrett er en av de minste tingrettene, og hadde ifølge Riksrevisjonens undersøkelse et gjennomsnittlig effektiviseringspotensial på mellom 20 og 30 prosent i samme periode. Bergen tingrett

hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 6,1 måneder i straffesaker (meddommersaker) i 2018, mens Hardanger tingrett hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 3,1 måneder samme år. Det er denne typen forskjeller, hvor man innenfor noen rettskretser har kort saksbehandlingstid og ledig kapasitet til å behandle flere saker, mens man innenfor andre rettskretser har høy saksbehandlingstid og liten kapasitet, departementet ønsker å utligne med sin anbefaling.

Etter departementets vurdering kan domstolene ikke utnytte det fulle effektiviseringspotensialet Riksrevisjonen peker på, uten endringer i strukturen. Det viktigste grepet for å utnytte effektiviseringspotensialet og utjevne produktivitetsforskjellene er etter departementets oppfatning å utvide rettskretsene. Departementet viser i den forbindelse til at en samlet kontroll- og konstitusjonskomité også mener at det finnes grunn til å se på hvordan fleksibiliteten kan økes gjennom enkelte strukturendringer som større rettskretser. Departementet viser videre til Domstoladministrasjonens hørings svar, hvor Domstoladministrasjonen legger til grunn at departementets forslag til nye rettskretser kan medføre en effektivisering på seks prosent.

Større rettskretser øker fleksibiliteten i domstolene i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger, ved at domstolenes ressurser kan brukes der det er behov. Dette vil gi mer effektive domstoler. Større rettskretser vil også gi likere saksvækst, som vil utjevne produksjonsforskjellene og gi likere saksbehandlingstid. I et likebehandlingsperspektiv er dette viktig. Større rettskretser kan også bidra til at domstolene blir mer robuste med hensyn til sykdomsfravær og andre planlagte eller uforutsette driftsforstyrrelser, slik at dette i mindre grad vil påvirke saksavviklingen. Større organisasjoner gjør det også mulig å overbooke rettsmøter for å begrense konsekvensene avlysninger og utsettelse har for saksavviklingen.

Sakssammensetningen i den enkelte domstol kan medføre at én domstol har for stor beholdning, mens nabodomstolen har ledig kapasitet. Ytre omstendigheter, så som koronasituasjonen, kan også treffe domstolene ulikt. For eksempel kan antallet saker knyttet til grensekryssende kriminalitet gå ned, slik at domstolene som ville behandlet disse sakene får frigjort kapasitet. I slike tilfeller mener departementet at den ledige kapasiteten bør utnyttes ved andre rettssteder. Større rettskretser vil i disse situasjonene bety at kapasiteten kan flyttes mellom rettsstedene etter som behovet endrer seg.

### 3.4.9 Sterke fagmiljøer

De langt fleste sakene i domstolene avgjøres i tingrettene. Det er derfor avgjørende for rettsikkerheten at sakene i tingrettene behandles av dommere som er faglig oppdatert, som kan sikre rimelig fremdrift og som kan treffe velbegrunnede avgjørelser, og at det stilles høye faglige krav til dommerne. Høy kvalitet på avgjørelsene fra de underliggende instansene er dessuten viktig for at Høyesterett skal ha et best mulig grunnlag for å treffe sine avgjørelser i de sakene som ankes videre, slik Høyesterett selv er inne på i sitt høringssvar.

Sakene i domstolene blir stadig mer komplekse og tidkrevende, blant annet som følge av internasjonaliseringen av retten og utviklingen i samfunnet for øvrig. Selv om enkeltsakene avgjøres av den enkelte dommer og det i mange saker er bedømmelsen av faktiske forhold som byr på de største utfordringene, er det viktig med et sterkt fagmiljø rundt enkeltdommerne, som for eksempel kan gi innspill til relevante rettskilder og diskutere generelle problemstillinger. I tillegg bør kollegiet være stort nok til at det er rom for at dommerne kan tilegne seg ny kunnskap gjennom kurs, videreutdanning og lignende. For at kvaliteten i domstolene skal opprettholdes er det behov for slik formell kompetanseutvikling i form av opplæring og etterutdanning, i tillegg til uformell erfaringsutveksling og kompetanseutvikling dommerkolleger imellom. Dette krever sterke fagmiljøer. Departementet er enig med kommisjonen og flere av høringsinstansene i at fagmiljøene best kan styrkes gjennom å etablere større organisasjoner, hvor ulike former for kvalitetsfremmende tiltak lettere kan gjennomføres. For eksempel gjelder dette målrettede opplærings- og etterutdanningsprogrammer innad i den enkelte domstol, og mer kompetanse å trekke på i den uformelle daglige erfaringsutvekslingen. Større organisasjoner gir videre bedre muligheter for moderat spesialisering, herunder spesialkompetanse i barnesaker, se nærmere i punkt 3.4.6. Større rettskretser, med flere dommere i den enkelte rettskrets enn i dag, legger også til rette for å redusere bruken av dommerfullmektiger i saker som ifølge lov og rundskriv skal behandles av embetsdommere. Som Advokatforeningens lovutvalg for strafferett og straffeprosess (se Advokatforeningens høringssvar) påpeker, vil advokater og andre aktører som jevnlig opptre for særlig de små domstolene i praksis forholde seg til svært få dommere i sitt virke, noe som kan påvirke aktørene og deres opptreden. Større rettskretser vil

medføre at aktørene vil få en større rullering på hvilke dommere de møter, noe som vil være en styrke for domstolens uavhengighet og som kan bidra til mer likebehandling. Bhuller og Sigstads funn kan også tyde på at større rettskretser vil bidra til en likere behandling av sakene. Departementet merker seg at undersøkelsen har fått kritikk i høringen. Departementet bemerker likevel at enkelte høringsinstanser, som for eksempel Troms og Finnmark statsadvokatembeter, viser til at funnene til Bhuller og Sigstad understøttes av de erfaringene statsadvokatembetet selv har gjort seg, som ikke lar seg underbygge av statistikk.

Dommerne i tingretten er i all hovedsak generalister, og prinsippet om allmenne domstoler og generalistdommere anses som en garanti for uavhengige domstoler, rettsenhet og domstolenes forståelse for og kommunikasjon med omverdenen. Tingrettene har likevel innslag av spesialisering i form av særskilte verneting og moderat spesialisering. Særskilte verneting innebærer at bestemte sakstyper etter loven skal behandles i bestemte tingretter, slik som for eksempel at alle patentsaker skal behandles av Oslo tingrett, jf. patentloven § 63. Med moderat spesialisering menes ordninger for saksfordeling i hver enkelt domstol som åpner for innslag av spesialisering i dommernes portefølje, det vil si overtildeling av enkelte sakstyper. Det vises til strukturutredningen punkt 14.3.2.

I tingretter med få dommere og små fagmiljøer er det begrensede muligheter til å gjennomføre moderat spesialisering. Noen høringsinstanser har, blant annet når det gjelder behandlingen av barnesakene, vist til at prinsippet om generalistdommere står sterkt i Norge og internasjonalt. Etter departementets syn står ikke prinsippet om generalistdommere og moderat spesialisering i et motsetningsforhold. Europarådets Consultative Council of European Judges (CCJE) har påpekt at retten har blitt så kompleks at en høyere grad av spesialisering innenfor enkelte rettsområder kan være nødvendig for å gjøre forsvarlige vurderinger. Moderat spesialisering kan også føre til en raskere behandling av saken og dermed lavere kostnader for partene, fordi en dommer som fra før er godt kjent med et konkret rettsområde ikke bruker like lang tid på å sette seg inn i komplekse problemstillinger som en dommer uten slik kompetanse. Departementet er enig med Domstolkommisjonen i at det er uheldig både for brukerne og for dommerne at ikke alle dagens tingretter har mulighet til å utvikle faglig spisskompetanse innen særskilte rettsområder. Med større rettskretser vil dommere med mode-

rat spesialisering innenfor et gitt rettsområde kunne tildeles saker på alle rettsstedene som hører under den aktuelle tingretten. Dermed vil publikum på samtlige rettssteder ha tilgang på spisskompetansen som følger av moderat spesialisering, i motsetning til i dag hvor man bare har tilgang til slik kompetanse i enkelte rettskretser. Moderat spesialisering bidrar også til å gjøre domstolene konkurransedyktige overfor andre tvisteløsningsmekanismer, som for eksempel voldgift.

Departementet vil nå sende på høring et høringsnotat med forslag til endringer i tvisteloven, hvor det blant annet foreslås endringer i reglene om rettsmekling. Formålet er å utnytte potensialet som ligger i rettsmeklingsordningen og bidra til at tvister som er egnet for det kan løses på et så tidlig stadium som mulig. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at økt bruk av rettsmekling kan bidra til å effektivisere saksbehandlingen. I saker hvor det ligger til rette for mekling varierer prosentandelen meklede saker fra null til 36 prosent blant tingrettene, ifølge tall fra Domstoladministrasjonen for 2018. I lagmannsrettene er andelen meklede saker lavere, mellom én og tolv prosent i samme periode, men bruken er økende. Andelen meklede saker som endte med forlik er gjennomgående godt over 50 prosent – rundt 70 til 80 prosent i de fleste tingrettene og lagmannsrettene. Tatt i betraktning at rettsmekling ofte er raskere og billigere for partene enn ordinær domstolbehandling, indikerer de høye forlikstallene at denne tvisteløsningsformen har et stort effektiviserende potensiale. Som Riksrevisjonen påpeker, gjennomfører mindre tingretter rettsmekling i mindre grad enn større tingretter. Variasjonene i bruk av rettsmekling må sees i sammenheng med reglene om habilitet. En dommer som har vært rettsmekler i en sak kan bare delta i den videre behandlingen av saken dersom partene ber om det, og dommeren selv finner det ubetenkelig. Det kan innebære, som kommisjonen og blant andre Næringslivets Hovedorganisasjon peker på, at det i enkelte mindre domstoler ikke tilbys rettsmekling. Rettsmekling er en raskere, billigere og mer skånsom form for tvisteløsning enn alminnelig domstolbehandling. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det er uheldig at flere domstoler ikke gjennomfører rettsmekling og at publikum har ulik tilgang til dette tilbudet. Etter departementets syn er adgangen til et tilbud om rettsmekling en av flere årsaker til at det er behov for å gjøre endringer i dagens struktur. Større rettskretser vil legge til rette for at tingrettene i hele landet kan tilby og gjennomføre rettsmekling i større grad.

Det må erkjennes at også en fysisk samling av fagmiljøene innenfor den enkelte rettskrets i henhold til kommisjonens forslag må antas å ville gi et enda større faglig utbytte for de ansatte i domstolene enn dersom alle rettsstedene opprettholdes innenfor større rettskretser. Dette hensynet må imidlertid veies opp mot andre hensyn, særlig hensynet til tilgjengelighet. Etter departementets syn vil mange av fordelene med større fagmiljøer gjøre seg gjeldende selv om dommerne vil være spredt, slik som økte muligheter for spesialisering og faglig utvikling. Muligheten til å være del av et større fagmiljø kan også innvirke positivt på rekrutteringen. Når dommere ved ulike rettssteder tilhører samme organisasjon og kollegium må man videre kunne legge til grunn at også den mer uformelle erfaringsutvekslingen vil flyte mer sømløst mellom rettsstedene enn med dagens atskilte organisasjoner. Departementets anbefaling innebærer også at enedommerembetene, med de sårbarhetene som følger av at domstolen bare har én embetsdommer – sorenskriveren, blir erstattet med større kollegiale retter, slik det ble tatt til orde for allerede på 1980-tallet.

#### 3.4.10 Tilgjengelige domstoler

En rekke høringsinstanser har uttrykt bekymring for blant annet flytting av advokatkontorer og forsterkede sosioøkonomiske forskjeller mellom distriktene og sentrale strøk dersom rettssteder legges ned. Enkelte høringsinstanser har også uttrykt bekymring for hvilken betydning eventuelle nedleggelse av lokale rettssteder vil ha for interessen for å la seg oppnevne til meddommerutvalgene og for vitnestøtteordningen. Flere høringsinstanser er bekymret for lang reisevei og tap av kompetansearbeidsplasser. Selv om brukerne vil ha relativt kort reisevei også med kommisjonens forslag, og de færreste har behov for å oppsøke en domstol (flere ganger) i løpet av livet, har departementet forståelse for disse innvendingene mot å legge ned et så stort antall rettssteder som kommisjonen foreslår.

Etter departementets vurdering bør hensynet til nærhet, lokal forankring og kompetansearbeidsplasser i hele landet veie tungt. Ved å utvide rettskretsene, men opprettholde alle rettsstedene, beholder distriktene viktige kompetansearbeidsplasser, samtidig som de får tilgang til mer kompetanse og større kapasitet. Dette vil etter departementets syn styrke sentrale funksjoner i distriktene, og ivareta de ulike faktorene som påvirker brukernes tillit til domstolene. Det vil også ivareta behovet for nærhet av hensyn til

sakstyper og brukere som særlig trenger dette, herunder barnesaker, saker om fast eiendom og saker som involverer personer med tunge utfordringer som ofte møter i retten.

Det er av disse grunnene departementet anbefaler å endre rettskretsene, men å beholde alle dagens rettssteder, i tråd med forslaget i høringsbrevet. I motsetning til kommisjonen foreslår ikke departementet å fastsette hovedrettssteder. Departementets anbefaling legger derfor ikke føringer for hvor domstollederen skal ha sitt daglige arbeidssted, og innebærer at rettsstedene i den nye strukturen vil være likestilte. Domstollederens kontorsted trenger ikke å være på det største rettsstedet i rettskretsen eller i det mest befolkningstette området i rettskretsen. Departementet forutsetter at domstollederen har tilstedeværelse på alle rettsstedene i rettskretsen, og at aktivitet opprettholdes på alle rettsstedene. Strukturendringene departementet anbefaler vil derfor ikke endre grunnlaget for lokale tjenestetilbud relatert til domstolene, slik som advokattilbudet, i nærheten av de eksisterende rettsstedene, slik for eksempel Copenhagen Economics antyder.

Meddommere spiller en viktig rolle i rettsystemet vårt, og antas å være en av grunnene til at domstolene i Norge har høy tillit i befolkningen. Trekningskretsen for meddommerutvalgene kan deles i flere trekningskretser etter reglene i domstolloven § 86 første ledd annet punktum. Etter annet ledd trekkes meddommerne på tilfeldig måte blant alle som er registrert i utvalgene i trekningskretsen der rettsmøtet skal avholdes. Etter som rettsstedene opprettholdes i departementets forslag, vil dagens trekningskretser for meddommerutvalgene i det vesentlige kunne bestå, slik at meddommernes reiseavstand blir den samme som i dag i den nye strukturen, og rekrutteringsgrunnlaget vil være det samme. At meddommerne fortsatt vil kunne trekkes fra samme geografiske område har også en side til prinsippet om at man skal dømmes av sine likemenn, som med sin virkelighetsforståelse skal kunne fungere som et korrektiv for fagdommerne.

I punkt 6.3 fremmer departementet forslag om behandling av saker der de geografisk hører hjemme. Dette vil bidra til å sikre at det opprettholdes drift på hvert enkelt rettssted etter reformen. Lovendringen utfyller dermed anbefalingen om ny domstolstruktur, ved å bidra til å sikre nærhet til domstolene og kompetansearbeidsplasser i hele landet. Departementet har vurdert å foreta ytterligere regelverksendringer for å fremme disse formålene, for eksempel å synliggjøre i dom-

stolloven § 25 at reisebelastningen bør påhvile dommeren i saker som behandles andre steder i rettskretsen, slik kommisjonen foreslår på s. 64 i strukturutredningen. Av hensyn til domstolledernes styringsrett og behovet for fleksibilitet, har departementet ikke foreslått dette i denne omgang. Domstolenes prinsipielle uavhengighet berøres uansett ikke av de foreliggende forslagene.

### 3.4.11 Domstolledelse

Departementet slutter seg til kommisjonens beskrivelse av utviklingen av domstollederrollen i strukturutredningen punkt 16.1.

Domstolledere har et selvstendig ansvar for å føre tilsyn med sakenes fremdrift. Riksrevisjonen konstaterer at virkemidlene i straffeprosessloven og tvisteloven som skal bidra til sakens fremdrift bare benyttes i begrenset grad i domstolene i dag. I større rettskretser vil lederoppgavene i mange tingretter kunne fylle en hel stilling, i motsetning til i dagens struktur, hvor dømmende virksomhet er en vesentlig del av domstollederens arbeidsoppgaver. Det kan igjen bidra til at domstolleders ansvar for forsvarlig fremdrift blir lettere å ivareta og følge opp.

Lederrollen i domstolene er i stadig utvikling, og særlig i de større domstolene er ledelse og administrasjon en stor del av rollen som domstolleder også innenfor dagens struktur, uten at dette utgjør en hindring for god domstolledelse. En domstolleder har normalt erfaring fra dømmende virksomhet, og kan tilegne seg innsikt i den daglige dømmende virksomheten uten selv å dømme i enkeltsaker. Mange rettskretser vil i alle tilfeller fortsatt være av en slik størrelse i den anbefalte strukturen at dømmende virksomhet vil bestå som en stor del av domstollederrollen. En struktur med færre og større enheter vil etter departementets syn likevel kunne gjøre domstollederstillingene mer attraktive og legge til rette for mer profesjonalisert ledelse.

En utvidelse av rettskretsene vil gi færre ledere, og dermed flere ordinære dommere. I rettskretser med flere rettssteder kan det likevel være hensiktsmessig med avdelingsledere som kan ivareta den daglige ledelsen på de større rettsstedene hvor domstollederen ikke har sitt kontorsted. Dette vil også bidra til å gjøre ledergruppen i den enkelte rettskrets mer robust, slik blant andre Lofoten tingrett og Salten tingrett påpeker i sitt felles hørings svar.

Tingrettene vil også i ny struktur utgjøre langt mindre organisasjoner enn politidistriktene, med

sorenskriveren og eventuelle avdelingsledere som de to aktuelle ledelsesnivåene. Slik departementet ser det har ikke ledelsesstrukturen i politiet overføringsverdi til domstolene. Et høyt antall rettssteder innenfor en rettskrets, eventuelt med mange avdelingsledere, vil likevel etter departementets vurdering kunne medføre utfordringer for domstollederen. Domstollederne forutsettes å ha tilstedeværelse på alle stedene i rettskretsen, og med mange rettssteder vil det gå med mye tid til å reise, slik blant andre Domstoladministrasjonen bemerker vil kunne bli tilfellet med forslaget til Innlandet tingrett. Departementet anbefaler derfor en deling av denne rettskretsen, se nedenfor i punkt 3.4.13.

Med dagens ordning forholder Domstoladministrasjonen seg til mange domstolledere i første instans. Som kommisjonen peker på kan større og færre enheter forbedre og forenkle dialogen mellom Domstoladministrasjonen og domstollederne, og derved gi grunnlag for bedre ekstern lederstøtte. Departementet antar at risikoen for slike variasjoner som oppstod mellom domstolene under utbruddet av covid-19 ville vært betraktelig mindre i en struktur med færre rettskretser, som i større grad også tilrettelegger for en mer hensiktsmessig dialog mellom domstolledere og Domstoladministrasjonen. Færre domstolledere gjør det også enklere for Domstoladministrasjonen å støtte opp under og følge opp den enkelte domstolleder.

Flere høringsinstanser har innvendt mot større rettskretser at flere domstolledere er viktig for domstolenes uavhengighet og posisjon som statsmakt. Antallet rettskretser som foreslås både av kommisjonens flertall og i departementets alternative forslag, sikrer etter departementets oppfatning fortsatt spredning av makt. Ved å utnevne avdelingsledere vil ledergruppene i den enkelte rettskrets bli større og mer robuste, noe som etter departementets syn vil kunne bidra til å styrke domstolenes posisjon som statsmakt.

### 3.4.12 Den samiske dimensjonen

Det følger av Grunnloven § 108 at det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Grunnlovbestemmelsen må ses i sammenheng med Norges folkerettslige forpliktelser, da først og fremst FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, ILO-konvensjon nr. 169 og FN-dokumenter som FNs urfolkserklæring og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Domstolene er dermed forpliktet, både etter Grunnloven og folke-

retten, til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Et viktig formål med forslagene til strukturendringer er at brukerne har god tilgang til tvisteløsning av høy kvalitet, herunder for den samiske befolkningen. Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett er en av landets minste tingretter. Av hensyn til Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingretts særskilte kompetanse knyttet blant annet til samisk kultur og språk er departementet enig med kommisjonens flertall i at denne tingretten bør bestå som en egen domstol, fremfor å slås sammen med andre tingretter. Departementet støtter kommisjonens forslag om i stedet å utvide Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingretts rettskrets, ved å innlemme Sør-Varanger kommune. Reiseveien til tingretten for publikum i Sør-Varanger vil med det bli kortere enn i dag, og tingrettens særskilte kompetanse vil komme kommunens samiske befolkning til gode. Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett, som de senere år har hatt en nedgang i saksinngangen, vil dessuten bli styrket gjennom overtakelse av ansvaret som klageinstans for avgjørelser truffet av NAV Innkreving i Kirkenes. Innbyggertallet i rettskretsen til Ytre Finnmark tingrett, som Øst-Finnmark tingrett etter forslaget vil bli en del av sammen med Alta tingrett, Hammerfest tingrett og Kvæningen kommune, vil fortsatt være over det dobbelte av rettskretsen til Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett. Hensynet til å styrke den samiske dimensjonen bør etter departementet syn veie tungt, og overføring av Sør-Varanger kommune til Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett vil bidra til dette. En slik overføring vil også støtte opp under hensynene som lå til grunn ved opprettelsen av domstolen i 2004. Ved at rettskretsen til Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett utvides, legges det til rette for at domstolen kan videreutvikles som ressursdomstol.

Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett opplyser i sitt høringssvar at domstoloven § 38 i liten grad har vært brukt som grunnlag for å overføre samiske saker. Kommisjonen foreslår å endre domstoloven § 38 i tråd med forslaget i NOU 2016: 18 Hjertespråket – forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk. Forslaget går ut på at hensynet til samisk språkbruk trekkes eksplisitt frem i bestemmelsen som en særlig grunn som kan gjøre overføring til en annen domstol påkrevd eller hensiktsmessig. Hensynet til samisk språk og kultur er også etter dagens ord-

lyd et viktig hensyn som kan begrunne overføring av en sak til en domstol med samiskspråklig kompetanse etter § 38. Denne adgangen bør etter departementets syn benyttes i større grad. Overføring av saker etter domstoloven § 38 forutsetter imidlertid blant annet at begge parter gis anledning til å uttale seg om overføringen. Departementet vil i oppfølgingen av kommisjonens andre og siste delutredning foreta en vurdering av forslaget til endring i domstoloven § 38, som ett av flere mulige virkemidler for å sikre at samisk rett og samiske hensyn behandles og ivaretas med høy kvalitet i domstolene. I den sammenheng vil departementet vurdere også andre endringer i vernetingsreglene av hensyn til den samiske dimensjonen, herunder om det er behov for en mer fleksibel bestemmelse enn det som følger av en slik justering av domstoloven § 38 som er foreslått i NOU 2016: 18 Hjertespråket.

### 3.4.13 Rettskretsinnndeling og lokalisering

Departementet er enig med Domstolkommisjonen i at hensynene til fleksible organisasjoner og sterke fagmiljøer tilsier at organisasjonene bør ha en størrelse på minst ti dømmende årsverk, samt et tilstrekkelig antall saksbehandlere, IKT-medarbeidere og sikkerhetspersonale til å gi et helhetlig og godt domstoltilbud til publikum. Dette er i samsvar med Særdomstolsutvalgets anbefalinger om at hver tingrett bør ha anslagsvis ti dømmende årsverk for å kunne oppnå et sterkt fagmiljø i barnesaker. Det er også i samsvar med blant andre Dommerforeningens standpunkt i høringen om at en tingrett som hovedregel ikke bør ha mindre enn åtte til ti dømmende årsverk. Etter departementets vurdering representerer kommisjonens forslag til rettskretser en hensiktsmessig balansering av hensynene til kvalitet, effektivitet og tilgjengelighet. Departementet har derfor tatt utgangspunkt i de 22 tingrettene i kommisjonens forslag. Rettskretsene i Finnmark er omtalt i punkt 3.4.12. Rettskretsene Østfold og Romerike behandles i punkt 3.5.

Dersom strukturendringene som er beskrevet i meldingsdelen blir gjennomført, vil de ansattes arbeidssted være rettskretsen, ikke rettsstedet. Hvilke dommere som skal arbeide hvor avgjøres av domstolleder. Endringene i rettskretsene er ikke til hinder for etterfølgende lokale initiativ til samlokalisering eller annet fremtidig utviklingsbehov. På bakgrunn av erfaringer fra tidligere prosesser med lokale initiativ til frivillige sammenslåinger finner departementet grunn til å oppstille noen kriterier for å presisere hva som oppfyller

kravet til lokal enighet om samlokalisering. Et utgangspunkt bør i den forbindelse være at det ikke vil være tilstrekkelig at domstollederen ønsker samlokalisering. Etter departementets syn bør en samlokalisering også ha bred støtte blant de ansatte i domstolen. Andre berørte aktører, herunder kommunene og advokatene i rettskretsen, må også høres i prosessene. I alminnelighet må det kreves bred lokal støtte til samlokalisering også fra de berørte kommunene og aktørene. Kravet om bred lokal tilslutning skal likevel ikke forstås slik at alle må være enige, men berettigede motforestillinger fra sentrale berørte aktører må tillegges vekt. Prosessene må være brede og åpne, slik at det er mulig å dokumentere at kravet om lokal enighet er oppfylt. De samme kriteriene bør også gjelde for eventuelle fremtidige sammenslåinger.

Noen høringsinstanser har påpekt at forslaget til nye rettskretser ikke følger fylkesgrensene eller forvaltningsstrukturen for øvrig. Dette skyldes at kommisjonens forslag tar utgangspunkt i dagens domstolstruktur. Historisk har den dømmende makt i førsteinstans vært knyttet til enkeltdommere, og når saksinngangen har blitt for stor for én dommer har rettskretsen tradisjonelt blitt delt i to. En fullstendig ny rettskretsinnndeling basert på forvaltningsstrukturen for øvrig fremfor den eksisterende inndelingen, ville bli svært krevende å gjennomføre, idet det ville kreve oppbygging av helt nye organisasjoner fremfor sammenslåinger av eksisterende organisasjoner. Saksinngang er fortsatt et viktig moment for inndelingen i rettskretser, og det samme er reisetid. Disse hensynene er tillagt stor vekt i departementets anbefaling om nye rettskretser.

Flere høringsinstanser har gitt innspill til justeringer av de konkrete rettskretsforslagene, herunder om samlokalisering av enkelte av dagens domstoler, for eksempel av Jæren tingrett og Stavanger tingrett. Noen høringsinstanser har foreslått utvidelse av konkrete eksisterende rettskretser, deriblant rettskretsene til Namdal tingrett og Søre Sunnmøre tingrett. Slike endringer kan etter departementets syn bidra til å løse noen av utfordringene og skape jevnere domstoler. Flere steder vil det imidlertid skape enda større reiseavstander, og forslagene mangler etter departementets syn den helhetlige tilnærmingen som kommisjonens forslag til rettskretser bygger på. Departementet har ikke funnet grunn til å gjøre større endringer i rettskretsene kommisjonen opprinnelig har foreslått, men enkelte konkrete rettskretser kommenteres likevel i det følgende.



### *Hordaland tingrett*

Hardanger tingretts rettskrets dekker i dag kommunene Eidfjord, Kvam, Ullensvang og Ulvik. Kommisjonen foreslår at Ullensvang kommune blir en del av rettskretsen til Haugaland og Sunnhordland tingrett, mens kommunene Eidfjord, Kvam og Ulvik blir en del av Hordaland tingrett. Departementet la kommisjonens forslag til grunn for sitt forslag i høringsbrevet 2. mars 2020. Etter en nærmere vurdering har imidlertid departementet kommet til at Ullensvang kommune bør inngå i rettskretsen til Hordaland tingrett. Departementet ser det som mest naturlig og hensiktsmessig at alle kommunene i dagens Hardanger tingrett tilhører Hordaland tingrett. Ullensvang kommune ligger, i likhet med de øvrige kommunene som i dag hører til Hardanger tingrett, i Vestland fylke, Vest politidistrikt og Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter. En tilordning som foreslått her samsvarer dermed også best med den øvrige forvaltningsstrukturen og de foreslåtte navnene på rettskretsene.

### *Innlandet tingrett*

Dersom kommisjonens forslag til Innlandet rettskrets gjennomføres, og alle rettsstedene opprettholdes innenfor denne domstolen, vil tingretten ha virksomhet på seks rettssteder. Departementet er enig med Domstoladministrasjonen og flere andre høringsinstanser i at dette vil kunne by på store utfordringer for domstollederen i form av omfattende reisevirksomhet, og gjøre det vanskelig for medarbeiderne å etablere en følelse av tilhørighet til et samlet domstolfellesskap. Departementet slutter seg derfor til Domstoladministrasjonens forslag om å dele denne rettskretsen i Vestre Innlandet rettskrets og Østre Innlandet rettskrets, i utgangspunktet med tre rettssteder i hver rettskrets.

Flere høringsinstanser bemerker at Valdres-regionen organisatorisk hører til Innlandet – både til fylket og politidistriktet. Departementet er enig med høringsinstansene i at geografien og forvaltningsstrukturen for øvrig taler for å innlemme Valdres tingrett i nye Vestre Innlandet rettskrets i stedet for i Buskerud rettskrets. En slik justering vil også bidra til at fagmiljøet i Vestre Innlandet tingrett blir større, og dermed tilrettelegge bedre for blant annet moderat spesialisering og økt fleksibilitet. Justeringen vil også innebære at Buskerud tingrett får fire rettssteder i stedet for fem, noe som antas å være lettere å håndtere for domstolledelsen, og som vil bidra til å skape et

mer samlet domstolfellesskap i Buskerud tingrett. I Vestre Innlandet rettskrets vil det med denne anbefalingen dermed bli fire rettssteder.

### *Oslo tingrett*

Departementet viser til at spørsmålet om spesialdomstoler versus fullfaglige domstoler er utredet en rekke ganger og at både regjeringen og Stortinget har gitt sin tilslutning til at domstolene bør være fullfaglige, se St.meld. nr. 23 (2000–2001) og Innst. S. nr. 242 (2000–2001).

Domstolkommisjonen viser til at Oslo byfogdembete ikke ble slått sammen med Oslo tingrett da de øvrige spesialdomstolene ble slått sammen med de lokale byrettene, fordi det ble ansett å være behov for en egen organisasjonsgjennomgang som kunne klarlegge Oslo byretts daværende problemer med sakshåndtering. Til dette vil departementet bemerke at Oslo tingrett ikke lenger har de samme problemene med sakshåndteringen som byretten hadde, og at hensynet til saksavviklingen derfor ikke lenger gjør seg gjeldende som argument mot en sammenslåing med Oslo byfogdembete. Som kommisjonen påpeker, holder begge domstoler til i Oslo tinghus, og departementet er enig med kommisjonen i at en sammenslåing vil gi en mer fleksibel og effektiv ressursutnyttelse i bruken av tinghuset, i tillegg til økt fleksibilitet i form av at ressurser vil kunne forflyttes mellom saksområdene ut fra saksinngangen til enhver tid.

Når det gjelder flere av høringsinstansenes bekymringer knyttet til den sammenslåtte tingrettens størrelse, vil departementet bemerke at Administrativt forskningsfond (AFF) i 2013 på oppdrag fra Domstoladministrasjonen gjorde en vurdering av hva som er å anse som hensiktsmessige størrelser på domstolene i en fremtidig sogneinndeling i Oslo-regionen. I konklusjonen skriver AFF:

«Med de hensyn som er beskrevet over mener vi at en domstol kan fungere med en ledermodell med to nivå (for dommerne) med opp til 400–500 medarbeidere totalt. Blir domstolen større enn dette, bør man trolig dele domstolen i underliggende enheter med klart avgrensede ansvar, eksempelvis etter geografiske inntak, funksjon eller annet. Det vil medføre at det opprettes et ekstra ledernivå under domstolleder bestående av to eller flere ledere som igjen leder sin ledergruppe bestående av avdelingsledere.

Etter AFFs vurderinger betyr dette at alle domstoler i Oslo-regionen har et vesentlig rom

for å bli større, også Oslo tingrett som i dag er den største domstolen i regionen. Det avgjørende vil være at man tar hensyn til og ivaretar de utfordringer og muligheter som knyttes til organisatorisk vekst og størrelse.»

Departementet legger til grunn at organiseringen i avdelinger i Oslo tingrett vil videreføres også i en større organisasjon, noe som vil ivareta hensynet til nærhet mellom ledelse, dommere og saksbehandlere. En sammenslått domstol vil ha rundt 280 ansatte, altså langt færre enn det AFF mener kan fungere, og skal betjene Oslo kommunes ca. 690 000 innbyggere. Til sammenligning betjener for eksempel Helsingfors tingsrett den finske hovedstadens 650 000 innbyggere med 350 ansatte. En sammenslått domstol i Oslo vil ikke utgjøre en uvanlig stor domstolorganisasjon for en hovedstad i nordisk skala, heller ikke sammenlignet med andre offentlige virksomheter. Slik departementet ser det, er ikke størrelsen på den sammenslåtte domstolen i seg selv et viktig argument mot en eventuell sammenslåing.

Etter departementets syn vil en sammenslåing kunne gjøre domstolen mer brukervennlig, både fordi det bare vil være én alminnelig domstol i førsteinstans å forholde seg til i Oslo, og fordi man vil kunne ha en mer helhetlig tilnærming i disse sakene i en alminnelig domstol, slik dommer Johansen i Oslo byfogdembete peker på i sitt høringssvar. Med en sammenslått domstol vil man videre kunne oppnå administrative besparelser i form av for eksempel felles administrasjon og ekspedisjon, og det vil være behov for kun én sorenskriver og én direktør, i stedet for to. Sammenslåing kan også føre til en bedre utnyttelse av tinghuset og rettssalene. I dag kan det for eksempel være tomme rettssaler i én av domstolene, mens rettssalene i den andre er overbooket.

En rekke høringsinstanser, deriblant Oslo byfogdembete selv og ulike representanter for Oslos advokatmiljø som hyppig er i kontakt med byfogdembetet i sin arbeidshverdag, har særlig innvendt mot en sammenslåing at spesialkompetansen hos byfogdembetet vil bli svekket ved en sammenslåing, og at en sammenslåing vil kunne medføre lengre saksbehandlingstid innenfor byfogdembetets saksområder. Departementet har forståelse for disse synspunktene, men etter departementets syn kan dette avhjelpest ved at byfogdembetets saksområder legges til én eller flere egne avdelinger i Oslo tingrett. Departementet er enig med kommisjonen og flere av høringsinstansene i at en sammenslåing ikke er til hinder for at begge domstolenes funksjon som

kompetansesentre videreføres. For å ivareta denne funksjonen for byfogdembetets vedkommende, er en avdelingsvis organisering av byfogdembetets saksområder et nærliggende virkemiddel. Dette vil etter departementets syn bidra til å videreføre den særskilte kompetansen byfogdembetet besitter på sine områder i dag. Etter departementets syn er det ikke et motsetningsforhold mellom fullfaglige domstoler og spesialkompetanse. Som Oslo tingrett er inne på i sitt høringssvar, kan Domstoladministrasjonen i medhold av domstoloven § 19 fjerde ledd opprette en egen rettsavdeling i tingretten, hvor domstollederen kan bestemme at sakene som nå behandles av byfogdembetet skal behandles. Departementet legger videre til grunn at tidsaspektet i sakene innenfor byfogdembetets saksområder fortsatt vil vektlegges og prioriteres i en større organisasjon.

Departementet anbefaler på denne bakgrunn en sammenslåing av Oslo tingrett og Oslo byfogdembete, i tråd med kommisjonens forslag. Departementet forutsetter at byfogdembetets saksområder organiseres i én eller flere egne avdelinger i Oslo tingrett.

#### *Salten tingrett*

Rødøy kommune tilhører i dag rettskretsen til Rana tingrett, som kommisjonen har foreslått at slås sammen med Alstahaug tingrett og Brønnøy tingrett til Helgeland tingrett. Departementet la kommisjonens forslag til grunn for sitt forslag i høringsbrevet 2. mars 2020. Etter en nærmere vurdering har imidlertid departementet kommet til at Rødøy kommune bør inngå i rettskretsen til Salten tingrett. Det vil, som Rødøy kommune selv påpeker i sitt høringssvar, gjøre det mulig å få felles forliksråd med kommunene Gildeskål og Meløy, som tilhører samme lensmannsdistrikt som Rødøy. Kommunen peker også på at samkjøring av lensmannsdistrikt og rettskrets vil gjøre at fengslingsmøter, rettssaker og avhør kan gjennomføres i samme krets. En tilordning som foreslått her samsvarer dermed også best med den øvrige forvaltningsstrukturen i området.

#### *Særlig om navn på enkelte tingretter*

Språkrådet uttaler seg om kommisjonens flertalls forslag til navn på tingrettene i brev 1. september 2020, se punkt 3.3.13. Departementet mener at det som et utgangspunkt bør legges betydelig vekt på Språkrådets anbefalinger og retningslinjer. Etter som departementet anbefaler å opprettholde alle dagens rettssteder, og ikke foreslår å angi

hovedrettssteder, er det ikke grunnlag for å legge hovedrettsstedene til grunn for navnene på de enkelte rettskretsene. Departementet har derfor gjennomgående anvendt prinsippet om å legge så presise navn som mulig på områdene rettskretsene dekker til grunn, i tråd med Språkrådets anbefaling.

Departementet tilrår på denne bakgrunn at de foreslåtte rettskretsene Ytre Finnmark, Indre Finnmark, Midtre Hålogaland, Helgeland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Haugaland og Sunnhordland, Agder, Telemark, Vestfold, Buskerud, Vestre Innlandet, Østre Innlandet, Oslo samt Ringerike, Asker og Bærum navngis i henhold til kommisjonens forslag (Domstoladministrasjonens forslag, for tingrettene i Innlandets vedkommende).

Videre tilrår departementet at den foreslåtte Salten tingrett gis navnet Salten og Lofoten tingrett i henhold til Språkrådets anbefaling, fordi den anbefalte endringen gjør at navnet samsvarer bedre med rettskretsens geografiske utstrekning og rettsstedenes plassering. Tilsvarende tilrår departementet at den foreslåtte Troms tingrett gis navnet Nord-Troms og Senja tingrett. Departementet tilrår at Østfold tingrett gis navnet Søndre Østfold tingrett i henhold til Språkrådets anbefaling, ettersom rettskretsen bare omfatter den sørlige delen av det som tidligere utgjorde Østfold

fylke. Av samme grunn tilrår departementet at Follo tingrett gis navnet Follo og Nordre Østfold tingrett. Denne rettskretsen dekker det resterende av tidligere Østfold fylke, og rettsstedet på Mysen, som ligger i tidligere Østfold fylke, opprettholdes.

Departementet er enig med Språkrådet og fylkesrådmannen i Rogaland i at det er lite passende å kalle en tingrett som bare dekker «sør-fylket» i Rogaland for Rogaland tingrett. Departementet tilrår derfor at tingretten gis navnet Sør-Rogaland tingrett.

Innspillene fra Språkrådet og Glåmdal tingrett om å tilføye Glåmdal/Glåmdalen til det foreslåtte navnet på Romerike tingrett samsvarer etter departementets syn bedre med rettskretsens geografiske utstrekning og rettsstedenes plassering. Dagens tingrett benevnes med ubunden form. Dersom Glåmdal/Glåmdalen tas inn i navnet, kan det etter departementets syn være hensiktsmessig å opprettholde den innarbeidede skrivemåten. Departementet anbefaler derfor at tingretten gis navnet Romerike og Glåmdal tingrett.

#### *Oversikt over anbefalt ny tingrettsstruktur*

Tabell 3.1 viser departementets anbefalte nye tingrettsstruktur med 23 rettskretser.

Tabell 3.1 Oversikt over anbefalt tingrettsstruktur

Tingrett	Rettskrets (tidligere tingretter med tilhørende rettskretser)	Bemannede rettssteder	Kommuner
Ytre Finnmark	Alta Hammerfest/Hámmerfeasta Øst-Finnmark (eks. Sør-Varanger) Nord-Troms (kun Kvæningen)	Alta Hammerfest/ Hámmer- feasta Vadsø	Alta, Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Hammerfest/Hámmerfeasta, Hasvik, Kvæningen, Lebesby, Loppa, Måsøy, Nordkapp, Vadsø, Vardø
Indre Finnmark	Øst-Finnmark (kun Sør-Varanger) Sis-Finnmárkku diggegoddi/ Indre Finnmark	Deatnu/Tana	Deatnu/Tana, Guovdageaidnu/ Kautokeino, Kárašjohka/Karasjok, Porsángu/Porsanki/Porsanger, Unjárga/Nesseby, Sør-Varanger
Nord-Troms og Senja	Nord-Troms (eks. Kvæningen) Senja	Tromsø Finnsnes	Balsfjord, Bardu, Dyrøy, Gáivuotna/ Kåfjord/Kaivuono, Karlsøy, Lyngen, Målselv, Nordreisa/Ráisa/Raisi, Senja, Skjervøy, Storfjord/ Omasvuotna/Omasvuono, Sørreisa, Tromsø
Midtre Hålogaland	Trondenes Vesterålen Ofoten (eks. Hamarøy/Háb- mer)	Harstad/ Hárstták Sortland/ Suortá Narvik	Andøy, Bø, Evenes, Gratangen, Hadsel, Harstad/Hárstták, Ibestad, Kvæfjord, Loabák/Lavangen, Lødingen, Narvik, Salangen, Sortland/Suortá, Tjeldsund/ Dielddanuorri, Øksnes
Salten og Lofoten	Ofoten (kun Hamarøy/Háb- mer) Lofoten Salten	Svolvær Bodø	Beiarn, Bodø, Fauske/Fuosko, Flakstad, Gildeskål, Hamarøy/ Hábmer, Meløy, Moskenes, Rødøy, Røst, Saltdal, Steigen, Sørfold, Vestvågøy, Værøy, Vågan
Helgeland	Rana Alstahaug Brønnøy	Mo i Rana Sandnessjøen Brønnøysund	Alstahaug, Aarborte/Hattfjelldal, Bindal, Brønnøy, Dønna, Grane, Hemnes, Herøy (Nordland), Leirfjord, Lurøy, Nesna, Rana, Sømna, Træna, Vefsn, Vega, Vevelstad
Trøndelag	Namdal Inntrøndelag Fosen Sør-Trøndelag Nordmøre (kun Rindal)	Namsos/ Nåavmesjen- jaelmie Steinkjer Brekstad Trondheim	Flatanger, Frosta, Frøya, Grong, Heim, Hitra, Holtålen, Høylandet, Inderøy, Indre Fosen, Leka, Levanger, Lierne, Malvik, Melhus, Meråker, Midtre Gauldal, Namsos/ Nåavmesjenjaelmie, Namsskogan, Nærøysund, Oppdal, Orkland, Osen, Overhalla, Raarvihke/Røyrvik, Rennebu, Rindal, Røros, Selbu, Skaun, Snåase/Snåsa, Steinkjer, Stjørdal, Trondheim, Tydal, Verdal, Ørland, Åfjord

Tabell 3.1 Oversikt over anbefalt tingrettsstruktur

Tingrett	Rettskrets (tidligere tingretter med tilhørende rettskretser)	Bemannede rettssteder	Kommuner
Møre og Romsdal	Nordmøre (eks. Rindal) Romsdal Sunnmøre Søre Sunnmøre	Kristiansund Molde Ålesund Volda	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Hareid, Herøy (Møre og Romsdal), Hustadvika, Kristiansund, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørsta, Ålesund
Sogn og Fjordane	Sogn og Fjordane Bergen (kun Gulen)	Førde Sogndal	Askvoll, Aurland, Bremanger, Fjaler, Gloppen, Gulen, Hyllestad, Høyanger, Kinn, Luster, Lærdal, Sogndal, Solund, Stad, Stryn, Sunnfjord, Vik, Årdal
Hordaland	Bergen (eks. Gulen) Hardanger	Bergen Lofthus	Alver, Askøy, Austevoll, Austrheim, Bergen, Bjørnafjorden, Eidfjord, Fedje, Kvam, Masfjorden, Modalen, Osterøy, Samnanger, Ullensvang, Ulvik, Vaksdal, Voss, Øygarden
Haugaland og Sunnhordland	Sunnhordland Haugaland	Stord Haugesund	Bokn, Bømlo, Etne, Fitjar, Haugesund, Karmøy, Kvinnherad, Sauda, Stord, Suldal, Sveio, Tysnes, Tysvær, Utsira, Vindafjord
Sør-Rogaland	Stavanger Jæren Dalane	Stavanger Sandnes Egersund	Bjerkreim, Eigersund, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Sandnes, Sirdal, Sokndal, Sola, Stavanger, Strand, Time
Agder	Lister Kristiansand Aust-Agder	Farsund Kristiansand Arendal	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
Telemark	Vest-Telemark Aust-Telemark Nedre Telemark	Kviteseid Notodden Skien	Bamble, Drangedal, Fyresdal, Hjartdal, Kragerø, Kviteseid, Midt-Telemark, Nissedal, Nome, Notodden, Porsgrunn, Seljord, Siljan, Skien, Tinn, Tokke, Vinje
Vestfold	Vestfold	Tønsberg	Færder, Holmestrand, Horten, Larvik, Sandefjord, Tønsberg
Buskerud	Hallingdal Kongsberg og Eiker Drammen	Nesbyen Kongsberg Hokksund Drammen	Drammen, Flesberg, Flå, Gol, Hemsedal, Hol, Kongsberg, Krødsherad, Lier, Modum, Nesbyen, Nore og Uvdal, Rollag, Sigdal, Øvre Eiker, Ål

Tabell 3.1 Oversikt over anbefalt tingrettsstruktur

Tingrett	Rettskrets (tidligere tingretter med tilhørende rettskretser)	Bemannede rettssteder	Kommuner
Vestre Innlandet	Valdres Nord-Gudbrandsdal Sør-Gudbrandsdal Gjøvik (eks. Lunner)	Fagernes Vågåmo Lillehammer Gjøvik	Dovre, Etnedal, Gausdal, Gjøvik, Gran, Lesja, Lillehammer, Lom, Nord-Fron, Nord-Aurdal, Nordre Land, Ringebru, Sel, Skjåk, Søndre Land, Sør-Aurdal, Sør-Fron, Vestre Slidre, Vestre Toten, Vang, Vågå, Østre Toten, Øyer, Øystre Slidre
Østre Innlandet	Nord-Østerdal Sør-Østerdal Hedmarken	Tynset Elverum Hamar	Alvdal, Elverum, Engerdal, Folldal, Hamar, Løten, Os, Rendalen, Ringsaker, Stange, Stor-Elvdal, Tolga, Trysil, Tynset, Våler (Innlandet), Åmot, Åsnes
Romerike og Glåmdal	Øvre Romerike Nedre Romerike Glåmdal	Eidsvoll Lillestrøm Kongsvinger	Aurskog-Høland, Eidskog, Eidsvoll, Gjerdrum, Grue, Hurdal, Kongsvinger, Lillestrøm, Lørenskog, Nannestad, Nes, Nittedal, Nord-Odal, Rælingen, Sør-Odal, Ullensaker
Follo og Nordre Østfold	Follo Heggen og Frøland	Ski Mysen	Enebakk, Frogn, Indre Østfold, Marker, Nesodden, Nordre Follo, Skiptvet, Vestby, Ås
Søndre Østfold	Moss Sarpsborg Halden Fredrikstad	Moss Sarpsborg Halden Fredrikstad	Aremark, Fredrikstad, Halden, Hvaler, Moss, Rakkestad, Råde, Sarpsborg, Våler (Viken)
Oslo	Oslo Oslo byfogdembete	Oslo	Oslo
Ringerike, Asker og Bærum	Ringerike Asker og Bærum Gjøvik (kun Lunner)	Hønefoss Sandvika	Asker, Bærum, Hole, Jevnaker, Lunner, Ringerike

### 3.4.14 Behov for lov- og forskriftsendringer som følge av endringer i domstolstrukturen

Gjennomføring av departementets forslag til struktur innebærer først og fremst endringer i forskrift 15. november 2019 nr. 1545 om inndelingen av domssogn og lagdømmer og i forskrift 11. desember 2015 nr. 1446 om inndeling i jordskiftesokn og tilordning til lagmannsrettene. Som følge av endrede navn på de enkelte tingrettene vil det, som Generaladvokaten bemerker i sitt høringsvar, måtte gjøres endringer i forskrift 6. oktober 1997 nr. 1081 om stedlig virkekrets for tingretter som skal behandle militære

straffesaker etter krigstidsreglene. Forskriften er allerede i dag i utakt med den gjeldende tingrettsstrukturen og kommuneinndelingen. De nye rettskretsene utløser på samme måte også et behov for endringer i en rekke andre forskrifter, blant annet bestemmelser i forskrift 3. mai 2002 nr. 418 om notarius publicus og forskrift 14. juli 2017 nr. 1201 til folkeregisterloven (folkeregisterforskriften).

I forskrift om inndelingen av domssogn og lagdømmer vil termen «rettssted» benyttes i stedet for «sete» slik som i dag, idet «rettssted» og «sete» beskriver det samme, og den forskjellige ordbruken i loven og forskriften er egnet til å skape forvirring. Av samme grunn vil departementet

vurdere å bruke ordet «rettskrets» i stedet for «domssogn» i forskriften.

Enkelte lover angir konkrete domstoler som særskilte verneeting for visse sakstyper. Oslo byfogdembete er for eksempel tillagt oppgaver etter lov om produktansvar § 3-7 første ledd annet punktum. Slike lovbestemmelser vil måtte endres som følge av endringene i rettskretsene, slik at oppgavene videreføres i de samme domstolene innenfor de nye rettskretsene. Departementet vil komme tilbake til behovet for disse lovendringene i en senere proposisjon.

### 3.5 Særlig om Østfold tingrett og Romerike tingrett

#### 3.5.1 Bakgrunn

Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg tingrett ble 28. februar 2020 vedtatt slått sammen til Østfold tingrett. Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett ble samme dag vedtatt slått sammen til Romerike tingrett. Endringene trer i kraft fra det tidspunkt departementet bestemmer. Stortinget behandlet 28. mai 2020 et representantforslag om at prosessen med sammenslåing av domstoler i Østfold stilles i bero og settes i sammenheng med Domstolkommisjonens arbeid, se Dokument 8:54 S (2019–2020). I Innst. 301 S (2019–2020) foreslo justiskomiteen at også prosessen i Romerike ble stilt i bero. Stortinget fattet, i tråd med innstillingen, følgende anmodningsvedtak til regjeringen – vedtak nr. 635 (2019–2020):

«Stortinget ber regjeringen komme til Stortinget med en egen sak før sammenslåing av tingretter i Østfold og på Romerike eventuelt gjennomføres, og at sammenslåing av disse tingrettene stilles i bero frem til saken er behandlet.»

Som oppfølging av anmodningsvedtaket behandles prosessen i Østfold og på Romerike i det følgende.

Vinteren 2019 inngikk sorenskriverne og tillitsvalgte fra Parat ved Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg tingrett en intensjonsavtale om sammenslåing til én tingrett – Østfold tingrett. Heggen og Frøland tingrett var med i de innledende sonderingene rundt initiativet om sammenslåing, men valgte ikke å inngå intensjonsavtalen, blant annet fordi kommunikasjonsmønstre nord i Østfold tilsier mer kontakt i retning Follo tingrett og Oslo. Sorenskriveren ved Moss

tingrett tok forbehold om at avtalen måtte revurderes dersom Domstolkommisjonen ga andre anbefalinger om hvordan domstolstrukturen burde være i fremtiden. I intensjonsavtalen var det et uttalt mål om samlokalisering på sikt. Etter inngåelsen av intensjonsavtalen ble det avholdt et informasjonsmøte med lokale aktører i Østfold, i regi av Domstoladministrasjonen. Departementet sendte våren 2019 på høring forslag om sammenslåing i Østfold, med midlertidig videreføring av alle rettssteder. 16 høringsinstanser avga hørings svar, hvorav 15 med merknader. Et flertall av høringsinstansene var positive til sammenslåing. Noen av høringsinstansene, Advokatforeningen, advokater i Moss og Rygge og dommere ved Moss tingrett, mente at spørsmålet måtte utredes grundigere og at man burde avvente Domstolkommisjonens utredning. Halden kommune og Aremark kommune uttrykte bekymring for at sammenslåing ville resultere i nedleggelse av Halden tingrett.

Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett inngikk våren 2019 tilsvarende en intensjonsavtale om sammenslåing til én tingrett – Romerike tingrett. Avtalen er signert av sorenskriverne, de tillitsvalgte dommerne, de tillitsvalgte fra Parat og den tillitsvalgte fra NTL ved Nedre Romerike tingrett. Partene hadde et uttalt mål om samlokalisering på sikt. På samme måte som i Østfold avholdt Domstoladministrasjonen et informasjonsmøte med lokale aktører etter inngåelsen av intensjonsavtalen. Departementet sendte forslag om sammenslåing i Romerike, med midlertidig videreføring av begge rettsstedene, på høring sommeren/høsten 2019. Elleve høringsinstanser avga hørings svar, hvorav ti med merknader. Samtlige høringsinstanser var positive til forslaget om sammenslåing. For Hurdal kommune var det likevel en forutsetning at nye Romerike tingrett ble lokalisert til Eidsvoll.

I begge høringsnotatene fremgikk det at det ikke var tatt stilling til spørsmålet om samlokalisering, og at dette måtte utredes nærmere og behandles i en egen prosess på et senere tidspunkt. Begge prosessene ble omtalt i Prop. 1 S (2019–2020), i tråd med det som har vært praksis de siste årene, se over i punkt 2.2. Justiskomiteen hadde ingen merknader i sin innstilling. I statsråd 28. februar 2020 ble det derfor vedtatt at Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg tingrett skulles slås sammen til én tingrett – Østfold tingrett. Videre ble det vedtatt at Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett skulle slås sammen til én tingrett – Romerike tingrett – med ikrafttredelse fra det tidspunkt departementet bestemmer.

Stillingene til embetene som sorenskriver ved nye Østfold tingrett og nye Romerike tingrett ble lyst ut med søknadsfrist 1. april 2020. Innstillingsrådet for dommere hadde gjennomført intervjuer og avgitt innstilling da Stortinget vedtok å stille prosessene i bero. I mellomtiden hadde den innstilte til embetet som sorenskriver i Østfold tingrett trukket sin søknad. Innstillingen til embetet som sorenskriver ved nye Romerike tingrett ligger til behandling i departementet, i påvente av Stortingets behandling av denne proposisjonen.

### 3.5.2 Domstolkommisjonens strukturutredning

Domstolkommisjonens flertall på 14 av 16 medlemmer foreslår å slå sammen Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg tingrett. Flertallet har vurdert om også Heggen og Frøland tingrett bør være del av nye Østfold tingrett, men foreslår å slå sammen Heggen og Frøland tingrett med Follo tingrett, av hensyn til befolkningsvekst og beliggenhet. Flertallet går ikke inn på hvor nye Østfold tingrett bør lokaliseres, ettersom spørsmålet om felles tinghus skal behandles i en egen prosess. Flertallet bemerker likevel at ut fra hensyn til kommunikasjon, befolkningstetthet mv. er det ingen av byene som peker seg spesielt ut.

Flertallet foreslår å slå sammen Nedre Romerike tingrett, Øvre Romerike tingrett og Glåmdal tingrett til Romerike tingrett. Flertallet foreslår heller ikke lokalisering for Romerike tingrett, ettersom spørsmålet om felles tinghus skal behandles i en egen prosess.

Mindretallet på 2 av 16 medlemmer foreslår at samtlige av de berørte tingrettene slås sammen med en rekke andre tingretter til Eidsivating tingrett, med hovedkontor på Hamar og avdelinger i Østfold, Ski, Lillestrøm og Gjøvik.

### 3.5.3 Høringsinstansenes syn

Til tross for at høringsbrevet var avgrenset mot prosessene i Østfold og Romerike, har flere høringsinstanser uttalt seg om disse rettskretsene.

*Fredrikstad tingrett* og *Halden tingrett* viser til intensjonsavtalen som er inngått, og påpeker at de satte sin lit til at disse frivillige omorganiseringene ville bli gjennomført som forutsatt, og at lokaliseringen av Østfold tingrett skulle behandles i en egen prosess. Halden tingrett og Fredrikstad tingrett uttaler begge:

«Dessverre har Stortinget inntil videre utsatt disse prosessene og bedt om at regjeringen

kommer til Stortinget med en egen sak før sammenslåing av tingretter i Østfold og på Romerike eventuelt gjennomføres og at sammenslåing av disse tingretten stilles i bero frem til saken er behandlet. Samtlige dommere ønsker en sammenslåing av de fire tingrettene, Moss tingrett, Halden tingrett, Fredrikstad tingrett og Sarpsborg tingrett til Østfold tingrett.»

*Fredrikstad tingrett* bemerker i tillegg:

«Det er nå delte oppfatninger blant saksbehandlerne om en sammenslåing av de fire tingrettene til Østfold tingrett.»

*Halden tingrett* bemerker i tillegg:

«Saksbehandlerne ønsker nå ikke en sammenslåing av de fire tingrettene til Østfold tingrett.»

*Sarpsborg kommune* viser til at kommunen tidligere har stilt seg positiv til en sammenslåing av tingrettene i Fredrikstad, Halden, Moss og Sarpsborg. Kommunen mener en samlet Østfold tingrett lokalisert i Sarpsborg gir god og sentral beliggenhet for alle byene den skal betjene. *Sarpsborg kommune* og *Østfold jordskifterett* mener at Østfold jordskifterett bør samlokaliseres med nye Østfold tingrett.

*Halden kommune* trekker frem Halden tingretts nærhet til grenseområdet, som medfører at domstolen har et stort antall fengslingssaker og straffesaker gjennom året, og at domstolen har spesialkompetanse i disse sakene. I tillegg påpeker kommunen at det er kort avstand til Halden fengsel og politiarresten på Grålum. Med henvisning til dagens teknologiske løsninger og korte reiseavstander i Østfold, peker Halden kommune på at ansatte kan ha sin arbeidsplass lokalt og samtidig samarbeide med øvrige domstoler.

*Tron Gundersen*, som er tillitsvalgt for dommerne i Moss tingrett, uttaler:

«I Østfold foreligger det en såkalt frivillig intensjonsavtale mellom domstolledere og noen tillitsvalgte. Men sammenslåinger av tingretter ved såkalt frivillighet, kan ikke foretas uten at det er en reell frivillighet blant dem som vil bli berørt. Intensjonsavtalen gir verken uttrykk for noen reell frivillighet eller noen lokal enighet om sammenslåing av fire tingretter i Østfold. For Moss tingretts vedkommende er det en etablert motstand mot sammenslåing av de fire tingrettene blant dommerne, i advokatstanden og hos publikum. Det vises i denne forbin-



delse til høringsuttalelsene både fra dommerne og advokater til departementets høring vedr. sammenslåing av de fire tingrettene sommeren 2019. Videre har kommunestyret i Moss, som representerer ca. 50.000 av en befolkning på ca. 62.000 innen Moss tingretts rettskrets, enstemmig vedtatt at det ikke er akseptabelt at de fire tingrettene slås sammen uten at konsekvensene for innbyggerne er tilstrekkelig belyst, analysert og vurdert.

Det er etter vår mening ingen grunn til at sammenslåinger av tingretter i Østfold skal foregå etter andre prinsipper enn de som skal gjelde for hele resten av landet. De overordnede nasjonale hensyn bør være de samme. Dette ga dommerne ved Moss tingrett uttrykk for allerede ved inngåelsen av intensjonsavtalen. Det fremgår derfor av avtalen at verken konsekvensene eller andre alternativer var nærmere utredet, og at man derfor burde avvente Domstolkommisjonens arbeid.»

*Vestfold tingrett* mener at det ikke er faglig eller økonomisk forsvarlig på sikt å videreføre fire tinghus i Vestfold på grunn av den korte reiseavstanden. Tingretten antar at det samme gjelder for de to domstolene på Romerike og de fire domstolene som er vedtatt slått sammen i Østfold.

*Kristiansand tingrett* stiller spørsmål ved om kommisjonen går langt nok i reduksjonen i antall tingretter og om det totalt blir for mange rettssteder. Tingretten viser som et eksempel til flertallets forslag om å etablere Romerike tingrett, Follo tingrett og Østfold tingrett. På grunn av de relativt korte avstandene i dette området stiller tingretten spørsmål ved om det ikke ville vært en bedre løsning med to tingretter i stedet for tre, for å ivareta de aktuelle hensynene.

*Oslo statsadvokatembeter* støtter departementets forslag om å utvide tingrettens rettskretser og dermed redusere antallet tingretter som administrative enheter. Statsadvokatembetet bemerker, med henvisning til Østfold tingrett og Romerike tingrett, at mange domstoler i deres region har ønsket å fremskynde prosessen med sammenslåing.

*Gardermoregionen interkommunalt politisk råd* støtter ikke omfattende endringer i nåværende domstolstruktur. Rådet påpeker at med dagens teknologiske løsninger og korte reiseavstander på Øvre Romerike, kan ansatte ha sin arbeidsplass lokalt og samtidig samarbeide med øvrige domstoler.

*Glåmdal tingrett* mener at deres tingrett i utgangspunktet må bestå, eventuelt tilføres flere kommuner i rettskretsen. Dersom den skal slås

sammen er tingretten enig i at domstolen bør slås sammen med Romerike.

*Øvre Romerike tingrett og Nedre Romerike tingrett* viser til at de allerede er vedtatt slått sammen, og at det ventelig vil skje i løpet av inneværende år. Tingrettene peker på at sammenslåingen er et resultat av et lokalt initiativ tatt av de to domstolene, og at sorenskriverstillingen for den sammenslåtte domstolen er utlyst, og forventes besatt i løpet av våren. Tingrettene viser til at det i intensjonsavtalen er forutsatt at domstolene skal samlokaliseres innen 2024, og legger derfor til grunn at forslaget om å opprettholde alle rettsstedene ikke gjelder for disse to domstolene. Tingrettene har ingen innvendinger mot at Glåmdal tingrett slås sammen med Romerike tingrett, forutsatt at dette ønskes av Glåmdal tingrett selv og at Glåmdal tingrett aksepterer å gå inn i den nye tingretten uten noe bundet mandat når det gjelder plassering. Øvre Romerike tingrett og Nedre Romerike tingrett påpeker at dersom Glåmdal tingrett vedtas sammenslått med Romerike tingrett, bør denne på sikt ha samme felles rettssted som Romerike tingrett.

*Eidsvoll kommune* uttaler:

«Øvre og Nedre Romerike tingrett er vedtatt sammenslått til rettskretsen Romerike tingrett, etter initiativ fra domstolene selv. Domstolene har som mål å bli samlokalisert innen 2024, men det er ikke tatt stilling til fremtidig rettssted. For ordens skyld presiseres det at Eidsvoll kommune stilte seg positive til en samlokalisering av rettsstedene på Eidsvoll, i høringsvar fra kommunen i forbindelse med høring datert 24.6.2019, om sammenslåing av Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett. Eidsvoll kommune opprettholder dette standpunktet, og er i tillegg positiv til at Glåmdal tingrett inngår i denne samlokaliseringen.»

### 3.5.4 Departementets vurdering

Departementet understreker at spørsmålet om sammenslåinger i Østfold og på Romerike er grundig utredet av Domstolkommisjonen, som har jobbet med strukturutredningen i over to år. Kommisjonen leverte sine anbefalinger flere måneder før det ble vedtatt å slå sammen tingrettene. Vedtaket er for øvrig i tråd med kommisjonens anbefalinger.

Etter departementets syn er det uheldig at disse prosessene har skapt uenighet og usikkerhet blant de ansatte i de berørte domstolene, slik flere høringsinstanser har påpekt. Departementet

mener også det er uheldig at prosessene ble stilt i bero etter at sammenslåingene var vedtatt, og etter at embetene som sorenskrivere var utlyst. Departementet har likevel forståelse for synet til høringsinstansene som mener at når departementet foreslår å opprettholde alle dagens rettssteder ellers i landet, bør dette også gjelde rettsstedene i Østfold og på Romerike. Etter departementets syn bør utgangspunktet om opprettholdelse av rettssteder likevel ikke være til hinder for frivillige samlokaliseringer, når det ligger til rette for det, se nærmere i punkt 3.4.13 om frivillige samlokaliseringer.

Departementet finner grunn til å fremheve, i likhet med flere av høringsinstansene, de svært korte reiseavstandene mellom tingrettene i Øst-

fold og på Romerike. Det er betimelig å stille spørsmål ved både om det er hensiktsmessig og nødvendig å opprettholde alle rettsstedene, slik flere av høringsinstansene gjør. Reisetidsanalyser viser at samtlige innbyggere i begge rettskretsene vil kunne nå en eventuelt ny samlokalisert domstol i løpet av i overkant av én time, uavhengig av hvor tingrettene lokaliseres i de nye rettskretsene. De aller fleste vil få en reisetid som er langt kortere enn dette. Departementet anbefaler likevel, av de grunnene som fremgår over, bare å endre rettskretsene i samsvar med kommisjonens forslag til Østfold tingrett og Romerike tingrett, slik at alle dagens rettssteder opprettholdes i Østfold og på Romerike.

## 4 Jordskifterettene

### 4.1 Domstolkommisjonens strukturutredning

---

#### 4.1.1 Generelle betraktninger

Domstolkommisjonen gir uttrykk for at de samme momentene som trekkes frem i beskrivelsen av tingrettens utfordringer, langt på vei gjør seg gjeldende også for jordskifterettene. Kommisjonen viser til at jordskifterettene er organisert i enda mindre enheter enn tingrettene. Jordskifterettene er derfor svært sårbare, både som organisasjoner og som fagmiljøer. Jordskifterettene har videre store utfordringer med rekruttering, særlig til dommerstillinger, hvor søkertilfanget har vært lavt over tid. Mange jordskifteretter mottar 40 eller færre saker hvert år, og flere har et saks-tilfang på under 20 saker i året. Selv om saksinngangen er lav, er hver jordskifterett avhengig av en viss bemanning, lokaler og tilstrekkelig utstyr. Antall saker varierer stort både fra år til år i hver enkelt jordskifterett, og jordskifterettene imellom. Kommisjonen påpeker at dette medfører at det er vanskelig å forbedre effektiviteten i jordskifterettene innenfor dagens struktur.

Ved vurderingen av fremtidig struktur for jordskifterettene fremhever kommisjonen at det kan oppnås gevinster gjennom samhandling med tingrettene. Kommisjonen anbefaler at jordskifterettene lokaliseres til samme sted som tingrettene, og at de to førsteinstansdomstolene som et utgangspunkt bør ha sammenfallende rettskretser. På grunn av et forholdsvist lavt saksantall i jordskifterettene mener kommisjonen det er nødvendig med færre jordskifteretter enn tingretter, slik at enkelte jordskifteretter bør dekke rettskretsen til to eller flere tingretter. Kommisjonen peker likevel på at jordskifterettene bør være tilgjengelige og ha lokal tilstedeværelse. Kommisjonen viser i denne forbindelse til at det er viktig at reiseavstandene mellom jordskifterettens lokaler og eiendommene ikke blir for store i en ny struktur. Kommisjonen peker også på at hensynet til kvalitet, effektivitet og fleksibilitet tilsier at det bør bygges opp sterkere fagmiljøer i jordskifterettene.

I likhet med de alminnelige domstolene bør jordskifterettene organiseres slik at de er best mulig rustet til å møte endrede forventninger fra samfunnet. Kommisjonen peker i den forbindelse på at det er viktig at de økonomiske ressursene utnyttes optimalt i en tid hvor det offentlige økonomiske handlingsrommet vil bli mindre. Kommisjonen viser også til at det er en klar forventning i samfunnet om raskere saksbehandling enn i dag. Videre peker kommisjonen på at dagens organisering medfører at det er begrenset mulighet for spesialisering i jordskifterettene. Kommisjonen fremhever at utviklingen de siste 20 årene har tydeliggjort jordskifterettens rolle som særdomstol for alle eiendommer. Jordskifterettene bør derfor få en tydeligere identitet som uavhengige domstoler. Praksisen med at flere av jordskifterettene er lokalisert sammen med fylkesadministrasjonen i fylkeshus og lignende institusjoner, er etter kommisjonens syn ikke i tråd med dette.

Kommisjonen legger til grunn for sitt forslag til ny struktur at jordskifterettene fortsatt skal være organisert som domstoler. Dette har vært fastholdt av lovgiver ved flere anledninger, senest i 2013, da gjeldende jordskiftelov ble vedtatt. Kommisjonen anbefaler at hver jordskifterett som utgangspunkt bør ha en minimumsbemanning på om lag fem dømmende årsverk og minst to ingeniører, og at noen jordskifteretter bør ha et overordnet ansvar for fagutviklingen. Der hvor reiseavstandene ikke er så store, anbefaler kommisjonen at miljøene gjøres større enn ellers. Kommisjonen fremhever at det på grunn av reiseavstandene i enkelte deler av landet kan være nødvendig å gjøre lokale tilpasninger, slik at bemanningen blir mindre enn minimumsanbefalingen.

#### 4.1.2 Flertallet

Domstolkommisjonens flertall på 14 av 16 medlemmer foreslår en løsning for jordskifterettene som langt på vei samsvarer med flertallets forslag for tingrettene. Flertallet foreslår en jordskifterettsstruktur med 13 rettskretser og 20 bemannede rettssteder, som alle er samlokalisert med en tingrett eller en tingrettsavdeling. Kommisjo-

nens flertall tar i denne omgang ikke stilling til om det i tillegg bør foretas en sammenslåing mellom jordskifteretter og tingretter. Flertallet gir uttrykk for at valget mellom samlokalisering og sammenslåing er uten betydning for flertallets forslag til ny jordskiftestruktur. Det sentrale for flertallet er at strukturen bør baseres på økt samhandling med tingrettene. Flertallets konkrete forslag til rettskretser fremgår i strukturutredningen s. 171.

#### 4.1.3 Mindretallet

Domstolkommisjonens mindretall på 2 av 16 medlemmer anbefaler at jordskifterettene slås sammen med tingrettene, og at det etableres en egen jordskifteavdeling i hver rettskrets. Mindretallets konkrete forslag til ny struktur for førsteinstans fremgår i strukturutredningen s. 172.

## 4.2 Forslaget i høringsbrevet 2. mars 2020

Departementet pekte i høringsbrevet på at en løsning med bare å endre rettskretsene kunne være aktuell også for jordskifterettene. Departementet gjorde likevel oppmerksom på at jordskifterettene gjennomgående er organisert i mindre enheter enn tingrettene.

## 4.3 Høringsinstansenes syn

### 4.3.1 Oversikt over høringssvarene

Med unntak av Nord-Østerdal jordskifterett har alle landets jordskifteretter avgitt hørings svar. En rekke kommuner og regionale organer, som blant andre *Nordfjorderådet* og *Fjellnettverket*, har også inngitt hørings svar. Hørings svarene fra disse høringsinstansene gjelder i hovedsak spørsmålet om hvor jordskifterettene i deres region bør lokaliseres.

Enkelte tingretter har også uttalt seg om strukturen i jordskifterettene. I hovedsak gjelder de delene av disse tingrettenes hørings svar som omhandler jordskifterettene spørsmålet om samlokalisering. Flere av tingrettene er allerede samlokalisert med en jordskifterett, og uttalelsene om erfaringene med samlokalisering er gjennomgående positive.

Noen foreninger og lokale partilag har også avgitt hørings svar. Det gjelder blant andre *NITO Domstolene*, *Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening*, *KrF Volda* og *KrF Ørsta*. *NITO Domstolene* legger til grunn at større rettskretser kan

gi noe mer fleksibel bruk av bemanning i jordskifterettene, men mener det er viktigere å videreutvikle samarbeidet mellom jordskifterettene på tvers av rettskretsgrensene. *Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening* viser blant annet til at rettskretsinndelingen bør bestemmes ut fra lokale innspill, og at Domstolkommisjonens forslag som gjelder Salten og noen andre områder vil være uheldig. *Tekna* tilrår for øvrig ikke samlokalisering som forutsetter geografisk flytting. Videre viser *Tekna* til at rekrutteringsutfordringene er store og at årsaken er sammensatt. I likhet med flere andre høringsinstanser mener *Tekna* at lønnsnivået er en vesentlig faktor. *Tekna* mener videre at statistikk basert på avsluttede saker ikke uten videre gir grunnlag for å konkludere med at det er en strukturell ineffektivitet i jordskiftedomstolene. *Tekna* peker på at mye reising som følge av utvidede rettskretser vil vanskeliggjøre rekruttering og krever kompensering, og at hvis rettskretsene blir for store med mange rettssteder blir det uforholdsmessig mye uproduktiv reisevirksomhet for lederen. Lokallagene fra Kristelig Folkeparti er opptatt av lokaliseringen av Sunnmøre jordskifterett, og tilrår at den blir værende der den er i dag.

*Innstillingsrådet for dommere* ser med bekymring på rekrutteringssituasjonen i jordskifterettene, som ifølge Innstillingsrådet er enda vanskeligere enn i tingrettene, se nærmere i punkt 3.3.4.

*Norges Bondelag* mener det er svært viktig å videreføre jordskifterettene som egne domstoler, og at geografisk nærhet til brukerne er spesielt viktig når det gjelder jordskifterettene. Samtidig ser *Norges Bondelag* på rekrutteringsvanskene med bekymring, ettersom rekruttering er en forutsetning for kvalitativt gode og raske avgjørelser. *Norges Bondelag* ser at det kan være fordelaktig å samlokalisere jordskifteretter og tingretter, der det ligger til rette for det. Samtidig påpeker *Norges Bondelag* at det er viktig at jordskifterettene ligger der oppgavene skal utføres. Det er derfor etter *Norges Bondelags* syn ikke alle jordskifteretter som kan eller bør samlokaliseres med tingretter.

*Norges Høyesterett* uttaler at Domstolkommisjonens beskrivelse av de utfordringene jordskifterettene står overfor viser at det er behov for en ny struktur. Høyesterett har ikke innvendinger mot kommisjonens forslag om større organisasjoner som i utgangspunktet følger tingrettsstrukturen.

*Domstoladministrasjonen* har foreslått endringer i Domstolkommisjonens forslag. Dom-

stoladministrasjonen uttaler at de distriktspolitiske hensynene som har vært avgjørende for departementets anbefaling om at alle eksisterende rettssteder for tingrettene skal bestå, gjør seg tilsvarende gjeldende for jordskifterettene. Domstoladministrasjonen fremhever at det er større behov for en desentralisert struktur for jordskifterettene enn for tingrettene, fordi reiseveien mellom domstolen og eiendommene ikke bør være for lang. Domstoladministrasjonen foreslår derfor at driften fortsetter ved alle jordskifterettsstedene, men at antallet jordskifteretter (rettskretser) reduseres fra 34 til 18.

Domstoladministrasjonen mener at jordskifterettene bør styrkes gjennom en samlokalisering med tingrettene, men at dette må skje gjennom frivillighet og over tid. Domstoladministrasjonen viser til at erfaringene med samlokalisering er meget gode. Domstoladministrasjonen legger samtidig til grunn at jordskifterettene og tingrettene på lang sikt bør smelte sammen til én domstol. På den bakgrunn foreslår Domstoladministrasjonen at de nye rettskretsene for jordskifterettene i størst mulig utstrekning sammenfaller med rettskretsene for tingrettene. Der det foreligger tungtveiende grunner, bør det gjøres unntak fra dette prinsippet. Der den eksisterende tingrettsstrukturen avviker betydelig fra jordskifterettsstrukturen, foreligger det etter Domstoladministrasjonens syn en tungtveiende grunn for å gjøre unntak. Behovet for å etablere noe større, sterke fagmiljøer innenfor jordskifte er også etter Domstoladministrasjonens syn en tungtveiende grunn for å gjøre unntak.

Domstoladministrasjonen støtter i hovedsak kommisjonens vurderinger og forslag, men har likevel flere konkrete forslag til en alternativ rettskretsstruktur for jordskifte.

Språkrådet anbefaler i brev 1. september 2020 endringer sammenlignet med navnene kommisjonens flertall har foreslått for jordskifterettene. Språkrådet anbefaler at Troms og Finnmark jordskifterett skifter navn til Nordre Hålogaland jordskifterett, og at Nordland jordskifterett skifter navn til Søre Hålogaland jordskifterett. Videre anbefaler Språkrådet at Vestre Viken jordskifterett skifter navn til Vestre Oslofjorden jordskifterett, subsidiært til Vestfold og Vestre Viken jordskifterett, og at Østre Viken jordskifterett skifter navn til Østre Oslofjorden jordskifterett.

*Landbruks- og matdepartementet* har tatt utgangspunkt i dagens struktur i sitt høringssvar. Høringssvaret fra Landbruks- og matdepartementet er behandlet særskilt i punkt 4.3.3.

#### 4.3.2 Høringssvar fra jordskifterettene

##### *Innledning*

Jordskifterettene har dels avgitt egne, og dels avgitt felles høringssvar sammen med én eller flere andre jordskifteretter. *Øvre Telemark jordskifterett* og *Vestfold jordskifterett* har avgitt egne høringssvar, i tillegg til at de har inngitt felles høringssvar med andre jordskifteretter.

Jordskifterettene gir uttrykk for ulike syn på om rettskretsene bør utvides eller ikke. Flere gir uttrykk for at de primært ønsker å beholde dagens struktur. Dette gjelder blant andre *Nordfjord jordskifterett*, *Nord-Trøndelag jordskifterett*, *Valdres jordskifterett*, *Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett*, *Øvre Buskerud jordskifterett*, samt det felles høringssvaret fra jordskifterettene i Agder, med unntak av Nedre Telemark jordskifterett, jordskifterettene i Møre og Romsdal, og flere av jordskifterettene i Hålogaland. Disse jordskifterettene viser til at det er en etablert praksis for å hjelpe hverandre på tvers av rettskretsgrensene. Det fremheves blant annet at dette samarbeidet bør utvides, og at det bør legges til rette for at sakene lettere kan overføres mellom domstolene. I tillegg fremheves betydningen av lokal tilstedeværelse av jordskifterettene på grunn av eiendommenes beliggenhet, og at sakene som hovedregel gjennomføres der eiendommen er. I denne forbindelse er det flere høringsinstanser som trekker frem «Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon». Her pekes det på at jo mer avhengig virksomheten er av direkte kontakt med brukerne, jo nærmere brukerne bør virksomheten være lokalisert.

Flertallet av de nevnte jordskifterettene mener at dagens rettssteder bør opprettholdes dersom rettskretsene utvides. De har imidlertid noe ulikt syn på hvordan rettskretsgrensene bør være, og flere foreslår justeringer i Domstolkommisjonens forslag til rettskretsgrenser. Det er spesielt jordskifterettene i Hålogaland som har avvikende syn på dette. *Salten jordskifterett* er av den oppfatning at Lofoten og Vesterålen jordskifterett bør inngå som en del av Nordland jordskifterett. *Ofoten og Sør-Troms jordskifterett* og *Lofoten og Vesterålen jordskifterett* er derimot av den oppfatning at det ikke må skje en oppdeling av Lofoten og Vesterålen jordskifterett, og at denne bør være en selvstendig domstol som i dag. Subsidiært gir de uttrykk for at Lofoten og Vesterålen jordskifterett bør være en del av Midtre Hålogaland jordskifterett.

De øvrige jordskifterettene er enten enige i kommisjonens forslag til større rettskretser, eller

de er enige i at rettskretsene bør bli større samtidig som rettsstedene bør opprettholdes. I høringssvarene fra disse jordskifterettene trekkes også dagens ordning med samarbeid mellom jordskifterettene frem som noe positivt, men det fremheves at denne løsningen er sårbar, baserer seg på frivillighet og er personavhengig. Flere jordskifteretter peker også på behovet for større fagmiljø og effektivitet. Det uttales blant annet i høringssvaret til *Nedre Buskerud jordskifterett*:

«– Effektivitet – En jordskiftesak tar lang tid. Ulik arbeidsbelastning/saksinngang i den enkelte rettskrets hindrer effektiv utnyttning av ressursene.»

Videre heter det blant annet:

«– Ledelse – Mange små domstoler, 34 i tallet gir mange 'små' ledere uten tid og mandat til å drive med organisasjonsutvikling og deltagelse i samfunnsdebatten.

– Rekruttering – Det er i dag vanskelig å rekruttere til jordskiftedomstolene. Få søkere gir bekymring omkring framtiden til en viktig problemløser for rettighetshavere til fast eiendom. Få søkere vil på sikt kunne føre til dårligere omdømme og lavere tillit.»

De samme momentene trekkes frem i høringsvaret fra *Akershus og Oslo jordskifterett*.

*Nordmøre jordskifterett* støtter i utgangspunktet forslaget om å utvide rettskretsen til hele Møre og Romsdal, men er skeptisk dersom forslaget innebærer at «ledelsen skal være ved en domstol hvor de øvrige rettsstedene skal være distriktskontor med liten eller ingen fast bemanning».

*Indre Sogn jordskifterett og Sunnfjord og Ytre Sogn jordskifterett* fremhever at ved å utvide rettskretsene, men opprettholde flere rettssteder i noen av dem, vil man få større organisasjoner og mindre sårbarhet, og fleksibilitet med hensyn til arbeidssted i rekrutteringssituasjoner. Jordskifterettene peker på at dette vil medføre noe økt reisebelastning dersom man skal kunne utnytte fleksibiliteten organiseringen gir, men ser ikke dette som et avgjørende problem, og mener at dette er en del av samfunnsutviklingen man må være forberedt på uansett jobb. Videre fremheves viktigheten av at dommerne behandler saker på de andre rettsstedene i rettskretsen for å oppfylle tilfeldighetsprinsippet.

Mange jordskifteretter som uttaler seg om samlokalisering med tingrettene er positive til dette, og flere viser til positive erfaringer lokalt.

*Indre Sogn jordskifterett og Sunnfjord og Ytre Sogn jordskifterett* peker for eksempel på at jordskifterettene har stort utbytte av den prosessrelaterte kunnskapen i de ordinære domstolene, og at de ordinære domstolene har stor nytte av jordskifterettens eiendomsfaglige kunnskap. Øvre Telemark jordskifterett og Vest-Telemark tingrett er samlokalisert. *Vest-Telemark tingrett* gir uttrykk for at samlokaliseringen, som var den første av sitt slag, er vellykket faglig, praktisk, sosialt og på andre måter. *Glåmdal tingrett* har også positive erfaringer med samlokalisering med Glåmdal jordskifterett:

«Samlokaliseringen har ført til en mer effektiv og felles utnyttelse av eksisterende, materielle ressurser i tinghuset. De to domstolene har felles beramning på alle rettsaler og møterom. Domstolene tilbyr bedre/felles service og tjenester utad. Det er etablert felles ekspedisjon, sentralbord, postbehandling, bibliotek, spiserom mv. Den løpende driften av lokalene skjer i fellesskap, herunder med innkjøp og bruk av teknisk utstyr og IKT. Det er også samarbeid om administrative oppgaver, herunder HMS, sikkerhet- og beredskapsarbeid og økonomi. Det domstolsfaglige og sosiale miljøet er styrket. Erfaringene er meget gode.»

Noen høringsinstanser, deriblant *Akershus og Oslo jordskifterett* og *Nordmøre jordskifterett*, er positive til samlokalisering der forholdene ligger til rette for det, og jordskifterett og tingrett allerede er lokalisert samme sted.

*Konkrete innspill fra jordskifterettene til endringer i rettskretsene*

*Ofoten og Sør-Troms jordskifterett og Lofoten og Vesterålen jordskifterett* støtter verken deling av rettskretsen til Lofoten og Vesterålen jordskifterett, eller tilpasning av rettskretsgrensene til tingrettens grenser. Jordskifterettene viser til at de ulike regionene i Nord-Norge har sine særtrekk, og at siden hovedvekten av partene er selvprosederende, er det nødvendig at domstolen har kunnskap om særtrekkene. Jordskifterettene peker på at Lofoten og Vesterålen er en sammenhengende region, noe som taler mot å dele regionen i to ulike rettskretser. Det ligger etter jordskifterettens syn bedre til rette for kommunikasjon mellom Lofoten og Sortland, enn mellom Lofoten og Bodø.

*Salten jordskifterett* peker på at rettskretsene i Nord-Norge allerede er store. Jordskifteretten er

derfor av den oppfatning at dagens rettssteder med tilhørende rettskretser bør bestå. Dersom det blir større rettskretser, bør Lofoten og Vesterålen etter jordskifterettens syn i tilfelle tilhøre Nordland jordskifterett.

*Finnmark jordskifterett og Helgeland jordskifterett* mener at jordskifterettene i Nord-Norge må organiseres som én rettskrets. De er av den oppfatning at denne organiseringen er den beste måten å ivareta hensynene Domstolkommisjonen peker på. Jordskifterettene skriver i høringsvaret:

«Vi mener at det er en vesentlig gevinst å hente ved en større organiseringen knyttet til svak spesialisering, rettsmekling og håndtering av restansenedbygging for det enkelte rettssted. Vårt syn er at denne gevinsten spesielt er mulig å hente ut dersom alle Hålogaland sine 6 små enheter organiseres i en stor rettskrets. Organisering i flere enheter vil ikke gi den samme fleksibilitet eller gevinst.»

*Nord-Troms jordskifterett* ber departementet vurdere om Nord-Norge bør deles i tre rettskretser, slik Lofoten og Vesterålen jordskifterett og Ofoten og Sør-Troms jordskifterett foreslår. Alternativt tiltres Domstoladministrasjonens forslag om å tilpasse rettskretsgrensene til tingrettens grenser, og hvor Finnmark jordskifterett opprettholdes som selvstendig domstol. I så fall mener Nord-Troms jordskifterett forutsetningen er at kommunene Bardu og Dyrøy overføres fra dagens Ofoten og Sør-Troms jordskifterett til Nord-Troms jordskifterett.

*Valdres jordskifterett* mener prinsipalt at antallet rettskretser ikke bør reduseres. Dersom det mot formodning blir gjennomført en strukturendring, hvor Valdres jordskifterett ikke opprettholdes som egen rettskrets, bemerker jordskifteretten at rettsstedet på Fagernes bør tilhøre Innlandet rettskrets, ikke Vestre Viken rettskrets, slik kommisjonen foreslår. Valdres jordskifterett uttaler blant annet:

«Valdres er i dag en del av Innlandet fylke, og er gjennom dette kommunikasjonsmessig orientert østover mot Gjøvik/Lillehammer/Hamar og ikke mot Nesbyen og Drammen. Dersom Valdres inngår som en del av Innlandet jordskifterett, vil avstanden til domstolens hovedsete bli kortere enn om det skulle blitt en del av Vestre Viken jordskifterett med hovedsete i Drammen. Både infrastrukturen, naturlig tilhørighet og andre relevante faktorer tilsier at

jordskifterettens rettsstedet på Fagernes skal tilhøre Innlandet rettskrets – og ikke Vestre Viken.»

*Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett og Nord-Gudbrandsdal jordskifterett* er av den oppfatning at Innlandet rettskrets blir for stor og at denne må deles i to. Jordskifterettene er videre av den oppfatning at Valdres jordskifterett bør være en del av Innlandet rettskrets. Jordskifterettene uttaler:

«Vi er av den oppfatning at rettskretsene i størst mulig grad bør følge fylkesgrensene. Jevnaker og Lunner er foreslått lagt til Vestre Viken. Dette er i samsvar med de nye fylkesgrensene og vi har ingen innvendinger til dette. Valdres er en del av Innlandet fylke. Videre er Valdres kommunikasjonsmessig orientert østover mot Gjøvik og Lillehammer og ikke mot Nesbyen og Drammen. Avstanden fra Fagernes til Drammen er ca. 2,5 timer, mens avstanden fra Fagernes til Gjøvik og Lillehammer er ca. 1,5 timer.»

*Glåmdal jordskifterett og Hedemarken og Sør-Østerdal jordskifterett* støtter Domstolkommisjonens forslag om større rettskretser enn i dag. De støtter også forslaget om felles rettskretser for tingrett og jordskifterett så langt det er praktisk mulig. Domstolene mener Innlandet rettskrets blir for stor i areal og at denne må deles i to. De to domstolene har siden 2011 hatt felles ledelse og ønsker primært en sammenslåing, som også inkluderer Nord-Østerdal jordskifterett. Hvis det skal være felles rettskretsgrenser mellom tingrett og jordskifterett, påpeker de likevel at Glåmdal jordskifterett bør gå vestover mot Romerike. Jordskifterettene støtter derfor en sammenslåing mellom Hedemarken og Sør-Østerdal jordskifterett og Nord-Østerdal jordskifterett som det nest beste alternativet.

*Akershus og Oslo jordskifterett* slutter seg til Domstolkommisjonens anbefalinger om utvidelse av jordskifterettens rettskretser og en reduksjon i antall rettssteder. Jordskifteretten gir også sin tilslutning til opprettelse av Østre Viken jordskifterett. Det er etter jordskifterettens syn ikke naturlig med et bemannet rettssted på Kongsvinger. Jordskifteretten uttaler:

«Vi mener det allerede sterke jordskiftemiljøet på Lillestrøm bør videreutvikles og styrkes i stedet for at et bemannet rettssted på Kongsvinger opprettholdes.

For Østfold er etter vårt syn situasjonen annerledes. Der kan det opprettholdes et bemannet rettssted samlokalisert med Østfold tingrett. Saksinngangen i området forsvarer dette og det er et tilstrekkelig stort faglig miljø der i dag.»

*Østfold jordskifterett* støtter synspunktet om at større rettskretser kan være fordelaktig, blant annet for å oppnå bedre ressursutnyttelse. De ansatte ved jordskifteretten mener det er behov for et rettssted i Østfold. Skal Østfold jordskifterett bestå som selvstendig jordskifterett, må rettskretsen etter jordskifterettens oppfatning enten være som den er i dag, eller utvides med rettskretsen til Follo tingrett.

*Vestfold jordskifterett* er av kommisjonen foreslått lagt inn under Vestre Viken jordskifterett. Dette støttes ikke av Vestfold jordskifterett, som i stedet støtter Domstoladministrasjonens forslag som er å opprettholde Vestfold jordskifterett som en egen domstol.

*Nedre Telemark jordskifterett* støtter prinsippet om en desentralisert struktur, men peker samtidig på at det er behov for endringer som i større grad skaper «flyt» av ressurser. Dette kan blant annet skje gjennom større rettskretser, og Telemark jordskifterett bør etter jordskifterettens oppfatning også kunne omfatte Vestfold jordskifterett. Jordskifteretten uttaler:

«Muligens bør rettskretsen også omfatte Vestfold med rettssteder i Kviteseid, Skien og Tønsberg. Et annet alternativ er at rettskretsen omfatter hele Agder dømme, med rettssteder som i dag. Dersom rettskretsene gjøres så store at de omfatter to eller flere rettssteder, mener vi det vil være behov for en leder på det enkelte rettssted som tar seg av forhold rundt den daglige driften ved rettsstedet.»

Videre heter det:

«Innenfor Agder dømme har jordskifterettene i dag et godt samarbeid. En løsning kan være å videreutvikle dette samarbeidet. Vi er kjent med at de andre jordskifterettene i Agder har pekt på dette som en løsning i sin felles høringsuttalelse. Vi er ikke negative til dette. Likevel mener vi det ikke vil være tilstrekkelig å lage en ordning som bygger på et frivillig samarbeid. Dette vil være en for sårbar organisering bl.a. som følge av at den i stor grad vil være for personavhengig. Dersom løsningen blir at både dagens rettskretser og rettssteder

oppretholdes, er det viktig at det utarbeides en overbygning som fastsetter et forpliktende samarbeid med resultatindikatorer som er målbar mellom de ulike rettsstedene.»

*Nedre Buskerud jordskifterett* støtter kommisjonens forslag til større rettskretser. Jordskifteretten mener dette vil gi bedre mulighet til å svare på de utfordringene jordskifteretten står overfor, som krav til effektivitet, synlighet, bedre ledelse og rekruttering.

Kommisjonen har foreslått at Øvre Buskerud jordskifterett skal bli en del av Vestre Viken jordskifterett. *Øvre Buskerud jordskifterett* mener jordskifteretten bør opprettholdes som en egen rettskrets. Jordskifteretten kan ikke se at en større rettskrets vil bedre kvaliteten eller effektiviteten, eller redusere driftskostnader, og peker på muligheten man allerede har i dag til tilkalling av dommere, overføring av saker og det gode samarbeidet mellom domstolene. Dette samarbeidet kan etter jordskifterettens syn utvikles videre. Den skriver videre:

«Dersom det blir større rettskretser, må Nesbyen opprettholdes som rettssted. Dersom det blir større rettskretser, må det vurderes andre alternativ enn forslaget fra Domstolkommisjonen om Vestre Viken jordskifterett. Denne rettskretsen blir for stor. Antall rettssteder innenfor en rettskrets bør ikke være mer enn to, og da med utgangspunkt i dagens struktur.»

De fem jordskifterettene i Agder, *Vestfold jordskifterett*, *Øvre Telemark jordskifterett*, *Aust-Agder jordskifterett*, *Marnar jordskifterett* og *Lista jordskifterett*, mener dagens struktur fungerer greit, og at den bør videreutvikles. Jordskifterettene uttaler:

«Hva legger vi i 'videreutvikle samarbeidet'? Vi vil sammen jobbe for å redusere saksbehandlingstiden ytterligere ved tilkalling av jordskif-  
tedommer og ingeniør. Overfor DA kan en av jordskifterettslederne, som nå, bistå med informasjonsutveksling mv. mellom DA og den enkelte jordskifterett på Agder. Vi er innstilt på å gjennomføre et prøveprosjekt der vi i større grad ser samlet saksportefølge for hele Agder under ett og utjevner ressurser mellom kontorene. I praksis kan dette gjennomføres med jevnlig/faste videomøter. Dette vil kunne bidra positivt på saksbehandlingstiden, gi mer ensartet saksbehandling, utveksling av gode rutiner/praksis, mm.»



Jordskifterettene gir uttrykk for at lokalt lederskap og tilstedeværelse er viktig, og at dagens modell ivaretar dette på en god måte.

*Sør-Rogaland jordskifterett* slutter seg hovedsakelig til kommisjonens beskrivelse av tilstand, utfordringer og flertallets forslag til løsninger. Det er etter jordskifterettens syn naturlig å ta utgangspunkt i tingrettenes rettskretser ved fastsetting av jordskifterettens rettskretser, og grensene for tingrett og jordskifterett bør i størst mulig grad være sammenfallende.

*Indre Hordaland jordskifterett og Nord- og Midhordland jordskifterett* har hatt felles ledelse siden 2016. Jordskifterettens erfaringer med felles leder og to bemannede rettssteder er gode, og digitale domstoler legger forholdene godt til rette for det. Mange av utfordringene for jordskifterettene kan etter jordskifterettens syn avhjelpes med større rettskretser. Det vil gi økt fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse, og skape større fagmiljø ved domstolen. Den nye rettskretsen bør etter jordskifterettens oppfatning minimum omfatte dagens Indre Hordaland jordskifterett og Nord- og Midhordland jordskifterett. Jordskifterettslederen uttaler:

«Etter mitt syn så er det ikkje tenleg at Ullensvang kommune vert lagt til Haugaland og Sunnhordland jordskifterett i Haugesund. Det er openbart at dette vil føre til høgare ressursbruk og av det påføra domstolen høgare kostnader. Dette er grunna av at ein slik struktur vil føra til lengre reiseavstander, både for brukarane og domstolen sine tilsette, og av det resultera høgare reisekostnader. Å etablere rettskretsgrenser som openbart vil medføre høgare kostnader vil vera noko som ein ikkje kan tilrå. Tvert om så må me ta til etterretning at det vert sett krav om at domstolane skal drivast effektivt og at det er uttrykt forventningar om eit innsparingspotensiale som fylgje av endra domstolstruktur.»

*Haugalandet og Sunnhordland jordskifterett* mener som Domstolkommisjonen at større rettskretser vil bidra til større fleksibilitet og hindre opphoping av saker. Jordskifteretten peker på at dette også gjør det mulig å få til en viss grad av spesialisering. Jordskifteretten mener kommisjonens forslag til rettskrets i Haugalandet og Sunnhordland jordskifteretts område er godt, men at dagens rettssteder bør beholdes. Jordskifteretten uttaler:

«Samanslåing mellom Haugaland tingrett og Sunnhordland tingrett tykkjer vi er det beste

alternativet. Ikkje minst fordi dei no vil kunne spele på ressursane til kvarandre. Dekningsområdet er dessutan nøyaktig det same som Haugalandet og Sunnhordland jordskifterett sitt. At Ullensvang kommune (tidlegare Odda, Jondal og Ullensvang) kjem som eit tillegg, trur vi vil vere positivt både for tingretten og jordskifteretten. Den nye rettskrinsen vil no dekke eit passe stort areal samanlikna med dei andre føreslåtte rettskrinsane.»

Når rettskretsen eventuelt utvides, slik at Ullensvang kommune omfattes, forventer Haugalandet og Sunnhordland jordskifterett at domstolen får tilført ressurser.

#### 4.3.3 Landbruks- og matdepartementets høringssvar

*Landbruks- og matdepartementet* har vist til at Landbruks- og matdepartementet har ansvar for jordskifteloven, og at organiseringen av jordskifterettene er av sentral betydning for hvordan jordskifteloven fungerer.

Landbruks- og matdepartementet uttaler at det er stor grad av sammenfall i kommisjonens beskrivelse av jordskifterettens utfordringer og utfordringene som er beskrevet i rapporten fra Domstoladministrasjonen fra 2012 om framtidig organisering og struktur, omtalt i punkt 2.2. Beskrivelsene viser at utfordringene har eksistert over tid, og at det er behov for å gjøre endringer i domstolstrukturen med sikte på at rettskretsene blir større enn de er i dag. Større rettskretser kan etter Landbruks- og matdepartementets oppfatning gjøre jordskifterettene bedre i stand til å løse sine samfunnsoppgaver enn i dag. Landbruks- og matdepartementet tilrår på denne bakgrunn at rettskretsene for jordskifterettene blir større enn i dag. Det presiseres at vurderingen av hvordan en slik endring bør gjennomføres må bygge på en sammensatt vurdering, hvor faktorene Domstoladministrasjonen har belyst i sin rapport fra 2012 gir et hensiktsmessig utgangspunkt. Landbruks- og matdepartementet peker samtidig på forhold som tilsier varsomhet med å legge opp til store endringer i strukturen i jordskifterettene: Domstolkommisjonens andre og siste delutredning, som blant annet omhandler domstolens fremtidige oppgaver, var på høringstidspunktet ikke ferdig, det er ikke tatt stilling til hvordan tingrettsstrukturen skal bli, og konsekvensene av forslagene som gjelder jordskifterettene er i liten grad belyst.

Landbruks- og matdepartementet peker på at lang reisevei til og fra domstolen er en ulempe

som bør vektlegges, men ikke bør være avgjørende for om rettskretsene bør bli større. Store rettskretser kan også føre til at sårbare distriktsamfunn mister kompetansearbeidsplasser. Hensynet til utviklingen i distriktene taler dermed etter Landbruks- og matdepartementets syn mot en omfattende sammenslåing av domstolene. Landbruks- og matdepartementet tilrår i likhet med Domstoladministrasjonen at eksisterende rettssteder beholdes der de er lokalisert i dag, men at en rekke jordskifteretter bør slås sammen.

Landbruks- og matdepartementet er enig med både Domstolkommisjonen og Domstoladministrasjonen i at hvis det skal skje en samlokalisering mellom jordskifterettene og tingrettene, er lokaliseringen av tingrettene et tyngdepunkt som jordskifterettene i utgangspunktet bør tilpasses til. Bakgrunnen for dette er at tingrettene i mange tilfeller er større og har bedre infrastruktur. Etter departementets oppfatning behøver ikke dette standpunktet å føre til store endringer for jordskifterettene hvis dagens rettssteder opprettholdes.

Etter Landbruks- og matdepartementets syn er det imidlertid for tidlig å ta stilling til hvorvidt lokaliseringen av jordskifterettene skal tilpasses lokaliseringen av tingrettene. Departementet mener at det først bør tas stilling til fremtidig tingsrettsstruktur. Deretter er det mulig å se om det er hensiktsmessig at jordskifterettene bør lokaliseres til samme geografiske beliggenhet som tingrettene.

## 4.4 Departementets vurdering

### 4.4.1 Innledning

Jordskifteloven § 1-1 fastsetter jordskifterettens samfunnsoppgave, som er å legge til rette for effektiv og rasjonell utnyttelse av fast eiendom. Jordskifterettene skal i den forbindelse ivareta interessene til eiere, rettighetshavere og samfunnet, blant annet ved å reparere utjenlige eiendoms- og bruksrettsforhold, kartlegge og fastsette grenser og rettigheter, og behandle skjønn og en del andre avgjørelser. Oppgavene avviker fra oppgavene i sivile saker for de alminnelige domstolene, som i hovedsak er å løse tvister.

Jordskifterettene er også på andre områder nokså ulike tingrettene. Alle sakene gjelder fast eiendom, og det er vanligvis behov for at både dommer og ingeniør gjennomfører befaring på eiendommene sakene gjelder. Det kan være behov for at dommere og ingeniører er fysisk til stede på eiendommene flere ganger. Domstolen

setter ofte rett utenfor rettsalen, gjerne i nærheten av eiendommen(e) saken gjelder.

I 2018 mottok jordskifterettene 1 253 nye saker. Litt under to tredeler av disse sakene gjaldt klarlegging og fastsetting av grenser og rettigheter, en sakstype hvor tingrettene og jordskifterettene har delvis overlappende kompetanse. Omtrent en tredel av sakene gjaldt rettsendring. Dette er en sakstype som jordskifterettene er alene om å behandle. Resten av sakene gjaldt ulike typer skjønn. Mange saker i jordskifterettene har tilknytning til landbruket, men det er også en stor del av sakene som gjelder bruk av eiendommer i mer urbane strøk. En gjennomgang av beholdningen av saker per 3. februar 2020 viste at jordskifterettene hadde 1 689 saker under behandling. Sakene omfattet 19 624 eiendoms-teiger og 22 880 eiere. I gjennomsnitt innebar det at det var registrert mer enn 13 parter i hver sak.

### 4.4.2 Overordnede hensyn og utfordringer

På en del områder er de overordnede hensynene ved utformingen av ny struktur av samme karakter for jordskifterettene som for tingrettene. Som nevnt i punkt 3.4.3 er kvalitet, tilgjengelighet og effektivitet sentrale hensyn ved utformingen av strukturen for tingrettene, og dette gjelder også for jordskifterettene. Hensynet til at domstolene skal være tilgjengelige for brukerne er også sentralt ved vurderingen av domstolens struktur, se beskrivelsen i punkt 3.4.10. Departementet har lagt til grunn at dette hensynet bør veie tungt. I områder med samisk befolkning er det også viktig å legge til rette for å ivareta den samiske dimensjonen, slik denne er beskrevet i punkt 3.4.12. Det er dessuten viktig at organiseringen ivaretar mulighetene for en tjenlig domstolledelse, se punkt 3.4.11.

Mange av utfordringene for tingrettene som er beskrevet i punkt 3.4.4 er også utfordringer for jordskifterettene. Dette gjelder for eksempel ujevn saksinnngang, ulik saksbehandlingstid, ujevn arbeidsbelastning, og forskjeller i rettsmeklings-tilbudet og mulighetene for moderat spesialisering. Behovet for fortsatt innføring og utvidet bruk av digitale verktøy gjør seg gjeldende både for tingrettene og jordskifterettene, se punkt 3.4.5. Det samme gjelder behovet for fleksibilitet i saksavviklingen, slik at ressursene i domstolen kan utnyttes til beste for brukerne og samfunnet for øvrig, samt behovet for effektive domstoler og sterke fagmiljøer, se punkt 3.4.7 til 3.4.9.

For jordskifterettens del er utfordringene beskrevet både av Domstolkommisjonen og i rap-

porten fra Domstoladministrasjonen fra 2012 om framtidig organisering og struktur i jordskifterettene, og beskrivelsene er langt på vei sammenfallende. Rapporten fra 2012 belyser dessuten noen utfordringer som særlig gjør seg gjeldende for jordskifterettene, selv om flere av dem også gjør seg gjeldende for tingrettene. I rapporten er det vist til økende saksmengde, økt kompleksitet i sakene og at jordskifteloven er et virkemiddel som gjelder hele landet, også i byer og tettsteder. Videre er det vist til behovet for å rekruttere og beholde medarbeidere med riktig kompetanse, og behovet for å redusere sårbarhet i mindre domstoler og bygge opp sterke fagmiljøer med profesjonell ledelse.

Kommisjonens beskrivelse og Domstoladministrasjonens rapport er utarbeidet henholdsvis før og etter at gjeldende jordskiftelov trådte i kraft i 2016, og de illustrerer at utfordringene har eksistert over lang tid. Samlet gjør beskrivelsene det etter departementets syn tydelig at det er behov for å gjøre endringer som kan bidra til at utfordringene møtes på en bedre måte enn i dag.

#### 4.4.3 Endret struktur

Departementet er enig med Domstolkommisjonen i at det er nødvendig å endre dagens struktur for at jordskifterettene fortsatt skal kunne fylle sin viktige samfunnsfunksjon.

Større rettskretser kan bidra til at mange av utfordringene beskrevet over reduseres. En utvidelse av jordskifterettens rettskretser kan bidra til sterkere fagmiljøer og bedre rekruttering, gjøre jordskifterettene mer robuste med hensyn til å takle større variasjoner i sakstfang og sykefravær, forenkle og forbedre dialogen og samhandlingen mellom domstollederne og Domstoladministrasjonen, samt tilrettelegge for digitalisering. Større fagmiljøer vil også kunne gjøre jordskifterettene til mer attraktive arbeidsplasser, og dermed øke rekrutteringen. På denne måten kan større rettskretser bidra til at jordskifterettene blir bedre i stand til å oppfylle samfunnsoppgavet.

Flere jordskifteretter har i sine høringsvar gitt uttrykk for at utfordringene kan løses gjennom andre endringer enn større rettskretser. Departementet er enig i at samarbeid på tvers av rettskretsgrensene og bedre tilrettelegging for overføring av saker mellom domstolene kan avhjelpe enkelte utfordringer knyttet til saksavviklingen. Flere jordskifteretter gir imidlertid uttrykk for at de aktuelle løsningene er sårbare, baserer seg på frivillighet og er personavhengige.

Departementet er enig i at slike virkemidler ikke gir den nødvendige fleksibiliteten, se punkt 3.4.7. Forslagene til endringer er heller ikke egnet til å avhjelpe de øvrige utfordringene jordskifterettene står overfor, som for eksempel manglende rekruttering.

Et viktig mål med de anbefalte endringene er å etablere noen spesielt sterke fagmiljøer også innenfor jordskifte. Slike fagmiljøer er allerede etablert for tingrettene og lagmannsrettene ved at det er noen større domstoler som virker som hovedmotorer for den generelle domstolutviklingen nasjonalt. Dette er et tema som flere høringsinstanser har vært opptatt av. For jordskifterettene mener departementet at dette best kan gjøres ved å etablere noen større rettskretser for jordskifte på det sentrale Østlandet. Det vises her til beskrivelsen av den anbefalte strukturen i punkt 4.4.5.

Justis- og beredskapsdepartementet tilrår etter dette at antall jordskifterettskretser reduseres fra 34 til 19.

Departementet har i punkt 3.4.1 tilrådd å utvide rettskretsene for tingrettene, og å beholde eksisterende rettssteder av hensyn til blant annet tilgjengelighet og nærhet til sentrale funksjoner og kompetansesarbeidsplasser i distriktene. Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende for jordskifterettene. Lange reiseavstander har betydning for brukerne. Som påpekt av flere høringsinstanser har reiseavstand dessuten betydning for ressursbruken innad i jordskifteretten fordi dommere og ingeniører som regel må på befaringsreise på eiendommen(e) saken gjelder. Departementet oppfatter, som Landbruks- og matdepartementet gir uttrykk for i sitt høringsvar, at å utvide rettskretsene og beholde rettsstedene representerer en mellomløsning som møter utfordringene jordskifterettene står foran i tiden som kommer. Departementet tilrår – som for tingrettene – at alle eksisterende rettssteder for jordskifterettene opprettholdes der de er lokalisert i dag. Høringsrunden viser at dette er en løsning det er stor grad av tilslutning til. Løsningen innebærer at det i noen av de nye rettskretsene vil være flere rettssteder.

#### 4.4.4 Samlokalisering og sammenfall mellom jordskifterettene og tingrettene

Domstolkommisjonens flertallsforslag i strukturutredningen forutsetter at jordskifterettene og tingrettene samlokaliseres, og da slik at jordskifterettens rettskretser skal tilpasses tingrettens rettskretser. Mindretallet foreslår full integrasjon

mellom jordskifterettene og tingrettene, for eksempel ved at eksisterende jordskifteretter går over til å bli avdelinger for fast eiendom i tingrettene. Begge forslagene innebærer at noen jordskifteretter må flyttes fysisk til en ny lokalitet, og at eiendommene i noen kommuner skifter tilhørighet til en annen domstol.

Flere høringsinstanser, deriblant Tekna, en rekke jordskifteretter og noen tingretter, har vist til positive erfaringer i rettskretser der tingretten og jordskifteretten er samlokalisert i dag. Noen høringsinstanser har kommentert muligheten for en full integrasjon av tingretter og jordskifteretter. Kommisjonen tok ikke stilling til spørsmålet om eventuell sammenslåing til én førsteinstansdomstol i strukturutredningen, og dette spørsmålet har dermed ikke vært gjenstand for høring. Etter departementets syn bør spørsmålene om samlokalisering og sammenslåing av tingrettene og jordskifterettene vurderes i sammenheng, og på bakgrunn av kommisjonens andre delutredning og høringsinstansenes syn på den.

Kommisjonens forslag til struktur for jordskifterettene bygger på samlokalisering og sammenfallende rettskretser med tingrettene. Etter som departementet anbefaler å utsette vurderingene knyttet til samlokalisering til oppfølgingen av kommisjonens andre delutredning, tilrår ikke departementet at kommisjonens konkrete forslag til endringer i jordskifterettsstrukturen følges opp i denne omgang.

Behovet for en endring i retning av mer robuste jordskifteretter er likevel stort. Dette taler etter departementets syn for å gjennomføre sammenslåinger av enkelte jordskifterettskretser med andre jordskifterettskretser til større enheter, samtidig med gjennomføringen av de anbefalte strukturendringene for tingrettene. Departementets anbefalinger tar utgangspunkt i de eksisterende rettskretsene, slik at det i denne omgang ikke må bygges opp helt nye organisasjoner. Det kan være behov for å gjøre flere endringer i strukturen på et senere tidspunkt, herunder i forbindelse med oppfølgingen av kommisjonens siste delutredning. Departementets anbefaling om endringer i rettskretsene for jordskifterettene er ikke til hinder for en eventuell tilpasning til tingrettens rettskretser på et senere tidspunkt. Departementets tilnærming åpner for at eventuelle endringer i struktur og lokalisering kan skje over tid og etter konkrete helhetlige vurderinger. Eventuelle distriktpolitiske konsekvenser og andre forhold som følger av en eventuell samlokalisering kan da belyses konkret, for eksempel gjennom en høring innenfor det geografiske

området som blir berørt. Departementet mener dette er en hensiktsmessig tilnærming, og tilrår derfor å utvide jordskifterettens rettskretser ved at noen jordskifteretter slås sammen på nåværende tidspunkt, samtidig som det åpnes for ytterligere justeringer av rettskretsene i fremtiden.

#### 4.4.5 Rettskretsinndeling og lokalisering

##### *Utgangspunktet*

Departementet har i punkt 4.4.3 og 4.4.4 anbefalt at flere av jordskifterettens rettskretser slås sammen til større enheter enn i dag, men at rettskretsene for øvrig opprettholdes som i dag. Høringen viser at det i noen tilfeller er mange og ulike synspunkter på hvilke jordskifterettskretser som bør slås sammen innenfor samme geografiske område. Dette gjelder for eksempel jordskifterettene i Hålogaland. Flere høringsinstanser har foreslått justeringer i Domstolkommisjonens forslag til rettskretsgrenser. Noen av innspillene er knyttet til at kommisjonen samtidig foreslo å tilpasse jordskifterettens rettskretser til tingrettskretsene.

Fremstillingen i det videre tar utgangspunkt i kommisjonens forslag og Domstoladministrasjonens alternative forslag, ettersom flere høringsinstanser også kommenterer dette forslaget.

##### *Jordskifterettsstrukturen i Hålogaland lagdømme*

Domstolkommisjonens forslag innebærer at de fire nordligste fylkene skal utgjøre én rettskrets. Forslaget omfatter Finnmark jordskifterett, Nord-Troms jordskifterett, Ofoten og Sør-Troms jordskifterett, Lofoten og Vesterålen jordskifterett, Salten jordskifterett og Helgeland jordskifterett. Domstoladministrasjonen gir i sitt høringssvar uttrykk for at en slik rettskrets vil få et så stort geografisk område at den vil fremstå som uhen-siktsmessig, på grunn av betydelige reiseavstander. Domstoladministrasjonen foreslår på den bakgrunn at Finnmark jordskifterett, Nord-Troms jordskifterett og Helgeland jordskifterett opprettholdes som egne domstoler.

Departementet har i punkt 4.4.3 og 4.4.4 lagt til grunn at rettskretsene bør slås sammen uten ytterligere justeringer i denne omgang. Departementet er derfor ikke enig i Domstoladministrasjonens forslag til endringer i rettskretsene til Lofoten og Vesterålen jordskifterett, Ofoten og Sør-Troms jordskifterett og Salten jordskifterett. Som Ofoten og Sør-Troms jordskifterett og Lofoten og Vesterålen jordskifterett fremhever, vil reise-

avstanden for brukerne øke betydelig dersom Domstoladministrasjonens forslag gjennomføres. Kunnskap om de ulike regionenes særtrekk taler etter departementets syn også for at Ofoten og Sør-Troms jordskifterett, Lofoten og Vesterålen jordskifterett og Salten jordskifterett bør opprettholdes slik de er i dag.

Departementets anbefaling innebærer at alle de seks jordskifterettene i Hålogaland lagdømme opprettholdes som de er i dag, med rettssteder i Vadsø, Tromsø, Harstad, Sortland, Bodø og Mosjøen.

#### *Jordskifterettsstrukturen i Frostating lagdømme*

Domstolkommisjonen foreslår at dagens Nord-Trøndelag jordskifterett og Sør-Trøndelag jordskifterett slås sammen til én jordskifterett med navnet Trøndelag jordskifterett. Kommisjonen foreslår videre å opprettholde dagens rettssteder i Trondheim og på Steinkjer. Dette støttes av Domstoladministrasjonen. De to jordskifterettene har i dag felles ledelse. I høringen har ansatte og ledere i domstolene ulike syn i strukturspørsmålet. Forslagene fra kommisjonen og Domstoladministrasjonen er på dette punktet i tråd med departementets vurderinger i punkt 4.4.3 og 4.4.4, og departementet anbefaler derfor denne endringen.

Kommisjonen foreslår å opprette Møre og Romsdal jordskifterett med lokalisering i Ålesund og Kristiansund. Domstoladministrasjonen støtter i sitt høringssvar prinsipielt kommisjonens forslag. Jordskifterettene i Møre og Romsdal: Nordmøre jordskifterett, Romsdal jordskifterett og Sunnmøre jordskifterett, ønsker å videreføre dagens struktur, dels på grunn av kommisjonens forslag til endret lokalisering. Når rettsstedene i Molde, Surnadal og Ørsta med departementets anbefaling skal bestå, oppfatter departementet høringssvarene slik at det ikke er motforestillinger til en sammenslåing av jordskifterettene. Forslagene fra kommisjonen og Domstoladministrasjonen er på dette punktet i tråd med departementets vurderinger i punkt 4.4.3 og 4.4.4. Departementet anbefaler sammenslåing.

Departementets tilråding innebærer at det vil bli to jordskifteretter i Frostating lagdømme: Trøndelag jordskifterett og Møre og Romsdal jordskifterett. De to jordskifterettene vil ha rettssteder i Steinkjer, Trondheim, Surnadal, Molde og Ørsta, slik som i dag.

#### *Jordskifterettsstrukturen i Gulating lagdømme*

Domstolkommisjonen foreslår å opprette Sogn og Fjordane jordskifterett, som skal dekke samme

rettskrets som Sogn og Fjordane tingrett. Domstoladministrasjonen støtter forslaget. Forslaget innebærer at Indre Sogn jordskifterett, Sunnfjord og Ytre Sogn jordskifterett og Nordfjord jordskifterett slås sammen, og gis navnet Sogn og Fjordane jordskifterett. Jordskifterettene som er berørt har ulike syn på forslaget. Forslagene fra kommisjonen og Domstoladministrasjonen er i tråd med departementets vurderinger i punkt 4.4.3 og 4.4.4. Indre Sogn jordskifterett og Sunnfjord og Ytre Sogn jordskifterett har allerede i dag felles ledelse og flere felles dommere. Tingrett og jordskifterett er i dag samlokalisert i Førde og Sogndal. Departementet anbefaler en sammenslåing av dagens tre jordskifteretter i Sogn og Fjordane.

Hordaland jordskifterett skal etter kommisjonens forslag bestå av Nord- og Midhordland jordskifterett, samt Indre Hordaland jordskifterett, med unntak av Ullensvang kommune, som foreslås overført til nye Haugaland og Sunnhordland jordskifterett. Dette støttes av Domstoladministrasjonen. De to jordskifterettene har i dag felles ledelse, og har avgitt felles høringssvar. Jordskifterettene gir uttrykk for at de mener en sammenslåing vil være hensiktsmessig, og at de har gode erfaringer med felles ledelse. Jordskifterettene ønsker imidlertid at Ullensvang kommune fortsatt skal ligge under deres domstol. Departementet anbefaler sammenslåing i tråd med kommisjonens forslag, men slik at Ullensvang kommune skal ligge under den sammenslåtte domstolen, og med lokalisering både i Bergen og på Voss.

Kommisjonen foreslår at Haugaland og Sunnhordland jordskifterett består som egen domstol lokalisert til Stord, men at rettskretsgrensene endres slik at Ullensvang kommune legges til som beskrevet over. Forslaget støttes av Domstoladministrasjonen. Departementet anbefaler at jordskifteretten består som egen domstol, men anbefaler at Ullensvang kommune skal ligge i nye Hordaland jordskifterett.

Kommisjonen foreslår at Sør-Rogaland jordskifterett skal bestå som egen domstol og ha sammenfallende rettskretsgrenser som for Rogaland tingrett. Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag. Departementet anbefaler at Sør-Rogaland jordskifterett opprettholdes som egen domstol, Rogaland jordskifterett, uten at det gjøres endringer i rettskretsen.

Departementets anbefaling innebærer at det vil bli tre jordskifteretter i Gulating lagdømme: Sogn og Fjordane jordskifterett, Hordaland jordskifterett og Rogaland jordskifterett. De tre jordskifterettene vil ha rettssteder på Nordfjordeid, i

Førde, Sogndal, Bergen, på Voss og i Stavanger, slik som i dag.

#### *Jordskifterettsstrukturen i Agder lagdømme*

Domstolkommisjonen foreslår at Lista jordskifterett, Marnar jordskifterett og Aust Agder jordskifterett slås sammen til én domstol. Domstoladministrasjonen støtter forslaget. Jordskifterettene i Agder har i sitt felles hørings svar vist til at dagens domstoler bør opprettholdes. Forslagene fra kommisjonen og Domstoladministrasjonen til sammenslåing er i tråd med departementets vurderinger i punkt 4.4.3 og 4.4.4. Justis- og beredskapsdepartementet anbefaler på den bakgrunn sammenslåing av de tre jordskifterettene.

Kommisjonen foreslår at Øvre Telemark jordskifterett og Nedre Telemark jordskifterett slås sammen. Dette støttes av Domstoladministrasjonen. Øvre Telemark jordskifterett og Nedre Telemark jordskifterett har ulikt syn på spørsmålet om sammenslåing, men fremhever det gode samarbeidet de allerede har. Forslagene fra kommisjonen og Domstoladministrasjonen til sammenslåing er i tråd med departementets vurderinger i punkt 4.4.3 og 4.4.4. Departementet anbefaler etter dette å slå disse jordskifterettene sammen.

Kommisjonen foreslår at Vestfold jordskifterett slås sammen med Nedre Buskerud jordskifterett, Øvre Buskerud jordskifterett, Valdres jordskifterett og gis navnet Vestre Viken jordskifterett. Domstoladministrasjonen foreslår imidlertid at Vestfold jordskifterett opprettholdes som i dag, og fortsatt skal sogne til Agder lagmannsrett. Departementet anbefaler imidlertid at Vestfold jordskifterett fortsatt skal bestå som en egen domstol.

Departementets tilråding innebærer at det vil bli tre jordskifteretter i Agder lagdømme: Agder jordskifterett, Telemark jordskifterett og Vestfold jordskifterett. De tre jordskifterettene vil ha rettssteder i Flekkefjord, Kristiansand, Arendal, Kvite-seid, Skien og Tønsberg, slik som i dag.

#### *Jordskifterettsstrukturen i Borgarting og Eidsivating lagdømmer*

Departementet anbefaler i punkt 5.3 at Borgarting lagmannsrett ikke skal behandle anker fra jordskifterettene. Slike anker skal gå til Eidsivating lagmannsrett. Jordskifterettsstrukturen i Borgarting og Eidsivating lagdømmer behandles på bakgrunn av dette under ett.

Domstolkommisjonen foreslår at Innlandet skal være én jordskifterettskrets. Kommisjonen foreslår videre at Valdres jordskifterett skal være

en del av Vestre Viken jordskifterett. Domstoladministrasjonen foreslår en annen løsning, og da slik at Nord-Gudbrandsdal jordskifterett og Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett slås sammen til Vestre Innlandet jordskifterett. Domstoladministrasjonen foreslår videre at Nord-Østerdal jordskifterett og Hedemarken og Sør-Østerdal jordskifterett slås sammen til én jordskifterett med navnet Østre Innlandet jordskifterett.

Departementet har i punkt 3.4.13 anbefalt at rettskretsen til det kommisjonen har kalt Innlandet tingrett deles i to: Vestre Innlandet tingrett og Østre Innlandet tingrett. Departementet tilrår i den forbindelse at Valdres tingrett blir en del av Vestre Innlandet rettskrets, istedenfor en del av Buskerud rettskrets, slik kommisjonen foreslo. Bakgrunnen for departementets anbefaling er blant annet de lange reiseavstandene en så stor rettskrets vil føre med seg. Reiseavstand betyr mye for avviklingen av saker for jordskifterettene, og departementet mener at tilsvarende løsning som for tingrettene må gjelde for jordskifterettene. Når det gjelder de enkelte domstolene i Innlandet, har departementet følgende vurderinger:

Nord-Gudbrandsdal jordskifterett er i dag ubemannet, og ledes av Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett, som også behandler sakene fra Nord-Gudbrandsdal jordskifterett. Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett foreslår i høringen sammenslåing, og foreslår dessuten at Valdres jordskifterett inngår i rettskretsen, med mindre Valdres jordskifterett opprettholdes som en egen rettskrets. Sammenslåing av de tre jordskifterettene er i tråd med departementets vurderinger i punkt 4.4.3 og 4.4.4, og Justis- og beredskapsdepartementet anbefaler på den bakgrunn at Nord-Gudbrandsdal jordskifterett, Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett og Valdres jordskifterett slås sammen til Vestre Innlandet jordskifterett. Rettsstedene består slik de er i dag.

Hedemarken og Sør-Østerdal jordskifterett og Glåmdal jordskifterett gir primært uttrykk for at sammenslåing av Nord-Østerdal jordskifterett, Glåmdal jordskifterett og Hedemarken og Sør-Østerdal jordskifterett vil være en gunstig løsning. Subsidiært kan også en løsning hvor Glåmdal jordskifterett legges til Østre Viken jordskifterett etter disse jordskifterettene syn være tjenlig, fordi det bidrar til en faglig sterk domstol. Sammenslåing av alle de tre jordskifterettene er i tråd med departementets vurderinger i punkt 4.4.3 og 4.4.4. Departementet har imidlertid også påpekt

behovet for å opprette noen faglige tyngdepunkt i jordskiftemiljøet. Det er det mulig å oppnå ved at Glåmdal jordskifterett slås sammen med jordskifterettene i Østre Viken. Departementet anbefaler derfor at Nord-Østerdal jordskifterett og Hedemarken og Sør-Østerdal jordskifterett slås sammen, uten Glåmdal jordskifterett.

Kommisjonen foreslår en sammenslåing av deler av Glåmdal jordskifterett, Akershus og Oslo jordskifterett og Østfold jordskifterett. Kommisjonens forslag er begrunnet i et ønske om å etablere et stort og sterkt jordskiftesfaglig miljø. Domstoladministrasjonens forslag er at Akershus og Oslo jordskifterett og deler av Glåmdal jordskifterett slås sammen. Østfold jordskifterett foreslås å bestå som selvstendig domstol med sammenfallende rettskretsgrenser som Østfold tingrett. Domstoladministrasjonen foreslår i tillegg at kommunene Åsnes, Våler (Innlandet), Marker og Indre Østfold overføres til Østre Viken jordskifterett. Akershus og Oslo jordskifterett og Østfold jordskifterett har ulikt syn på forslagene. Akershus og Oslo jordskifterett er positive til sammenslåing, og gir også uttrykk for at Østfold jordskifterett bør gå inn i denne rettskretsen. Sammenslåing av de tre jordskifterettene i henhold til kommisjonens forslag er i tråd med departementets vurderinger i punkt 4.4.3 og 4.4.4. Departementet vil peke på at området som er foreslått som Østre Viken jordskifterett vil få et potensiale til å sikre et jordskiftesfaglig sterkt miljø som også vil være en ressurs for de andre jordskifterettene og universitetsmiljøene. Videre er det korte reiseavstander og god offentlig kommunikasjon i disse regionene. Departementet anbefaler av den grunn at de tre jordskifterettene slås sammen. Rettsstedene opprettholdes som i dag.

Kommisjonen foreslår at Nedre Buskerud jordskifterett, Øvre Buskerud jordskifterett, Valdres jordskifterett og Vestfold jordskifterett slås sammen. Den nye domstolen er gitt navnet Vestre Viken jordskifterett. Dette støttes delvis av Domstoladministrasjonen, som foreslår å opprettholde Vestfold jordskifterett. Løsningen legger til rette for samlokalisering med Vestfold tingrett og harmonisering av rettskretsgrensene med Vestfold tingrett.

Vestfold jordskifterett, Øvre Buskerud jordskifterett og Valdres jordskifterett gir alle uttrykk for at de bør opprettholdes som egne domstoler. For det tilfellet at domstolen ikke opprettholdes, gir Valdres jordskifterett uttrykk for at den bør høre til Innlandet jordskifterett.

En sammenslåing av de fire jordskifterettene kan bidra til at det etableres et særlig sterkt jord-

skiftesfaglig miljø i området. Reiseavstander må imidlertid tillegges betydelig vekt. Dette innebærer at en tilordning mellom Valdres (Fagernes) og Lillehammer er en mer tjenlig løsning enn mellom Valdres (Fagernes) og Drammen. Se departementets vurderinger over i tilknytning til departementets anbefalte rettskrets for Vestre Innlandet jordskifterett. Departementet har dessuten i omtalen av jordskifterettene i Agder lagdømme foreslått at Vestfold jordskifterett fortsatt skal bestå som en egen domstol. Justis- og beredskapsdepartementet anbefaler imidlertid at Nedre Buskerud jordskifterett og Øvre Buskerud jordskifterett slås sammen. Sammenslåing av de to jordskifterettene er i tråd med departementets vurderinger i punkt 4.4.3 og 4.4.4. Rettsstedene vil bestå som i dag.

Departementets tilråding innebærer at det vil bli fire jordskifteretter som sogner til Eidsivating lagdømme: Vestre Innlandet jordskifterett, Østre Innlandet jordskifterett, Vestre Viken jordskifterett og Østre Viken jordskifterett. De fire jordskifterettene vil ha rettssteder på Lillehammer, Fagernes, Hamar, Tynset, Drammen, Gol, Lillestrøm, Kongsvinger og Sarpsborg, slik som i dag.

Språkrådet uttaler seg om kommisjonens flertalls forslag til navn på jordskifterettene i brev 1. september 2020, se punkt 4.3.1. Departementet anbefaler andre endringer i jordskifterettskretsene enn kommisjonen, noe som gir begrunnelsene for Språkrådets anbefalinger begrenset overføringsverdi til departementets anbefalinger. Dette gjelder særlig anbefalingene for navnene i Nord-Norge, fordi departementet anbefaler å dele kommisjonens foreslåtte Troms og Finnmark jordskifterett i fire jordskifteretter: Finnmark jordskifterett, Troms jordskifterett, Ofoten og Sør-Troms jordskifterett og Lofoten og Vesterålen jordskifterett. Det samme gjelder anbefalingen om å endre navnet på Nordland jordskifterett. Departementet har for øvrig ikke funnet tilstrekkelig grunn til å ta til følge anbefalingene om at kommisjonens foreslåtte Vestre Viken jordskifterett bør skifte navn til Vestre Oslofjorden jordskifterett, subsidiært til Vestfold og Vestre Viken jordskifterett, og at Østre Viken jordskifterett bør gis navnet Østre Oslofjorden jordskifterett. Departementet tilrår på bakgrunn av Språkrådets retningslinjer at den foreslåtte Rogaland jordskifterett i stedet videreføres med navnet Sør-Rogaland jordskifterett, for å gjenspeile rettskretsens geografiske utstrekning mer presist. Av samme grunn tilrår departementet at den foreslåtte Østre Viken jordskifterett gis navnet Oslo og Østre Viken jordskifterett.

## Oversikt over anbefalt ny jordskifterettsstruktur

Tabell 4.1 viser departementets anbefalte nye jordskifterettsstruktur med 19 rettskretser.

Tabell 4.1 Oversikt over anbefalt jordskifterettsstruktur

Jordskifterett	Rettskrets (tidligere jordskifteretter med tilhørende rettskretser)	Bemannede rettssteder	Kommuner
Finnmark	Finnmark	Vadsø	Vadsø, Sør-Varanger, Vardø, Lebesby, Gamvik, Båtsfjord, Berlevåg, Deatnu/Tana, Unjárga/Nesseby, Porsáŋgu/Porsanki/Porsanger, Kárášjohka/Karasjok, Guovdageaidnu/Kautokeino, Hammerfest/Hámmerfeasta, Måsøy, Hasvik, Nordkapp, Alta, Loppa
Troms	Nord-Troms	Tromsø	Målselv, Sørreisa, Senja, Tromsø, Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord/Omasvuotna/Omasvuono, Gáivuotna/Kåfjord/Kaivuono, Skjervøy, Nordreisa/Ráisa/Raisi, Kvænangen
Ofoten og Sør-Troms	Ofoten og Sør-Troms	Harstad/Hárstták	Narvik, Evenes, Tjeldsund/Dielddanuorri, Kvæfjord, Harstad/Hárstták, Ibestad, Gratangen, Loabák/Lavangen, Salangen, Dyrøy, Bardu
Lofoten og Vesterålen	Lofoten og Vesterålen	Sortland/Suortá	Moskenes, Flakstad, Vestvågøy, Vågan, Hadsel, Bø, Øksnes, Andøy, Sortland/Suortá, Lødingen
Salten	Salten	Bodø	Meløy, Gildeskål, Beiarn, Saltdal, Bodø, Fauske/Fuosko, Sørfold, Steigen, Hamarøy/Hábmer, Røst, Værøy, Rødøy
Helgeland	Helgeland	Mosjøen	Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Alstahaug, Herøy (Nordland), Dønna, Træna, Lurøy, Nesna, Leirfjord, Vefsn, Rana, Hemnes, Aarborte/Hattfjelldal, Grane
Trøndelag	Nord-Trøndelag Sør-Trøndelag	Steinkjer Trondheim	Namsos/Nåavmesjenjaelmie, Lierne, Raarvihke/Røyrvik, Namsskogan, Grong, Høylandet, Overhalla, Flatanger, Nærøysund, Leka, Osen, Steinkjer, Inderøy, Snåase/Snåsa, Frosta, Levanger, Verdal, Ørland, Hitra, Frøya, Åfjord, Heim, Indre Fosen, Meråker, Stjørdal, Trondheim, Skaun, Melhus, Malvik, Selbu, Tydal, Oppdal, Rennebu, Orkland, Røros, Holtålen, Midtre Gauldal



Tabell 4.1 Oversikt over anbefalt jordskifterettsstruktur

Jordskifterett	Rettskrets (tidligere jordskifteretter med tilhørende rettskretser)	Bemannede rettssteder	Kommuner
Møre og Romsdal	Nordmøre Romsdal Sunnmøre	Surnadal Molde Ørsta	Rindal, Surnadal, Sunndal, Tingvoll, Aure, Smøla, Rauma, Gjemnes, Kristiansund, Averøy, Hustadvika, Aukra, Vestnes, Molde, Fjord, Giske, Ålesund, Sula, Sykkylven, Stranda, Ørsta, Volda, Vanylven, Sande, Herøy (Møre og Romsdal), Ulstein, Hareid
Sogn og Fjordane	Nordfjord Sunnfjord og Ytre Sogn Indre Sogn	Nordfjordeid Førde Sogndal	Stad, Stryn, Gloppen, Kinn, Sunnfjord, Bremanger, Fjaler, Askvoll, Hyllestad, Solund, Gulen, Høyanger, Sogndal, Aurland, Lærdal, Årdal, Luster, Vik
Hordaland	Nord- og Midhordland Indre Hordaland	Bergen Voss	Fedje, Øygarden, Austrheim, Alver, Masfjorden, Modalen, Vaksdal, Osterøy, Askøy, Samnanger, Kvam, Bjørnafjorden, Austevoll, Bergen, Voss, Ulvik, Eidfjord, Ullensvang
Haugaland og Sunnhordland	Haugalandet og Sunnhordland	Stord	Etne, Kvinnherad, Tysnes, Fitjar, Stord, Bømlo, Sveio, Sauda, Suldal, Vindafjord, Tysvær, Bokn, Karmøy, Haugesund, Utsira
Sør-Rogaland	Sør-Rogaland	Stavanger	Hjelmeland, Strand, Kvitsøy, Randaberg, Stavanger, Sola, Sandnes, Klepp, Time, Gjesdal, Bjerkreim, Hå, Eigersund
Agder	Lista Marnar Aust-Agder	Flekkefjord Kristiansand Arendal	Lund, Sokndal, Sirdal, Kvinesdal, Flekkefjord, Lyngdal, Farsund, Åseral, Hægebostad, Lindesnes, Kristiansand, Vennesla, Bykle, Valle, Bygland, Åmli, Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes, Lillesand, Grimstad, Arendal, Froland, Vegårshei, Gjerstad, Tvedestrand, Risør
Telemark	Øvre Telemark Nedre Telemark	Kviteseid Skien	Vinje, Tokke, Tinn, Hjartdal, Seljord, Kviteseid, Fyresdal, Nissedal, Notodden, Midt-Telemark, Nome, Drangedal, Kragerø, Bamble, Porsgrunn, Skien, Siljan
Vestfold	Vestfold	Tønsberg	Larvik, Sandefjord, Færder, Tønsberg, Horten, Holmestrand
Vestre Viken	Nedre Buskerud Øvre Buskerud	Drammen Gol	Asker, Lier, Drammen, Øvre Eiker, Kongsberg, Flesberg, Rollag, Modum, Hole, Ringerike, Krødsherad, Sigdal, Nore og Uvdal, Flå, Nesbyen, Hol, Ål, Gol, Hemsedal

Tabell 4.1 Oversikt over anbefalt jordskifterettsstruktur

Jordskifterett	Rettskrets (tidligere jordskifteretter med tilhørende rettskretser)	Bemannede rettssteder	Kommuner
Oslo og Østre Viken	Glåmdal Akershus og Oslo Østfold	Kongsvinger Lillestrøm Sarpsborg	Eidskog, Sør-Odal, Nord-Odal, Kongsvinger, Grue, Hurdal, Åsnes, Våler (Innlandet), Eidsvoll, Nannestad, Ullensaker, Nes, Gjerdrum, Nittedal, Lillestrøm, Oslo, Bærum, Lørenskog, Rælingen, Aurskog-Høland, Enebakk, Nordre Follo, Nesodden, Frogn, Ås, Vestby, Marker, Indre Østfold, Skiptvedt, Våler (Viken), Moss, Råde, Fredrikstad, Hvaler, Sarpsborg, Rakkestad, Aremark, Halden
Vestre Innlandet	Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal Valdres Nord-Gudbrandsdal	Lillehammer Fagernes	Jevnaker, Lunner, Gran, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land, Nordre Land, Gjøvik, Lillehammer, Gausdal, Øyer, Ringebu, Sør-Fron, Etnedal, Sør-Aurdal, Nord-Aurdal, Vestre Slidre, Øystre Slidre, Vang, Nord-Fron, Sel, Dovre, Lesja, Vågå, Lom, Skjåk
Østre Innlandet	Hedemarken og Sør-Østerdal jordskifterett Nord-Østerdal jordskifterett	Hamar Tynset	Ringsaker, Hamar, Stange, Løten, Elverum, Åmot, Trysil, Stor-Elvdal, Rendalen Engerdal, Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga, Os

## 5 Lagmannsrettene

### 5.1 Domstolkommisjonens strukturutredning

---

En samlet kommisjon anbefaler å opprettholde dagens seks lagmannsretter og lokalisering av hovedkontorene. Domstolkommisjonen foreslår ingen endringer i lokaliseringen av hovedkontorene til lagmannsrettene, og fremhever at større domstoler i førsteinstans innebærer at disse vil ha tilgjengelige rettssaler som lagmannsrettene kan disponere ved behov. Lagmannsrettene disponerer allerede i dag rettssaler ved flere tingrettssteder, og setter i stor utstrekning rett andre steder i rettskretsene.

Det er store forskjeller i saksbehandlingstid, bemanning, rekrutteringsgrunnlag og forventet befolkningsvekst innenfor de ulike lagdømmene. Kommisjonen foreslår derfor enkelte justeringer i rettskretsene.

Borgarting lagmannsrett er den domstolen i anneninstans som betjener flest innbyggere, og som er særskilt verneting for saker mot staten. I tillegg er Borgarting lagmannsrett ankeinstans for en rekke sakstyper som i henhold til regler i særlovgivningen bare behandles i Oslo tingrett og Oslo byfogdembete. Rettskretsen til Borgarting lagmannsrett forventes å få den største befolkningsveksten, og dermed også saksveksten, de kommende årene. Kommisjonen foreslår endringer i Borgarting lagmannsretts rettskrets for å sikre økt fleksibilitet og jevnere saksinngang mellom lagmannsrettene, og slik bidra til kortere saksbehandlingstid og økt kvalitet.

Kommisjonen foreslår på denne bakgrunn å overføre deler av Borgarting lagmannsretts rettskrets til Eidsivating lagmannsrett, slik at de foreslåtte rettskretsene til nye Follo tingrett og Østfold tingrett (dagens Follo tingrett, Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Heggen og Frøland tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg tingrett) overføres til Eidsivating.

Et flertall på 9 av 16 medlemmer foreslår av samme grunn også å endre rettskretsgrensene mellom Borgarting lagmannsrett og Agder lagmannsrett, slik at rettskretsen til nye Buskerud tingrett (dagens Drammen tingrett, Hallingdal

tingrett, Kongsberg og Eiker tingrett og Valdres tingrett) overføres til Agder lagmannsrett. Flertallet peker på at en justering av rettskretser som gir grunnlag for en større bemanning gjør de mindre lagmannsrettene mer attraktive som arbeidsplasser, og legger til rette for en mer geografisk differensiert rekruttering til Høyesterett. Flertallet påpeker også at en justering av rettskretser, som gir grunnlag for større bemanning, gjør det mulig å fordele nasjonale utviklingsoppgaver på flere av lagmannsrettene. Etter mindretallets syn bør de organisatoriske endringene som er gjennomført de siste årene i Borgarting lagmannsrett, inkludert den nylig opprettede utrederenheten, sammen med justeringen av rettskretsen mot Eidsivating lagmannsrett, være tilstrekkelig til at saksbehandlingstiden i Borgarting lagmannsrett fremover vil oppfylle Stortingets målsettinger. Mindretallet peker videre på Borgarting lagmannsretts rolle som kompetansesenter og ressursdomstol med tilhørende behov for et bredt sakstilfang, og på reisebelastningen for dommerne i Agder lagmannsrett.

Som følge av forslaget om å justere rettskretsen til Borgarting lagmannsrett, anbefaler en samlet kommisjon at Borgarting lagmannsrett ikke skal behandle anker fra jordskifterettene. Hvilke jordskifteretter som foreslås tilordnet hvilke lagmannsretter fremgår av strukturutredningen punkt 25. Forslaget til tilordning følger av flertallets og mindretallets syn på hvordan rettskretsene i anneninstans bør justeres.

### 5.2 Høringsinstansenes syn

---

Et flertall av høringsinstansene som uttaler seg om lagmannsrettene er enige i at det er behov for å justere rettskretsen til Borgarting lagmannsrett, fortrinnsvis mot Eidsivating lagmannsrett. *Dommerforeningen* er enig i at det fremstår som hensiktsmessig å justere rettskretsen til Borgarting lagmannsrett, men har ingen merknader til de konkrete endringsforslagene.

Flere av høringsinstansene som uttaler seg om justeringen av rettskretsen til Borgarting lag-

mannsrett mot Eidsivating lagmannsrett har bemerkninger knyttet til økt reisevei og verneingsregler.

*Heggen og Frøland tingrett* har ikke innvendinger mot en utvidelse av Eidsivating lagmannsretts rettskrets til å omfatte Østfold, under forutsetning av at rettsmøtene avholdes i lokaler som ikke medfører for lang reisevei for partene og publikum.

Dommerforeningen i Eidsivating lagmannsrett understreker i høringssvaret fra Eidsivating lagmannsrett at de støtter fusjonsplanen, men at deler av effektiviseringsgevinstene ved å endre rettskretsene vil bli redusert som følge av økt reisebelastning, og at økt reisebelastning kan påvirke rekrutteringsgrunnlaget. Etter deres syn må domstolleder ha en viss adgang til å ta hensyn til dommernes bosted ved tildelingen av saker ved de ulike rettsstedene. Dette for å fordele reisebelastningen mest mulig likt mellom dommerne, sikre fornuftig ressursbruk og redusere belastningen på den enkelte dommer. Medlemmene mener man samtidig med justeringene i rettskretsene bør vurdere endringer i vernetingsreglene.

*Hedmark og Oppland statsadvokatembeter* påpeker at tyngdepunktet for omfanget av saker flyttes sørover med kommisjonens forslag. Selv om kommisjonen foreslår at hovedsetet fortsatt skal være på Hamar, åpner kommisjonen opp for at det kan vurderes om Eidsivating lagmannsrett også bør ha tilstedeværelse på Romerike og i Østfold. Hedmark og Oppland statsadvokatembeter mener det er grunn til å tro at dette på sikt også vil innebære flytting av hovedsete. Ankesakene for Hedmark og Oppland statsadvokatembeter går i dag i all hovedsak på Hamar, og statsadvokatembetet vil påpeke at en eventuell endring av hovedsete for Eidsivating lagmannsrett vil innebære store praktiske utfordringer for embetet.

*Oslo statsadvokatembeter* bemerker at deres embete fortsatt vil være ansvarlig for aktorering av samtlige straffesaker med utspring i Follo og i Østfold dersom disse overflyttes fra Borgarting lagmannsrett til Eidsivating lagmannsrett. Statsadvokatembetet uttrykker bekymring for at overflytting av ankesaker fra Østfold og Follo vil gi økt ressursbruk hos politi- og påtalemyndighet og andre aktører i forbindelse med avviklingen av ankesaker. Statsadvokatembetet bemerker at dette gjelder i særlig grad hvis lagmannsretten, for å spare egne utgifter til dommere osv., berammer ankesaker med utspring i Follo eller Østfold på de nåværende rettsstedene på Hamar og på Eidsvoll. Statsadvokatembetet ber derfor om at departementet tar inn uttalelser i proposisjonen

om at det offentliges utgifter eller praktiske hensyn skal være bestemmende ved valg av sted for avviklingen av ankeforhandlingen.

*Øst politidistrikt* (se Politidirektoratets høringssvar) viser til at endringen av rettskretsen mot Eidsivating for dem vil medføre større kostnader knyttet til gjennomføring av ankeforhandlinger. Øst politidistrikt uttrykker at en positiv innstilling til dette fra deres side derfor er helt avhengig av at ankedomstolen også etablerer rettssteder der saken mest hensiktsmessig kan gjennomføres.

*Borgarting lagmannsrett* støtter mindretallets forslag om å justere rettskretsen mot Eidsivating lagmannsrett, og at det ikke gjøres endringer mellom Agder lagmannsrett og Borgarting lagmannsrett. Borgarting lagmannsrett er enig med mindretallet i at én av lagmannsrettene fortsatt bør være av en slik størrelse at den løpende har kapasitet og tilstrekkelige ressurser til omfattende kompetanse- og utviklingsarbeid. Borgarting lagmannsrett trekker frem at domstolen i dag avgir betydelige ressurser til utvalgs- og kursvirksomhet, og at domstolen ønsker å videreføre den rollen. Borgarting lagmannsrett påpeker at lagmannsretten med flertallets forslag vil bli en ren «bydomstol», og at det ikke er ønskelig. Borgarting lagmannsrett ønsker å ha et bredt sakstilfang og mener at bredden i saksporteføljen vil være en styrke for utviklings- og kompetansearbeidet. *Gulating lagmannsrett* støtter Borgarting lagmannsretts høringssvar. *Frostating lagmannsrett* har ingen synspunkter på kommisjonens forslag til justering av rettskretser i anneninstans.

*Eidsivating lagmannsrett* støtter kommisjonens anbefaling om å overføre nye Østfold tingrett og Follo tingrett til Eidsivating lagdømme. Lagmannsretten påpeker at dette vil bidra til en nødvendig reduksjon i saksinngangen for Borgarting lagmannsrett, samtidig som det vil medføre økt fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse for Eidsivating lagmannsrett. Lagmannsretten uttaler:

«I følge Riksrevisjonens rapport hadde Eidsivating lagmannsrett 25 % avlyste eller utsatte rettsmøter i 2018. Større domstoler kan i noen grad dobbeltberamme saker, fordi det til enhver tid alltid vil være bortfall av saker og dommere som kan tre inn. For mindre domstoler er det ikke mulig å dobbeltberamme fordi det er uklart hvilke saker som faller bort. Utsettelse eller bortfall av saker skjer ofte kort tid før ankeforhandling. Det er da ikke mulig å fylle denne tiden med andre berammelser. En økning av antallet dommere i Eidsivating lag-

mannsrett vil derfor bidra til økt fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse.»

*Eidsivating lagmannsrett* viser videre til at Domstoladministrasjonen i sitt høringssvar har lagt til grunn at Eidsivating lagmannsrett vil ha behov for økte arealer på Hamar, selv om lagmannsrettens rettssaler i Østfold videreføres. Eidsivating lagmannsrett påpeker at det er naturlig å se for seg at flere av sakene fra Østfold og Follo, som Borgarting lagmannsrett i dag trekker inn til Oslo, vil bli avholdt i lagmannsrettens lokaler på Eidsvoll eller på Hamar. Lagmannsretten bemerker at den allerede i dag har behov for en større sal på Eidsvoll.

*Statens vegvesen* har erfart at Borgarting lagmannsrett har utfordringer med hensyn til saksavvikling, og støtter på denne bakgrunn kommisjonens forslag om å endre rettskretsen til Borgarting lagmannsrett. Statens vegvesen har ikke grunnlag for å si om det er tilstrekkelig bare å endre rettskretsen til Eidsivating lagmannsrett, eller om det også er nødvendig å endre rettskretsen til Agder lagmannsrett.

*Domstoladministrasjonen* slutter seg til at det er behov for å redusere saksinngangen til Borgarting lagmannsrett, gjennom en reduksjon av rettskretsen. Domstoladministrasjonen peker på at Borgarting lagmannsrett er ankeinstans for Oslo tingrett, Norges største domstol, og særskilt verneeting for saker mot staten. Saksbehandlingstiden ved domstolen er jevnt over lengre enn hos de øvrige lagmannsrettene, selv om det er tatt grep for å få ned restansene. Presset på domstolen er høyt og det er ventet en betydelig befolkningsvekst innenfor lagdømmet. Domstoladministrasjonen påpeker at dette vil forsterke presset dersom det ikke gjøres justeringer. Domstoladministrasjonen bemerker at det vil innebære betydelige praktiske og økonomiske utfordringer dersom begge de foreslåtte justeringene gjennomføres samtidig. Domstoladministrasjonen anbefaler derfor at det i første omgang gjennomføres en utvidelse av rettskretsen til Eidsivating lagmannsrett. Domstoladministrasjonen anbefaler at effekten av denne endringen evalueres, før det eventuelt besluttes også å utvide rettskretsen til Agder lagmannsrett.

*Norges Høyesterett* er betenkt over virkningen forslaget om å endre rettskretsene mellom Borgarting lagmannsrett og Agder lagmannsrett, i tillegg til grensen mot Eidsivating lagmannsrett, vil få for bredden i saksporføljen i Borgarting lagmannsrett. Videre bemerker Høyesterett at det er høyst usikkert om justeringen av rettskretsen til Agder lagmannsrett vil ha positiv innvirkning

på rekrutteringen til Høyesterett, og at dette dermed vanskelig kan tillegges vekt.

*Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter* støtter ikke forslaget om å justere rettskretsen mellom Borgarting lagmannsrett og Agder lagmannsrett.

*Oslo tingrett* støtter endringen i rettskrets mellom Borgarting lagmannsrett og Agder lagmannsrett. Noen høringsinstanser, deriblant *Kragerø kommune, Kviteseid kommune, Tokke kommune* og *Vest-Telemarkrådet*, mener domstolene i Buskerud bør ha Agder lagmannsrett som ankeinstans. Vest-Telemarkrådet påpeker at Buskerud i dag er en del av Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter og også en del av Sør-Øst politidistrikt som utgjør de gamle fylkene Vestfold, Telemark og Buskerud.

*Norges Bondelag* ser at det kan være hensiktsmessig å redusere rettskretsen til Borgarting lagmannsrett, for å redusere det sterke trykket på domstolen. Bondelaget påpeker samtidig at en slik reduksjon ikke er uproblematisk når man ser saken fra landbrukets og distriktenes side, hensett til at Borgarting behandler anker over tingrettens avgjørelser der staten er part. Bondelaget viser til at organisasjonen allerede i dag har inntrykk av at Borgarting lagmannsrett i noen grad har mindre kunnskap om – og forståelse for – spørsmål som er viktige sett fra landbrukets og distriktenes perspektiv, enn de øvrige lagmannsrettene.

*Borgarting lagmannsrett* og *Eidsivating lagmannsrett* er enige i kommisjonens anbefaling om at Borgarting lagmannsrett ikke lenger skal behandle anker fra jordskifterettene. Begge lagmannsrettene støtter mindretallets forslag om at Eidsivating lagmannsrett skal behandle ankesaker både fra Østre og Vestre Viken jordskifteretter. *Eidsivating lagmannsrett* påpeker at lagmannsretten med forslaget vil betjene tilnærmet samme geografiske område som Eidsivating jordskifteoverrett betjente før jordskifteoverrettene ble innlemmet i lagmannsrettene.

Språkrådet anbefaler i brev 1. september 2020 at Borgarting lagmannsrett skifter navn til Oslo lagmannsrett dersom lagmannsrettens rettskretser endres som foreslått av kommisjonen, slik at domstolen blir kalt opp etter stedet hvor hovedrettsstedet ligger. Etter Språkrådets syn vil det være uheldig å navngi rettskretsene etter gamle områdenavn som ikke dekker de nye kretsene. Språkrådet viser til at Borgarting har utgangspunkt i det gamle bynavnet Borg, som tidligere ble brukt om byen som i dag heter Sarpsborg. Kommisjonens forslag går ut på at Østfold

tingrett, som blant annet dekker Sarpsborg, overføres fra Borgarting lagmannsrett til Eidsivating lagmannsrett. Flere høringsinstanser uttaler seg også om navnet Borgarting knyttet til forslaget om å overføre tingrettene i Østfold til Eidsivating lagdømme. *Norskt Måldyrkingslag* uttaler:

«Det fører til at Borgarting lagdømme ikkje lenger femner um sjølve Borg. Borg er det gamle namnet på Sarpsborg, og dette lagdømet lyt då so klårt hava byen Borg med. Borg er óg namn på bispedømet i Austfold.

Me ynskjer slett ikkje at me skal vraka det gilde namnet Borgarting, men det som er att etter dette framlegget, kann knappast hava anna namn enn Oslo lagdømme – etter tingstaden. Beste løysingi um dette lagdømet skal minka, er å berre skilja ut Buskerud-luten eller leggja Ringerike under Eidsivating, men halda på Borg innanfor grensone åt Borgarting.»

*Sarpsborg kommune og Halden kommune* ønsker på grunn av de historiske forholdene å beholde dagens lagdømmeinndeling.

Kommisjonens flertall på 9 av 16 medlemmer foreslår også å justere rettskretsgrensene mellom Borgarting lagmannsrett og Agder lagmannsrett, se punkt 5.1. Språkrådet anbefaler på denne bakgrunn at Agder lagmannsrett skifter navn til Skien lagmannsrett.

### 5.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med Domstolkommisjonen i at dagens lagmannsrettsstruktur i utgangspunktet bør opprettholdes, og at det kun er behov for enkelte justeringer i rettskretsene. Formålet med justeringene er å sikre en jevnere saksinnang, bemanning, saksbehandlingstid og fremtidig befolkningsvekst mellom lagmannsrettene. Departementet ser med bekymring på utviklingen i Borgarting lagmannsrett, som over tid har hatt store restanser og lang saksbehandlingstid. I 2018 hadde Borgarting lagmannsrett en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 8 måneder for bevisanker med strafferamme over seks år (meddommersaker). Til sammenligning hadde Frostating lagmannsrett, som den lagmannsretten som har kortest saksbehandlingstid, en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 4,2 måneder. Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i meddommersaker i lagmannsrettene er tre måneder.

Departementet er enig med høringsinstansene i at den foreslåtte overføringen av rettskret-

sene Follo og Østfold fra Borgarting lagmannsrett til Eidsivating lagmannsrett vil medføre en mer hensiktsmessig saksinnang og bemanning i begge lagmannsrettene. Forslaget innebærer at viktige kompetansearbeidsplasser flyttes fra Oslo til Hamar. Dette vil føre til et større fagmiljø i Eidsivating lagmannsrett, og kan også bidra positivt til rekrutteringen.

Når det gjelder forslaget om å endre rettskretsen til Borgarting lagmannsrett mot Agder lagmannsrett, viser departementet til kommisjonens begrunnelse for justeringen mellom Borgarting lagmannsrett og Eidsivating lagmannsrett. Etter departementets syn gjør de samme momentene seg langt på vei gjeldende ved en justering mot Agder lagmannsrett. Agder lagmannsrett har ikke vesentlig flere saker eller større bemanning enn Eidsivating lagmannsrett. Det gjennomsnittlige antallet søkere til lagdommerstillinger var dessuten i perioden fra 2009 til 2017 lavere til Agder lagmannsrett enn til Eidsivating lagmannsrett.

Departementet er i tvil om det er tilstrekkelig bare å justere rettskretsen til Borgarting lagmannsrett mot Eidsivating lagmannsrett, for å sikre at Borgarting lagmannsrett når Stortingets mål om gjennomsnittlig saksbehandlingstid, slik kommisjonens mindretall har anført. Departementet har likevel lagt avgjørende vekt på høringssvarene fra Domstoladministrasjonen, Borgarting lagmannsrett og Norges Høyesterett, som slutter seg til mindretallets forslag. I alle tilfeller mener departementet at det er en fornuftig tilnærming å evaluere endringene mot Eidsivating lagmannsrett før det eventuelt også gjøres endringer mot Agder lagmannsrett, i tråd med Domstoladministrasjonens anbefaling.

På denne bakgrunn vil departementet anbefale at rettskretsen til Borgarting lagmannsrett i første omgang bare justeres mot Eidsivating lagmannsrett, i tråd med mindretallet i kommisjonens anbefaling.

Lagmannsrettene kan ved behov sette rett i lokalene til alle tingrettene i rettskretsen, og lagmannsretten disponerer allerede i dag rettssaler i flere tingretter. Utgangspunktet er at reisebelastningen skal påhvile dommeren og at saken skal gå i den delen av lagdømmet hvor den hører hjemme. Etter departementets syn er dette allerede ivare tatt i domstoloven § 18, hvor det fremgår at saker i alminnelighet skal behandles på lagmannsrettens rettssted i den delen av lagsognet hvor saken hører hjemme. Departementet legger til grunn at Borgarting lagmannsretts rettssteder i Follo og Østfold videreføres for Eidsivating lagmannsrett, og at ankesakene fra disse rettskret-

sene i alminnelighet vil bli behandlet der de geografisk hører hjemme, også etter at justeringene i lagmannsrettenes rettskretser er gjennomført.

I punkt 4.4.5 har departementet anbefalt endringer i jordskifterettsstrukturen. Forslaget innebærer at det blir fire jordskifteretter innenfor rettskretsene til dagens Borgarting og Eidsivating lagmannsretter. Det er Vestre Viken jordskifterett, Østre Viken jordskifterett, Vestre Innlandet jordskifterett og Østre Innlandet jordskifterett. Både Borgarting lagmannsrett og Eidsivating lagmannsrett gir uttrykk for at anke over avgjørelser fattet i jordskifterettene, sett i lys av utviklingen av de respektive lagmannsrettenes saksmengde, bør gå til Eidsivating lagmannsrett. Departementet tilrår en slik løsning. Løsningen tilsvarende i noen grad ordningen som gjaldt før lovendringen 1. januar 2016. De daværende fem jordskifteoverrettene behandlet da anke over mange avgjørelser fra jordskifterettene. Jordskifteoverrettene ble nedlagt og anke går i dag til lagmannsrettene. Hvis Eidsivating lagmannsrett overtar anke over jordskiftesaker som i dag sogner til Borgarting

lagmannsrett, blir rettskretsene for de nye jordskifterettene i regionen i hovedsak den samme som gjaldt mellom jordskifteoverrettene fram til endringen trådte i kraft.

Departementet har ikke funnet tilstrekkelig grunn for å endre lagmannsrettenes navn. Agder lagmannsrett er en etablert institusjon som har holdt til i Skien siden opprettelsen i 1936, og departementet kan ikke se at det foreligger vektige grunner til å endre navn på denne lagmannsretten på nåværende tidspunkt. Navnet Borgarting stammer fra Borgartinget, som på 1100-tallet var lagtinget for det historiske området Viken, med tingsted i dagens Sarpsborg. Navnet har vært inn og ut av bruk opp gjennom historien, og ble sist gjeninnført da Eidsivating lagmannsrett ble delt i 1995. Borgarting har dermed vært navnet på lagmannsretten som har hovedsete i Oslo de siste 25 årene. Departementet kan ikke se at flyttingen av Sarpsborg kommune til Eidsivating lagdømme er et tilstrekkelig tungtveiende argument for å endre det etablerte navnet på lagmannsretten i Oslo.





*Del II*  
*Proposisjonsdel*



## 6 Endringer i domstoloven

### 6.1 Myndighet til å fastsette og legge ned rettssteder

#### 6.1.1 Gjeldende rett

Etter domstoloven § 22 bestemmer Kongen rikets inndeling i rettskretser for tingrettene. Etter domstoloven § 25 første ledd ligger det til Domstoladministrasjonen å fastsette ett eller flere faste rettssteder for tingrettene, og dermed tingrettens lokalisering innenfor den enkelte rettskrets. Myndigheten etter § 25 omfatter også myndigheten til å fastsette jordskifterettens rettssteder, se nærmere i punkt 6.3.4. Av forarbeidene fremgår imidlertid at Stortinget fastsetter domstolenes organisering med hensyn til antall instanser og domstolenes saklige ansvarsområder. Det fremgår av Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) punkt 7.12.1 at «[p]raksis er også at spørsmål om nedleggelse, sammenslåinger og lokalisering av domstoler forelegges Stortinget av regjeringen, selv om regjeringen formelt har kompetanse til å treffe beslutninger om dette selv». Det er på denne bakgrunn uklart hvor langt Domstoladministrasjonens myndighet til å fastsette rettssteder går etter dagens regler.

#### 6.1.2 Forslaget i høringsbrevet 2. mars 2020

Det fremgår av Domstolkommisjonens mandat at kommisjonen skal vurdere hvor myndigheten til å vedta endringer av rettskretser og lokalisering av domstoler bør ligge. Kommisjonen har ikke tatt stilling til dette i strukturutredningen.

Departementet foreslo i høringsbrevet å klargjøre rettstilstanden ved å lovfeste praksisen med å vedta rettsstedene etter samme prosess og på samme måte som rettskretsene, slik at Domstoladministrasjonens myndighet etter domstoloven § 25 første ledd overføres til Kongen, samt å klargjøre for eksempel i § 22 at rettssteder vedtas og bare kan legges ned ved forskrift gitt av Kongen. Departementet foreslo videre å regulere i forskrift hvilke bemannede rettssteder som eksisterer, og som dermed ikke kan legges ned uten endringer i forskrift. I motsetning til kommisjonen foreslo

ikke departementet å fastsette hovedrettssteder. Det innebærer at rettsstedene vil være likestilte etter departementets anbefaling om struktur.

#### 6.1.3 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene som uttaler seg om hvor myndigheten til å avgjøre rettsstedenes plassering bør ligge støtter forslaget i høringsbrevet om å overføre myndigheten etter domstoloven § 25 første ledd til Kongen. Mange høringsinstanser fremhever at rettsstedene bør fastsettes etter samme prosess og på samme måte som rettskretsene. *Valdres tingrett, saksbehandlerne i Fosen tingrett, Akershus og Oslo jordskifterett, Finnmark jordskifterett og Helgeland jordskifterett, Indre Hordaland jordskifterett og Nord- og Midhordland jordskifterett, Romsdal jordskifterett, Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett og Nord-Gudbrandsdal jordskifterett, Østfold jordskifterett, Kongsberg kommune, Lindesnes kommune, Nærøysund kommune, Tynset kommune, Voss kommune, Ørland kommune, Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening og Advokatfirmaet Thallaug* er blant høringsinstansene som støtter forslaget. *Fylkesmannen i Vestland* støtter også forslaget, men stiller spørsmål ved om det bør ligge til Stortinget å fatte avgjørelse dersom en viss andel av stortingsrepresentantene krever det, for eksempel en tredel. *Regionstyret i Valdres* støtter forslaget og bemerker samtidig at det er en forutsetning for aksept av større rettskretser at nedleggelse av rettssteder underlegges politisk behandling.

*Domstoladministrasjonen* påpeker at det er uklart om den har kompetanse til å legge ned et rettssted, og at lovendringen som departementet foreslår uansett vil frata Domstoladministrasjonen en slik mulig kompetanse.

*Glåmdal tingrett* mener det bør klargjøres i loven hvordan endringer av rettskretser og rettssteder kan skje og hvor kompetansen skal ligge. Domstolstrukturen er ifølge tingretten et nasjonalt anliggende som må undergis politisk behandling i Stortinget. Tingretten er enig i at vedtak om strukturen for rettsstedene bør underlegges samme praksis som prosessen for rettskretsene,

at praksisen bør lovfestes, og at det bør klargjøres at sammenslåing eller nedlegging av domstoler ikke kan skje uten etter stortingsvedtak. Tingretten fremhever at myndigheten til å fatte beslutninger om rettskretser og rettssteder bør ligge hos Stortinget, og ikke hos regjeringen. Lignende synspunkter fremkommer av høringsvarene til blant andre *Hallingdal tingrett*, *Heggen og Frøland tingrett*, *Kongsberg og Eiker tingrett*, *Øst-Finnmark tingrett* og *Parat*. *Hardanger tingrett* mener forslaget innebærer at spørsmålet om hvorvidt et distrikt skal ha et rettssted vil unntas behandling på Stortinget, og at en slik ordning vil medføre en forskyvning av maktbalansen mellom regjeringen, Stortinget og domstolen, hvilket representerer et konstitusjonelt problem.

*Senja tingrett* mener det følger av konstitusjonell praksis at «[n]edleggelsen av to tredjedeler av alle tingrettene i Norge» skal legges frem for Stortinget for votering, og at det i denne sammenheng vil være av svært liten betydning om det er Domstoladministrasjonen eller departementet som bestemmer antall rettssteder.

*Namdal tingrett*, *Nedre Telemark jordskifterett*, *Nordmøre jordskifterett*, *Ofoten og Sør-Troms jordskifterett* og *Lofoten og Vesterålen jordskifterett*, *Øvre Buskerud jordskifterett*, *Akademikerne* og *Hardangerrådet* gir uttrykk for at myndigheten til å opprette eller nedlegge rettssteder bør ligge til Stortinget. *Sandnes kommune* mener at fremtidige endringer i rettskretsene og rettsstedene må bli gjenstand for politiske beslutningsprosesser, både lokalt og nasjonalt. *Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet* stiller spørsmål om ikke rettskretsene bør reguleres i domstoloven og rettsstedene fastsettes i forskrift.

*Stavanger tingrett* og *Dommerforeningen* mener spørsmålet om myndigheten til å avgjøre rettsstedenes lokalisering henger sammen med spørsmål om domstolens uavhengighet og forholdet mellom domstolene og de øvrige statsmaktene. Disse høringsinstansene mener derfor at dette spørsmålet ikke bør behandles løsrevet fra andre spørsmål om uavhengighet, som skal undergis en grundig behandling i den andre og siste delutredningen.

#### 6.1.4 Departementets vurdering

I forbindelse med opprettelsen av Domstoladministrasjonen uttalte departementet i Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) punkt 7.12.1 at det er «Stortinget som bestemmer hva slags domstoler landet skal ha, etter forslag fra regjeringen», og at omorgani-

seringen av den sentrale domstoladministrasjonen ikke ville gjøre endringer i dette. Departementet tilføyde:

«Stortingets medvirkning i disse overordnede beslutningene om domstolenes organisering representerer en viktig demokratisk innflytelse på domstoladministrasjonen i fremtiden.»

Om og i hvilket tempo endringer i rettsstedene bør skje, vil blant annet bero på leieavtaler, bygningsstandard, ansettelsesforhold og sakstilfang. Dette er administrative forhold som det i utgangspunktet er nærliggende at Domstoladministrasjonen, som ansvarlig for driften av domstolene, tar stilling til. Som høringen har vist, er imidlertid domstolenes lokalisering også et viktig politisk spørsmål. Nærvær av et rettslokale i et lokalsamfunn gir kompetansearbeidsplasser i distriktet i form av dommerstillinger, og markedsgrunnlag for advokatkontorer, noe som bidrar til innbyggernes tilgang til juridisk kompetanse både i og utenfor rettssalen. Slike helhetlige, distriktpolitiske og samfunnsmessige hensyn vil kunne komme i bakgrunnen dersom beslutninger om domstolenes lokalisering skal fattes administrativt basert på rent domstolfaglige og økonomiske vurderinger. Dette illustrerer også at de demokratiske hensynene som lå til grunn for arbeidsfordelingen som i sin tid ble fastsatt mellom domstolene som statsmakt og Domstoladministrasjonen på den ene siden, og Stortinget og regjeringen på den andre siden, fortsatt gjør seg gjeldende. Dette taler for å klargjøre i lovgivningen at avgjørelser om å opprette og legge ned rettssteder skal treffes etter politisk behandling.

På den annen side taler nettopp hensynet til maktfordeling og demokratiske prosesser for at spørsmål om kompetansedelingen mellom Domstoladministrasjonen og de øvrige statsmaktene bør avgjøres på et mer prinsipielt og kunnskapsbasert grunnlag. Departementet er enig med Dommerforeningen og Stavanger tingrett i at dette spørsmålet henger sammen med spørsmål om domstolens uavhengighet og forholdet mellom domstolene og de øvrige statsmaktene.

Det fremgår som nevnt av Domstolkommisjonens mandat at kommisjonen 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. Kommisjonen drøfter spørsmålet om kompetanse til å endre

rettssteder i den andre og siste delutredningen. Høringsrunden viser videre at det er ulike synspunkter på hvor denne kompetansen bør ligge, samt i hvilken grad praksisen knyttet til nedleggelse av tingretter bør lovfestes.

Etter departementets vurdering er det på denne bakgrunn mest hensiktsmessig å avvente eventuelle lovendringer på dette punktet til oppfølgingen av den andre delutredningen. Spørsmålet om hvem som bør ha myndighet til å opprette og legge ned rettssteder er prinsipielt og har etter departementets syn en fremtredende politisk dimensjon. Departementet mener at en avgjørelse av dette spørsmålet bør skje på bakgrunn av et bredere beslutningsgrunnlag. Departementet foreslår derfor i denne omgang ikke å foreta endringer i domstoloven §§ 22 eller 25. Departementet forutsetter likevel at eventuelle fremtidige endringer i rettskretsene og domstolenes lokalisering inntil videre blir forelagt for Stortinget i tråd med praksis.

## 6.2 Regulering av bemanning ved rettsstedene

### 6.2.1 Gjeldende rett

Etter domstoloven § 19 første ledd første punktum skal tingrettene «ha en sorenskriver som leder og så mange tingrettsdommere som til enhver tid er bestemt». Domstoladministrasjonen fastsetter antall faste dommerstillinger for den enkelte domstol, jf. domstoloven § 33 c annet ledd første punktum. Det er dermed opp til Domstoladministrasjonen å bestemme hvor mange dommere den enkelte domstol skal ha ut fra saksinngangen. Bestemmelsen sier ikke noe om bemanningen på det enkelte rettssted.

Etter jordskifteloven § 2-3 første ledd skal jordskifterettene «ha ein jordskifterettsleiar som òg er jordskiftedommar, og så mange jordskiftedommarar som til kvar tid er bestemt». Det er fastsatt i annet ledd at jordskifteretten også skal ha teknisk personale, som gjerne omtales som «ingeniører». Utover dette stiller ikke loven krav til tilstedeværelse på det enkelte rettssted eller i det enkelte jordskiftesognet (rettskretsen). Nord-Gudbrandsdal jordskifterett lokalisert til Vågåmo drives i dag fra Lillehammer, hvor Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett er lokalisert, og er et eksempel på et rettssted som ikke lenger har ansatte til stede i jordskiftesoknet der de etter forskriften er lokalisert. Årsaken er at det har vært problematisk å rekruttere ansatte til dette rettsstedet.

### 6.2.2 Forslaget i høringsbrevet 2. mars 2020

Departementet foreslo i høringsbrevet å gi en hjemmel i domstoloven § 19, § 22 eller § 25 til å fastsette en minimumsbemanning i forskrift, for å bidra til å bevare kompetansearbeidsplasser i distriktene og sikre brukerne den samme nærheten til domstolene som i dag. Som eksempel på en slik regulering pekte departementet i høringsbrevet på at hvert rettssted som utgangspunkt skal ha minst én tilstedeværende embetsdommer. I høringsbrevet ble ikke muligheten for å regulere bemanningen på rettsstedene i jordskifterettene trukket frem særskilt.

### 6.2.3 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om å regulere minimumsbemanning er imot forslaget, men med noe ulik begrunnelse.

*Domstoladministrasjonen* påpeker at bemanning av domstolene er en sentral del av administrasjonen av domstolene og at spørsmålet om å overføre denne myndigheten til regjeringen er av vesentlig prinsipiell betydning. Domstoladministrasjonen kan vanskelig se at dette er nødvendig av hensyn til brukerne, og viser til at regelen om behandling av saker der de geografisk hører hjemme vil gjelde uavhengig av bemanningen i den enkelte domstol.

*Dommerforeningen* mener at samfunnsøkonomiske hensyn tilsier at det foretas en samlet og løpende vurdering av ressursene i rettskretsen. Dommerforeningen påpeker at hensynet til domstolenes uavhengighet og mulighetene for å finne gode løsninger lokalt trekker i samme retning. Etter Dommerforeningens syn bør det derfor ikke innføres generelle regler som i for stor grad låser dagens struktur eller binder domstolleders myndighet. *Jæren tingrett* støtter Dommerforeningens syn.

Flere høringsinstanser, deriblant *Fosen tingrett*, *Nord-Troms tingrett*, *Stavanger tingrett*, *Sør-Trøndelag tingrett* og *dommerforeningen i Sør-Trøndelag tingrett* uttrykker at det bør være opp til domstolleder eller Domstoladministrasjonen å bemanne de enkelte rettsstedene etter behov, uten føringer om minimumsbemanning. *Sogn og Fjordane tingrett* vil advare mot krav til minimumsbemanning på rettsstedene. Tingretten mener man ikke vil oppnå vern om og utvikling av nye kompetansearbeidsplasser i distriktene ved å fragmentere fagmiljøene. Slik fragmentering mener tingretten vil skje dersom man skal opprettholde dommerbemanning på rettssteder der

det ikke er grunnlag i sakstilfanget for mer enn ett eller to dommerårsverk. I disse tilfellene bør det etter tingrettens syn være mulig å samle dommerressursene på ett kontorsted innenfor rettskretsen. Sogn og Fjordane tingrett påpeker at domstolen som hovedregel likevel bør ha plikt til å gjennomføre sakene ved det rettsstedet der de geografisk hører hjemme, se punkt 6.3.

*Nordland politidistrikt* (se Politidirektoratets hørings svar) mener forslaget om å lovfeste en minimumsbemanning for hvert rettssted ikke vil sikre at rettsstedene faktisk blir brukt, i motsetning til hva en lovfesting av bruk av nærmeste rettssted vil gjøre. Politidistriktet mener lovfesting av minimumsbemanning vil være problematisk blant annet med hensyn til spesialisering blant dommerne, samt at det vil frata domstolene noe av den fleksibiliteten som savnes med dagens ordning.

*Landsorganisasjonen i Norge* uttaler:

«I tillegg til forslag om reduksjon av rettskretser og rettssted, foreslås at bemanning av domstolene reguleres i forskrift på et senere tidspunkt. LO frykter at denne fremgangsmåten kan medføre ytterligere nedbygging på lengre sikt, ved at lav minimumsbemanning igjen fører til lav kapasitet, samt høye driftskostnader på mindre steder. Dette kan ramme de minste rettsstedene, og føre til nye nedleggelse ved neste korsvei.»

*Glåmdal tingrett* mener regulering av minimumsbemanning bør omfatte både dømmende og ikke-dømmende årsverk, og ikke settes lavere enn praksis for de minste embetene etter dagens ordning. Tingretten fremhever at det lokale service- og tjenestetilbudet må kunne opprettholdes på rettsstedene. Flere høringsinstanser, for eksempel *Sande kommune*, *Vanylven kommune* og *Ørsta kommune*, har særlig trukket frem behovet for servicefunksjoner på hvert enkelt rettssted. Nærhet til notarialbekreftelser har av flere, blant andre *Ulstein kommune*, blitt fremhevet som en domstolfunksjon det er vesentlig for innbyggere og lokale bedrifter å ha nærhet til. Ulstein kommune etterlyser en avklaring av om alle rettsstedene fortsatt skal ha servicefunksjoner.

Flere høringsinstanser synes å tolke forslaget om minimumsbemanning dit hen at bemanningen på flere av rettsstedene ikke skal overgå minimumet. *Senja tingrett* mener at en regulering av minimumsbemanning som går ut på tilstedeværelse av minst én embetsdommer, vil innebære en umiddelbar nedleggelse av førsteinstansdom-

stolen *Senja tingrett* med ni ansatte, og at bemanningen på én dommer trolig vil vedvare frem til Domstoladministrasjonen eller departementet rent administrativt til slutt fjerner hele rettsstedet fra kartet på grunn av liten aktivitet.

*Lokalsamfunnsforeningen* uttaler:

«Ettersom dei domstolane som vert føreslege nedlagt har svært ulik storleik, må naudsynleg eit felles minimumskrav bli formulert svært lågt. I høyringsbrevet er det t.d. føreslege eit minimumskrav om ein domar på kvar bemanna rettsstad. Denne konkretiseringa syner tydeleg at regjeringa ikkje tilbyr noko som sikrar dagens drift. Ein domar åleine utgjær ingen domstol. Kva drift det vert utover ei eventuelt definert minimumsbemanning vil verta bestemt av domstolsleiaren i den sentraliserte tingretten innanfor dei føringar og rammer Domstoladministrasjonen set. Leiinga i Domstoladministrasjonen har over mange år stått i spissen for å nedleggja små tingrettar. Det er ingen grunn til å tru anna enn at Domstoladministrasjonen framleis vil meina at ressursar vert best utnytta når dei vert brukt der flest ressursar er tilgjengelege frå før.»

*Kongsberg og Eiker tingrett* påpeker at det ikke sies noe om at rettsstedene skal være bemannet med saksbehandlere. *Advokatmiljøet på Kongsberg, Hokksund og Vikersund* mener saksbehandler fortrinnsvis bør være fysisk til stede på rettsstedet der saken behandles. *Kongsberg og Eiker tingrett* mener forslaget innebærer at rettsstedene i realiteten blir ubemannende, og at publikum ikke vil få tilgang til bistand fra dette rettsstedet. *Kongsberg og Eiker tingrett* påpeker at det heller ikke vil være slik at én tingrettsdommer vil være i stand til å behandle alle saker som naturlig hører under et rettssted. Forslaget skaper på denne måten etter tingrettens oppfatning helt uberettigete forventning om arbeidsplasser i distriktene og opprettholdelse av tilbud til det rettssøkende publikum.

*Landbruks- og matdepartementet* oppfatter at Domstoladministrasjonens begrunnelse for å fraråde minimumsbemanning er at en forskrift som fastsetter minimumsbemanning på hvert rettssted kan låse domstolens ressurser på en måte som ikke nødvendigvis står i forhold til sakstilfanget. Landbruks- og matdepartementet peker på at det særlig vil være aktuelt for jordskifterettene, som gjennomgående er organisert i mindre enheter enn tingrettene, og hvor sakstilfanget kan variere mye fra år til år. Nord-Gudbrandsdal jordskifterett, som er lokalisert i Vågå, betjenes i dag fra

Lillehammer og er et eksempel på at det allerede i dag finnes jordskifteretter som ikke har egen bemanning. Landbruks- og matdepartementet er derfor usikker på om det bør utformes en forskriftshjemmel som også skal omfatte jordskifterettene. Landbruks- og matdepartementet er også usikker på hvor stor distriktspolitisk gevinst som kan oppnås ved å låse bemanningen ved jordskifterettens rettssteder gjennom forskrift.

*Indre Hordaland jordskifterett og Nord- og Midhordland jordskifterett* mener at for at den nye domstolstrukturen skal fungere godt, må det være skranker som regulerer både lokaliseringen av bemannede rettssteder og minimumsbemanningen på rettsstedene.

Flere høringsinstanser, deriblant *Indre Sogn jordskifterett og Sunnfjord og Ytre Sogn jordskifterett, Nordmøre jordskifterett, Valdres jordskifterett og Øvre Buskerud jordskifterett*, gir uttrykk for at det må være en minimumsbemanning på minst to jordskiftedommere, to ingeniører og én saksbehandler i jordskifterettene. Flere høringsinstanser har lignende innspill hva gjelder tingrettene. *Valdres tingrett* mener for eksempel det bør være minst to dommerårsverk og to saksbehandlerårsverk ved de minste rettsstedene. *Regionrådet Nord-Gudbrandsdal* mener at hvert rettssted minimum bør ha én tingrettsdommer, to til tre kontorstillinger og én dommerfullmektig. *Fylkesmannen i Vestland* mener alle faste rettssteder bør ha en bemanning på minst to dommerårsverk, for å sikre et minimum av fagmiljø på kontorstedet. Fylkesmannen påpeker at bemanningen for øvrig må svare til saksinngangen. *Namdal regionråd* peker også på at bemanningen må være i samsvar med saksmengden. Regionrådet bemerker videre at tilgjengelig kompetanse må være den samme enten domstolen er stor eller liten. En fullverdig tingrett må ha den bemanningen og kompetansen som kreves, deriblant en sorenskriver. *Sør-Østerdal tingrett og Nord-Østerdal tingrett* mener «hvert 'rettssted' må sikres en minimumsbemanning av dommer(e) og saksbehandler(e) slik at rettsstedets virksomhet reelt sikres bemanningsmessig som et operativt kontor».

Noen høringsinstanser, deriblant *Frøya kommune, Lierne kommune, Nærøysund kommune og Fjellnettverket*, støtter forslaget om minimumsbemanning for å sikre en forutsigbar rettsstedsstruktur og domstolens tilstedeværelse i distriktene. *Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening* støtter forslaget om å regulere minimumsbemanningen, med for eksempel minst én tilstedeværende embetsdommer. Tekna bemerker at det for øvrig bør være innenfor Domstoladministra-

sjonens myndighetsområde å bemanne rettsstedene etter saksinngangen.

*Finnmark jordskifterett og Helgeland jordskifterett, Indre Hordaland jordskifterett og Nord- og Midhordland jordskifterett, Ofoten og Sør-Troms jordskifterett og Lofoten og Vesterålen jordskifterett, Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett og Nord-Gudbrandsdal jordskifterett, Romsdal jordskifterett, Brønnøy kommune, Voss kommune og Fjellnettverket* støtter forslaget om regulering av minimumsbemanning.

#### 6.2.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med Domstoladministrasjonen i at bemanningen er en viktig del av administrasjonen av domstolene. Avhengig av sakstilfang og andre ressurs hensyn vil behovet for både saksbehandlere og dommeres tilstedeværelse på det enkelte rettssted variere, både periodevis og på mer permanent basis. Departementet forutsetter likevel at rettsstedene har åpningstider og bemannes både med dommerressurser og saksbehandlerressurser, slik at funksjoner som krever fysisk oppmøte, for eksempel notarialbekreftelser, kan tilbys ved det lokale rettsstedet. Hvordan bemanningen konkret skal fordeles mellom rettsstedene i den enkelte rettskrets bør det etter departementets syn være opp til domstolleder å avgjøre.

Dommernes fysiske tilstedeværelse på det enkelte rettssted har på den annen side også andre implikasjoner som ikke nødvendigvis er relevante sett fra et administrativt perspektiv, men som kan være av stor betydning for et lokalsamfunn. Domstolene er for eksempel en viktig statlig arbeidsplass for jurister, som kan bidra til å gjøre det attraktivt å bosette seg utenfor sentrale strøk. I lys av innspillene som har kommet inn i høringsrunden vil likevel en generell regulering som innebærer at hvert enkelt rettssted må ha en minimumsbemanning til enhver tid, etter departementets vurdering, gå for langt. Saksinngangen bør være styrende for bemanningen på det enkelte rettssted. Departementet er enig med Sogn og Fjordane tingrett i at regulering av bemanningen kan bidra til å fragmentere fagmiljøene unødig, og deler Nordland politidistrikts og flere andre høringsinstansers syn når det gjelder at et minimumskrav til bemanningen vil kunne frata domstolene noe av fleksibiliteten som den nye strukturen er ment å gi. Det vil for eksempel være uheldig dersom krav til minimumsbemanning medfører at dommere er nødt til å oppholde seg på rettssteder hvor det i en periode ikke går noen

saker, mens det er saksbehandlingskøer på andre steder i rettskretsen. Et krav om minimumsbemanning vil i slike tilfeller videreføre effektiviseringspotensialet Riksrevisjonen påpeker i sin rapport, og motvirke hensikten med større rettskretser.

Slik departementet ser det er det en regel om behandling av saker der de geografisk hører hjemme som vil være avgjørende for å sikre at det opprettholdes aktivitet på samtlige rettssteder, og slik bidra til å bevare kompetansearbeidsplasser i distriktene og sikre brukerne den samme nærheten til domstolene som i dag. Departementet foreslår på bakgrunn av ovennevnte ikke å innføre en lovbestemmelse som gir adgang til å fastsette bestemmelser om minimumsbemanning.

## 6.3 Behandling av saker der de geografisk hører hjemme

### 6.3.1 Gjeldende rett

Hvor den enkelte sak i de alminnelige domstolene skal behandles, følger i dag av bestemmelsene om verneting i tvisteloven kapittel 4 II og straffeprosessloven kapittel 3. Disse bestemmelsene angir hvilken rettskrets den enkelte sak skal behandles i. Ettersom angivelse av rettskrets etter dagens ordning i de fleste tilfeller i praksis også angir rettssted, gir ikke gjeldende vernetingsregler presise retningslinjer for hvor i rettskretsen den enkelte sak skal behandles. Etter domstoloven § 19 femte ledd kan Kongen gi nærmere regler om fordelingen av sakene i tingrettene. Denne adgangen har så langt ikke blitt benyttet.

Etter jordskiftelova § 6-3 første ledd første punktum skal krav om sak «setjast fram for jordskifteretten i det jordskiftesoknet der egedommen ligg». Myndigheten til å fastsette jordskiftesognene (rettskretsene) ligger til Kongen, jf. jordskiftelova § 2-1. Det er inndelingen i jordskiftesogn som styrer hvilken jordskifterett som skal behandle hver enkelt sak.

### 6.3.2 Forslaget i høringsbrevet 2. mars 2020

Departementet vurderte i høringsbrevet en hovedregel om at saker skal behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor saken geografisk hører hjemme. Departementet presiserte at en mulig måte å gjennomføre dette på var å gi nærmere regler i forskrift om fordeling av saker i tingrettene, jf. domstoloven § 19 femte ledd. Departementet viste til at fordelingen kan skje etter de samme prinsippene som gjelder for for-

deling av saker mellom rettssteder i lagmannsrettene etter domstoloven § 18 første ledd tredje punktum, slik at det ved fordeling av saker tas utgangspunkt i hvilke kommuner rettsstedene (de tidligere rettskretsene) dekket før rettskretsendingene.

### 6.3.3 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget er positive til en hovedregel om at sakene skal behandles på det rettsstedet der de geografisk hører hjemme. *Kongsberg kommune* mener at dersom reglene presiseres slik at partene kan velge verneting på rettsstedsnivå, uten at domstolene kan sette dette valget til side, vil man kunne kompensere noe for det negative ved forslaget til ny domstolstruktur. Også *Sør-Gudbrandsdal tingrett* og *Nord-Gudbrandsdal tingrett*, *Sør-Østerdal tingrett* og *Nord-Østerdal tingrett*, *Haugalandet* og *Sunnhordland jordskifterett*, *Ofoten* og *Sør-Troms jordskifterett* og *Lofoten* og *Vesterålen jordskifterett*, *Regionrådet Nord-Gudbrandsdal*, *Valdres jordskifterett*, *Vestoppland* og *Sør-Gudbrandsdal jordskifterett* og *Nord-Gudbrandsdal jordskifterett*, *Frøya kommune*, *Sandnes kommune*, *Vefsn kommune* og *Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet* støtter forslaget.

*Øvre Buskerud jordskifterett* mener det kan stilles spørsmål ved hvorvidt det er behov for en slik hovedregel, da det åpenbart er det eneste logiske, men bemerker at det kan være greit for å rettlede domstolledere som har et annet syn.

*Landbruks- og matdepartementet* legger til grunn at det på dette punktet bør være like regler for tingretter og jordskifteretter, og hvis det vedtas en forskriftshjemmel for tingrettene bør den etter departementets syn også gjelde for jordskifterettene. Landbruks- og matdepartementet påpeker at en hovedregel om at saker skal behandles der de geografisk hører hjemme er et naturlig utgangspunkt når alle rettssteder innen hver rettskrets skal opprettholdes, men at det ikke kan være til hinder for fleksibiliteten en felles rettskrets gir.

*Domstoladministrasjonen* fremhever at det må legges til grunn at alle dommere innenfor rettskretsen må ta saker på alle rettsstedene i de nye rettskretsene. Regelen om geografisk tilhørighet vil ifølge Domstoladministrasjonen sikre en drift på hvert rettssted som står i samsvar med saksinngangen, samtidig som overkapasitet på dommere ett sted vil kunne utnyttes ved et annet rettssted innenfor samme rettskrets.



*Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet* støtter forslaget om en hovedregel om at saker skal behandles der de geografisk hører hjemme, forutsatt at hovedregelen sikrer stor fleksibilitet – særlig i de større og komplekse sakene. Fakultetet påpeker at dersom et flertall av de berørte partene mangler tilknytning til det rettsstedet som saken har nærmest tilknytning til, eller begge partene representeres av en advokat som har sitt kontor et annet sted, kan det være mer praktisk og økonomisk å gjennomføre rettsmøtene på et annet rettssted i rettskretsen, og viser til at i sivile saker er det naturlig at partene kan avtale et annet rettssted i tråd med reglene i tvisteloven kapittel 4.

*Nedre Buskerud jordskifterett* støtter forslaget, men «likevel ikke uten frihetsgrader – da dette vil være kjernen i utnyttningen av ressursene».

*Glåmdal tingrett* er enig i at det bør gis en hovedregel om at sakene skal behandles der de geografisk hører hjemme med utgangspunkt i de tidligere rettskretsene, og mener det bør stilles strenge vilkår for hva som kan begrunne unntak – strengere enn hva som kreves for lagmannsrettene etter domstoloven § 18. Tingretten fremhever at domstolens reisebudsjett ikke bør være tilstrekkelig grunn til å flytte saker.

*Nordland politidistrikt* (se Politidirektoratets hørings svar) trekker frem egne erfaringer med at hvor det omtvistede forhold har skjedd noen ganger ikke har vært avgjørende for hvilket rettssted som velges, og viser til at i 2018 ble minst 27 hovedforhandlinger som geografisk var tilknyttet Mosjøen som rettssted likevel berammet i Sandnessjøen, og at det samme skjedde med minst 24 hovedforhandlinger i 2019. Videre peker politidistriktet på at enedommersaker, slik som tilståelsesaker, førerkortbeslag, besøksforbud, prøving av beslag o.l., i all hovedsak går ved hovedsetet i rettskretsen. Dette innebærer at publikum må reise til dette stedet, og politidistriktet mener at med et dårlig utbygd kollektivtilbud i store deler av landet vil det kunne innebære at de som ønsker sin sak prøvd ikke får gjort dette i praksis, for eksempel ved førerkortbeslagsprøving. Politidistriktet mener derfor det bør lovfestes at saker skal føres for det rettsstedet som ligger geografisk nærmest der handlingen har skjedd. Samtidig peker politidistriktet på at dersom rett settes på et rettssted hvor det ikke er mulig å frakte varetektsfanger daglig mellom rettssted og fengsel, løses dette med hotellovernatting for varetektsfangene med politivakthold gjennom natten. Dette er ifølge politidistriktet svært ressurskrevende for politiet og dessuten ikke gjennomførbart for alle fanger.

Det bør derfor etter politidistriktets oppfatning åpnes for unntak fra hovedregelen hvor saken skal føres for det rettssted som er nærmest hvor saken har sitt utspring, i de tilfellene hvor tiltalte eller sentrale vitner er fengslet. Slik tilfeller bør etter politidistriktets mening avholdes ved et rettssted hvor fengsel er tilgjengelig.

*Troms politidistrikt* (se Politidirektoratets hørings svar) mener lignende at i de tilfellene tiltalte soner eller er varetektsfengslet, bør det lovfestes at hovedforhandlingen skal gå der påtalemyndigheten gir anvisning på/fremstilling av tiltalte lettest kan skje. Politidistriktet viser til at politidistriktet de senere år unntaksvis har hatt hovedforhandlinger over flere dager hvor tiltalte daglig transporteres 5–6 timer. Dette har ifølge politidistriktet vært en stor belastning for tiltalte og medført betydelig kostnader for politidistriktet, både økonomisk og i form av svekket beredskap og tapt produksjon.

Med de ferske erfaringene fra politireformen er ikke *Namdalen regionråd* betrygget av at forslaget fra departementet om en hovedregel om at saker skal behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor saken geografisk hører hjemme vil ivareta hensynet til å bevare kompetansearbeidsplasser i distriktene og sikre brukerne nærhet til domstolene.

*Nordmøre tingrett* mener en regel om behandling av saker der de geografisk hører hjemme innebærer en økonomisk merkostnad for domstolene og en økt menneskelig belastning for dommerne, og vil føre til dårligere ressursutnyttelse i form av økt reisetid, økte reiseutgifter og slitasje på dommerkorpset. Det vises til at færre saker behandles der saken geografisk hører hjemme på grunn av ABE-reformen og fokus på saksbehandlingstid, og at rett i stedet blir satt i rettens lokaler til tross for at de fleste aktører er hjemmehørende i andre deler av rettskretsen. En uttalt hovedregel kan dermed, ifølge tingretten, faktisk bli en unntaksregel.

*Stavanger tingrett* vil advare mot at det forskriftsfestes en ordning om at saker som hovedregel skal behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen der de geografisk hører hjemme, og mener dette vil skape unødige hindringer for rasjonell drift. *Fosen tingrett* og *Sør-Trøndelag tingrett* er av samme oppfatning, og viser til at domstolene normalt vil ha som utgangspunkt at sakene så langt som mulig behandles der partene ønsker. *Akademikerne* er opptatt av at det ikke gis for absolutte regler om hvor saker skal behandles, fordi det må være adgang til å ta også sikkerhetsmessige hensyn ved vurderingen av hvilket rettssted som skal benyttes.

*Advokatmiljøet på Hokksund, Kongsberg og Vikersund* mener forslaget ikke er tilstrekkelig til å avhjelpe ulempene med endringer i rettskretsene.

#### 6.3.4 Departementets vurdering

Mot forslagene til strukturendringene i førsteinstans beskrevet i meldingsdelen har flere høringsinstanser innvendt at det er en risiko ved forslagene for at de mindre rettsstedene vil nedprioriteres, og etter hvert stå i fare for å bli lagt ned. Et sentralt hensyn bak den anbefalte strukturen er å sørge for at domstolene brukere fortsatt skal ha og oppleve nærhet til domstolene, og at rettsstedene derfor skal bestå. En hovedregel om at saker som utgangspunkt fortsatt skal behandles på de rettsstedene de behandles i dag, vil bidra til dette. Selv om en slik regel i noen grad vil påvirke domstolenes fleksibilitet, slik blant andre Stavanger tingrett og Sør-Trøndelag tingrett peker på i sine hørings svar, er en slik regel etter departementets vurdering hensiktsmessig for å sikre fortsatt drift på det enkelte rettssted. Av hensyn til behovet for fleksibilitet i domstolene, bør det imidlertid ikke oppstilles en for streng hovedregel om behandling på sakens geografiske hjemsted.

Etter departementets vurdering gir ikke domstoloven § 19 femte ledd adgang til å fastsette bestemmelser om hvor i rettskretsen en sak skal behandles, slik som foreslått i høringsbrevet. Domstoloven § 19 omhandler bemanningen i tingrettene og organiseringen internt av denne bemanningen, ikke den stedlige innretningen av saksavviklingen. Femte ledd viderefører sammen med tredje ledd en tidligere bestemmelse i domstoloven § 11 annet ledd, som lød: «Har herreds- og byretten flere medlemmer, fordeler domstolens formand forretningene mellom dem etter regler, som Kongen gir», se Ot.prp. nr. 25 (1994–95) s. 30–31. Gjeldende § 19 femte ledd gir altså hjemmel til å regulere den interne fordelingen av saker mellom dommere innad i den enkelte domstol i forskrift, jf. tredje ledd, ikke mellom rettssteder innad i domstolen. Departementet foreslår derfor en ny presisering i femte ledd, hvor det fremgår at myndigheten til å gi nærmere regler om fordelingen av sakene i tingrettene også omfatter myndighet til å gi bestemmelser om fordelingen mellom rettsstedene.

Som oppfølging av forslaget i høringsbrevet vil det med hjemmel i domstoloven § 19 femte ledd bli fastsatt i forskrift at saker i førsteinstans i alminnelighet skal behandles på rettsstedet i den

delen av rettskretsen hvor saken geografisk hører hjemme. Det innebærer at sakene i utgangspunktet skal behandles på det rettsstedet der de ville ha blitt behandlet dersom man beholdt dagens struktur, med utgangspunkt i hvilken rettskrets den enkelte kommune tilhører i dag. I tilfellene hvor enkeltkommuner etter anbefalingen om ny struktur skifter rettskrets, slik som for eksempel Hamarøy kommune, som skifter rettskrets fra dagens Ofoten tingrett, en tingrett som det anbefales at skal tilhøre nye Midtre Hålogaland tingrett, til nye Salten tingrett, bør det tas utgangspunkt i blant annet hvilket rettssted som ligger geografisk nærmest for den aktuelle kommunen. Ved den konkrete vurderingen av hvilket rettssted det er naturlig og hensiktsmessig å behandle en sak ved, bør domstolen i alminnelighet se hen til blant annet partenes og de øvrige aktørenes bosted og arbeidssted, partenes og aktørenes synspunkter, geografiske og kommunikasjonsmessige forhold og kapasiteten og fasilitetene ved rettsstedene. Forskriftsbestemmelsen vil sikre at driften på det enkelte rettssted samsvarer med saksinngangen, slik Domstoladministrasjonen påpeker i sitt hørings svar.

Særlig for jordskifterettene er nærhet et sentralt hensyn. Befaring er en vanlig del av behandlingen i jordskifterettene, og det er ikke uvanlig at jordskifterettene setter rett i kommunale bygninger og grendehus, av hensyn til nærhet til den aktuelle eiendommen. Etter jordskifteloven § 2-2 gjelder domstoloven for jordskifterettene når ikke annet er bestemt, og i Prop. 101 L (2012–2013) er det forutsatt at blant annet de organisatoriske bestemmelsene om tingretten i domstoloven §§ 19 til 25 skal gjelde også for jordskifterettene. Den nye forskriftsbestemmelsen vil gjelde både for tingrettene og jordskifterettene, i tråd med denne forutsetningen.

For å bevare den nødvendige fleksibiliteten vil det i forskriftsteksten presiseres at saker kan behandles andre steder i rettskretsen når dette er hensiktsmessig. Utgangspunktet om behandling der saken geografisk hører hjemme vil dermed ikke være til hinder for at saker kan gå ved andre rettssteder i rettskretsen. For eksempel der hensynet til habilitet eller ressursutnyttelse tilsier det, hvor hovedregelen vil påføre partene eller tiltalte uforholdsmessig lang reisevei, herunder i forbindelse med fengslinger og fengslingsforlengelser, eller hvor partene eller andre involverte påføres store reiseutgifter, vil saken kunne overføres til et annet rettssted i rettskretsen. I denne vurderingen bør det, slik flere høringsinstanser har påpekt, ikke bare tas hensyn til domstolenes res-

sursbruk, men også partenes ressursbruk. Å sette rett på et mindre rettssted med ledige lokaler og kapasitet kan for eksempel være tid- og ressursbesparende for partene selv om saken i utgangspunktet hører geografisk hjemme ved et større rettssted med mindre kapasitet. Den foreslåtte ordningen forutsetter at alle dommerne som utgangspunkt må behandle saker på alle steder i

rettskretsen, særlig av hensyn til spesialisering. Dommerne må derfor påregne noe økt reisevirksomhet innenfor de nye rettskretsene. Den nye hovedregelen er for øvrig ikke til hinder for at det settes rett i andre lokaler enn rettslokalene når det er hensiktsmessig, jf. domstoloven § 25 fjerde ledd.

## 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 7.1 Tingrettene

---

#### *Konsekvenser av strukturendringer*

Domstolkommisjonen har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av flertallets forslag til tingrettsstruktur, se strukturutredningen punkt 29. Kommisjonen peker på et betydelig innsparingspotensial, sammenlignet med en forsvarlig videreføring av dagens struktur (nullalternativet). Innsparingspotensialet ved kommisjonens forslag er også betraktelig større enn ved departementets forslag. Dette påpekes av flere av høringsinstansene, deriblant *Borgarting lagmannsrett* og *Domstoladministrasjonen*, som et argument for å velge kommisjonens forslag. Differansen i innsparingspotensialet mellom kommisjonens forslag og departementets forslag er etter Domstoladministrasjonens beregninger anslått til om lag 500 mill. kroner i perioden 2021–2040. Dette skyldes at det er kostnadskrevende å opprettholde, vedlikeholde og digitalisere alle dagens rettssteder. Færre rettssteder ville gitt lavere fremtidige utgifter.

Når det gjelder oppfølgingen av effektiviseringspotensialet Riksrevisjonen har pekt på, se punkt 2.4, er det imidlertid ikke så store forskjeller mellom kommisjonens og departementets forslag. I sitt høringsssvar anslår Domstoladministrasjonen at effektiviseringspotensialet ved departementets forslag tilsvarer ca. 44 dommerårsverk (ca. 6 prosent) årlig i analyseperioden 2021–2040. Det innebærer at tingrettene med dagens bemanning vil kunne behandle flere saker enn de gjør i dag, fordi ressursene kan utnyttes mer effektivt i større rettskretser. Dette vil bidra til at tingrettene på sikt kan nå Stortingets mål om gjennomsnittlig saksbehandlingstid og overholde lovbestemte frister. Til sammenligning har Domstoladministrasjonen anslått et effektiviseringspotensial ved kommisjonens forslag som tilsvarer ca. 58 årsverk (ca. 8 prosent) årlig i samme periode. Domstoladministrasjonen har i sine beregninger lagt til grunn Riksrevisjonens vurderinger av effektiviseringspotensialet. Departementet legger i likhet med Domstoladministrasjonen til grunn at dom-

stolene over noe tid vil kunne realisere hele effektiviseringspotensialet ved departementets forslag, på seks prosent.

En konsekvens av å videreføre dagens struktur vil være at man blir nødt til å øke bemanningen i noen tingretter, samtidig som det vil være ledig kapasitet i andre tingretter, dersom man skal nå Stortingets mål om gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Det vil, slik både kommisjonen og flere høringsinstanser påpeker, ikke være kostnads effektivt. Flere høringsinstanser, deriblant *Asker og Bærum tingrett*, *Bergen tingrett* og *Glåmdal tingrett*, understreker at dersom det ikke gjøres endringer i strukturen, må Stortinget bevilge nødvendige midler.

Både kommisjonens forslag og departementets forslag innebærer en reduksjon av antall domstolledere. Det medfører at det vil bli flere ordinære dommere, som igjen kan bidra til å øke kapasiteten ytterligere. Samtidig kan det bli behov for noen flere avdelingsledere enn i dag, for eksempel i rettskretser med store reiseavstander mellom rettsstedene. Det innebærer at deler av denne effektiviseringsgevinsten går tapt. Ettersom det vil være opp til den enkelte domstolleder å vurdere behovet for avdelingsledere, har departementet ikke forsøkt å beregne effektiviseringsgevinsten av at det blir færre domstolledere. Dette kommer i tillegg til effektiviseringsgevinsten som er beskrevet over.

Noen høringsinstanser bemerker at kommisjonen ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til konsekvensene av strukturforslaget for andre enn domstolenes budsjetter. *Nordland politidistrikt* (se Politidirektoratets høringsssvar) påpeker for eksempel at dersom hovedforhandlinger avvikles langt fra tjenestestedet som har håndtert saken, vil det kunne svekke politiberedskapen på tjenestestedet, som følge av at polititjenestemennene som skal vitne må reise til rettsstedet. *Nordland politidistrikt* mener at regnestykket for hva som er mest kostnadseffektivt for det offentlige som sådan, vil ha en annen konklusjon enn hvis man utelukkende ser på kostnadene for domstolene. *Regionrådet Nord-Gudbrandsdal* mener mye av kommisjonens arbeid synes å være tuftet på at

parter og vitner skal reise til dommeren, ikke omvendt. Regionrådet bemerker at det kanskje er en lønnsom måte å drive domstoler på, men at det ikke er samfunnsmessig lønnsomt. *Kongsberg og Eiker tingrett* peker likeledes på at etablering av større domstoler vil føre til økte kostnader, herunder reiseutgifter, på andre budsjettkapitler enn domstolenes. Departementet viser til at forslaget om lokal behandling av sakene innebærer at det i utgangspunktet ikke vil bli endringer i reisetid eller reiseutgifter for partene eller andre aktører. Mer effektiv ressursbruk og flere behandlede saker det enkelte år kan imidlertid medføre økte årlige, regelstyrte sideutgifter ved domstolsbehandling (særskilte straffesaksutgifter, fri retts hjelp mv.). Det vil imidlertid ikke medføre at de samlede sideutgiftene vil øke, kun når de påløper.

Noen høringsinstanser, blant andre *Parat og Ulstein kommune*, påpeker at departementets forslag forutsetter økte ressurser. Til dette vil departementet understreke at dette ikke er en konsekvens av at rettskretsene utvides, men en konsekvens av at alle dagens rettssteder opprettholdes. Det er behov for investeringer, uavhengig av om det gjøres endringer i strukturen, og uavhengig av hvilket alternativ som gjennomføres. Investeringsbehovet er høyere dersom alle dagens rettssteder opprettholdes, fordi det da vil være flere lokaler med et investeringsbehov enn dersom noen rettssteder legges ned. I tillegg kommer nødvendig vedlikehold av lokaler, herunder oppgradering og utbedring av sikkerhet. Investeringsbehovet vil i utgangspunktet være det samme i departementets anbefalte struktur som i dagens struktur. Enkelte høringsinstanser har uttalt at når besparelsene ved departementets forslag er så små, er det ikke grunn til å gjennomføre forslaget. Departementet understreker at effektiviseringspotensialet, som er beskrevet over, bare er én av konsekvensene ved departementets anbefaling. Anbefalingen legger også til rette for blant annet sterkere fagmiljøer, kortere saksbehandlingstid, jevnere produksjon, og redusert bruk av dommerfullmektiger i sakstyper som etter gjeldende anbefalinger skal behandles av embetsdommere. Den anbefalte strukturen vil sikre et likere domstoltilbud enn i dagens struktur, uavhengig av bosted. Departementet viser for øvrig til omtale under kap. 410 Domstolene, post 01 Driftsutgifter i Prop. 1 S (2020–2021).

#### *Konsekvenser av endringer i domstoloven*

Departementets forslag om at saker som hovedregel skal gå ved det rettsstedet der de geografisk

hører hjemme vil bidra til å bevare kompetansearbeidsplasser i distriktene og sikre brukerne den samme nærheten til domstolene som i dag. Forslaget innebærer at dommerne må påregne noe økt reisevirksomhet innenfor rettskretsen. Det innebærer, slik blant andre *Jæren tingrett*, *Eidsivating lagmannsrett* og *Dommerforeningen* påpeker, et effektivitetstap, i form av reisetid, reisekostnader og ekstra administrasjon. Dette er det tatt høyde for i beregningen av effektiviseringspotensialet over. Samtidig medfører forslaget at det blir flere medarbeidere å fordele reisebelastningen på. Forslaget om lokal behandling av sakene innebærer at det i utgangspunktet ikke vil bli endringer i reisetid eller reiseutgifter for partene eller andre aktører. Forslaget vil heller ikke føre til at grunnlaget for å drive advokatvirksomhet i distriktene svekkes, slik flere høringsinstanser har uttrykt bekymring for. Endringene i domstoloven gjelder både tingrettene og jordskifterettene, og konsekvensene gjelder derfor også jordskifterettene.

## 7.2 Jordskifterettene

Domstolkommisjonen har ikke foretatt en samfunnsøkonomisk analyse av forslaget til ny jordskifterettsstruktur. Det skyldes at datamaterialet som foreligger for jordskifterettene, etter kommisjonens vurdering, ikke er tilstrekkelig til å fremtidig saksmengde og bemanningsbehov kan anslås på en forsvarlig måte. På samme måte som for tingrettene vil konsekvensen av å opprettholde alle rettssteder, slik departementet anbefaler, være at investeringsbehovet i utgangspunktet vil være det samme som i dag. Også i jordskifterettene er det et betydelig etterslep på investeringer. En reduksjon av antall rettskretser vil likevel medføre en mer effektiv utnyttelse av dagens ressurser.

Riksrevisjonens effektivitetsanalyse er utgangspunktet for departementets vurderinger av effektiviseringspotensialet i tingrettene. Det er ikke gjort tilsvarende analyser av effektiviteten i jordskifterettene. Domstoladministrasjonen har, på etterspørsel fra departementet, likevel gjennomført en enklere analyse av antall saker avgjort per dømmende årsverk i jordskifterettene i perioden 2017–2019, for å kunne si noe om konsekvensene av anbefalingen. Analysen indikerer et samlet effektiviseringspotensial på om lag 20 prosent. Domstoladministrasjonen understreker at det er heftet usikkerhet ved analysen. Saksinngangen i hver enkelt jordskifterett er relativt liten, og en enkelt sak vil kunne påvirke resultatet. Jordskifte-

rettene har ulike naturgitte forutsetninger for å drive teknisk markarbeid og også en betydelig grad av selvprosederende parter. Sakstypen rettsendrende saker betinger ofte at det også må gjennomføres prosesser med å innhente offentlige tillatelser, hvilket i stor grad påvirker saksavviklingen. Analysen indikerer likevel at det er et betydelig effektiviseringspotensial. Dersom man legger til grunn tilsvarende effekt i jordskifterettene som i tingrettene, seks prosent, noe som etter Domstoladministrasjonens vurdering er realistisk, vil departementets forslag medføre et effektiviseringspotensial på ca. ti dommerårsverk årlig i analyseperioden 2021–2040. Det innebærer at jordskifterettene med dagens bemanning vil behandle flere saker enn de gjør i dag, fordi ressursene vil kunne utnyttes mer effektivt i større rettskretser, og at jordskifterettene kan bygge ned restanser.

### 7.3 Lagmannsrettene

Domstolkommisjonens flertall forutsetter at justeringene mellom rettskretsene ikke vil medføre netto økt bemanning, muligens med unntak av i en overgangsperiode. Videre legger flertallet til grunn at justeringene ikke vil føre til økt reiseavstand eller reisekostnader for partene, fordi lagmannsrettene ved behov kan sette rett i lokalene til alle tingrettene i rettskretsen. Dette gjøres allerede i stor utstrekning i dag. Departementet mener at rettskretsen til Borgarting lagmannsrett i første omgang bør justeres mot Eidsivating lagmannsrett. Forslaget medfører at kompetansearbeidsplasser flyttes fra Oslo til Hamar. Forslaget innebærer økt reisevirksomhet for dommerne i Eidsivating lagmannsrett. Tilsvarende vil reisevirksomheten for dommerne i Borgarting lagmannsrett reduseres. Reiseavstanden fra Hamar til Østfold og Follo er noe lengre enn reiseavstanden fra Oslo. Det innebærer at den totale reisebelastningen på dommerne blir noe større enn i

dagens struktur. Departementet legger i likhet med kommisjonens flertall til grunn at justeringene i rettskretsene ikke vil medføre netto økt bemanning. *Eidsivating lagmannsrett* påpeker i sitt hørings svar at det kan vurderes om overføringen bør skje i to etapper, først nye Follo tingrett og deretter Østfold tingrett, for å redusere omstillingsperioden og de økonomiske virkningene av «dobbeltbemanningen». Det må være opp til Domstoladministrasjonen å gjennomføre strukturendringene, i dialog med domstollederne. Departementet forutsetter imidlertid at endringer i bemanningsbehovet gjennomføres ved naturlig avgang. Forslaget vil på sikt sette Borgarting lagmannsrett i stand til å nå Stortingets mål om gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

*Domstoladministrasjonen* legger i sitt hørings svar til grunn at Eidsivating lagmannsrett vil kunne disponere lagmannsrettens rettssaler i Østfold. Domstoladministrasjonen påpeker at overføringen likevel medfører et behov for tilpasninger i lokalene på rettsstedet i Hamar, og legger til grunn at Eidsivating lagmannsrett vil ha behov for økte arealer i form av kontorarealer på Hamar, samt en ekstra rettssal på Hamar, selv om lagmannsrettens rettssaler i Østfold videreføres. Etter Domstoladministrasjonens beregninger vil det være behov for en engangsinvestering på 3 mill. kroner, og økte leiekostnader på 2 mill. kroner årlig. *Eidsivating lagmannsrett* bemerker at det er naturlig å se for seg at flere av sakene fra Østfold og Follo som Borgarting lagmannsrett i dag trekker til Oslo, vil bli avholdt i lagmannsrettens lokaler på Eidsvoll. Eidsivating lagmannsrett påpeker at lagmannsretten allerede i dag har behov for en større sal på Eidsvoll. Eventuelle merutgifter knyttet til denne anbefalingen dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjetttrammer. Departementet bemerker for øvrig at utgangspunktet er at reisebelastningen skal påhvile dommeren og at saken skal gå i den delen av lagdømmet hvor den hører hjemme, se punkt 5.3.

## 8 Merknader til endringene i domstoloven § 19

*Til § 19*

I domstoloven § 19 *femte ledd* presiseres at myndigheten til å gi nærmere regler om fordelingen av sakene i tingrettene også omfatter myndighet til å gi bestemmelser om fordelingen mellom rettsstedene. Endringen innebærer at det kan gis generelle bestemmelser om hvordan saker skal fordeles mellom ulike rettssteder i en rettskrets, se nærmere i punkt 6.3.4.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i domstoloven (domstolstruktur).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i domstoloven (domstolstruktur) i samsvarende med et vedlagt forslag.

---

## **Forslag**

### **til lov om endringer i domstoloven (domstolstruktur)**

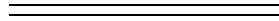
I

I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene skal § 19 femte ledd lyde:

Kongen kan gi nærmere regler om fordelingen av sakene i tingrettene, *herunder om fordelingen mellom rettsstedene.*

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.







Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 10/2020

