

Statsråd Per-Willy Amundsen
Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Domstolenes vanskelige ressursituasjon

Bakgrunn

Domstoladministrasjonen får stadig flere tilbakemeldinger fra domstolledere og tillitsvalgte i domstolene om en svært vanskelig situasjon grunnet manglende bemanning. Media har også grepet fatt i dette og de kontakter oss for å få kommentarer på forhold som tas opp lokalt. Vi finner det derfor nødvendig å orientere statsråden om den alvorlige situasjonen, som i hovedsak skyldes følgende forhold:

- a) Økende saksinngang
- b) Kutt i domstolenes bemanning som følge av ABE-reformen

Domstolene har effektivisert driften betydelig over de siste 10-15 årene. Uten at bemanningen har økt i nevneverdig grad, har domstolene vært i stand til å behandle stadig flere saker. Dessuten har Domstoladministrasjonen foretatt undersøkelser som viser at norske dommere i gjennomsnitt arbeider 25 % ut over normal arbeidstid for å få sakene unna. Dette medvirker til at saksbehandlingstidene fortsatt er relativt gode.

Domstoladministrasjonen frykter imidlertid nå at utviklingen går i markert feil retning. Beholdningen av saker i domstolene er økende og dette vil relativt raskt medføre lengre saksbehandlingstid.

Noen domstoler har allerede en altfor lang berammingshorisont og saksbehandlingstid. I noen tilfeller har dette medført nedsatt straff grunnet lang ventetid i domstolen. Bevisførselen blir dessuten sterkt skadelidende dersom saksbehandlingstiden øker, og kostnadene for den enkelte – både emosjonelt og økonomisk – blir større.

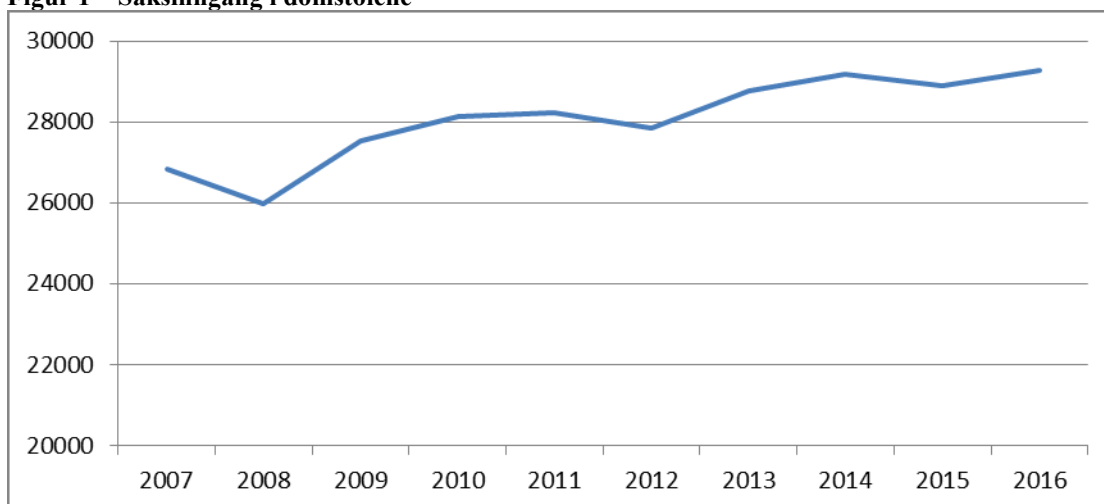
Domstoladministrasjonen vil redegjøre for følgende forhold av betydning for den negative utviklingen vi nå ser i domstolene:

- 1) Økende saksinngang og oppbygging av restanser (beholdning)
- 2) Økende antall straffesaker pga styrking av politi- og påtalemyndigheten
- 3) Sammensetningen av budsjettet for domstolene og mulighetene for kutt
- 4) ABE-fradragets omfang
- 5) Stillingsstopp og nedbemanning
- 6) Stivheten i domstolvirksomheten som gjør det tidkrevende å oppnå økt effektivisering
- 7) Domstolene er allerede effektive og skal bli mer effektive

1. Økt saksinngang og økte beholdninger

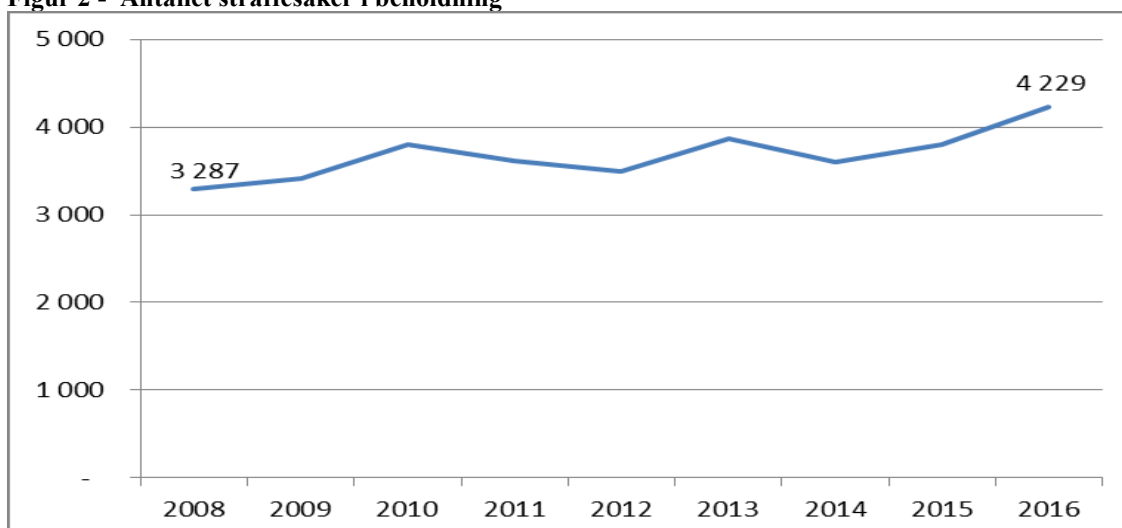
Årsstatistikken for 2016 viser at nærmere halvparten av alle første- og andreinstansdomstolene er utenfor Stortingets mål til saksbehandlingstider. Dette har blant annet sammenheng med en økt saksinngang for domstolene. De siste 10 årene har antall saker økt tilsvarende en bemanningsvekst på rundt 80 årsverk.

Figur 1 – Saksinngang i domstolene



Ser vi nærmere på tingrettene, har ubehandlede straffesaker etter 2008 økt med om lag 30 pst, tilsvarende 1000 saker. Det er nær sammenheng med antall saker som er i beholdning og hvor lang tid det vil ta å behandle sakene som kommer inn. Figur 2 viser de siste årenes betydelige økning i antallet straffesaker i beholdning.

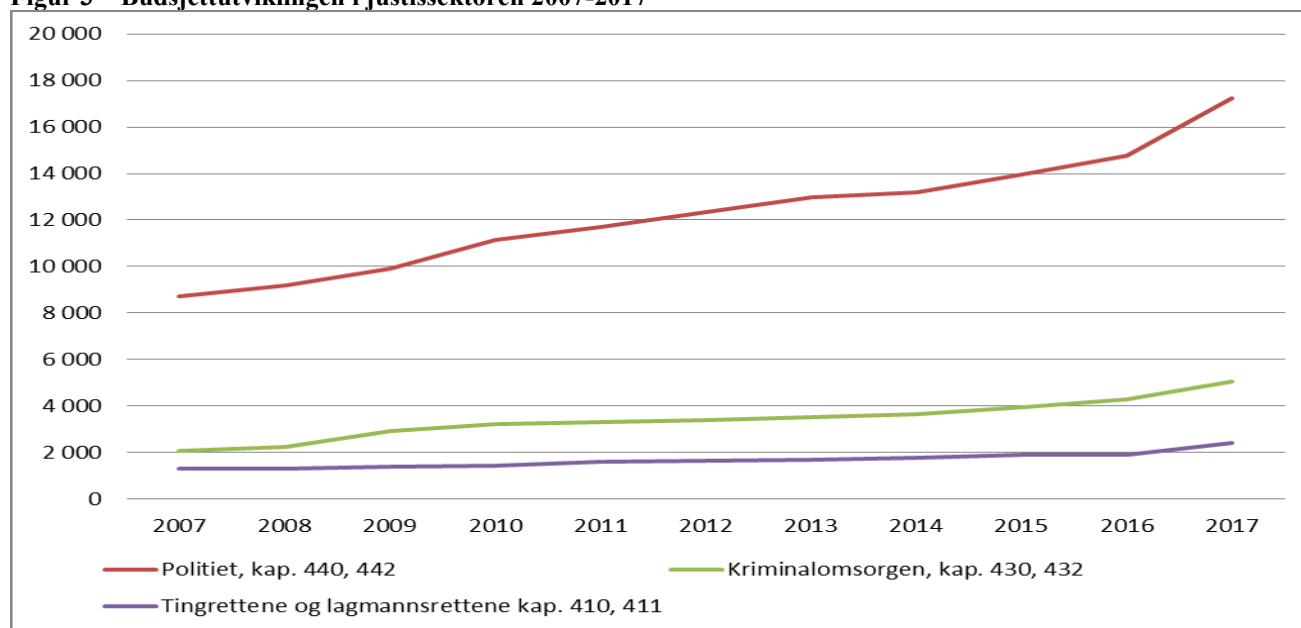
Figur 2 - Antallet straffesaker i beholdning



2. Økende antall straffesaker grunnet innsatsen i politiet/påtalemyndigheten

Domstoladministrasjonen vil også peke på behovet for en balansert ressurstilgang i straffesakskjeden. Over tid har politiet fått en markert større økning i sine driftsbudsjetter enn det domstolene har blitt tilgodesett med. Denne forskjellen har akselerert over tid, noe som fremgår av figur 3 (tall i mill. kr).

Figur 3 – Budsjettutviklingen i justissektoren 2007-2017



Bare for statsbudsjettet for 2017 er politiet styrket med over 115 mill. kr til tiltak rettet mot barn som kriminalitetsofre, blant annet gjennom flere påtalejurister. I tillegg er den høyere påtalemyndighet styrket med 5 mill. kr. I 2015 ble påtalefunksjonen styrket med hele 50 påtalejurister i politiet og 12 statsadvokater i den høyere påtalemyndighet. Den betydelige styrkingen av politi og påtale medfører saksvekst i domstolene.

Det kan blant annet vises til tre ferske eksempler fra enkeltdomstoler hvor nye påtalejurister har medført en vesentlig økning i antall straffesaker. Romerike politidistrikt fikk våren 2015 åtte nye politijurister. Dette medførte en økning i meddomsrettssakene (ordinære straffesaker) i både Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett på nærmere 40 pst. Jæren tingrett opplevde tilsvarende saksøkning etter politiets tilsetting av fem nye påtalejurister i 2012.

Borgarting lagmannsrett opplever også kapasitetsutfordringer på straffesakssiden. I 2016 har det vært en økning i beholdningen av straffesaker på over 20 pst, samtidig med en økning i saksbehandlingstiden. Økningen er mest markant innenfor de alvorligste straffesakene. Berammingshorisonten for straffesaker og sivile saker er på henholdsvis 8 og 14 måneder.

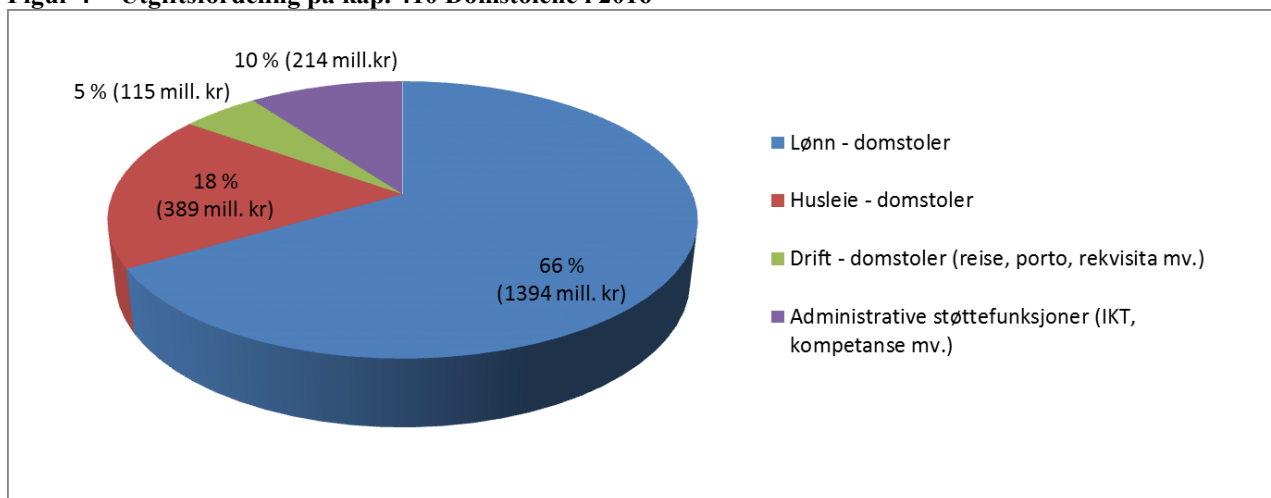
Lenge hadde bemanningsøkningene i politiet mindre effekt på antall innkomne straffesaker til domstolene enn det vi forventet. Årsaken til dette er usikre, men den omfattende omorganiseringen i politiet kan ha vært medvirkende. Vi ser likevel at produksjonen av straffesaker nå tar seg opp og vi frykter at domstolene vil bli den nye flaskehalsen i straffesakskjeden dersom ressursinnsatsen i

politiet og påtalemyndigheten ikke følges opp i domstolenes budsjetter. Ved utgangen av 2016 var antall ubehandlede straffesaker det høyeste siden 2005.

For øvrig kan det bemerkes at behovet for å balansere budsjettinnsatsen i domstolene med budsjettinnsatsen for politi/påtale har vært diskutert flere ganger med den tidligere statsråden som gav uttrykk for at han ønsket en tidlig tilbakemelding for å kunne sette inn økte midler i domstolene i tide.

3. Utgiftssammensetningen og mulighetene for kutt

Figur 4 - Utgiftsfordeling på kap. 410 Domstolene i 2016



Andelen til bemanning utgjør hele 66 % av utgiftene, mens husleie og andre driftsutgifter utgjør henholdsvis 18 pst og 15 pst.

Spørsmålet blir så hvor de årlige budsjettkuttene som følge av ABE-reformen skal tas:

- Husleien for domstolene er det umulig å gjøre noe med ettersom domstolstrukturen er politisk fredet.
- Prioritering av bemanningsressurser over flere år har medført at det ikke har vært midler igjen til investeringer i teknisk utstyr. For å ta igjen dette etterslepet vil det være nødvendig med reinvesteringer på om lag 35 mill. kr årlig. Det vil derfor være umulig å redusere denne marginale delen av budsjettet.
- Det er også gjort reduksjoner i reiseutgiftene for domstolene. Dette er lite hensiktsmessig ettersom dette ofte påfører partene større reiseutgifter som så må dekkes av staten over regelstyrte poster. Det vil si at de sparte utgiftene i praksis flyttes over på et annet budsjettkapittel.

Dette innebærer at ABE-kuttene i all hovedsak må tas gjennom bemanningsreduksjoner.

Ettersom dommerne og nesten alle ansatte er direkte involvert i produksjonen, sier det seg selv at det er vanskelig å opprettholde produksjonen med større kutt i bemanningen. Dette gjelder særlig dersom vi kutter antallet dommerstillinger og dersom budsjettkuttene kommer raskt.

4. ABE-fradragets omfang

Tabellen 1 viser ABE-fradraget fra 2012 til og med 2017 for jordskifterettene, tingrettene og lagmannsrettene (Kap. 410 i statsbudsjettet).

Tabell 1 – Budsjettreduksjoner i domstolene som følge av ABE-kutt (kap. 410)

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Sum
Kap 410, post 01	1,3	1,0	3,6	4,5	18,1	16,5	45,0

Det samlede ABE-fradraget utgjør hele 45 mill. kr i perioden. For domstolene er dette et stort beløp, som kan illustreres med at det tilsvarer hele driftsbudsjettet for Sør-Trøndelag tingrett, en domstol med en bemanning på ca. 50 årsverk.

Regjeringen har uttalt at ABE-fradraget har kommet for å bli. Domstoladministrasjonen er ansvarlig for den langsiktige utviklingen i domstolene og har derfor fremskrevet konsekvensene av ABE kuttene frem til og med 2019. Det er lagt til grunn et ABE-fradrag på 0,8%, tilsvarende 16,5 mill. kr, både i 2018 og 2019, jf. tabell 2.

Tabell 2 – Antatte framtidige budsjettreduksjoner i domstolene som følge av ABE-kutt (kap. 410)

År	2018	2019	Sum
Kap 410, post 01	16,5	16,5	33,0

Domstoladministrasjonen har lagt til grunn at ABE-fradraget i domstolene skal gjennomføres gjennom kutt i bemanningen. Dette medfører at ideen om en budsjettreduksjon på 0,8 % på hele budsjettet, som kan virke mer håndterbart, er misvisende.

Realiteten er at mange poster i budsjettet ikke lar seg redusere, enten grunnet langsiktige avtaler (eksempelvis husleie, drift av IKT) eller grunnet hensynet til balansen i budsjettet (investeringer i vedlikehold og utskifting av utstyr). Dette medfører at en reduksjon av det totale budsjettet på 0,8 % utgjør en reell reduksjon på mer enn 30 årsverk i domstolene årlig.

5. Stillingsstopp og nedbemanning

For å håndtere det økte ABE-fradraget på kort sikt innførte styret i Domstoladministrasjonen en generell stillingsstopp i desember 2015. Stillingsstoppen medførte at ingen ledige stillinger kunne utlyses uten samtykke fra Domstoladministrasjonen, og stillinger tilsvarende innsparringsbehovet ble dratt inn på varig basis i 2016.

Denne fremgangsmåten fortsetter i 2017. For 2017 og fremover har Domstoladministrasjonen dessuten laget beregninger som viser hvor store innsparringer i bemanningen hver enkelt domstol må være forberedt på frem til og med 2019.

Figur 5 viser det totale antall stillinger som må kuttes grunnet ABE-reformen og hvordan disse fordeler seg på de ulike kategoriene av domstoler.

Figur 5 – Bemanningsreduksjoner i domstolene som følge av ABE-kutt

Domstol	2016-2017	2016-2018	2016-2019
Lagmannsretter	16,7	23,1	30,0
De tolv største tingrettene (T12)	29,8	41,3	53,6
Mellomstore tingretter	22,8	31,5	40,8
Jordskifterettene	9,8	13,5	17,5
Sum	79,0	109,4	141,9

Stillingsstopp er en lite hensiktsmessig fremgangsmåte ettersom den rammer tilfeldig (stillinger som blir ledige inndras) og den krever mye saksbehandling i Domstoladministrasjonen. Så langt har vi ikke vurdert om man i stedet burde gjennomføre innsparingene gjennom oppsigelser.

6. Stivheten i domstolvirksomheten som gjør det tidkrevende å oppnå økt effektivisering

Domstoladministrasjonen hadde forventet politisk forståelse for at domstolene har større utfordringer med å tilpasse seg et ABE-fradrag enn forvaltningen for øvrig.

Det er flere årsaker til at domstoldrift ikke enkelt lar seg tilpasse raske østehøvelkutt i budsjettene uten tid for tilpasninger. Vi vil særlig peke på følgende forhold:

- Partene har et rettskrav på å få sine saker behandlet.** Domstolene kan ikke prioritere bort oppgaver eller henlegge saker grunnet kapasitetsproblemer. Alle saker SKAL behandles, selv om noen saker kan og skal prioriteres på tid.
- Domstoladministrasjonen kan ikke gjøre endringer i domstolstrukturen.** Mange domstoler er svært små og det er vanskelig å effektivisere driften gjennom stordrift og spesialisering. Dessuten vil kutt i bemanningen i de små domstolene – som nå gjennomføres – ha stor innvirkning på den totale produksjonskapasiteten i disse domstolene.
- Virksomheten i domstolene er svært lovregulert.** I våre prosesslover ligger grunnleggende rettsikkerhetsgarantier som man ikke kan gå på akkord med. Selv om det stadig stilles strengere krav til prosessledelse og dommerne følger opp dette, er det grenser for hvor raskt en sak kan gå når den først har kommet inn til domstolen.

Denne betydelige "stivheten" gjør domstolene særegne og lite "tilpasningsdyktige", i alle fall på kort sikt. Faktisk er det slik at domstolene i stor grad er avhengig av andre aktører for å kunne øke sin effektivitet i særlig grad. Dette gjelder både Stortinget som gir lover som regulerer virksomheten og aktørene i den enkelte rettsak, og ikke minst påtalemyndigheten.

Det må derfor vurderes om domstolene kan unntas fra den generelle ABE-reformen, samtidig som det i stedet settes spesifikke krav til effektivisering i domstolene som resultat av bestemte lovendringer, økte fullmakter til Domstoladministrasjonen, endring av domstolstrukturen, investeringer i IKT etc. Et alternativ kan også være å redusere ABE-fradraget for domstolene slik

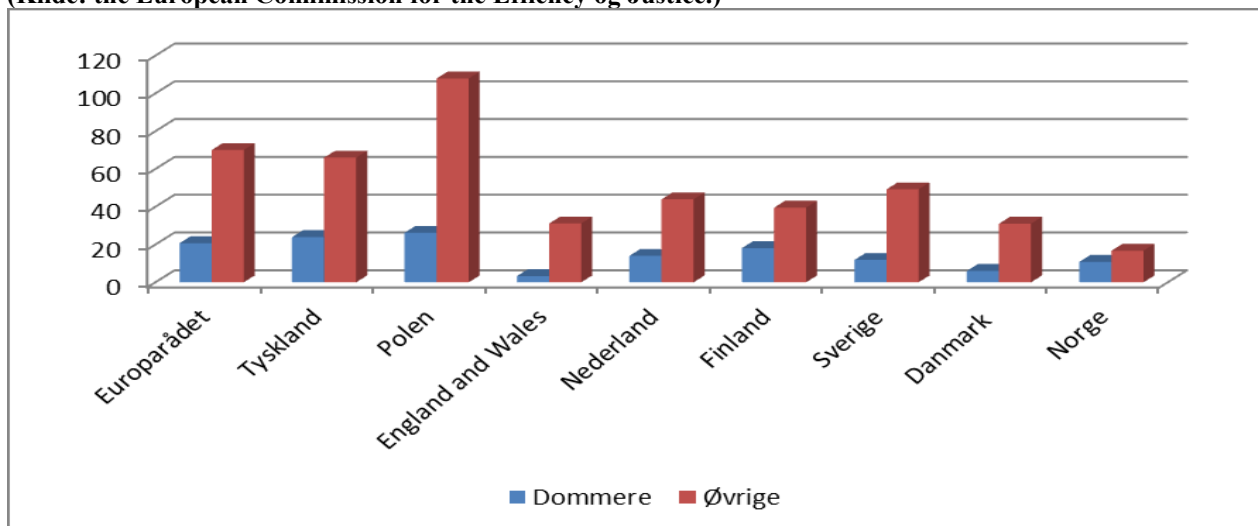
det er gjort i Danmark. Der er domstolenes manglende mulighet for kortsiktige tilpasninger hensyntatt gjennom et lavere årlig ABE-fradrag sett i forhold til andre offentlige virksomheter.

Det kan dessuten stilles spørsmålsteget ved en ordning som går ut på at den utøvende og lovgivende makt kutter i budsjettet for den dømmende makt for å finansiere andre tiltak. ABE-reformen kommer jo ikke som et resultat av et innsparingsbehov, men er et tiltak som finansierer regjeringens profilsaker. Domstoladministrasjonen har i denne forbindelse merket seg at Stortingets egne organer – slik som Sivilombudsmannen, Riksrevisjonen etc. – er unntatt fra ABE-reformen. Vi er ikke kjent med hva som er begrunnelsen for disse unntakene, men mener at domstolene – som er uavhengige av både regjering og Storting – i denne sammenheng burde likestilles med disse organene.

7. Domstolene er allerede effektive og skal bli mer effektive

I Norge har den enkelte dommer i svært begrenset grad støttepersonell (saksbehandlere). Figur 6 viser dette tydelig.

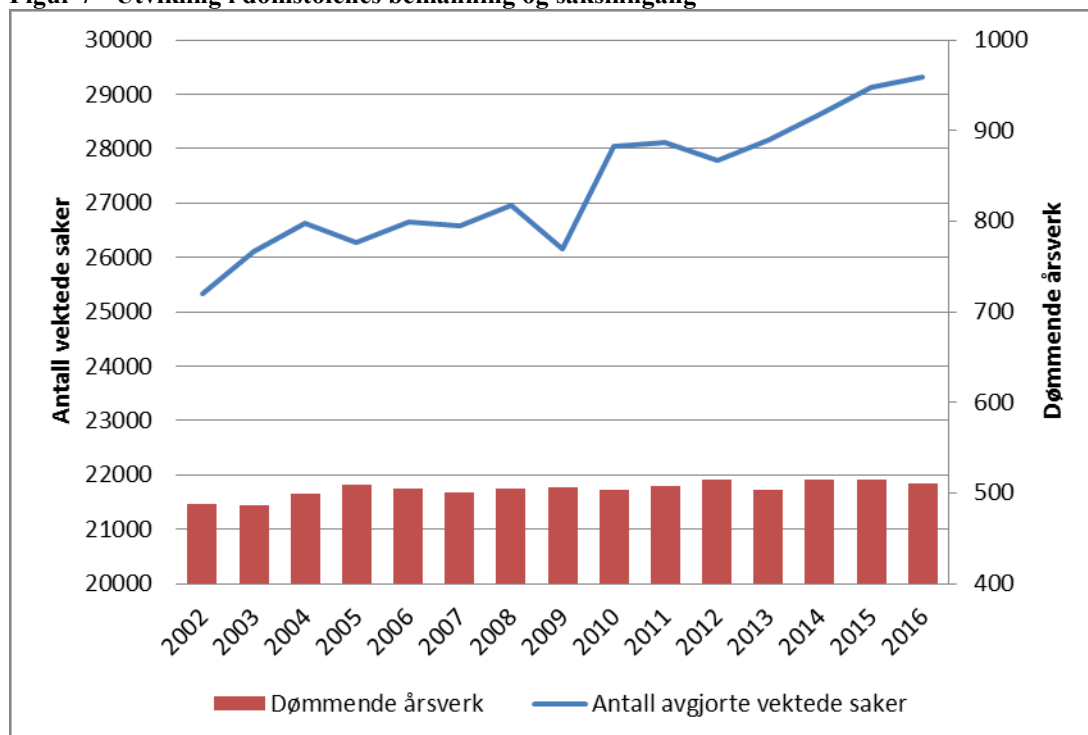
Figur 6 – Antall dommere og øvrige ansatte i domstolene pr 100 000 innbyggere.
(Kilde: the European Comission for the Efficiency og Justice.)



Som eksempel kan nevnes at Oslo tingrett har 107 dommere og 92 øvrige ansatte. Det er altså 0,86 ansatte pr dommer i denne domstolen. Det er i Europeisk sammenheng helt unikt. I mange land i Europa – også de vi bør sammenligne oss med – ville det vært mellom 2 og 3 ansatte i Oslo tingrett pr dommer. Det betyr at norske domstoler er ekstremt slanke og kosteffektive organisasjoner. Vi har allerede skåret bemanningen inntil beinet og det er ikke mye mer å gå på. Dette må man ha for øye når man lager teoretiske beregninger over innsparingsmulighetene i domstolene. For eksempel vil et land med et høyt antall ansatte pr dommer ha mye større mulighet til å finansiere digitalisering gjennom personellkutt enn det som er mulig i Norge.

Over tid har domstolene i Norge hatt en svært god utvikling i sin effektivitet. Domstolene har tatt unna en stadig større saksmengde uten en tilsvarende økning i bemanningen. Denne utviklingen er illustrert i figur 7.

Figur 7 - Utvikling i domstolenes bemanning og saksinngang



Hovedårsaken til denne effektiviseringen er innføringen av Lovisa, domstolenes digitale saksbehandlingssystem, rundt 2005. Lovreformer i perioden og et stadig sterkere fokus på effektiv saksavvikling gjennom aktiv dommerstyring og en ny ledelsesfilosofi i domstolene har nok også hatt mye å si.

Domstolene har likevel forpliktet seg til å bli enda mer kosteffektive pr sak. Dette skal oppnås gjennom ytterligere digitalisering, hovedsakelig ved å gjennomføre satsingsforslaget "Digitale Domstoler", som skal gjøre de 12 største tingrettene, de 6 lagmannsrettene og Høyesterett så å si papirløse innen 6 år. Satsingen er beregnet til å koste ca. 240 mill. kr og vil bli en stor utfordring både for domstolene og Domstoladministrasjonen.

Digitale Domstoler er et godt eksempel på at gevinster kan tas ut i form av avbyråkratisering/effektivisering. Man må likevel merke seg to forhold:

- a) Det vil ta tid å oppnå gevinstene i prosjektet
- b) De beregnede gevinstene i Digitale Domstoler – som allerede er tatt med i finansieringsplanen - kommer i tillegg til hva vi må oppnå for å kunne finansiere kutt gjennom ABE-reformen.

For å imøtekomme forventningene fra regjeringen om å effektivisere ut over de gevinster som følger av digitaliseringen, er Domstoladministrasjonen i ferd med å vurdere ytterligere tiltak som kan effektivisere driften i domstolene. Vi ser for eksempel på mulighetene for en alternativ organisering av regnskaps-arbeidet, sentralbordfunksjonen for domstolene og en omlegging av tjenestene relatert til tvang- og gjeldssaker. Felles for disse tiltakene er at de tar tid å implementere og det vil ta enda lengre tid å høste gevinstene.

Oppsummert under dette punktet må det understrekes at domstolene har vært og er opptatt av effektivisering gjennom endringer av arbeidsmåter og arbeidsprosesser. Det er imidlertid begrenset hvor mange årsverk som kan tas ut av en virksomhet som allerede er europamester i lav bemanning, rask saksbehandling og høy tillit.

Konklusjon

På bakgrunn av det som er beskrevet ovenfor, anmoder Domstoladministrasjonen om en dialog med statsråden på førstkommende møte omkring følgende forhold:

- 1) Muligheten for at domstolene ut fra sin uavhengige statsrettslige stilling blir unntatt helt fra ABE-reformen, men i stedet underlegges krav til gevinstuttak på grunnlag av konkrete tiltak som har beregnet innvirkning på effektiviteten i domstolene.
- 2) Alternativt at domstolene kan bli unntatt fra ABE-reformen i perioden frem til de tiltakene som er nevnt i punkt 7 ovenfor har fått konkret innvirkning på effektiviteten i domstolene, anslagsvis frem til 2020/2021.
- 3) Alternativt at domstolene får et lavere årlig ABE-fradrag grunnet stivheten i regelverket som styrer domstolens virksomhet og den manglende handlefrihet for Domstoladministrasjonen.
- 4) En varig økning av domstolens driftsbudsjetter på 34,1 mill. kr pr år. For å bedre balansen i straffesakskjeden, jf. Domstoladministrasjonens innspill til statsbudsjettet for 2018, vil det være et behov for 34,1 mill. kr årlig. Bevilgningen vil være et avgjørende grep for å unngå en ytterligere svekking av saksbehandlingstidene i norske domstoler på grunn av den økte innsats i politiet/ påtalemyndigheten, og den reduserte bemanningen i domstolene som følge av ABE-reformen. Midlene vil bli brukt til økt bemanning i spesielt utsatte domstoler. Dette gjelder blant annet Borgarting lagmannsrett, Oslo tingrett, Sør-Trøndelag tingrett, Kristiansand tingrett, Nedre Romerike tingrett, Øvre Romerike tingrett og Drammen tingrett. Av praktiske årsaker er det lagt til grunn fire måneders virkning i 2017, tilsvarende 11,4 mill. kr. Det vil være nødvendig å få innvilget dette i Revidert nasjonalbudsjett (RNB) 2017.

Med hilsen

Bård Tønder
Styreleder

Sven Marius Urke
Direktør

Kopi til:

Justiskomiteen

Stortinget

0026 OSLO