

# Regelrådets uttalelse

Om: **Endringer i domstolstruktur**

Ansvarlig: **Justis- og beredskapsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref.:

22/371

Vår ref.:

22/00024

Vår saksbehandler:

Kristin Johnsrud

Dato:

24.03.2022

## Uttalelse

Om: **Endringer i domstolstruktur**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring forslag om å gjeninnføre domstolstrukturen fra før domstolsreformen 2021. Regelrådet mener at problembeskrivelsen og målet med forslaget er uklart. Det er også uklart hvordan det faglige grunnlaget (forslagene og utfordringene) som beskrives i NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring og Riksrevisjonens kritikk skal følges opp.

Regelrådet savner en bredere drøfting i høringsnotatet. Departementet kunne blant annet i større grad vist til de faglige drøftelsene i NOUene og supplert disse med eventuelle nye argumenter. Dette ville gitt høringsinstansene et bedre grunnlag for å vurdere forslagene.

Regelrådet registrerer at det i selve høringsnotatet foreligger en svært begrenset utredning av forslagene til endringer i domstolstrukturen. Regelrådet antar at årsaken til at departementet har gjennomført en enkel utredning i denne saken er at det foreslås å gjeninnføre en struktur som var i bruk for kort tid siden. Regelrådet mener likevel at departementet burde utredet forslaget grundigere og gjort rede for virkningene av å reversere reformen, ikke minst siden tilpasningen til den nye strukturen må antas å ha kommet godt i gang. Departementet burde også utredet hva som kan og hva som ikke kan reverseres. I de to NOUene som ligger til grunn for reformen pekes det på en del utfordringer ved den da gjeldende domstolstrukturen som forslagene i NOUene søker å løse. Etter Regelrådets vurdering fremstår det som uklart hvordan en reversering av domstolstrukturen skal bidra til å rydde opp i dette.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Regelrådet anbefaler at departementet supplerer utredningen med nærmere vurderinger.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise  
leder av Regelrådet

## **1 Om forslaget som er sendt på høring**

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring forslag om å gjeninnføre domstolstrukturen fra før domstolsreformen 2021. Forslaget skal gjennomføre følgende tiltak i Hurdalsplattformen.

Det fremgår av høringsnotatet at regjeringen ønsker å sikre innbyggerne i hele landet god rettssikkerhet og tilgjengelige tjenester. Tilgjengelige domstoler med nærhet til brukerne ses på som viktig for tilliten til domstolene. Gjennom flere år har det vært en utvikling fra mindre lokale domstoler til større enheter med et bredere faglig miljø. Departementet mener at å ikke ha stedlig ledelse over tid vil kunne gå utover hvordan ressursene blir fordelt og svekke grunnlaget for å opprettholde lokale domstoler. I tråd med Hurdalsplattformen, foreslår derfor departementet at strukturen for domstolene fra før domstolreformen 2021 i utgangspunktet gjeninnføres. Regjeringen ønsker at domstolstrukturen har bedre lokal forankring.

## **2 Regelrådets mandat og prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

### **2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken**

Det er viktig at det finnes effektive og kompetente tvisteløsningsorganer for næringslivet. Det vil alltid oppstå tvister, og da må disse kunne løses raskt, effektivt og til en akseptabel kostnad for næringslivet. Statistikk det er vist til i NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt tilsier at de alminnelige domstolene i mange tilfeller ikke fremstår som det best egnede tvisteløsningsorganet for næringslivet. Tidsbruk, høye sakskostnader og manglende spesialkompetanse trekkes frem som mulige forklaringer på dette. På denne bakgrunn mener Regelrådet at det er viktig å avgi uttalelse til forslaget om endringer i domstolstruktur.

## **3 Regelrådets vurdering av utredningen**

I følge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

### **3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget**

Det fremgår av veilederen til utredningsinstruksen at man i problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og forventet fremtidig utvikling. Dette kalles nullalternativet og er sammenligningsgrunnlaget for å vurdere virkninger av tiltakene. Nullalternativet i denne saken er

den vedtatte domstolstrukturen som har trådt i kraft. Vurderinger av tiltak og virkninger må derfor sammenlignes med å ikke gjøre endringer i denne.

Det fremgår av høringsnotatet at målet med forslaget er å oppfylle konkrete tiltak i regjeringens politiske plattform «Hurdalsplattformen». Det fremgår av høringsnotatet hva regjeringen ønsker å oppnå, og det begrunnes i noen grad hvorfor. Det er imidlertid uklart i høringsnotatet hvordan reverseringen av domstolsreformen skal bidra til å løse de utfordringene domstolene har og som ble påpekt i NOU 2019: 17 Domstolstruktur samt et forslag om endringer i rettskretsene og domstolloven, NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring, og av Riksrevisjonen i Dokument 3:3 (2019–2020). På denne bakgrunn fremstår problembeskrivelsen og målet som uklart. Det fremgår ikke hva departementet presist ser for seg at man oppnår utover å reversere strukturendringene. Videre er det etter Regelrådets vurdering uklart hva departementet vil gjøre for å løse de utfordringene domstolene står overfor. Vi peker særlig på behovet for effektive og kompetente domstoler slik at domstolene kan bli et reelt alternativ til voldgift for næringslivet.

### 3.2 Utredning av alternative tiltak

Etter Regelrådets vurdering er det i liten grad utredet alternative tiltak i høringsnotatet. Regelrådet registrerer at det er drøftet enkelte alternativer knyttet til fordeling av saker og saksinntak. Utover dette kan Regelrådet ikke se at det er utredet alternative tiltak.

Det fremgår av høringsnotatet at forslaget er varslet i regjeringens politiske plattform («Hurdalsplattformen»). I plattformen fremgår det at Regjeringen vil *«Gjeninnføre strukturen for domstolane før domstolsreforma av 2021 for å vareta borgaranes rettstryggleik og sikre sjølvstendige domstolar med stadleg leiing, med unntak for domstolar der domstolsleiar, kommunane i rettskretsen og dei tilsette gjennom sine tillitsvalde er samde om å oppretthalde dagens struktur. (...) Leggje til rette for at domstolar kan samarbeide betre, og greie ut korleis mindre domstolar kan styrkjast for å gjere dei mindre sårbare.»*

Regelrådet registrerer at den politiske bestillingen er forholdsvis konkret. Det fremgår imidlertid av veileder til utredningsinstruksen at «Ofte har man allerede tenkt på et bestemt tiltak som vil kunne løse problemene man står overfor. Det kan være at andre tiltak er bedre egnet til å løse problemene og gir større verdi for samfunnet eller foretrekkes av prinsipielle grunner. Det er derfor viktig ikke å binde seg til et tiltak for tidlig, men åpne opp for å tenke «utenfor boksen». Videre fremgår det at «I noen situasjoner er det allerede fattet politiske vedtak om tiltak. For å overholde minimumskravene må utredningen likevel besvare hvilke andre tiltak som også kan være relevante, i tillegg til de andre spørsmålene som gjenstår.» På denne bakgrunn mener Regelrådet at alternative tiltak burde vært utredet i denne saken.

Regelrådet savner en bredere drøfting i høringsnotatet. Departementet kunne blant annet i større grad vist til de faglige vurderingene i NOUene og supplert disse med eventuelle nye argumenter. Dette ville etter Regelrådets vurdering gitt høringsinstansene et bedre grunnlag for å vurdere forslagene.

### **3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv**

Berørt næringsliv er ikke beskrevet i dette høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering er det imidlertid gjort grundig rede for statistikk om næringslivet som brukere av domstolene i NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring. NOUen gir et godt bildet av omfanget og typer næringslivssaker som bringes inn for domstolene, og departementet kunne med fordel vist til eller henvist til deler av denne utredningen i dette høringsnotatet.

### **3.4 Utredning av virkninger for næringslivet**

Regelrådet registrerer at det i høringsnotatet foreligger en svært begrenset utredning av forslagene til endringer i domstolstrukturen. Regelrådet antar at årsaken til at departementet har gjennomført en enkel utredning i denne saken er at det foreslås å gjeninnføre en struktur som ble brukt for kort tid siden. Regelrådet mener likevel at departementet burde utredet forslaget grundigere og gjort rede for virkningene av å reversere reformen. I de to NOUene som ligger til grunn for reformen påpekes det en del utfordringer ved den da gjeldende domstolstrukturen som forslagene i NOUen søker å løse. Etter Regelrådets vurdering fremstår det som uklart hvordan en reversering av domstolstrukturen skal bidra til å løse disse utfordringene. Regelrådet savner på denne bakgrunn en nærmere vurdering av virkningene av å reversere domstolstrukturen, og videre hvordan departementet i det videre har tenkt å forholde seg til forslagene i NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring og Riksrevisjonens kritikk. Det er ikke gitt at domstolsreformen kan reverseres fullt ut. Departementet burde også utredet hva som kan og hva som ikke kan reverseres.

Regelrådet savner også en utredning av hva som bør gjøres for å bedre dagens situasjon i domstolene hva gjelder blant annet saksbehandlingstid og behov for noe mer spesialiserte fagmiljøer. Regelrådet registrerer at departementet ønsker å styrke de små domstolene, men sier ingenting om hvordan man skal løse problemene i det større domstolene med stort sakstilfang og lang saksbehandlingstid. Departementet sier heller ingenting om hvordan man ved å reversere domstolstrukturen skal sikre at domstolene blir det naturlige og kostnadseffektive tvisteløsningsorganet for næringslivet. Regelrådet savner i den forbindelse en vurdering av hvordan reverseringen skal forholde seg forslaget i NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt om moderat spesialisering og den økte bruken av voldgift. Regelrådet mener at departementet i større grad burde drøftet at nærhet til domstolene og lokalkunnskap kan være viktig i noen type saker, mens fagkunnskap kan være viktigere i andre saker som for eksempel store kommersielle tvister. Denne drøftingen kunne lagt grunnlaget for beslutninger vedrørende domstolenes virke og mulig fordeling av saker mellom domstolene.

Regelrådet registrerer at departementet har beregnet virkningene for staten av å reversere domstolstrukturen. Regelrådet mener at virkningene for brukerne av domstolene ikke er tilstrekkelig utredet.

### **3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Regelrådet finner det positivt at departementet aktivt ønsker høringsinstansenes syn i denne saken. Regelrådet kan imidlertid ikke se at departementet særskilt har vurdert forutsetninger for en vellykket gjennomføring av forslagene.

## **4 Prinsipper for god regulering av næringslivet**

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestepraksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

### **4.1 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen**

Siden det allerede har vært gjennomført to høringer vedrørende domstolenes organisering og innhold, mener Regelrådet at departementet burde gjengitt et inntrykk av høringsinstansenes synspunkter som grunnlag for endringene som foreslås i denne høringen. Og på denne måten dokumentert at enkelte interessenter ikke har blitt tilstrekkelig hørt slik det anføres i Fremtidsrettet regulering

### **4.2 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket**

For å oppnå målene med forslagene blir det etter Regelrådets vurdering viktig å følge med på domstolenes utvikling fremover. Regelrådet anbefaler at departementet legger til rette for at domstolstrukturen og øvrige endringer kan evalueres mer jevnlig slik at domstolene kan utvikles mer effektivt.

## **5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Etter Regelrådets vurdering er det uklart om målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Problem og målformuleringen er uklar og det er uklart hvordan forslagene i NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring og Riksrevisjonens kritikk skal følges opp. Begge disse dokumentene peker på viktige tiltak som kan bidra til at domstolene blir den foretrukne tvisteløsningsordningen for næringslivet også i fremtiden.