



Foto: iStockphoto.com

Når retten blir utilgjengelig: Domstolstilgang i forvaltningssaker og behovet for reform

Av Susanne Haaland, jurist i Civita

Sammendrag

Tilgangen til domstolene i forvaltningssaker – altså saker der offentlige myndigheter har truffet avgjørelser om private parters rettigheter og plikter – er i praksis begrenset, selv om den formelt sett er vid. Undersøkelser viser at Norge ligger 12 ganger under det europeiske snittet for domstolsprøving av forvaltningsvedtak. Høye kostnader, risiko og lang saksbehandlingstid gjør at domstolene i liten grad benyttes. I stedet blir klageordninger og nemnder endestasjon for slike saker.

Dette svekker håndhevingen av rettigheter og gjør at rettsutviklingen i større grad skjer i forvaltningen. Samtidig utfordres domstolenes rolle som kontrollør av offentlig myndighetsutøvelse og garantist for rettssikkerheten.

Den svake domstolskontrollen fremstår som en svakhet i en ellers sterk norsk rettsstat. Derfor foreslås konkrete reformforslag:

Videreutvikling av dagens nemndsystem:

- Færre og mer samordnede nemnder
- Økt uavhengighet
- Styrket rettssikkerhet i alvorlige saker

Bedre domstolstilgang:

- Utvide rettshjelpsordningen
- Endre sakskostandsreglene i alvorlige og prinsipielle forvaltningssaker
- Mer aktiv dommerstyring
- Ytterligere digitalisering

Tiltakene er målrettede og gjennomførbare. De sikter ikke mot å åpne domstolene generelt, men mot å gjøre dem reelt tilgjengelige for inngripende forvaltningsvedtak. Samlet vil dette redusere de praktiske barrierene for domstolsprøving og styrke kontrollen av offentlig myndighetsutøvelse.

Innledning: fra diagnose til neste steg

I en velfungerende rettsstat må myndighetsbeslutninger kunne prøves, og tilgangen til domstolene være reell. Rettsstaten skal sikre innbyggerne mot maktovergrep fra styresmaktene og avstanden mellom det å ha rett og å få rett bør være så liten som mulig. Dette er grunnleggende prinsipper rettsstaten er tuftet på, og det er knyttet bred politisk konsensus omkring målet: domstolene skal være tilgjengelige, også for ressursvake grupper.

Samtidig er det erkjent og grundig dokumentert, blant annet av Domstolkommisjonen, nyere juridisk forskning og tidligere utredninger at domstolene reelt sett er lite tilgjengelige og knapt kontrollerer forvaltningsvedtak, altså saker hvor offentlige organer direkte har fastsatt private parters rettigheter og plikter.¹ Høye kostnader, betydelig risiko og lang saksbehandlingstid gjør det samlet sett irrasjonelt for store deler av befolkningen å benytte de formelle domstolene. I stedet blir klageordninger under den utøvende makt i praksis endestasjon for de fleste forvaltningsklager.

Konsekvensen er at mange i realiteten er avskåret fra å benytte rettssystemet, og at det dermed favoriserer de ressurssterke. Samtidig svekkes en av domstolenes kjernefunksjoner, nemlig det å føre legalitetskontroll med forvaltningens myndighetsutøvelse. Situasjonen utfordrer grunnleggende rettsstatsprinsipper, som blant annet kommer til uttrykk i Grunnloven §§ 89 og 96 og den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 6 nr. 1. Når saker i praksis avsluttes i forvaltningen, forskyves også makt fra den dømmende til den utøvende makt. Utviklingen reiser spørsmål av institusjonell og konstitusjonell karakter.

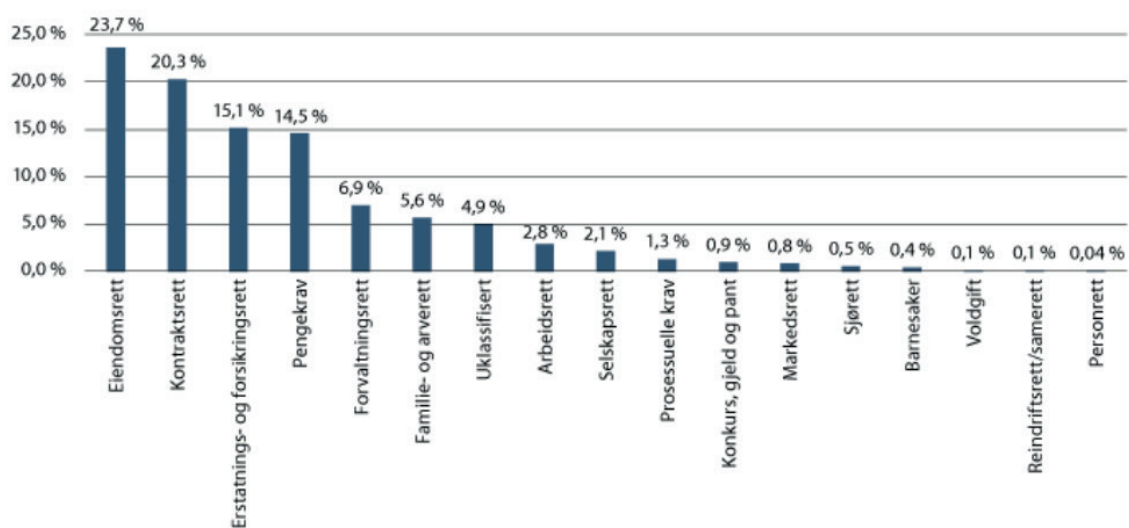
Den økte rettsliggjøringen det ofte vises til – at rettsregler og juridisk argumentasjon får større plass i samfunnet – har ikke medført noen klar maktforskyvning i retning av domstolene eller utvidet deres praktiske rolle.² Snarere fremstår manglende reell domstolstilgang som et strukturelt trekk ved systemet, noe som svekker domstolens rolle som garantist for rettsikkerheten.

Innsikten om domstolenes perifere rolle har i begrenset grad blitt omsatt til rettslige og institusjonelle endringer som faktisk reduser barrierene for domstolsprøving. Problemet er ikke mangel på diagnose, men mangel på konkrete reformforslag og vilje til å gjennomføre dem. Målet er ikke at flest mulig forvaltnings saker havner i domstolene, men at domstolstilgangen skal være reell. Når dette ikke er tilfellet, foreligger det både et individuelt prosessproblem og et strukturelt rettssikkerhetsproblem.

Reformtenkningen kan ikke stoppe ved erkjennelse. Dette notatet tar for seg konteksten og årsakene bak den svake domstolsprøvingen av forvaltningsvedtak. I tillegg vurderes det hvilke rettslige og institusjonelle endringer som kan styrke rettsikkerheten og den reelle adgangen til domstolene.

Kontekst

Tall fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), Domstolkommisjonen og Domstoladministrasjonen viser at av de flere millioner vedtakene forvaltningen treffer årlig, og tusenvis som påklages innen forvaltningen, mottar tingretten bare en forsvinnende liten andel slike vedtak.³ Strafferettslige og straffeprosessuelle saker dominerer tingrettens saksmengde, mens tvistesaker utgjør en mindre andel.⁴ Av de alminnelige tvistesakene som faktisk når domstolene, kan i underkant av 7 prosent kategoriseres som forvaltningsmessige, slik figuren nedenfor illustrerer.⁵ Andelen var også fallende i løpet av den undersøkte treårsperioden.⁶



Figur 1: Andel av alminnelige tvistesaker fordelt mellom rettsområder, 2016-2018. Figuren viser sammensetningen av alminnelige tvistesaker, ikke den samlede saksmengden i domstolene.⁷

Videre er det en klar konsentrasjon, og et tilsvarende fravær, av saksområder blant de få forvaltningssakene som faktisk havner i domstolene. 61 prosent av forvaltningssakene som ble domstolbehandlet i 2018 omhandlet utlendingsrett og skatter og avgifter. Samtidig er saker knyttet til helse- og omsorgstjenester (bortsett fra pasientskadeerstatning), skole og utdanning, samt miljørett nærmest totalt fraværende i domstolene. Dette indikerer at det både er en begrenset og en selektiv domstolskontroll av forvaltningen.

Den begrensede domstolsprøvingen gjelder også ved inngripende former for offentlig myndighetsutøvelse. Dette omfatter administrative sanksjoner, som anses som straff etter EMK artikkel 6, og mer generelt enkeltvedtak som innebærer inngrep i den enkeltes rettsstilling. Behandlingen av slike saker avsluttes som regel under den utøvende makt. Domstolskontrollen fremstår altså svak også i møte med flere inngripende forvaltningsvedtak.

Det har riktignok vært en generell nedgang internasjonalt i saker som avgjøres i nasjonale domstoler. Utviklingen er blitt referert til som «the vanishing trial phenomenon» og ledet til en diskusjon omkring domstolers rettsstatlige rolle som tvisteløser.⁸ Sammenlignbare tall viser imidlertid at Norge også i europeisk forstand har et lavt nivå av domstolsprøving av forvaltningsvedtak.

Ifølge Domstolkommisjonen bringes cirka 0,04 forvaltnings saker inn for domstolene per 100 innbyggere i Norge.⁹ Det europeiske snittet er på sin side 0,5 per 100 innbyggere, og dermed 12 ganger så høyt som i Norge.¹⁰ I Sverige - som riktignok operer med egne forvaltningsdomstoler som har til oppgave å prøve forvaltningsvedtak - er snittet 25 ganger så høyt som i Norge.¹¹ Nesten uavhengig av hvilket perspektiv som legges til grunn, og om sammenligningen gjøres med land med forvaltningsdomstoler eller ikke, skiller Norge seg betydelig fra øvrige land i Europa på dette området.

Sammenligninger på tvers av land må foretas med varsomhet, da samfunnsstrukturer og rettslige institusjoner varierer, herunder omfanget av administrative klage- og nemndsordninger. Slike forskjeller gir likevel ikke klare holdepunkter for at behovet for domstolskontroll av forvaltningen er vesentlig mindre i Norge enn i andre sammenlignbare rettsstater. Det lave saksantallet synes heller å skyldes de høye barrierene for å bringe saker inn for domstolene.

En indikasjon på dette finner man blant annet ved å se til World Justice Project sin rettsstatsindeks.¹² Totalt sett rangeres Norge høyt. På indikatoren som måler befolkningens faktiske tilgang til rettssystemet og økonomisk mulighet til å benytte det, havner Norge imidlertid på en 9. plass.¹³ Dette fremstår som et svakt punkt i det som generelt sett er en sterk rettsstat. Den lave domstolskontrollen av forvaltningsvedtak fremstår på mange måter som et stabilt strukturelt trekk ved det norske systemet.

Årsak

Kostnad, risiko og tid

Rent prinsipielt og formelt er adgangen til domstolene vid. Norske prosessregler oppstiller i utgangspunktet ingen generelle begrensinger som forhindrer at forvaltningssaker havner i domstolene. Problemet er altså ikke teoretiske barrierer. De praktiske konsekvensene ved å reise en sak er imidlertid såpass store at tilgangen i realiteten er langt snevrere enn det de formelle reglene gir inntrykk av. De faktiske barrierene knytter seg i hovedsak til kostnader, risiko og tidsbruk.

Først og fremst er det svært kostbart å bringe saker inn for domstolene. Til tross for en langvarig politisk målsetning om å redusere sakskostnadene,¹⁴ fant Domstolkommisjonen at kostnadsnivået økt betydelig i perioden 2009 til 2018.¹⁵ Økningen gjelder for alle tre instanser. Som illustrasjon kan det nevnes at tilkjente sakskostnader i forvaltningssaker som behandles som alminnelige tvistesaker i snitt var 270 000 kroner.¹⁶ For samme periode lå medianinntekten etter skatt på noe over 500 000 kroner.¹⁷

Selv om juridisk bistand utvilsomt er dyrt, er det særlig prosessens utforming som strukturelt forklarer kostnadsnivået. Reglene gjør det i praksis nødvendig å benytte advokat, og omfanget av den muntlige forhandlingen – særlig antallet rettsdager – er ofte den dominerende enkeltfaktoren bak de samlede kostnadene.

Samtidig er den finansielle risikoen uforutsigbar, da den påvirkes av en rekke variabler utenfor en parts kontroll. Antall rettsdager, antall instanser saken behandles i, hvorvidt motparten benytter seg av rettshjelpere, samt utfallet av saken, påvirker kostnadsnivået betydelig. En anke fra motparten som fører frem i lagmannsretten vil eksempelvis typisk medføre en økonomisk belastning på mellom 500 000 og 1 million kroner for den tapende part. Kostnadsnivået representerer dermed både en betydelig økonomisk belastning og en uforutsigbar risiko for den enkelte part.

I tillegg er rettshjelpsordningen, som nettopp er ment å sikre at også ressursvake får tilgang til domstolene, utilstrekkelig. Selv om Stortinget nylig vedtok en ny rettshjelpslov,¹⁸ er det fortsatt en betydelig andel alvorlige rettsspørsmål som ikke omfattes av ordningen. Den nye loven viderefører modellen med prioriterte saksområder, supplert med en snever skjønnsmessig bestemmelse som gir adgang til å innvilge fri rettshjelp i unntakstilfeller. Denne modellen innebærer imidlertid at dekningen i stor grad er knyttet til sakstype, snarere enn inngrepets alvor. Som følge av dette faller mange inngripende rettsspørsmål fortsatt utenfor ordningen.

De tidsmessige barrierene er også fremtredende for forvaltningssaker. Tvistesaker i Tingretten har gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 5,3 måneder i 2024.¹⁹ For forvaltningssaker vil dette som regel komme oppå klagebehandlingen i forvaltningsapparatet. Flere klage- og nemndsordninger har saksbehandlingstid på over et år, noe som gjør at samlet tidsbruk fra første vedtak til endelig dom kan bli lang og fungere avskrekkende for den enkelte part.²⁰

Kostnader, risiko og lang saksbehandlingstid virker kumulativt. Selv om adgangen til domstolene formelt sett er vid, kan den samlede belastningen medføre at domstolsprøving i praksis ikke fremstår som et reelt alternativ.

Strukturell skjevhet

Videre foreligger det en strukturell skjevhet mellom partene i forvaltningssaker. Sakene står mellom en privat part og den utøvende makt. I norsk rett har man langt på vei likestilt disse som prosessuelle parter, noe som paradoksalt nok kan forsterke en grunnleggende asymmetri.

Den utøvende makt har tilgang på offentlige myndigheters samlede ressurser, og står i en klart sterkere posisjon enn den private part. Det offentlige disponerer betydelige økonomiske ressurser, omfattende institusjonell erfaring og høy juridisk ekspertise. I tillegg besitter de særskilt faktisk kunnskap om saksforholdet, gjennom den forutgående saksbehandlingen i etat eller departement. Selv i saker der den private part ikke står overfor staten, men fylker eller kommunale myndigheter, er ulikheten i ressurser påfallende. Samlet sett fremstår maktforholdet mellom partene klart skjevt.

Asymmetrien mellom partene består ikke bare i ulik ressurstilgang i økonomisk forstand, men gjelder også for tidsperspektivet. Når den offentlige parten kan anke uten reell kostnadsrisiko, kan uthaling av saken potensielt brukes strategisk for å presse den private part, selv i saker med høy tapsrisiko.

Prosesslovgivningen inneholder få mekanismer som effektivt kompenserer for denne ubalansen. Snarere er prosessen partsstyrt, noe som innebærer at partene formelt sett har likt ansvar for disponering og sakens opplysning. Dette står i et visst spenningsforhold til tvistelovens §1-1 som fastslår at «ulikheter i ressurser hos partene ikke (skal) være avgjørende for sakens utfall», og lovens mål om en rettferdig, forsvarlig og tillitsvekkende behandling.

Når en ressurssterk stat møter en enkeltborger innenfor en kostnadskrevende og risikofylt partsprosess, kan den private parten oppleve å stå så svakt i møte med systemet at domstolsprøving fremstår som uforholdsmessig krevende.

Hvor stopper sakene i praksis?

En siste årsak til at få saker når domstolene, er trolig den alternative saksbehandlingen som tilbys innenfor forvaltningsapparatet. Når en part er misfornøyd med et vedtak, kan det påklages og overprøving skjer i overordnet forvaltningsorgan.²¹ I følge DFØ blir flertallet av forvaltningsklager, om lag 66 prosent i 2022, behandlet etter denne hovedmodellen.²² På en rekke saksområder er det også opprettet egne nemnder som fungerer som særskilte klagenemnder.

Nemndene har gjennomgående større faginsikt og mer uavhengighet enn overordnet forvaltningsorgan. De er formelt sett forvaltningsorgan, men har likevel betydelige fellestrekk med alminnelige domstoler. Flere av nemndene faller under det materielle domstolbegrepet i EMK

artikkel 6 nr. 1, som er videre enn Grunnloven og domstollovens formelle definisjon.²³ Eksempelvis har EFTA-domstolen implisitt godtatt dette for både Klagenemnda for industrielle rettigheter og Skatteklagenemnda. Trolig oppfyller også Trygderetten, Utlendingsnemnda og Konkurransklagenemnda vilkårene. Faktisk arbeider flere nemnder på omtrent samme måte som forvaltningsdomstoler gjør i andre land.

Slik alternativ tvisteløsning er stort sett opprettet for å tilby prosesser som er raskere, billigere og i noen tilfeller også kvalitativt bedre enn prosessen i de alminnelige domstolene.²⁴ Dette er på et vis en ønsket utvikling, ved at lovgiver foretrekker å forbeholde domstolene til sakene som ikke lar seg løse på annen måte, slik at konflikter løses på «lavest mulig nivå».²⁵

Hos nemndene er saksbehandlingen stort sett skriftlig, klagen kan ofte fremmes uten advokat og utredningsplikten ligger hos klageorganet.²⁶ Sett fra den private parts perspektiv er kostnads- og risikobildet minimalt hos en nemnd sammenlignet med en alminnelig domstolprosess.

Dette gjør nemndene mer attraktive og tilgjengelige. Som et lavterskel tvisteløsningstilbud får saker reell gjennomgang og korrigerings uten barrierene som karakteriserer domstolene. I 2022 avgjorde de 50-talls nemndene i overkant av 20 000 klagesaker; vesentlig flere enn domstolene på tilsvarende områder.²⁷ Selv om sakene kan bringes inn for domstolene, fungerer forvaltningens klagesystem i praksis som endestasjon for majoriteten av dem. Det avgjørende for mange er at feil blir rettet, ikke hvor det skjer. Sammen med lavere kostnadsrisiko og praktisk tilgjengelighet, bidrar dette til å forklare hvorfor forvaltningen selv behandler langt flere saker enn domstolene.

Forskjellene i prosessform er altså en grunnleggende forklaring på at klagebehandling i forvaltningen er mer tilgjengelig. Den voldsomme vekten på bevisumiddelbarhet og muntlighet i norske domstoler gir høy grad av rettssikkerhet, men gjør samtidig behandlingen kostbar og ressurskrevende. Den mer skriftlige og fleksible prosessen hos forvaltningen muliggjør en raskere og billigere behandling. Tilsvarende skiller finnes i mange europeiske stater, hvor forvaltningsdomstoler er organisert med enklere og mer skriftlige prosessformer enn de alminnelige domstolene. Den norske generalistdomstolen, med sin prosessform, gjør det krevende å se for seg at alminnelige domstoler uten videre kan overta en betydelig del av sakene.

Nemnder som effektivt kontrollerer forvaltningen, er et gode. Det er imidlertid sentralt at de fungerer som et supplement, og ikke et substitutt, for domstolene. Det er problematisk hvis sistnevnte i tiltakende grad er tilfellet.

Det er ikke grunn til å anta at nemndsprosessen generelt gir mindre riktige resultater enn den langt mer kostbare domstolprosessen. Samtidig omgjøres en ikke ubetydelig andel av saker som faktisk når domstolene. Eksempelvis viser tall fra nemndene selv at om lag en femtedel av vedtakene fra Barneverns- og helsenemnda ble endret eller opphevet etter tingrettsbehandling i 2022, og i 38% av utlendingssakene i 2023 fikk Utlendingsnemnda ikke medhold.²⁸ Dette er ikke nødvendigvis et uttrykk for svakhet hos nemndene – også tingrettsavgjørelser overprøves stadig

av lagmannsretten – men det illustrerer at rettsanvendelsen er skjønnspreget og at flere kontrollnivåer har reell betydning. Domstolsbehandling kan altså ha avgjørende betydning for den enkelte, samtidig som den korrigerer feilaktig forvaltningspraksis.

At saker blir ferdigbehandlet i forvaltningen, og aldri når domstolene, påvirker også rettsutviklingen. Norsk rett anvender i utstrakt grad åpne rettslige standarder, hvor retten utvikles gjennom et samspill mellom lovgiver og domstoler. Lovgiver fastsetter de generelle rammene, mens domstolene tolker, konkretiserer og avklarer rettens grenser. Når få saker bringes inn for domstolene – og enda færre for Høyesterett – svekkes denne funksjonen.

Rettstilstanden formes da i større grad gjennom forvaltnings- og nemndspraksis enn gjennom domstolens uavhengige kontroll. Forvaltningsavgjørelser har gjennomgående mindre offentlighet, knappere begrunnelser og ingen formell prejudikatsvirkning.²⁹ Dermed reduseres den rettsavklarende og rettsenehetsskapende funksjonen domstolene normalt ivaretar. Et system hvor sakene i praksis avsluttes innenfor den utøvende makt, vil ikke bare påvirke den individuelle rettssikkerheten, men også forskyve balansen i rettsutviklingen.

Til sist vil et system som lener seg på forvaltning og nemnder snarere enn domstoler, reise noen reelle konstitusjonelle spørsmål knyttet til maktfordeling. Omfattende bruk av organer forankret i den utøvende makt innebærer at kontrollfunksjonen i praksis flyttes fra den dømmende til den utøvende makt. Selv om forvaltnings- og nemndsbehandling ikke er illegitimt i seg selv, oppstår det visse betenkeligheter når rettsutviklingen i økende grad skjer i forvaltningen fremfor i domstolene.

Etter Grunnloven §89 er domstolene tillagt en sentral rolle i å prøve lovligheten av myndighetsutøvelse. Denne prøvingen forutsetter imidlertid at saker faktisk bringes inn for domstolene. Reell tilgang til domstolskontroll er dermed en forutsetning for effektiv kontroll med forvaltningen. Uten slik tilgang svekkes domstolenes funksjon som korrektiv, både i enkeltsaker og som vern mot maktmisbruk.

Slike prinsipielle argumenter må likevel ikke overdrives, særlig da mange nemnder allerede fungerer som uavhengige tribunaler og faktisk korrigerer feilaktig forvaltningspraksis. Deres legitimitet som kontrollorgan forutsetter imidlertid at de har reell uavhengighet, at prosessen gir partene grunnleggende rettssikkerhetsgarantier, og at domstolene i siste instans kan føre effektiv kontroll.

I dag fremstår systemet problematisk nettopp fordi disse forutsetningene ikke fullt ut er oppfylt. Systemet er fragmentert, med et stort antall nemnder, ulike prosessregler, varierende grad av uavhengighet og rettssikkerhet, samt begrenset institusjonell samordning. Som fremhevet av i NOU 2019: 5 har utviklingen i stor grad skjedd sektorvis, uten en overordnet modell for hvordan dette kontrollledet bør organiseres.³⁰

Reformtiltak

Overordnede utgangspunkter for reform

Samlet sett viser gjennomgangen ovenfor at domstolskontrollen med forvaltningen i realiteten er begrenset, selektiv og i stor grad erstattet av kontrollmekanismer under den utøvende makt. Høye kostnader, betydelig risiko og lang saksbehandlingstid gjør domstolsprøving lite tilgjengelig, samtidig som nemndsystemet i praksis fungerer som endestasjon for mange forvaltningssaker. Resultatet er et system hvor kontrollen av myndighetsutøvelse i stor grad utøves innenfor den utøvende makt selv.

Situasjonen tilsier behov for reform. Formålet er ikke å erstatte dagens system, men å gjøre det mer rettssikkert. Dette innebærer å sikre et solid nemndsystem, et velfungerende samspill mellom nemndene og domstolene, og å gjøre domstolene reelt tilgjengelige i forvaltningssaker. Dette forutsetter en balansert tilnærming, hvor man både videreutvikler nemndsystemet og styrker domstolenes rolle.

Selv om barrierene virker kumulativt og forsterker hverandre, fremstår kostnads- og risikobildet som den mest sentrale årsaken til at få forvaltningssaker bringes inn for domstolene. Reform på dette punktet antas derfor å ha størst effekt.

Fremfor strukturelle reformforslag, ligger fokuset på mer inkrementelle endringer som kan gjennomføres relativt enkelt uten store endringer i dagens system. I det følgende skisseres reformtiltak som tar utgangspunkt i systemets to bærende kontrollspor; nemndene og domstolene.

Institusjonell styrking av nemndsystemet

Nemndene ivaretar i dag en viktig funksjon ved å tilby tilgjengelig, rimelig og spesialisert klagebehandling, med større uavhengighet enn andre forvaltningsorganer. Samtidig har systemet klare svakheter, og det er prinsipielt betenkelig at den endelige kontrollen av forvaltningen i praksis ofte utøves innenfor forvaltningen selv, uten reell ekstern prøving. En institusjonell styrking av nemndene kan bidra til økt rettssikkerhet, blant annet ved å gjøre dem til mer robuste kontrollorganer og et bedre filter før eventuell domstolsbehandling.

I stedet for en ad hoc-tilnærming, hvor enkelte nemnder glir i retning av tribunaler eller forvaltningsdomstoler, behøves en helhetlig plan. Konsolidering, reell uavhengighet og styrking av rettssikkerhetsmekanismer er naturlige tiltak.

En slik tilnærming innebærer ikke å etablere et tribunalsystem etter modell fra Storbritannia eller Canada, hvor tvisteløsningen i større grad er samlet i egne, domstollignende strukturer. Fremfor å etablere et parallelt domstollignende system - som vil innebære et klart brudd med vår institusjonelle tradisjon - er formålet snarere å styrke de norske nemndene som rettssikkerhetsinstitusjoner innenfor rammen av det eksisterende systemet.³¹ Danmark, som har et nokså sammenlignbart utgangspunkt med Norge, gjennomførte nylig reformer for å konsolidere nemndene og styrke rettssikkerheten. En lignende tilnærming bør vurderes i Norge.

Det første steget bør da være en konsolidering av de om lag 50 nemdene, der særlig nemnder med overlappende saksområder får felles administrasjon og styring. Ikke bare vil det adressere systemets fragmentering, ulike praksis og varierende kvalitet. Det kan også standardisere saksbehandlingstid, digitalisering og kvalitetssikring, samtidig som spesialisering og fleksibilitet ivaretas. En slik tilnærming vil være i tråd med tankegangen og ideene fra både NOU 2019:5 og DFØ.³² Sektorvis har lignende tiltak allerede blitt gjennomført, blant annet på forbruker- og diskrimineringsområdet.

For det andre bør nemndenes uavhengighet styrkes. Hvis nemndene skal fortsette å avgjøre et stort antall saker, og dette skal skje på en forsvarlig og tillitsvekkende måte, bør de oppfylle grunnleggende krav til uavhengighet. Selv etter NOU 2019:5, som var tydelige på at klagenemnder i utgangspunktet bør være uavhengige i den enkelte sak, er det fortsatt betydelige variasjoner mellom nemndene.³³ Reell uavhengighet innebærer faste utnevnelser, klare habilitetsregler, beskyttelse mot avsettelse, samt flytting av administrativ tilknytning fra departementene der det er hensiktsmessig.

For det tredje bør rettssikkerhetsmekanismer styrkes selektivt, i saker av særlig betydning. Eksempelvis kan det gjelde krav om muntlig høring, styrket kontradiksjon, klare regler for bevisføring og offentlighet ved mer inngripende vedtak, herunder dem som anses som straff etter EMK.³⁴ Mindre komplekse og alvorlige saker kan fortsatt behandles etter enklere prosedyrer for å ivareta effektivitet og lav terskel for å klage.

FORSLAG: Det bør gjennomføres en helhetlig reform av nemndsystemet med tre hovedelementer, (i) konsoliderer nemndsystemet med felles administrativ struktur, (ii) styrket institusjonell uavhengighet, og (iii) selektiv utvidelse av rettssikkerhetsgarantier i saker av særlig inngripende karakter.

Bedre domstolstilgang

Selv med en styrking av nemndsystemet, som kan forbedre rettssikkerheten, kan det ikke erstatte behovet for reell tilgang til domstolsprøving. Skal domstolene fungere som en effektiv rettssikkerhetsgarantist, må terskelen for å bringe forvaltningssaker inn for domstolene reduseres.

Da barrierene er sammensatte, må også tiltakene være nyanserte. Tiltakene nedenfor retter seg derfor mot de ulike hovedutfordringene. De er delvis alternative og delvis kumulative, men samlet sett adresserer de de viktigste barrierene for reell domstolstilgang: kostnad, risiko, prosessuell asymmetri og ineffektivitet.

For det første bør de økonomiske barrierene adresseres. Selv om den nye rettshjelpsloven utgjør en forbedring – flere omfattes, inntektsgrensen er hevet og egenandelen er gradert – ligger den fortsatt et stykke fra anbefalingene til Rettshjelpsutvalget fra 2020.³⁵ Utvalget var tydelige på at rettshjelpsbehovet er størst i enkelte forvaltningssaker, samt at den skjønsmessige adgangen måtte utvides.³⁶ Dette er ikke fullt ut hensyntatt i den nye loven.

Flere sentrale forvaltningsområder er fortsatt unntatt, og den skjønnsmessige unntaksbestemelsen oppstiller samme høye terskel som tidligere, og gir dermed begrenset rom for å fange opp saker som faller utenfor sakskatalogen. Det er derfor tvilsomt om den vil fungere som en reell sikkerhetsventil, slik utvalget forutsatte. Konsekvensen er at personer med begrensede økonomisk ressurser i praksis ikke får prøvd forvaltningsvedtak som faller utenfor sakskatalogen, selv om også disse kan være av inngripende.

FORSLAG: Rettshjelpsordningen bør utvides ved at enten flere forvaltningssaker inkluderes i sakskatalogen eller ved at den skjønnsmessige adgangen utformes/praktiseres slik at den reelt sett fanger opp disse.

For det andre bør sakskostnadsreglene justeres i saker om inngripende myndighetsutøvelse, som et supplement eller alternativ til en utvidelse av rettshjelpsordningen. Den uforutsigbare økonomiske risikoen for den private part er en selvstendig barriere for domstolsprøving.

I dag gjelder tvistelovens alminnelige regler om sakskostnader når parter ikke omfattes av rettshjelpsordningen.³⁷ De bygger på et erstatningsrettslig kostnadsansvarsprinsipp, hvor utgangspunktet er at den tapende part dekker motpartens kostnader.³⁸ Dette kan være hensiktsmessig i privatrettslige tvister mellom likestilte parter, hvor en slik regel er disiplinierende og konfliktreducerende. I saker om overprøving av myndighetsutøvelse passer det imidlertid dårlig. Her har det offentlig en selvstendig interesse i domstolskontroll av egen myndighetsutøvelse, og et kostnadsregime som virker nedkjølende for den private part i et allerede asymmetrisk forhold, er vanskelig å forene med hensynet til effektiv domstolskontroll.

Dette blir tydelig i komparativ sammenheng.³⁹ I Sverige er utgangspunktet at hver part bærer sine egne kostnader i forvaltningssaker, noe som reduserer terskelen for å bringe saker inn for domstolene. Selv om våre systemer for prøving av forvaltningsvedtak er ulike, illustrerer denne forskjellen et viktig poeng. Tilgang til domstolene sikres ikke utelukkende gjennom rettshjelpsordningen, men også gjennom prosessuelle rammer som begrenser den uforutsigbare finansielle risikoen. Samfunnets interesse i at det føres kontroll av offentlig myndighetsutøvelse reflekteres dermed i større grad i kostnadsregimet.

På denne bakgrunn kan det, som også foreslått i Våre perifere domstoler, argumenteres for at utgangspunktet heller bør være at det offentlige bærer sine egne sakskostnader uavhengig av sakens utfall i alvorlige og prinsipielle saker.⁴⁰ Unntaket fra dette bør forbeholdes åpenbart grunnløse saker. En mindre vidtgående løsning er å begrense den private parts kostnadsansvar, eksempelvis gjennom et tak på motpartens kostnader.

Det er også grunn til å se på enkelte konkrete kostnadsposter. I dag bæres utgifter til fagkyndige og meddommere av saksøker, selv om slike tiltak ofte benyttes av hensyn til sakens opplysning.⁴¹ I tråd med forslaget fra Tvistelovutvalget, bør staten bære slike kostnader når retten finner det nødvendig.⁴² I det minste bør retten bære kostandene ved rettergangsskritt dommeren foretar for at saken skal være tilstrekkelig opplyst og forsvarlig behandlet.

FORSLAG: I saker om særlig inngripende eller prinsipielle forvaltningsvedtak bør reglene om sakskostnader endres, enten ved at det offentlige bærer egne kostnader uavhengig av utfall, eller ved at den private parts kostnadsansvar begrenses.

For det tredje kan en mer aktiv dommerrolle bidra til å redusere kostnader og motvirke skjevheter mellom partene.

Dommere har et selvstendig ansvar for aktiv saksstyring, jf. tvl §11-6, som blant annet tar sikte på å avhjelpe skjevheten mellom partene og sikre en mer proporsjonal tvistebehandling. Domstolen har en rekke virkemidler og kan i prinsippet skreddersy den enkelte sak. De har blant annet en veiledningsplikt, med et særlig ansvar for parter uten prosessfullmektig, og kan av eget tiltak sørge for sakens opplysning. Både tvistelovens formålsparagraf og likebehandlingsprinsippet tilsier at dette gjør seg særlig gjeldende i saker om alvorlig myndighetsutøvelse. Det offentliges interesse i forsvarlig saksbehandling og materielt riktige avgjørelser indikerer at retten kan gi utstrakt veiledning uten å svekke sin upartiskhet.

En modell som i hovedsak baserer seg på dommerens skjønn og initiativ, gjør imidlertid saksstyringen avhengig av den enkelte dommers innsats. Det finnes ingen strukturelle mekanismer som sikrer at lovens virkemidler faktisk brukes, og evalueringer av tvisteloven viser at dommere fortsatt har en mer tilbaketrukket rolle hvor lovens virkemidler ikke fullt ut realiseres eller bare i begrenset grad blir brukt.⁴³ Resultatet er at saksstyringen fremstår som ujevn og i betydelig grad er avhengig av den enkelte dommer.

Det er mulig med en prosess hvor dommerne har et større ansvar og dermed likestiller partene i større grad. Tvl. Kapittel 36 - saker om administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren - viser at norsk rett allerede har akseptert særskilte prosessregler for visse sakstyper. Da slike saker er særlig inngripende og berører sårbare parter, har retten et større ansvar for sakens opplysning. De er ikke bundet av partenes prosesshandlinger, de har kompetanse til å prøve alle sider av saken, og det offentlige dekker kostnadene.⁴⁴ Snarere enn en partsstyrt konkurransemodell, er det en mer beskyttelses- og sannhetssøkende prosess hvor domstolen har et større ansvar.

Tilsvarende alternative prosessregler bør vurderes også i andre alvorlige forvaltningssaker. Hensynene som begrunner egne prosessregler i administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren – vedtakenes inngripende karakter, sårbarhet og maktskjevhet – gjør seg gjeldende i flere forvaltningssaker. Da kan det være hensiktsmessig med spesialiserte prosessregler også i de sammenhengene.

FORSLAG: I saker om særlig inngripende myndighetsutøvelse bør det vurderes særskilte prosessregler som gir domstolen utvidet ansvar for sakens opplysning og en mer aktiv saksstyring.

Et siste tiltak er en videreutvikling av domstolenes digitale saksbehandlingssystemer med sikte på både effektivisering og styrking av reell domstolstilgang. Digitalisering kan bidra til å redusere de

praktiske og økonomiske tersklene knyttet til domstolsbehandling. Dette er særlig fordelaktig for private parter som mangler institusjonell erfaring.

Digitale løsninger for saksforberedelse og prosesstyring kan bidra til en mer konsentrert og effektiv gjennomføring av hovedforhandlingen. Antall rettsdager er som nevnt den største enkeltdriveren av kostnader for retten, og tiltak som reduserer tidsbruk kan dermed gi betydelige kostnadsbesparelser.

Norske domstoler har allerede gjennomført betydelige digitaliseringstiltak, men potensialet er likevel langt fra uttømt. Dette må ikke kun forstås som et effektiviseringstiltak, men også som et virkemiddel for å motvirke strukturelle forskjeller mellom partene. Brukervennlige digitale løsninger kan redusere ressurs- og informasjonsasymmetri mellom partene.

FORSLAG: Videreutvikle digitale løsninger i domstolene med sikte på mer effektiv saksflyt og redusert prosesskostnad.

Tiltakene ovenfor retter seg mot ulike domstolbarrierer. En utvidet rettshjelpsordning reduserer økonomiske barrierer, justerte sakskostnader lempet risikoen ved å anlegge sak, en mer aktiv dommerrolle kan redusere prosessuell ubalanse, og ytterligere digitalisering kan dempe praktiske utfordringer og effektivisere prosessen.

Samlet sett vil disse tiltakene kunne senke terskelen for å prøve alvorlige forvaltningsvedtak i domstolene. Dette vil trolig kunne skape en mer solid kontroll av offentlig myndighetsutøvelse.

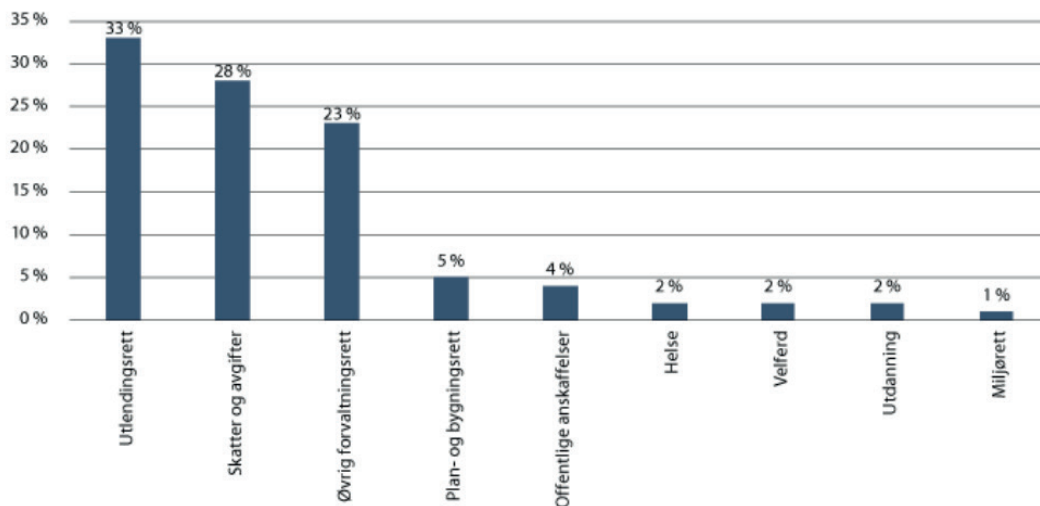
Er økt domstolstilgang ønskelig?

Et naturlig spørsmål å stille avslutningsvis er hvorvidt det faktisk er ønskelig å senke barrierene for domstolsprøving. En åpenbar innvending er at det vil øke sakstilførselen til de allerede pressede domstolene. Dagens barrierer fungerer som en silingsmekanisme, og medfører at parter kun tar i bruk domstolene når det virkelig er viktig for dem. Lavere terskler kan dermed lede til flere saker, økte kostnader og lengre saksbehandlingstid.

Det er nærliggende å anta at lavere terskler for å bringe saker til domstolen vil kunne føre til økt sakstilfang, men det er samtidig grunn til å tro at økningen ikke nødvendigvis blir dramatisk. En viss økning av enkelte sakstyper kan uansett være fordelaktig, da kvalitet og likebehandling fordrer et visst sakstilfang.⁴⁵ Et bredt og representativt sakstilfang er, som domstolskommisjonen fremhevet, sentralt for å sikre rettsstatlige standarder på alle rettsfelt og for å gi dommeren tilstrekkelig grunnlag til å se problemstillinger i en større sammenheng.⁴⁶ Et visst volum, med en viss bredde, er med andre ord en forutsetning for kvalitet og rettsenhet.

Sett i lys av at forvaltningssaker utgjorde i underkant av 7 prosent av de alminnelige tvistesakene i 2020, og at figuren nedenfor viser at enkelte typer forvaltningssaker var nærmest fraværende, er

det nærliggende å anta at en økning i sakstilfang kan være hensiktsmessig for å oppnå tilstrekkelig kvalitet og likebehandling.



Figur 2: Fordelingen mellom spesifikke kategorier av forvaltningsaker blant de alminnelige tvistesakene i 2018.⁴⁷

Videre kan ikke hensynet til systembelastning tillegges avgjørende vekt for å opprettholde de høye tersklene for domstolsprøving. Etter praksis fra Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol, slik som *Airey v. Ireland* eller *Steel and Morris v. UK*, kan ikke staten vise til kapasitetsproblemer som begrunnelse for manglende reell tilgang til domstolene.⁴⁸ Et system som kun fungerer når få bruker det, er ikke et robust rettssikkerhetsregime. Ved inngripende former for myndighetsutøvelse kan hensynet til kapasitet derfor ikke alene begrunne ordninger som i praksis avskjærer brede grupper fra domstolkontroll. Tvert imot er det et grunnleggende poeng at rettigheter faktisk må kunne håndheves for å ha reelt innhold.

Reformforslagene skissert i dette notatet, innebærer uansett ingen generell åpning av domstolene. Tiltakene er målrettede for å sikre domstolskontroll av inngripende og alvorlig myndighetsutøvelse av forvaltningen. Vi må ha et system som er organisert slik at prinsipielle og viktige saker, der rettsstillingen er uklar eller konsekvensene for parten er særlig alvorlige, faktisk slipper inn til domstolene. Dette er i tråd med tankegangen i EMK art. 6, hvor kravene til rettssikkerhet skjerpes i tråd med inngrepets alvor.

Til sist er det viktig å påpeke at kostnadsspørsmålet ikke kan unngås, bare forskyves. Kostnader ved økt domstolstilgang er synlige og målbare, mens kostnadene ved en begrenset tilgang i stor grad er normative og vanskelig lar seg kvantifisere. Begrenset domstolskontroll har like fullt en reell pris i form av dårligere rettssikkerhet, mindre kontroll med forvaltningen og svakere rettsutvikling. Økt domstolstilgang er derfor ikke først og fremst et spørsmål om effektivitet, men om prioritering.

Avslutning

Domstolsprøving av offentlig myndighetsutøvelse er en sentral del av rettsstaten. Tilgang til domstolene er en forutsetning for at rettigheter skal ha reelt innhold, og for at forskjellen mellom det å ha rett og få rett er så liten som mulig. Notatet viser imidlertid at domstolskontrollen i dag er begrenset, selektiv og i stor grad erstattet av kontrollorganer under den utøvende makt.

Problemet er ikke mangel på diagnose, men tilstrekkelig politisk handlekraft for å sikre domstols-tilgang for hele befolkningen. Reformforslagene er derfor utformet for å være politisk gjennomførbare.

En videreutvikling av nemndsystemet, en styrket rettshjelpsordning, justerte regler for saks-kostnader og mer aktiv dommerstyring vil samlet sett bedre rettssikkerheten og senke de reelle barrierene for domstolsprøving.

Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på susanne@civita.no eller civita@civita.no.

Kilder

Case of Airey v. Ireland. 1979. Application no. 6289/73.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57420%22%7D>

Case of Steel and Morris v. The United Kingdom. 2005. Application no. 68416/01.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-68224%22%7D>

CEPEJ (2018) *European judicial systems: Efficiency and quality of justice*. No. 26. <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

DFØ (2024) *Nemnd eller ikke nemnd – En kartlegging av organiseringen av klagebehandling i staten*.

<https://www.dfo.no/dfo-rapport-2024-1-nemnd-eller-ikke-nemnd-en-kartlegging-av-organiseringen-av-klagebehandling-i/2-oversikt-over-klagesaker>

Diskrimineringsklagenemnda. *Nøkkeltall 2026*. <https://www.diskrimineringsnemnda.no/klagesaker-og-statistikk/soek-i-statistikk>

Domstoladministrasjonen (2020) *Høringsuttalelse til Domstolkommisjonens forslag om ny domstolstruktur*.

<https://www.domstol.no/contentassets/51e522926e3344719be10305d064c47d/da-sty20-sak-18-domstolkommisjonens-forslag-til-ny-domstolstruktur.pdf?utm>

Domstoladministrasjonen (2024) <https://www.domstol.no/contentassets/b6c751a96c724cfdad1d2b6c671eff7f/tingrettene-2020-2024.pdf>

<https://www.domstol.no/contentassets/05704cb0a9594b9a9ef6764f72c39575/vedlegg-2---tingretter-2025.pdf>

Domstoladministrasjonen (2025) <https://www.domstol.no/contentassets/05704cb0a9594b9a9ef6764f72c39575/vedlegg-2---tingretter-2025.pdf>

Endringer i rettshjelpsloven mv. (prioriterte sakstyper for rettshjelp mv.)

Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10)

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. (2022). *Årsrapport 2022*. <https://img0.custompublish.com/getfile.php/5180398.2970.bwbwzamtit7uba/Årsrapport%2BFBS%2B2022%2B-%2B2.%2Bjustering%2Bett%2Binnspill%2Bfra%2BRiksrevisjonen.pdf?return=fylkesnemndene.custompublish.com>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2013). *Evaluering av tvisteloven*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/rapporter/evaluering_tvisteloven.pdf?id=2149677

NOU 2001:32 *Rett på sak*

NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov*

NOU 2019:17 *Domstolstruktur*

NOU 2020:11 *Den tredje statsmakt. Domstolene i endring*

Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) *Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)*

Prop. 103 L (2024–2025) *Endringer i rettshjelpsloven mv. (prioriterte sakstyper for rettshjelp mv.)*

Rettsgebyrloven. (1982). Lov om rettsgebyr. (LOV-1982-12-17-86)

Sivilombudet (2025) *ÅRSMELDING FOR 2025*.

<https://www.sivilombudet.no/arsmeldingene/arsmelding-sivilombudet-2025/>

Smith (2022). *Våre perifere domstoler*. Fagbokforlaget.

Statistisk sentralbyrå. *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger*. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/statistikk/inntekts-og-formuesstatistikk-for-husholdninger>

Tvisteloven. (2005). Lov om mekling og rettergang i sivile tvister. (LOV-2005-06-17-90)

Utlendingsnemnda. (2023). *Rettsaker i 2023*.

<https://www.une.no/aktuelt/arkiv/2024/rettsaker-i-2023/#:~:text=Dommar%20Medhaldsprosent%20Tingretten%2021%2062,Hogsterett%201%20100>

World Justice Project. *WJP Rule of Law Index 2025*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2025/Norway/Civil%20Justice>

Noter

- 1 Se NOU 2020:1, Smith (2022) og NOU 2001:32
- 2 Se NOU 2020:11 punkt 7.3.1
- 3 DFØ (2024) pkt. 2.1.1
- 4 Domstoladministrasjonen (2025)
- 5 NOU 2020:11 pkt. 7.3.2
- 6 Ibid.
- 7 NOU 2020:11 pkt. 6.3
- 8 NOU 2020:11 pkt. 6.6
- 9 NOU 2020: 11 pkt. 7.3.3
- 10 CEPEJ (2018) s. 272 - 273
- 11 Ibid. Forvaltningsdomstolene i Sverige fungerer som et parallelt domstolsystem, og fungerer som de generelle klageorganene for forvaltningen.
- 12 World Justice Project (2025)
- 13 Ibid.
- 14 Se blant annet Ot.prp. nr. 51 (2004–2005)
- 15 NOU 2020:11 pkt. 7.3.4
- 16 NOU 2020:11 figur 24.2
- 17 SSB Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger
- 18 Lovvedtak 114 (2024-2025)
- 19 Domstoladministrasjonen (2024)
- 20 Se eksempelvis diskrimineringsklagenemnda (2026)
- 21 Se forvaltningsloven, 1967, kapittel VI.
- 22 DFØ (2024) pkt. 2.1.2
- 23 NOU 2020: 11 pkt. 7.1
- 24 NOU 2020:11 pkt. 6.2
- 25 Se NOU 2019: 17 pkt. 7.2
- 26 Se forvaltningsloven, 1967, §§ 17 og 33
- 27 DFØ (2024) pkt. 2.1.2
- 28 Se Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2022) og UNE (2023)
- 29 Se blant annet Sivilombudet (2025)
- 30 Se NOU 2019:5 pkt. 24.6.1.2
- 31 For en nærmere diskusjon av etablering av forvaltningsdomstoler i Norge, se tidligere Civita-notat om administrative sanksjoner
- 32 NOU 2019:5 pkt. 32.7 og DFØ (2024)
- 33 NOU 2019:5 kap. 32
- 34 Se tidligere Civita-notat om administrative sanksjoner
- 35 Se Prop. 103 L (2024-2025) og NOU 2020:5 kap. 2
- 36 NOU 2020:5 punkt 25.2 eller kap. 9 og 10
- 37 Se tvisteloven, 2005, kapittel 20
- 38 Noen unntak i tvisteloven, 2005, se §§ 20-2 tredje ledd, 20-3 og 20-4. Men høy terskel og vites ikke på forhånd.
- 39 Se eksempelvis Sverige, Tyskland og Canada
- 40 Smith (2022) s. 156
- 41 Se rettsgebyrloven, 1982, §2
- 42 NOU 2001:32 B punkt 34.8.2
- 43 NOU 2020:11 pkt. 22.3.7 og Justis – og beredskapsdepartementet (2013)
- 44 Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) punkt. 26.4.1
- 45 Domstoladministrasjonen (2020)
- 46 NOU 2020: 11 pkt. 7.4.4
- 47 NOU 2020: 11 pkt. 7.3.2
- 48 Se eksempelvis Airey v. Ireland og Steel and Morris v. United Kingdom