

Saksprotokoll i Kommunestyret - 03.09.2019

Behandling:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. Innledning.

I brev 27.05.2019 fra Regjeringen v/Justis- og beredskapsdepartementet fremmes forslaget om å slå sammen tingrettene i Fredrikstad, Sarpsborg, Moss og Halden – til en stor domstol som på kort sikt da også planlegges samlokalisert i et eget tinghus et sted i den nye store sammenslåtte rettskretsen.

Høringsfristen i denne viktige lokaliserings- og arbeidsmarkedssaken for byene i ytre Østfold løper i sommerferien, og er satt så tidlig som til 15.08.19.

I selve oversendingsbrevet fra Justisdepartementet sies det sitat:

*Justis- og beredskapsdepartementet sender på høring forslag om å sammenslå Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg tingrett til én domstol med midlertidig videreføring av fire retts-/kontorsteder. Navnet på den nye domstolen foreslås å være Østfold tingrett. **Spørsmålet om et felles tinghus for den nye domstolen må utredes nærmere og vil bli behandlet i en egen prosess på et senere tidspunkt.** Høringsfristen er 15. august 2019*

Den uthevede teksten kan tolkes som at Regjeringen nå ønsker å begrense høringssvaret kun til selve sammenslåingen, og ikke ønsker synspunkter om lokaliseringen foreløpig.

Den foreslåtte sentralisering av de 4 store bytingrettene i Østfold reiser særlig to hovedspørsmål – behovet for nærhet og service til brukerne, og i tilknytning til dette tematikken lokaliseringen i «fylket» av disse svært viktige statlige kompetansearbeidsplassene. Vi mener således at spørsmålet om lokalisering også må tas opp nå.

De lokale domstolene tilhører våre eldste statsinstitusjoner i lokalsamfunnene sammen med Kirken, og har tradisjoner over 1000 år bakover i tid. Sorenskriverstillingene i Norge ble opprettet av Kongen i København allerede i 1590. De lokale domstolene, ikke minst i gammel og tradisjonsrik by som Halden, har vært basis og grunnlaget for rettsstaten Norge vi alle er stolte av – og som er en verdi vi nå ser under press i verden rundt oss.

Regjeringen ønsker nå en i dette lange historiske perspektiv dramatisk endring her ved at både de lokale domstoler og dommerne som lokalt bosatte og deltakere i lokalsamfunnene skal forlate disse og sentraliseres i retning Oslo-området, og landets øvrige storbyer.

Halden kommunestyre uttalte i møte 19.04.18 et klart nei til nedlegging av Halden tingrett i forbindelse med Domstolsadministrasjonens forslag da om felles ledelse av Fredrikstad og Halden tingrett, nettopp av frykt for den sammenslåing som allerede nå er på trappene, og vil fortsatt stå ved det som kommunens primære standpunkt i høringssaken nå.

2. Høringsnotatet.

I høringsnotatets pkt. 1, Innledning, sies det bla. om bakgrunnen for sammenslåingsforslaget nå:

Bemanning og aktivitet på dagens fire retts- og kontorsteder videreføres inntil videre, men det legges til grunn at aktiviteten på sikt samles i et felles tinghus. **Forslaget om sammenslåing kommer som en følge av et lokalt initiativ der de fire tingrettene i felleskap har utarbeidet en intensjonsavtale om frivillig sammenslåing og samlokalisering av virksomheten i de fire**

tingrettene. Spørsmålet om et felles tinghus for den nye domstolen må utredes nærmere og vil bli behandlet i en egen prosess på et senere tidspunkt.

Sett fra vårt ståsted mht. faktum ønsket i alle fall Halden tingrett primært å gå videre som i dag alene. Vi oppfattet initiativet til samarbeid mellom de 4 domstollederene mer som et forsøk på å få til noe medvirkning i den endelige beslutning om sammenslåing man ved disse aktuelle lokale domstoler så ville komme uansett.

Det blir derfor, etter vår forståelse av de faktiske omstendigheter i saken, ikke helt riktig, å si nå som Departementet gjør, at bakgrunnen for sammenslåingsforslaget er «**et lokalt initiativ der de fire tingrettene i felleskap har utarbeidet en intensjonsavtale om frivillig sammenslåing og samlokalisering av virksomheten i de fire tingrettene**».

Den sentrale bakgrunn er Stortingets og Regjeringens ønske om sammenslåing og sentralisering av landets domstoler initiert derfra, og i mindre grad et lokalt ønske eller initiativ. Når Departementet i høringsnotatets pkt. 2, Bakgrunn underbygger med sitater fra Prop. 1 S (2015-2016) om «lokal enighet» mener vi det blir noe feil om fakta bak sammenslåingsforslaget nå.

Det sies videre her:

Et vesentlig moment ved vurderingen av endringer av domstolstrukturen har vært at domstolene bør være av en slik størrelse at det skapes et godt faglig miljø, noe som skal sikre det rettsøkende publikum et godt og likeverdig domstoltilbud i hele landet. Sakene har blitt mer komplekse og tidkrevende. Dette stiller økte krav til domstolen og den enkelte dommer. Det er utfordrende for den enkelte dommer å ha omfattende kunnskap på alle rettsområder. En større kollegial domstol vil derfor gi grunnlag for bedre samlet faglig kompetanse. **Større domstoler vil også gi bedre betingelser for moderat spesialisering for dommere og saksbehandlere**, og for planmessig kompetanseutvikling for dommere og saksbehandlere ved domstolen. Dette vil gi muligheter for å levere tjenester av høy faglig kvalitet i fremtiden og ivareta innbyggernes rettsikkerhet på en god måte. Videre gir større domstoler redusert sårbarhet med hensyn til sykefravær, ferieavvikling mv., og muliggjør samtidig en mer effektiv og økonomisk drift.

I Norge har man i alle år hatt som grunnleggende prinsipp at dommerne skal være både uavhengige og generalister dvs. man har ikke ønsket å opprette spesialdomstoler eller å ha spesialiserte dommere – nettopp igjen utfra hensynet til at dommerne også bør ha legmannsskjønnet og sin uavhengighet i behold, i tillegg til sin alminnelige og svært gode og brede juridiske kompetanse, samt kravene om at dommere skal være blant de beste jurister med gode karakterer, relevant praksis m.m.

Som det fremgår av det ovenstående synes Departementet nå å bryte denne linjen ved heller å gå for en viss spesialisering av dommere. Legmannsinnslaget (dømmes av sine likemenn) og den alminnelige sunne fornuft i dommerskjønnet kan svekkes, og dommene som skrives vil da kanskje bli mindre forståelige for den alminnelige mann og kvinne i gaten.

Videre sitat:

Det er også utfordringer knyttet til ivaretagelse av sikkerhet i flere av dagens tingretter i regionen. Tinghuset må oppfattes som en trygg arena for alle som ferdes der.

Sikkerhetsaspektet kan ikke alene begrunne at samtlige av disse domstolene bygger seg et felles sterkt sikret bygg i Østfold. Sikkerhetstematikk burde kunne løses ved tiltak på de lokale domstoler vi har i dag, og vi mener at bla. Halden tingrett, som har et slikt sikringsproblem, ved ganske enkle bygningsmessige tiltak bør kunne løse sikkerhetstematikken hos seg.

Det gjøres også et poeng av at behovet for økt digitalisering av domstolenes arbeid krever sammenslåing og større enheter. Også det har vi vanskelig for å forstå i det det vanlige argumentet for digitalisering er det motsatte – å legge til rette for desentralisering ved ikke nødvendigvis å måtte sitte i samme bygning selv om man jobber i samme institusjon, å kunne jobbe hjemmefra og kunne kommunisere raskt og sikkert selv om man ikke er lokalisert på

samme sted. Digitaliseringen av rettsprosess og rettsmøter mener vi ei heller nødvendigvis krever at rettslokalene i Østfold må ligge samlokalisert i samme bygg.

I pkt. 3 med Departementets argumentasjon for sammenslåingen sies det sitat:

Etableringen av en stor domstol vil styrke det juridiske fagmiljøet i Østfold, noe som vil gjøre regionen til et enda mer attraktivt arbeidsmarked for advokater og jurister.

Maktfordelingsprinsippet i praksisen mht. forståelsen av Grunnloven innehar prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet som helt grunnleggende for en fungerende rettsstat. Dommerarbeidet er derfor og må være i sin natur en «alenejobb» hvor kontrollen med dommerens arbeid bare skjer i ankedomstolen, og ikke i særlig grad internt gjennom lederkontroll i domstolen selv. I NOU: 1999:19, pkt. 7.5.1.3 sies det om dommerrollen: «Det ligger i den dømmende virksomhets natur at den enkelte dommers faglige og menneskelige kvaliteter er helt avgjørende for om domstolene kan oppfylle sin funksjon i samfunnet».

Sett opp mot det kan det spørres om en stor domstol da nødvendigvis blir mer attraktiv å jobbe i eller prosedere for - enn en mindre.

Når det gjelder påstanden om styrking av det juridiske fagmiljøet i Østfold og enda mer attraktivt arbeidsmarked for advokater og jurister med en stor sammenslått domstol, kan det spørres om Departementet egentlig har nok kjennskap til lokalt arbeids- og tjenestekjøpsmarked.

Arbeidsmarkedet i Østfold er tett koblet opp mot arbeidsmarkedet i Oslo og Oslo-området for jurister. Det er kun de ytterste kommuner – Halden, Marker, Aremark, Rakkestad som ikke har dagpendlingsavstand til Oslo-området, mens resten av kommunene har det.

Dommerstillinger er høyt oppe på karrierestigen for jurister og gjør slike stillinger i Østfold attraktive også for søkere bosatt i Oslo-området. Allerede i dag er mange dommer-stillinger i Østfold innehatt av jurister som da dagpendler motsatt vei, dvs. til Østfold fra bosetting i Oslo-området. Demografisk er det uheldig for Østfold, og vi mener det er her lokalisering utfordringen særlig ligger, og ikke så mye i korte reiseveier for jurister bosatt innad i tidligere Østfold fylke.

Markedet for kjøp av advokattjenester av Østfoldfirmaer, offentlige organer og privatpersoner domineres også mer og mer av de store Oslo-baserte advokatfirmaene. Dess nærmere Oslo en sentral tingrett blir plassert dess verre vil det bli å opprettholde advokatarbeidsplasser i det hele i Østfold – et fylke og område som sterkt trenger slike kompetansearbeidsplasser som del av sitt totale arbeidslivsmarked.

På sikt må det påregnes at alle advokatarbeidsplasser vil kunne forsvinne fra Østfold inn mot Oslo-området – igjen da basert på «spesialiseringen» Departementet ønsker i alle ledd av domstolens behandlinger. Lokale advokater har til nå, som de lokale dommerne, vært generalister.

Om en sentral Østfold tingrett blir plassert i en av de 4 byene vil det være sannsynlig at advokatene i de øvrige 3 byer får problemer med kundetilgang, oppdrag som faste forsvarere m.m., og vil evt. tvinges til å flytte til den byen som blir hovedstedet for nye Østfold tingrett – og da lengre vekk fra den geografiske nærhet til sine lokale kunder – evt. flytte innover mot Oslo/området – og Østfold vil fortsette sin ferd med økende sosiale forskjeller og demografisk ubalanse mot Oslo-området.

Regjeringens nærpolitireformsom er under gjennomføring også i Viken, har medført en sentralisering mot Oslo-området av juristarbeidsplassene i påtalemyndigheten hos politiet, og vil

vel også med stor sikkerhet helt forsvinne fra Halden, og de øvrige byer som mister egen domstol.

De eneste gjenværende juristjobber i lokalsamfunnene i Østfold vil da bli kun i noen kommuner – så lenge de ikke også blir slått sammen og sentralisert.

Under pkt. 4, Økonomiske og administrative konsekvenser, sies det om reisetid og nærhetsprinsippet sitat:

En sammenslåing av Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg, hvor en inntil videre viderefører dagens retts- og kontorsteder, vil ikke påvirke reisetiden for verken ansatte eller brukere.

Det argumenteres deretter med at jernbane og E6 går tvers igjennom fylket med for de fleste reisetider til et ny kontorsted på maks 1 time.

Faktum er vel at samtlige innbyggere som akkurat ikke bor i den by som blir nytt felles kontorsted vil få lengre reisevei og tid enn i dag. Mange mer ressursvake grupper er jevnlig i kontakt med domstolene, og vi vet at den forutsetning som legges til grunn av Departementet om at alle i Østfold har råd til å disponere privatbil så langt fra stemmer i virkeligheten. Det er således ingen tvil om at en samlokalisering vil bryte med dagens nærhet (nærhetsprinsippet) i forhold til svært mange av dagens domstolsbrukere og generelt hele befolkningen i Østfold.

Halden kommune er skeptisk til troen på «visse administrative synergieffekter». Vi viser her bla. til erfaringene med sammenslåingen av helseregionene/sykehusene og nærpolitireformen der noen undersøkelser har vist at dette medfører større økning av toppadministrative stillinger og administrasjon enn i stillinger i direkte lege-eller politiarbeid.

3. Halden kommunes prioriteringer.

Prioritet 1:

Halden kommune fastholder sitt hørings svar i brev 20.04.18 med kommunestyret begrunnede uttalelse fra møte 19.04.18 der man sier et klart nei til nedlegging av Halden tingrett, og vi viser i tillegg til det ovenstående for øvrig til den vedlagte saksutskriften fra dette møtet for begrunnelse.

Halden kommune mener følgelig også at de øvrige 3 domstoler da bør opprettholdes som selvstendige enheter med egen sorenskriver på hvert sted.

Prioritet 2:

Halden er imot sammenslåing av domstolene i Østfold, men om det skulle bli tvunget igjennom av Regjeringen:

Hvorfor ikke Halden, med sin tunge nasjonale historie som kontorsted for en evt. samlet Østfold tingrett?

Departementet hevder at reiseavstander og nærhet for brukere og ansatte er uviktig i Østfold uansett hvor en ny samlet tingrett blir lokalisert pga. jernbanen og E6, og for øvrig korte avstander i fylket mellom de 4 byene jf. pkt. 4, Økonomiske og administrative konsekvenser – reisetid – sitat:

Det forventes en økende frekvens og redusert reisetid i årene fremover som følge av forventet jernbaneutbygging gjennom hele fylket. Ved en fremtidig samlokalisering i nærheten av en jernbanestasjon vil derfor også tog være en aktuell reisemåte både for brukerne av domstolene og de ansatte. Det er et godt utbygd busstilbud i fylket, både med gjennomgående regionale linjer, og lokalruter, som samlet gir befolkningen i den nye rettskretsen en akseptabel reisetid til en fremtidig, samlokalisert domstol.

Departementet ønsker å legge til rette for en bærekraftig reisemåte for brukere og ansatte til en evt. ny samlet domstol og anbefaler en samlokalisering i nærheten av en jernbanestasjon.

Ved brev 11.06.2019 fra Bane-Nor til Halden kommune blir en del av arealreguleringsrestriksjonene pga. planene om ny høyhastighetsbane til Halden forlatt.

Etter kontakt mellom vår ordfører Thor Edquist og Bane Nor SF åpnes i samme brev også for nærmere dialog mellom Halden kommune og Bane Nor Eiendom om utvikling mellom hovedsporet og Jernbanegata (tidligere godsterminal m.m.). Et nytt og moderne felles tinghus kunne fint bli innpasset og bli plassert her, og muligens med lavere husleiekostnader enn lokalisering nærmere Oslo.

Vedlagte kart viser arealet ved Halden jernbanestasjon som er en mulig plassering for felles Østfold tingrett plassert der.

Hovedargumentet for å legge nytt kontorsted til Halden er å beholde denne type kompetansearbeidsplasser i Østfold, og at de som ansettes i slike jobber da må bosette seg i Østfold. Halden er den eneste av de 4 byene som ligger langt nok unna Oslo og forstedene til Oslo i Follo til at jurister og andre med høyere kompetanse som ønsker seg jobb i Østfold tingrett da må flytte ut av Oslo-området og til Østfold.

Dommerjobber er attraktive og meritterende juristjobber for de best kvalifiserte, som man er villig til å flytte på seg for å inneha. Det samme gjelder også advokater og øvrige personer som en slik felles domstol vil gi arbeid til. Demografisk for Østfold og for hele Østlandsregionene vil dette gi gode positive ringvirkninger idet det vil motvirke dagens økende bosettingsmønster på Østlandet i elite-byer/-kommuner/-områder.

I motsatt fall får man en økning av dagens tendenser – en utpendling daglig av velkvalifiserte jurister bosatt i Oslo/Follo til kortvarige ansettelser i dommerstillinger i Østfold som et trinn på karrieren. De korte reiseavstander man allikevel har mellom Halden og Oslo-området vil neppe hindre en god søkning til dommerstillinger av de best kvalifiserte, selv om en vet at dette har vært ansett som et problem for dommerstillinger noe lenger ut i distriktene.

Både NSB og Vegvesenet har et sterkt ønske om mer motsatt dagpendling på Østfoldbanen og på E6. Om man da pendler bærekraftig med tog motsatt vei den korte turen det er fra Moss, Sarpsborg eller Fredrikstad til attraktiv dommerjobb ved jernbanestasjonen i Halden vil dette være pendling transportøkonomisk sett «riktig» vei, samtidig som denne pendlingen ei heller for Østfold fylke som helhet vil være så demografisk uheldig som innpendling av et flertall av Østfold tingrett sine dommere fra Oslo-området.

I det nevnte demografiske aspektet vil en lokalisering til Halden også medføre at Østfold tingrett sine dommere da med stor sannsynlighet vil være fast bosatte i rettskretsen, og ikke være dommere uten kontakt, kjennskap til og personlig involvering i de lokalsamfunnene som de betjener som dommere. Ikke minst vil man bli værende lenger i slik stilling og ikke bare på gjennomreise.

Når det gjelder fordelen med reising «mot strømmen» må det nevnes at også reise med bil til og fra Halden vil skje motsatt av øvrig dagpendling mot Oslo-området. Halden har ikke har køer og ikke bompenger lokalt.

Halden tingrett har like mange fengslingsmøter alene som de andre tingrettene i Østfold tilsammen pga Halden fengsel og grensekriminaliteten. Politiet vil derfor kunne spare mye tid

ved å slippe å kjøre til og fra andre tingretter nordover og innover i Østfold med fange-arrestant-transporter. Det er kjent at politiet selv mener de bruker altfor mye tid og ressurser på slike transport.

Det må også avslutningsvis nevnes at en etablering i Halden utenfor Oslo-regionens arbeidsmarked mht. dagpendling også vil være i god harmoni med intensjonene i KMD sine retningslinjer fra 28.11.2014 – Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon (nevnt i høringsnotatet) hvor hovedregelen i pkt. 2 om formålet er at «nye og omlokaliserte statlige verksemder i hovudsak blir lokaliserte utanfor Oslo».

En slik lokalisering vil også være i tråd med St.meld. 18 (2016-2017) «Berekraftige byar og sterke distrikt», hvor det bla. om bakgrunn sies sitat:

I forliket mellom regjeringspartiene og Venstre om nytt inntektssystem for kommunene våren 2016, ble partene enige om at "kommunereformen legger til rette for større kompetansmiljøer i hele landet. Arbeidet med å lokalisere nye og eksisterende arbeidsplasser utenfor Oslo skal forsterkes, og en plan for dette skal utarbeides sammen med Venstre. Lokalisering skal særlig vurderes i nye regionsentre, også utenom de største byene. Avtalepartnerne er enige om at denne planen innen utgangen av 2016 legges fram for Stortinget på egnet måte. Nye og omlokaliserte statlige arbeidsplasser skal som hovedregel plasseres utenfor Oslo."

Etablering av samlet domstol i Halden vil være mer enn en utflytting av høykompetente statsarbeidsplasser fra Oslo bare på papiret, men en helt reell utflytting fra Oslo-området også av personellet.

Departementet er, som nevnt opptatt av domstolenes faglige nivå og dommerrekruttering mht. forventingen og ønsket om at dommere skal være blant de dyktigste jurister.

Østfold er Norges port til Europa, og alle de største landverts grenseoverganger går via og kontrolleres i Østfold. Halden tingrett og Halden politi har således gjennom lang tid opparbeidet en egen ekstra kompetanse på grensekriminalitet og grenseoverskridende kriminalitet.

I en verden med sterk internasjonalisering, stort immigrasjonstrykk på Norges grenser og stadig økende grenseoverskridende kriminalitet på alle områder vil nettopp Halden da være den riktige lokalisering for en ny Østfold tingrett som da kunne bli landets viktigste, mest spennende, krevende og erfarne domstol på dette feltet.

Halden som sted er for øvrig hovedbase for Høyskolen i Østfold, og har også landets nyeste og mest moderne fengsel – det internasjonalt kjente Halden fengsel. Mht. digitalisering er Halden også kjent for sitt sterke IT-miljø i Remmen kunnskapspark med tilknytning til Ife og HiØ. Sosialt og kulturelt er Halden kjent som «rockebyen» og «arrangementsbyen» mht. både små og store konserter, driftssted for orkesteret DNBE og Østfold opera, øvrige festivaler og arrangementer bla. på Fredriksten festning, Brygga kultursal og ellers på byens mange utesteder og andre arenaer.

Prioritet 3:

Halden er imot sammenslåing av domstolene i Østfold, men om det skulle bli tvunget igjennom av Regjeringen, og man ikke velger Halden som nytt sted for felles tinghus:

Halden kommune vil da her atter subsidiært uttrykke støtte for Sarpsborg som alternativ 3 for oss, selv om vi mener at det også demografisk er uheldig.

Begrunnelsen for det er at det da utfra nærhetsprinsippet blir nærmest Halden, og for øvrig er Sarpsborg den by etter Halden med lengst reisetid med tog fra Oslo-området mht. ønsket om utfra demografiske hensyn å unngå dagutpendling derfra uten bosetting i rettskretsen i Østfold.