

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

v/ Berit Johansen

Vår ref:
22/00081-2

Saksbehandler:
Anne-Stine Solberg

Dato:
26. april 2022

Barneombudets høringsuttalelse om endringer i domstolstruktur

Sammendrag

Barneombudet viser til høringsnotatet av 26. januar 2022.

Barneombudet vil innledningsvis peke på at det tidligere er gjort grundige utredninger av hvilken domstolstruktur som vil kunne avhjelpe de rettsikkerhetsutfordringene man så i domstolene. Barneombudet har levert hørings svar knyttet til disse utredningene.ⁱ Som et svar på utredningene, ble domstolsreformen gjennomført i 2021. Et av hovedformålene med reformen var å styrke rettsikkerheten til barn gjennom økt kompetanse og raskere saksavvikling i domstolene.

Reformen viser seg så langt å ha hatt god effekt mot det utfordringsbildet man så da reformarbeidet startet. Dette tilsier at den nye strukturen bør få virke over tid før man gjør eventuelle justeringer. Barneombudet mener det er svært uheldig å reversere en nylig innført reform som bidrar til å styrke barns rettsikkerhet.

Begrunnelsen departementet gir for å reversere reformen er svært kort, og vi har vanskelig for å se hvordan en reversering av reformen styrker rettsikkerheten til barn. Barneombudet vil i denne sammenheng særlig fremheve at Høyesterett i sitt hørings svar uttaler at rettssikkerhetshensyn taler mot å reversere reformen.ⁱⁱ Også Norges institusjon for Menneskerettigheter (NIM) peker på at forslaget om reversering ikke ser ut til å være begrunnet i et ønske om å styrke menneskerettighetene, og at en reversering heller ikke er egnet til det.ⁱⁱⁱ

Samlet sett sikrer dagens domstolstruktur lokalt tilgjengelige domstoler, samtidig som kompetanse og sterke fagmiljøer sikres. Strukturen medfører også raskere behandling av sakene og større fleksibilitet. Dersom dagens domstolstruktur reverseres helt eller delvis, vil tiltakene i høringsbrevet etter Barneombudets syn være langt fra tilstrekkelige til å sikre barns interesser og rettssikkerhet.

Barneombudet ber departementet benytte andre virkemidler for å sikre domstoler i distriktene, enn å reversere en reform som styrker barns rettssikkerhet.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Plikten til å vurdere barns rettigheter

Barneombudet har som mandat å overvåke at Norge etterlever FNs barnekonvensjon. Barnekonvensjonen er også relevant ved reversering av domstolsreformen. Barneombudet hadde forventet at departementet i større grad vurderte reversering av reformen opp mot barns rettigheter.

Bakgrunnen for vår forventning er at Grunnloven og barnekonvensjonen pålegger staten en plikt til å oppfylle, respektere og beskytte barns rettigheter. Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. FNs barnekomité anbefaler i sine merknader fra 2018 at Norge styrker sin innsats for å sikre at vurderingen av barnets beste blir innarbeidet og anvendt konsekvent i alle lovgivningsprosesser og i all politikkutforming som har innvirkning på barn. En barnets beste vurdering innebærer en vurdering av hvilke konsekvenser et tiltak har for barn og deres rettigheter. FNs barnekomité har anbefalt at myndighetene benytter seg av barnerettighetsvurderinger som et verktøy for å sikre barns rettigheter. I en barnerettighetsvurdering skal det innhentes kunnskap som er nødvendig for at konsekvenser for barn er tilstrekkelig vurdert når beslutninger fattes. På denne måten blir barnerettighetsvurderinger et verktøy for å sikre at forslag og ny politikk bidrar til å realisere vurderingen av barns beste etter artikkel 3 i barnekonvensjonen.

Utredningsinstruksen med veileder stiller krav til å vurdere forholdet til barns menneskerettigheter og hvilke konsekvenser et forslag vil få for disse. Plikten til å gjøre barnerettighetsvurderinger er også understreket av opplæringslovutvalget i NOU 2019:2 og barnelovsutvalget i NOU 2020:14. Plikten til å gjøre barnerettighetsvurderinger beskrives også i barne- og ungdomskulturmeldingen, Meld. St. 18 27 Oppleve, skape, dele.

Et viktig formål med domstolsreformen var som nevnt å styrke barns rettsikkerhet ved å øke den barnefaglige kompetansen hos dommere og å sikre en fleksibel og rask behandling av sakene. Når departementet nå ønsker å reversere reformen er dette en beslutning som «berører barn», jf. Grunnloven § 104, og krever således en barnets beste vurdering. Vi kan ikke se at departementet har gjennomført en vurdering av barnets beste slik Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen krever.

Behovet for en domstolsreform, spesielt for barn

Barnesakene utgjør en stor andel av de sivile sakene i tingrettene, og utgjorde 24 prosent av alle sivile saker i 2020. Med «barnesaker» refererer vi blant annet til tvister etter barneloven om hvem som skal ha foreldreansvaret, flytting med barnet ut av landet, hvem barnet skal bo fast sammen med, og/eller saker om samvær. «Barnesaker» omfatter også saker om tvang etter barnevernloven, som for eksempel omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12. «Barnesakene» er spesielle sammenlignet med mange andre sakstyper, og det er en sakstype hvor rettsikkhetshensyn gjør seg særlig gjeldende. Utover «barnesakene», har domstolene også til behandling straffesaker der barn er involvert enten som fornærmet eller tiltalt.

Saker som involverer barn handler ofte om andre elementer enn de rent rettslige og trenger å bli møtt av et system som har kunnskap om, 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 kan være vanskelig, og stiller krav til kunnskap om barns behov og hvilke konsekvenser ulike resultat vil ha for barnet. 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. Dette krever ikke kun mengdetrening, men krever at dommeren har oppdatert barnefaglig kompetanse, blant annet innen psykologi, barns utvikling, m.m.

Jussen blir stadig mer komplisert og menneskerettigheter og internasjonale konvensjoner har stor innvirkning på norsk rett. I Europa er det en utvikling i retning av færre og større domstoler i første instans. Norge har stor grad av desentraliserte domstoler sammenliknet med andre land.^{iv} Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i den senere tid avsagt flere avgjørelser der det er konstatert at norske myndigheter har brutt menneskerettighetene. Barnesakene krever derfor også særlig kompetanse om menneskerettigheter.

På bakgrunn av dette har det vært behov for å styrke det barnefaglige miljøet i domstolene. Det er nødvendig med en domstol av en viss størrelse for å kunne etablere robuste fagmiljø. Særdomsutvalget kom frem til at det var nødvendig med fem dommerårsværk ved den enkelte domstol for å kunne bygge et robust fagmiljø for barnsakene, dersom man la ned fylkesnemndene. Domstolsadministrasjonen har konkludert med at det trengs åtte til ti dommere.^v Høyesterett viser i sitt høringssvar til at robuste fagmiljøer er særlig viktig for barnsakene og at selv med en viss styrking, vil de små domstolene fremdeles ha få dommere.^{vi} En reversering av reformen vil være lite gunstig for å realisere målet om mer robuste fagmiljøer. Det vil snarere bidra til å svekke realisering av dette. Også NIM peker, i sitt høringssvar, på at en reversering vil være lite gunstig.^{vii}

Mekling er et viktig virkemiddel for å holde konfliktnivå mellom foreldre så lavt som mulig i saker etter barneloven. Mekling etter barneloven § 61 nr. 1 vil kunne være utfordrende ved små domstoler. I saker der partene ikke kommer frem til en avtale vil saken ofte gå til hovedforhandling. I enkelte tilfeller vil det da være behov for bytte av dommer fordi det kan være uklart om dommeren som har gjennomført meklingen er inhabil som følge av meklingen. Ved domstoler med få dommere vil dette kunne være krevende å få fordi det er få dommere tilgjengelig^{viii}. Dette viser at det er viktig å ha en viss størrelse på domstolen for å kunne gi et godt og likeverdig tilbud til alle barnefamilier som er involvert i saker etter barneloven.

Barn har et annet tidsperspektiv enn voksne. Saker for domstolene dreier seg ofte om helt grunnleggende forhold i barns liv, og det er svært krevende for barn å stå i en uavklart livssituasjon over tid. Rask saksavvikling er derfor viktig for å styrke barns rettsikkerhet. Ved eksempelvis foreldretvister, vil det kunne ha en særlig negativ effekt dersom et barn blir urettmessig tilbakeholdt fra den ene forelderen over tid. Andre eksempler der tidsbruken er særlig viktig er straffesaker der barn er involvert eller domstolsprøving av barnevernets beslutning om å flytte et barn fra hjemmet etter et hastevedtak. Et av målene med domstolsreformen var å få til en organisering av domstolene som sikrer god utnyttelse av de samlede dommerressursene, og at den enkelte domstol har kapasitet til å behandle saker som involverer barn raskt. Når domstolene er organisert i større enheter, gir dette større rom for fleksibilitet og effektivitet ved at dommere kan ta saker på andre rettssteder. Dette gjør at sakene kan behandles raskere.

Hva har domstolsreformen ført til?

Domstoladministrasjonen har i sitt hørings svar lagt frem en undersøkelse som viser at reformen så langt ser ut til å virke som ønsket. Den viser at tingrettene utnytter den bemanningsmessige fleksibiliteten som større domstoler har gitt. Det gjør at saker generelt kommer opp raskere, og man unngår utsettelse av allerede berammede saker. Sakene behandles i all hovedsak der de geografisk hører hjemme.^{ix}

Fra en spørreundersøkelse til alle landets tingretter kommer det frem at det hovedsakelig er medarbeidere som tar saker for andre rettssteder, mens sakene fortsatt behandles der de geografisk hører til. Svært få saker flyttes fysisk mellom rettssteder i en rettskrets. Undersøkelsen sier også at det er jevnere arbeidsbelastning på medarbeidere. Dette reduserer sårbarheten, og bidrar til kortere saksbehandlingstid og mindre restanser. Kapasitet, inhabilitet, sykdom og barnelov/barnevernssaker er hovedårsakene til at medarbeidere tar saker ved andre rettssteder. Flere domstoler opplyser at det for dommere i de minste domstolene gir et kompetanseløft å delta i dømmende virksomhet andre steder. Det har utviklet seg mer ensartet saksbehandling og praksis ved alle rettsstedene. Det er stor interesse for erfaringsdeling og etablering av felles beste praksis. Bedre erfarings- og kunnskapsdeling har betydning i enkeltsaker, bl.a. på barnevernsområdet.^x

I tillegg har flere mindre rettssteder gitt sine brukere et bedre tilbud, for eksempel innen rettsmekling. Domstolene har tilgang til egne rettsmeklere som tar saker på mindre rettssteder i stedet for å bruke eksterne advokater. Interne rettsmeklere får brukt sin kompetanse oftere og mer helhetlig.^{xi}

Barnesakene er i skjæringspunktet mellom flere fagfelt, og det kreves kontinuerlig tverrfaglig erfaringsutveksling for at dommeren skal få oppdatert kunnskap også om andre områder enn det juridiske. Foreldretvister og barnevernssaker er saker hvor partene ikke har fri rådighet over saken. Dette pålegger dommerne et større ansvar for sakens opplysning og behandling enn ellers, og forutsetter særskilt kompetanse innen feltet. Dagens struktur har gitt mulighet for å etablere fagmiljøer på barnefeltet i alle rettskretser, slik at også dommere på mindre rettssteder kan være del av et større faglig miljø. Undersøkelsen gjort av Domstoladministrasjonen høsten 2021 viser at over halvparten av tingrettene allerede har opprettet faggrupper for barnesaker og at over halvparten av tingrettene ser for seg en hel eller moderat spesialisering i løpet av de neste tre årene.^{xii} Dette er en viktig utvikling for å kunne ivareta den kompleksiteten barnesakene medfører og sikre gode resultater for det enkelte barn. Domstolsreformen har med dette bidratt til å styrke fagmiljøene i domstolen.

Nåværende struktur sikrer at parter, uavhengig av bosted, får sakene behandlet av dommere som har mulighet til fordypning og utvikling av spisskompetanse. Større rettskretser gir fleksibilitet ved bruk av domstolens ressurser som gjør at partene kan få behandlet sin sak raskt, der fravær eller inhabilitet ellers kunne ført til utsettelse og lengre saksbehandlingstid.

Barneombudet mener at domstolsreformen har ført til positive endringer som har vært viktige for å styrke barns rettssikkerhet. Vi har pekt på viktigheten av god faglig kompetanse og effektiv saksbehandling. At fagmiljøer nå i større grad er etablert ved de ulike domstolene, i tillegg til en mer ensartet og helhetlig praksis, er positivt for barns rettssikkerhet og sikrer i større grad gode avgjørelser. Det er også svært positivt at sakene behandles raskere enn tidligere.

Domstolsadministrasjonen har i sin høringsuttalelse vist til at en reversering av reformen vil virke negativt inn på tiltak som er satt inn for å styrke kvaliteten på domstolenes behandling av barnesakene. Dette mener Barneombudet er alvorlig.

Høringsnotatets forslag til tiltak for å møte utfordringene i domstolen

I høringsnotatet punkt 3.2.3 er det vist til tiltak som departementet mener vil kunne bøte på de utfordringer domstolene hadde i forkant av reformen.

Tiltakene dreier seg i stor grad om utfordringene ved tidligere struktur, knyttet til for lang saksbehandlingstid, sårbare fagmiljøer i de mindre domstolene, samt at barnesaker i for stor grad ble behandlet av dommerfullmektiger.^{xiii}

Departementet viser til at tiltakene antas å kunne ha en positiv effekt for barnesakene. De nevnte tiltakene er ikke nærmere utredet og drøftet, og som nevnt innledningsvis mangler det en vurdering av hvordan en reversering av reformen er til barns beste og hvordan eventuelt andre tiltak bedre vil sikre barns rettsikkerhet på sikt.

For å kunne foreta en reell vurdering av barnets beste i denne saken, kreves et bedre kunnskapsgrunnlag enn antakelser. Manglende utredning av konsekvensene gjør at heller ikke høringsinstansene har et godt nok utgangspunkt for å kunne gjøre selvstendige vurderinger av barnets beste knyttet til forslagene. Det er derfor etter Barneombudets syn ikke mulig å vurdere om de foreslåtte tiltakene vil kunne bøte på noen av de negative konsekvensene av en reversering. Barneombudet mener det er uheldig at departementet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt utredningsinstruksen i arbeidet med forslag til reversering av domstolsreformen.

Barneombudet vil i denne sammenheng peke på at Høyesterett i sitt hørings svar uttaler at de vanskelig kan se at de tiltakene som er nevnt i høringsbrevet skal kunne løse de utfordringene som begrunnet innføringen av reformen. Etter Høyesteretts syn finnes det ikke tiltak som samlet sett er like godt egnet til å møte de utfordringene domstolene står overfor, enn det vi nå har fått ved innføring av reformen.^{xiv}

Departementet foreslår å benytte seg av reglene som allerede ligger i domstolloven i større grad, eksempelvis ved å gjøre dem mer fleksible. Departementet foreslår blant annet økt bruk av domstolloven § 38, sammen med et forslag om å endre bestemmelsen slik at det ikke er et vilkår om å innhente partenes syn før beslutning om overføring av en sak til en annen domstol tas. Barneombudet støtter ikke en slik endring og mener det er uheldig at partene ikke skal kunne uttale seg om hvor en sak bør behandles. Barneombudet kan heller ikke se at økt bruk av domstolsloven vil kunne gi den grad av forutsigbarhet og fleksibilitet som er nødvendig for å få til en permanent bedre utnyttelse av domstolenes samlede ressurser.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til hvordan mindre domstoler kan styrkes for å redusere sårbarheten ytterligere. Barneombudet vil også i denne forbindelse peke på at disse spørsmålene har blitt grundig vurdert i utredningene som ledet frem til domstolsreformen og viser til disse.

Med vennlig hilsen

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Inga Bejer Engh
barneombud

Anne-Stine Solberg
rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Noter

-
- ⁱ <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/hoyringssvar/nou-2020-11-den-tredje-statsmakt-domstolene-i-ending>; <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/hoyringssvar/nou-201917-domstolstruktur>; og <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/hoyringssvar/nou-2017-8-saerdomstoler-pa-nye-omrader>.
- ⁱⁱ Høyesteretts høringssvar: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endoringer-i-domstolstruktur/id2898429/?uid=a4aa24b6-dc9c-4dc1-aabf-70149dfb1dcb>
- ⁱⁱⁱ Norges institusjon for menneskerettigheters høringssvar
- ² NOU 2019:17 Domstolstruktur punkt 9.1 og Domstoladministrasjonen, Evaluering av strukturendringene i førsteinstansdomstolene, kapittel 9 side 96–97.
- ^v NOU 2019:17 Domstolstruktur punkt 9.1.
- ^{vi} <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endoringer-i-domstolstruktur/id2898429/?uid=a4aa24b6-dc9c-4dc1-aabf-70149dfb1dcb>
- ^{vii} Norges institusjon for menneskerettigheters høringssvar
- ^{viii} Domstolsadministrasjonens høringssvar punkt 3.2
- ^{ix} Domstolsadministrasjonens høringssvar punkt. 4.1.1.
- ^x <file:///C:/Users/el79/Downloads/Vedlegg%20til%20h%C3%83%C2%B8ringssvar%20-%20Domstolsreformen%202021%20s%C3%83%C2%A5%20langt%20-%20Effekter%20og%20organisering.pdf>
s.5, 6
- ^{xi} <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endoringer-i-domstolstruktur/id2898429/?uid=9e5859c7-b0e1-43dc-a389-c925e0a470b4> s.5
- ^{xii} Domstoladministrasjonens høringssvar punkt 7.1.
- ^{xiii} NOU 2019:17 Domstolstruktur punkt 8.2 og 8.3
- ^{xiv} <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endoringer-i-domstolstruktur/id2898429/?uid=a4aa24b6-dc9c-4dc1-aabf-70149dfb1dcb>