



Justis- og beredskapsdepartementet

Deres referanse: 22/371

Vår referanse: 2022/34

Dato: 25/04/2022

Høringsinnspill – endringer i domstolstruktur

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 26. januar 2022, der departementet foreslår at strukturen for domstolene fra før domstolsreformen i 2021 i utgangspunktet gjeninnføres.

For å oppfylle NIMs mandat om å fremme og beskytte menneskerettighetene¹, er en av NIMs oppgaver å gi råd til regjeringen om gjennomføringen av menneskerettighetene.² NIMs oppgaver omfatter som utgangspunkt ikke det å uttale seg om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle nevnte forpliktelser. NIM uttaler seg imidlertid om hvordan oppfyllelsen av menneskerettighetene kan sikres i praksis gjennom ulike virkemidler, og eventuelt om virkemidler eller fremgangsmåter er mer eller mindre egnet til å realisere menneskerettighetene.

Høringsnotatet inneholder forslag om å «gjeninnføre domstolstrukturen fra før domstolsreformen 2021», og formålet med høringen er å «gi et godt grunnlag for behandlingen av spørsmålet om å gjeninnføre domstolstrukturen fra før domstolsreformen av 2021».³ I overensstemmelse med dette vil NIM gi innspill til de menneskerettslige implikasjonene ved den foreslåtte *endringen* som forslaget kan innebære.

Høringsnotatet inneholder imidlertid også en drøftelse av mulige tiltak *som ikke har direkte sammenheng med den foreslåtte endringen*, ut over at disse tiltakene er ment å sikre økt fleksibilitet, faglighet, rettssikkerhet, effektivitet og kompetansedeling mellom domstolene. Dette er særlig omhandlet i høringsnotatets punkt 3.2.3 om bedre samarbeid og styrking av sårbare domstoler og punkt 4.1 om barnesakene. De mulige tiltakene er ikke nærmere utredet eller utpenslet i høringsnotatet.

¹ Lov av 22. mai 2015 nr. 33 om Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven) § 1 annet ledd.

² NIM-loven § 3 første ledd bokstav b.

³ Høringsnotatet punkt 1.

Høringsnotatets oppbygging medfører at merknadene nedenfor faller i tre deler.

I punkt 2 kommenteres den foreslåtte endringen, reverseringen av domstolsreformen. Vårt innspill på dette punkt kan oppsummeres slik:

- Domstolene er en statsmakt, slik som Stortinget og regjeringen. Utgangspunktet bør da være at regulering og organisering av domstolene bygger på hensyn knyttet til domstolenes konstitusjonelle funksjon, og ikke bare andre hensyn som de øvrige statsmaktene ønsker å fremme. Domstolens upartiskhet og uavhengighet må ivaretas ved en eventuell reversering. Dette reiser spørsmål som må utredes nærmere. Dette knytter seg blant annet til regjeringens vide myndighet etter domstoloven og kommunenes innflytelse i en prosess om organiseringen om domstolene.
- Reverseringen kan ikke antas å være i strid med noen menneskerettigheter, like lite som den opprinnelige ordning før domstolsreformen i seg selv var det. Begrunnelsen for forslaget er imidlertid svært knapp.
- Om analysen domstolsreformen bygget på sammenholdes med forslaget som nå foreligger, synes ikke selve forslaget om reversering å være forankret i rettsikkerhetshensyn, men i andre hensyn.
- Holdt opp mot begrunnelsen for domstolsreformen av 2021, som blant annet var å sikre kvalitet i domstolene og dermed rettsikkerheten, er forslaget ikke egnet til å styrke oppfyllelsen av menneskerettighetene.⁴
- Domstolsreformen var motivert av utfordringer som ble påpekt, herunder at saksbehandlingstiden hadde økt, og at det var ønskelig med en styrket kompetanse i saker som gjelder barn.⁵ Dette er utfordringer som innebærer en risiko for at menneskerettigheter ikke sikres godt nok. Ved en reversering gjeninnføres også dette utfordringsbildet som reformen skulle avbøte.
- Gjennomgangen i høringsnotatet av mulige avbøtende tiltak ved en reversering er lite konkret. Spørsmålet om reversering likevel kan gjennomføres på en forsvarlig måte og ivareta nevnte utfordringer, kan først vurderes om det fremmes et helhetlig forslag til endring. Dette forutsetter nærmere kunnskap om hvordan reformen så langt har virket, for eksempel på grunnlag av en bredere evaluering. En slik evaluering er etter det NIM er kjent med, ikke foretatt. Domstoladministrasjonen («DA») har i sitt hørings svar lagt frem en undersøkelse som i hovedsak viser at reformen fungerer etter intensjonen.⁶ DA har også i hørings svaret foreslått noen endringer som kan styrke de utfordringer

⁴ NOU 2019:17 punkt 5.

⁵ NOU 2019:17 punkt 8, 11 og 14.4.

⁶ «Domstolsreformen 2021 så langt – Effekter og organisering». Spørreundersøkelse i februar 2022 til tingretter og jordskifteretter» fra Domstoladministrasjonen.

som er avdekket knyttet til den nye strukturen. Det gjelder blant annet måter å sikre stedlig ledelse på flere rettssteder og at domstolstrukturen lovfestes.⁷

I punkt 3 kommenterer NIM noen sentrale tiltak for å styrke mindre eller sårbare domstoler, som høringsnotatet inviterer til. Våre innspill der kan oppsummeres slik:

- Uavhengig av spørsmålet om reversering, er det viktig å vurdere tiltak som kan styrke kompetansen i de små og dermed sårbare rettsstedene. Det gjelder særlig knyttet til det faglige miljø i det daglige virke ved det enkelte rettssted. Det må sees på bakgrunn av at dagens rettssteder skal opprettholdes.
- Det er NIMs syn at alle rettssteder bør ha størrelse som sikrer et fagmiljø, i det daglige virke ved rettsstedet, som ivaretar en betryggende behandling av alle saker som reiser menneskerettslige spørsmål. Det gjelder uavhengig av størrelsene på rettskretsene. Departementet bør vurdere mer inngående hvor stort fagmiljøet ved et rettssted som minimum bør være. Vi trekker frem noen momenter i denne vurderingen. Behovet for barnefaglig kompetanse i alle saker med en vesentlig barnedimensjon bør inngå. Videre bør behovet for kompetanse i andre saker som berører menneskerettighetene, slik som saker om tvang etter helse- og omsorgslovgivningen, inngå. Det bør foreligge svært gode grunner for å gå under et utgangspunkt om minimumsbemanning ved rettsstedet.
- Tilstrekkelig finansiering og ressurstilførsel er nødvendig for at domstolene skal kunne ivareta lovbestemte og konstitusjonelle oppgaver. Dette har betydning for alle domstolsfunksjoner, ikke bare deres uavhengighet. NIM er derfor positive til økningen i bevilgningene til domstolene i forrige statsbudsjett.⁸

I punkt 4 drøfter vi den samiske dimensjonen og nærmere spørsmål om organiseringen av de sammenslåtte Indre Finnmark og Øst-Finnmark tingretter. Vårt syn her kan oppsummeres slik:

- Det må tas særlige hensyn til den samiske dimensjonen, jf. Grunnloven § 108, som pålegger staten å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Dette får også betydning for bemanning og organisering av domstolene.

⁷ Domstolsadministrasjonens høringssvar punkt 5.3, 5.4 og 6.

⁸ Ved behandlingen av tilleggsbudsjettet ble det gitt 20 ekstra millioner til å øke antall embetsdommere, særlig i de mindre domstolene. I Prop. 1 S Tillegg 1 punkt 4.2 på s. 28 er det uttalt følgende om dette:

«Regjeringen vil øke antall embetsdommere i særlig de mindre domstolene. Forslag til bevilgning på posten økes med 20 mill. kroner for å ansette flere embetsdommere ved rettssteder der det er få embetsdommere i dag. Dette vil redusere andelen dommerfullmektige og sårbarheten til enkelte domstoler.»

- I høringsnotatet er det beskrevet hvordan endringene ble vedtatt i Stortinget på kort tid og uten konsultasjoner med Sametinget.
- Ved en ny vurdering er det viktig at den samiske dimensjon ivaretas. NIM peker særlig på at sikring av samenes rettigheter krever kjennskap til samerett, samisk rettskultur, samisk språk, sedvaner og samfunnsliv blant de ansatte i domstolene. Kompetansen som er opparbeidet ved rettssted Tana i Sis-ja Nuorta-Finmárkku diggegoddi/Indre og Østre Finnmark tingrett bør opprettholdes og videreutvikles på en måte som sikrer best mulig ivaretagelse av den samiske dimensjonen.

2. Forslaget om å reversere domstolsreformen

2.1. Uavhengighet, maktfordelingsprinsipp og beslutningsprosess

Både Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og nasjonal prosesslovgivning krever at domstolene er uavhengige og upartiske, og sikrer en rettferdig rettergang.

Kravene til rettferdig rettergang ved uavhengige og upartiske domstoler er nedfelt i de ganske sammenfallende bestemmelsene i Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6.

Disse bestemmelsene kan komme til anvendelse i enkeltsaker hvor individene hevder at deres rettigheter er blitt krenket. Ved lovgivning og annen organisering av domstolene er bestemmelsene avgjørende for hvilke ordninger og tiltak som generelt kan og må iverksettes.

I tillegg kan kravet til uavhengige domstoler sies å springe ut av *maktfordelingsprinsippet*. Som Jørgen Aall uttrykker det:

«Det er nemlig først og fremst i forhold til de to øvrige statsmaktene at domstolene – og den enkelte dommer – forventes å være uavhengig. Ellers kan ikke deres samfunnsoppgave, å håndheve retten på en tillitsvekkende måte, oppfylles.»⁹

Domstolene er en statsmakt, slik som Stortinget og regjeringen. Utgangspunktet bør da være at regulering og organisering av domstolene bygger på hensyn knyttet til domstolenes konstitusjonelle funksjon, og ikke bare andre hensyn som de øvrige statsmaktene ønsker å fremme. Grundige vurderinger fra politiske myndigheter ved spørsmål om regulering og organisering av domstolene, kan i seg selv styrke tilliten til domstolenes uavhengighet og upartiskhet. NIM bemerker at høringsnotatet i liten grad drøfter slike grunnleggende temaer, og vi går noe inn på disse i det følgende.

⁹ Jørgen Aall, Norske og internasjonale krav til domstolenes uavhengighet, i *Dommernes uavhengighet* (Oslo: Fagbokforlaget, 2012), side 53.

Endringer i rettskretsene og de faste rettsstedene fastsettes av Kongen i statsråd, men skal forelegges for Stortinget, jf. domstolloven § 22 og § 25 første ledd. Kongen kan gi nærmere regler om fordelingen av sakene i tingrettene, herunder om fordelingen mellom rettsstedene, jf. domstolloven § 19 femte ledd. Bestemmelsene gir en svært vid kompetanse for regjeringen til å bestemme over den geografiske organiseringen av domstolene. Vi antar at uskrevne normer av politisk karakter i praksis likevel vil innebære at regjeringen forholder seg til Stortingets syn på fastsettelse av rettskretser og plassering av rettssteder.

I storkammersaken *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island* fra 2020 er det uttalt at kravet i EMK artikkel 6 om at domstolen skal være «established by law» har som formål å sikre at “the judicial organisation in a democratic society does not depend on the discretion of the executive, but that it is regulated by law emanating from Parliament [...]”.¹⁰ Rekkevidden av adgangen til bruk av delegert lovgivningsmyndighet, er berørt i kommisjonsavgjørelsen *Zand v. Østerrike* fra 1978.¹¹ Vi går ikke i denne omgang inn på spørsmålet om lovkravet i EMK artikkel 6 vil være oppfylt gjennom beslutning fra Kongen i statsråd etter domstolloven § 22 og § 25 første ledd, der beslutningen har tilslutning i Stortinget. Departementet bør imidlertid vurdere dette spørsmålet i forkant av en eventuell beslutning.

I høringsnotatet er det vist til at forslaget er basert på Hurdalserklæringen, og at denne gjør «unntak for domstoler der domstolleder, kommunene i rettskretsen og de ansatte gjennom sine tillitsvalgte er enige om å opprettholde dagens struktur».¹²

Domstolkommisjonen trekker frem at spørsmålet om hva slags domstolstruktur vi skal ha – det vil si antall domstoler og lokalisering av disse – tradisjonelt har vært ansett som et utpreget politiske spørsmål.¹³ Kommunenes syn på domstolstrukturen ble vektlagt i den tidligere strukturreformen.¹⁴

Medvirkning fra kommunene i disse spørsmålene bør eventuelt skje på en slik måte at det ikke reiser spørsmål om domstolenes uavhengighet og upartiskhet. Det er som nevnt avgjørende at organiseringen av domstolene ikke for stor grad overlates til det frie skjønn til den utøvende makt. Spørsmålet om hvor mye skjønn som overlates til den utøvende makt, har etter vårt syn en side til at vidt skjønn åpner for andre aktører kan påvirke domstolorganiseringen i stor grad. Det gjelder også for offentlige organer, slik

¹⁰ Storkammersak *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island*, 1. desember 2020 (26374/18) avsnitt 214, der domstolen viser til kommisjonsavgjørelsen *Zand v. Østerrike*, 12 oktober 1978 (7360/76), og *Miracle Europe Kft v. Ungarn* (57774/13), 23. januar 2016 avsnitt 51.

¹¹ *Zand v. Østerrike*, 12 oktober 1978 (7360/76) avsnitt 69 (kommisjonsavgjørelse).

¹² Høringsnotatet punkt 1.

¹³ NOU 2020: 11 punkt 10.4 på s. 103.

¹⁴ St. meld. nr. 23 (2001) (Førsteinstansdomstolene i fremtiden) punkt 13 på s. 113 og Innst. S. nr. 242 – (2000-2001) punkt 12 på s. 11.

som domstolsadministrasjonene i Europarådets medlemsstater. Slik det er formulert i plattformen, gis kommunene avgjørende innflytelse i spørsmålet. Det går, så langt vi har oversikt, utover vektleggingen av kommunenes syn ved den tidligere strukturreformen. Dette fordrer etter NIMs syn en viss utlegning av de prinsipielle sidene ved dette i tilknytning til beslutninger om reservering. Nedenfor knytter vi merknader til dette spørsmålet.

Kommunen vil både behandle spørsmålet om struktur, og samtidig også kunne være part i saker mot enkeltpersoner. Det gjelder både saker der kommunen utøver offentlig myndighet, slik som i barnevernssaker, og der kommunen opptrer som en privat aktør, f.eks. i saker om fast eiendoms rettsforhold. NIM vil anta at kan oppstå en viss spenning mellom rollen kommunen har som part i saker for domstolene og som en aktør i spørsmålet om hvordan rettskretsene skal fastsettes, med den betydningen det har for domstolsleder og andre dommere på rettsstedet. En mer praktisk problemstilling er at det blant motparter kan oppstå mistillit til domstolens upartiskhet, uavhengig av hvorvidt det skulle være faktisk grunnlag for det.

Slike rollekombinasjoner ved kommunal innflytelse er ikke til å unngå dersom man i praksis velger å legge avgjørende vekt på kommunenes syn. Det fordrer at den kommunale prosessen legges betryggende opp med lignende elementer som ligger i prosessene når regjeringen fastsetter rettskretser og rettssteder. Det bør være åpenhet om dialog mellom kommunen og de andre aktører. Videre bør innspillet om domstolstruktur vedtas av kommunestyret, slik vi også forstår er det som har skjedd i praksis.

2.2. Kvalitet og fagmiljøer

Domstolsreformen var blant annet begrunnet med et ønske om å styrke fagmiljøene i domstolene.¹⁵ I den grad dette formålet ble oppnådd ved reformen, vil en reversering være lite gunstig.

God faglig kompetanse er en forutsetning for betryggende ordninger for oppfyllelse av menneskerettighetene. Det gjelder både innsikt i juridiske spørsmål og innsikt i forhold som har betydning for hvordan reglene skal og bør anvendes i praksis. Det siste krever innsikt utover juridisk innsikt, f.eks. menneskekunnskap. Alle rettssteder i Norge kan få til behandling saker om svært inngripende tiltak overfor individet, slik som forvaring i straffesaker, etablering av tvungent psykisk helsevern etter psykisk helsevernloven, og omsorgsovertakelse og adopsjon etter barnevernloven. Vi utdyper i det følgende spørsmålet om kvalitet og fagmiljøer i saker som gjelder barn og i andre saker som omfatter menneskerettigheter. Vi går også grundigere inn på det som gjelder barn i punkt 3.

¹⁵ NOU 2019:17 punkt 8.2, 11 og 14.4.

2.3. Særlig om kvalitet og fagmiljøer i saker som gjelder barn

NIM vil fremheve at *saker som gjelder barn* krever særlig kompetanse, også om menneskerettigheter. Dette er blant annet synliggjort ved en rekke saker om slike temaer for EMD og Høyesterett, og var et sentralt hensyn bak reformen.¹⁶

Det følger av Grunnloven § 104 annet ledd at ved handlinger og i avgjørelser som gjelder barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. I FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. slås det også fast at ved alle handlinger som berører barn, inkludert i domstolene, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

FNs barnekomité har uttalt seg om oppfyllelsen av disse rettighetene i generelle kommentarer. Uttalelser fra FN-komiteene er i seg selv ikke rettslig bindende for statene. I saker som gjelder barnekonvensjonen, har Høyesterett fremholdt at komitéuttalelser har betydning ved tolkningen, avhengig av hvor klart den gir uttrykk for overvåkningsorganets forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonen.¹⁷

Barnekomitéen har i en generell kommentar om «Children's rights in juvenile justice» (om unge lovbrytere) fremholdt behovet for bevisstgjøring og opplæring. Komiteen uttalte:

«It is essential for the quality of the administration of child justice that all the professionals involved receive appropriate multidisciplinary training on the content and meaning of the Convention. The training should be systematic and continuous and should not be limited to information on the relevant national and international legal provisions. It should include established and emerging information from a variety of fields on, inter alia, the social and other causes of crime, the social and psychological development of children, including current neuroscience findings, disparities that may amount to discrimination against certain marginalized groups [...]»¹⁸

I en generell kommentar om FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1, fremholdt Barnekomitéen blant følgende om behovet for faglig kompetanse i barnesaker:

«Children are a diverse group, with each having his or her own characteristics and needs that can only be adequately assessed by professionals who have expertise in matters related to child and adolescent development. This is why the formal assessment process should be carried out in a friendly and safe atmosphere by professionals trained in, inter alia, child psychology, child development and other relevant human and social development fields, who have experience working with children and who will consider the information received in an objective

¹⁶ NOU 2019:17 punkt 11.

¹⁷ Se Rt-2009-1261 avsnitt 44; Rt-2012-1985 avsnitt 136; Rt-2015-1388 avsnitt 150 til 152.

¹⁸ General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system" avs. 111-112.

manner. As far as possible, a multidisciplinary team of professionals should be involved in assessing the child's best interests.»¹⁹

Ivaretagelse av disse hensynene som komitéen peker på, krever etter vårt syn fagmiljøer av en viss størrelse.

2.4. Kvalitet og fagmiljøer i andre saker som berører menneskerettigheter

Menneskerettslige spørsmål kan også oppstå i en rekke andre sakstyper, noe som underbygger behovet for større fagmiljøer.

I enkelte sakstyper er menneskerettigheter helt sentrale, slik som ved prøving av vedtak om tvangsbruk av forskjellig art. I mindre fagmiljøer vil slike saker også være forholdsvis sjeldne, slik at den enkelte dommer ikke kan bygge på særlig erfaring.

Saker som berører personer med nedsatt funksjonsevne medfører også særlige behov for kompetanse. «Convention on the rights of persons with disabilities» (Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, CRPD), som er folkerettslig bindende for Norge, men ikke inkorporert, har også regler som berører faglig kompetanse i domstolene. Det heter i artikkel 13 nr. 2 at «In order to help to ensure effective access to justice for persons with disabilities, States Parties shall promote appropriate training for those working in the field of administration of justice, including police and prison staff.»

Menneskerettigheter er aktuelle i en hel rekke sakstyper, selv om spørsmålene ikke ofte kommer på spissen. Saker om myndighetsutøvelse som straff, ekspropriasjon og skattlegging, er eksempler på saker som fra tid til annen reiser kompliserte spørsmål. Til dette kommer at prosessreglene for domstolene har et betydelig innslag av menneskerettslige regler.

2.5. Effektivitet og tidsbruk

Slik NIM påpekte i årsmeldingen for 2018, har flere sentrale aktører uttrykt bekymring for finansieringen av norske domstoler.²⁰ Manglende finansering fører blant annet til lang saksbehandlingstid – og kan gå ut over kravet om at domstolene skal avsi avgjørelser innen rimelig tid. Undersøkelsen fra Riksrevisjonen fra oktober 2019 viser at tingrettene og lagmannsrettene bruker lang tid på å behandle saker og at lovpålagte frister brytes.²¹

¹⁹ "General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)" avs. 94.

²⁰ NIMs årsmelding, Dokument 6 (2018–2019) s. 31–32.

²¹ «Undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene» (dokument 3:3 (2019–2020))

Etter EMK artikkel 6, som har en parallell i Grunnloven § 95, kreves det at saker må avgjøres «innen rimelig tid», et krav som det foreligger omfattende rettspraksis om.

Også der fristen om domstolsbehandling «innen rimelig tid» oppfylles, har lengden på saksbehandlingstiden vesentlig betydning for muligheten til å effektivt få oppfylt menneskerettslige krav gjennom domstolsystemet. Det gjelder blant annet i saker om barnefordeling, barnevern, uberettiget straffeforfølgning, administrative sanksjoner, voldsoffererstatning og sak mot stat og kommune om fastleggelsessøksmål for brudd på menneskerettighetene generelt.

Etter NIMs syn vil det også av disse grunner være uheldig å reversere den reformen som dels var motivert av en økt effektivitet, uten at reformen er evaluert, og uten at mer effektiv behandling i domstolene sikres på andre måter.

3. Mulige tiltak for å styrke effektivitet og faglig kompetanse i domstolene

3.1. Innledning

I tillegg til et forslag om å gjeninnføre tidligere domstolstruktur, reiser høringsnotatet spørsmål om det bør treffes andre tiltak for å styrke sårbare domstoler. Det vises særlig til høringsnotatets punkt 3.2 og 4. Vi antar at det med «domstol» siktes til det som i gjeldende domstolstruktur er rettssteder.

De følgende underpunktene knytter seg til slike spørsmål, siden departementet har ønsket høringsinstansenes syn på dette. I det følgende behandler NIM enkelte slike temaer, i den grad de har sammenheng med menneskerettslige temaer.

Det følgende må sees atskilt fra spørsmålet om reversering, og er ikke ment som en vurdering av om tiltakene kan avbøte mulige uheldige virkninger av en slik reversering. Enkelte av utfordringene knyttet til små rettssteder vil også gjøre seg gjeldende uavhengig av fordeler knyttet til størrelsen på rettskretsen. Det gjelder særlig knyttet til behovet for et fagligmiljø av en viss størrelse i det daglige virke ved rettsstedet.

3.2. Fleksibel saksfordeling mv som avbøtende tiltak

I høringsnotatets punkt 3.2 beskrives mer fleksibel overføring av saker, felles saksinntak og tilkalling av dommere mv. som mulige tiltak for å øke effektivitet og avbøte sårbare domstoler. Det er også nevnt at det kan være aktuelt å beslutte overføring uten å innhente uttalelse fra partene eller domstol. Disse løsningene er imidlertid ikke nærmere utpenslet.

NIM antar at det er mulig å innføre tiltak som kan bedre utnyttelsen av de samlede tilgjengelige ressurser. NIM vil imidlertid peke på at menneskerettslige prinsipper også krever en viss regelstyring og forutsigbarhet, som kan innebære grenser. Dette er grundig behandlet av Domstolkommisjonen, som også har foreslått regler for blant

annet fordeling og omfordeling av saker.²² Dette er ment som en innstramming av dagens praksis, og synes å være begrunnet i behovet for å etterkomme internasjonale anbefalinger og sikre oppfyllelse av menneskerettighetene.

EMDs praksis om dommeres interne uavhengighet dreier seg i stor grad om skjønnsmessig tildeling og fratakelse av saker. En sentral sak er *Moiseyev v. Russland*, hvor ble staten felt fordi et dommerpanel var erstattet mange ganger. EMD la til grunn at fraværet av regler som kunne hindre fri omfordeling av saker gjorde at dommerne ble sårbare for påvirkning, og at kravet til uavhengighet og upartiskhet ikke var oppfylt.²³

3.3. Retningslinjer for bemanning ved rettssteder

Tidligere utredninger om domstolstruktur og myndighetenes oppfølging av disse gir et utgangspunkt knyttet til hvor stort fagmiljøet ved et rettssted bør være for å sikre et godt fagmiljø.

I NOU 1999: 22 «Domstolene i første instans» (Strukturutvalget) la utvalgets flertall (alle unntatt ett medlem) til grunn at man bør ta sikte på å etablere domstoler med minst fem dommere (inkludert dommerfullmektiger), blant annet fordi det var nødvendig for å bygge opp et tilstrekkelig stort og bredt fagmiljø.²⁴ Samtidig fremholdt flertallet at det etter forholdene kunne være nødvendig å gå under fem dommere, slik som der nærhet til det rettssøkende publikum tilsa det:

«Selv om Strukturutvalgets flertall mener at det ideelt sett hadde vært ønskelig med domstoler på minst fem dommere, vil det etter flertallets oppfatning som følge av bosettingsmønster og geografiske forhold ikke være mulig alle steder å etablere så store domstoler. Flertallet mener imidlertid at det i alle fall må kreves svært gode grunner for å gå under tre embetsdommere ved en domstol. I tillegg til at det – blant annet av faglige grunner – bør være noe større fagmiljø ved den enkelte domstol, kommer at det til domstoler som bare består av to embetsdommere (en domstolsleder og én herreds- eller byrettsdommer), erfaringsmessig viser seg å være vanskelig å rekruttere dommer nummer to. Dette skyldes blant annet at når fagmiljøet ved en domstol blir så lite, blir samarbeidsforholdet mellom dommerne lett avhengig av at «personkjemien» stemmer. Etter flertallets oppfatning vil det også de fleste steder være mulig å etablere distriktsretter som består av minst tre embetsdommere uten at avstanden til det rettssøkende publikum blir urimelig stor. [...]»²⁵

²² NOU 2020:11 kapittel 15.2.1, 15.2.2 og 15.6.

²³ *Moiseyev v. Russland*, 9 oktober 2008 (62936/00) avs. 172-185.

²⁴ NOU 1999: 22 punkt 3.9. Se også utredningens punkt 3.3, der utvalget redegjør for behovet for et tilstrekkelig stort og bredt fagmiljø.

²⁵ NOU 1999: 22 punkt 3.9.

I oppfølgingen av Strukturutvalgets utredning i Stortingsmelding nr. 23 (2001), la Justis- og politidepartementet til grunn at domstoler med fire dommerårsverk eller mer ville være den løsningen som på beste måte tok høyde for kravene til domstolene og ga en hensiktsmessig størrelse på en domstol.²⁶ Samtidig sikret denne løsningen et tilstrekkelig stort fagmiljø. Den ideelle fordelingen ville være tre embetsdommere og én dommerfullmektig. Minimumsbemanningen ville være to dommerårsverk fordelt på én embetsdommer og én dommerfullmektig.²⁷ To fagdommere og to dommerfullmektiger var også akseptabelt. Samtidig fremholdt departementet at vektlegging av andre hensyn kunne føre til opprettholdelse av et vesentlig antall domstoler på mellom to og fire dommerårsverk. Flertallet i stortingskomiteen, alle medlemmer unntatt medlemmene fra Krf og SP, sluttet seg til departementets syn med henblikk kriteriene for den fremtidige domstolstrukturen.²⁸ Videre sluttet komiteen seg til utgangspunktet om at domstolene bør ha minst fire dommerårsverk, hvorav en eller to dommerfullmektiger.²⁹

De overnevnte vurderingene tilsier, så langt vi kan bedømme, at et utgangspunkt om en bemanning på tre dommere og en dommerfullmektig ved et rettssted, som et minimum trengs for å sikre et godt fagmiljø. Samtidig åpner vurderingene også for en lavere bemanning. I neste punkt drøfter vi størrelsen på rettsstedet opp mot behovet for et fagmiljø i behandlingen av saker etter barneloven og barnevernloven, samt andre saker med en vesentlig barnedimensjon.

3.4. Nærmere om bemanning ved domstoler som behandler saker etter barneloven og barnevernloven mv

Domstolene behandler ulike typer saker som særlig vedrører barn. En type er foreldretvister. Med «foreldretvister» sikter vi til en tvist mellom foreldrene etter barneloven om hvem som skal ha foreldreansvaret, flytting av barnet ut av landet, hvem barnet skal bo fast sammen med, og/eller om samvær. Med barnevernssaker sikter vi til saker om tvang etter barnevernloven. Disse omfatter blant annet omsorgsovertakelse, samvær etter omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar, tvangsplassering av barn med atferdsproblemer, medisinsk undersøkelse og pålegg om bestemte hjelpetiltak. Uttrykket «barnesaker» brukes i det følgende som en fellesbetegnelse for foreldretvister og saker om tvang etter barnevernloven.³⁰

Regjeringen vil sikre barns interesser og rettssikkerhet, og ber om høringsinstansenes syn på hvordan disse utfordringene best kan ivaretas i en ny domstolstruktur.³¹ Som

²⁶ St. meld. nr. 23 (2001) punkt 8.4.4 og 8.4.6.

²⁷ St. meld. nr. 23 (2001) punkt 8.4.6 på s. 75.

²⁸ Innst. S nr. 242 (2000-2001) punkt 13.

²⁹ Innst. S nr. 242 (2000-2001) punkt 8.

³⁰ Vi anvender her Særdomstolsutvalgets uttryksmåte, jf. NOU 2017: 8 punkt 10 på s. 76.

³¹ Høringsnotatet punkt 4 og 4.1 på s. 11.

departementet nevner, behandler domstolene hvert år en rekke saker etter barneloven og barnevernloven, og samtidig mange straffesaker der barn under 18 år er involvert, enten som fornærmet, vitne eller tiltalt.³² Departementet viser videre til at EMD i den senere tid har avsagt flere avgjørelser der det er konstatert at norske myndigheter har krenket menneskerettighetene. Det understreker etter departementets syn viktigheten av å sikre god barnefaglig kompetanse i domstolene, uavhengig av størrelsen på den enkelte domstol. Som vi kommer tilbake til nedenfor, er det også en rekke andre sakstyper som har en vesentlig barnedimensjon.

I det følgende behandler vi størrelsen på rettsstedet og andre tiltak for sikre en betryggende behandling av barnesakene, og andre saker med en vesentlig barnedimensjon.

Særdomstolsutvalgets flertall (alle unntatt ett medlem) bygget på at barnesakene står i en særstilling med henblikk på behovet for faglig kompetanse:

«En innvending mot å oppstille særskilte krav til dommere i barnesakene, er at det vil være behov for særskilt fagkunnskap også på andre rettsområder, og at det vil gi et lite fleksibelt system å oppstille slike krav på flere områder. Etter flertallets syn står barnesakene likevel i en særstilling, ikke minst fordi det finnes mye relevant forskning og forskningsbasert kunnskap som er av direkte betydning for de avgjørelsene som skal treffes, og fordi avgjørelsene skal bygge på vurderinger av hva som vil være best for barnet i fremtiden. Dette krever vurderinger som er annerledes enn i de fleste andre saker, og der den juridiske metoden kommer mer i bakgrunnen. Videre er det slik at uheldige avgjørelser kan få store konsekvenser for de barna som blir berørt, og vil i noen tilfeller påvirke dem livet ut. Systemet bør derfor sikre at dommere som behandler disse sakene, har tilstrekkelig kompetanse.»³³

Vi antar at dommere i barnesakene har behov for faglig støtte og veiledning fra erfarne kollegaer. Mye av dommerens arbeid i foreldretvist går med til mekling i saksforberedende møter, jf. barneloven § 61 første ledd nr. 1. Arbeidet er antagelig mer effektivt gjennom at dommerne kan diskutere løpende de mange mindre spørsmål som oppstår i en barnesak, slik som om dommeren selv bør ha en samtale med barnet, hvordan barnets ord og oppførsel skal tolkes og om hvordan den sakkyndige skal tas i bruk. Sakene krever mye av dommerne, også fordi hver sak gjerne er relativt unik med sterke personlige innslag. Et typeeksempel er en foreldretvist der dommeren mekler, og det å finne en minnelig løsning mellom foreldrene kan bidra til at mangler av betydning for barnets omsorgssituasjon ikke kommer frem.³⁴ Det særegne med barnesakene er

³² Høringsnotatet punkt 4.1.

³³ NOU 2017: 8 punkt 18.3.2. på s. 171.

³⁴ Dette typetilfellet nevnes i NOU 2017: 8 punkt 10.

neppe først og fremst at rettsstoffet kan være komplisert. Særpreget knytter seg til behovet for livserfaring og faglig kunnskap om barn, psykologi og mennesker i krise.³⁵

Særdomstolsutvalget foreslo en mer helhetlig behandling av barnesaker innenfor dagens domstolsystem.³⁶ Fremfor å opprette en særdomstol anbefalte utvalget at barnesakene bør legges til et utvalg av dagens tingretter. Videre foreslo utvalget at fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker skulle legges ned, og at alle barnesaker skulle behandles av tingrettene i første instans. Et flertall i utvalget foreslo også at fylkesnemndslederne utnevnes til tingrettsdommere og anbefalte at det innføres lovbestemte obligatoriske kompetansekrav for dommere som skal behandle barnesaker.³⁷

Særdomstolsutvalgets flertall la til grunn et utgangspunkt om minst fem dommerårsverk som skulle gå til barnesaker innenfor en tingrett, hvis man la ned fylkesnemndene.³⁸ Utvalget siktet her til domstolene som skulle behandle barnesakene i første instans. Utvalget bygget sine vurderinger blant annet på Strukturutvalgets utredning og myndighetenes oppfølging av disse,³⁹ Domstolsadministrasjonen evaluering av strukturendringene fra 2010, samt utredninger av størrelsen på statsadvokatembetene.⁴⁰ Utvalget fremholdt at del av de samme hensynene som tilsier at domstolene og statsadvokatembetene bør være større, ville være relevante også ved vurderingen av strukturen for behandlingen av barnesakene.⁴¹ Vurderingene kunne derfor gi en viss veiledning.

Dommere som skulle arbeide med barnesaker skulle få mengdetrening innenfor denne sakstypen.⁴² Mindretallet i utvalget la til grunn at spesialiseringen i barnesaker for den

³⁵ Mindretallet i Særdomstolsutvalget også fremholder det med henblikk på faglig kunnskap om barn, psykologi og mennesker i krise, jf. punkt 18.3.3 på s. 174.

³⁶ NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker, punkt 2.1.

³⁷ NOU 2017: 8 punkt 18.3.2 på s. 167.

³⁸ NOU 2017: 8 punkt 18.2 på s. 168.

³⁹ Se vår gjennomgang av de vurderingene i punkt 3.3.

⁴⁰ Domstolsadministrasjonens fremla 6. oktober 2010 en rapport om «Evaluering av strukturendringene i førsteinstansdomstolene» fra 6. oktober 2010. Der fremholdt Domstolsadministrasjonen at det ut fra erfaringene med strukturendringene som ledd i oppfølgingen av Stortingsmeldingen nr. 23 (2001), kunne synes som at en minimumsbemanning på fire dømmende årsverk var et for lavt antall for å sikre en god domstolsdrift som kunne ivareta målsetningen om fagmiljøer, jf. Domstolsadministrasjonens rapport av 6. oktober 2010, «Evaluering av strukturendringene i førsteinstansdomstolene» punkt 8.2.1 på s. 88. Videre at det kunne vises til at 8-10 dømmende årsverk på mange måter fremstod som velfungerende driftsenheter. Domstolsadministrasjonen fremmet i rapporten forslag om å heve anbefalt minimumsstørrelse til 8-10 dømmende årsverk, samtidig som det vil måtte opprettholdes domstoler under anbefalt minimumsstørrelse når en tok de øvrige kriteriene (lokalisering og reisetid) i betraktning, jf. rapporten punkt 9 s. 96-97.

⁴¹ NOU 2017: 8 på punkt 18.2 på s. 167.

⁴² NOU 2017: 8 punkt 18.3.2.

enkelte dommer ikke bør overstige anslagsvis 25 prosent av det samlede dommerårsverk til den aktuelle dommeren.⁴³

Den såkalte «tingrettsmodellen» som Særdomstolsutvalget vurderte gikk ut på at fylkesnemndene skulle legges ned og at tingrettene skulle behandle sakene i førsteinstans. Gitt denne modellen, mente noen utvalgsmedlemmer at antallet tingretter ikke bør være høyere enn 20, mens andre mente en øvre grense på 30, og at man likevel kunne sikre et sterkt fagmiljø.⁴⁴ Gitt forutsetningen om at dagens ordning med fylkesnemnder og behandling i tingrettene skulle opprettholdes, uttalte utvalget følgende om behovet for konsentrasjon av barnesaker til enkelte tingretter:

«Skal sakstilfanget og det faglige miljøet bli stort nok til at de utvalgte tingrettene kan bli reelle kompetansesentra, må oppgaven konsentreres på relativt få domstoler. På samme måte som i tingrettsmodellen, vil det imidlertid være påregnelig at dommerne skal behandle andre saker i tillegg til barnesakene. Dermed vil antallet utvalgte tingretter kunne være noe høyere enn om det skulle etableres rene barne- og familiedomstoler. Også med en samling av dagens barnesaker i bare noen tingretter, vil det måtte vurderes nærmere hvilke tingretter som bør pekes ut. Sakstilfang, avstand og reisetid vil måtte være sentrale elementer i vurderingen.»⁴⁵

Så langt vi kan forstå, synes utvalget her å ha lagt seg på noenlunde samme linje som ved «tingrettsmodellen». Samtidig hadde utvalget, så langt vi kan bedømme, ikke foranledning til å gå grundig inn på spørsmålet om konsentrasjon til et utvalg tingretter om man skulle opprettholde dagens ordning med behandling i fylkesnemnd før domstolsbehandling.

Domstolkommisjonen la i tråd med sitt mandat til grunn Særdomstolsutvalgets forslag om å samle behandlingen av barnesakene i noen tingretter.⁴⁶ Kommisjonen vurderte hvilke konsekvenser Særdomstolsutvalgets forslag knyttet til fagmiljø og spesialisering hadde for domstolene, og hvordan de best kunne tilpasses en ny domstolstruktur. I høringsuttalelsene til NOU 2019: 17 Domstolstruktur trekker Barne- og familiedepartementet, Barneombudet, Stine Sofies Stiftelse og sentralenheten for Fylkesnemndene for barnevern og sosiale frem behovet for barnefaglig kompetanse i domstolene.⁴⁷

⁴³ NOU 2017: 8 punkt 18.3.3 på s. 173-174.

⁴⁴ NOU 2017: 8 punkt 18.2 på s. 168

⁴⁵ NOU 2017: 8 punkt 18.2 på s. 168.

⁴⁶ NOU 2019: 17 punkt 2.2 og 11.

⁴⁷ Barneombudet i sin høringsuttalelse til NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt — Domstolene i endring bl.a. uttrykker støtte til Domstolkommisjonens forslag om å styrke barnefaglig kompetanse i domstolen gjennom spesialisering.

NIM er enig med Særdomstolsutvalget i at barnesakene skiller seg fra mange sakstyper der den juridiske metoden står i forgrunnen og der avgjørelser får langt mindre alvorlige konsekvenser. Samtidig er det en rekke andre sakstyper som berører menneskerettighetene, der det også foreligger særskilte behov for kompetanse utover juridisk innsikt. Det tar Særdomstolsutvalget høyde for gjennom at de viser til at barnesakene krever vurderinger som er annerledes enn i de «fleste» andre saker.⁴⁸ Det drøfter vi i neste punkt.

Dommerne som inngår i det fagmiljøet som i sitt daglige virke skal behandle barnesaker, bør ha særlig kompetanse i og interesse for behandlingen av barnesakene. Det omfatter blant annet gode forutsetninger for å snakke med barn og mekle. Dommerne bør også ha en viss mengdetrening. Samtidig bør det tas høyde for at barnesaksdelen av porteføljen ikke er så stor at det blir for krevende for den enkelte dommer. Da risikeres det at det går utover kvaliteten på behandlingen av sakene.

3.5. Bemanning i andre saker som særlig berører menneskerettighetene, herunder saker med en vesentlig barnedimensjon

Også i noen sakstyper enn barnesakene, er det særskilte behov for kompetanse utover juridisk innsikt, for å sikre en betryggende ivaretagelse av menneskerettighetene. Det gjelder blant annet i saker om tvang etter helse- og omsorgslovgivningen⁴⁹ og ved vurderingen av tilregnelighet i en straffesak, jf. straffeloven § 20, som kan reise vanskelige spørsmål knyttet til bedømmelser av sakkyndigvurderinger.

Særdomstolsutvalget bygget på at de hensyn som tilsa at barnesakene bare bør legges til noen utvalgte tingretter, ikke i samme grad gjaldt for tvangssakene etter helse- og omsorgslovgivningen.⁵⁰ Utvalget bygget derfor på at de alminnelige vernetingsreglene antagelig burde gjelde for disse sakene. Så langt NIM kan vurdere, er det også behov for kompetanse og erfaring utover den juridiske for behandlingen av disse sakene. Det taler generelt for å legge seg på den linjen at alle rettssteder har et godt fagmiljø.

En særlig kunnskap og innsikt om barn, er også viktig i andre saker enn i saker etter barneloven og barnevernloven. Som Særdomstolsutvalget fremholdt, er det viktig at de som skal treffe avgjørelser i saker der barnet selv er part, har solid innsikt i den faglige kunnskapen om barns utvikling og omsorgsbehov.⁵¹ Departementet trekker frem i høringsnotatet at domstolene behandler mange straffesaker der barn under 18 år er involvert, enten som fornærmet, vitne eller tiltalt.⁵² Barneombudet fremholdt i sin

⁴⁸ NOU 2017: 8 punkt 18.3.2. på s. 171

⁴⁹ Med det siktes til det tvangsvedtak etter smittevernloven § 5-9; psykisk helsevernloven § 7-1; helse- og omsorgstjenesteloven §§ 9-12 og 10-7.

⁵⁰ NOU 2017: 8 punkt 18.1.2 på s. 164.

⁵¹ NOU 2017: 8 punkt 6 på s. 57.

⁵² Høringsnotatet punkt 4.1 på s. 11.

høringsuttalelse 21. mai 2020 til NOU 2019: 17 Domstolstruktur samt departementets alternative forslag om ny domstolstruktur, 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.

Behovet for barnefaglige kompetanse kommer også inn i straffesaker om familievold, og saker etter helse- og omsorgslovgivningen om bruk av tvang mot barnet. Det kommer også inn i straffesaker mot personer som har omsorgsansvar for barn, der hensynet til barnets beste inngår som et viktig moment straffeutmålingen.⁵³ I vurderingen av barnets beste i straffefastsettelsen inngår blant annet hvilke omsorgsalternativer som foreligger for barnet om omsorgspersonen må sone fengselsstraff.⁵⁴ Videre kan hensynet til barnets beste komme inn i saker om illeggelse av om besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a og ved ileggelse av kontaktforbud i en straffesak, jf. straffeloven § 57. Barnets beste kommer ofte betydelig inn i utlendingsaker, men disse har verneting i Oslo tingrett.⁵⁵

På bakgrunn av momentene ovenfor, mener NIM at alle rettssteder bør ha solid barnefaglig kompetanse. Det gjelder også dersom sakene etter barnevernloven og barneloven flyttes til bestemte rettskretser eller rettssteder.

3.6. Bemanning – hensynet til habilitet

Barnelovutvalget (NOU 2020: 14) trakk frem at når en foreldretvist går videre til hovedforhandling etter at det er forsøkt meklet mellom partene i de saksforberedende møtene, eventuelt ved hjelp av sakkyndig, vil det variere hvilken informasjon som er brakt videre til dommeren.⁵⁶ Det kan da i neste omgang bli uklart om dommeren er blitt inhabil etter domstolsloven § 108 på grunn av informasjon dommeren har fått fra den sakkyndige og som det ikke er kontradiksjon rundt, eller knyttet til sin egen rolle som mekler i de saksforberedende møtene. Barnelovutvalget fremholder derfor at prosessen kan fremstå klarere for partene når mekling som hovedregel skjer i familievernet, mens tingretten som hovedregel avgjør sakene ved dom.

Så langt dommeren har meklet i det saksforberedende møtet, mener NIM at det for domstolledede bør være et lett tilgjengelig alternativ å velge en annen dommer ved rettsstedet til å behandle saken ved hovedforhandling.

3.7. Mulige endringer i dommerfullmektigordningen

⁵³ Se praksis fra Høyesteretts betydning av hensynet til barnets beste i straffeutmålingen i Rt. 2005 s. 158; Rt. 2011 s. 462; Rt. 2011 s. 1744, Rt. 2015 s. 693 og HR-2019-1236-A.

⁵⁴ Se til illustrasjon Rt. 2011 s. 1744 avs. 24-25 (flertallet) og mindretallet (avsn. 33).

⁵⁵ Tvisteloven § 4-4 fjerde ledd der det fastsettes at staten har alminnelige verneting i Oslo.

⁵⁶ NOU 2020: 14 punkt 15.7.3.5 på s. 300.

Ved utformingen av domstolstrukturen bør det tas høyde for hvorvidt dommerfullmektiger skal kunne behandle barnesaker. Domstolkommisjonen foreslo at det i domstolloven oppstilles enkelte absolutte begrensninger på adgangen til å lede hovedforhandling eller avsi dom for alle dommerfullmektiger, uavhengig av tjenestetid, i bestemte saker som gjelder barn.⁵⁷ Dommerfullmektigene skal ikke lede hovedforhandling eller avsi dom i sak etter lov om vergemål (vergemålsloven) eller lov om barn og foreldre (barnelova).⁵⁸ Dommerfullmektigene skal heller ikke kunne lede hovedforhandling eller avsi dom i sak hvor siktede er under 18 år.⁵⁹ I høringen til Domstolkommisjonenes utredning støttet NIM, men noen forbehold, Domstolkommisjonens forslag.⁶⁰ Utredningen er fortsatt under behandling i departementet. Det bør etter vårt syn tas høyde for hvilken løsning som velges på dette spørsmålet ved fastsettelsen av domstolstrukturen.

3.8. Saksbehandlingstid i barnesakene

Rettsstedene bør ha en størrelse som gjør det mulig å behandle raskt de sakene etter barneloven og barnevernloven som gjelder midlertidige avgjørelser og som bør gå i et hurtigspor. I saker om foreldreansvar, flytting av barnet ut av landet, om hvem barnet skal bo fast sammen med, og samvær, kan retten etter nærmere regler treffe en midlertidig avgjørelse, jf. barneloven § 60. Etter krav fra en part plikter retten å treffe en midlertidig avgjørelse, dersom det er risiko for at barnet blir utsatt for vold eller behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen til barnet blir utsatt for skade eller fare, jf. barneloven § 60 første ledd siste punktum.

Fylkesnemnda behandler etter barnevernloven klager over blant annet om forbud mot flytting av barn, eller vedtak om omsorgsovertakelse, og om barnets plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke.⁶¹ Nemndas vedtak, herunder akuttvedtak, kan bringes inn for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 36 av den private part eller av kommunen.⁶²

Departementet bør vurdere mulige fordeler knyttet til samling av sakene etter barneloven og barnevernloven som bør gå særlig hurtig til bestemte rettskretser eller rettssteder. Det knytter seg særlig til om samling kan medføre raskere saksbehandling.

4. Den samiske dimensjonen

⁵⁷ Utkastet til domstolloven § 23 femte ledd og NOU 2010: 14 punkt 12.7.

⁵⁸ Utkastet til domstolloven § 23 femte ledd bokstav e.

⁵⁹ Utkastet til domstolloven § 23 femte ledd bokstav h.

⁶⁰ Brev fra 1. juni 2021 NIM «Høringsuttalelse 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring» (ref. 2020/492) punkt 9.3.

⁶¹ Barnevernloven §§ 4-8, 4-12, og 4-24.

⁶² Barnevernloven § 7-24.

Departementet ber om innspill til flere skisserte tiltak og innspill til andre tiltak for å ivareta den samiske dimensjonen.⁶³ NIM støtter at det iverksettes tiltak for å bedre sikre den samiske dimensjonen i rettsvesenet. En sentral forutsetning for ivaretagelse av den samiske dimensjonen i domstolene er oppfyllelse av den retten som enhver etter sameloven § 3-4 første ledd har til å bruke samisk språk ved de domstoler som har en embetskrets som helt eller delvis omfatter kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk.⁶⁴ Ett av hovedformålene med domstolstrukturen og tiltakene bør være å sikre best mulig ivaretagelse av samenes språkrettigheter og rettssikkerhet.

Domstolkommisjonen fremhevet at plikten til å sikre den samiske befolkningen domstolsbehandling av høy kvalitet påhviler alle domstoler.⁶⁵ God sikring av samenes rettigheter til språk, kultur og sedvaner generelt krever kjennskap til samerett, samisk rettskultur, samisk språk, sedvaner og samfunnsliv blant de ansatte i domstolene. Dette gjelder særlig domstoler i samiske tradisjonelle områder.⁶⁶

Tiltak for å følge opp Domstolkommisjonens forslag om at domstoler med et stort nok sakstilfang av saker som berører samiske interesser, tar i bruk moderat spesialisering som et virkemiddel for å bygge kompetanse om samiske språk, rettstradisjoner, kultur og samfunnsliv, bør derfor vurderes fremmet av departementet.⁶⁷ Dommernes kompetanse i samisk språk og kultur vil også være viktig ved ivaretagelsen av samiskspråklige barns interesser og rettssikkerhet.

I tillegg står Sis-ja Nuorta-Finnmárkku diggegoddi/Indre og Østre Finnmark tingrett, med rettssted Tana, i en særstilling som domstol med et særskilt ansvar for å ivareta den samiske dimensjonen i rettspleien. Denne domstolen har også flere samiske kommuner i rettskretsen. NIM mener som nevnt at det bør foreligge svært gode grunner for å gå under et utgangspunkt om minimumsbemanning ved rettsstedet. En slik saklig begrunnelse kan være ivaretagelsen av rettighetene til å bruke samisk språk i domstolen og den samiske dimensjonen, hvis forholdene er slik at best mulig ivaretagelse av den samiske dimensjonen ikke kan sikres på annen måte.

⁶³ Høringsnotatet punkt 4.2.

⁶⁴ Det følger av FOR-2005-06-17-657 om forvaltningsområdet for samisk språk, gitt med hjemmel i sameloven § 3-1 nr. 1, § 1 at «Med forvaltningsområdet for samisk språk menes kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana, Kåfjord, Lavangen, Tjeldsund, Hattfjelldal, Hamarøy, Røyrvik, Røros og Snåsa.»

⁶⁵ NOU 2020: 11 punkt 23.6.3 på s. 298.

⁶⁶ I Høyesteretts plenumsavgjørelse i Nesseby-saken HR-2018-456-P avs. 123, heter det at: «Både i Selbudommen og Svartskogdommen er det fremhevet at når alminnelige nasjonale tingsrettslige regler skal anvendes for å ta stilling til samenes rettigheter, må det skje på samiske premisser. Det skal dermed legges vekt på samiske rettsoppfatninger og på samiske sedvaner.»

⁶⁷ NOU 2020: 11 punkt 23.6.3. s. 299. hvor kommisjonen skriver at utfra dens forslag til ny domstolstruktur «vil dette i praksis omfatte alle tingretter i Nord-Norge, Trøndelag tingrett og Innlandet tingrett, med tilhørende lagmannsretter. I den grad de har et stort nok sakstilfang av saker med samiske interesser, kommer i tillegg Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett, ettersom staten har alminnelig verneting i Oslo.»

En grunnleggende forutsetning for gjennomføring av rettighetene til å bruke samisk språk i rettsvesenet, er at kompetansen i samisk språk og kultur som er opparbeidet ved rettssted Tana i Sis-ja Nuorta-Finmárkku diggegoddi/Indre og Østre Finnmark tingrett opprettholdes og videreutvikles. Det bør stilles ansettelseskrav til muntlige og skriftlige kunnskaper i samisk språk for domstoler der en betydelig del av sakene skal behandles på samisk språk, særlig ved Sis-ja Nuorta-Finmárkku diggegoddi/Indre og Østre Finnmark tingrett. Det bør også vurderes å stille et slikt krav til lederen av domstolen. Forutsetningene for god rekruttering av samiskspråklige dommere bør også søkes fremmet innenfor juristutdanningene, for eksempel gjennom kurs i samisk for dommere.

Etter samelovens språkbestemmelser har befolkningen i Porsanger kommune rett å bruke samisk språk i rettsvesenet. Disse rettighetene må sikres uansett hvilken rettskrets Porsanger kommune endelig blir hørende til. Dette kan etter vårt syn for eksempel skje gjennom at Porsanger kommune legges til Sis-ja Nuorta-Finmárkku diggegoddi/Indre og Østre Finnmark tingrett, eller at det utarbeides ordninger for overføring av samiske saker.

Departementet varslet i Prop. 11 L (2020-2021) at det i oppfølgingen av kommisjonens andre og siste delutredning skal foreta en vurdering av forslaget til endring i domstolloven § 38, som ett av flere mulige virkemidler for å sikre at samisk rett og samiske hensyn behandles og ivaretas med høy kvalitet i domstolene.⁶⁸ I den sammenheng ville 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 domstolloven § 38 som er foreslått i NOU 2016: 18 Hjertespråket.⁶⁹

NIM understreker at det kan være nødvendig å øke sakstilfanget av saker med en samisk dimensjon til Sis-ja Nuorta-Finmárkku diggegoddi/Indre og Østre Finnmark tingrett rettssted Tana, for å ivareta den samiske dimensjon tilstrekkelig. Arbeidet med oppfølging av forslaget til endring i domstolloven § 38, bør gis prioritet. Spørsmålet om overføring av samiske saker innebærer at det også må vurderes hva som definerer en samisk sak. Momenter her knytter seg til sakens geografiske tilknytting og individuelle forhold, slik som at saken dreier seg om en samiskspråklig person, samt øvrige trekk ved saken eller sakens tema.

NIM mener det bør konsulteres med Sametinget med formål om å oppnå enighet om valg og løsninger for best mulige ivaretagelse av den samiske dimensjonen i rettsvesenet.

⁶⁸ Prop. 11 L (2020-2021) punkt 3.4.12 s. 62.

⁶⁹ Prop. 11 L (2020-2021) punkt 3.4.12 s. 62.

NIM bidrar gjerne ved spørsmål.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Thomas Malmer Berge
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.