



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene

Dokument 3:3 (2019–2020)



Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene

Dokument 3:3 (2019–2020)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:3 (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene*.

Dokumenter i denne serien har følgende inndeling:

- oppsummering av hovedfunn, Riksrevisjonens merknader, anbefalinger, departementet/-enes oppfølging og Riksrevisjonens sluttmerknad
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden(e)
- vedlegg 2: statsråden(e)s svar
- vedlegg 3: rapport om forvaltningsrevisjonsavdelingens undersøkelse og vurderinger

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdige** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdige** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 22. oktober 2019

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	14
4	Departementenes oppfølging	15
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	15
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		17
Vedlegg 2: Statsrådets svar		21
Vedlegg 3: Rapport		27
1	Innledning	39
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	41
3	Revisjonskriterier	46
4	Organisering og oppfølging av domstolene	53
5	Stortingets mål for saksbehandlingstid og effektivitet	62
6	Hvordan behandling av sakene kan påvirke saksbehandlingstiden og effektiviteten	78
7	Øvrige faktorer som kan påvirke saksbehandlingstiden og effektiviteten	94
8	Iverksatte tiltak for å effektivisere saksavviklingen	108
9	Vurderinger	119
10	Referanseliste	125
11	Vedlegg	128

Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene

Grunnloven § 95 fastsetter at «[e]nhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid». Rimelig saksbehandlingstid er et viktig kvalitetskrav og et rettssikkerhetskrav til domstolene. I sin årlige behandling av Prop. 1 S vedtar Stortinget mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for straffesaker og tvistesaker i tingrettene og lagmannsrettene. I *lov om rettergangsmåten i straffesaker* (straffeprosessloven) og *lov om mekling og rettergang i sivile tvister* (tvisteloven) er det også ulike frister underveis i behandlingen av sakene.

Domstolene er en av de tre statsmaktene i Norge, og de skal sikre og fremme rettssikkerheten og verne om rettssamfunnet. Domstolene dømmer på bakgrunn av de lovene Stortinget vedtar, og er de eneste som kan dømme til straff, jf. *Kongeriket Norges grunnlov* (Grunnloven) § 96. Per 1. januar 2019 var det 59 tingretter og 6 lagmannsretter. Domstolene er uavhengige, og andre kan ikke instruere dem i deres dømmende virksomhet. Domstolene administreres sentralt av Domstoladministrasjonen, som i 2002 ble skilt ut fra Justis- og beredskapsdepartementet.

En mer effektiv straffesakskjede er et av de overordnede målene for justis- og beredskapssektoren. Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om tingrettenes og lagmannsrettenes saksbehandling er effektiv og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Årsaker til eventuell manglende måloppnåelse har også blitt kartlagt. Undersøkelsen omfatter perioden 2010–2018.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Grunnloven av 17. mai 1814
- *lov om domstolene* (domstolloven) av 13. august 1915
- straffeprosessloven av 22. mai 1981
- tvisteloven av 17. juni 2005
- budsjettproposisjoner for Justis- og beredskapsdepartementet i perioden 2010–2018
- Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) *Om lov om endringer i domstolloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjonen og dommernes arbeidsrettslige stilling)*

Rapporten ble forelagt Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen ved brev 21. juni 2019. Det ble gitt kommentarer til rapporten i separate brev 16. august 2019. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Justis- og beredskapsdepartementet 4. september 2019 og statsrådets svar i brev av 23. september 2019 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- En vesentlig andel av domstolene når ikke Stortingets mål for saksbehandlingstid.
- Frister angitt i straffeprosessloven og i tvisteloven overholdes ikke.
- Det er et potensial for effektivisering i tingrettene.
- Det er variasjon i bruk av lovens virkemidler i forbindelse med saksbehandlingen.
- Eksterne faktorer påvirker i stor grad saksbehandlingstiden og effektiviteten.
- Det er svakheter i oppfølgingen av domstolene.

2 Riksrevisjonens merknader

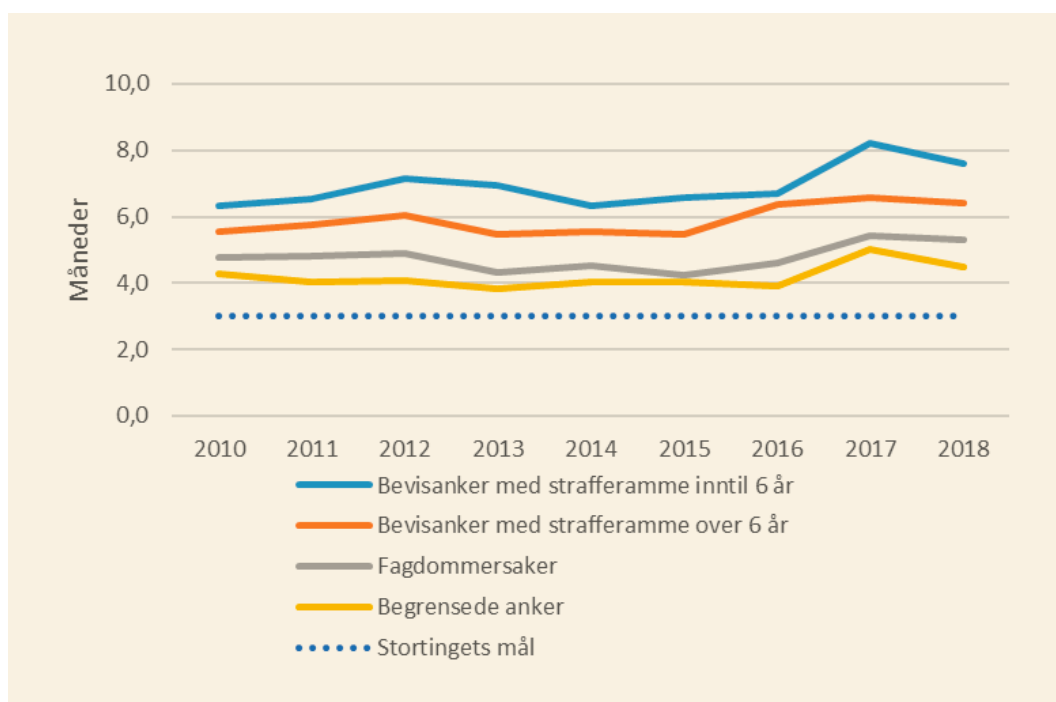
2.1 En vesentlig andel av domstolene når ikke Stortingets mål for saksbehandlingstid

Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid gjelder både for domstolene samlet og for den enkelte domstol.

I 2018 var det 20 tingretter som ikke nådde Stortingets mål på tre måneder for meddomsrettssakene og 17 tingretter som ikke nådde målet på seks måneder for tvistesakene. Samlet sett nådde ikke tingrettene målet for meddomsrettssaker i 2018, mens målet for tvistesaker og enedommersaker ble nådd.

Ingen av lagmannsrettene nådde Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i straffesakene i perioden 2010–2018, og for flere av straffesakstypene er saksbehandlingstiden vesentlig lengre enn Stortingets mål på tre måneder, se figuren under. I tvistesakene ble Stortingets mål på seks måneder samlet sett bare nådd i 2010, 2015 og 2016 i lagmannsrettene. I 2017 og 2018 har imidlertid alle lagmannsrettene – unntatt Borgarting lagmannsrett – nådd målet.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for anker over dom i straffesaker i lagmannsrettene i perioden 2010–2018



Kilde: Analyse av data fra saksbehandlingssystemet Lovisa

I en rettsstat er det viktig at lovbrudd straffes. Sentrale aktører framhever at lang saksbehandlingstid i domstolene kan svekke bevisførselen. Lang saksbehandlingstid har i flere saker medført redusert straff. Riksrevisjonen vurderer det som svært alvorlig at ikke flere domstoler når Stortingets mål for saksbehandlingstid i straffesaker og mener dette kan få konsekvenser for rettssikkerheten til de involverte og tilliten til rettsvesenet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det også alvorlig sett ut fra kravene i Grunnloven § 95 og i den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6 nr. 1 om at saker skal behandles innen rimelig tid.

Lang saksbehandlingstid i sivile tvister har betydning for de involverte, men kan også ha en samfunnsøkonomisk kostnad. Riksrevisjonen vurderer det som sterkt kritikkverdig at såpass mange tingretter og Borgarting lagmannsrett har en saksbehandlingstid som ikke er i tråd med Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

2.2 Frister angitt i straffeprosessloven og i tvisteloven overholdes ikke

Straffeprosessloven angir at hoved- og ankeforhandling skal berammes innen to uker etter at en sak kom inn. Denne fristen ble ikke overholdt i 23 prosent av tingrettens meddomsrettssaker og i halvparten av lagmannsrettens straffesaker i 2018. Dette var de høyeste andelene fristbrudd i perioden 2010–2018. Riksrevisjonen vurderer dette som kritikkverdig.

I saker der siktede er varetektsfengslet når saken berammes og/eller var under 18 år da forbrytelsen ble begått skal hoved- og ankeforhandling påbegynnes innen seks uker etter at saken kom inn til tingretten og innen åtte uker etter at anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling. Analyser av data fra domstolenes saksbehandlingssystem Lovisa viser at i saker der siktede var varetektsfengslet, ble ikke fristen nådd i halvparten av sakene i tingrettene og i 83 prosent av sakene i lagmannsrettene i 2018. Andelen i lagmannsrettene har økt noe de siste årene. For sakene med fristbrudd, tok det mer enn to måneder før hoved- eller ankeforhandlingene startet i én av fire saker i tingrettene og i nærmere halvparten av sakene i lagmannsrettene. I saker der siktede var under 18 år da forbrytelsen ble begått, ble ikke fristen overholdt i vel halvparten av sakene i tingrettene og i 19 av 26 saker i lagmannsrettene. Riksrevisjonen vurderer dette som sterkt kritikkverdig.

Tvisteloven angir frister for saksforberedelse etter allmennprosessen. I tingrettene ble hovedforhandlingen påbegynt senere enn fristen på seks måneder i nesten halvparten av sakene i perioden 2015–2018. I lagmannsrettene ble ikke fristen overholdt i 62 prosent av ankeforhandlingene i 2018. Av tvisteloven følger det også frist for når dom i saker som føres etter allmennprosess og småkravprosess, skal avsies. I 2018 ble det avsagt dom for sent i 38 prosent av sakene etter allmennprosessen i tingrettene og i 25 prosent av sakene i lagmannsrettene. For saker etter småkravprosess (gjelder bare for tingrettene), ble det avsagt dom senere enn fristen på tre måneder for halvparten av sakene i 2018. Fordi det kan ha alvorlige konsekvenser for partene å vente på at en sak ikke blir avklart, vurderer Riksrevisjonen det som kritikkverdig at domstolene ikke overholder tvistelovens frister i større grad.

2.3 Det er et potensial for effektivisering i tingrettene

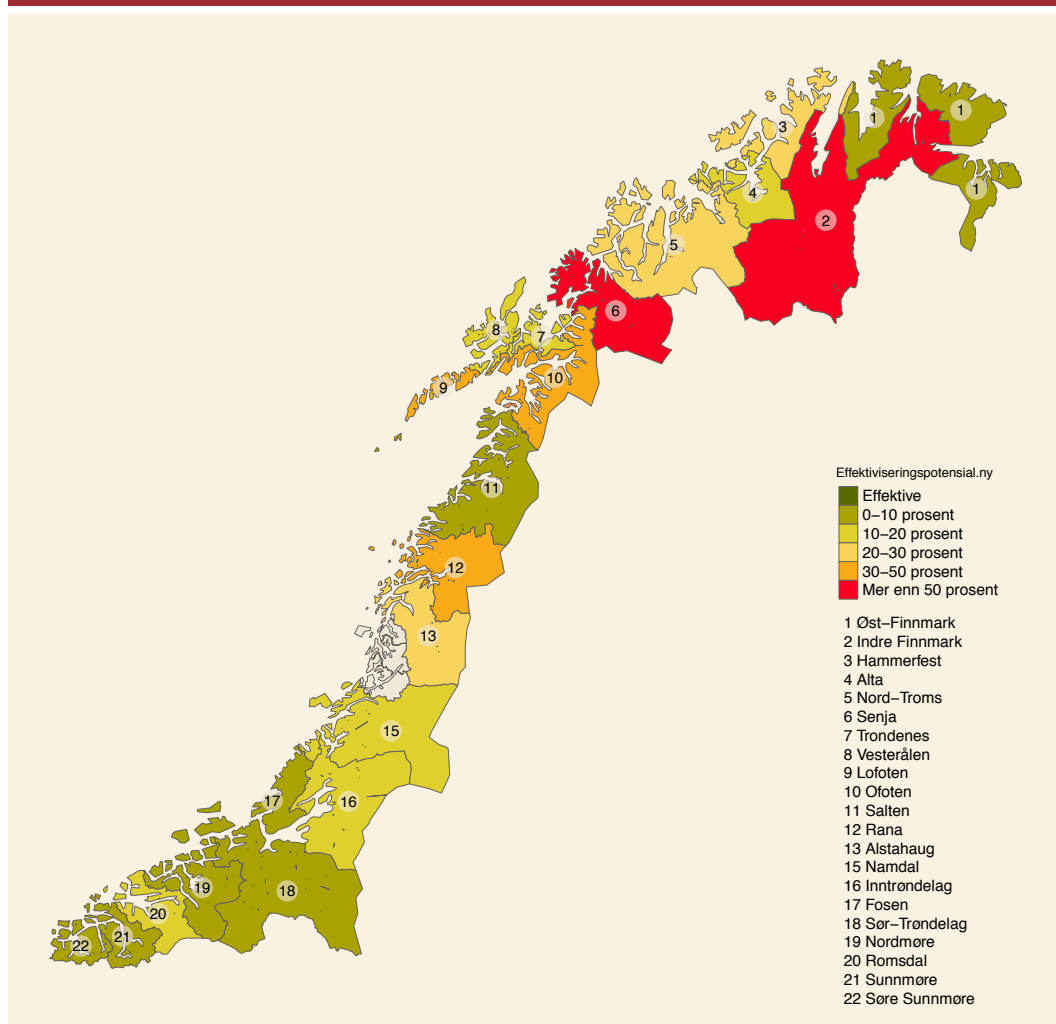
Domstoladministrasjonen skal sikre økt effektivitet i domstolene. Effektivitetsanalysen – se faktaboksen under – som er gjennomført, indikerer at det samlet sett i 2018 var et effektiviseringspotensial i tingrettene for å behandle 8 prosent flere saker, gitt ressursene som hver enkelt tingrett har tilgjengelig. Effektivitetsanalysen indikerer videre at 25 tingretter kan behandle over 10 prosent flere saker, mens 15 tingretter kan behandle mer enn 20 prosent flere saker.

Figuren under og på neste side viser det gjennomsnittlige effektiviseringspotensialet til den enkelte tingrett i perioden 2014–2018.¹ I perioden var det én effektiv tingrett – Halden tingrett.² 24 tingretter hadde mellom 0–10 prosent effektiviseringspotensial, 16 tingretter hadde mellom 10–20 prosent og 20 tingretter hadde over 20 prosent.

Faktaboks - nærmere om effektivitetsanalysen

Effektivitetsanalysen sammenligner produksjonen mellom tingrettene og gir et anslag på effektivitet samlet sett og enkeltvis. Det er brukt en anerkjent metode som ofte benyttes for å måle effektivitet i offentlig sektor. Tingrettene som behandler flest saker med ressursene de har tilgjengelig, identifiseres som beste praksis – effektive tingretter – mens de øvrige tingrettene gis et effektiviseringspotensial. Et effektiviseringspotensial på ti prosent indikerer at tingretten skal kunne behandle ti prosent flere saker med ressursene den har tilgjengelig. Det framkommer ikke av analysen hvorvidt de effektive tingrettene kan bli mer effektive eller hvilken betydning geografi og demografi har for resultatene.

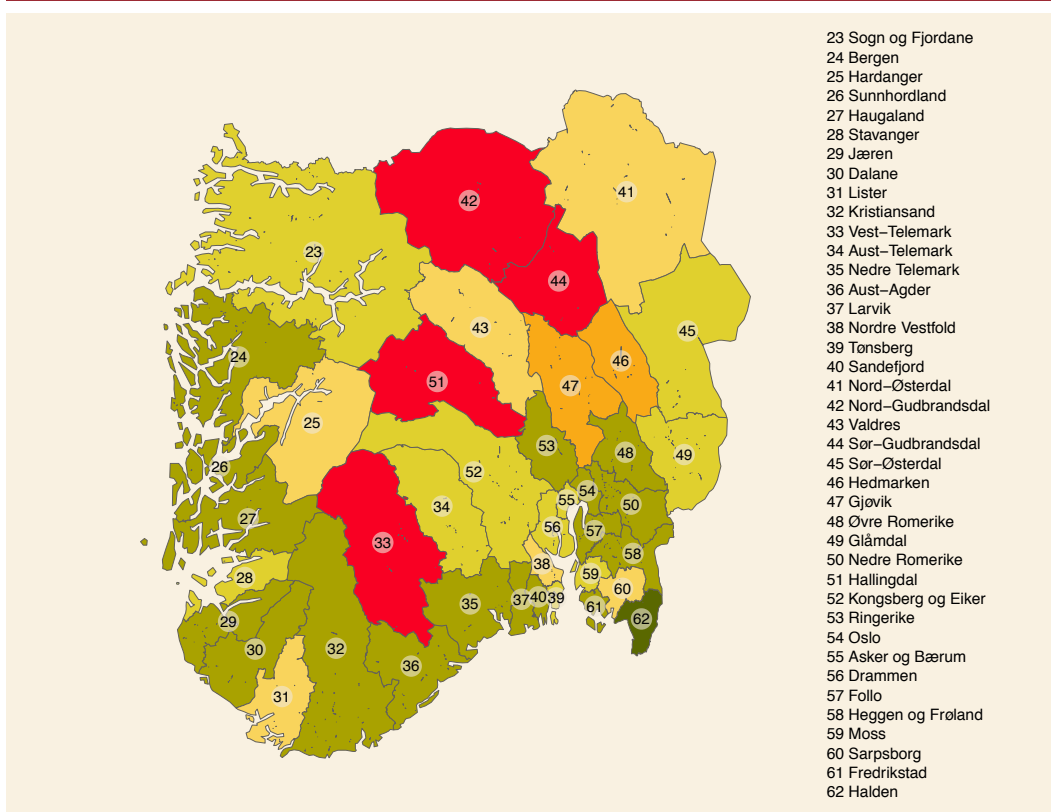
Gjennomsnittlig effektiviseringspotensial i tingrettene i 2014–2018



Kilde: Riksrevisjonen

- 1) Figuren viser tingrettene som eksisterte per 31. desember 2018. Brønnøy tingrett er ikke inkludert i figuren ettersom tingretten ikke er en del av effektivitetsanalysen. Brønnøy tingrett behandler alle mortifikasjonssaker for alle rettskretser. Saksporfølgen til tingretten er derfor vanskelig å sammenligne med andre tingretter.
- 2) Halden tingrett har en svært høy andel enkle straffesaker. Dette skyldes at domstolen er en grensedomstol og får alle saker fra Svinesund.

Gjennomsnittlig effektiviseringspotensial i tingrettene i 2014–2018



Kilde: Riksrevisjonen

Effektivitetsanalysen indikerer at tingrettene samlet sett har blitt noe mer effektive i perioden 2014–2018. Samtidig produserer de mest effektive tingrettene nå mindre enn tidligere. Dette kan ha en sammenheng med at antallet innkomne straffesaker og tvistesaker og behandlede saker er redusert i perioden, samtidig som antallet årsverk i tingrettene har vært relativt stabilt. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at potensialet for å effektivisere tingrettene ikke er utnyttet i større grad.

Domstolene må behandle de sakene som er bragt inn for retten, og straffeprosessloven og tvisteloven regulerer hvilken domstol som skal behandle saken. Variasjoner i saksinngangen i den enkelte domstol fra år til år påvirker både saksbehandlingstiden og effektiviteten. Små tingretter kan være særlig sårbare for store fluktasjoner i saksinngangen.

Tingrettene som har under 5 årsverk har i gjennomsnitt et vesentlig høyere effektiviseringspotensial enn tingrettene med over 20 årsverk. Selv om undersøkelsen også viser mindre tingretter som er effektive og større tingretter som har et effektiviseringspotensial, så er det etter Riksrevisjonens vurdering flere egenskaper ved mindre tingretter som påvirker muligheten til å utnytte effektiviseringspotensialet. De mindre tingrettene har sammenliknet med de større domstolene, i gjennomsnitt betydelig færre innkomne saker per årsverk, flere årsverk enn beregnet bemanningsbehov og en høyere andel dommerfullmektiger. Ifølge intervjuer har de i tillegg begrensede muligheter til å spesialisere saksbehandlingen, etablere turnusordninger og overbooke hovedforhandlingene for å begrense konsekvensene av avlysninger og utsettelse – noe som i 2018 gjaldt for nærmere en tredel av de planlagte hovedforhandlingene. De mindre tingrettene gjennomførte også rettsmekling i tvistesaker i mindre grad enn de større tingrettene. Riksrevisjonen mener økt bruk av rettsmekling vil bidra til å effektivisere saksbehandlingen.

2.4 Det er variasjon i bruk av lovens virkemidler knyttet til saksbehandlingen

Straffeprosessloven og tvisteloven har flere virkemidler som skal bidra til framdrift i saksbehandlingen. Blant virkemidlene i straffeprosessloven er adgangen til å gjennomføre saksforberedende møter, be om å få se sakens dokumenter og etterspørre en skriftlig redegjørelse fra påtalemyndigheten i forkant av forhandling. Undersøkelsen viser at ingen domstoler gjennomførte formelle saksforberedende møter i 2018 (men det gjennomføres aktørmøter i mange av de store sakene). Domstolene innhenter heller ikke sakens dokumenter eller skriftlig redegjørelse i forkant. Domstolene viser til umiddelbarhetsprinsippet som forklaring på at de ikke gjør dette, noe som innebærer at bevisene skal framføres umiddelbart for domstolen.

Et annet virkemiddel er rettens adgang til å stanse videre forhandling om spørsmål som domstolen enten anser tilstrekkelig drøftet, eller som er av uvesentlig betydning for avgjørelsen i en straffesak. Domstolene viser til at de ikke har den samme kjennskapen til saken som aktor og forsvarer har, og forklarer at de ikke tilskjærer saker i større grad, med at de må ta hensyn til at partene skal ha tillit til rettsavgjørelsen og til rettsvesenet.

Det følger av straffeprosessloven at lagmannsretten skal foreta en omprøving av de spørsmål den får seg forelagt. Data fra saksbehandlingssystemet Lovisa viser at lagmannsrettene brukte lengre tid enn tingretten på å behandle 77 prosent av straffesakene som ble behandlet i begge instanser i perioden 2010–2018. Videre er det forskjeller mellom utfallet i lagmannsrettene når de forhåndsvurderer om en anke over dom skal henvises til ankeforhandling eller ikke (ankesiling).

Formålet med tvisteloven er blant annet å legge til rette for en forsvarlig og effektiv behandling av tvistesaker. Domstolene skal aktivt og planmessig styre saksforberedelsen ved å lage en plan for den videre behandlingen av saken, etter drøfting med partene. Analyser av data fra Lovisa viser at det i 2018 ble gjennomført planmøter i 76 prosent av sakene der det ble avholdt hovedforhandling i tingrettene og 84 prosent av sakene der det ble avholdt ankeforhandling i lagmannsrettene. Domstolene skal avholde slike møter når tilsvar er gitt (normalt innen tre uker). I 2018 tok det i gjennomsnitt henholdsvis 2,3 og 2 måneder fra saken kom inn, til planmøtet ble avholdt.

Aktiv saksstyring er et virkemiddel i tvisteloven som blant annet innebærer at domstolene, i styringen av hovedforhandlingen, skal sørge for at denne skjer konsentrert og forsvarlig uten unødig tidsspille. Domstolene framhever at det kan være vanskelig å avskjære bevis da de er prisgitt aktørene for å få dem til å frafalle krav og bevis. Domstolene trekker også fram at de ofte ikke har nok tid til å forberede seg til planmøtet og at dette begrenser mulighetene til å spisse saken. Domstolene kan gjennomføre rettsmekling i tvistesaker, noe som kan bidra til en raskere, mer kostnadseffektiv og skånsom tvisteløsning. Det er imidlertid store forskjeller mellom i hvilken grad domstolene gjennomfører rettsmekling.

Det er forskjeller mellom lagmannsrettene når det gjelder hvor stor andel av sakene de behandler etter at det er foretatt en ankesiling. Undersøkelsen kan også tyde på at tvistesakene øker i omfang – målt i rettsmøtedager – når lagmannsrettene skal behandle dem. I perioden 2010–2018 brukte lagmannsrettene lengre tid enn tingretten på å behandle 25 prosent av de sivile sakene som er behandlet i begge instanser.

Riksrevisjonen konstaterer at det er begrenset bruk av virkemidlene i straffeprosessloven og tvisteloven som skal bidra til sakens framdrift. Domstolene er uavhengige og verken Justis- og beredskapsdepartementet eller Domstoladministrasjonen kan instruere dem. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke Domstoladministrasjonens ansvar for en effektiv ressursutnyttelse gjennom felles praksis og større satsing på aktiv saksstyring og utnyttelse av de mulighetene som allerede ligger i lovverket.

2.5 Eksterne faktorer påvirker i stor grad saksbehandlingstiden og effektiviteten

Undersøkelsen viser at hovedutfordringen med å beramme hoved- og ankeforhandlinger innen rimelig tid i straffesaker og sivile saker er å finne et tidspunkt som passer for domstolen og de ulike aktørene.

Straffesaker utgjør en stor andel av sakene i domstolene, og domstolene peker på at det er flere utfordringer i samarbeidet med påtalemyndigheten. Saker må berammes langt fram i tid fordi aktor ikke har kapasitet, og hoved- og ankeforhandlinger blir utsatt fordi tiltalte eller vitner ikke er stevnet på riktig måte. Analyser av data fra Lovisa viser at antallet straffesaker oversendt til tingrettene gikk ned i 2017 og 2018. Samtidig øker andelen restanser i politiet som er eldre enn tre måneder. Riksrevisjonen vil påpeke at et av målene i justis- og beredskapssektoren er en mer effektiv straffesakskjede. En restansenedbygging i politiet kan innebære en økning av saker til domstolene og forsterke utfordringene med saksavviklingen i domstolene.

Behandlingen av foreldretvister og økningen i antallet saker med strafferamme over seks års fengsel trekkes fram som årsaker til at flere domstoler ikke når målene for saksbehandlingstid. Saksbehandlingstiden i disse sakstypene har økt over flere år, domstolene prioriterer dem og de kan være krevende å behandle. Generelt øker også bruken av både tolker, sakkyndige og bistandsadvokater.

Bemanningen i domstolene har vært forholdsvis stabil i perioden 2010–2018. I samme periode har domstolene hatt færre årsverk enn behovet beregnet ut fra saksinngang, egenskaper ved sakene og øvrige oppgaver. På grunn av lavere saksinngang i 2017 og 2018 er imidlertid differansen redusert. Arbeidstidundersøkelser viser likevel at dommere arbeider langt utover ordinær arbeidstid, og domstolene oppgir i stor grad stor arbeidsbyrde som forklaring på at tingrettene og lagmannsrettene ikke når fristene som er satt i straffeprosessloven og tvisteloven. Dommere er ikke underlagt arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid.

2.6 Det er svakheter i oppfølgingen av domstolene

Departementet har et overordnet ansvar for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten*. Opprettelsen av en sentral domstolsadministrasjon ble gjort for å støtte opp om og sikre at den dømmende virksomheten skjer i nødvendig avstand til den utøvende makt. Stortinget har forutsatt at Domstoladministrasjonen skal ha betydelig handlingsfrihet i utforming av delmål og valg av virkemidler. Både Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av Domstoladministrasjonen og Domstoladministrasjonens oppfølging av domstolene må vurderes ut fra dette.

Riksrevisjonen konstaterer at Domstoladministrasjonen har betydelig handlingsfrihet i utforming av delmål og valg av virkemidler. Justisministeren og styret i Domstoladministrasjonen, og Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen, avholder årlige møter. Domstoladministrasjonen rapporterer om saksavviklingen og på oppfordring om andre relevante tema, og rapporteringen gjennomgås i møtene. Riksrevisjonen merker seg at både Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen opplever ansvarsforholdet som avklart.

Domstolene skal styrke kapasiteten ved å digitalisere og effektivisere saksbehandlingen. Domstolsadministrasjonen har blant annet iverksatt prosjektet Digitale domstoler som inneholder en rekke delprosjekter, blant annet Aktørportalen som innebærer elektronisk oversendelse av saksdokumenter og informasjon i sivile skjønns- og tvistesaker og

salærbehandling. Domstolene utveksler også dokumenter elektronisk med påtalemyndigheten i straffesakene, men ikke med de øvrige aktørene. Undersøkelsen viser imidlertid at domstolene mangler nødvendig IKT-utstyr, de har teknisk utstyr som er eldre enn forventet levealder og det er flere svakheter og utviklingsbehov i fagsystemet Lovisa, blant annet når det gjelder beramning av saker og malverket. Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at Domstoladministrasjonen ikke har sørget for at flere av forutsetningene som er nødvendige for å sikre økt effektivitet i saksavvikling i domstolene, er på plass.

Domstoladministrasjonen skal sikre et godt beslutningsgrunnlag for regjeringen og Stortinget. Domstoladministrasjonen har mye informasjon om saksbehandlingstiden og saksavviklingen i de enkelte domstolene, men mye av dette er ikke utnyttet og systematisert, blant annet domstolenes bruk av virkemidler og brudd på tidsfrister som følger av lovverket. I tillegg er det informasjon om domstolenes saksbehandling som det ikke er mulig å registrere i Lovisa. Det er også funnet eksempler på svakheter i datakvaliteten, blant annet i rettsmeklingsstatistikken. Riksrevisjonen vurderer dette som sterkt kritikkverdig og vil peke på at god styringsinformasjon er en viktig forutsetning for oppfølgingen av domstolene både for Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen.

Domstoladministrasjonen skal også sikre systematisk og målrettet kompetanseheving for medarbeiderne i domstolene. Domstoladministrasjonens muligheter for å sikre en effektiv oppgaveløsning ligger blant annet i ulike kompetansetiltak, oppdatering og utarbeiding av ulike retningslinjer og maler. Undersøkelsen viser at dette er gjort i noen grad. Flere domstoler etterlyser kompetansetiltak for saksbehandlere. De etterspør også en mer omfattende kartlegging av kompetansebehovet i domstolene, blant annet som følge av iverksatte digitaliserings- og effektiviseringstiltak. Riksrevisjonen vil påpeke at manglende oversikt over kompetansebehovet kan føre til at Domstoladministrasjonen ikke iverksetter de riktige kompetansetiltakene. Relevante kompetansetiltak er spesielt viktig for å sikre gevinster av digitaliseringen og andre effektiviseringstiltak.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at

- Domstoladministrasjonen iverksetter tiltak for å bidra til økt bruk av virkemidlene i straffeprosessloven og tvisteloven som skal bidra til framdrift i saksbehandlingen, blant annet rettsmekling i tvistesaker
- Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen vurderer ytterligere tiltak for å øke fleksibiliteten i ressursbruken mellom domstolene, også for å kunne håndtere variasjoner i saksinngangen
- Domstoladministrasjonen bidrar til at forutsetningene for at domstolene skal effektivisere saksbehandlingen er oppfylt, herunder nødvendig IKT-utstyr i domstolene, oppdatering av funksjonaliteten i saksbehandlingssystemet Lovisa og bedre muligheter for elektronisk samhandling med blant annet advokatene
- Domstoladministrasjonen vurderer ytterligere tiltak for å sikre målrettet kompetanseheving for medarbeiderne i domstolene
- Domstoladministrasjonen systematiserer styringsinformasjonen om domstolenes bruk av lovens virkemidler og brudd på tidsfrister i sin rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet og i oppfølgingen av domstolene
- Domstoladministrasjonen gjennomfører effektivitets- og produktivitetsanalyser av saksavviklingen i domstolene

4 Departementets oppfølging

Justis- og beredskapsministeren mener Riksrevisjonen har foretatt en betydelig datainnsamling som vil danne et godt grunnlag for videre utviklingsarbeid på området, og at dette vil kunne styrke arbeidet som regjeringen allerede er i gang med innenfor ulike felt på domstolsområdet. Riksrevisjonens merknader samsvarer godt med departementets oppfatning av situasjonen i domstolene.

Dagens domstolstruktur – med mange små enheter og lite fleksibilitet – er etter statsrådets oppfatning en av hovedforklaringene på at flere domstoler ikke når Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Statsråden viser til at regjeringen i 2017 satte ned et utvalg (Domstolkommisjonen) som 1. oktober 2019 skal levere en delutredning om struktur. Kommisjonen skal foreslå overordnede kriterier for rettskretsinndeling og lokalisering, og på bakgrunn av disse skal den foreslå en konkret domstolstruktur. Statsråden viser også til en pågående høring om hvorvidt flere tingretter skal slås sammen på grunnlag av lokale initiativ og intensjonsavtaler.

Etter statsrådets vurdering er et digitalt skifte – ved siden av strukturendringer – det viktigste virkemiddelet for å effektivisere domstolene og bidra til å redusere saksbehandlingstiden. Arbeidet med prosjektene Digitale domstoler og Elektronisk samhandling i straffesakskjeden (ESAS) er her sentralt. Statsråden bemerker at domstolene fremdeles har behov for ytterligere styrking av IKT, og at digitaliseringen er og vil være et viktig punkt i dialogen mellom departementet og Domstoladministrasjonen. Digitaliseringen gir også nye muligheter for statistikk og god styringsinformasjon, og departementet vil også følge opp dette i dialogen med Domstoladministrasjonen.

Statsråden arbeider med store lovprosjekter for å oppnå gode materielle endringer innenfor både straffeprosessen og sivilprosessen. At regelverket må legge til rette for en rettssikker og effektiv behandling i domstolene, står sentralt i arbeidet. Han viser til at utarbeidelse av gode lovforslag for hvordan domstolene skal fungere, er et av departementets sentrale ansvarsområder. Statsråden deler Riksrevisjonens vurdering om at økt bruk av rettsmekling vil kunne effektivisere saksbehandlingen, og viser til at departementet vil foreslå å endre tvisteloven på dette området.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 15. oktober 2019

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjul

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler	22241075
Siv Merethe Dovland	Vår referanse
Vår dato	2017/01563-107
04.09.2019	Deres referanse
Deres dato	

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Att.: statsråd Jøran Kallmyr

Oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen ved vårt brev 21. juni 2019, og på Justis- og beredskapsdepartementets og Domstoladministrasjonens svar 16. august 2019.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 18. september 2019.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene*

Kopi til: DOMSTOLADMINISTRASJONEN

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Vedlegg 2

Statsrådets svar



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og innvandringsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
17/6441 - KLI

Dato
23.09.2019

Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene Dokument 3 (2019–2020)

1. BAKGRUNN

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 4. september 2019 med utkast til Dokument 3 (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene*. Riksrevisjonen ber meg om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

2. DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

2.1 Innledning

Jeg vil først takke Riksrevisjonen for en grundig undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene. Jeg vil sette meg nøye inn i kritikken og følge opp denne i dialog med Domstoladministrasjonen.

Riksrevisjonen har foretatt en betydelig datainnsamling som vil danne et godt grunnlag for videre utviklingsarbeid på området. Dette vil kunne styrke det arbeid som regjeringen allerede er godt i gang med innenfor ulike felt på domstolsområdet. Riksrevisjonens merknader passer godt med vår oppfatning av situasjonen i domstolene.

I denne sammenheng er det viktig for meg å understreke at jeg har orientert Stortinget årlig om hvor mange domstoler som ikke når Stortingets mål for gjennomsnittlig

saksbehandlingstid, jf. punkt 2.1. Det samme gjelder for flere av fristbruddene som er omtalt i punkt 2.2.

Jeg vil også innledningsvis vise til at regjeringen i 2017 satt ned et utvalg (Domstolkommisjonen) for å foreta en «[...] *utredning av hvordan domstolene bør organiseres for å være best mulig rustet til å ivareta forventninger om effektivitet og kvalitet og sikre deres uavhengighet gjennom omskiftelige samfunnsforhold*». Domstolkommisjonens utredning blir et viktig bidrag inn i det videre arbeidet på feltet.

I det følgende redegjør jeg for hvilke tiltak departementet arbeider med for å øke effektiviteten og bedre måloppnåelsen.

2.2 Struktur

Dagens domstolstruktur, med mange små enheter og lite fleksibilitet, er etter min vurdering en av hovedforklaringene på at flere domstoler ikke når Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Riksrevisjonen bemerker at det er kritikkverdig at potensialet for å effektivisere tingrettene ikke er utnyttet i større grad. Departementet jobber med både regelverksendringer og digitaliseringstiltak for å effektivisere domstolene, jf. punktene 2.3 og 2.4 nedenfor. Etter min vurdering er disse tiltakene ikke tilstrekkelig for å utnytte effektiviseringspotensialet i større grad, uten samtidig å gjøre endringer i strukturen. Dagens domstolstruktur er til hinder for å oppnå effektiv ressursutnyttelse i domstolene, jf. Prop. 1 S (2018–2019). Riksrevisjonens vurdering og funn i punkt 2.3 om egenskaper ved mindre domstoler som påvirker mulighetene til å utnytte effektiviseringspotensialet, samsvarer med mitt syn.

Arbeidet med struktur har pågått over lengre tid. I Prop. 1 S (2015–2016) ble det foreslått fem sammenslåinger. Stortinget stilte seg kun bak to av disse. Flertallet i justiskomiteen begrunnet dette bl.a. med at det ville komme en påtalereform som kunne få betydning for domstolstrukturen, jf. Innst. 6 S (2015–2016). Flertallet ga likevel uttrykk for at sammenslåinger etter lokalt initiativ og lokal enighet ville bli akseptert. Jeg har derfor nylig sendt på høring forslag om å slå sammen Moss tingrett, Sarpsborg tingrett, Fredrikstad tingrett og Halden tingrett, og Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett. Begge sammenslåingene er basert på lokale initiativ, og intensjonsavtaler om sammenslåing mellom tingrettene.

Domstolkommisjonen leverer en delutredning om struktur 1. oktober 2019. Kommisjonen skal foreslå overordnede kriterier for rettskretsinndeling og lokalisering, og på bakgrunn av disse kriteriene foreslå en konkret domstolstruktur. Jeg ser frem til å motta rapporten.

2.3 Digitalisering

Vi trenger moderne domstoler som har digitale arbeidsmåter og digital kommunikasjon med publikum og andre aktører i straffesakskjeden. Ved siden av strukturendringer, er et digitalt skifte etter min vurdering det viktigste virkemiddelet for å effektivisere

domstolene og bidra til å redusere saksbehandlingstiden. Domstoladministrasjonen og departementet har de siste årene arbeidet systematisk med digitalisering av domstolene. Sentralt i dette arbeidet er prosjektet Digitale domstoler og Elektronisk samhandling i straffesakskjeden (ESAS). Jeg vil bemerke at selv om regjeringen har bevilget midler til digitalisering av domstolene, har domstolene fremdeles behov for ytterligere styrking av IKT for å forbedre og effektivisere domstolenes arbeid.

Digitalisering er, og vil fortsette å være, et viktig punkt i dialogen mellom departementet og Domstoladministrasjonen. Digitalisering vil også gi nye muligheter for statistikk og god styringsinformasjon, og dette er noe departementet følger opp i dialog med Domstoladministrasjonen.

2.4 Regelverksendringer

Utarbeidelse av gode lovforslag for hvordan domstolene skal fungere er ett av departementets sentrale ansvarsområder. Et rettssikkert, effektivt og tidsriktig regelverk både innenfor straffeprosessen og sivilprosessen er viktig for å sørge for en hensiktsmessig utvikling av domstolene. Jeg arbeider derfor med store lovprosjekter for å oppnå gode materielle endringer innenfor både straffeprosessen og sivilprosessen. At regelverket må legge til rette for en rettssikker og effektiv behandling i domstolene, står sentralt i arbeidet. Prosesslovgivningen er etter mitt syn en faktor av stor betydning for at domstolene skal kunne oppfylle våre høye forventinger til gode avgjørelser innenfor rimelig tid. Jeg vil også legge til at jeg deler Riksrevisjonens vurdering i punkt 2.3 om at økt bruk av rettsmekling vil bidra til å effektivisere saksbehandlingen. Departementet vil foreslå en endring av tvisteloven på dette området.

Avslutningsvis vil jeg vise til at Domstolkommisjonen utreder domstolenes organisering i bred forstand. Utover spørsmålet som gjelder domstolstruktur som omtalt ovenfor i punkt 2.2, skal kommisjonen også foreslå tiltak for å sørge for at domstolenes uavhengighet opprettholdes på en hensiktsmessig måte fremover. Jeg ser frem til å arbeide videre med kommisjonens forslag.

Med hilsen



Jøran Kallmyr

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av
saksbehandlingstid og effektivitet
i tingrettene og lagmannsrettene**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	39
1.1	Bakgrunn	39
1.2	Mål og problemstillinger	40
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	41
2.1	Statistiske analyser av saksbehandlingen	41
2.1.1	Analyser av om målene for saksbehandlingstid nås	41
2.1.2	Analyser av om frister i straffeprosessloven og tvisteloven blir overholdt	41
2.1.3	Andre analyser av saksavviklingen	42
2.2	Analyser av effektivitet og produktivitet i tingrettene og lagmannsrettene	42
2.2.1	Effektivitetsanalyse av tingrettene	42
2.2.2	Arbeidsproduktivitet i lagmannsrettene	43
2.2.3	Referansegruppe og kvalitetssikring av data	43
2.3	Intervjuer	44
2.4	Dokumentanalyser	44
3	Revisjonskriterier	46
3.1	Krav til saksbehandling i domstolene	46
3.1.1	Mål for saksbehandlingstid i domstolene	46
3.1.2	Straffeprosessloven	46
3.1.3	Tvisteloven	48
3.2	Krav til styring, oppfølging og internkontroll	49
3.2.1	Justis- og beredskapsdepartementets ansvar	49
3.2.2	Domstoladministrasjonens ansvar	50
4	Organisering og oppfølging av domstolene	53
4.1	Om tingrettene og lagmannsrettene	53
4.1.1	Saker som tingrettene og lagmannsrettene behandler	54
4.1.2	Domstolstrukturen	57
4.2	Justis- og beredskapsdepartementets og Domstoladministrasjonens oppfølging av domstolene	58
4.2.1	Justis- og beredskapsdepartementets rolle	58
4.2.2	Dialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen	58
4.2.3	Domstoladministrasjonens arbeid og dialog med domstolene	59
4.2.4	Bevilgninger til justissektoren	61
5	Stortingets mål for saksbehandlingstid og effektivitet	62
5.1	Saksbehandlingstiden i tingrettene	62
5.1.1	Saksavvikling i tingrettene	62
5.1.2	Utvikling i saksbehandlingstid i straffesaker	63

5.1.3	Utvikling i saksbehandlingstid i tvistesaker	65
5.2	Saksbehandlingstiden i lagmannsrettene	67
5.2.1	Saksavvikling i lagmannsrettene	67
5.2.2	Utvikling i saksbehandlingstid i straffesaker	68
5.2.3	Utvikling i saksbehandlingstid i sivile saker	70
5.3	Effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene	73
5.3.1	Effektiviseringspotensial i tingrettene	73
5.3.2	Produktivitet i lagmannsrettene	77
6	Hvordan behandling av sakene kan påvirke saksbehandlingstiden og effektiviteten	78
6.1	Fordeling og prioritering av saker	78
6.2	Saksforberedelse	78
6.2.1	Ankesiling i lagmannsrettene	78
6.2.2	Bruk av saksforberedende rettsmøter i straffesaker	79
6.2.3	Bruk av planmøter i tvistesaker	80
6.2.4	Beramning av hoved- og ankeforhandlinger	81
6.2.5	Omfanget av brudd på straffeprosesslovens frist for beramning av hoved- og ankeforhandling	81
6.3	Rettsmekling	83
6.4	Gjennomføring av hoved- og ankeforhandlinger	84
6.4.1	Gjennomføring av saker etter straffeprosessloven	84
6.4.2	Gjennomføring av saker etter tvisteloven	89
6.4.3	Omfanget av brudd på tvistelovens frister for å avsi dom	91
6.4.4	Nærmere om behandling av sakene i lagmannsrettene	93
7	Øvrige faktorer som kan påvirke saksbehandlingstiden og effektiviteten	94
7.1	Samhandling med eksterne aktører	94
7.1.1	Påtalemyndigheten	94
7.1.2	Forsvarere i straffesaker	94
7.1.3	Sakkyndige, prosessfullmektiger og tolker	95
7.2	Saksporteføljen	97
7.2.1	Endringer i saksinngang i tingrettene	97
7.2.2	Komplekse og omfangsrrike saker	97
7.3	Tingrettenes bemanning og effektivitet	100
7.4	Ressursfordeling og kapasitet i domstolene	102
7.4.1	Fordeling av ressurser til domstolene	102
7.4.2	Fordeling av innsparingskrav	104
7.4.3	Kapasiteten i domstolene	105
8	Iverksatte tiltak for å effektivisere saksavviklingen	108
8.1	Digitalisering i domstolene og IKT-systemer	108
8.1.1	Prosjektet Digitale domstoler	108
8.1.2	IKT-systemer og teknisk utstyr	110

8.1.3	Gevinster som følge av digitaliseringen	113
8.2	Styringsinformasjon om domstolenes saksavvikling	114
8.3	Tiltak overfor lagmannsrettene	115
8.4	Tiltak for å øke fleksibiliteten i domstolene	115
8.5	Den enkelte domstols tiltak for å sikre effektiv saksbehandling	116
8.5.1	Berammings tiltak	116
8.5.2	Kompetanse- og utviklingstiltak	117
9	Vurderinger	119
9.1	Mange domstoler når ikke Stortingets mål for saksbehandlingstid	119
9.2	Frister angitt i straffeprosessloven og i tvisteloven overholdes ikke	120
9.3	Det er et potensial for effektivisering i tingrettene	120
9.4	Det er variasjon i bruk av lovens virkemidler i forbindelse med saksbehandlingen	121
9.4.1	Lovens virkemidler i behandlingen av straffesaker brukes lite	121
9.4.2	Lovens virkemidler i behandlingen av tvistesaker brukes ikke fullt ut	121
9.5	Eksterne faktorer påvirker i stor grad saksbehandlingstiden og effektiviteten	122
9.6	Det er svakheter i oppfølgingen av domstolene	123
10	Referanseliste	125
11	Vedlegg	128

Tabelloversikt

Tabell 1	Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i måneder	46
Tabell 2	Utvikling i driftsutgifter i justissektoren	61
Tabell 3	Fordeling av domstoler som enten er effektive eller har et effektiviseringspotensial i 2018	73
Tabell 4	Samlet effektiviseringspotensial i tingrettene i prosent i perioden 2014–2018	76
Tabell 5	Endringer i tingrettenes produksjon i perioden 2014–2018	76
Tabell 6	Arbeidsproduktivitet i lagmannsrettene i perioden 2014–2018	77
Tabell 7	Andel anker over dom i straffesaker og sivile saker nektet fremmet til behandling etter ankesiling i 2018	79
Tabell 8	Tiden det tok å beramme hoved- og ankeforhandling etter at straffeprosesslovens frist var gått ut i 2018, kumulativ prosent	82
Tabell 9	Rettsmekling i sivile saker i tingrettene i 2018	83
Tabell 10	Rettsmekling i sivile anker over dom i lagmannsrettene i 2018, prosent	83
Tabell 11	Tiden det tok før hoved- og ankeforhandlinger ble påbegynt etter at straffeprosesslovens frist var gått ut, behandlede saker i 2018, kumulativ prosent	86
Tabell 12	Tiden det tok før hoved- og ankeforhandlinger i sivile saker etter allmennprosessen ble påbegynt etter at tvistelovens frist var gått ut, behandlede saker i 2018, kumulativ prosent	90
Tabell 13	Tiden det tok etter at tvistelovens frist var gått ut, før det ble avsagt dom, behandlede saker i 2018, kumulativ prosent	92
Tabell 14	Straffesaksutgifter og utgifter til fri sakførsel for tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett, 2010 og 2017	96
Tabell 15	Totalt antall årsverk per tingrett og effektiviseringspotensial i gjennomsnitt i 2018	100
Tabell 16	Differanse mellom disponerte årsverk og beregnet bemanningsbehov i tingrettene i perioden 2010–2018	102
Tabell 17	Gjennomsnittlig antall disponerte årsverk i tingretter som får færre eller flere årsverk enn det beregnede behovet i 2010–2018	103
Tabell 18	Differanse mellom disponerte årsverk og beregnet bemanningsbehov i lagmannsrettene i perioden 2010–2018	104
Tabell 19	Utgifter til porto og frakt i tingrettene og lagmannsrettene i perioden 2014–2018	110

Figuroversikt

Figur 1	Inndeling i rettskretser og lagdømmer	53
Figur 2	Illustrasjon av saksavvikling i straffesaker i tingretten	55
Figur 3	Illustrasjon på saksavvikling i sivile saker i tingretten med hovedforhandling	56
Figur 4	Tingrettenes saksavvikling i straffesaker og tvistesaker i perioden 2010–2018	62
Figur 5	Andel innkomne saker til tingrettene etter sakstype i 2018	63

Figur 6	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for straffesaker i tingrettene i perioden 2010–2018	64
Figur 7	Prosentvis fordeling av saksbehandlingstiden i straffesaker i tingrettene i 2018	65
Figur 8	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for tvistesaker i tingrettene i perioden 2010–2018	65
Figur 9	Prosentvis fordeling av saksbehandlingstiden i tvistesaker i tingrettene i 2018	66
Figur 10	Lagmannsrettens saksavvikling i anker over dom i straffesaker og sivile saker i perioden 2010–2018	67
Figur 11	Andel innkomne anker over dom til lagmannsrettene etter sakstype i 2018	67
Figur 12	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for anker over dom i straffesaker i perioden 2010–2018	68
Figur 13	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i anker over dom i straffesaker etter sakstyper i 2018	69
Figur 14	Prosentvis fordeling av saksbehandlingstiden i anker over dom i straffesaker etter sakstyper i 2018	69
Figur 15	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for anker over dom i sivile saker i perioden 2010–2018	70
Figur 16	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i anker over dom i sivile saker etter lagmannsretter i 2018	71
Figur 17	Prosentvis fordeling av saksbehandlingstiden i anker over dom i sivile saker i 2018	72
Figur 18	Prosentvis fordeling av saksbehandlingstiden i anker over dom i sivile saker etter lagmannsretter i 2018	72
Figur 19	Sammenheng mellom effektiviseringspotensial og tingrettens størrelse i 2018	74
Figur 20	Gjennomsnittlig effektiviseringspotensial i tingrettene i 2014–2018	75
Figur 21	Andel saker hvor straffeprosesslovens frist for beramning av hoved- og ankeforhandlinger ikke ble overholdt i perioden 2010–2018	82
Figur 22	Andel meddomsrettssaker og anker over dom hvor straffeprosesslovens frist for påbegynt hoved- og ankeforhandling ikke ble overholdt, i perioden 2010–2018	85
Figur 23	Tidslinjen i en meddomsrettssak i tingretten	88
Figur 24	Andel sivile saker av saker med hoved- og ankeforhandling etter allmennprosessen hvor tvistelovens frist for påbegynt hoved- og ankeforhandling ikke ble overholdt i perioden 2010–2018	89
Figur 25	Andel sivile saker hvor tvistelovens frist for å avsi dom ikke ble overholdt i perioden 2010–2018	91
Figur 26	Antall innkomne saker med strafferamme over seks år i tingrettene og lagmannsrettene i perioden 2010–2018	98
Figur 27	Prosentvis fordeling av registrerte årsaker til forsinkede hoved- og ankeforhandlinger i sivile saker etter allmennprosessen i 2018	106

Ordliste

Aktor	Den som representerer påtalemyndigheten i en straffesak. Aktor har juridisk embetseksamen og er vanligvis ansatt i politiet eller hos statsadvokaten.
Aktørportalen	Samhandlingsportal mellom advokater og domstoler i sivile saker. Salærbehandling i både tviste- og straffesaker inngår også.
Allmennprosess	Navnet på prosessen i sivile saker hvor tvistebeløpet er over 125 000 kroner.
Anke over dom i sivile saker	En sivil dom i tingretten eller jordskifteretten som blir anket til lagmannsretten.
Ankesiling	Lagmannsrettens forenklede skriftlige vurdering av om en anke over dom skal henvises til ankeforhandling eller ikke. Benyttes både i straffesaker og sivile saker.
Begrensede anker i meddomsrett	Anke over straffeutmåling i straffesaker med strafferamme over seks års fengsel.
Bevisanker i meddomsrett	Straffesaker ved anke over skyldspørsmålet i saker med strafferamme på over og inntil seks års fengsel. Retten settes med to fagdommere og fem meddommere.
Bistandsadvokat	Advokat som ivaretar rettighetene til fornærmede og etterlatte i en straffesak. Dette gjelder både på etterforskningsstadiet og i rettsforhandlingene.
Dommerfullmektig	Juridisk utdannet person som ansettes for en tidsbegrenset periode på inntil to år (kan forlenges med ytterligere ett år) i den enkelte domstol, jf. lov om domstolene § 55 g. En dommerfullmektig kan lede forhandlingene i retten og treffe dømmende avgjørelser på lik linje med en alminnelig dommer, men kan ikke behandle de mest alvorlige straffesakene, jf. lov om rettergang i straffesaker § 276 fjerde ledd.
Ekstraordinær lagdommer	Som regel en pensjonert dommer som er konstituert for en periode for å gjøre tjeneste ved behov i lagmannsretten (som en av tre fagdommere). De kan gjøre tjeneste i retten i enkeltsaker til de fyller 73 år.
Enedommersaker	Straffesak i tingretten som behandles av én dommer, hvor avgjørelsene blant annet er tilståelsesdom, førerkortbeslag, besøksforbud, varetektsfengsling og kommunikasjonskontroll.
Fagdommer	Dommer i tingrettene og lagmannsrettene med juridisk embetseksamen.

Fagdommersaker	Straffesaker i lagmannsretten ved anke over straffeutmålingen i saker med strafferamme på inntil seks års fengsel samt straffesaker ved anke over lovanvendelse eller saksbehandling (uansett strafferamme). Retten blir satt med tre fagdommere.
Forsvarer	Advokat som forsvarer en tiltalt. Den som er siktet eller tiltalt, velger hvem som skal være forsvareren i en sak. Hvis han eller hun ikke har noe bestemt ønske, vil domstolen oppnevne en av sine faste forsvarere. Forsvareren skal ivareta klientens interesser i saken.
Førsteinstanssaker	Ankesaker fra Trygderetten – et domstollignende forvaltningsorgan – som behandles ved lagmannsretten. Lagmannsretten er første instans som behandler disse sakene.
Førstelagmann	Øverste leder for lagmannsretten. En førstelagmann er alltid en embetsdommer.
Konstituert dommer	En jurist som er utnevnt som dommer for en viss periode, og som ikke er dommerfullmektig. Brukes ved midlertidige behov over et kort tidsrom.
Lagdømme	Det geografiske området lagmannsretten får sine saker fra. Utgjøres av et visst antall tingretter og deres respektive rettskretser.
Lagrettesaker	Straffesaker ved anke over skyldspørsmålet i saker med strafferamme over seks års fengsel, hvor retten fram til 1. januar 2018, ble satt med tre fagdommere og ti lagrettsmedlemmer (jury). Ved avviklingen av juryordningen har bevisanke med strafferamme over seks år erstattet lagrettesakene.
LOVISA	Domstolenes saksbehandlingssystem, et system med innebygget saksflyt og rutinstøtte.
Meddommer (lekdømmer)	Lekperson som deltar i straffesaker i tingrettene og i lagmannsretten i saker hvor skyldspørsmålet skal avgjøres, og i saker hvor det er strafferamme over seks år og det er anket over straffeutmålingen. Dette fordi en tiltalt skal «dømmes av sine likemenn». Det kan også være lekdommere i enkelte sivile saker. Det er ikke noe krav til lekdømmerens faglige bakgrunn.
Meddomsrett	Når tingretten skal avgjøre både skyld og straff. En juridisk dommer og to meddommere utgjør retten i tingretten, mens to juridiske dommere og fem meddommere utgjør retten i lagmannsretten. Meddommere trekkes ut til hver sak fra et utvalg av personer som er oppnevnt av bystyret eller kommunestyret for fire år av gangen.

Overskjønnssaker	Anke over et skjønn. Dette behandles av lagmannsretten, og fagdommer og to eller fire skjønnsmedlemmer behandler saken. Skjønn brukes i forbindelse med ekspropriasjon, odelstakster og når områder blir vernet etter lov om biologisk mangfold.
Prosessfullmektig	Den som representerer saksøker eller saksøkte i en sivil sak. Prosessfullmektigen er vanligvis en advokat eller advokatfullmektig.
Ressursfordelingsmodellen	Modell som Domstoladministrasjonen bruker i fordelingen av ressurser til tingrettene og lagmannsrettene.
Rettsferie	Tidsrom hvor rettsmøter normalt ikke holdes. Rettsferien varer fra og med siste lørdag før palmesøndag til og med andre påskedag, 1. juli – 15. august og 24. desember – 3. januar.
Rettskrets	Kommunene som en tingrett får sine rettssaker fra. Hver tingrett har sin egen rettskrets. Unntaket er Oslo som har to domstoler, Oslo tingrett og Oslo byfogd.
Sakkyndig	Personer med spesiell kompetanse på et fagfelt. Når retten har behov for å vite mer om et faglig spørsmål i en sak, kan retten oppnevne én eller flere sakkyndige. Sakkyndige kan brukes både i straffesaker og i sivile saker.
Sivil sak	En tvist mellom to eller flere parter om hvem som har loven på sin side i for eksempel arbeidsforhold, familiesaker, økonomi og saker mot det offentlige. Den viktigste loven for sivile saker er lov om mekling og rettergang i sivile tvister.
Småkravprosess	Saker hvor tvistesommene er lavere enn 125 000 kroner. Det er også mulig å behandle saker hvor tvistesommene er høyere enn dette, som småkrav dersom partene er enige om dette, og retten finner det forsvarlig.
Sorenskriver	En embetsmann og betegnelsen på en dommer som er øverste administrative leder av en domstol i første instans (tingretten).
Tvistesak	En rettslig sivil tvist som normalt blir behandlet i domstolene etter lov om mekling og rettergang i sivile tvister.
Umiddelbarhetsprinsippet	Et prinsipp om at bevisene skal framføres umiddelbart for den dømmende rett. Domstolen kan kun dømme ut fra det som framkommer under hoved- eller ankeforhandling.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det følger av Grunnloven § 95 at «[e]nhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid». Domstolene er en av de tre statsmaktene i Norge, og de skal sikre og fremme rettssikkerheten og verne om rettssamfunnet. Arbeidet skal være preget av kvalitet. Domstolene skal til enhver tid ha høy tillit i samfunnet, og de skal være tilgjengelige for publikum.¹ Domstolene dømmer på bakgrunn av de lovene Stortinget vedtar, og er de eneste som kan dømme til straff, jf. Grunnloven § 96.

Rimelig saksbehandlingstid er et viktig kvalitetskrav og et rettssikkerhetskrav til domstolene.² Sentrale aktører framhever at lang saksbehandlingstid kan medføre at bevisførselen kan bli skadelidende og kostnadene for den enkelte større.³ Både tiltalte og fornærmede kan oppleve at livet blir stående på vent fram til saken er avgjort, og lang saksbehandlingstid kan blant annet føre til problemer i skolehverdagen eller arbeidslivet og gi de fornærmede psykiske plager.⁴ Høyesterett og lagmannsretten har i flere saker gitt nedsatt straff som følge av lang saksbehandlingstid.⁵ Lagmannsretten har i disse sakene tatt hensyn til belastningen av å ha en uavklart alvorlig straffesak og det at straffens formål blir svakere når det har gått lang tid.⁶ Ifølge riksadvokaten kan lang saksbehandlingstid i lagmannsrettene også få konsekvenser for om påtalemyndigheten vurderer å anke en straffesak.⁷ I sivile saker anslås det at næringslivet taper millioner på å vente på juridiske avklaringer.⁸

De alminnelige domstolene er tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett. Per 1. januar 2019 var det 59 alminnelige tingretter i Norge i tillegg til Oslo byfogdembete.⁹ Det er også flere særdomstoler, som jordskiftedomstolene, Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark. Avgjørelser i tingretten og jordskifteretten kan ankes til lagmannsretten. Det er seks lagmannsretter i Norge. Denne undersøkelsen omfatter de alminnelige tingrettene og lagmannsrettene.

1) St.meld. 23 (2000–2001) *Førsteinstansdomstolene i fremtiden*, s. 3.

2) Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) *Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommenes arbeidsrettslige stilling)*, s. 174.

3) Brev fra Domstoladministrasjonen til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet 17. februar 2017.

4) Bakke Foss (6. februar 2018) *Slår alarm om utviklingen i Norges største ankedomstol*. Intervju med blant annet direktøren i Borgarting lagmannsrett og riksadvokaten, Aftenposten.

5) Dom i Høyesterett 17. oktober 2018 (saksnr. HR-2018-1987-A) og 29. januar 2016 (saksnr. HR-2016-00225-S).

6) Dommer i Borgarting lagmannsrett 20. juni 2016 (saksnr. LB-2016-30619), 22. april 2016 (saksnr. LB-2015-109458) og 13. januar 2016 (saksnr. LB-2015-98893).

7) Bakke Foss (6. februar 2018) *Slår alarm om utviklingen i Norges største ankedomstol*. Intervju med blant annet direktøren i Borgarting lagmannsrett og riksadvokaten, Aftenposten.

8) Dahl (daværende førstelagmann i Borgarting lagmannsrett), Grimstad (styremedlem i Dommerforeningen) og Trondsen (direktør i Borgarting lagmannsrett) *Kutt i rettssikkerheten*. Kronikk i Klassekampen 3. november 2017.

9) Per 31. desember 2018 var det 62 alminnelige tingretter, og fire tingretter ble sammenslått 1. januar 2019.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om tingrettenes og lagmannsrettenes saksbehandling er effektiv og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Årsaker til eventuell manglende måloppnåelse er også kartlagt. Følgende problemstillinger inngår i undersøkelsen:

- Er saksbehandlingstiden i tingrettene og lagmannsrettene i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger?
- Hvor effektiv er saksbehandlingen i tingrettene og lagmannsrettene?
- Hva er årsakene til variasjon i saksbehandlingstid og produktivitet?
- Hvordan følger Justis- og beredskapsdepartementet og Domstolsadministrasjonen opp at domstolene når Stortingets mål for saksbehandling?

Domstolene er uavhengige og kan ikke instrueres av overordnede myndigheter i rettsavgjørelser, jf. Grunnloven § 95. I forbindelse med opprettelsen av Domstolsadministrasjonen ble Riksrevisjonens rolle overfor domstolene omtalt, jf. Ot.prp. nr. 44 (2000–2001), s. 106. Her framgår det at det ikke kan være aktuelt for Riksrevisjonen å gå inn og vurdere kvaliteten i den enkelte dom eller kjennelse. Det er også problematisk om Riksrevisjonen vurderer domstolers prioriteringer av hvilke ressurser som skal settes inn i den enkelte sak. Vurderinger av kvaliteten i den enkelte dom eller kjennelse og domstolers prioriteringer av ressursene i den enkelte sak inngår ikke i undersøkelsen.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er basert på

- analyser av sakene og saksavviklingen fra domstolenes fagsystem Lovisa
- gjennomgang av et utvalg saker som er behandlet i domstolene
- produktivitets- og effektivitetsanalyser
- dokumentanalyser
- intervjuer med Justis- og beredskapsdepartementet, Domstoladministrasjonen og et utvalg tingretter og lagmannsretter

2.1 Statistiske analyser av saksbehandlingen

2.1.1 Analyser av om målene for saksbehandlingstid nås

For å analysere saksavviklingen i domstolene og undersøke om domstolene når Stortingets mål for saksbehandlingstid, er det innhentet data fra fagsystemet Lovisa. Disse er levert av Domstoladministrasjonen. Dataene omfatter behandlede saker i tingrettene og lagmannsrettene i perioden 2010–2018. Analysene av saksbehandlingstid er avgrenset til de sakstypene som omfattes av Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Dette utgjør totalt ca. 725 000 saker i tingrettene og 30 000 saker i lagmannsrettene.

De innhentede dataene viser den datoen saken kom inn til domstolen, hvilken domstol som behandlet saken, type sak med undergruppe, saksbehandlingstid målt i antall dager, antall rettsmøtetimer og den datoen saken er avgjort i aktuell instans. Tiden lagmannsrettene bruker på ankesiling, inngår i saksbehandlingstiden.

Utvalget av saker i analysene for det enkelte år avviker noe fra Domstoladministrasjonens årsstatistikk. Det skyldes blant annet at analysene inkluderer noen saker som er prøvd for retten etter at tallene til årsstatistikken er hentet ut fra fagsystemet.

2.1.2 Analyser av om frister i straffeprosessloven og tvisteloven blir overholdt

Både *lov om rettergangsmåten i straffesaker* (straffeprosessloven) og *lov om mekling og rettergang i sivile tvister* (tvisteloven) angir frister for saksbehandling, og det er benyttet ulike kilder for å få oversikt over domstolenes overholdelse av fristene.

Domstoladministrasjonens oversendte rapporter over prioriterte saker etter straffeprosessloven § 275 andre ledd viser omfanget av fristbrudd i straffesakene for tingrettene og lagmannsrettene i utvalgsperioden. For å beregne varigheten på fristoversittelsene er det hentet inn data fra fagsystemet Lovisa. Det er imidlertid ikke mulig å beregne varigheten på fristoversittelsene for alle straffesakene, da noen saker ikke har utfyllt fristdato eller dato for når fristbruddet er lukket. For noen av sakene er datoen for når fristoversittelsen er lukket, en planlagt dato og ikke en faktisk dato. Årsakene til fristoversittelser i straffesakene opplyses kun i rettsbøkene, og det er derfor ikke mulig å få en systematisk oversikt over disse. Intervjudata benyttes for å belyse årsakene til disse fristbruddene.

Omfanget av domstolenes oversittelser av frister etter tvisteloven framgår av forretningsstatistikken for tingrettene og lagmannsrettene i utvalgsperioden. Det er i tillegg innhentet data om varigheten på fristoversittelsene som fagsystemet Lovisa beregner. Disse dataene viser også årsakene til fristoversittelsene i tvistesakene.

2.1.3 Andre analyser av saksavviklingen

For å analysere saksavviklingen og ulike årsaker til variasjon i saksbehandlingstiden er det også innhentet annet datamateriale fra Domstoladministrasjonen.

Domstoladministrasjonens årsstatistikk er benyttet for å se på utviklingen i domstolenes innkomne saker, behandlede saker og saker i beholdning¹⁰. Basert på data fra Lovisa er det gjort analyser av gjennomførte, avlyste og utsatte rettsmøter i tingrettene og lagmannsrettene, og årsaker til at rettsmøtene er avlyst eller utsatt. Det er videre innhentet opplysninger om hvor mange vitner og parter det er i sakene, og andelen saker hvor det er gjennomført rettsmekling og oppnådd forliksprosent i rettsmeklingen. Det er også gjennomført ulike analyser av utviklingen i antallet rettsmøtetimer og antallet saker med strafferamme over seks år og foreldretvister.

Domstoladministrasjonen oversendte en oversikt over hvilke saker som er behandlet både i tingrettene og i lagmannsrettene i perioden 2010 – første tertial 2018, basert på data fra Lovisa, og behandlingstiden for sakene i hver av instansene er sammenlignet.

2.2 Analyser av effektivitet og produktivitet i tingrettene og lagmannsrettene

2.2.1 Effektivitetsanalyse av tingrettene

For å undersøke effektiviteten i tingrettene¹¹ er det gjort en dataomhyllingsanalyse (DEA). Dette er en benchmarking-metode som ofte benyttes for å måle effektivitet i offentlig sektor; se mer om DEA i vedlegg 1. Analysen veier flere innsatsfaktorer og produksjonsfaktorer sammen, og disse gir et samlet anslag på effektivitet.¹² Effektivitetsanalysen er gjort for årene 2014–2018.

Effektivitetspotensialet beregnes ut fra forholdet mellom innsatsfaktorene og produksjonsfaktorene til enhetene hver for seg og sammenlignet med beste observerte praksis. Enhetene som identifiseres som beste observerte praksis, utgjør en effektivitetsfront, det vil si det øverste nivået av observert produksjon i utvalget. I analysen er innsatsfaktorene antallet dømmende årsverk (sorenskriver, dommer og dommerfullmektig) og saksbehandlerårsverk samt kostnader til drift av den enkelte tingrett. Årsverkene er hentet ut av Domstoladministrasjonen fra domstolenes lønssystem (SAP), og sykefravær og studiepermisjon er trukket fra. Driftskostnadene til hver enkelt tingrett er hentet ut fra domstolenes regnskap via Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Utgifter til lønn, husleie, straffesakskostnader, salær og honorar til tolker samt andre prosessutgifter inngår ikke i driftskostnadene. Hvilke kostnader som skal inngå i driftskostnadene, er avgjort i samråd med referansegruppen, se punkt 2.2.3.

Tingrettens produksjon består av ulike tvistesaker og straffesaker behandlet som enedommersaker eller meddomsrettssaker. Produksjonsfaktorene består av antallet behandlede saker, men siden disse varierer i kompleksitet og tidsbruk, er de vektet ut fra sakstype, se vedlegg 1. I samråd med referansegruppen og Domstoladministrasjonen ble vektene som Domstoladministrasjonen bruker i sin ressursfordeling til tingrettene, brukt. Antallet behandlede saker i den enkelte tingrett er hentet fra årsstatistikken.

10) Saker som har kommet inn til domstolene, men som ikke er ferdigbehandlet.

11) Alle tingretter er inkludert i analysen, med unntak av Brønnøy tingrett. Brønnøy tingrett behandler alle mortifikasjonssaker i landet. Disse sakene behandles relativt raskt og kan vanskelig sammenlignes med andre sakstyper. Det er ikke mulig å identifisere i årsstatistikken for Brønnøy tingrett hvor mange saker dette utgjør av den totale andelen tvistesaker. Tingretter som slås sammen i løpet av et år, er ekskludert i analysene det året de slås sammen, mens tingretter som slås sammen 1. januar, er inkludert.

12) Erlandsen, Førstund og Kalhagen (1998) *Effektivitet og produktivitet i de statlige høyskolene*, s. 12.

Beregningen av tingrettenes effektivitetsscore må tolkes med varsomhet. Metoden sammenligner enhetene med beste praksis og måler derfor relativ effektivitet. Resultatene viser ikke om de effektive tingrettene faktisk har et effektiviseringspotensial. Utenforliggende faktorer som ikke fanges opp av effektivitetsanalysen, kan også påvirke tingrettenes produksjon; se mer om dette i vedlegg 3.

Effektivitetsanalysene viser hvor mange flere saker tingrettene kan produsere gitt de ressursene de har, år for år i perioden 2014–2018. Endringer i produksjon er også undersøkt ved bruk av Malmquist-indeksen.¹³ Indeksen sammenligner resultatene fra effektivitetsanalysen for to år og undersøker om produktiviteten har økt eller sunket. En indeksverdi større enn 1 vil si at enheten har hatt produktivitetsovergang året etter.¹⁴ Indeksen gir et samlet mål på endring i produktivitet, som består av to komponenter: endring i effektivitet og teknologisk endring. Endring i effektivitet viser effektivitetsutviklingen til en tingrett sammenlignet med de mest effektive tingrettene, som utgjør effektivitetsfronten. Malmquist-indeksen legger til grunn at enhetene skal bli mer effektive over tid, for eksempel gjennom digitalisering. Teknologisk endring viser om effektivitetsfronten har flyttet seg fra én periode til en annen, det vil si om de mest effektive tingrettene produserer mer eller mindre over tid.¹⁵

2.2.2 Arbeidsproduktivitet i lagmannsrettene

Produksjonen i lagmannsrettene er analysert ved å se på forholdstallet mellom innsatsfaktorer og produksjonsfaktorer. Innsatsfaktorene er antall årsverk i lagmannsretten, mens produksjonsfaktorene er antall behandlede saker. Ved å dele antall behandlede saker på antall årsverk får man et mål på arbeidsproduktiviteten i hver enhet. Årsverkene er hentet ut fra domstolenes lønnsystem, og disse er korrigert for sykefravær og studiepermisjon. Lagmannsretten behandler også sakene ved bruk av ekstraordinære dommere, som er pensjonerte dommere eller tilkalt dommere fra tingrettene. Disse er også inkludert i analysen.¹⁶ Domstoladministrasjonen har oversendt datagrunnlaget for innsatsfaktorene.

Alle saker som lagmannsretten behandler, er inkludert som produksjonsfaktorer. Antallet saker er hentet fra lagmannsrettenes årsstatistikk og er vektet i henhold til ressursfordelingsmodellen til Domstoladministrasjonen, se vedlegg 2.

2.2.3 Referansegruppe og kvalitetssikring av data

Det ble opprettet en referansegruppe bestående av representanter fra Domstoladministrasjonen, sekretariatsleder og utvalgssekretærer i Domstolkommisjonen, Dommerforeningen, Politijuristene, Advokatforeningen og dommere og saksbehandlere i domstolene for å gi innspill til gjennomføringen av effektivitetsanalysene og resultatene av disse. Referansegruppen har også vært viktig for å sikre at effektiviteten måles ut fra de riktige produksjons- og innsatsfaktorene.

Domstoladministrasjonen har bistått i kvalitetssikringen av revisjonens beregninger av årsverk og driftskostnader for den enkelte tingrett.

13) Indeksen kan kun beregnes for enheter som er observert i alle tidsperiodene (2014–2018). 7 tingretter ble slått sammen med andre i løpet av perioden 2014–2018 og er ekskludert fra analysene. Produktivitetendringer er derfor målt for 59 tingretter.

14) Erlandsen, Førsum og Kalhagen (1998) *Effektivitet og produktivitet i de statlige høyskolene*, s. 21–23.

15) Riksrevisjonen (2017) *Tingsrätters effektivitet og produktivitet*, RIR 2017:6, s. 46.

16) Domstoladministrasjonen oversendte regnskapstall for bruk av ekstraordinære og tilkalt dommere i de enkelte lagmannsrettene og deres årlige godtgjøringsatts. Godtgjøringsattsen er videre ganget opp med antall dager i et årsverk og delt på kostnadene den enkelte lagmannsrett har til ekstraordinære og tilkalt dommere. På denne måten får man et tall på hvor mange ekstraordinære og tilkalt dommere de ulike lagmannsrettene har hatt i løpet av ett år.

2.3 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med sorenskriver i tingrettene, førstelagmann i lagmannsrettene og dommere og administrativt ansatte i følgende domstoler:

- Bergen tingrett
- Borgarting lagmannsrett
- Dalane tingrett
- Fredrikstad tingrett
- Gulating lagmannsrett
- Hallingdal tingrett
- Hålogaland lagmannsrett
- Kristiansand tingrett
- Nord-Troms tingrett
- Senja tingrett
- Sør-Gudbrandsdal tingrett

De intervjuede domstolene varierer både i størrelse og organisering. Selv om det er foretatt intervjuer med elleve domstoler, vil det likevel være domstoler som på ulike felt har en annen praksis enn det som framkommer av intervjumaterialet i rapporten. Domstolene ble valgt på grunnlag av variasjon i størrelse, saksmengde, geografisk plassering, saksbehandlingstid og effektiviseringspotensial (bare for tingrettene). Temaer i disse intervjuene var organisering, fordeling og beramning av saker, mulighetene for å avskjære sakene og drive aktiv dommerstyring, digitalisering og IKT-systemer, samarbeid med relevante aktører og oppfølging fra Domstoladministrasjonen. Det ble også gjennomført et intervju med Dommerforeningen.

I tillegg ble det gjennomført flere intervjuer med Domstoladministrasjonen – blant annet med direktøren, økonomidirektøren og prosjektlederen for Digitale domstoler – og ett med Domstoladministrasjonens styreleder. Justis- og beredskapsdepartementet ble også intervjuet. Tema i disse intervjuene var oppfølging av domstolene, IKT-systemene og -prosjektene og ulike tiltak som er iverksatt for å effektivisere driften av domstolene.

Det ble gjennomført totalt 17 intervjuer, og alle referatene ble verifisert. Intervjufelatene ble analysert ved bruk av analyseprogrammet NVivo.

2.4 Dokumentanalyser

Det er gjort analyser av Stortingsdokumenter, tildelingsbrev, utredninger, rapportering fra domstolene med tilhørende tilbakemeldinger fra Domstoladministrasjonen, og sakspapirer og styreprotokoller fra Domstoladministrasjonens styremøter. NVivo ble også her brukt for å gjøre analysene.

Det ble gjort en gjennomgang av 20 saker som ble ferdigbehandlet i 2017, for hver av de domstolene som ble valgt ut for intervjuer. Totalt ble det 95 straffesaker og 104 tvistesaker. Sakene ble valgt ut på bakgrunn av lang saksbehandlingstid, og årsakene til dette ble kartlagt. Utvalget av sakstyper reflekterte saksporteføljen i domstolene generelt. For tingrettene ble det for tvistesakene valgt ut tre barnelovssaker, én sak med overprøving av tvangsvedtak (tvisteloven kapittel 36), én farskapssak, én arbeidsrettssak og fire alminnelige tvistesaker. Alle straffesakene var meddomsrettssaker. For lagmannsrettene ble det valgt ut ni anker over dom i sivile saker, herunder to anker etter *lov om barneverntjenester* (barnevernloven), tre fagdommersaker, tre begrensede anker i meddomsrett og tre bevisanker i meddomsrett. Domstoladministrasjonen ga lesetilgang til Lovisa for de utvalgte domstolene slik at sakene kunne gjennomgås.

Domstolene som ble intervjuet, ble bedt om å kommentere revisjonens oppsummering av saksgjennomgangen.

Konsekvenser av lang saksbehandlingstid er belyst ved en gjennomgang av flere dommer fra Høyesterett og lagmannsretten. I tillegg er uttalelser fra sentrale aktører brukt.

3 Revisjonskriterier

3.1 Krav til saksbehandling i domstolene

Grunnloven § 95 første ledd første og andre punktum lyder: «Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Rettergangen skal være rettferdig og offentlig.»

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) gjelder som norsk lov, jf. *lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (menneskerettsloven) § 2. Det følger av EMK artikkel 6 nr. 1 at enhver har rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov for å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg.

3.1.1 Mål for saksbehandlingstid i domstolene

Tingrettenes og lagmannsrettenes mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for både sivile saker og straffesaker vedtas årlig gjennom Stortingets behandling av Prop. 1 S. Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid gjelder både samlet for domstolene og for den enkelte domstol.¹⁷ Målet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for tvistesaker er seks måneder i både tingrettene og lagmannsrettene, jf. tabell 1. For meddomsrettssaker er målet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid tre måneder i begge instanser. Målene for både tvistesaker og meddomsrettsaker har vært like de siste årene.¹⁸ For enedommersaker er målet én måneds saksbehandlingstid i tingretten.

Tabell 1 Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i måneder

	Tingrettene	Lagmannsrettene
Tvistesaker	6*	6**
Meddomsrettssaker (straff)	3***	3****
Enedommersaker (straff)	1	–

Kilde: Prop. 1 S (2017–2018) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 63

* Tvistesaker etter tvisteloven

** Anke over dom i tvistesaker

*** Ordinære straffesaker

**** Bevisanke, begrenset anke og fagdommersak

3.1.2 Straffeprosessloven

Straffeprosessloven gir regler om etterforskningen og domstolsbehandlingen i straffesaker. Loven bestemmer når etterforskning kan iverksettes, hva slags saker som skal behandles, hvordan domstolene skal behandle sakene som kommer opp, hvem som er partene i straffesaker, og hvilke plikter og rettigheter de har.¹⁹ Loven gir videre regler om bruk av sakkyndige, pågrepelse og fengsling, ransaking, beslag, telefonkontroll, heftelser og besøksforbud.

17) Prop. 1 S (2017–2018) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 62–63 og Innst. 6 S (2017–2018) Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5), s. 14.

18) Prop. 1 S (2014–2015) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 38, Prop. 1 S (2015–2016) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 58, Prop. 1 S (2016–2017) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 57 og Prop. 1 S (2017–2018) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 63.

19) Straffeprosessloven Kort om loven.

Norsk straffeprosess bygger på anklageprinsippet, noe som innebærer et strengt skille mellom domstolene og påtalemyndigheten. Straffeprosessen legger også kontradiksjonsprinsippet til grunn. Dette innebærer at hver av partene skal ha rett til å bli hørt. Norsk straffeprosess er organisert med to parter: staten ved den offentlige påtalemyndigheten og tiltalte og vedkommendes forsvarer. Rettsforhandlingene er som hovedregel offentlige og muntlige, og bevis føres direkte for retten. Ved vurderingen av bevisene står retten som utgangspunkt fritt.

Straffeprosessloven kapittel 21 regulerer forberedelsen til hovedforhandlingen i straffesaker. Bestemmelsene er felles for saksforberedelsen for saker ved tingrett, lagmannsrett og Høyesterett. Dette gjelder blant annet hvordan straffesaker skal berammes. Straffeprosessloven § 275 omhandler berømmelse av straffesaker, og første til tredje ledd lyder som følger:

«Retten fastsetter så snart som mulig tid og sted for hovedforhandlingen og underretter påtalemyndigheten, forsvareren og bistandsadvokaten. Om ikke særlige forhold er til hinder, skal hovedforhandling berammes senest to uker etter at saken kom inn til tingretten, jf. § 262 første punktum, eller anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling, jf. § 325.

Hovedforhandling skal avholdes så snart som mulig. Om ikke særlige forhold er til hinder, skal hovedforhandlingen være påbegynt innen seks uker etter at saken kom inn til tingretten, og innen åtte uker etter at anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling, dersom den siktede

- a) var under 18 år da forbrytelsen ble begått, eller
- b) er varetektsfengslet når saken berammes.

Blir en frist som nevnt i første eller annet ledd ikke holdt, skal grunnen opplyses i rettsboken.»

Retten oppnevner forsvarer for den enkelte sak eller det enkelte rettsmøte, men dersom siktede framsetter ønske om en bestemt forsvarer, skal denne oppnevnes, jf. § 102 første ledd. Retten kan likevel oppnevne en annen forsvarer dersom å oppnevne den ønskede forsvareren vil føre til betydelig forsinkelse for saken, herunder til overskridelse av fristen for å avholde hovedforhandling i § 275 andre ledd andre punktum. Dersom en tidligere oppnevnt forsvarer ikke kan møte til et tidspunkt som retten anser ønskelig, har retten dessuten adgang til å oppnevne en ny forsvarer for å unngå forsinkelse av saken, jf. § 105 første ledd. Ved avgjørelsen må retten likevel ta tilbørlig hensyn til prinsippet om det frie forsvarervalg.

Fornærmede og etterlatte har rett til å få oppnevnt bistandsadvokat i enkelte straffesaker, jf. § 107 første ledd. Retten oppnevner bistandsadvokaten, men dersom fornærmede eller etterlatte ønsker en bestemt advokat, skal retten oppnevne denne, jf. § 107 bokstav b andre ledd. Retten kan likevel oppnevne en annen advokat dersom å oppnevne den ønskede advokaten vil føre til betydelig forsinkelse for saken, herunder til overskridelse av fristen for å avholde hovedforhandling i § 275 andre ledd andre punktum.

Videre vises det til bestemmelser i straffeprosessloven som gir retten adgang til å bidra til sakens framdrift. Etter § 274 andre ledd har retten en generell adgang til å beslutte at det skal avholdes saksforberedende møte. I store straffesaker er det heller ikke uvanlig med uformelle møter mellom partene i saksforberedelsen for å avklare prosessuelle spørsmål. Videre kan retten, etter § 262 første ledd fjerde punktum, ved behov be om å få se sakens dokumenter før hovedforhandling. Etter bestemmelsens tredje ledd kan retten også i særlige tilfeller, hvis retten ut fra sakens art finner det

hensiktsmessig, be påtalemyndigheten om skriftlige redegjørelser i forkant av saken. Under hovedforhandlingen kan retten, etter § 278 andre ledd andre punktum, stanse den videre forhandling om spørsmål som retten anser tilstrekkelig drøftet, eller som er av uvesentlig betydning for avgjørelsen.

3.1.3 Tvisteloven

Tvisteloven inneholder de alminnelige reglene for behandling av sivile saker i mekling og rettergang. Formålet med tvisteloven er å

«legge til rette for en rettferdig, forsvarlig, rask, effektiv og tillitsskapende behandling av rettsvister gjennom offentlig rettergang for uavhengige og upartiske domstoler. Loven skal ivareta den enkeltes behov for å få håndhevet sine rettigheter og løst sine tvister og samfunnets behov for å få respektert og avklart rettsreglene», jf. § 1-1 første ledd.

I *Norsk lovkommentar* er betydningen av «rask» saksbehandling i lovens ordlyd presisert som at det ligger til grunn et mål om at «saksbehandlingen skal være grundig, dog ikke for grundig, med sikte på at utfallet skal bli riktig. Det er forutsatt at grundighet, tidsbruk mv. skal stå i et rimelig forhold til tvistens betydning».²⁰

Tvisteloven pålegger retten å drive aktiv saksstyring i behandlingen av sivile tvister. Aktiv saksstyring går blant annet ut på at retten skal legge en plan for behandlingen av saken og følge den opp slik at saken effektivt og forsvarlig kan bringes til avslutning, jf. § 11-6 første ledd. Videre kan retten sette frister for prosesshandlinger fra partene og ellers treffe de avgjørelser som er nødvendige for behandlingen, jf. § 11-6 andre ledd.

Foruten at saken som er brakt inn for retten, kan løses ved dom, åpner tvisteloven for at rettsvister kan løses ved minnelige ordninger (forlik) på grunnlag av utenrettslig mekling, mekling i rettsmøte eller særskilt meklingsmøte (rettsmekling).²¹ Domstolene skal på ethvert trinn av saken vurdere muligheten for å få rettsvisten helt eller delvis løst i minnelighet gjennom mekling eller rettsmekling, dersom ikke sakens karakter eller forholdene for øvrig taler imot en slik løsning, jf. § 8-1 første ledd. Ved rettsmekling er meklere i saken en dommer ved domstolen eller en person fra utvalget av rettsmeklere i domstolen, jf. § 8-4 første ledd. Domstollederen skal sette opp dette utvalget av rettsmeklere, men domstoler kan også ha et felles utvalg av meklere, jf. § 8-4 fjerde ledd.

Saker med tvistesum over 125 000 kroner behandles etter reglene om allmennprosess i tvisteloven. Loven pålegger i disse sakene retten en plikt til aktiv saksstyring. Retten skal aktivt og planmessig styre saksforberedelsen for å oppnå en rask, prosessøkonomisk og forsvarlig behandling av saken, jf. § 9-4 andre ledd. Denne plikten innebærer blant annet at retten straks tilsvarende er inngitt, skal legge opp en plan for den videre behandlingen av saken etter drøfting med partene (§ 9-4 andre ledd). Dette omfatter blant annet «berammelse av hovedforhandling, som bare hvis særlige grunner gjør det nødvendig kan settes til et tidspunkt senere enn seks måneder etter at stevning ble inngitt i saken», jf. § 9-4 andre ledd bokstav h. Tilsvarende frist gjelder i ankeforhandlinger etter tvisteloven § 29-14 tredje ledd, jf. § 9-4 andre ledd bokstav h. Etter at saksforberedelsen er avsluttet, skal retten sørge for å klarlegge hvordan hovedforhandlingen skal gjennomføres. Retten kan fastsette tidsrammer for partenes innlegg, partsforklaringer og annen bevisføring dersom dette er forsvarlig og hensiktsmessig, jf. § 9-11 andre ledd.

20) Holter Torp. (2017) *Note 3. Norsk lovkommentar til tvisteloven § 1-1*. Rettsdata total.

21) Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) *Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)*, s. 113.

Under hovedforhandlingen skal retten sørge for at hovedforhandlingen skjer konsentrert og forsvarlig uten unødig tidsspille for retten, parter, vitner og sakkyndige. Retten skal nekte forhandlinger om forhold som er uten betydning for saken, jf. § 9-13 andre ledd. Det samme gjelder unødige gjentakelser, unødig omfattende behandling og behandling av spørsmål som er tilstrekkelig drøftet. Hvis det er avtalt eller fastsatt tidsrammer for innlegg eller bevisføring, påser retten at disse holdes, og kan gjøre nødvendige avskjæringer, jf. § 9-13 andre ledd.

For tvister om småkrav som bringes inn for tingrettene, legges det opp til en enklere behandling enn allmennprosessen. Dette gjelder for saker der tvistesummen er under 125 000 kr, jf. § 10-1 andre ledd bokstav a. I tillegg kan retten behandle visse andre saker etter reglene om småkrav. Dette gjelder for saker med tvistesum på 125 000 kroner eller mer, dersom partene samtykker i behandling etter småkravprosess, og retten beslutter dette. Retten kan behandle saker som ikke gjelder formuesverdier, som småkravprosess dersom den finner at småkravprosessen vil være forsvarlig og hensiktsmessig, og ikke begge parter motsetter seg slik behandling, jf. § 10-1 andre ledd bokstav b og c. Tvist om en sak skal behandles ved småkravprosess, avgjøres ved kjennelse, jf. tvisteloven § 10-1 fjerde ledd. Hvis saken ikke avsluttes på annen måte, skal saken normalt være avsluttet med dom innen tre måneder etter at det ble inngitt stevning, jf. § 10-4 første ledd. I saker som behandles muntlig, avsies dommen ved rettsmøtets avslutning hvis dommeren finner grunnlag for det. Ellers avsies dommen innen én uke etter at partene er meddelt at den er tatt opp til doms, jf. § 10-4 andre ledd.

Ved allmennprosess fastsetter tvisteloven § 19-4 femte ledd frister for når en rettslig avgjørelse skal avsies etter avholdt rettsmøte:

«Avgjørelsen skal avsies senest fire uker etter avslutning av hoved- eller ankeforhandling. Fristen er to uker i sak med bare én dommer. Når saken er så arbeidskrevende at det ikke er mulig å overholde fristen, kan avgjørelsen skje senere. Hvis fristen overskrides, skal årsaken oppgis i avgjørelsen. Når en sak er behandlet muntlig, skal retten ved forhandlingens avslutning meddele partene når avgjørelsen kan forventes avsagt.»

Det gjelder i tillegg særskilte saksbehandlingsfrister for behandlingen av saker om administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren, jf. tvisteloven kapittel 36. Eksempler på tvangstiltak er blant annet saker om omsorgsovertakelse og tvangsinnleggelse på psykiatrisk sykehus. I tvangssaker er det satt særlig strenge krav til hurtig saksbehandling, spesielt i saker som gjelder frihetsberøvelse. Etter § 36-5 første ledd skal hovedforhandling berammes straks, og retten skal prioritere og behandle saken så hurtig som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør mulig, jf. § 36-5 andre ledd. Dette innebærer at saken skal berammes til tidligst mulige tidspunkt, og om nødvendig må andre saker omberammes.²²

3.2 Krav til styring, oppfølging og internkontroll

Domstolene er uavhengige og kan ikke instrueres av andre i sin dømmende virksomhet. Dette følger blant annet av Grunnloven § 95, som regulerer borgernes rett til å få saken sin avgjort av en uavhengig og upartisk domstol. Etter § 95 andre ledd er statens myndigheter pålagt å sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet.

22) *Tvisteloven kommentarutgave*, 2. utgave 2013, s. 1319.

3.2.1 Justis- og beredskapsdepartementets ansvar

Departementet har et overordnet ansvar for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Departementet har også et overordnet ansvar for at virksomheten bruker ressurser effektivt, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten*, punkt 1.2.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 7 skal ansvarlige departementer fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Departementene skal tilpasse styring, oppfølging og kontroll til virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9. Departementene skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater, jf. § 16.

Ifølge Innst. O. nr. 103 (2000–2001), s. 5, gjelder følgende prinsipper for styringen av Domstoladministrasjonen:

- Justisdepartementet skal ikke i fremtiden ha alminnelig instruksjonsrett overfor domstolene i administrative spørsmål.
- Gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen gis sentralt fastsatte generelle retningslinjer for de ansvarsområder som tilligger domstoladministrasjonen.
- Styring av domstoladministrasjonen skjer ved lov, forskrift eller plenarvedtak i Stortinget på vanlig måte etter forslag fra Regjeringen.
- Regjeringen skal ved kongelig resolusjon kunne instruere domstoladministrasjonen i administrative enkeltsaker.

Kravene som framgår av *reglement for økonomistyring i staten*, må ses i lys av ovennevnte regler om styringen av Domstoladministrasjonen. Opprettelsen av en sentral domstolsadministrasjon ble gjort for å støtte opp om og sikre at den dømmende virksomheten skjer i nødvendig avstand til den utøvende makt. Begrunnelsen for større administrativ uavhengighet er at dette støtter opp om og synliggjør utad uavhengigheten i det dømmende arbeidet, jf. Ot.prp. nr. 44 (2000–2001). Stortinget har forutsatt at Domstoladministrasjonen innenfor retningslinjene og rammene som trekkes opp i den årlige budsjettproposisjonen, skal ha betydelig handlingsfrihet ved utforming av delmål og valg av virkemidler, jf. Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) punkt 7.12.3 og Innst. O. nr. 103 (2000–2001).

Dersom det i unntakstilfeller skulle være nødvendig å gripe inn i perioden mellom de årlige budsjettframleggelsene, kan Kongen i statsråd instruere Domstoladministrasjonen i administrative enkeltsaker.

Instruksjonsretten forankrer statsrådets konstitusjonelle ansvar. Det forutsettes at regjeringen kun bruker sin instruksjonsrett i unntakstilfeller. Før regjeringen bruker sin instruksjonsrett, skal Domstoladministrasjonen ha hatt anledning til å uttale seg. Stortinget skal orienteres om bruk av instruksjonsretten i de årlige budsjettproposisjonene. Instruksjonsmyndigheten skal ikke kunne delegeres til et enkelt departement.

3.2.2 Domstoladministrasjonens ansvar

Domstolene administreres sentralt av Domstoladministrasjonen. I 2002 ble administrasjonen av domstolene skilt ut fra Justisdepartementet og lagt til den nyopprettede Domstoladministrasjonen, jf. Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) *Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjonen og dommernes arbeidsrettslige stilling)* og Innst. O. nr. 103 (2000–2001). Opprettelsen av

Domstoladministrasjonen ble gjort for å støtte opp om og sikre at den dømmende virksomheten skjer i nødvendig avstand til den utøvende makt.²³ I henhold til *lov om domstolene* (domstolloven) § 33 skal Domstoladministrasjonen ledes av et styre som sørger for at den sentrale administrasjonen av domstolene skjer på en forsvarlig og hensiktsmessig måte. I henhold til styreinstruksen – som setter rammene for arbeidet i Domstoladministrasjonens styre – skal styret behandle alle saker av viktighet for Domstoladministrasjonen. Dette inkluderer budsjettforslag for domstolene og Domstoladministrasjonen og fordeling av budsjettmidler innenfor rammer som er fastsatt av Stortinget. Styret skal også gi generelle retningslinjer for Domstoladministrasjonens virksomhet. Dette følger av styreinstruksen § 1.

Domstoladministrasjonens oppgaver omfatter ifølge Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) kapittel 7

- økonomifunksjonen: Økonomifunksjonen omfatter budsjettprosessen og ansvar for å legge til rette for domstolenes regnskapsføring.
- lokaler: Kontor- og rettslokaler er en viktig del av det praktiske apparatet rundt domstolenes virksomhet. Dette omfatter en rekke oppgaver i forbindelse med forhandling og reforhandling av leieavtaler, utarbeidelse av standard tilbudsgrunnlag for nye leieprosjekter samt budsjettering og oppfølging av nye leieprosjekter.
- personalfunksjonen: Personalfunksjonen for domstolene omfatter lønnsforhandlinger og utvikling av en lønnspolitikk²⁴, opplæring, lederutvikling, sikkerhetsspørsmål og en del enkeltavgjørelser etter statens interne regelverk og avtaleverk. Behandling av enkeltsaker er i all hovedsak delegert til domstolens leder.
- IT-funksjonen: Domstolenes avhengighet av IT nødvendiggjør et godt utbygget støtteapparat.

Ifølge domstolloven § 33 gir Stortinget gjennom behandlingen av budsjettproposisjonen årlige retningslinjer for domstoladministrasjonens virksomhet og administrasjon av domstolene. Ifølge retningslinjene for 2018, jf. Prop. 1 S (2017–2018) s. 62, skal Domstoladministrasjonen

- sikre økt effektivitet i domstolene, herunder mer effektiv oppgaveløsning gjennom å digitalisere tjenester og arbeidsmåter i hele rettsprosessen
- sikre at domstolene løser sine oppgaver innenfor gjeldende budsjettammer
- legge til rette for at domstolene oppfyller Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid
- legge til rette for mer systematisk kvalitetsutvikling ved forbedring, forenkling og fornying
- sikre systematisk og målrettet kompetanseheving for medarbeiderne i domstolene
- tilrettelegge for rekruttering av de best kvalifiserte til dommerstillinger
- samhandle med både nasjonale og relevante internasjonale aktører i rettspleien
- sikre et godt beslutningsgrunnlag for Regjeringen og Stortinget
- sikre at brukerperspektivet ivaretas i utviklingen av virksomheten
- sikre at oppgaveløsningen i domstolene foregår i sikkerhetsmessig forsvarlige rammer

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 4 skal alle virksomheter sikre at de når fastsatte mål og resultatkrav, har effektiv ressursbruk og driver virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltnings-skikk, habilitet og etisk adferd.

Ifølge *reglement for økonomistyring i staten* § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget internkontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv. Virksomhetens ledelse har videre ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer tilfredsstillende,

23) www.domstol.no.

24) Lønn for dommere i tingrettene og lagmannsrettene reguleres etter forhandlinger med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lønn for dommere i Høyesterett fastsettes av Stortinget.

og at den kan dokumenteres. Internkontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler.²⁵ I tildelingsbrevet til Domstoladministrasjonen for 2017 legger Justis- og beredskapsdepartementet til grunn at Domstoladministrasjonen har tilfredsstillende internkontroll, og at Domstoladministrasjonen som ledd i denne kontrollen skal identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at målene som er satt, ikke nås. I dette ligger det at Domstoladministrasjonen jevnlig skal gjennomføre risikovurderinger og iverksette risikoreducerende tiltak der risikoen er høy og virksomheten har fullmakt til å redusere den.²⁶

25) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, punkt. 2.4 *Intern kontroll*.

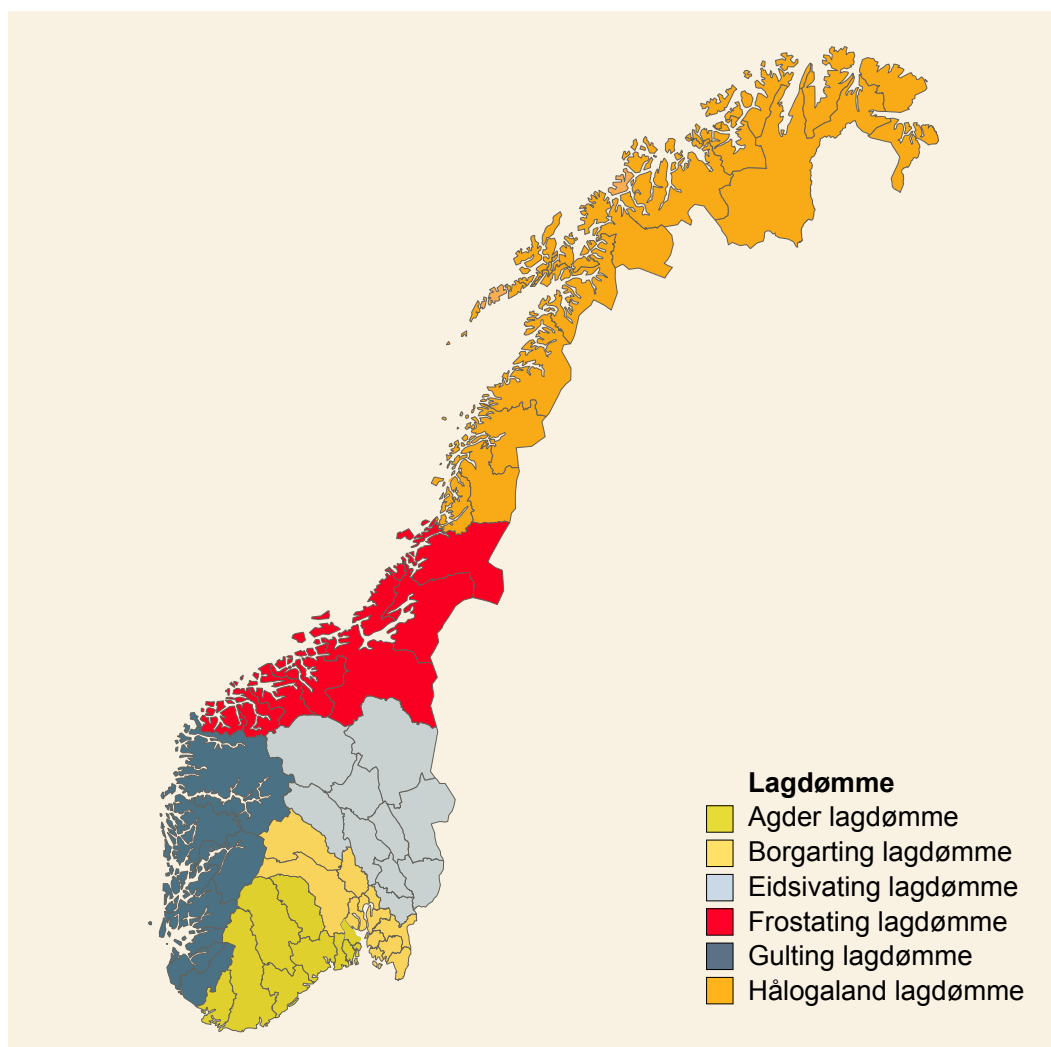
26) Justis- og beredskapsdepartementet (2017) *Tildelingsbrev 2017. Domstoladministrasjonen*, s. 4–5.

4 Organisering og oppfølging av domstolene

4.1 Om tingrettene og lagmannsrettene

Alle tingrettene har en rettskrets som utgjør én eller flere kommuner, og tingretten behandler sakene innenfor egen rettskrets.²⁷ Tingrettene er første ordinære domstol og behandler både sivile saker og straffesaker. Mange sivile saker er anket fra forliksrådene,²⁸ mens alle straffesaker starter i tingrettene. Tingrettene ledes av en sorenskriver. Per desember 2018 hadde 24 av de 62 tingrettene 3 eller færre dømmende årsverk, 25 tingretter hadde 3–10, mens 13 tingretter hadde over 10. Figur 1 viser rettskretsene til tingrettene og lagdømmene til lagmannsrettene. Tingrettenes navn framkommer i figur 20.

Figur 1 Inndeling i rettskretser og lagdømmer



Kilde: Forskrift om domssogns- og lagdømmeinndeling

27) *Forskrift om domssogns- og lagdømmeinndeling* § 1. I Oslo kommune behandles saker både av Oslo tingrett og Oslo byfogdembete, en spesialdomstol for øvrige sivile saker.

28) Det er et forliksråd i alle kommuner. Dette er en meklingsinstitusjon med begrenset domsmyndighet i sivile saker. Forliksrådets avgjørelser kan ankes til tingretten.

Hvert lagdømme har en lagmannsrett som fungerer som ankeinstans. Lagmannsrettene tar stilling til anker over rettsavgjørelser i sivile saker og straffesaker som er avgjort av tingrettene i lagdømmet og fra jordskifterettene. I tillegg behandler lagmannsrettene saker fra trygderetten (førsteinstanssaker) og saker som omhandler overskjønn (anke over skjønn ved ekspropriasjon, odelstakster og når områder blir vernet etter lov om biologisk mangfold). Lagmannsretten ledes av en førstelagmann og har så mange lagmenn, lagdommere og jordskiftelagdommere som til enhver tid er bestemt, jf. domstoloven § 10. Borgarting lagmannsrett er den største lagmannsretten og behandler de fleste sakene der staten er part. Ifølge riksadvokaten behandler dermed Borgarting lagmannsrett mange omfattende sivile saker som reiser prinsipielle spørsmål.²⁹

4.1.1 Saker som tingrettene og lagmannsrettene behandler

Domstolene må behandle de sakene som blir brakt inn for retten. Retten kan ikke prioritere bort, henlegge eller på annen måte velge å ikke ta en sak til behandling, utover lagmannsrettens begrensede adgang til ankesiling innenfor lovens grenser.

Straffesaker

Det er påtalemyndigheten³⁰ som avgjør om en straffesak skal bringes inn for domstolen. Straffeprosessloven bestemmer hvilke typer saker domstolene skal behandle, hvordan de skal behandle sakene, hvem som er partene i straffesaker, og hvilke plikter og rettigheter de har.³¹ Straffesakene i tingrettene blir behandlet enten som enedommersaker eller som meddomsrettssaker. Enedommersaker inkluderer tilståelsessaker, varetektsfengslinger, oppnevninger og avgjørelser som fattes under etterforskningen. Fram til dommeravhør av barn ble overført fra domstolene til politiet i slutten av 2015, inngår disse sakene som enedommersaker. I meddomsrettssakene avgjør retten skyldspørsmålet og eventuell utmåling av straff. En fagdommer og to meddommere utgjør da retten. Hvis tiltalte har krav på det, oppnevner retten en forsvarer som det offentlige betaler. Rettsmøtet i en meddomsrettsak der straffesaken behandles, kalles hovedforhandling.³² Figur 2 viser saksavviklingen i straffesaker (meddomsrett) i tingretten.

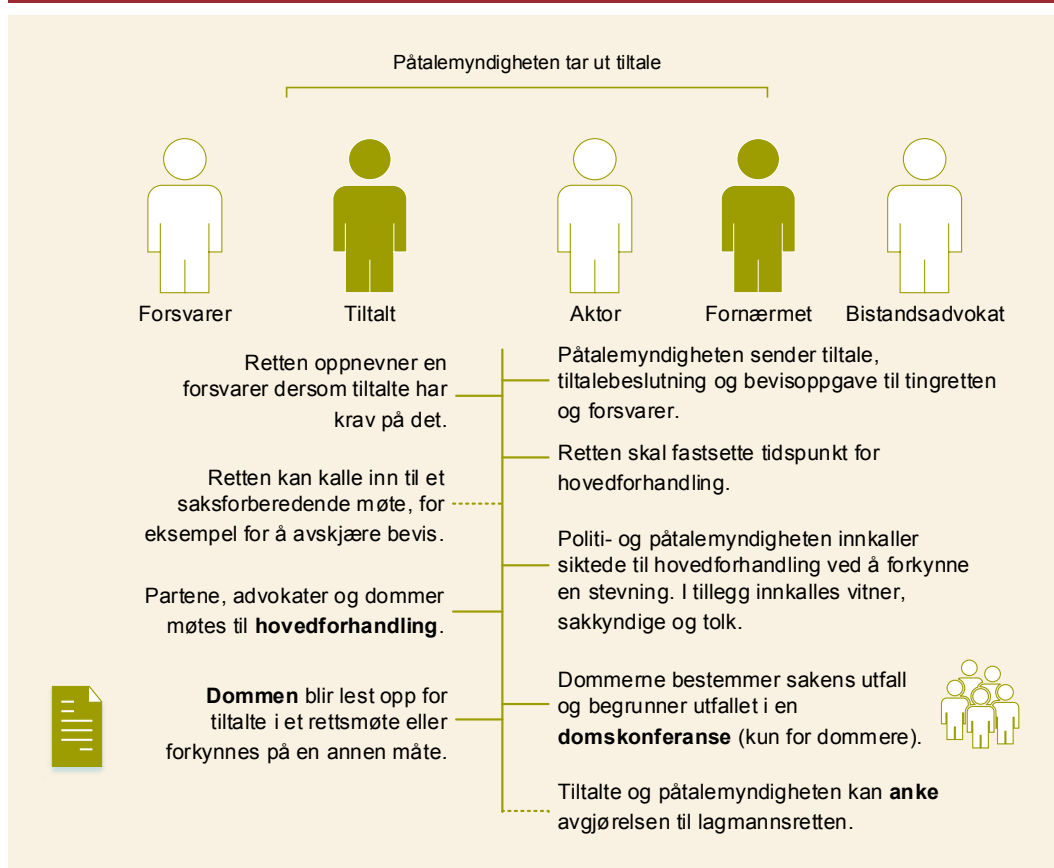
29) Bakke Foss (6. februar 2018) *Slår alarm om utviklingen i Norges største ankeinstans*. Intervju med blant annet direktøren i Borgarting lagmannsrett og riksadvokaten, Aftenposten.

30) Påtalemyndigheten i Norge består av riksadvokaten, statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet. Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for straffesaksbehandling, og riksadvokaten og statsadvokatene utgjør Den høyere påtalemyndighet i Norge. I de fleste saker er det påtalemyndigheten i politiet som avgjør tiltalebeslutningen, men for en del alvorlige lovbrudd er tiltalekompetansen lagt til statsadvokaten eller riksadvokaten. Dette er regulert i straffeprosessloven kapittel 7. <http://www.riksadvokaten.no/om-oss/> [hentdato 5. april 2019].

31) Straffeprosessloven *Kort om loven*.

32) Domstoladministrasjonens sider på internett.

Figur 2 Illustrasjon av saksavvikling i straffesaker (meddomsrettssak) i tingretten



Kilde: Domstoladministrasjonen og straffeprosessloven

Den domfelte eller påtalemyndigheten kan anke tingrettens avgjørelser. Lagmannsretten skal vurdere alle anker, men ikke alle anker fremmes til full ankebehandling. Dersom lagmannsretten nekter å behandle anken, skal den som hovedregel gi en skriftlig beslutning hvor det framgår hvorfor anken ikke ble tatt inn til full ankebehandling. Lagmannsretten kan nekte å fremme anken når den finner det klart at anken ikke vil føre fram. 4. juni 2019 vedtok Stortinget at lagmannsretten skulle få adgang til å vurdere ankenekting i anker over dom i straffesaker med strafferamme over seks år.

I lagmannsretten behandler to fagdommere og fem meddommere meddomsrettsaker. Dette gjelder anker over skyldspørsmålet (bevisanke inntil seks år) og anke over straffeutmåling (begrenset anke) i saker med strafferamme på mer seks års fengsel. Tidligere behandlet tre fagdommere og ti jurymedlemmer skyldspørsmålet i straffesaker med strafferamme over seks år (bevisanke over seks år). Juryordningen ble avvirket 1. januar 2018, og nå behandler to fagdommere og fem meddommere disse sakene.

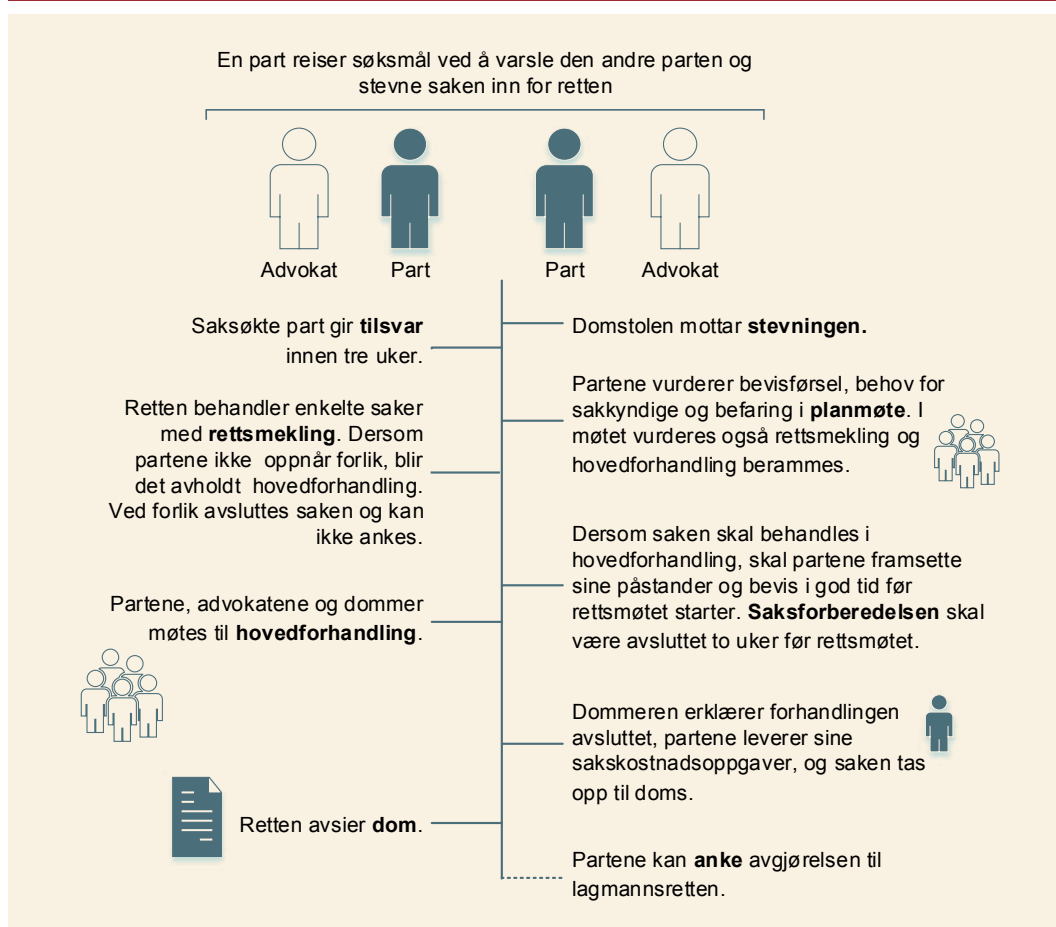
Lagmannsretten behandler også begrensede anker der det er anke over tingrettens lovanvendelse, saksbehandling eller straffeutmålingen i saker med inntil seks års fengsel (fagdommersak som tre fagdommere behandler). I tillegg behandler lagmannsretten anker over kjennelser og beslutninger i straffesaker. Disse er det også tre fagdommere som behandler.

Sivile saker

Dersom partene i sivile tvister ikke kommer til enighet, kan de bringe tvisten inn for tingretten. I tvistesaker kan saksøker reise søksmål ved saksøktes alminnelige

verneting (rettskrets), og for fysiske personer er dette der de har bopel.³³ Når stevningen er kommet inn for retten, undersøker dommeren om den oppfyller kravene i loven. Dersom dette ikke er tilfelle, avvises saken om feilen ikke kan rettes. Når saksøker har sendt stevning til den saksøkte part, og saksøkte part har sendt tilsvaer, skal domstolen legge en plan for den videre behandlingen av saken etter å ha drøftet dette med partene. Dette kan gjøres i et planmøte. Dersom partene ønsker det, kan retten gjennomføre rettsmekling. Dersom saken forlikes gjennom rettsmekling, kan partene ikke anke til lagmannsretten. Dersom partene ikke oppnår forlik, behandles saken i hovedforhandling. I sivile saker består retten som regel av én dommer. Hvis det er nødvendig med særlig innsikt på et fagfelt kan retten settes med to fagkyndige meddommere. Etter hovedforhandling avvises det dom.³⁴ Figur 3 viser saksforløpet i en sivil sak ført etter allmennprosess.

Figur 3 Illustrasjon på saksavvikling i sivile saker i tingretten med hovedforhandling



Kilde: Domstoladministrasjonen

Dersom tvistesummen er lavere enn 125 000 kroner³⁵, behandles saken etter småkravprosess. Saker der tvistesummen er over 125 000 kroner eller som omhandler ikke-økonomiske verdier kan også behandles som småkrav, forutsatt at partene er enige om dette og retten mener det er forsvarlig. Saken skal sluttbehandles muntlig i et rettsmøte. Dette gjennomføres etter samme modell som en hovedforhandling i en sivil sak med allmennprosess, men retten har større adgang til å forenkle behandlingen.³⁶ I Prop. 133 L (2018–2019) *Endringer i tvisteloven (verdigransene)* er det foreslått

33) Tvisteloven § 4-4.

34) Domstoladministrasjonens sider på internett.

35) Justis- og beredskapsdepartementet har forslått å heve beløpet til 250 000 kroner, jf. Prop. 133 L (2018–2019).

36) Domstoladministrasjonens sider på internett.

obligatorisk forliksbehandling i saker med tvistesum mellom 125 000 kroner og 200 000 kroner. Dette kan redusere sakstilførselen til tingrettene. I tillegg til tvistesaker omhandler sivile saker også skjønnsaker, tvangssalg, gjeldsordningssaker, konkursbehandling, skiftesaker og saker om midlertidig sikring.

En dom avsagt i tingretten kan ankes til lagmannsretten. Som regel er det tre fagdommere som behandler de sivile sakene i lagmannsretten, men enkelte sakstyper skal også ha meddommere. Hovedforhandlingene foregår stort sett på samme måte som i tingretten. I tillegg behandler lagmannsrettene anker over kjennelser og beslutninger i sivile saker og førsteinstans- og overskjønnsaker.

4.1.2 Domstolstrukturen

I perioden 2001–2009 ble antallet tingretter redusert fra 92 til 66 etter vedtak i Stortinget. Av St.meld. nr. 23 (2000–2001) *Førsteinstansdomstolene i fremtiden* framgår det at Justisdepartementet mente at framtidig domstolstruktur måtte baseres på en avveining mellom domstolenes framtidige minimumsstørrelse, reisetiden til domstolene, samsvaret mellom domstolstrukturen og endringer i sysselsettings- og pendlingsmønsteret og en domstolstruktur som frigjør ressurser.³⁷ Departementet anbefalte en minstestørrelse for en domstol på fire dommerårsverk og tre funksjonårsverk, og en absolutt minimumsbemanning på to dommerårsverk og to funksjonårsverk. I behandlingen av meldingen sa justiskomiteen seg enig med Justisdepartementet i at domstolene burde ha minst fire dommerårsverk og at minimumsstørrelsen på en domstol må være minst to dommerårsverk, fordelt på en embetsdommer og én dommerfullmektig. Komiteen var videre enig i departementets vurdering av om å ha en bemanning på minst tre funksjonårsverk var hensiktsmessig, og at en minimumsbemanning på to funksjonårsverk virket rimelig. Komiteen sluttet seg til at antallet små domstoler fremdeles måtte være relativt høyt av hensyn til demografiske og geografiske forhold.³⁸

I Prop. 1 S (2015–2016) foreslo regjeringen å slå sammen flere tingretter. Regjeringen ønsket større tingretter for å lette avviklingen av ressurskrevende saker og for å møte de krav og faglige utfordringer samfunnet vil stille i fremtiden. Ifølge regjeringen har sakene blitt mer komplekse og små domstoler er sårbare for de utfordringene som mer komplekse saker og kapasitetskrevende saker utgjør.³⁹ Dette ble imidlertid stanset av justiskomiteen, som blant annet mente dette ikke var hensiktsmessig på grunn av endringene som var planlagt i påtalemyndigheten.⁴⁰ Justiskomiteen åpnet derimot for at tingretter kan slås sammen dersom det er lokal enighet om strukturendring.

Straffeprosessloven og tvisteloven regulerer hvilken domstol som skal behandle den enkelte sak. Både Justis- og beredskapsdepartementet og styreleder og direktør i Domstoladministrasjonen peker i intervju på at dette er en rigid ordning som gjør det vanskelig å omfordele ressurser mellom domstolene og kanalisere dommerressursene dit det er behov. Disse peker videre på at ordningen kan medføre en uforholdsmessig høy saksinnangang for enkelte domstoler.

I 2017 oppnevnte regjeringen et utvalg – Domstolkommisjonen – som blant annet skal utrede hvordan domstolene bør organiseres for å være best mulig rustet til å ivareta forventninger om effektivitet og kvalitet samt uavhengighet gjennom endrede samfunnsforhold. Utvalget skal levere en delutredning om struktur innen 1. oktober 2019 og endelig utredning innen 11. august 2020.⁴¹

37) St.meld. nr. 23 (2000–2001) *Førsteinstansdomstolene i fremtiden*, s. 112.

38) Innst. S nr. 242 (2000–2001) s. 9.

39) Prop. 1 S (2015–2016) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 43.

40) Innst. 6 S (2015–2016) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5)*, s. 20.

41) Prop. 1 S (2018–2019) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 86.

4.2 Justis- og beredskapsdepartementets og Domstoladministrasjonens oppfølging av domstolene

4.2.1 Justis- og beredskapsdepartementets rolle

Det følger av Grunnloven § 95 at domstolene er uavhengige. Justis- og beredskapsdepartementet har et viktig styringsvirkemiddel gjennom lov, men det har ikke instruksjonsmyndighet overfor verken Domstoladministrasjonen, den enkelte domstol eller den enkelte dommer. Justis- og beredskapsdepartementet har gjennom økonomibestemmelsene i staten et overordnet ansvar for at domstolvirksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Justis- og beredskapsdepartementet påpeker i intervju at det har en overordnet rolle i forbindelse med budsjett, men at det er Domstoladministrasjonens hovedansvar å følge opp at domstolene når Stortingets mål. Dette må imidlertid veies opp mot Grunnloven § 95. Departementet følger for øvrig opp at det rapporteres på om de øremerkede midlene fra Stortinget blir benyttet som forutsatt.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler i intervju at Domstoladministrasjonen styrer administrasjonen av domstolene på en god måte. Både Domstoladministrasjonen og departementet uttrykker i intervju at de opplever sine roller og ansvarsforhold som tilstrekkelig avklart.

4.2.2 Dialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen

Justis- og beredskapsdepartementet utarbeider årlig et tildelingsbrev til Domstoladministrasjonen. Det følger av de siste års tildelingsbrev at Domstoladministrasjonen skal jobbe mot det overordnede målet for justis- og beredskapssektoren om en mer effektiv straffesakskjede, og det vises til Stortingets behandling av Prop. 1 S vedrørende de generelle retningslinjene for Domstoladministrasjonens virksomhet det enkelte år. I tildelingsbrevene framgår det også at styret for Domstoladministrasjonen og statsråden skal avholde kontaktmøter, i tillegg til at Domstoladministrasjonen og statsråden skal avholde kontaktmøter på administrativt nivå.

Domstoladministrasjonen ble i 2018 bedt om å rapportere skriftlig i forkant av kontaktmøtene mellom departementet og Domstoladministrasjonen om framdrift, eventuelle avvik, risiko og gevinstrealisering for prosjektet Digitale domstoler og implementering av Lovisa i Høyesterett. Domstoladministrasjonen skal også rapportere i henhold til gitte frister om saksavvikling.

Gjennom behandlingen av budsjettproposisjonen for 2019 fikk Domstoladministrasjonen nye føringer fra Stortinget. Disse innebærer at de skal sørge for effektiv ressursutnyttelse gjennom felles praksis og større satsing på aktiv saksstyring og utnyttelse av de mulighetene som allerede er i lovverket.

Domstoladministrasjonen rapporterer hel- og halvårstall til departementet om saksinngang, saksavvikling og saksbehandlingstid for domstolene samlet og for den enkelte domstol. Den gjennomgår rapporteringen i møtene med departementet. Domstoladministrasjonen og Justis- og beredskapsdepartementet har for øvrig hatt dialog om hva det skal rapporteres om og hvilke områder departementet skal følge opp. Domstoladministrasjonen mottar ingen skriftlig tilbakemelding fra departementet på rapporteringen. Dette følger av intervju med Domstoladministrasjonen og departementet.

Ifølge intervju med Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen er det to til tre møter mellom styrelederen og statsråden i året. I tillegg til styreleder deltar nestleder i styret, direktør, økonomidirektør og andre relevante ledere fra Domstoladministrasjonen. Møtene omhandler som regel aktuelle rettspolitiske saker, saksavvikling, ressurser og budsjett, digitalisering av domstolene, struktur, de ulike satsingsforslagene og de store byggeprosjektene. Det er Domstoladministrasjonen som i stor grad setter agenda for møtene, men departementet har vært noe mer aktive i å sette agenda den siste tiden. Departementet har for tiden fokus på gevinstrealisering og Digitale domstoler.

Domstoladministrasjonen og Justis- og beredskapsdepartementet har også dialog om behov for regelverksutvikling. Ifølge departementet er regelverksutvikling et av deres viktigste tiltak for å bidra til effektivisering av domstolene. Dette handler blant annet om å tilpasse regelverket til bruk av nye digitale løsninger i domstolene.⁴²

Domstoladministrasjonen og departementet avholder også møter på administrativt nivå. Det er to formelle og flere uformelle møter hvert år. I tillegg er det et årlig seminar. I de uformelle møtene har det vært særlig oppmerksomhet om store byggeprosjekter og digitalisering av domstolene. Domstoladministrasjonen er helt avhengig av at departementet viderefører og prioriterer dette. Disse prosjektene er også avhengige av en rekke forskrifts- og lovendringer, og både departementet og Domstoladministrasjonen har tatt initiativ til dette. Kontakten og samarbeidet mellom Domstoladministrasjonen og departementet har økt i omfang de siste årene.

4.2.3 Domstoladministrasjonens arbeid og dialog med domstolene

Styret i Domstoladministrasjonen

I henhold til domstoloven § 33 skal et styre lede Domstoladministrasjonen og sørge for at den sentrale administrasjonen av domstolene skjer på en forsvarlig og hensiktsmessig måte. Utover dette er styrets oppgaver lite regulert, ifølge intervju med styreleder. I henhold til styreinstruksjonen skal styret behandle saker av viktighet for Domstoladministrasjonen. Dette inkluderer budsjettforslag for domstolene og Domstoladministrasjonen og fordeling av budsjettmidler innenfor rammer som er fastsatt av Stortinget. Styret skal også gi generelle retningslinjer for Domstoladministrasjonens virksomhet.

Det ble avholdt henholdsvis sju og seks styremøter i 2017 og 2018. En gjennomgang av styreprotokoller fra styremøtene og intervju med styreleder viser at styret orienteres om og fatter vedtak i sentrale saker. Dette gjelder blant annet forslag til budsjett, herunder gjennomføring av ABE-reformen, direktørens resultatkrav og oppnåelse av disse, tertialvis rapportering om økonomi- og virksomhetsstyring, årsrapportering for domstolene, saksavviklingsstatistikk, forslag til tekst til Prop. 1 S, herunder forslag til retningslinjer for Domstoladministrasjonens virksomhet og satsingsforslag for domstolene og etablering av felles ledelse ved flere domstoler (både i tingretter og i jordskifteretter).

I tillegg behandles aktuelle saker fortløpende. Saker som var til behandling i 2017 og 2018 var blant annet; innføring av en ny budsjettmodell for domstolene i 2018, evaluering av en prøveordning med felles ledelse i tingrettene, prosjektet Digitale domstoler og Lovisa, nye mål for saksbehandlingstid, lyd- og bildeopptak i retten, prosjekter i forbindelse med ulike domstolbygg, utrederordningen i lagmannsrettene og sentralisering av lønns- og regnskapsfunksjonen til Domstoladministrasjonen.

42) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen 16. august 2019.

Disponeringsskriv til domstolene

Etter at statsbudsjettet er vedtatt, sender Domstoladministrasjonen et disponeringsskriv til den enkelte domstol. Skrivet redegjør for rammebetingelsene og budsjettet for domstolenes drift, samtidig som det gir noen føringer for driften. I disponeringsskrivene for 2018 ble strukturen endret, og store deler av skrivet ble lagt på intranett. Dette innebærer også at det ble mulig å oppdatere det i løpet av året. Omfanget av rapporteringen fra domstolene ble redusert, og det ble lagt inn lenke til tildelingen av budsjetttrammene for alle domstolene fordelt på hovedposter. I disponeringsskrivet framgår det at dette er et ledd i å gjøre budsjettprosessen mer transparent for domstolene.

Rapportering fra domstolene

Domstoladministrasjonen utarbeider halvårlig og årlig saksavviklingsstatistikk for den enkelte domstol, som de selv henter ut fra fagsystemet Lovisa. Denne gjøres tilgjengelig for domstolene på intranettet.

Elektroniske rapporteringsskjema har gjort rapporteringen fra domstolene enklere de siste årene. Rapporteringsskjemaene for 2018 omhandlet helse, miljø og sikkerhet (HMS), sikkerhet og beredskap, budsjett og regnskap, kompetansearbeid, service- og tjenesteutvikling, prosjektet Digitale domstoler og likestilling. Når det gjelder Digitale domstoler, ble det etterspurt informasjon om antallet digitale rettsmøter i sivile saker og straffesaker og hva som oppleves som den største utfordringen eller det største hinderet for domstolen for å kunne oppnå god effekt av nye digitale arbeidsmåter og løsninger for digital samhandling. I rapporteringsskjemaene for 2017 var det også spørsmål om bruk av tolker, sakkyndige, bruk av veilederen for behandling av foreldretvister og generelt om gjennomføring av tiltak med sikte på bedre ressursutnyttelse og mer effektiv drift.

Det er frivillig om domstolene vil utarbeide egne årsrapporter i tillegg til den rapporteringen de gir til Domstoladministrasjonen. Revisjonen har gjennomgått et utvalg årsrapporter i perioden 2016–2018 fra tingrettene og lagmannsrettene, og oppmerksomheten i rapportene har vært rettet mot saksavviklingen og kommentarer til denne, endringer i saksporfølgen, utviklingen i restanser samt forhold rundt økonomi og bemanning.

Rapporteringen fra domstolene og saksavviklingsstatistikken sammenstilles og rapporteres til styret. Ifølge styret i Domstoladministrasjonen er årsrapportene en sentral del av styringsdialogen mellom domstolene og Domstoladministrasjonen.⁴³

Tilbakemeldinger fra Domstoladministrasjonen til domstolene

Domstoladministrasjonen gir skriftlige tilbakemeldinger på årsrapportene fra domstolene. Revisjonen har gjennomgått et utvalg tilbakemeldinger som ble gitt for årsrapportene til tingrettene og lagmannsrettene i 2016 og 2017. Tilbakemeldingene er i hovedsak på én side, og de omhandler i hvilken grad den enkelte domstol når målene for saksbehandlingstid for de ulike sakstypene, og mer- eller mindreforbruk i regnskapet.

Domstoler som når målene for saksbehandlingstid, får tilbakemelding om å «fortsette det gode arbeidet». Domstoladministrasjonen framhever også at den er innforstått med at bemanningsreducerende tiltak kan få konsekvenser for saksavviklingen. Tingrettene som ikke når målene for saksbehandlingstid, får tilbakemelding om å se nærmere på hva de kan gjøre innenfor den tildelte rammen, og å foreslå eventuelle andre tiltak som bør gjennomføres for at domstolen skal overholde målene for gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Domstoladministrasjonen varsler også at den vil følge nøye med

43) Styreprotokoll etter styremøte 11.–12. juni 2018 i Domstoladministrasjonen.

på saksinngangen og saksavviklingen. Domstoladministrasjonen gir også tilbakemeldinger om spesielle forhold dersom det har vært dialog med enkelte domstoler, for eksempel om lokaler. Enkelte av domstolene som er intervjuet, uttaler at de i begrenset grad får tilbakemeldinger og oppfølging av forhold som blir påpekt i rapporteringen.

I tillegg til å gi skriftlige tilbakemeldinger på rapporteringen avholder Domstoladministrasjonen ulike møter med domstolene. To ganger årlig avholder førstelagmennene et samlet møte med Domstoladministrasjonen, og det samme gjør sorenskriverne. Domstoladministrasjonen arrangerer også lederdialog for domstollederne i lagmannsrettene og de ti største tingrettene. Tema på møtene er blant annet ressursbruk, årsrapportering, ny strategisk plan og prosjektet Digitale domstoler. I intervjuer påpekte enkelte domstoler at de savner mer dialog om utfordringene i den enkelte domstol i det årlige møtet med domstolene og Domstoladministrasjonen. Domstoladministrasjonen uttaler i intervju at de i de årlige møtene først og fremst vektlegger tema som er aktuelle for alle domstolene. Domstolene får også anledning til å komme med innspill til programmet. Det faller utenfor rammene for disse møtene å behandle enkelt-domstoler. Domstoladministrasjonen forsøker å ha en lav terskel for å ha møter med enkelt-domstoler om konkrete utfordringer.

4.2.4 Bevilgninger til justissektoren

Tabell 2 Utvikling i driftsutgifter i justissektoren, milliarder kroner

	2010*	2010-beløp i 2018-kroner**	2018***	Prosentvis endring (i 2018-kroner)
Rettsvesen	2,1	2,5	2,9	17 %
Kriminalomsorg	3,6	4,2	5,0	18 %
Politi og påtale	12,2	14,4	19,2	34 %

Kilde: Prop. 1 S (2011–2012) og Prop. 1 S (2018–2019)

* Regnskapstall

** Omregnet ved bruk av Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks

*** Saldert budsjett for 2018

Siden 2010 har driftsutgiftene i rettsvesenet økt med 17 prosent, i kriminalomsorgen har de økt med 18 prosent, mens de i politi og påtale har økt med 34 prosent, se tabell 2.⁴⁴ Det vil si at driftsutgiftene i politiet prosentvis har økt langt mer enn i både rettsvesenet og kriminalomsorgen.

44) Driftsutgiftene er hentet fra programkategoriene 06.20 (rettsvesen), 06.30 (kriminalomsorg) og 06.40 (politi og påtale). Driftsutgiftene hentes fra postgruppe 01-23 i 2010 og postgruppe 01-25 i 2018.

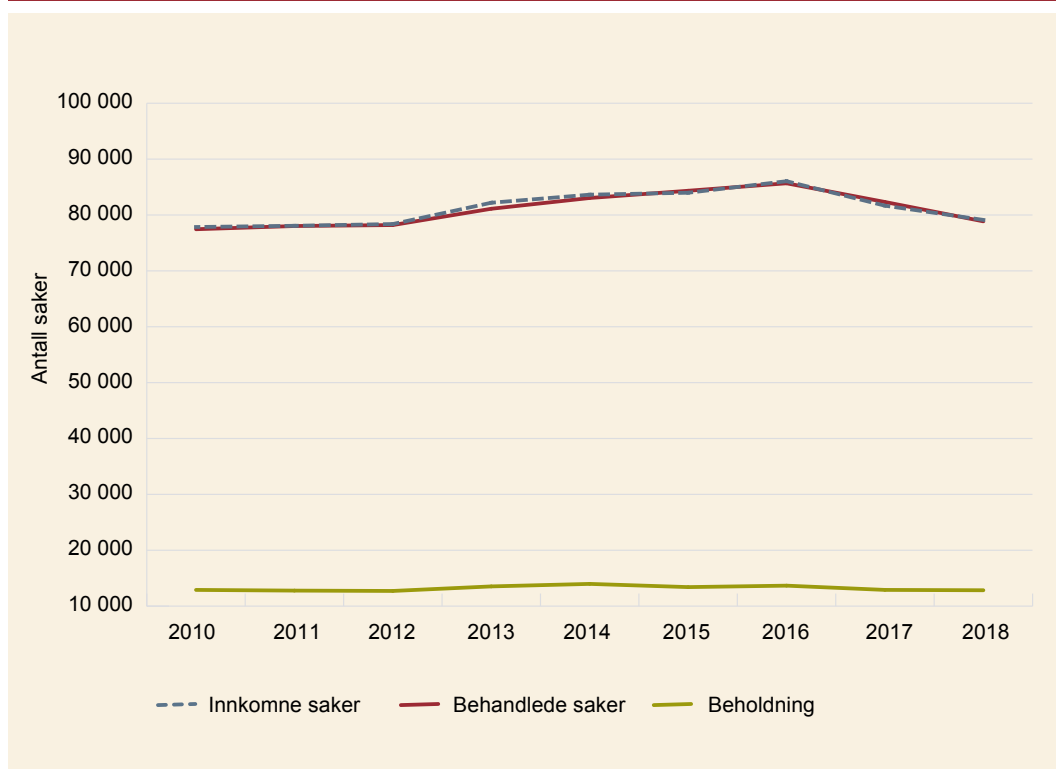
5 Stortingets mål for saksbehandlingstid og effektivitet

5.1 Saksbehandlingstiden i tingrettene

5.1.1 Saksavvikling i tingrettene

Figur 4 viser tingrettene saksavvikling i perioden 2010–2018 målt i antall innkomne saker, behandlede saker og saker i beholdning ved utgangen av året.

Figur 4 Tingrettene saksavvikling i straffesaker og tvistesaker i perioden 2010–2018

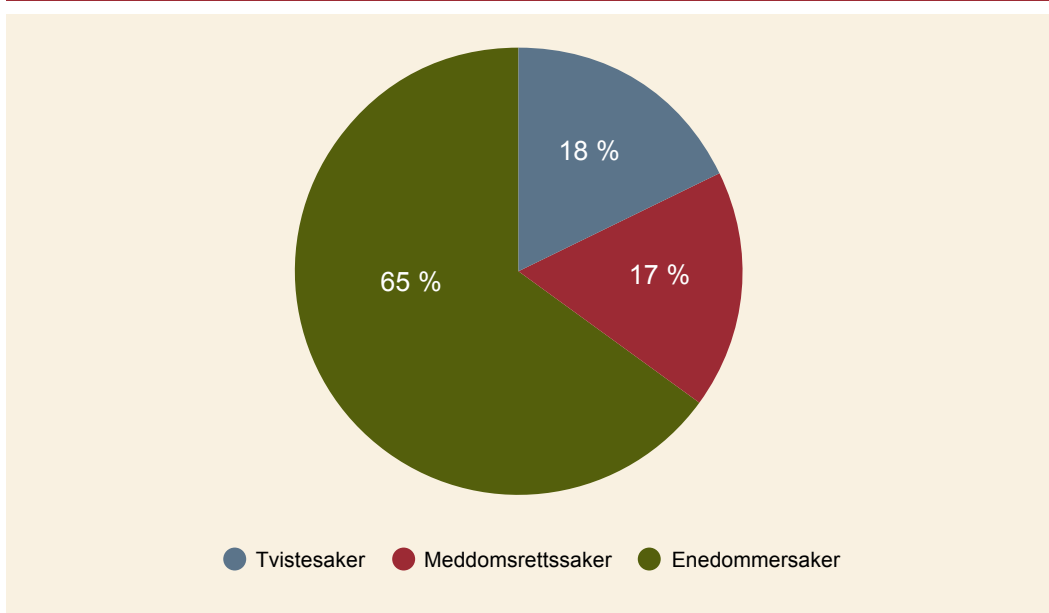


Kilde: Domstoladministrasjonens årsstatistikk

Det har samlet sett kommet inn færre saker til tingrettene i 2017 og 2018 etter flere år med økning, se figur 4. Antallet behandlede saker har fulgt utviklingen i innkomne saker. Også innenfor hver av sakstypene har antallet innkomne og behandlede saker vært relativt likt. Det var særlig økningen i enedommersaker som bidro til veksten fram til 2016.⁴⁵ Beholdningen av saker ved utgangen av året har holdt seg forholdsvis stabil i perioden 2010–2018.

45) Det tar betydelig kortere tid å behandle enedommersakene sammenlignet med de andre sakstypene fordi disse er mindre ressurskrevende, se vedlegg 1.

Figur 5 Andel innkomne saker til tingrettene etter sakstype i 2018



Kilde: Domstoladministrasjonens årsstatistikk

Figur 5 viser at 82 prosent av de innkomne sakene til tingrettene i 2018 var straffesaker, fordelt på meddomsrettssaker og enedommersaker. I 2018 kom det inn 51 132 enedommersaker til tingrettene, noe som var en reduksjon på 6 prosent sammenlignet med 2016. Det kom inn 13 425 meddomsrettssaker, en nedgang på 13 prosent sammenlignet med 2016.

Flere av de intervjuede tingrettene peker på at nærpolitireformen har ført til at politidistriktene sender over færre saker til domstolene. Eksempelvis oversendte Øst politidistrikt, som er landets nest største politidistrikt, 19 prosent færre meddomsrettssaker til tingrettene første halvår i 2018 sammenlignet med samme periode i 2017.⁴⁶ Ved utgangen av 2018 hadde politiet nasjonalt knapt 41 000 ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 3 måneder (restanser), noe som tilsvarte en økning på 4,4 prosentpoeng sammenlignet med utgangen av 2017.⁴⁷

18 prosent av de innkomne sakene til tingrettene i 2018 var tvistesaker, jf. figur 5. Dette tilsvarte 14 564 saker, noe som var 11 prosent færre saker enn i 2016. Omkring 10 prosent var saker etter småkravprosessen. Tvistesakene kan være mer tid- og ressurskrevende å behandle enn de andre sakstypene, se mer i vedlegg 1.

Tingrettene behandler i tillegg i underkant av 40 000 andre sivile saker årlig. Det har bare vært mindre endringer i antallet slike saker i perioden 2010–2018. Fram til ansvaret for borgerlige vigsler ble overført til kommunene 1. januar 2018, utførte domstolene i tillegg omkring 8000 vigsler hvert år.

5.1.2 Utvikling i saksbehandlingstid i straffesaker

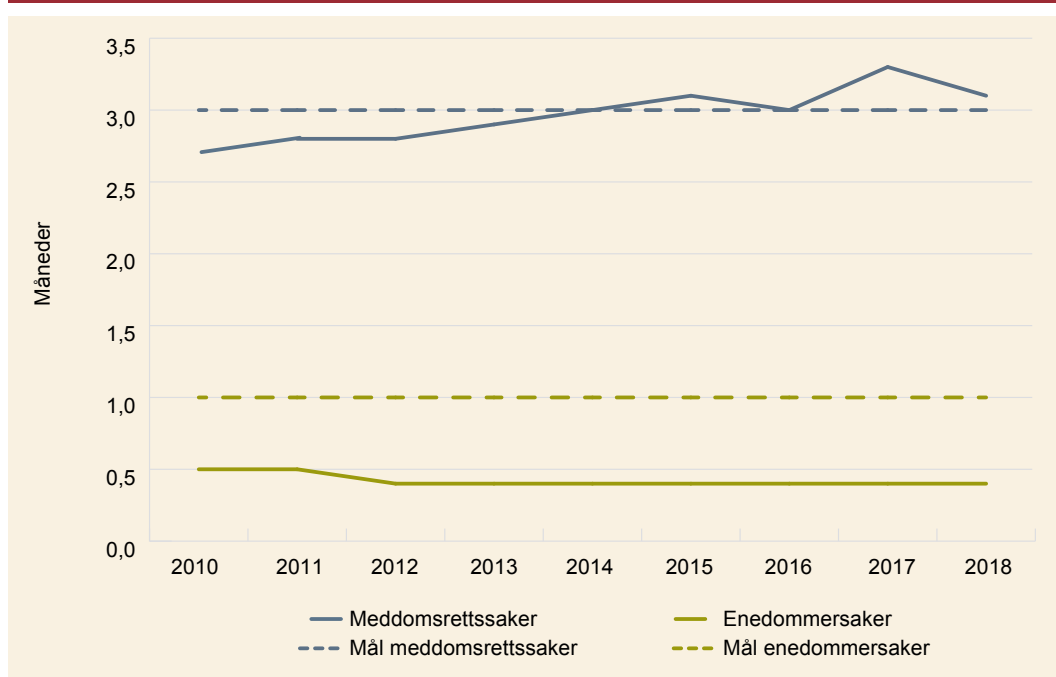
Utvikling i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i straffesaker

For straffesakene er Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid tre måneder for meddomsrettssaker og én måned for enedommersaker.

46) Øst politidistrikt (2018) *Vedrørende rapport etter inspeksjon/tilsyn av spesialseksjonen – påtale og felles enhet for etterretning og etterforskning*, s. 24 [hentedato 1. oktober 2018].

47) Direktoratet for forvaltning og ikt (2019) *Evaluerer av nærpolitireformen, statusrapport 2018*.

Figur 6 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for straffesaker i tingrettene i perioden 2010–2018



Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Figur 6 viser at tingrettene i meddomsrettssakene har nådd Stortingets mål om gjennomsnittlig saksbehandlingstid fram til 2014. I 2015–2018 hadde tingrettene samlet sett en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som var lik eller litt lengre enn Stortingets mål. I 2018 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på 3,1 måneder.

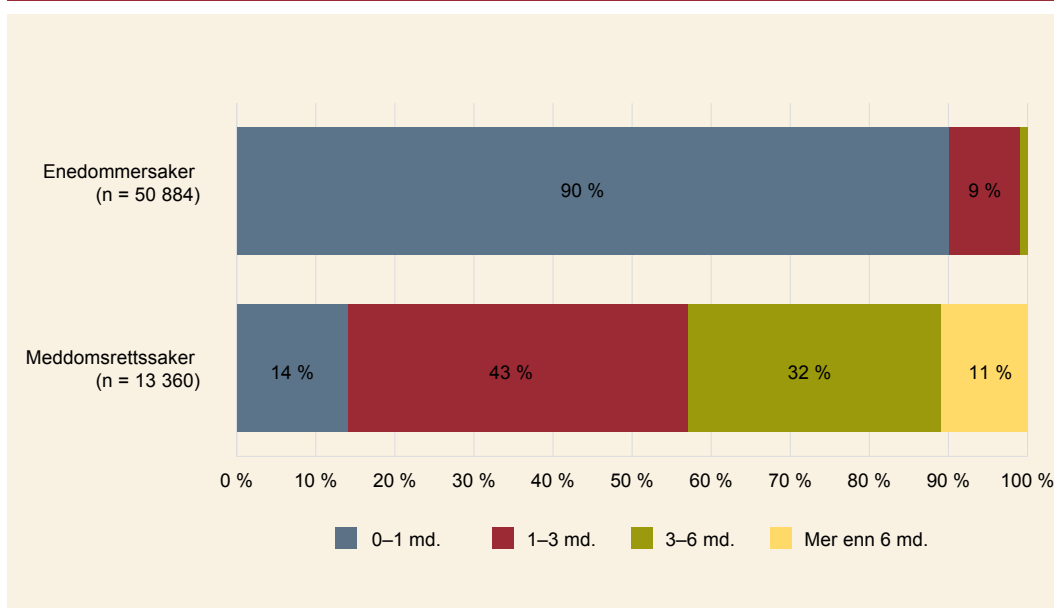
20 av 62 tingretter nådde ikke Stortingets mål i meddomsrettssakene i 2018. Det var seks færre enn året før. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for seks av tingrettene var mer enn én måned lengre enn målet på tre måneder. Bergen tingrett hadde den lengste gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i 2018 med seks måneder.

I perioden 2010–2018 har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for enedommersakene vært stabil og langt kortere enn målet på én måned. I 2018 var saksbehandlingstiden på 0,4 måneder. Alle tingrettene nådde Stortingets mål for enedommersaker i 2018, bortsett fra Nord-Gudbrandsdal tingrett, som hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 1,1 måned.

Saksbehandlingstid i straffesaker målt i tidsintervaller

En annen måte å analysere saksbehandlingstiden på er å undersøke hvor mange saker tingrettene behandler innenfor ulike tidsintervaller.

Figur 7 Prosentvis fordeling av saksbehandlingstiden i straffesaker i tingrettene i 2018



Kilde: Analyse av data fra Lovisa

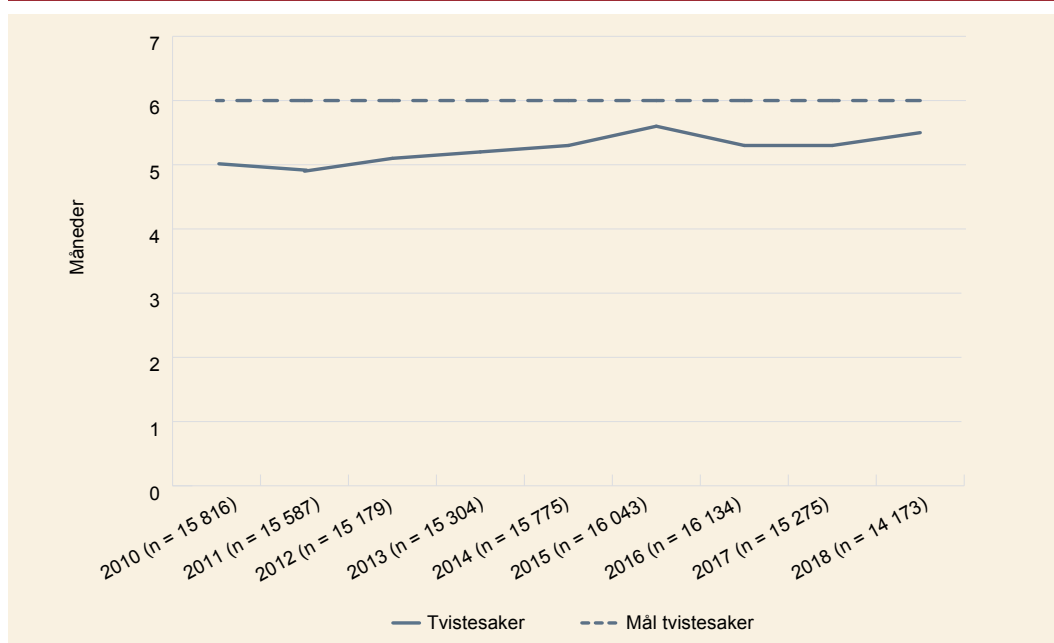
Figur 7 viser at det i tingrettene tok mer enn tre måneder å behandle 43 prosent av meddomsrettssakene i 2018. Andelen økte noe i perioden 2010–2018. For 11 prosent av sakene var saksbehandlingstiden på mer enn seks måneder i 2018, og andelen har doblet seg sammenlignet med 2010.

I perioden 2010–2014 ble 87 prosent av enedommersakene behandlet innen én måned. Deretter økte andelen, og den har fra 2016 ligget på 90 prosent.

5.1.3 Utvikling i saksbehandlingstid i tvistesaker

Utvikling i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i tvistesaker

Figur 8 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for tvistesaker i tingrettene i perioden 2010–2018



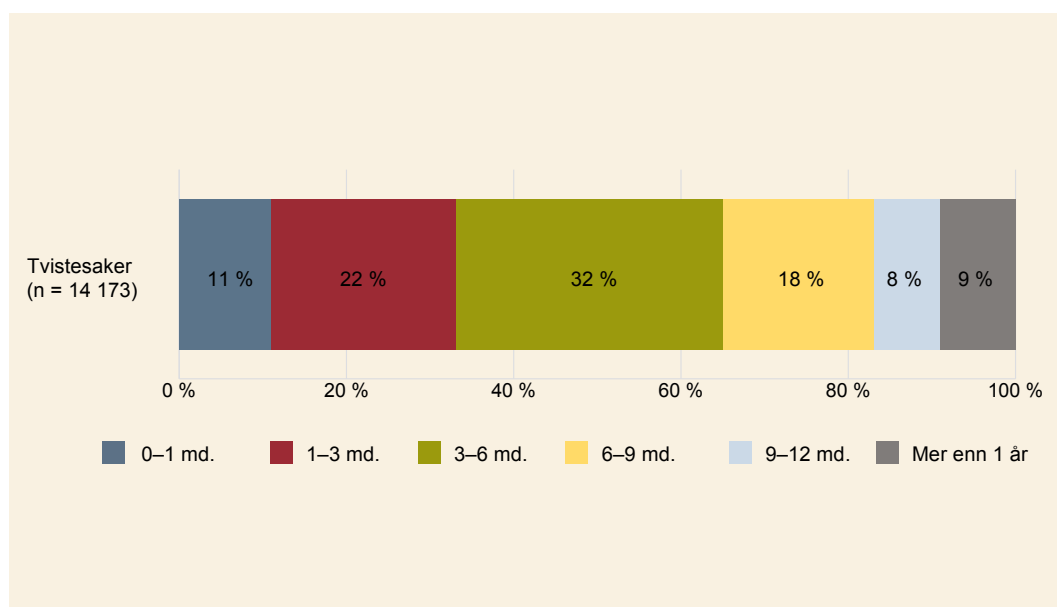
Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Figur 8 viser at tingrettene samlet sett har nådd Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i tvistesakerne på seks måneder i perioden 2010–2018. I 2015 og 2018 var den gjennomsnittlig saksbehandlingstiden på 5,5 måneder, den lengste i perioden.

I 2018 var det 17 tingretter som ikke nådde Stortingets mål for saksbehandlingstid i tvistesakerne. Det var to flere enn året før. For ni av tingrettene var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden mer enn én måned lengre enn målet på seks måneder. Nord-Gudbrandsdal tingrett hadde den lengste gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på 8,7 måneder.

Saksbehandlingstid i tvistesaker målt i tidsintervaller

Figur 9 Prosentvis fordeling av saksbehandlingstiden i tvistesaker i tingrettene i 2018



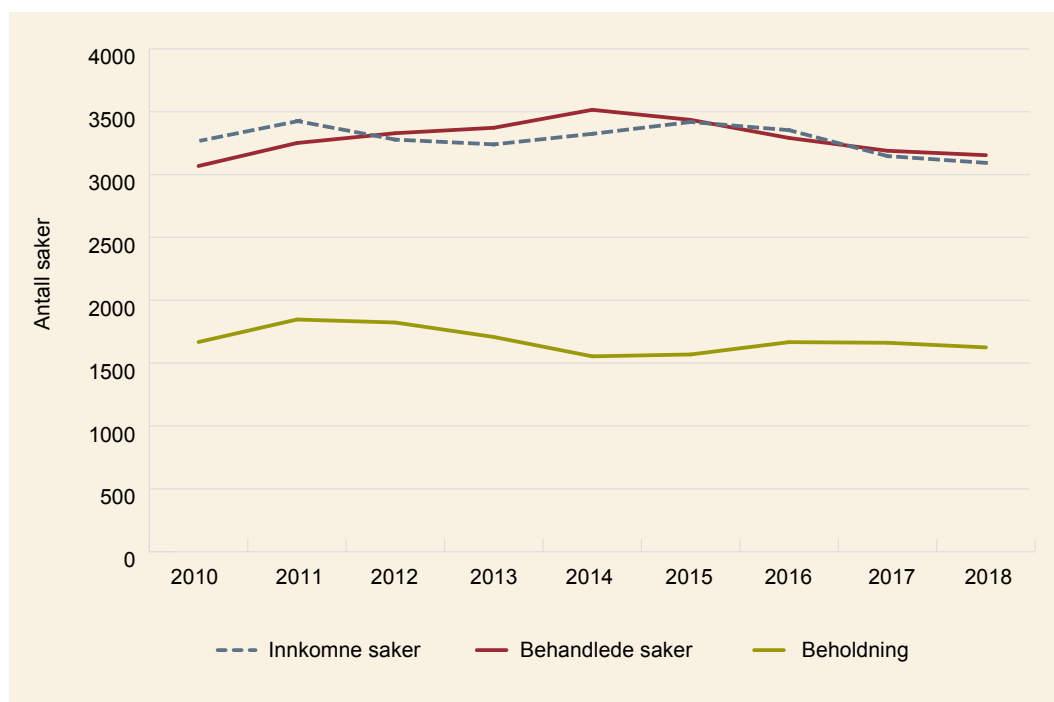
Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Figur 9 viser at det i tingrettene tok mer enn seks måneder å behandle en tredel av tvistesakerne i 2018 (35 prosent). For 9 prosent av sakene var saksbehandlingstiden på mer enn ett år. Det har bare vært mindre endringer i fordelingen av saksbehandlingstiden på ulike tidsintervaller i perioden 2010–2018.

5.2 Saksbehandlingstiden i lagmannsrettene

5.2.1 Saksavvikling i lagmannsrettene

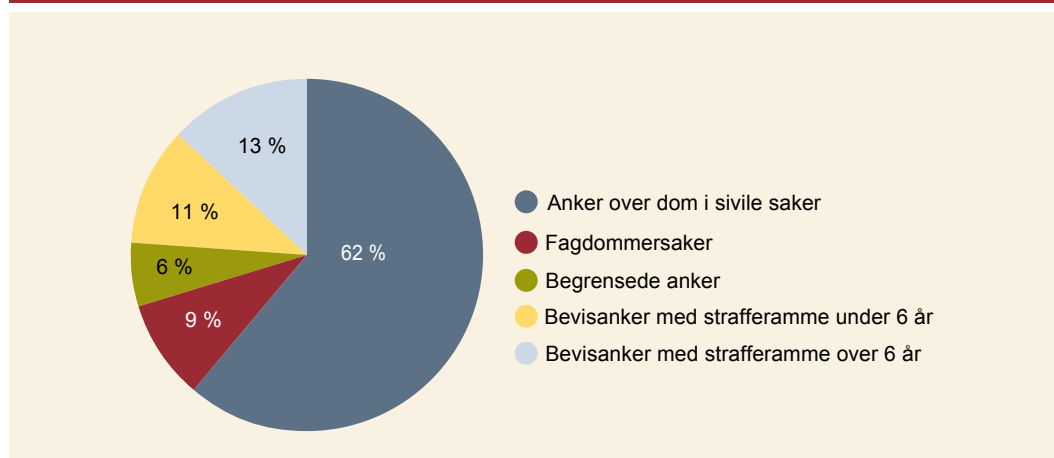
Figur 10 Lagmannsrettene saksavvikling i anker over dom i straffesaker og sivile saker i perioden 2010–2018



Kilde: Domstoladministrasjonens årsstatistikk

Figur 10 viser at det etter 2015 har kommet inn færre anker over dom til lagmannsrettene, og at antallet innkomne og behandlede saker har utviklet seg relativt likt. Også innenfor hver av sakstypene har antallet innkomne og behandlede saker vært relativt likt. I samme periode har beholdningen av saker vært relativt stabil, men den økte noe i 2016.

Figur 11 Andel innkomne anker over dom til lagmannsrettene etter sakstype i 2018



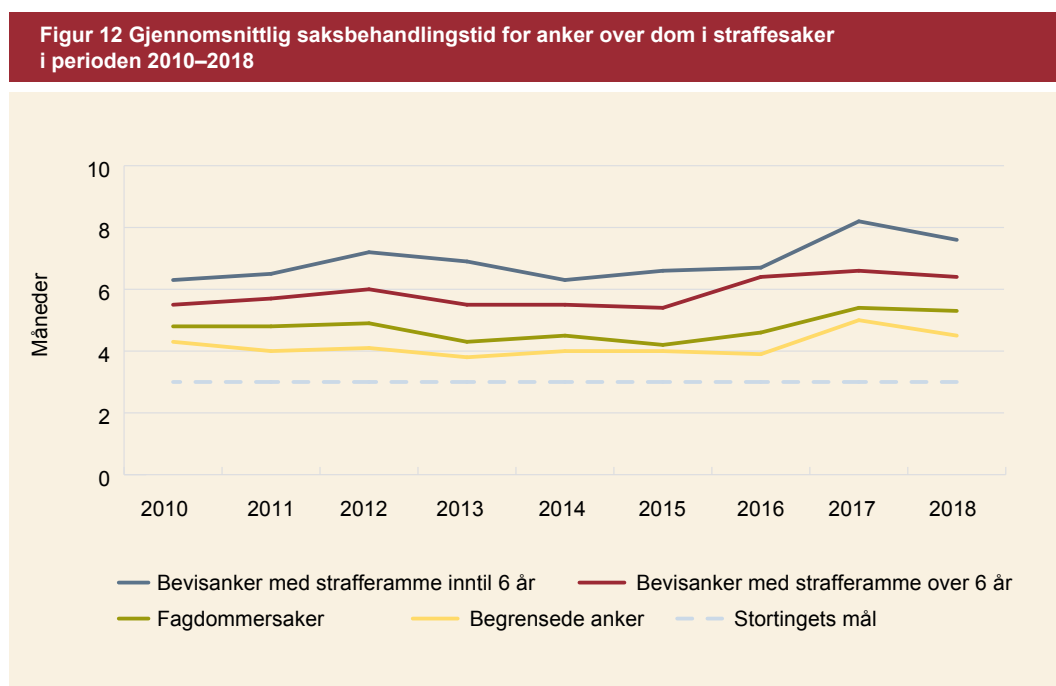
Kilde: Domstoladministrasjonens årsstatistikk

Figur 11 viser at 62 prosent av de innkomne sakene til lagmannsrettene i 2018 var anker over dom i sivile saker, og dette tilsvarte 1921 saker. Antallet innkomne anker over dom i sivile saker ble redusert med 10 prosent fra 2015 til 2018. I 2018 kom det inn 1172 anker over dom i straffesaker, og sammenlignet med 2017 var antallet innkomne saker lavere i alle straffesakstypene, bortsett fra bevisankene med strafferamme over seks års fengsel. Lagmannsrettene behandler i tillegg årlig i underkant av 5000 anker over kjennelser og beslutninger i straffesaker og sivile saker og inntil 200 førsteinstans- eller overskjønnssaker.

5.2.2 Utvikling i saksbehandlingstid i straffesaker

Utvikling i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i anker over dom i straffesaker

For lagmannsrettene er Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid satt til tre måneder for anker over dom i straffesaker. Målet gjelder for hver av de fire sakstypene fagdommersaker, begrensede anker, bevisanker i meddomsrett med strafferamme inntil seks år og over seks år.

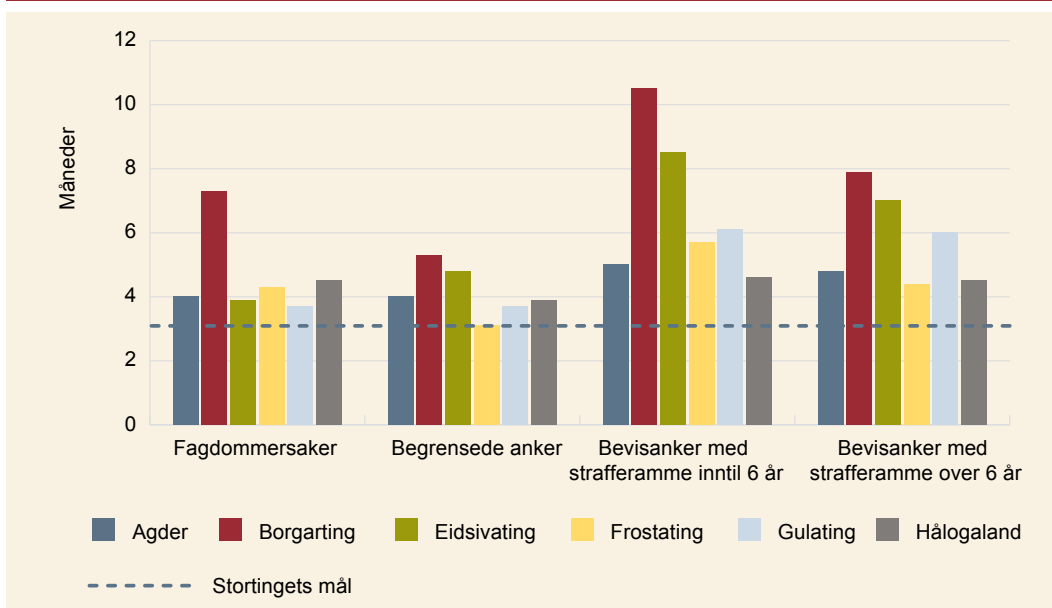


Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Figur 12 viser at lagmannsrettene samlet ikke har nådd Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid på tre måneder for noen av straffesakstypene i perioden 2010–2018. Saksbehandlingstidene økte i 2016 og 2017. I 2018 sank den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i alle sakstypene sammenlignet med 2017.

Bevisanker med strafferamme inntil seks års fengsel var i 2018 lengst fra Stortingets mål, med en saksbehandlingstid på 7,5 måneder. Sammenlignet med året før ble den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden redusert, men var likevel den nest lengste i perioden. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for bevisanker med strafferamme over seks års fengsel var 6,5 måneder, og 5,3 måneder for fagdommersaker. Dette var på samme nivå som i 2017. Saksbehandlingstiden for begrensede anker i meddomsrett var 4,6 måneder i 2018, noe lavere enn året før.

Figur 13 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i anker over dom i straffesaker etter sakstyper i 2018

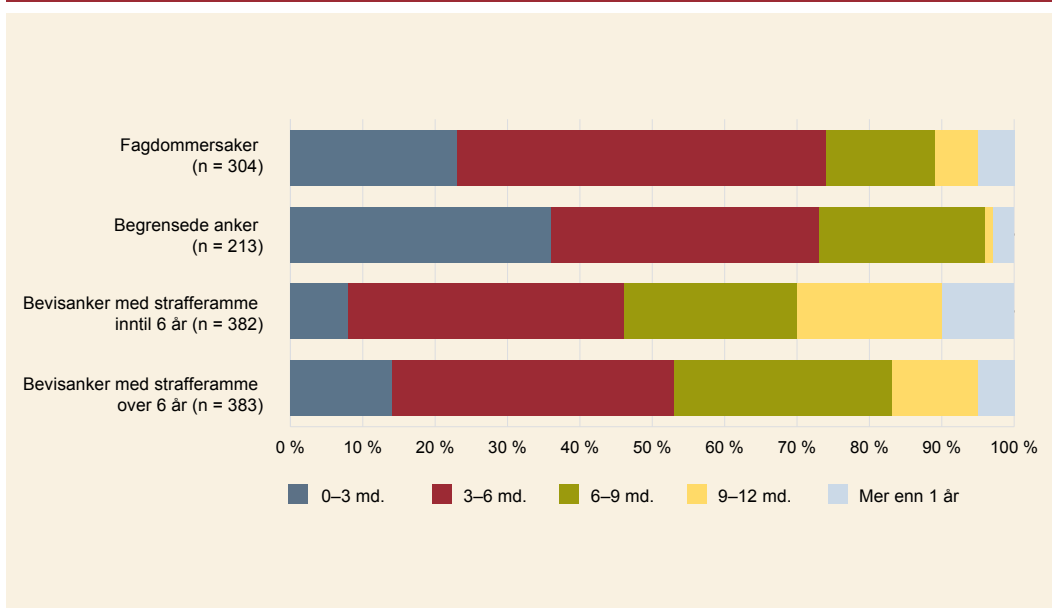


Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Som det framgår av figur 13, har ingen av lagmannsrettene nådd Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i straffesakene i 2018. Dette har vært situasjonen i flere år. Borgarting lagmannsrett har den lengste saksbehandlingstiden i alle sakstypene, men bortsett fra i fagdommersakene var saksbehandlingstiden kortere i 2018 enn året før. De øvrige lagmannsrettene var nærmere å nå Stortingets mål, men i bevisankene med strafferamme både inntil seks år og over seks år har også noen av disse domstolene lange saksbehandlingstider.

Saksbehandlingstid i anker over dom i straffesaker målt i tidsintervaller

Figur 14 Prosentvis fordeling av saksbehandlingstiden i anker over dom i straffesaker etter sakstyper i 2018



Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Av figur 14 framgår det at bevisankene har de høyeste andelene saker med lang saksbehandlingstid. I 2018 hadde over halvparten av bevisankene med strafferamme inntil seks års fengsel en saksbehandlingstid på mer enn seks måneder, og saksbehandlingstiden var mer enn ett år for 10 prosent av sakene. For noe under halvparten av bevisankene med strafferamme over seks års fengsel var saksbehandlingstiden på mer enn seks måneder, og det tok mer enn ett år å behandle 5 prosent av disse sakene. For en firedel av både fagdommersakene og de begrensede bevisankene var saksbehandlingstiden på mer enn seks måneder i 2018, hvorav de fleste ble behandlet i løpet av seks til ni måneder.

Andelene med lang saksbehandlingstid var lavere i alle sakstyper i 2018 enn året før. I 2017 var imidlertid andelene med lang saksbehandlingstid høyere enn i andre år, og andelene i 2018 var derfor mer lik fordelingen i årene før 2017.

Det er også store forskjeller i saksbehandlingstiden mellom lagmannsrettene i de ulike sakstypene. Borgarting lagmannsrett hadde en høyere andel saker med lang saksbehandlingstid i alle sakstypene. Siden Borgarting lagmannsrett behandlet 40 prosent av lagmannsrettens straffesaker i 2018, påvirket deres lange saksbehandlingstid den samlede fordelingen i figur 14. I de andre domstolene ble de fleste sakene behandlet innen ni måneder.

5.2.3 Utvikling i saksbehandlingstid i sivile saker

Utvikling i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i anker over dom i sivile saker

For lagmannsrettene er Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid satt til seks måneder for anker over dom i sivile saker.

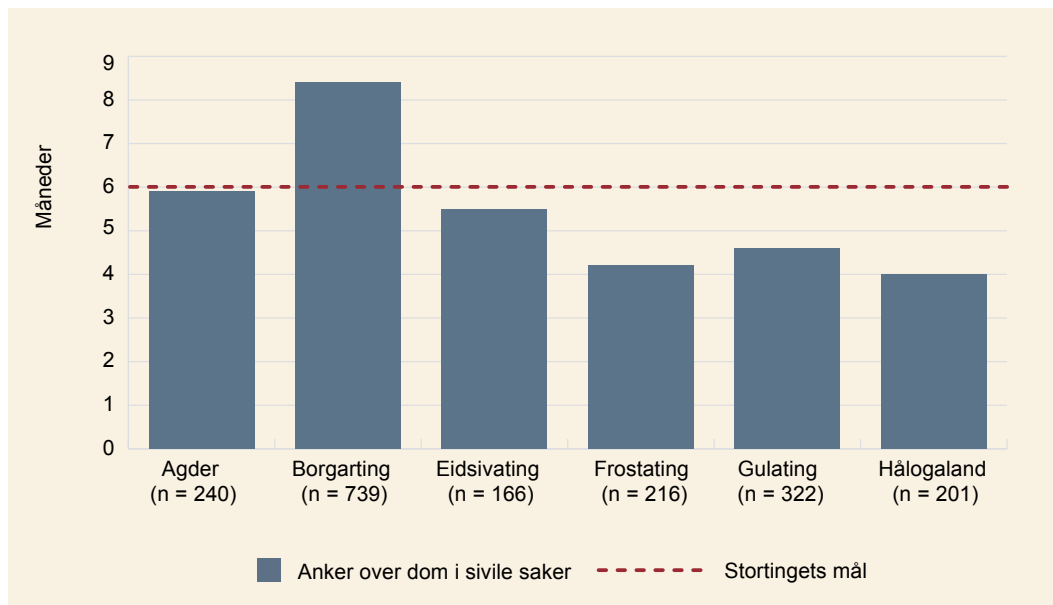
Figur 15 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for anker over dom i sivile saker i perioden 2010–2018



Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Lagmannsrettene nådde samlet sett bare Stortingets mål for saksbehandlingstid i sivile saker i 2010, 2015 og 2016, se figur 15. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden økte fra 2010 til 2013 og var på det høyeste 7,3 måneder i 2013. I 2018 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på 6,2 måneder.

Figur 16 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i anker over dom i sivile saker etter lagmannsretter i 2018



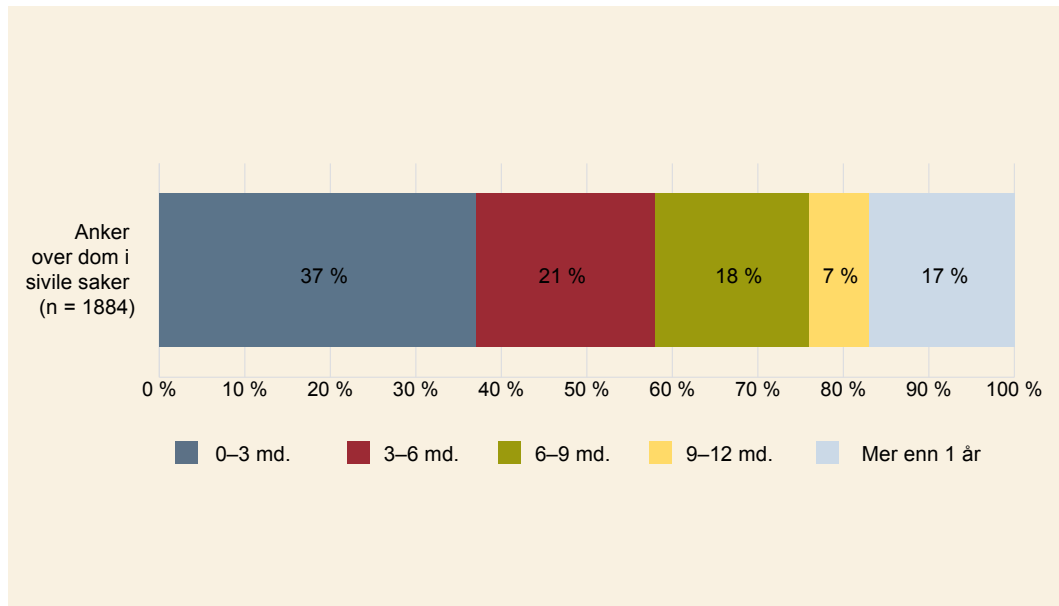
Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Figur 16 viser at det er store forskjeller mellom de ulike lagmannsrettene. Alle lagmannsrettene, bortsett fra Borgarting lagmannsrett, nådde Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i sivile saker i 2018. I Borgarting lagmannsrett var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på 8,4 måneder. Siden Borgarting lagmannsrett behandlet 39 prosent av de sivile sakene i 2018, bidro deres lange saksbehandlingstid til at lagmannsrettene samlet sett ikke har nådd målet. Agder lagmannsrett var like innenfor målet på seks måneder, mens Hålogaland lagmannsrett hadde den korteste saksbehandlingstiden på fire måneder.

De senere årene har det vært størst endring i Borgarting og Gulating lagmannsrett. Borgarting lagmannsrett har vært utenfor målet i flere år, og saksbehandlingstiden økte i både 2017 og 2018. Saksbehandlingstiden i Gulating lagmannsrett har gått ned de senere årene, og fra 2015 var domstolen innenfor målet.

Saksbehandlingstid i anker over dom i sivile saker målt i tidsintervaller

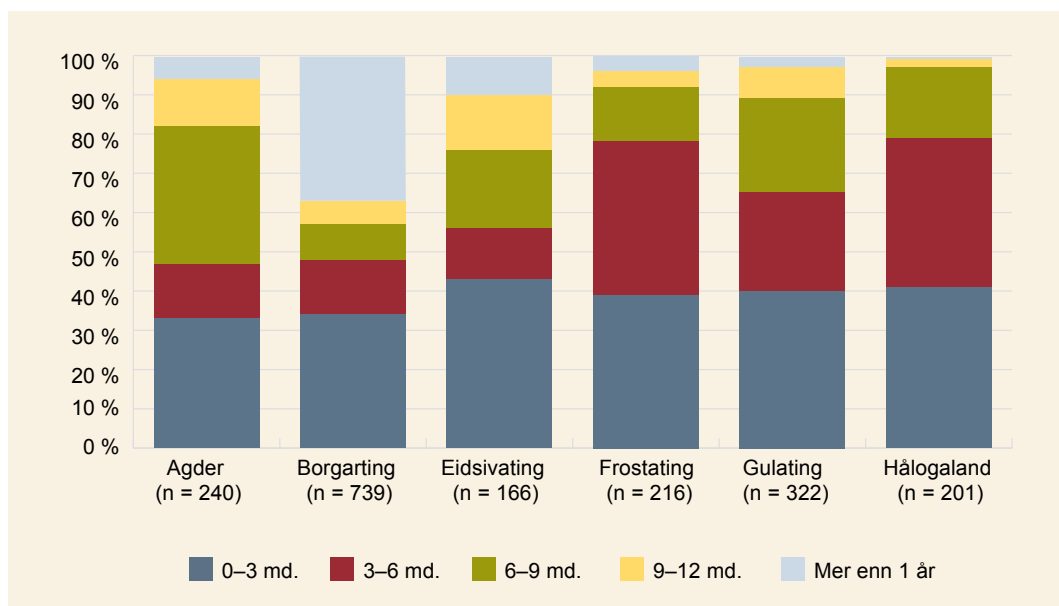
Figur 17 Prosentvis fordeling av saksbehandlingstiden i anker over dom i sivile saker i 2018



Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Figur 17 viser at det i lagmannsrettene tok mer enn seks måneder å behandle 42 prosent av de sivile sakene i 2018. For 17 prosent av sakene var saksbehandlingstiden mer enn ett år, og andelen varierte en del i perioden 2010–2018. Andelen var høyest i 2013 med 22 prosent, og sank deretter fram til 2016. Etter at andelen økte fra 2016 til 2017, har den vært stabil. Andelen sivile saker som blir behandlet innen tre måneder, har økt fra 31 prosent i 2013 til 37 prosent i 2018.

Figur 18 Prosentvis fordeling av saksbehandlingstiden i anker over dom i sivile saker etter lagmannsretter i 2018



Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Det er store forskjeller mellom lagmannsrettene i tiden det tar å behandle sivile saker, se figur 18. I Borgarting lagmannsrett tok det mer enn ett år å behandle en tredel av

sakene, noe som var en vesentlig høyere andel enn i de andre lagmannsrettene. Omkring 80 prosent av sakene ble behandlet innen ni måneder i Agder lagmannsrett og i Eidsivating lagmannsrett, mens en tilsvarende andel saker ble behandlet innen seks måneder i Frostating lagmannsrett og i Hålogaland lagmannsrett. I Gulating lagmannsrett ble to tredeler av sakene behandlet innen seks måneder.

5.3 Effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene

5.3.1 Effektiviseringspotensial i tingrettene

For å undersøke effektiviteten i tingrettene er det gjennomført en effektivitetsanalyse (DEA-analyse), jf. punkt 2.2.1. I analysen er det beregnet hvor mye tingrettene kan øke produksjonen, det vil hvor mange flere saker de kan behandle, uten å øke ressursbruken.

Tabell 3 Fordeling av domstoler som enten er effektive eller har et effektiviseringspotensial i 2018

	Antall tingretter
Effektive	21
0–10 prosent	15
10–20 prosent	10
20–30 prosent	6
30–50 prosent	4
Over 50 prosent	5

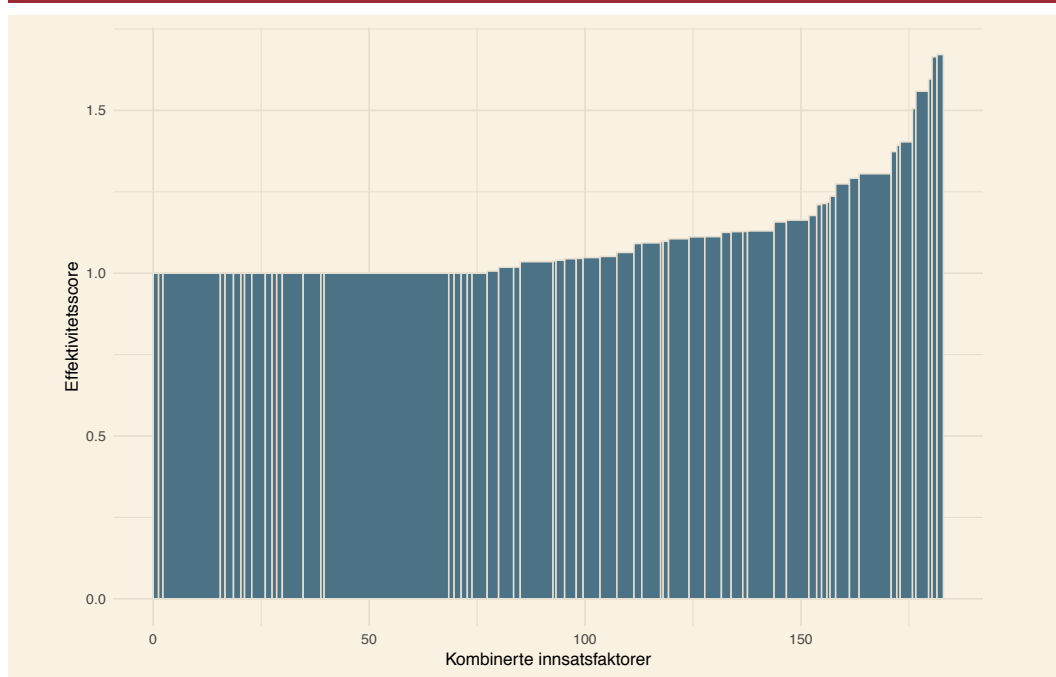
Kilde: Riksrevisjonen

Tabell 3 indikerer at mange tingretter hadde et effektiviseringspotensial i 2018. Fem tingretter hadde over 50 prosent effektiviseringspotensial. Det vil si at disse tingrettene sammenlignet med de mest effektive tingrettene skulle kunne ha produsert 50 prosent flere saker med ressursene de har tilgjengelig. Resultatene viser at fire tingretter skulle kunne produsere mellom 30 og 50 prosent flere saker, seks tingretter skulle kunne ha produsert mellom 20 og 30 prosent flere saker, mens ti tingretter kunne ha produsert mellom 10 og 20 prosent flere saker. Resultatene fra effektivitetsanalysen indikerer at det bør være mulig å øke produksjonen av saker i tingrettene.

I 2018 var det 21 tingretter som kom ut som effektive i analysen. I effektivitetsanalysen måles relativ effektivitet, det vil si at effektivitetspotensialet beregnes ut fra avstanden mellom tingretten og beste observerte praksis. Analysen vil derfor ikke vise om beste observerte praksis kan bli mer effektiv.

Tingrettene varierer i størrelse på rettskrets, saksinngang og -portefølje og antall årsværk. Det er derfor gjennomført ulike analyser av forholdet mellom effektiviseringspotensial og størrelse, se også punkt 7.3.

Figur 19 Sammenheng mellom effektiviseringspotensial og tingrettens størrelse i 2018



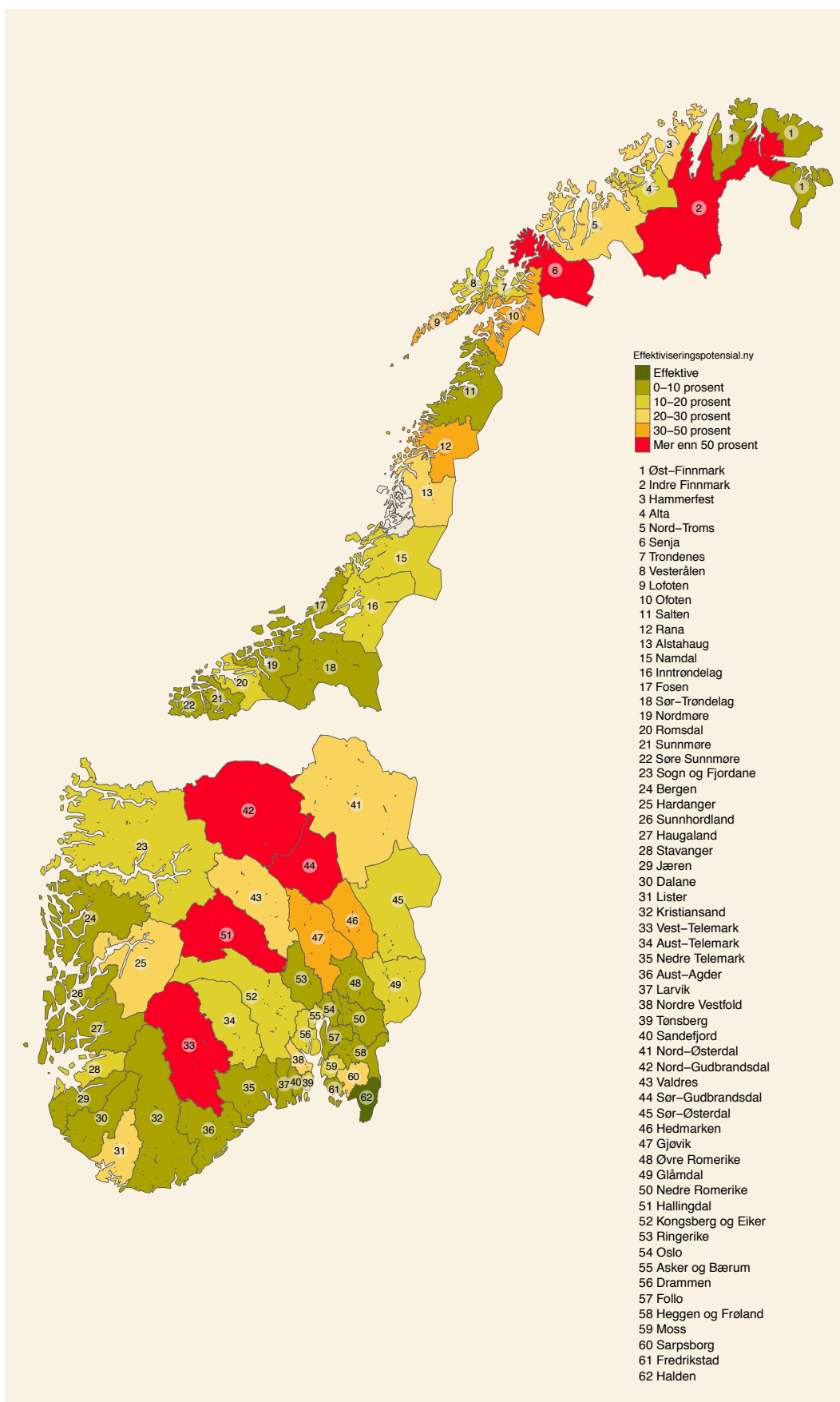
Kilde: Riksrevisjonen

Figur 19 viser forholdet mellom effektiviseringspotensial og tingrettens størrelse i 2018. Stolpenes høyde viser til tingrettens effektiviseringspotensial mens stolpenes bredde reflekterer tingrettens størrelse målt i kombinasjonen av innsatsfaktorer, det vil si antall årsverk og driftskostnader. Tingretter som kom ut som effektive i effektivitetsanalysen, har en verdi på 1, mens tingretter med effektiviseringspotensial har en verdi over 1. Verdien 1,3 tilsier at tingretten har et effektiviseringspotensial på 30 prosent. Domstolene med like verdier er sortert alfabetisk i figuren. Som det følger av figuren, hadde flere av de mindre tingrettene et større effektiviseringspotensial i 2018. Det var imidlertid også flere mindre tingretter som kom ut som effektive.

Figur 20 viser det gjennomsnittlige effektiviseringspotensialet til den enkelte tingrett i perioden 2014–2018.⁴⁸ I perioden var det én effektiv tingrett – Halden tingrett. Halden tingrett er en grensedomstol, og har derfor en høy andel enkle straffesaker (fengslingssaker). 24 tingretter hadde mellom 0–10 prosent effektiviseringspotensial, 16 tingretter hadde mellom 10–20 prosent og 20 tingretter hadde over 20 prosent.

48) Figuren viser tingrettene som eksisterte per 31. desember 2018. Brønnøy tingrett er ikke inkludert i figuren ettersom tingretten ikke er en del av effektivitetsanalysen. Brønnøy tingrett behandler alle mortifikasjonssaker for alle rettskretser. Saksporføljen til tingretten er derfor vanskelig å sammenligne med andre tingretter.

Figur 20 Gjennomsnittlig effektiviseringspotensial i tingrettene i 2014–2018



Kilde: Riksrevisjonen

Det er også undersøkt om effektiviseringspotensialet i den enkelte tingrett har sammenheng med saksbehandlingstiden i tingretten, det vil si om tingretter med et høyt effektiviseringspotensial også har lang saksbehandlingstid og om effektive tingretter har kort saksbehandlingstid. Det ble ikke funnet en tydelig korrelasjon mellom effektivitet og saksbehandlingstid. Det kan også være faktorer som påvirker effektiviteten som vanskelig lar seg kvantifisere, for eksempel kultur og ledelse. I kapittel 6, 7 og 8 gjennomgås andre faktorer som kan påvirke saksbehandlingstiden og effektiviteten.

Utvikling i effektivitet over tid

Det er også gjort effektivitetsanalyser av tingrettene i årene før 2018.

Tabell 4 Samlet effektiviseringspotensial i tingrettene i prosent i perioden 2014–2018⁴⁹

	2014	2015	2016	2017	2018
Effektiviseringspotensial	11,1 %	9,7 %	11,5 %	7,4 %	8,1 %

Kilde: Riksrevisjonen

Av tabell 4 framgår det at effektiviseringspotensialet i tingrettene var høyest i 2016 med 11,5 prosent. I 2018 var effektiviseringspotensialet 8,1 prosent, noe høyere enn i 2017. Se vedlegg 1 for endringer i effektivitet fra år til år i den enkelte tingrett og punkt 7.2.1.

Malmquist-indeksen er benyttet for å undersøke om endringer i effektivitet fra ett år til et annet skyldes faktisk effektivisering over tid, se forklaring i punkt 2.2.2. Indeksen sammenligner produksjonen i to påfølgende år. En indeksverdi større enn 1 vil si at enheten har hatt framgang.

Tabell 5 Endringer i tingrettenes produksjon i perioden 2014–2018

	2014–2015	2015–2016	2016–2017	2017–2018
Produktivitetsendring	1,05	0,99	0,98	0,97
Endring i effektivitet	0,99	1,01	1,02	1,04
Teknologisk endring	1,06	0,98	0,96	0,94

Kilde: Riksrevisjonen

Produktivitetsendringen gikk ned fra 1,05 i 2014–2015 til 0,97 i 2017–2018, jf. tabell 5. Endring i effektivitet viser at tingrettene har blitt mer effektive i perioden, fra 0,99 til 1,04. Dette innebærer at tingrettene i større grad maksimerer produksjonen med gitte ressurser. På den andre siden viser resultatene en negativ utvikling i teknologisk endring i perioden, det vil si at det høyeste observerte produksjonsnivået var lavere i 2017–2018 enn i 2014–2015. Av Malmquist-indeksen framgår det at de mest effektive tingrettene over tid har blitt noe mindre effektive.

49) Det samlede effektiviseringspotensialet er basert på en beregning av differansen mellom hvor mange flere saker hver enkelt tingrett skulle kunne ha behandlet og antall saker som faktisk ble behandlet. I det samlede effektiviseringspotensialet er dermed størrelsen på hver tingrett vektet ut fra antall behandlede saker.

5.3.2 Produktivitet i lagmannsrettene

Produktiviteten i lagmannsrettene er undersøkt gjennom å se på arbeidsproduktiviteten, et produksjonsmål som viser antall behandlede saker per årsverk i den enkelte lagmannsrett.

Tabell 6 Arbeidsproduktivitet i lagmannsrettene i perioden 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Agder lagmannsrett	22,2	19,7	18,4	20,3	19,5
Borgarting lagmannsrett	18,3	16,7	17,6	20,4	20,3
Eidsivating lagmannsrett	19,6	19,1	18,0	20,0	18,6
Frostating lagmannsrett	19,5	19,2	18,5	18,0	17,9
Gulating lagmannsrett	18,6	16,9	16,9	18,1	18,1
Hålogaland lagmannsrett	19,6	18,6	17,6	17,2	18,5
Totalt antall behandlede saker delt på totalt antall årsverk	19,2	17,8	17,7	19,3	19,2

Kilde: Analyse av data fra årsstatistikk, årsverkstall fra SAP og regnskapstall for ekstraordinære og tilkalt dommere

Analysene viser at den totale arbeidsproduktiviteten i lagmannsrettene har vært stabil i perioden 2014–2018, men noe lavere i 2015 og 2016, jf. tabell 6. Samlet sett ble det behandlet like mange saker per årsverk i 2018 som i 2014. Utviklingen i arbeidsproduktivitet har vært ulik for de enkelte lagmannsrettene. Enkelte lagmannsretter har hatt en positiv utvikling, mens andre har redusert arbeidsproduktiviteten. Borgarting lagmannsrett hadde i 2018 høyest arbeidsproduktivitet og behandlet 20,3 saker per årsverk, mens Frostating lagmannsrett hadde den laveste arbeidsproduktiviteten med 17,9 saker per årsverk.

6 Hvordan behandling av sakene kan påvirke saksbehandlingstiden og effektiviteten

6.1 Fordeling og prioritering av saker

De fleste tingrettene som er intervjuet, fordeler sakene til dommerne fortløpende når sakene kommer inn. Enkelte har imidlertid etablert «turnusordninger» hvor dommerne ruller på å behandle sakene som er satt opp, for eksempel fengslingssaker, enedommersaker eller meddomsrettssaker. Domstolene praktiserer generalistprinsippet, dette innebærer at dommerne behandler alle typer saker. Enkelte av domstolene har likevel en moderat spesialisering hvor enkelte dommere har et spesielt ansvar for å gjennomføre for eksempel rettsmekling eller visse sakstyper som tvangssalg og hjelpevergeoppnevninger. Dette blir gjort for å sikre mengdetrening for dommerne og heve både kvaliteten og effektiviteten i avgjørelsene.

Når sakene kommer inn, settes det også en saksbehandler på dem. Saksbehandleren utfører de praktiske oppgavene under behandlingen av saken, ofte i tett samarbeid med dommeren. Dette inkluderer å beramme planmøte og hoved- og ankeforhandling, be om tilsvar, oppnevne tolker, sakkyndige, meddommere, forsvarere og bistandsadvokater samt forberede rettsbok og rettssal. I enkelte sakstyper – som konkurs- og tvangssalgssaker – skriver saksbehandlerne også ofte utkast til kjennelser, som dommerne kvalitetssikrer og signerer.

Domstolene som er intervjuet, prioriterer sakene der tiltalte var under 18 år på gjerningstidspunktet, saker der tiltalte sitter i varetekt, foreldretvister, barnevernssaker og andre saker som gjelder rettslig overprøving etter tvisteloven kapittel 36. Dette er saker som skal prioriteres i henhold til lov. Saker med strafferamme over seks års fengsel prioriteres også. Prioriteringen av disse sakstypene påvirker saksbehandlingstiden for øvrige saker.

6.2 Saksforberedelse

6.2.1 Ankesiling i lagmannsrettene

Straffeprosessloven § 321 og tvisteloven § 29-13 angir når en anke til lagmannsretten kan fremmes. Lagmannsretten foretar en forenklet skriftlig vurdering av ankesaken basert på sakens dokumenter innledningsvis, dette omtales som ankesiling. Når dommerne vurderer om lagmannsretten skal behandle anken, vurderer de også om den skal behandle hele eller bare deler av saken.

I 2018 hadde alle de tre lagmannsrettene som ble intervjuet, et ankeutvalg eller en egen avdeling som vurderte om lagmannsretten skulle behandle ankene. Dommerne rullerte på å jobbe med ankesiling. Etter ankesilingen ble ankene som lagmannsretten skulle behandle, sendt til den dømmende avdelingen eller fordelt mellom de dømmende avdelingene. Domstolene som er intervjuet, trekker fram at ankesiling kan betraktes som en måte å skjære til saken på. Lagmannsretten legger inn betydelige ressurser i ankesilingen, og dersom den nekter å fremme en anke, frigjør dette betydelig kapasitet for domstolen.

Tabell 7 Andel anker over dom i straffesaker og sivile saker nektet fremmet til behandling etter ankesiling i 2018

	Straffesaker	Sivile saker
Agder lagmannsrett	52 %	5 %
Borgarting lagmannsrett	59 %	13 %
Eidsivating lagmannsrett	64 %	14 %
Frostating lagmannsrett	59 %	7 %
Gulating lagmannsrett	60 %	10 %
Hålogaland lagmannsrett	59 %	11 %

Kilde: Domstoladministrasjonens årsstatistikk og forretningsstatistikk

Tabell 7 viser at det er noen forskjeller mellom lagmannsrettene når det gjelder hvor mange saker de nektet å fremme etter ankesiling. Mens Agder lagmannsrett nektet 52 prosent av straffesakene ankebehandling i 2018, var tilsvarende andel 64 prosent i Eidsivating lagmannsrett. Tabellen viser også at lagmannsrettene siler vekk færre anker over dom i sivile saker. Her varierte andelen fra 5 prosent i Agder lagmannsrett til 14 prosent i Eidsivating lagmannsrett. Det framgår av intervju med en av lagmannsrettene at forskjellen mellom straffesaker og sivile saker skyldes at lovens vilkår om at det skal være klart at anken ikke vil føre fram, ikke er oppfylt i like stor grad i de sivile sakene. Revisjonen har ikke undersøkt hvorfor ankesilingsprosenten varierer mellom lagmannsrettene. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet kan ankesiling ha betydning for effektiviteten i lagmannsrettene.⁵⁰

Tall fra Domstoladministrasjonens årsrapport for 2017 viste at Borgarting lagmannsrett i gjennomsnitt brukte 1,5 måneder på å vurdere om anke over dom i straffesaker skulle henvises til ankebehandling, mens Agder lagmannsrett i gjennomsnitt brukte 6 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ankesiling i lagmannsrettene var samlet sett 27 dager. Tiden brukt på ankesilingen inngår i saksbehandlingstiden, og som vist i punkt 5.2.2 er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i lagmannsrettene godt over Stortingets mål på tre måneder. I Gulating lagmannsrett har man siden 2011 hatt positiv erfaring med bruk av utredere i arbeidet med ankesiling.

6.2.2 Bruk av saksforberedende rettsmøter i straffesaker

I de fleste straffesaker er saksforberedelsen i tingrettene og lagmannsrettene relativt begrenset. Påtalemyndigheten oversender tiltalebeslutning og oversikt over bevis som skal føres.⁵¹ Den legger også med et kort skriv hvor den angir hvor lang tid som bør settes av til hovedforhandling. I tillegg adresserer den særlige spørsmål av betydning for gjennomføringen av saken, blant annet om det skal benyttes telefonavhør av vitner, om det er behov for tolk, osv. På grunnlag av oversendelsen oppnevner retten forsvarer for den tiltalte og berammer hovedforhandling.⁵²

Analysen av data fra Lovisa viser at det ikke er registrert noen avholdte saksforberedende rettsmøter i tingrettene eller i lagmannsrettene, slik straffeprosessloven §§ 272 første ledd og 274 andre ledd gir adgang til. Ifølge Domstoladministrasjonen avholdes det sjeldent saksforberedende møter da tiltalte har rett til å være til stede under slike møter. Det anses, ifølge Domstoladministrasjonen, som mer hensiktsmessig at kun de profesjonelle aktørene deltar i planleggingen av hovedforhandling.⁵³ Både tingrettene

50) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen 16. august 2019.

51) Straffeprosessloven § 262 første punktum.

52) Straffeprosessloven §§ 262 andre ledd og 275.

53) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

og lagmannsrettene som er intervjuet, forteller at de derfor avholder «aktørmøter» i de store straffesakene for å avklare rettslige og praktiske problemstillinger. Dommer, aktor, forsvarer og bistandsadvokater deltar, og det er således ikke et formelt rettsmøte. Slike møter avholder rettene imidlertid sjeldent.

Retten kan etter straffeprosessloven § 262 første ledd fjerde punktum ved behov be om å få se sakens dokumenter før hovedforhandling. Etter bestemmelsens tredje ledd kan retten også i særlige tilfeller, hvis den ut fra sakens art finner det hensiktsmessig, be påtalemyndigheten om skriftlige redegjørelser i forkant av saken. Tingrettene som er intervjuet, uttaler at de aldri eller sjeldent ber om å få se dokumentene eller en skriftlig redegjørelse i forkant av saken. Domstolene peker på umiddelbarhetsprinsippet som innebærer at dommeren ikke skal kjenne til saken i forkant, som forklaring på dette. Ifølge Domstoladministrasjonen er det imidlertid enkelte dommere som ber om skriftlige redegjørelser i økonomiske straffesaker.⁵⁴ En sorenskriver i en tingrett uttaler i intervju at

«[d]et vil kreve en annen tenkning om hvordan straffesakene skal behandles dersom dommeren er kjent med saken på forhånd. De fleste dommerne vil si at § 262 egentlig åpner for en helt ny saksbehandlingsmåte, og at den kan åpne for at det i større grad blir en skriftlig behandling av saken.»

Dersom saken ankes, oversendes saksdokumentene til lagmannsretten, som bruker dem i ankesilingen. Etter at ankesilingen er foretatt, returnerer lagmannsretten saksdokumentene til påtalemyndigheten. Førstelagmennene og dommerne som er intervjuet, i de tre lagmannsrettene, uttaler at det er svært sjelden at retten deretter innhenter dokumentene igjen før selve ankeforhandlingen. Dette forklarer de med at dommerne skal dømme på bakgrunn av det som kommer fram under ankeforhandlingen. De trekker også fram at tingrettens dom gir et godt grunnlag for å få kjennskap til sakens bakgrunn og å identifisere de særlige problemstillingene saken reiser.

6.2.3 Bruk av planmøter i tvistesaker

Planmøter ble innført med tvisteloven i 2008. Et formål med å gjennomføre et planmøte i forkant av en hovedforhandling er å bidra til kortere saksbehandlingstid, oppnå en konsentrasjon av saken og å tilpasse saksbehandlingens omfang til sakens viktighet. Partene og retten skal i planmøtet drøfte den videre behandlingen av saken, og dette skal bidra til en strukturert saksforberedelse og et bindende opplegg for den videre behandlingen av saken.⁵⁵



Bruk av planmøte ble innført med tvisteloven i 2008.
Foto: ScanstockPhoto.com

54) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

55) Justis- og beredskapsdepartementet (2018) *Høringsnotat: Forslag til endringer i tvisteloven – tvisteevalueringen*, s. 10.

Tingrettene som er intervjuet, uttaler at de gjennomfører planmøter i nesten alle tvistesaker som føres etter allmennprosessen. Planmøtene avholdes så nært som mulig etter tilsvarsfristen (som regel er denne på tre uker) og gjerne som telefonmøter. Analyser av data fra Lovisa viser at det i 2018 ble gjennomført planmøte i 76 prosent av sakene hvor det ble avholdt hovedforhandling. Det tok i gjennomsnitt 2,3 måneder fra saken kom inn, til planmøtet ble avholdt. I halvparten av sakene hvor tingrettene gjennomførte planmøter, ble det imidlertid ikke avholdt hovedforhandling. Dette kan blant annet skyldes at det ble oppnådd forlik i saken, eller at saken ble trukket.

Lagmannsrettene som er intervjuet, avholder også planmøter i anker over dom i sivile saker og i førsteinstanssaker. De avholder planmøtene etter at de har vurdert om de skal behandle en anke. Det ble i 2018 gjennomført planmøte i 84 prosent av sakene hvor det ble avholdt ankeforhandling, og det tok i gjennomsnitt to måneder fra saken kom inn, til planmøtet ble avholdt. I 28 prosent av sakene hvor lagmannsrettene gjennomførte planmøter, ble det imidlertid ikke avholdt ankeforhandling.

Domstolene som er intervjuet, opplever planmøtene som nyttige og uttaler at de bidrar til en mer effektiv saksavvikling. De bruker planmøtene for å drøfte hva det er viktigst å få belyst, antallet vitner som skal føres, og gjennomføringen av prosessen. Flere dommere som er intervjuet, opplever imidlertid at de ikke har tilstrekkelig tid til å gjøre de saksforberedelsene som kreves for å tilskjære saken på en forsvarlig måte.

I sivile saker representeres saksøkere eller saksøkte som regel av prosessfullmektiger som vanligvis er advokater eller advokatfullmektiger. Noen domstoler erfarer at prosessfullmektigene ikke er godt nok forberedt til planmøtene, eller at de ikke er villige til å spisse saken. Dette gjør det vanskelig for domstolen å tilskjære saken i planmøtet og dermed redusere saksbehandlingstiden.

Dommerforeningen tok initiativ til å sette ned en arbeidsgruppe, og sammen med Domstoladministrasjonen og Den Norske Advokatforening utarbeidet de et forslag til nye felles retningslinjer for behandlingen av sivile saker i tingrettene og lagmannsrettene, som ble publisert i januar 2019. Gruppen mente at planmøtene burde forbedres og gjennomføres på en mer strukturert måte enn det som ofte er tilfelle i dag, og at tvistelovens verktøy ikke er tilstrekkelig utnyttet. Det er opp til den enkelte domstolleder og den enkelte dommer, å velge om de skal ta i bruk de nye malene.

6.2.4 Beramning av hoved- og ankeforhandlinger

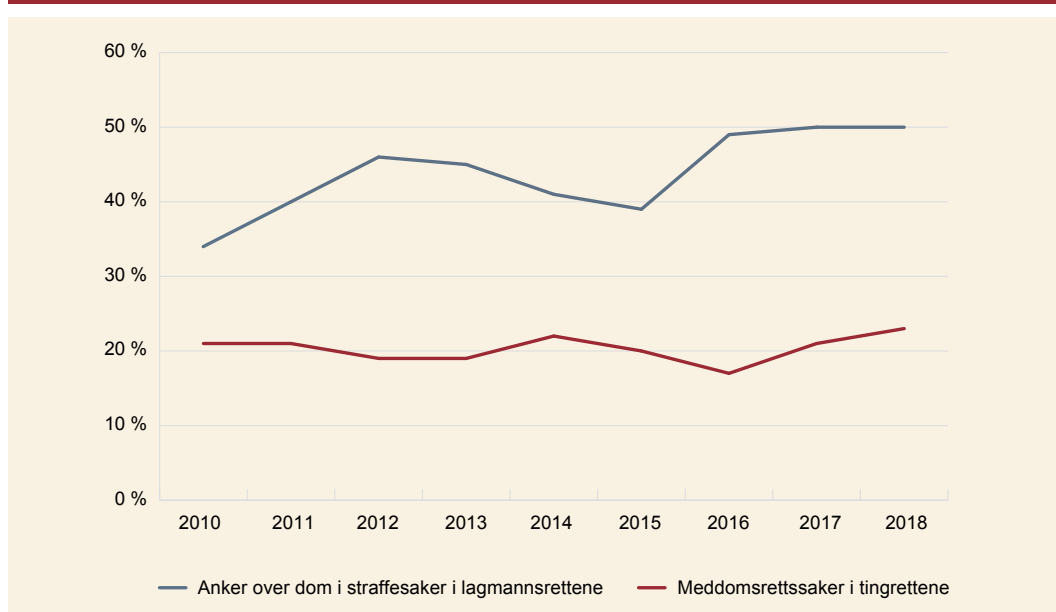
I tingrettene og lagmannsrettene som er intervjuet, er det saksbehandlere som berammer hoved- og ankeforhandlingene i straffesakene. Det er ett unntak, en tingrett hvor det er dommerne som berammer.

I tvistesakene er det som regel saksbehandlere som berammer hovedforhandlingen. Dommerne får bekreftet – eller finner dato for – hovedforhandlingen i planmøtet som gjennomføres før hovedforhandlingene. Det føres rettsbok for planmøtet, og denne legges i Aktørportalen som er tilgjengelig for advokatene.

6.2.5 Omfanget av brudd på straffeprosesslovens frist for beramning av hoved- og ankeforhandling

Hovedforhandlingen skal berammes senest to uker etter at en sak kommer inn til tingretten eller en anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling, jf. straffeprosessloven § 275 første ledd. Årlig berammes 12 500–15 000 meddomsrettssaker til hovedforhandling og 1000–1350 saker til ankeforhandling.

Figur 21 Andel saker hvor straffeprosesslovens frist for beramning av hoved- og ankeforhandlinger ikke ble overholdt i perioden 2010–2018



Kilde: Domstoladministrasjonen, statistikk over prioriterte saker etter straffeprosessloven § 275

Figur 21 viser at tingrettene ikke overholdt straffeprosesslovens frist for beramning av hovedforhandling i 23 prosent av meddomsrettssakene i 2018. Lagmannsrettene overholdt ikke fristen på to uker i halvparten av ankene over dom i 2016–2018. For begge instansene er andelen fristbrudd i de nevnte årene de høyeste i perioden 2010–2018.

Tabell 8 Tiden det tok å beramme hoved- og ankeforhandling etter at straffeprosesslovens frist var gått ut i 2018, kumulativ prosent⁵⁶

	Meddomsrettssaker i tingrettene (n = 2555)	Anker over dom i straffesaker i lagmannsrettene (n = 220)*
Inntil 1 uke	37 %	34 %
Inntil 2 uker	57 %	54 %
Inntil 1 måned	79 %	75 %
Inntil 2 måneder	95 %	90 %
Inntil 4 måneder	100 %	100 %

Kilde: Analyse av data fra Lovisa

* For lagmannsrettene angis tiden det tok å beramme ankeforhandling etter at fristen var gått ut, bare for omkring halvparten av sakene, men for disse sakene var fordelingen ikke vesentlig forskjellig fra tidligere år hvor nær alle sakene var inkludert. Se nærmere beskrivelse i punkt 2.1.2.

For de sakene hvor hoved- og ankeforhandling ikke ble berammet innen fristen i 2018, tok det inntil fire måneder etter fristen før alle sakene var berammet, jf. tabell 8. Det gjelder for sakene både i tingrettene og i lagmannsrettene. Vel halvparten av sakene ble imidlertid berammet innen to uker etter fristen i begge instansene. Varigheten på fristoversittelsene økte noe i slutten av perioden 2010–2018.

56) Den kumulative prosenten viser for hvert tidsintervall den økende andelen saker som ble berammet etter hvert som tiden gikk etter at lovens frist var gått ut.

6.3 Rettsmekling

Det kan avholdes rettsmekling i tvistesaker. Rettsmekling bidrar til raskere, billigere og mer skånsom tvisteløsning, og partene får ansvar for å løse konflikten gjennom mekling og forlik.⁵⁷ Flere domstoler peker i intervju på at det vil være svært effektiviserende dersom det gjennomføres rettsmekling i flere saker. Domstolene framhever også at selv om partene i en sak ikke alltid inngår forlik, kan meklingen likevel effektivisere behandlingen av saken. Partene inngår noen ganger forlik i etterkant av meklingen, eller det blir færre rettsmøtetimer i hoved- og ankeforhandling fordi saken er blitt spisset rundt det den handler om.

I domstolene som er intervjuet, er det dommeren som tildeles saken, som vurderer mulighetene for mekling. Domstolene omtaler og tilbyr rettsmekling i skrivet de sender ut når de ber om tilsvar, og i brevet de sender ut når de inviterer til planmøte. De drøfter også mulighetene for rettsmekling med partene i planmøtet. Innhentet statistikk viser at det er varierende bruk av rettsmekling i tingrettene og lagmannsrettene, se tabell 9 og tabell 10.

Tabell 9 Rettsmekling i sivile saker i tingrettene* i 2018

	15 prosent av sakene eller lavere	15–25 prosent av sakene	Over 25 prosent av sakene
Antall tingretter	11	38	9

Kilde: Domstoladministrasjonen
* Brønnøy tingrett er utelatt

Tabell 9 viser at 11 tingretter gjennomførte rettsmekling i opptil 15 prosent av sakene i 2018, mens 9 tingretter gjennomførte det i over 25 prosent av sakene. Åtte av de elleve domstolene som i liten grad brukte rettsmekling, hadde fra to til fire dommerårsverk. I 2017 ble det samlet sett foretatt rettsmeklingsmøter i 23 prosent av sakene i tingrettene.⁵⁸ I 2018 oppnådde tingrettene samlet sett en forliksprosent på 65.⁵⁹ 8 av tingrettene hadde en forliksprosent på 40 prosent eller lavere, og 6 av disse gjennomførte rettsmekling i under 20 prosent av sakene.⁶⁰

Tabell 10 Rettsmekling i sivile anker over dom i lagmannsrettene i 2018, prosent

	Meklingsprosent	Forliksprosent
Agder lagmannsrett	5 %	75 %
Borgarting lagmannsrett	9 %	77 %
Eidsivating lagmannsrett	1 %	50 %
Frostating lagmannsrett	8 %	63 %
Gulating lagmannsrett	12 %	76 %
Hålogaland lagmannsrett	3 %	67 %
Samlet	8 %	74 %

Kilde: Domstoladministrasjonen

57) Prop. 1 S (2018–2019) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 88.

58) Prop. 1 S (2018–2019) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 88.

59) Domstoladministrasjonens årsrapport for 2018.

60) E-post fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 24. april 2019.

Mens Gulating lagmannsrett gjennomførte rettsmekling i 12 prosent av de sivile sakene i 2018, gjennomførte Eidsivating lagmannsrett det i 1 prosent av sakene, jf. tabell 10. Samlet sett gjennomførte lagmannsrettene rettsmekling i 8 prosent av de sivile sakene, og det ble inngått forlik i 74 prosent av sakene.

Det er også forskjeller på i hvilken grad domstolene som er intervjuet, gjennomfører rettsmekling. Domstolene som sogner til Borgarting lagmannsrett, har et felles utvalg av rettsmeklere. En av domstolene – som har få dommere – benytter seg av dette tilbudet og bruker ofte en advokat som har spesialisert seg på rettsmekling. Ordningen koster omtrent 15 000 kroner per mekling, som partene betaler. Andre domstoler som er intervjuet, forteller at det er domstolen selv som må betale for ekstern mekler, eller at det er uavklart hvem som skal betale.

Ifølge intervjuer med tre av domstolene med få dommere klarer de ikke å tilby rettsmekling i like stor grad som de større domstolene fordi det kan være vanskelig å oppfylle tvistelovens krav om dommerbytte dersom rettsmekling ikke fører fram, og saken skal behandles videre. Krav til dommerbytte kan også føre til at partene er mindre villige til å prøve mekling fordi det blant annet kan innebære at en dommerfullmektig overtar som dommer dersom partene ikke oppnår forlik.

Noen av de større domstolene som er intervjuet, har satset på rettsmekling og etablert faste team eller turnuser som sikrer mengdetrening i mekling. I andre domstoler foretar alle dommere mekling.

Flere tingretter og lagmannsretter har i intervju pekt på at rettsmeklingsstatistikken fra Lovisa ikke er korrekt, og at domstolene derfor fører manuell statistikk over antallet rettsmeklinger og forlikte saker.

6.4 Gjennomføring av hoved- og ankeforhandlinger

6.4.1 Gjennomføring av saker etter straffeprosessloven

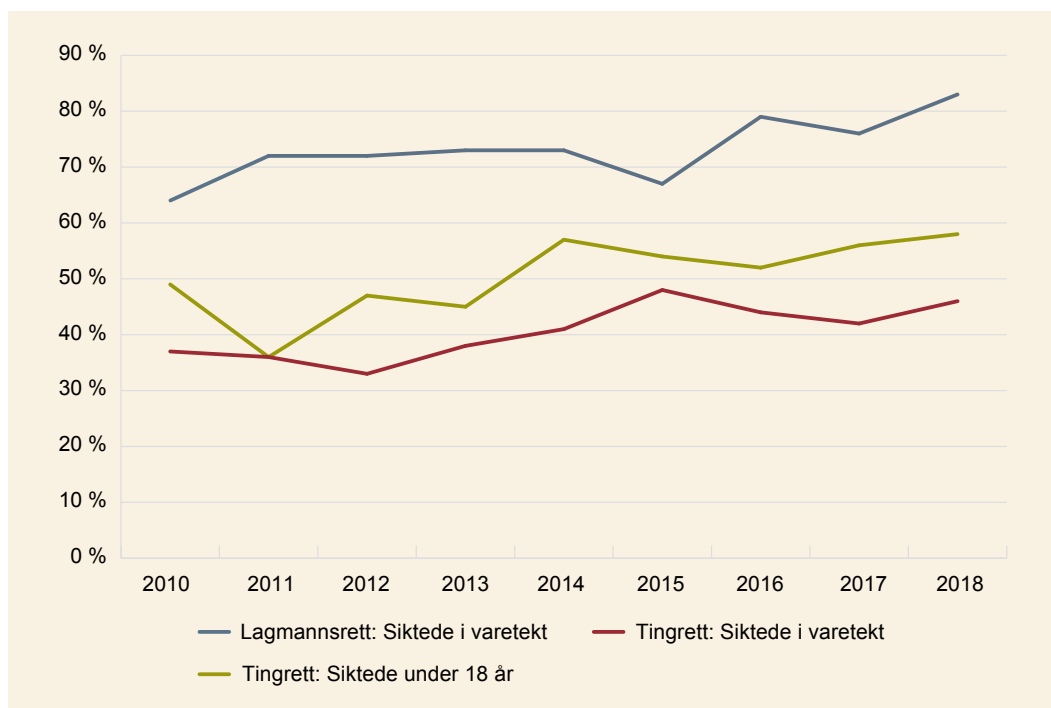
Analysen av data fra Lovisa viser at det i tingrettene ble avholdt hovedforhandlinger i 72 prosent av de behandlede meddomsrettssakene i 2018. I nesten alle sakene med hovedforhandling avholdt tingrettene bare én forhandling (98 prosent). I gjennomsnitt tok det 3,2 måneder fra saken kom inn, til hovedforhandlingen ble avholdt. Det skal ikke avholdes hovedforhandlinger i enedommersaker da disse har en annen prosessform.⁶¹

Lagmannsrettene avholdt ankeforhandlinger i 87 prosent av de behandlede ankene over dom i straffesaker i 2018. I nesten alle sakene med ankeforhandling avholdt lagmannsrettene bare én forhandling (98 prosent). Det tok i gjennomsnitt 5,8 måneder fra saken kom inn, til ankeforhandlingen ble avholdt.

61) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

Omfanget av brudd på straffeprosesslovens frist for påbegynt hoved- og ankeforhandling

Figur 22 Andel meddomsrettssaker og anker over dom hvor straffeprosesslovens frist for påbegynt hoved- og ankeforhandling ikke ble overholdt, i perioden 2010–2018



Kilde: Domstoladministrasjonen, statistikk over prioriterte saker etter straffeprosessloven § 275

Figur 22 viser at tingrettene ikke overholdt lovens frist på seks uker for å påbegynne hovedforhandling når siktede er varetektsfengslet, i nesten halvparten av meddomsrettssakene i 2018.⁶² Andelen fristbrudd økte fra 2012 til 2015 for deretter å stabilisere seg i underkant av 50 prosent. I lagmannsrettene startet ankeforhandlingene senere enn fristen på åtte uker i 83 prosent av sakene i 2018.⁶³ Andelen fristbrudd økte noe de siste årene etter tidligere å ha ligget omkring 70 prosent. I saker hvor siktede er varetektsfengslet, avholdes det årlig hovedforhandlinger i 600–800 saker og ankeforhandlinger i omkring 200 saker.

Tingrettene avholder årlig hovedforhandlinger i omkring 200 saker der siktede var under 18 år da lovbruddet ble begått. I 2018 overholdt ikke tingrettene lovens frist på seks uker i 58 prosent av disse sakene, jf. figur 22. Andelen fristbrudd har vært relativt stabil siden 2014, men noe lavere i årene før. Lagmannsrettene avholdt i perioden 2010–2018 årlig ankeforhandlinger i 12–26 saker der siktede var under 18 år, og fristbruddene er derfor ikke presentert i figuren. I 2018 overholdt lagmannsrettene ikke fristen på 8 uker i 19 av 26 saker, og antallet saker med fristbrudd varierte noe over tid.

62) Fristen gjelder fra saken kommer inn til hovedforhandling er påbegynt, jf. straffeprosessloven § 275 andre ledd.

63) Fristen gjelder fra anken er henvist til ankeforhandling er påbegynt, jf. straffeprosessloven § 275 andre ledd.

Tabell 11 Tiden det tok før hoved- og ankeforhandlinger ble påbegynt etter at straffeprosesslovens frist var gått ut, behandlede saker i 2018, kumulativ prosent⁶⁴

	Siktete i varetekt		Siktete under 18 år
	Tingrett (n = 274)	Lagmannsrett (n = 112)	Tingrett (n = 118)
Inntil 2 uker	25 %	16 %	26 %
Inntil 1 måned	48 %	29 %	57 %
Inntil 2 måneder	74 %	54 %	81 %
Inntil 4 måneder	98 %	88 %	97 %
:	:	:	:

Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Tabell 11 viser at når tingrettene ikke overholdt fristen for påbegynt hovedforhandling i saker der siktede satt i varetekt, tok det i 2018 i nesten halvparten av sakene inntil én måned etter fristen før hovedforhandlingene ble startet. Hovedforhandlingene ble i nesten alle sakene påbegynt innen fire måneder. I lagmannsrettene ble vel halvparten av ankeforhandlingene først påbegynt innen to måneder etter fristen, mens det for tolv prosent av sakene tok mer enn fire måneder.

Når tingrettene ikke overholdt fristen for påbegynt hovedforhandling i saker der siktede var under 18 år, tok det i 2018 i vel halvparten av sakene inntil én måned etter fristen før hovedforhandlingene ble startet, jf. tabell 11. Hovedforhandlingene ble i nesten alle sakene påbegynt innen fire måneder etter fristen. I lagmannsrettene var det fristbrudd i kun 26 saker. Det tok inntil to måneder før ankeforhandlingene ble påbegynt i halvparten av sakene, og i to av sakene var ankeforhandlingene ikke påbegynt fire måneder etter fristen.

Varigheten på fristoversittelsene økte noe mot slutten av perioden 2010–2018, både i tingrettene og lagmannsrettene, når siktede satt i varetekt eller var under 18 år.

Omfang av avlyste og utsatte hoved- og ankeforhandlinger



Avlyste hoved- og ankeforhandlinger kan medføre utnyttet rettssalskapasitet.
Foto: Domstoladministrasjonen

64) Den kumulative prosenten viser for hvert tidsintervall den økende andelen saker hvor hoved- og ankeforhandlinger påbegynnes etter hvert som tiden går etter at lovens frist har gått ut.

Analysen av data fra Lovisa viser at hovedforhandlinger i tingrettene var utsatte eller avlyste i 34 prosent av de behandlede meddomsrettssakene i 2018. I de fleste av disse sakene (88 prosent) ble én hovedforhandling utsatt eller avlyst. En vesentlig årsak til avlyste hovedforhandlinger var at saken ble trukket (42 prosent), og behandlingen av saken ble avsluttet. De mer uspesifiserte årsakene «utsatt» og «annet» utgjorde til sammen 39 prosent, mens 14 prosent av utsettelsene skyldtes at tiltalte ikke var stevnet.

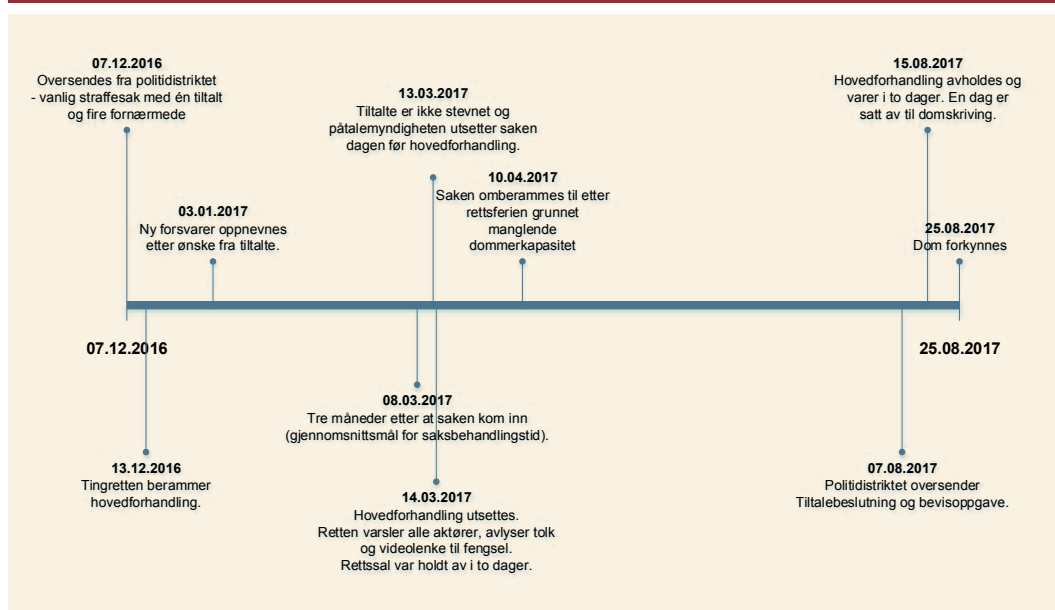
I lagmannsrettene var ankeforhandlinger utsatte eller avlyste i 21 prosent av de behandlede ankene over dom i straffesaker i 2018. I de fleste av disse sakene ble én ankeforhandling utsatt eller avlyst (85 prosent). En vesentlig årsak til avlyste ankeforhandlinger var at sakene ble trukket (39 prosent), og behandlingen av saken ble avsluttet. De mer uspesifiserte årsakene «utsatt» og «annet» utgjorde til sammen 47 prosent, mens sykdom og at tiltalte ikke var stevnet, var årsak til 7 prosent av utsettelsene. Eidsivating lagmannsrett hadde den høyeste andelen saker med utsatte eller avlyste ankeforhandlinger i 2018 med 25 prosent, mens Hålogaland lagmannsrett hadde den laveste andelen med 14 prosent.

Samtlige tingretter og lagmannsretter som er intervjuet, peker på at manglende stevning fra politiet er blant de vanligste årsakene til utsettelse av hoved- og ankeforhandlinger i straffesaker. De trekker det at relativt mange hoved- og ankeforhandlinger avlyses og utsettes, fram som et problem for en effektiv ressursutnyttelse i domstolene. Sakene utsettes ofte rett i forkant av de berammede forhandlingene, og dommerne har allerede forberedt seg og satt av tid til saken. Flere av de større domstolene foretar overbooking av saker for å redusere konsekvensene av avlysningene, se punkt 8.5.1.

Saksgjennomgangen viser at når første hoved- eller ankeforhandling ble utsatt, ble det for én tredel av forhandlingene fastsatt nytt tidspunkt allerede før den avlyste forhandlingen skulle ha vært avholdt (16 av 53 saker). For flertallet av de resterende forhandlingene ble det foretatt ny beramning innen to uker etter den avlyste forhandlingen.

Figur 23 viser tidslinjen i en meddomsrettssak som ble behandlet i tingretten, og noen utfordringer som kan oppstå i behandlingen av straffesaker. Det tok over åtte måneder å behandle saken.

Figur 23 Tidslinjen i en meddomsrettssak i tingretten



Kilde: Lovisa

Aktiv saksstyring i straffesakene

Et særtrekk ved straffesaker er at den ene parten – påtalemyndigheten – er gitt en særlig rolle under saksforberedelsen. Påtalemyndigheten skal vurdere både hvilke forhold som skal bringes inn for retten, og hvor bredt saken i utgangspunktet skal legges opp. Det er påtalemyndighetens oppgave å påse at domstolsbehandlingen ikke kompliseres mer enn nødvendig.⁶⁵

Etter straffeprosessloven har retten et selvstendig ansvar for å påse at behandlingen skjer innenfor forsvarlige rammer og gjennomføres så konsentrert og effektivt som mulig. Plikten kommer ikke til uttrykk i noen enkelte bestemmelser, men framgår tydelig av blant annet reglene om tidsfrister for berømmelse av hovedforhandling, jf. straffeprosessloven § 275, og av reglene for avskjæring av bevis uten relevans, eller bevis som er overflødige mv., jf. straffeprosessloven §§ 292 og 293 første ledd.⁶⁶ Under hovedforhandlingen kan retten stanse den videre forhandlingen om spørsmål som retten anser tilstrekkelig drøftet, eller som er av uvesentlig betydning for avgjørelsen.⁶⁷

Domstolene som er intervjuet, trekker fram at dommerne ikke har kjennskap til saken på lik linje med aktor og forsvarer, og derfor ikke har forutsetning til å kunne avskjære vitner eller kunne tilskjære saken. Flere domstoler beskriver derfor muligheten til aktiv saksstyring i straffesaker som begrenset. Videre trekker de fram at det ofte vil ta mer tid å foreta selve avskjæringen enn det tar å høre vitnet. Men flere av domstolene som er intervjuet, uttaler samtidig at dommerne har mulighet til å styre saken aktivt i hovedforhandlingen, både i forbindelse med gjennomgang av dokumentasjon og vurdering av frafallelse av vitner. Hvor mye en sak skal tilskjæres, må imidlertid veies opp mot hensynet til at partene skal ha tillit til rettsavgjørelsen og til rettsvesenet. Ifølge Domstoladministrasjonen vil tilskjæring av saker ha størst effekt dersom det gjøres under saksforberedelsen da dette kan redusere tid brukt i hovedforhandling. Dette gjelder særlig de større sakene.⁶⁸

65) NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, s. 383.

66) NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, s. 382–383.

67) Straffeprosessloven § 278 andre ledd andre punktum.

68) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

Alle domstolene som er intervjuet, uttaler at de for å kunne utøve aktiv saksstyring avhenger av godt samarbeid med partene i saken. Domstolenes erfaring er at både forsvarer og påtalemyndigheten bidrar til å utvide sakens omfang gjennom mer utstrakt bevisførsel, både i form av mer dokumentasjon og i form av flere vitner. De framhever at «det erfarer at det settes opp mange vitner 'for sikkerhets skyld'». Ifølge intervju med Domstoladministrasjonen mener både riksadvokaten, Advokatforeningen, justiskomiteen og departementet at det må bli mer dommerstyring. Denne holdningen gjelder imidlertid på et strategisk nivå, og i gjennomføringen av den enkelte sak bidrar verken påtalemyndigheten eller advokatene til at dommeren får styrt saken aktivt.

Domstoladministrasjonen opplyser at det er igangsatt et arbeid for å se nærmere på hvordan man kan effektivisere gjennomføringen av straffesakene.⁶⁹

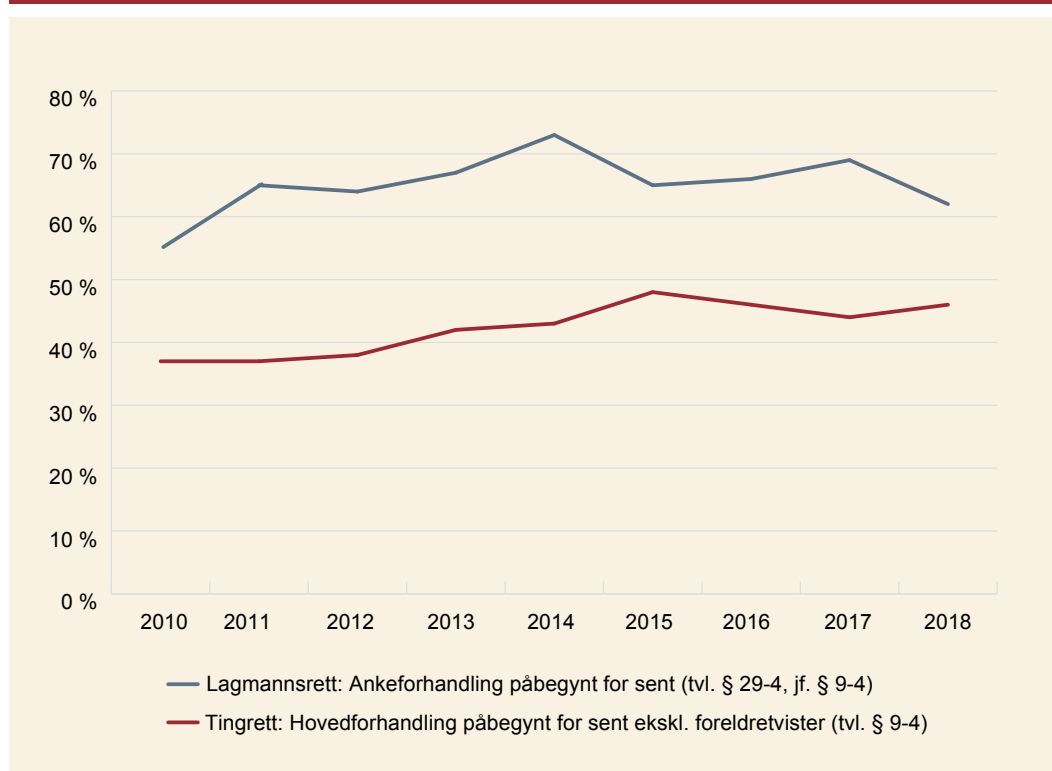
6.4.2 Gjennomføring av saker etter tvisteloven

Analyser av data fra Lovisa viser at det i tingrettene ble avholdt hovedforhandlinger i 37 prosent av de behandlede tvistesakene etter allmennprosessen i 2018. I nesten alle sakene med hovedforhandling ble det bare avholdt én forhandling (99 prosent). Det tok i gjennomsnitt 7,5 måneder fra saken kom inn, til hovedforhandlingen ble avholdt.

I lagmannsrettene ble det avholdt ankeforhandlinger i 43 prosent av de behandlede ankene over dom i sivile saker i 2018. I nesten alle sakene med ankeforhandling ble det bare avholdt én forhandling (99 prosent). Det tok i gjennomsnitt ni måneder fra saken kom inn, til ankeforhandlingen ble avholdt.

Omfanget av brudd på tvistelovens frister for påbegynte forhandlinger i saker etter allmennprosessen

Figur 24 Andel sivile saker av saker med hoved- og ankeforhandling etter allmennprosessen hvor tvistelovens frist for påbegynt hoved- og ankeforhandling ikke ble overholdt i perioden 2010–2018



Kilde: Domstoladministrasjonens forretningsstatistikk for tingrettene og lagmannsrettene og opplysninger om antall rettsmøter fra Lovisa

69) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

Som det framgår av figur 24, ble hovedforhandlingene påbegynt senere enn fristen på seks måneder i nesten halvparten av tingrettenes tvistesaker etter allmennprosessen i 2015–2018.^{70,71} Andelen fristbrudd var lavere fram til 2015. 62 prosent av ankeforhandlingene i sivile saker startet senere enn fristen på seks måneder i 2018, og andelen var den laveste siden 2010.⁷²

Årlig påbegynnes hovedforhandlingene for sent i 1400–1900 saker, og ankeforhandlingene for sent i 500–750 saker.

Tabell 12 Tiden det tok før hoved- og ankeforhandlinger i sivile saker etter allmennprosessen ble påbegynt etter at tvistelovens frist var gått ut, behandlede saker i 2018, kumulativ prosent⁷³

	Tingrett (n = 1509)	Lagmannsrett (n = 499)
Inntil 1 måned	25 %	16 %
Inntil 2 måneder	45 %	29 %
Inntil 4 måneder	68 %	47 %
Inntil 8 måneder	89 %	72 %
:	:	:

Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Tabell 12 viser at når tingrettene ikke overholdt fristen for påbegynt hovedforhandling i tvistesaker etter allmennprosessen, tok det i 2018 i nesten halvparten av sakene inntil to måneder etter fristen før hovedforhandlingene ble startet. For 11 prosent av sakene tok det mer enn åtte måneder. Fristoversittelsene varte noe lenger i slutten av perioden 2010–2018.

I lagmannsrettene ble nesten halvparten av ankeforhandlingene først påbegynt innen fire måneder etter fristen, mens det for 28 prosent av sakene tok mer enn åtte måneder. For 6 prosent av sakene (31 saker) tok det mer enn ett år før ankeforhandlingene startet. Det er bare mindre endringer i varigheten på fristoversittelsene over tid, bortsett fra i 2018 hvor en vesentlig høyere andel saker ikke hadde påbegynt ankeforhandling innen åtte måneder etter fristen.

Avlyste og utsatte hoved- og ankeforhandlinger

Analysen av data fra Lovisa viser at hovedforhandlinger i tingrettene var utsatt eller avlyst i 31 prosent av de behandlede tvistesakene etter allmennprosessen i 2018. I de fleste av disse sakene ble bare én hovedforhandling utsatt eller avlyst (87 prosent). En vesentlig årsak til at hovedforhandlinger var blitt avlyst, var forlik (48 prosent). De mer uspesifiserte årsakene «utsatt» og «annet» utgjorde til sammen 35 prosent, mens 11 prosent av avlysningene skyldtes at saken var trukket. Gjennomgangen av sakene med lang saksbehandlingstid viste at det var avlysninger eller utsettelse i halvparten av sakene (33 av 64) hvor det hadde vært eller skulle ha vært avholdt hovedforhandling.

I lagmannsrettene var ankeforhandlinger utsatte eller avlyste i 26 prosent av de behandlede sivile sakene i 2018. I de fleste av disse sakene ble én ankeforhandling utsatt eller avlyst (86 prosent). En framtreddende årsak til avlyste ankeforhandlinger var forlik (43 prosent). De mer uspesifiserte årsakene «utsatt» og «annet» utgjorde til

70) Hovedforhandling i tvistesaker etter allmennprosessen skal avholdes innen seks måneder etter at stevning er inngitt, jf. tvisteloven § 9-4 andre ledd bokstav h.

71) Foreldretvistene som behandles i tingrettene, er ekskludert da disse ikke inngår i beregningene i Lovisa.

72) Ankeforhandling i sivile saker etter allmennprosessen skal avholdes innen seks måneder etter tvisteloven § 29-14 tredje ledd, jf. § 9-4 andre ledd bokstav h.

73) Den kumulative prosenten viser for hvert tidsintervall den økende andelen saker hvor hoved- og ankeforhandlinger påbegynnes etter hvert som tiden går etter at lovens frist har gått ut.

sammen 32 prosent, mens 16 prosent av avlysningene skyldtes at saken var trukket. Borgarting lagmannsrett hadde den høyeste andelen saker med utsatte eller avlyste ankeforhandlinger i 2018 (32 prosent) og Hålogaland lagmannsrett den laveste andelen (16 prosent).

Saksgjennomgangen viser videre at når første hoved- eller ankeforhandling ble utsatt, ble det for nesten halvparten av forhandlingene fastsatt nytt tidspunkt før den avlyste forhandlingen skulle ha vært avholdt (15 av 37 saker). For flertallet av de resterende forhandlingene ble det foretatt ny beramming innen tre uker etter den avlyste forhandlingen, men for noen av sakene tok det mer enn ni måneder. Foreldretvister er ekskludert. En lagmannsrett uttaler i intervju at ankeforhandlingen berammes langt fram i tid blant annet når det skal innhentes erklæring fra en sakkyndig.

Bruk av aktiv saksstyring i tvistesakene etter allmennprosessen

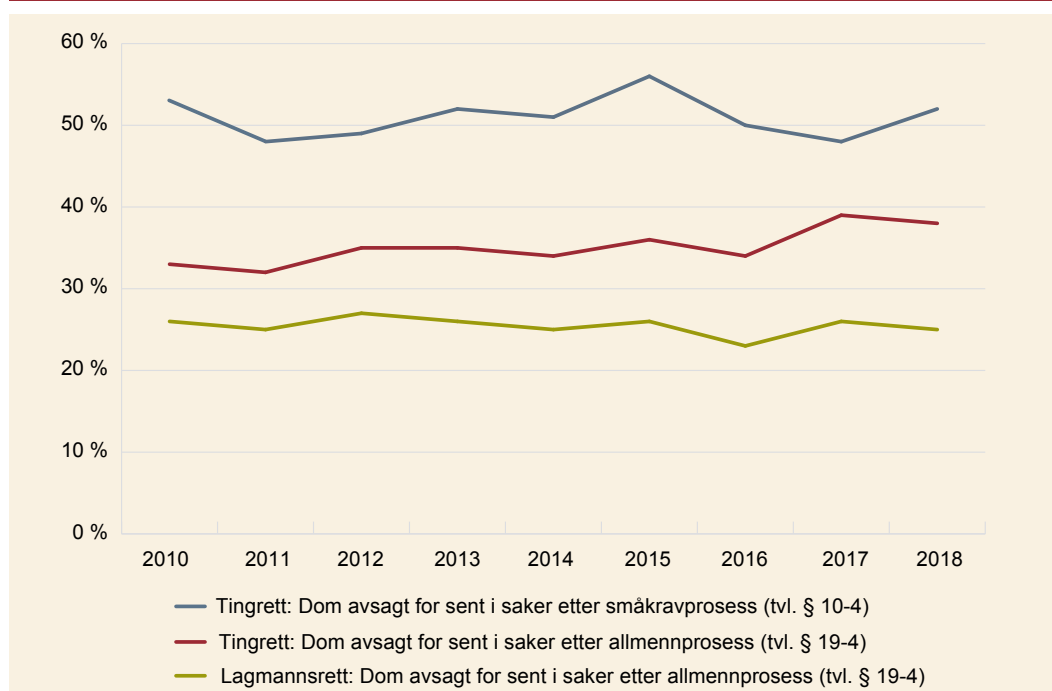
Domstolene som er intervjuet, uttaler at de har større muligheter til å tilskjære tvistesakene enn straffesakene. Dommeren har tilgang til alle dokumentene i saken, inkludert stevning og tilsvaer, og i planmøtet er det anledning til å signalisere hva som er sentralt i saken. Flere av domstolene har som tidligere nevnt påpekt at de har liten tid til å forberede seg til planmøtene.

I likhet med straffesaker er domstolene avhengige av aktørene for å kunne utøve aktiv saksstyring i sivile saker. I særlig vanskelige saker, som barnevernssaker og foreldretvister, er det også nødvendig å ta menneskelige hensyn og høre partene, selv om dette kan forlenge hovedforhandlingen. Domstolene må ivareta hensynet til at den skal ha tillitt hos partene, og at partene skal leve med beslutningene som tas, resten av livet.

6.4.3 Omfanget av brudd på tvistelovens frister for å avsi dom

Når hoved- og ankeforhandlingen er gjennomført, skal det som regel avsies en dom. Av sakene som behandles etter allmennprosessen, avsies det årlig dom i omkring 3200–4000 tvistesaker i tingrettene og i omkring 800–1000 anker over dom i sivile saker. Omkring 1450–1750 småkravsaker avsluttes årlig med dom.

Figur 25 Andel sivile saker hvor tvistelovens frist for å avsi dom ikke ble overholdt i perioden 2010–2018



Kilde: Domstoladministrasjonen, forretningsstatistikken for tingrettene og lagmannsrettene

Figur 25 viser at tingrettene avsa dom i saker etter allmennprosessen senere enn fristen i nesten 40 prosent av sakene i 2017 og 2018.⁷⁴ Tidligere år har andelen utgjort omkring 35 prosent. Andelen anker hvor lagmannsrettene avsa dom for sent, varierte mellom 23 og 27 prosent i perioden og utgjorde 25 prosent i 2018. Årlig avsa tingrettene dom for sent i omkring 1200–1400 tvistesaker og lagmannsrettene i omkring 200 anker over dom i sivile saker.

Andelen saker etter småkravprosessen hvor dom avsies for sent, er høyere enn i saker etter allmennprosessen. I 2018 var halvparten av småkravsakene avgjort med dom senere enn fristen på tre måneder.⁷⁵ Andelen har vært relativt stabil i perioden. Det er årlig fristbrudd i omkring 800 småkravsaker.

Tabell 13 Tiden det tok etter at tvistelovens frist var gått ut, før det ble avsagt dom, behandlede saker i 2018, kumulativ prosent⁷⁶

	Allmennprosess		Småkravprosess i tingrett (n = 749)
	Tingrett (n = 1228)	Lagmannsrett (n = 200)	
Inntil 2 uker	52 %	59 %	17 %
Inntil 1 måned	81 %	84 %	31 %
Inntil 2 måneder	93 %	96 %	56 %
Inntil 4 måneder	97 %	99 %	81 %
Inntil 8 måneder	99 %	99 %	96 %
:	:	:	:

Kilde: Analyse av data fra Lovisa

I 2018 ble det avsagt dom inntil to uker etter fristen i vel halvparten av sakene etter allmennprosessen i både tingrettene og lagmannsrettene, og innen én måned var det avsagt dom i mer enn 80 prosent av sakene, jf. tabell 13. Fristoversittelsene i lagmannsrettene var noe lengre i slutten av perioden 2010–2018, mens det bare var mindre endringer over tid i tingrettene. Det var mer enn fem rettsmøtetimer i nær alle sakene hvor tvistelovens frist ikke ble nådd.

Halvparten av småkravsakene som ikke var avsluttet med dom innen fristen, var i 2018 avsluttet med dom i tingrettene innen to måneder, og de fleste var avsluttet med dom innen åtte måneder. Fristoversittelsene i lagmannsrettene var noe lengre i slutten av perioden 2010–2018. I 2010–2011 ble to av tre saker avsluttet med dom innen to måneder etter fristen.

Det er i evalueringen av tvisteloven⁷⁷ kommet innspill om at fristen på tre måneder for å avsi dom i saker som føres etter småkravprosessen, er for kort.⁷⁸ Det er vist til at fristen er vanskelig å overholde, og at den bidrar til at småkravsakene må gis høyere prioritet enn det lovgiver forutsatte. Det er blant annet pekt på at domstolen har mange og

74) Dom i sivile saker etter allmennprosessen skal avsies senest fire uker etter avslutning av hoved- og ankeforhandling i saker med flere dommere, og innen to uker der det bare er én dommer, jf. tvisteloven § 19-4 femte ledd.

75) Småkravsaker i tingrettene skal normalt være avsluttet med dom innen tre måneder etter at stevning blir inngitt, hvis ikke saken avsluttes på annen måte, jf. tvisteloven § 10-4 første ledd.

76) Den kumulative prosenten viser for hvert tidsintervall den økende andelen saker hvor dom ble avsagt etter hvert som tiden gikk etter at lovens frist var gått ut.

77) Gjennomført av en arbeidsgruppe med representanter fra Justisdepartementet, Domstoladministrasjonen og Senter for statlig økonomistyring (2008) *Konkret opplegg for evaluering av og gevinstrealiseringsplan for den nye tvisteloven*.

78) Tvisteloven § 10-4 første ledd.

viktige saker som skal prioriteres, slik som saker om barn, psykisk helsevern, fristsaker i straffeprosessen og andre saker som ikke er underlagt fri rådighet.⁷⁹

6.4.4 Nærmere om behandling av sakene i lagmannsrettene

Det følger av straffeprosessloven at lagmannsretten skal omprøve de spørsmålene den blir forelagt, det vil si at de sider av anken som fremmes til behandling, skal prøves ut på nytt.⁸⁰ Andre land praktiserer ankebehandlingen som overprøving, der lagmannsretten kun prøver tingrettens rettsanvendelse og saksbehandling. I utarbeidelsen av ny straffeprosesslov vurderte utvalget at det norske ankebehandlingssystemet er kostnadskrevenne da omprøving forutsetter en helt ny behandling av saken.⁸¹

Dommerforeningen, Den Norske Advokatforening og Domstoladministrasjonen har gjennomgått tidsbruken i 493 sivile saker behandlet i både tingrett og lagmannsrett.⁸² Ved forberedelsen av tvisteloven ble det lagt stor vekt på at ankebehandling i lagmannsretten skal konsentreres om det som er omtvistet og tvilsomt, og at det ikke skal være en full ny behandling av saken slik den sto for tingretten. Dette innebærer en klar forutsetning om at tiden som går med til ankeforhandling i lagmannsretten, normalt skal være kortere enn hovedforhandlingstiden i tingretten i den samme saken. Gjennomgangen viste et merforbruk i lagmannsrettene på i gjennomsnitt 6,4 prosent, målt i antall rettsdager. Dette viste således at viktige mål for tvisteloven i forbindelse med ankebehandlingen i lagmannsretten ikke er oppnådd.

Revisjonen har gjort analyser av saksbehandlingstiden i straffesaker og i sivile saker som ble behandlet i både tingretten og lagmannsretten i perioden 2010–2018, basert på data fra Lovisa. Analysene viste at lagmannsrettene brukte flere dager enn tingrettene på å behandle 77 prosent av straffesakene og 25 prosent av de sivile sakene. Totalt brukte lagmannsrettene lengre tid enn tingrettene i ca. 40 prosent av sakene. Det var bare mindre forskjeller mellom lagmannsrettene. Tre av fire saker som tok lengre tid i lagmannsretten, var straffesaker. Førstelagmann og dommere i en lagmannsrett uttaler i intervju at «[s]om utgangspunkt burde man forvente en mer effektiv saksbehandling i lagmannsretten siden saken allerede har blitt behandlet i tingretten. Men det motsatte er ofte tilfellet, særlig i straffesaker».

For å korte ned saksbehandlingstiden i lagmannsrettene i årene framover må det ifølge intervju med Domstoladministrasjonen og styreleder jobbes mot å få til mer overprøving og mindre omprøving i lagmannsrettene. Styreleder påpeker i intervju at dette har å gjøre med synet på lagmannsrettens oppgaver. Ettersom saken skal belyses på nytt, fører det til nye vitner og nye bevis som det kan være vanskelig å avskjære, og sakene øker gjerne i omfang. Det er behov for en kulturendring hvor advokater, påtalemyndighet og parter innstiller seg på at bevisene hovedsakelig skal presenteres i tingretten.

Domstoladministrasjonen uttaler i intervju at man kan redusere tidsbruken i lagmannsretten ved å bruke lyd- og bildeopptak under bevisføringen i tingretten. Det er nå lov hjemmel til å bruke opptakene fra tingretten, men dersom behandlingen i lagmannsretten skal være en overprøving framfor omprøving, må loven endres.

79) Justis- og beredskapsdepartementet (2018) Høringsnotat: *Forslag til endringer i tvisteloven – tvisteevalueringen*, s. 36.

80) NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, s. 442.

81) NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, s. 443.

82) Dommerforeningen (2019) *Forslag til felles retningslinje for behandlingen av sivile saker i tingrettene og lagmannsrettene – ny giv for tvisteloven*.

7 Øvrige faktorer som kan påvirke saksbehandlingstiden og effektiviteten

7.1 Samhandling med eksterne aktører

Tingrettene og lagmannsrettene som er intervjuet, påpeker at hovedutfordringen i beramningen av straffesaker og sivile saker er å finne en dato for hoved- og ankeforhandlinger innenfor rimelig tid som passer for alle aktørene i saken, inkludert domstolen. Det er også vanskeligere å beramme jo flere aktører og jo lengre sak.⁸³ Som omtalt i punktene 6.4.1 og 6.4.2 kan det også være vanskelig for domstolene å få påtalemyndigheten, forsvarerne og prosessfullmektigene til å frafalle bevis, både når det gjelder dokumentasjon og vitner.

7.1.1 Påtalemyndigheten

At påtalemyndigheten mangler kapasitet til å møte i hoved- og ankeforhandlinger, er en utfordring i flere av tingrettene og lagmannsrettene som er intervjuet. En endring i arbeidstidsbestemmelsene for påtalejuristene 1. januar 2018 har forsterket denne utfordringen.⁸⁴ Det kan i tillegg være en utfordring å få tak i aktor for å beramme sakene. Enkelte steder har imidlertid påtalemyndigheten et berammingskontor som har oversikt over den enkelte aktors kalender og kan omfordele saken til en annen aktor ved behov. Domstoladministrasjonen peker imidlertid på at å tvinge fram et aktorbytte for å få saken opp innen fristen vil medføre et merarbeid for påtalemyndigheten som vil svekke kapasiteten deres.⁸⁵

Påtaleanalysen fra 2017 viste til at påtalemyndigheten erfarer at bevisførselen i straffesaker øker, og at flere saker krever mer arbeid, blant annet fordi forsvarerne hyppig sender brev med begjæringer om utsettelse.⁸⁶ I påtaleanalysen framgikk det også at flere statsadvokater setter av mer tid enn sakens omfang tilsier, for å kunne ta hensyn til endringer underveis.

Flere tingretter som er intervjuet, erfarer at påtalemyndigheten ikke informerer om restansenedbygingsprosjekter og sender over store saksmengder rett før rettsferien, og uten at påtalemyndigheten har kapasitet til å delta i hovedforhandling før flere måneder senere.

7.1.2 Forsvarere i straffesaker

Dersom siktede har framsatt ønske om en bestemt forsvarer, skal denne oppnevnes.⁸⁷ Domstolen kan oppnevne en annen forsvarer dersom oppnevningen av den ønskede forsvareren medfører at fristen for å avholde hovedforhandling i henhold til straffeprosessloven overskrides.⁸⁸ Ifølge domstolene som er intervjuet, kan det være vanskelig å finne en dato som passer for tiltaltes forsvarer. Domstolene opplyser videre at de sjeldent oppnevner en annen forsvarer på grunn av prinsippet om fritt forsvarervalg.

83) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

84) Fra 1. januar 2018 ble arbeidstidsbestemmelsene for påtalejurister endret. Endringene medførte at arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstaker som hovedregel skal ha like lang tid til å forberede saken som antall dager berammet i hoved- og ankeforhandling. I tillegg har aktor fått krav på kompensierende hvile som skal avvikles i løpet av 14 dager etter endt hovedforhandling. Dette framgår av Politiets fellesforbund (2018) *Arbeidstidsbestemmelser for påtalejurister i Politiet og lensmannsetaten*.

85) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

86) NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden – Påtaleanalysen*, s. 134.

87) Straffeprosessloven § 102 tredje punktum.

88) Straffeprosessloven § 275 andre ledd andre punktum.

Alle domstoler har faste forsvarere som oppnevnes i straffesaker der siktede ikke har egen advokat.⁸⁹ Alle domstolene som er intervjuet, opplever at det som hovedregel alltid er en ledig fast forsvarer.

7.1.3 Sakkyndige, prosessfullmektiger og tolker

Bruk av sakkyndige – i både straffesaker og tvistesaker – kan ifølge flere domstoler som er intervjuet, medføre at saken må berammes langt fram i tid. Dette skyldes blant annet at det er mangel på sakkyndige, at det er begrenset kapasitet hos erfarne sakkyndige, og at det tar lang tid å få utarbeidet sakkyndigrapport. Dette ble bekreftet i revisjonens gjennomgang av sivile saker med lang saksbehandlingstid. Her ble det i tingrettene oppnevnt sakkyndige i 34 av 78 saker og i 10 av 26 saker i lagmannsrettene. Det forelå sakkyndigrapport i 31 saker, og i gjennomsnitt tok det 7,6 måneder fra det var oppnevnt en sakkyndig, til det forelå en rapport. 13 av de 31 rapportene omhandlet foreldretvister, og for disse tok det i gjennomsnitt 11,6 måneder fra det ble oppnevnt en sakkyndig, til det forelå en rapport. Det tok i gjennomsnitt 2,1 måneder fra saken kom inn, til det ble oppnevnt en sakkyndig (det ble oppnevnt sakkyndig i alle de 23 foreldretvistene).

Domstolenes registrerte årsaker til forsinket oppstart av hoved- eller ankeforhandling i sivile saker (i Lovisa) bekrefter at kapasiteten hos de sakkyndige og prosessfullmektige er en utfordring, jf. tvisteloven. I 29 prosent av sakene i tingrettene og i 14 prosent av sakene i lagmannsrettene er årsaken til forsinket oppstart at prosessfullmektiger eller sakkyndige er opptatt eller ikke tilgjengelige, se figur 27. Saksgjennomgangen og intervjuer med domstolene bekrefter også utfordringene.

Bruk av tolk kan påvirke hvor lang tid som må settes av til forhandlinger, og dersom det ikke er simultanoversetting, må forklaringer sies to ganger. Ingen av de intervjuede domstolene uttaler imidlertid at de må tilpasse beramningen av sakene til tolkene, og de bestiller gjerne tolkene *etter* at tidspunktet for forhandling er fastsatt. I tingrettene blir 15 prosent av tvistesakene behandlet med tolk, og andelen har økt de siste årene. Bruken av tolk er størst i saker som omhandler barn og familieforhold.⁹⁰ Tolk blir brukt i omkring ti prosent av straffesakene i tingrettene, og andelen har vært stabil over flere år.⁹¹ Det foreligger ikke tilsvarende opplysninger for lagmannsrettene.

Domstolene er anmodet om å benytte Tolkeportalen for å finne tolker, men flere av domstolene som er intervjuet, opplever at disse tolkene er lite tilgjengelige, og at de erfarne tolkene ofte er svært travle. Det at tolker og sakkyndige ikke får dekket reisekostnader i sin helhet gjør det også problematisk å bruke tilreisende tolker. Flere domstoler uttaler derfor at de velger å ta i bruk lokale tolkeselskaper. Ifølge Domstoladministrasjonen har Oslo tingrett, i samarbeid med Oslo politidistrikt, utarbeidet et elektronisk tolkebestillingssystem som er svært effektivt. Prosjektet Digitale Domstoler arbeider med å etablere et tilsvarende system for alle landets domstoler.⁹²

89) Domstoladministrasjonens sider på internett.

90) Prop. 1 S (2018–2019) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 83.

91) Prop. 1 S (2018–2019) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 83.

92) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

Tabell 14 Straffesaksutgifter og utgifter til fri sakførsel⁹³ for tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett, tall i millioner kroner. 2010 og 2017

	2010	2010-beløp i 2017-kroner*	2017	Prosentvis endring (i 2017-kroner)
Tolker/oversettere				
Straffesaksutgifter**	79,6	88,1	113,2	28 %
Utgifter til fri sakførsel***	6,0	6,9	10,6	54 %
Sum tolker/oversettere	85,6	95,0	123,8	30 %
Sakkyndige				
Straffesaksutgifter	82,3	94,3	168,9	79 %
Utgifter til fri sakførsel	42,3	48,5	64,9	34 %
Sum sakkyndige	124,6	142,8	233,8	64 %
Bistandsadvokater				
Straffesaksutgifter	96,8	110,9	169,6	53 %

Kilde: Domstoladministrasjonen

* Omregnet ved bruk av Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks

** Prop. 1 S, kapittel 466

*** Prop. 1 S, kapittel 470

Økt bruk av tolker og sakkyndige vises også i økte straffesaksutgifter og utgifter til fri sakførsel. Tabell 14 viser at utgiftene til tolker/oversettere i sum har økt med 30 prosent fra 2010 til 2017. De samlede utgiftene til sakkyndige har i samme periode økt med 64 prosent. Ifølge Menon Economics kan ikke økt saksmengde alene forklare økningen i kostnadene til bruk av sakkyndige. Kostnadsøkningen kan skyldes at sakene har blitt mer komplekse, at spørsmål om tilregnelighet vurderes i økende grad, eller at det er flere saker med et behov for spesialistkompetanse.⁹⁴

Tabell 14 viser også at straffesaksutgiftene til bistandsadvokatene økte med 53 prosent fra 2010 til 2017. Bistandsadvokatene skal ivareta fornærmedes og etterlattes interesser i forbindelse med etterforskning og hoved- og ankeforhandling i en straffesak, og har i tillegg rett til å være til stede i alle rettsmøter og ved politiets avhør av fornærmede og etterlatte, jf. straffeprosessloven § 107 bokstav c. I 2008 fikk bistandsadvokatene en utvidet rolle og fikk blant annet muligheten til å stille spørsmål til vitner, sakkyndige og tiltalte.⁹⁵ I påtaleanalysen ble den utvidede rollen for fornærmede og bistandsadvokater framhevet som én av flere vesentlige faktorer som har bidratt til økt kompleksitet i sakene.⁹⁶ Bistandsadvokater honoreres etter medgått tid, også før hoved- og ankeforhandlingen er igangsatt. Ifølge Menon Economics er det ingen mekanismer som sikrer at bistandsadvokater begrenser timebruken.⁹⁷

93) Fri rettshjelp er en sosial støtteordning med formål å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning. Fri rettshjelp gis som fritt rettsråd, fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr sivile saker. Dette følger av lov om fri rettshjelp § 1. Fri rettshjelp belastes kapittel 470 og blir ikke belastet den enkelte domstols budsjett.

94) Menon Economics (2016) *Analyse av utviklingen i statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter i perioden 2008 til 2014*, s. 5.

95) *Lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte)*, § 271 andre ledd.

96) NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden – Påtaleanalysen*, s. 124.

97) Menon Economics (2016) *Analyse av utviklingen i statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter i perioden 2008 til 2014*, s. 40.

7.2 Saksporteføljen

7.2.1 Endringer i saksinnangang i tingrettene

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er det «vanskelig å tilpasse kapasiteten til større endringer i saksmengden».⁹⁸ Domstolene kan ikke påvirke omfanget eller innholdet i sakene som kommer inn. Det kan være store variasjoner i saksinngangen fra år til år, og dette kan få konsekvenser for saksbehandlingstiden og effektiviteten. Dette framhever flere domstoler som er intervjuet. Sorenskriveren i en tingrett uttaler at «[s]må domstoler er sårbare i perioder hvor det kommer inn flere store saker, og for å kunne ta unna slike ‘topper’ burde domstolen vært overbemannet».

Resultatene fra effektivitetsanalysen av tingrettene viser også at effektiviseringspotensialet i flere tingretter varierer fra år til år, se vedlegg 1. Analysen viser at effektiviseringspotensialet i den enkelte tingrett, med enkelte unntak, er forholdsvis stabilt fra år til år. For eksempel viser effektivitetsanalysen at Stavanger tingrett kom ut som effektiv i 2017, men hadde et effektiviseringspotensial på 30 prosent i 2018. Tingretten behandlet 19 prosent færre tvistesaker og 22 prosent færre meddomsrettssaker i 2018 sammenlignet med 2017 – samtidig som bemanningen var stabil. Dette har trolig sammenheng med en reduksjon i saksinngangen fra 2017 til 2018. Tingretten fikk i 2018 inn 12 prosent færre tvistesaker og 30 prosent færre meddomsrettssaker.

7.2.2 Komplekse og omfangsrike saker

Det har over tid vært en oppfatning i det offentlige at de sakene som domstolene behandler, blir stadig mer komplekse og omfattende.⁹⁹ I forbindelse med utarbeidingen av ny straffeprosesslov ble det undersøkt om straffesaker har blitt mer kompliserte¹⁰⁰, og arbeidsgruppen kunne ikke sannsynliggjøre at dette er tilfellet.¹⁰¹

Flere domstoler uttaler i intervju at det har skjedd en endring i bevisførselen over tid, og at det nå framlegges nye former for bevis som blant annet e-poster og kopier av kommunikasjon på sosiale medier. Enkelte av domstolene opplever også at internasjonale rettskilder har fått større betydning enn tidligere, og at dette har økt kompleksiteten. Flere domstoler framhever at selv om sakene har vokst i omfang, har de ikke nødvendigvis blitt mer juridisk krevende.

Domstoladministrasjonen uttaler at det har vært en vekst i tidsbruk og at dette indikerer at sakene for domstolene blir stadig mer komplekse. Volumet av rettsregler er økende, og rettskildetallet blir mer komplekst. Dette skyldes blant annet internasjonaliseringen av retten, som har gjort rettskildematerialet mer uoversiktlig og til dels mindre tilgjengelig. I tillegg må mange norske lovregler tolkes i lys menneskerettigheter og EU/EØS-retten.¹⁰²

Styreleder i Domstoladministrasjonen uttaler i intervju at flere domstoler hevder at sakene har blitt mer komplekse uten at de klarer å dokumentere det. Det kan være vanskelig å måle dette direkte, men ulike faktorer kan ha bidratt til å øke kompleksiteten og omfanget i sakene. I ressursfordelingen til domstolene gis det ekstra ressurser til de domstolene som bruker mye tid i hoved- og ankeforhandling, har mange saker med tolk eller sakkyndig og har mange vitner per sak. Dette er faktorer som Det Norske Veritas (DNV) har funnet er statistisk signifikant for ressursbruken i en sak.¹⁰³

98) Justis- og beredskapsdepartementet (2018) *Tildelingsbrev 2019 Domstoladministrasjonen*, s. 3.

99) Kjelby og Skyberg (NOU 2016: 24) *En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov*.

100) Undersøkelsen tar for seg flere ulike faktorer som kan påvirke kompleksiteten, som blant annet endring i kriminalitetsbildet. Det er særlig tre faktorer som ble undersøkt for å vurdere utvikling i omfang: økt behov for tolk, flere bistandsadvokater per sak og flere tiltalte per sak.

101) Kjelby og Skyberg (NOU 2016: 24) *En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov*.

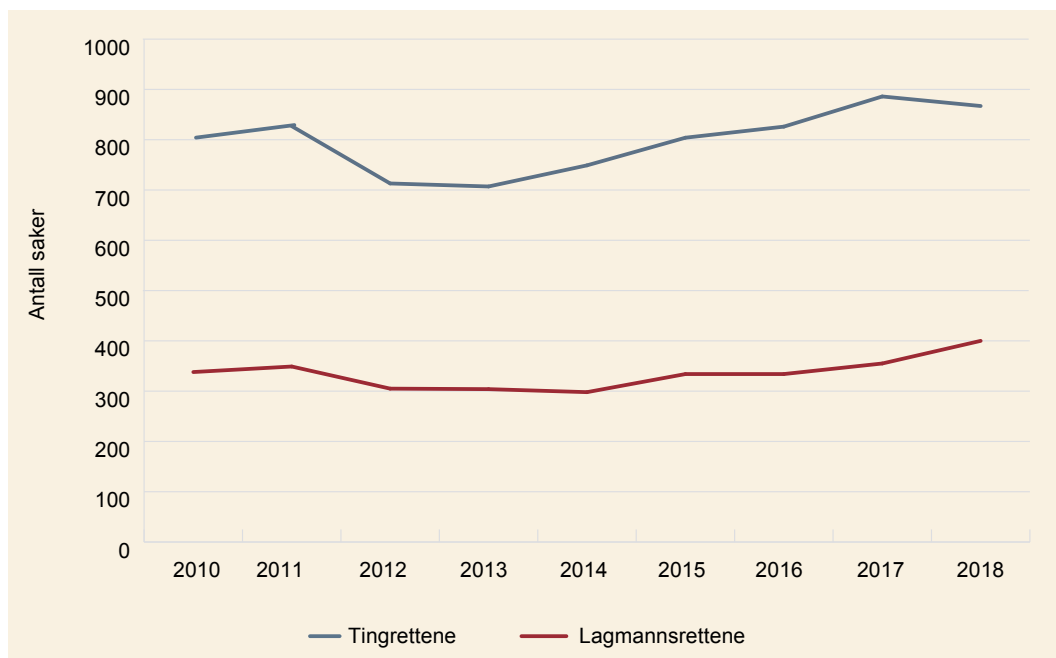
102) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

103) Sakspapirer (19/3-6) til styremøte i Domstoladministrasjonen, 13. mars 2019.

Utvikling i antallet omfattende straffesaker

Domstoladministrasjonen uttaler i intervju at flere store og komplekse straffesaker er en av hovedårsakene til at flere domstoler ikke når målene for saksbehandlingstid. Domstolene uttaler også i intervju at omfanget i straffesaker med høy strafferamme har økt over tid, og at sakene har blitt mer tidkrevende.

Figur 26 Antall innkomne saker med strafferamme over seks år i tingrettene og lagmannsrettene i perioden 2010–2018



Kilde: Domstoladministrasjonen, årsstatistikk for lagmannsrettene og tingrettstall fra saksframlegg til styremøte 25. februar 2019

Figur 26 viser at antallet innkomne saker med strafferamme over seks års fengsel økte med 25 prosent i tingrettene fra 2013 til 2017, og med 34 prosent i lagmannsrettene fra 2014 til 2018. Antallet behandlede saker har også økt i begge instansene i samme periode. Analyser av data fra Lovisa viser at det gjennomsnittlige antallet rettsmøtetimer i tingrettens meddomsrettssaker med strafferamme over seks års fengsel utgjorde 19 timer mot 5 timer i de øvrige meddomsrettssakene i 2018. I lagmannsrettene var det i gjennomsnitt 22 rettsmøtetimer i behandlingen av bevisanker med strafferamme over seks år, noe som er vesentlig lengre enn for de andre straffesakstypene.

Behandlingen av foreldretvister

Tingrettene uttaler i intervju det er krevende og tar tid å behandle foreldretvistene. Analyser av data fra Lovisa viser at noen tingretter hadde svært få foreldretvister, mens de utgjorde omkring en tredel av tvistesakene i andre tingretter. I 2018 utgjorde foreldretvistene totalt 18 prosent av de behandlede tvistesakene i tingrettene, og andelen var den høyeste i perioden 2010–2018.

I august 2016 publiserte Domstoladministrasjonen *Nasjonal veileder for behandling av foreldretvister*. Domstolen skal som hovedregel innkalle partene til et saksforberedende møte for å mekle mellom partene der saken er egnet for det, jf. barneloven § 61 første ledd.¹⁰⁴ Veilederen anbefaler en prøveperiode på to–fire måneder mellom møtene for å prøve ut ulike løsninger, og retten kan oppnevne en sakkyndig til å være med i møtene. Tingrettene som er intervjuet, uttaler at de bruker veilederen, og at den er til god hjelp.

104) Det skal også gjennomføres mekling i foreldretvistene på familievernkantorene før saken eventuelt skal behandles i domstolene, jf. barneloven § 51.

Tingrettene opplever at de har blitt tryggere på behandlingen av disse sakene. Sorenskriveren i en tingrett uttaler at «[m]alen er særlig nyttig for nye dommere, men også for de andre aktørene i saken. Malen gjør at aktørene og partene vet hva de kan forvente i disse sakene».

Analyser av data fra Lovisa viser at det i 2018 ble behandlet 2622 foreldretvister i tingrettene. Det ble avholdt saksforberedende møter i 66 prosent av foreldretvistene, og det tok i gjennomsnitt 2,9 måneder fra saken kom inn, til det første saksforberedende møte ble avholdt. Det ble avholdt flere enn ett saksforberedende møte i 60 prosent av sakene.

Domstolene har noe ulik erfaring med i hvilken grad partene oppnår enighet i de saksforberedende møtene. Av de tingrettene som er intervjuet, erfarer alle unntatt én at de i stor grad oppnår enighet i de saksforberedende møtene. Dette innebærer gode løsninger for partene, noe som fører til at sakene sjelden bringes inn for domstolen igjen (saken kan bringes inn for retten igjen dersom det er skjedd mindre endringer).

Analyser av data fra Lovisa viser imidlertid at det i 2018 ble avholdt hovedforhandling i 40 prosent av de behandlede foreldretvistene. Det tok i gjennomsnitt 9,3 måneder fra en sak kom inn, til det ble avholdt hovedforhandling. I nesten to tredeler av foreldretvistene med hovedforhandling avholdt tingrettene ett eller flere saksforberedende møter. I 15 prosent av foreldretvistene avholdt de hovedforhandling uten saksforberedende møte, noe som tyder på at tingrettene i stor grad benytter saksforberedende møter for å oppnå eller forsøke å oppnå enighet.

Flere av domstolene peker på at det kan være målkonflikt mellom kort saksbehandlingstid og kvalitet i avgjørelsen. Sorenskriver i en tingrett uttaler at:

«Det varierer hvor mange møter som må avholdes for å avklare om det er grunnlag for forlik mellom partene. Dersom saken avgjøres for raskt, kan dette medføre en lengre konflikt mellom partene som ikke vil være til barnets beste. Settes det derimot av tid til å forsøke ulike løsninger og oppnå enighet, vil konfliktnivået være lavere.»

Analyser av data fra Lovisa viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i foreldretvistene har økt fra 6,3 måneder i 2010 til 8,1 måneder i 2018. I 2018 varierte den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i tingrettene fra under 4 måneder til nesten 18 måneder. Andelen foreldretvister med en saksbehandlingstid på mer enn ett år økte fra 11 prosent i 2010 til 21 prosent i 2018. Som omtalt i punkt 7.1.3 tok det i gjennomsnitt nærmere ett år å få utarbeidet sakkyndigrapport.

Utvikling i antall rettsmøtetimer og aktører i sakene

Domstolenes tidsbruk målt i rettsmøtetimer, antall parter og vitner er andre faktorer som kan si noe om sakenes omfang. Analyser av data fra Lovisa viser at andelen saker med mer enn seks rettsmøtetimer har endret seg lite i perioden 2010–2018. Dette er tendensen for straffesakene og de sivile sakene i både tingrettene og lagmannsrettene. Det var heller ikke vesentlige endringer i antallet behandlede straffesaker med mer enn 60 rettsmøtetimer.¹⁰⁵

Antallet parter i sakene har vært relativt stabilt over tid i både tingrettene og i lagmannsrettene.¹⁰⁶ I de behandlede sakene hvor antallet parter var registrert i Lovisa

105) I forbindelse med utarbeidingen av NOU 2016:24 ble det gjennomgått «store og omfangsrrike» straffesaker i perioden 2005–2014. Store og omfangsrrike saker ble definert som straffesaker med varighet over 60 rettsmøtetimer eller mer enn 10 rettsdager.

106) Eksempler på parter i straffesakene er tiltalte, siktede, fornærmede og påtalemyndighet, mens saksøker/saksøkt eller ankende part/ankemotpart oftest opptrer i de sivile sakene.

i 2017, var det i tingrettene i gjennomsnitt 2,5 parter i tvistesakene, 2,2 parter i meddomsrettssakene og 1,9 parter i enedommersakene. I lagmannsrettene var det i 2017 i gjennomsnitt 3 parter i anker over dom i sivile saker og 2,6 parter i anker over dom i straffesaker.

Analysen av data fra Lovisa viser at antallet vitner i sakene som føres i tingrettene, har vært relativt stabilt over tid, og i 2017 ble det ført vitner i 63 prosent av meddomsrettssakene (3,9 vitner i gjennomsnitt) og i 27 prosent av tvistesakene (4,6 vitner i gjennomsnitt). Det føres sjelden vitner i enedommersakene. I saksgjennomgangen ble det funnet at det ble ført noen flere vitner i de sakene som tok lengst tid.

I lagmannsrettene ble det ført vitner i anker over dom i sivile saker og i straffesaker i henholdsvis 31 og 28 prosent av sakene i 2017. I straffesakene var det oftere vitner i bevisankene. Andelen saker med vitner har endret seg lite over tid, men for bevisanker med strafferamme inntil seks års fengsel økte andelen med åtte prosentpoeng fra 2016 til 2017. I sakene hvor det ble ført vitner, var det i gjennomsnitt 7 vitner i straffesakene og 5,3 i de sivile sakene i 2017. Gjennomsnittet har økt for begge sakstypene de to siste årene, men veksten er størst i straffesakene.

Som nevnt i punkt 7.1.3 har bruken av tolker, sakkyndige og bistandsadvokater økt. Dette kan også medføre at en sak øker i omfang.

7.3 Tingrettens bemanning og effektivitet

Størrelsen på tingrettens rettskretser og antall årsverk per tingrett varierer. Om bemanningen kan påvirke tingrettens effektiviseringspotensial, er undersøkt ved å se på antall årsverk per tingrett, andelen dommerfullmektiger av totalt antall dømmende årsverk og om tingretten har flere dømmende årsverk enn behovet som er beregnet av domstolenes ressursfordelingsmodell (se mer om ressursfordelingsmodellen i punkt 7.4.1.)

Tabell 15 Totalt antall årsverk per tingrett og effektiviseringspotensial i gjennomsnitt i 2018 (median i parentes)¹⁰⁷

	Effektiviseringspotensial	Antall inkomne saker delt på antall årsverk	Antall tingretter med flere disponerte dømmende årsverk enn beregnet behov	Antall tingretter med flere disponerte saksbehandler-årsverk enn beregnet behov	Andel dommerfullmektiger av dømmende årsverk
0–5 årsverk (n = 8)	23,1 % (9,8)	17,4 (15,0)	7	5	48,6 % (50,0)
5–10 årsverk (n = 25)	11,9 % (0,9)	24,3 (22,9)	16	11	42,2 % (44,2)
10–20 årsverk (n = 15)	14,9 % (11,2)	23,8 (23,9)	6	5	33,7 % (31,7)
Over 20 årsverk (n = 13)	7,7 % (5,2)	27,5 (28,0)	5	2	23,3 % (25,1)

Kilde: Riksrevisjonens effektivitetsanalyse, årsverksrapporter hentet ut fra SAP, Domstoladministrasjonens beregninger fra ressursfordelingsmodellen og årsstatistikk

107) Årsverkene er korrigert for sykefravær og studiepermisjon. Beregnet behov for årsverk er gjort i ressursfordelingsmodellen, mens disponerte årsverk er årsverkene Domstoladministrasjonen har tildelt tingretten.

Effektiviseringspotensialet i tingrettene varierer avhengig av størrelse. Tabell 15 viser at tingrettene med 5 eller færre årsverk i gjennomsnitt har et høyere effektiviseringspotensial enn tingrettene med over 20 årsverk. Tingrettene med fem eller færre årsverk har i gjennomsnitt færre antall innkomne saker per årsverk. Blant disse tingrettene fikk sju i 2018 disponert flere dømmende årsverk enn beregnet behov. Det beregnede behovet for disse tingrettene var i gjennomsnitt 1,6 dømmende årsverk, det vil si færre årsverk enn minimumsstørrelsen anbefalt av justiskomiteen. I gjennomsnitt har disse tingrettene fått disponert 2 dømmende årsverk per tingrett, i tråd med minimumsstørrelsen. Blant tingrettene med 5–10 årsverk fikk 16 tingretter disponert flere dømmende årsverk enn ressursfordelingsmodellen hadde beregnet det var behov for. 11 tingretter fikk disponert flere saksbehandlere enn det beregnede behovet.

De fleste tingretter har dommerfullmektiger. Det kan ansettes dommerfullmektiger der Domstoladministrasjonen finner det påkrevet, jf. domstoloven § 23. Disse tilsettes for inntil tre år. Dommerfullmektigen kan «utføre dommerens forretninger på dommerens vegne, men kan ikke lede hovedforhandling eller avsi dom uten særskilt bemyndigelse eller i uforutsette forfallstilfeller», jf. domstoloven § 23 andre ledd. Domstolleder gir bemyndigelse til å avsi dom når vedkommende anser at dommerfullmektigen har fått tilstrekkelig opplæring og erfaring i dommerfunksjonen.¹⁰⁸ Flere tingretter uttaler i intervju at de har rutiner for at dommerfullmektiger ikke skal behandle enkelte sakstyper som foreldretvister og skjønnssaker. Andre undersøkelser viser at dommerfullmektiger av kapasitetshensyn behandler foreldretvister i mindre tingretter.¹⁰⁹ Dommerfullmektiger behandler som regel ikke slike saker før på slutten av sin tjenestetid. Dommerfullmektiger skal ikke behandle straffesaker med strafferamme over seks år.¹¹⁰

I tingrettene som samlet sett har færre enn fem årsverk, er omtrent halvparten av de dømmende årsverkene dommerfullmektiger, se tabell 15. Dette kan medføre utfordringer for saksavviklingen. Sorenskriver i en tingrett med to dømmende årsverk, uttaler at

«[d]et siste året har tingretten imidlertid hatt utfordringer med saksavviklingen som følge av at dommerfullmektig (utgjør 50 prosent av dommerne) sluttet. Det tar ca. et halvt år før nye dommerfullmektige kan behandle egne saker (...), slik at i realiteten vil kapasiteten til tingretten være avhengig av om en har en fersk dommerfullmektig eller en erfaren.»

I intervjuer trekker mindre tingretter sårbarhet og manglende fleksibilitet fram som konsekvenser av størrelse. Med få ansatte er tingrettene sårbare i perioder hvor det kommer inn flere store saker, og saksavviklingen påvirkes i stor grad av sykefraværet og endringer i bemanningen. Små tingretter har også begrensede muligheter for å spesialisere saksbehandlernes oppgaveløsning og saksbehandlerne må beherske hele oppgavespekteret.

Domstoladministrasjonen gjennomførte i 2010 en evaluering av gjennomførte strukturendringer i tingrettene. Som følge av evalueringen anbefalte Domstoladministrasjonen at minimumsstørrelsen i tingrettene burde heves til åtte til ti dømmende årsverk for å kunne ivareta målsetningen om fagmiljøer og sikre god drift av domstolene. Styret i Domstoladministrasjonen sluttet seg til dette.¹¹¹

108) Domstoladministrasjonens sider på internett.

109) Oxford Research (2016) *Kartlegging av foreldretvister*, s. 27.

110) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

111) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen 16. august 2019.

7.4 Ressursfordeling og kapasitet i domstolene

7.4.1 Fordeling av ressurser til domstolene

I 2005/2006 utviklet Domstoladministrasjonen ressursfordelingsmodeller for tingrettene og lagmannsrettene. Disse skulle beregne det forventede ressursbehovet i den enkelte domstol ut fra antall innkomne saker per år, rettsmøtetimer i hoved- og ankeforhandling og tid brukt på administrative oppgaver. Modellene inkluderer også parametere som blant annet bruk av tolk, sakkyndige og antall vitner. Domstoler med høy score på alle parametere får et større beregnet ressursbehov.¹¹² Modellene ble utviklet av DNV i samarbeid med to prosjektgrupper bestående av representanter fra domstolene.

Flere domstoler peker i intervju på at ressursfordelingsmodellene gir flere ressurser til domstoler som bruker mer tid i hoved- og ankeforhandling enn de som bruker mer tid på saksforberedelse eller rettsmekling. Domstoladministrasjonen framhever i intervju at de «i ettertid har sett at dette er en modell som ikke nødvendigvis premierer effektivitet.» Domstoladministrasjonen har derfor tatt initiativ til å endre ressursfordelingsmodellene slik at de fremmer høyere effektivitet. Modellene skal iverksettes ved årsskiftet 2019/2020.

Beregnet behov for bemanning i tingrettene

Fordelingen av årsverk er basert på ressursfordelingsmodellens beregninger, men de faktisk disponerte årsverkene avviker i mange tilfeller fra modellens beregnede behov for bemanning.

Tabell 16 Differanse mellom disponerte årsverk og beregnet bemanningsbehov i tingrettene i perioden 2010–2018

	2010 (N=65)	2011 (N=65)	2012 (N=65)	2013 (N=65)	2014 (N=65)	2015 (N=65)	2016 (N=65)	2017 (N=63)	2018 (N=62)
Dømmende årsverk									
Disponerte årsverk	484,0	497,0	496,5	485,0	498,6	514,4	513,4	507,3	510,2
Beregnet behov	473,9	507,5	512,7	503,5	504,2	526,8	533,7	516,6	511,7
Differanse	10,1	-10,5	-16,2	-18,5	-5,6	-12,4	-20,3	-9,3	-1,5
Saksbehandler- årsverk									
Disponerte årsverk	591,1	611,2	617,0	616,6	623,4	630,8	633,5	633,4	631,4
Beregnet behov	646,8	681,6	704,2	724,4	731,1	723,1	715,8	701,7	681,6
Differanse	-55,6	-70,4	-87,2	-107,8	-107,7	-92,4	-82,3	-68,4	-50,2

Kilde: Domstoladministrasjonens beregninger av bemanningsbehov

Tabell 16 viser at de disponerte årsverkene for både dommere og saksbehandlere har økt noe i perioden 2010–2018. Imidlertid var det beregnede behovet for dømmende årsverk i tingrettene høyere enn disponerte årsverk, og differansen var størst i 2016 hvor det ble disponert 20,3 færre dømmende årsverk enn det beregnede behovet. Samme år rapporterte flere tingretter at saksinngangen, saksbehandlingstiden og restansene hadde økt betydelig, og at dette hadde ført til høy arbeidsbelastning.

112) Sakspapirer (19/3-6) til styremøte i Domstoladministrasjonen, 13. mars 2019.

Differansen mellom disponerte årsverk og beregnet behov for bemanning var størst for saksbehandlere. Behovet har variert i perioden 2010–2018. I 2010 var det et behov for 55 flere saksbehandlerårsverk enn det ble disponert. Dette økte til 108 i 2013 for så å avta til 50 i 2018.

Sammenheng mellom tildelte ressurser og tingrettens størrelse

Det er også gjort en analyse av antallet årsverk i de tingrettene som disponerer færre eller flere årsverk enn det beregnede bemanningsbehovet.

Tabell 17 Gjennomsnittlig antall disponerte årsverk i tingretter som får færre eller flere årsverk enn det beregnede behovet i 2010–2018 (median i parentes)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Færre disponerte årsverk enn beregnet behov									
Antall tingretter	39	39	47	51	47	43	43	37	35
Gjennomsnittlig antall disponerte årsverk	20,3 (13,7)	20,0 (11,1)	19,6 (11,1)	19,5 (11,1)	19,2 (11,1)	20,5 (11,5)	18,6 (11,0)	22,0 (11,5)	22,7 (15,9)
Flere disponerte årsverk enn beregnet behov									
Antall tingretter	26	24	15	11	16	20	19	25	27
Gjennomsnittlig antall disponerte årsverk	10,8 (7,0)	13,0 (8,4)	10,5 (7,0)	7,2 (6,1)	12,8 (6,5)	11,5 (6,8)	16,1 (8,0)	12,9 (8,0)	13,5 (7,0)

Kilde: Domstoladministrasjonens beregninger av bemanningsbehov

Gjennomsnittlig antall årsverk i tingrettene som fikk tildelt flere årsverk enn det beregnede behovet, er lavere enn i tingrettene som fikk tildelt færre årsverk i perioden 2010–2018, jf. tabell 17. I 2018 var det 27 tingretter som ble tildelt flere årsverk enn det beregnede behovet. Dette var i hovedsak mindre tingretter, og totalt disponerte de i gjennomsnitt 13,5 dømmende årsverk og saksbehandlerårsverk.¹¹³ 35 tingretter disponerte færre årsverk enn det beregnede behovet i 2018, og disse var stort sett større tingretter med i gjennomsnitt totalt 22,7 årsverk.¹¹⁴

Beregnet behov for bemanning i lagmannsrettene

I likhet med tingrettene tildeles årsverkene til lagmannsrettene gjennom årlige disponeringsskriv, basert på lagmannsrettens ressursfordelingsmodell.

113) Domstoladministrasjonen kommenterer i beregningene at 8 av totalt 27 tingretter som fikk flere årsverk enn beregnet i 2018, fikk dette blant annet på grunn av reisebelastning.

114) For sju av tingrettene som har fått disponert færre årsverk enn det beregnede behovet i 2018, kommenterer Domstoladministrasjonen i modellen at beregningen påvirkes av at tyngdeparameterne er for høye og således gir et større beregnet behov enn faktisk nødvendig.

Tabell 18 Differanse mellom disponerte årsverk og beregnet bemanningsbehov i lagmannsrettene i perioden 2010–2018 (N=6)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dømmende årsverk									
Disponerte årsverk	163,0	168,0	168,0	168,0	169,0	169,5	169,5	169,5	170,5
Beregnet behov	160,7	167,0	175,4	172,2	173,6	173,9	177,8	181,0	182,3
Differanse	2,3	1,0	-7,4	-4,2	-4,6	-4,4	-8,3	-11,5	-11,8
Saksbehandler-årsverk									
Disponerte årsverk	100,9	99,9	99,9	100,9	101,1	101,1	101,1	101,1	103,0
Beregnet behov	105,2	109,3	114,8	112,7	113,7	111,2	113,7	115,7	116,5
Differanse	-4,3	-9,4	-14,9	-11,8	-12,6	-10,1	-12,6	-14,6	-13,5

Kilde: Domstoladministrasjonens beregninger av bemanningsbehov

Tabell 18 viser at de disponerte årsverkene for både dommere og saksbehandlere har vært stabilt i perioden 2010–2018. Samtidig viser tabellen at lagmannsrettene etter 2012 har fått noe mindre dømmende årsverk enn beregnet. I 2018 disponerte alle lagmannsrettene, med unntak av Gulating lagmannsrett, færre dømmende årsverk enn det beregnede behovet. Også det beregnede behovet for saksbehandlerårsverk var høyere enn disponerte årsverk i perioden 2010–2018.

Borgarting lagmannsrett har lengst gjennomsnittlig saksbehandlingstid i alle sakstyper. Ifølge ressursfordelingsmodellens beregninger har Borgarting lagmannsrett over tid disponert færre årsverk enn det beregnede behovet. I 2010 disponerte lagmannsretten 2,3 flere dømmende årsverk enn det beregnede behovet, mens den i 2018 disponerte 6,3 færre dømmende årsverk enn det beregnede behovet. Borgarting lagmannsrett fikk bevilget midler til en utrederenheter gjennom revidert nasjonalbudsjett i 2018.¹¹⁵ Lagmannsretten uttaler i intervju at enheten vil bestå av 15 utredere. Utrederenheten skal bidra til å øke saksbehandlingskapasiteten i lagmannsretten. Domstoladministrasjonen uttaler i intervju at Borgarting lagmannsrett også ble tilført midlertidige ressurser for å iverksette et restansenedbyggingsprosjekt i 2018. Ifølge Domstoladministrasjonen er det fremdeles for tidlig å vurdere effekten av disse tiltakene, men lignende tiltak i Borgarting lagmannsrett har tidligere resultert i nedgang i saksbehandlingstiden.

7.4.2 Fordeling av innsparringskrav

Domstoladministrasjonen vedtok i november 2015 en tilsetningsstopp i tingrettene, lagmannsrettene, jordskiftedomstolene og Domstoladministrasjonen som følge av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen). Stillingsstoppen gjaldt alle stillingsgrupper og domstoler, uavhengig av størrelse. Stillinger tilsvarende innsparringsbehovet som fulgte av ABE-reformen, ble dratt inn på varig basis i 2016, og tilsetningsstoppen er videreført.

115) Meld. St. 2 (2017–2018) *Revidert nasjonalbudsjett 2018*.

Tilsetningsstoppen skulle praktiseres slik at enkeltdomstoler ikke ble rammet uforholdsmessig hardt.¹¹⁶ Domstoladministrasjonen uttaler i intervju at innsparingskravene som følger av ABE-reformen effektueres kun ved ledighet i domstolen, det vil si ved naturlig avgang eller turnover. Ifølge Domstoladministrasjonen utøves det skjønn ved ledighet, og det tas hensyn til domstolenes størrelse og sykefravær. Det er for eksempel vanskelig å redusere bemanningen i en tingrett der én ansatt utgjør en stor andel av kapasiteten i domstolen. Høyere turnover blant dommerfullmektiger i tingrettene bidrar til å fordele innsparingskravene.

På bakgrunn av tilbakemeldinger om en krevende ressursituasjon fra domstolledere og tillitsvalgte i domstolene sendte Domstoladministrasjonen et brev (17. februar 2017) til Justis- og beredskapsdepartementet hvor den argumenterte for hvorfor det er vanskelig å tilpasse seg kutt i budsjettene som følge av ABE-reformen.

Domstoladministrasjonen argumenterte med at det ikke er mulig å endre strukturen, domstolene må behandle alle innkomne saker, og store deler av virksomheten i domstolene er lovregulert. Det fulgte også av brevet at store deler av domstolenes budsjett i 2016 gikk til lønn og husleie, mens fem prosent gikk til driftskostnader. Justis- og beredskapsdepartementet viste i sitt svar (brev 29. mars 2017) til Domstoladministrasjonen til at det er igangsatt tiltak som vil gjøre domstolene i bedre stand til å behandle sakene innenfor Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Det ble videre vist til at ABE-reformen med noen få unntak gjelder for alle statlige virksomheter.

Justis- og beredskapsdepartementet framhever i intervju at bevilgningene til domstolene har økt de senere årene, i tillegg til at innsparingskravene som følger av ABE-reformen har blitt kompensert både av Stortinget og departementet. I styrets behandling av budsjettforslaget for domstolene og Domstoladministrasjonen for 2019 skriver Domstoladministrasjonen at de ekstra bevilgningene innebærer at ABE-kuttene får marginal betydning for budsjettammenningen for domstolene i 2019.¹¹⁷ Departementet har i tildelingsbrevet til Domstoladministrasjonen for 2019 bedt om en redegjørelse av den helhetlige driftssituasjonen i domstolene. Redegjørelsen viser at nivået på de totale bevilgningene fra Stortinget til domstolene og Domstoladministrasjonen har vært tilnærmet uendret fra 2014 til 2019.¹¹⁸

7.4.3 Kapasiteten i domstolene

Dommerforeningen framhever i intervju at det har vært en underfinansiering av domstolene over mange år, og at lav dommerkapasitet gjør det vanskelig å beramme innenfor lovens frist, særlig dersom hoved- og ankeforhandlingen skal vare mer enn to dager. Som vist i punkt 7.4.1 har tildelte årsverk i tingrettene og lagmannsrettene vært forholdsvis stabilt i perioden 2010–2018, men det har vært tildelt færre årsverk enn saksmengden tilsier.

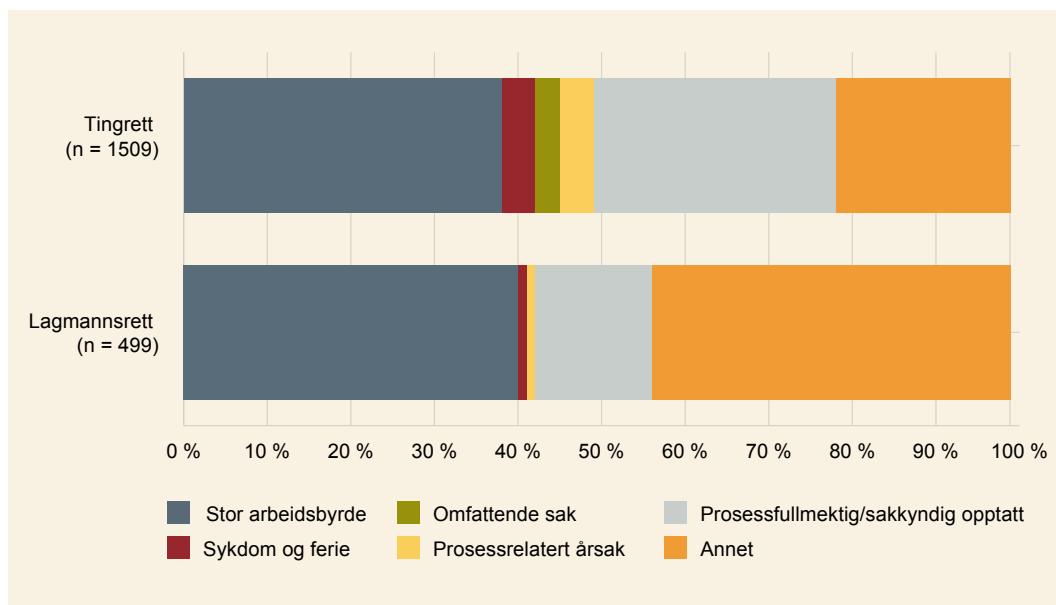
Analyser av data fra Lovisa viser at domstolene oppgir stor arbeidsbyrde som en vesentlig årsak til at de ikke overholder frister angitt i tvisteloven.

116) Styreprotokoll fra styremøte 9. november 2015 i Domstoladministrasjonen.

117) Domstoladministrasjonen (21. november 2018) *Forslag til budsjett for domstolene og DA 2019*, s. 4.

118) Metier OEC (2019) *Analyse av driftssituasjonen i domstolene etter innføringen av ABE-reformen*.

Figur 27 Prosentvis fordeling av registrerte årsaker til forsinkede hoved- og ankeforhandlinger i sivile saker etter allmennprosessen i 2018



Kilde: Analyse av data fra Lovisa

Figur 27 viser at domstolene i omkring 40 prosent av de sivile sakene etter allmennprosessen oppga stor arbeidsbyrde som årsak til at de ikke overholdt tvistelovens frister for påbegynt hoved- og ankeforhandling i 2018. De siste årene har andelen økt i tingrettene og sunket i lagmannsrettene. I 2018 ble «annet» oppgitt som årsak til forsinkelse i 43 prosent av lagmannsrettenes saker. Kategorien benyttes ofte når forsinkelsene skyldes flere og sammensatte årsaker, og når årstiden forhindrer gjennomføring av befaringer. En hyppig årsak i lagmannsrettene var imidlertid at de ikke har ledig kapasitet.

Domstolene oppga også stor arbeidsbyrde som en vesentlig årsak til at de ikke overholdt tvistelovens frister for å avsi dom i saker etter allmennprosessen og etter småkravprosessen, dette framkommer av analyser av data fra Lovisa. I sakene etter allmennprosessen oppga tingrettene det som årsak i 65 prosent av sakene i 2018 mens lagmannsrettene oppga det som årsak i 51 prosent av sakene, og andelen har økt i perioden. Tingrettene oppga i økende grad denne årsaken i småkravsaker i perioden 2010–2018, fra i en tredel av sakene til omkring halvparten av sakene.

Også når det gjelder brudd på straffeprosesslovens frist for oppstart av hovedforhandling i saker hvor tiltalte var under 18 år eller i varetekt, peker domstoler i intervjuer på at en krevende arbeids- og ressursituasjon kan gjøre det vanskelig å prioritere fristsakene.

Ifølge flere domstoler som er intervjuet, arbeider mange dommere utover ordinær arbeidstid for å forhindre økt saksbehandlingstid og for å unngå fristoversittelser. Ifølge Dommerforeningen er utgangspunktet i dommernes arbeidsavtaler at bestemmelsene i *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven) ikke gjelder, og at dommerne har uregulert arbeidstid. Det vil si at dommere skal utføre de oppgavene som til enhver tid genereres i embetet, uten ekstra kompensasjon i lønn. Dommerfullmektiger følger alminnelig arbeidstid i henhold til tariffavtale og har rett til overtidsgodtgjørelse.

I 2018 gjennomførte Domstoladministrasjonen en undersøkelse av arbeidstiden for alle dommere i tingrettene og lagmannsrettene. Undersøkelsen viste at dommerne i tingrettene i gjennomsnitt arbeidet 22,4 prosent utover ordinær arbeidstid hver uke (45,9 timer), mens dommerne i lagmannsretten i gjennomsnitt arbeidet 19 prosent utover ordinær arbeidstid hver uke (44,6 timer).¹¹⁹ Lignende resultater ble funnet da Domstoladministrasjonen i 2015 kartla arbeidstiden til dommere i tre lagmannsretter og fire tingretter.

119) E-post fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 15. mars 2019.

8 Iverksatte tiltak for å effektivisere saksavviklingen

8.1 Digitalisering i domstolene og IKT-systemer

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er regjeringen opptatt av at kapasiteten i domstolene først og fremst skal styrkes gjennom digitalisering og effektivisering av saksbehandlingen.¹²⁰ I perioden 2014–2019 ble det bevilget 275 millioner kroner til prosjektet Digitale domstoler, elektronisk samhandling i straffesakskjeden og implementering av Lovisa i jordskifterettene og i Høyesterett.¹²¹ Digitaliseringsatsingen bevilget av Stortinget går over seks år (2017–2022), og de tolv største førsteinstansdomstolene (satsingsdomstolene), lagmannsrettene og Høyesterett er prioritert. Dette innebærer en ambisjon om å realisere en heldigital rettsprosess i første omgang for de største domstolene. Målet er å arbeide papirløst og sømløst gjennom hele rettsprosessen.¹²²

8.1.1 Prosjektet Digitale domstoler

I 2015 presenterte Domstoladministrasjonen et forslag for å realisere en satsing på Digitale domstoler i perioden 2017–2022. Det var betydelig dialog med politikere og andre beslutningstakere i forbindelse med budsjettet fram mot høsten 2016, og prosjektet Digitale domstoler ble innarbeidet i statsbudsjettet for 2017 og påfølgende år. Per mai 2018 omfattet prosjektet 26 domstoler, herunder Høyesterett, alle lagmannsrettene, de tolv største tingrettene og tingrettene som har etablert felles ledelse.

Digitale domstoler er ifølge Domstoladministrasjonen å anse som en strategi som skal realiseres gjennom iverksetting av en rekke ulike tiltak gjennom planperioden. Den samlede forventede effekten oppstår først når alle tiltak er iverksatt. Tiltakene rettes hovedsakelig mot satsingsdomstolene, men ny funksjonalitet i saksbehandlingssystemet gjøres tilgjengelig for alle domstolene. Investeringer i utstyr er forbeholdt satsingsdomstolene.¹²³

Prosjektet Digitale domstoler består av flere delprosjekter, som videreutvikling av Aktørportalen, digitale arbeidsmåter, regelverksarbeid, statistikk og analyse, dødsfallsbehandling og bruker- og tilgangsstyring. Andre områder som er under utvikling, er samhandling med namsmann og fylkesnemnder og elektronisk forkynning. Dette følger av intervju med Domstoladministrasjonen.

Det er ifølge Domstoladministrasjonen et stort press både fra domstolene, deres brukere og fra politisk hold om at alle domstoler må omfattes av digitaliseringsatsingen. Domstoladministrasjonen har derfor fremmet et forslag om å utvide satsingen slik at alle domstoler innen utgangen av 2022 har en heldigital rettsprosess, dette har en ramme på 109 mill. kroner.¹²⁴

Nærmere om Aktørportalen

I delprosjektet Aktørportalen utveksler domstoler og advokater saksdokumenter og informasjon elektronisk i skjønns- og tvistesaker. I tillegg inngår salærbehandling for både tviste- og straffesaker. Pilotversjonen av Aktørportalen ble satt i drift i 2013, og fra oktober 2016 tok 26 domstoler i bruk portalen. *Forskrift om obligatorisk bruk av*

120) Justis- og beredskapsdepartementet (2018) *Tildelingsbrev 2018 for Domstoladministrasjonen*.

121) Prop. 1 S (2018–2019) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 86.

122) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

123) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

124) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.



Med Aktørportalen oversendes tvistesaker elektronisk og arkiveres digitalt.

Foto: ScanstockPhoto.com

Aktørportalen trådte i kraft 15. september 2018¹²⁵, og fra og med 11. desember 2018 har alle tingretter, lagmannsretter og Høyesterett tatt i bruk *Aktørportalen*.¹²⁶

Inntil det ble obligatorisk for advokatene i skjønns- og tvistesaker å bruke *Aktørportalen*, erfarte flere domstoler at advokatene var uvillige til å ta den i bruk. Advokatene syntes blant annet at det var vanskelig å få oversikt over hvilke domstoler som brukte portalen. Det var den enkelte domstol som måtte jobbe for å få advokatene i rettskretsen til å ta den i bruk. Flere lagmannsretter uttaler i intervju at det var uheldig at ikke alle tingrettene i lagdømmet brukte portalen. Før det ble obligatorisk å bruke *Aktørportalen*, mottok og sendte domstolene dokumentasjonen både digitalt og på papir, noe som ga merarbeid. Digital salærbehandling, økt kapasitet for digitale rettsmøter og *Aktørportalen* har ifølge intervju med Domstoladministrasjonen effektivisert arbeidsprosessene et stykke på vei, men det vil likevel være noe merarbeid inntil alle digitale løsninger er på plass, og alle aktørene bruker de digitale løsningene.

125) Forskrift om elektroniske kommunikasjon med domstolene (*ELSAM-forskriften*), § 3a.

126) Domstoladministrasjonens sider på internett.

Domstoladministrasjonen har begynt arbeidet med å tilrettelegge Aktørportalen slik at advokater kan samhandle med domstolen via Aktørportalen også i straffesaker.¹²⁷ Justis- og beredskapsdepartementet har tilrettelagt for dette ved å innføre endringer i forskrift om elektronisk kommunikasjon med domstolene (ELSAM-forskriften), som trådte i kraft 1. januar 2019. Forskriften er tilpasset slik at forsvarere og bistandsadvokater kan ta i bruk portalen så snart det foreligger tekniske løsninger. Gjennom forskriftsendringen ble det også åpnet for systemintegrasjon mellom Lovisa og advokatenes egne systemer.

Tabell 19 Utgifter til porto og frakt i tingrettene og lagmannsrettene i perioden 2014–2018, tall i nominelle millioner kroner

	2014	2015	2016	2017	2018
Porto og frakt	17,3	15,3	15,8	15,5	13,9

Kilde: Regnskapstall hentet ut fra DFØ

Aktørportalen skal bidra til å redusere kostnader til porto og frakt, og analyser av regnskapstallene viser at tingrettene og lagmannsrettene utgifter til porto og frakt har gått ned etter 2016 (tabell 19). Det er usikkert om dette skyldes reduserte kostnader eller det at domstolene får inn og behandler færre saker i 2017 og 2018.

8.1.2 IKT-systemer og teknisk utstyr

Saksbehandlingssystemet Lovisa

Lovisa er det daglige arbeidsverktøyet til dommere og saksbehandlere, og de bruker systemet i behandlingen av alle straffesaker og sivile saker. Lovisa ble tatt i bruk av tingrettene og lagmannsrettene i 2004/2005, i jordskifterettene i 2016 og i Høyesterett i 2018. Det er koblet opp mot registeret over fast eiendom (matrikkelen), Brønnøysundregisteret, folkeregisteret og tilsettingsrådet til advokater. Det er utarbeidet føringsveiledere som gir oversikt over saksflyten i ulike sakstyper og hvordan sakene skal registreres. I tillegg foreligger det ulike brevmaler og maler, for eksempel for gjennomføring av planmøte. Lovisa er under kontinuerlig utvikling.

Domstolene som er intervjuet, uttaler at Lovisa fungerer godt i samarbeidet mellom dommer og saksbehandler, og at systemet er enkelt å forstå. Saksflytene i Lovisa gir god hjelp i de ulike fasene i gjennomføringen av straffesaker og sivile saker.

Det er mange domstoler som sender inn forslag til endringer i Lovisa til Domstoladministrasjonen, men domstolene påpeker i intervjuer at mange av forslagene ikke blir tatt til følge, eller at det tar for lang tid før endringene blir iverksatt. Ved lovendringer kan det ta svært lang tid før malene i Lovisa endres, og den enkelte domstol må selv følge med og oppdatere dem manuelt. Dette er arbeidskrevende og gjør det vanskelig å sikre kvaliteten. Formålet med Lovisa var at det skulle være en enhetlig saksbehandling i domstolene, men resultatet er at de fortsatt benytter ulike maler og rutiner. Ifølge Domstoladministrasjonen vil modellen for brukerinvolvering endres for å sikre at domstolene får et sterke eierskap til utviklingen og de prioriteringene som gjøres.¹²⁸

Andre svakheter som domstolene trekker fram, er at Lovisa gir mindre prosesshjelp i sakstyper som tvangssaker, konkurssaker og skjønnssaker. Fordi Lovisa ikke er et system som er tilpasset elektronisk dokumenthåndtering, er det nødvendig å lage systemer utenfor Lovisa. De som berammer hoved- og ankeforhandlingene, uttaler at de ønsker seg et bedre beramningssystem i Lovisa. For å ha oversikt over hvilke

127) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

128) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

saker som skal opp, og hvilke dommere som er ledige, fører domstolene i dag egne Excel-lister som de deretter må registrere i Lovisa. Dette opplever de som ineffektivt. Videre bruker tingrettene og lagmannsrettene hvert fjerde år mye ressurser på å registrere nye meddommerlister i Lovisa. På grunn av store mangler i systemet har registreringen generert mye unødvendig manuelt og tidkrevende arbeid.

I Lovisa er det en berammingsoversikt som blant annet viser når advokatene og aktorene er opptatt i retten, både i straffesaker og sivile saker. Flere domstoler uttaler i intervju at de bruker denne, men at oversikten ofte er feil, noe som kan gjøre det vanskelig å beramme forhandlinger.

Elektronisk samhandling i straffesakskjeden

Elektronisk samhandling i straffesakskjeden var opprinnelig et av delprosjektene i Digitale domstoler, men er nå skilt ut som et eget prosjekt kalt ESAS som omfatter hele justissektoren. Gjennom ESAS-prosjektet har en utviklet og satt i produksjon Justishub, som skal effektivisere domstolenes saksbehandling og kommunikasjon med blant annet politi, påtalemyndighet og kriminalomsorgen. Ifølge intervju med Justis- og beredskapsdepartementet kan det ha vesentlige effektiviseringsgevinster å knytte hovedaktørene sammen, også utenfor domstolene. Departementet forventer at dette vil gi effektiviseringsgevinster for aktørene som er koblet på, og ønsker at andre virksomheter i justissektoren skal koble seg på etter hvert. Justishub har vært i drift siden september 2018. Dette er en første leveranse som er grunnlaget for påkobling av flere enheter og virksomheter, samt videre funksjonell utvikling. Ifølge Domstoladministrasjonen er alle tingrettene tilkoblet Justishub, mens tilkoblingen av lagmannsrettene og Høyesterett er avhengig av ekstra investeringsmidler.¹²⁹

Teknisk utstyr

Teknisk utstyr omfatter personlig utstyr for medarbeiderne, utstyr til rettssalene og utstyr til møterom og meklingsrom. Departementet har i Prop. 1 S rapportert at domstolene har et betydelig etterslep på investeringer i teknisk utstyr. Store deler av utstyret er eldre enn forventet levealder og mangler den funksjonaliteten det er behov for.¹³⁰ Ingen av de intervjuede domstolene oppgir at IKT-utstyret er fullt ut tilfredsstillende. Det omhandler både mangel på IKT-utstyr til dommerne og salene, og lisenser. Sorenskriver i en større tingrett som er med i Digitale domstoler, uttaler:

«Det oppleves som en stor utfordring at domstolen fortsatt mangler helt nødvendig ikt-utstyr for å kunne realisere de forventede gevinstene av Digitale domstoler. Ikt-utstyr som mangler er blant annet skjermer til meddommere i rettssalene og laptopper til dommere. Dette gjør at det fortsatt er nødvendig å printe dokumenter selv i heldigitale saker. I tillegg mangler [domstolen] videokonferanseutstyr, og eksisterende utstyr er så gammelt at det ikke lenger er mulig å utbedre. Det kan derfor ikke gjennomføres fjernmøter.»

En annen tingrett peker på at Domstoladministrasjonen skal kjøpe Adobe-lisenser, som gjør det mulig å redigere i digitale dokumenter. Antallet lisenser domstolen får, vil imidlertid bli lavere enn behovet, og dette beskriver den som uheldig. Dommerforeningen uttaler i intervju at domstolene i dag ikke kan spille av lyd på maskinene i domstolene, ettersom lisensene for dette er for dyre. Ifølge Dommerforeningen opplever de dette som et stort problem, blant annet fordi det ikke er mulig å ta i bruk e-læringskurs. Ifølge Domstoladministrasjonen har nå alle brukere som har behov for å bruke Adobe fått tilgang til programvaren.¹³¹

129) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

130) Prop. 1 S (2018–2019) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 83.

131) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

Per mai 2019 kunne de største tingrettene føre digitale rettsforhandlinger i 44 prosent av salene (135 av 305 saler). I løpet av 2019 vil andelen øke til 50 prosent.¹³² I satsingsdomstolene fikk alle dommerne bærbar PC i 2018.¹³³ Dommerforeningen uttaler i intervju at digitaliseringen kun vil ha en effekt dersom alle rettsalene er digitale.



Digitaliseringen skal bidra til å effektivisere saksbehandlingen.
Foto: Domstoladministrasjonen

Tre av de intervjuede domstolene er ikke med i Digitale domstoler, og uttaler at de ønsker seg det samme tekniske utstyret som de større domstolene har. Selv om de har tatt i bruk Aktørportalen, kan de ikke nyttiggjøre seg dette i gjennomføringen av forhandlingene fordi de ikke har et tilstrekkelig antall skjermer i rettsalene. Det innebærer at de må skrive ut nødvendig dokumentasjon på papir for bruk under rettsaken, noe som er tidkrevende og lite effektivt.

Styreleder i Domstoladministrasjonen slutter seg til at det per mars 2019 er en stor utfordring med teknisk utstyr i domstolene. Det er beregnet et merbehov på 50 millioner kroner til teknisk utstyr. 20 millioner kan tas av domstolenes budsjett, og det ble derfor bedt om 30 millioner i forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2019. Stortinget bevilget 13 millioner, og det er således et etterslep på 17 millioner kroner. Dette beskriver styreleder som alvorlig. I tillegg til selve investeringene, må systemene og utstyret driftes og vedlikeholdes for å kunne hente ut gevinster. Det er derfor behov for ytterligere midler etter at utstyret er implementert. Departementet gjør i intervju oppmerksom på at Stortinget i tillegg til de 13 millionene som var øremerket teknisk utstyr, bevilget 10 millioner kroner til økt kapasitet, som Domstoladministrasjonen står fritt til å disponere.

Stabilitet i IKT-plattformen

Utvikling av en modernisert IKT-plattform og en teknisk infrastruktur er et viktig premiss for videre satsing på blant annet Digitale domstoler. Etter at en ny leverandør overtok det tekniske driftsansvaret for IKT-plattformen i 2017, har driften ifølge intervjuer med domstolene og Domstoladministrasjonen vært ustabil. Produksjonen blir forsinket ved

132) E-post fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 7. mai 2019.

133) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

manglende nettilgang og tilgang til Lovisa. En førstelagmann uttaler at «[d]en tapte arbeidstiden oppleves som alvorlig».

Domstoladministrasjonen framhever at dette bare delvis er riktig, og viser til målinger som viser at tilgjengeligheten til domstolenes sentrale IT systemer har vært svært bra i perioden september 2017 – 5. juli 2019, og at det er en tilgjengelighet på dagtid på rundt 99 prosent. Hendelser som rammer enkeltdomstoler er imidlertid utelatt.

Lyd- og bildeopptak i retten

Forklaringer som avgis i norske domstoler sikres ikke ved opptak, noe som er sjeldent i internasjonal sammenheng. I oktober 2016 ble det igangsatt et prøveprosjekt i Nord-Troms tingrett og Hålogaland lagmannsrett for utprøving av lyd- og bildeopptak av parts- og vitneforklaringer. I juni 2019 ble også Jæren tingrett og Gulating lagmannsrett med i prosjekt. Formålet med prosjektet er å se hva som kreves av utstyr og regelverksendringer, og å vurdere hvilke gevinster som kan hentes ut av opptak og avspilling. Innføring av lyd- og bildeopptak i retten har betydning for rettsikkerheten.

Fra 1. oktober 2018 fikk prøvedomstolene hjemmel til å prøve ut en ordning hvor opptak av forklaringer som avgis i hovedforhandlingen, spilles av i stedet for muntlige forklaringer under ankeforhandlingen i lagmannsrettene.¹³⁴ Opptakene kan brukes under ankesilingen og ved saksforberedelsen i lagmannsrettene, slik at det kan legges til rette for gjenbruk av forklaringer med sikte på å spare fornærmede for å måtte forklare seg om samme forhold flere ganger, motvirke sprikende forklaringer, og konsentrere eller effektivisere ankesakene. Det er ifølge Justis- og beredskapsdepartementet behov for flere erfaringer når det gjelder gjenbruk av forklaringer ved avspilling av opptak. Utrulling av opptaksutstyr vil kreve store investeringer. Departementet mener dette må ses i sammenheng med andre prosesser som for eksempel utformingen av en ny straffeprosesslov og endringer i domstolenes organisering.¹³⁵

8.1.3 Gevinster som følge av digitaliseringen

Digitaliseringssatsingen forventes ifølge Domstoladministrasjonen å gi en årlig gevinst på 47 millioner kroner årlig etter at investeringsperioden (2017–2023) og alle tiltakene er gjennomført.¹³⁶ I 2018 var gevinstrealiseringen fra Digitale domstoler beregnet til å utgjøre 12 millioner kroner.¹³⁷ Gevinstene ble imidlertid forsinket på grunn av utsatt oppstart av tiltakene i 2017. Domstoladministrasjonen har beregnet at gevinstrealiseringen i 2018 og 2019 vil være totalt 20 millioner kroner, noe som er én millioner kroner lavere enn planlagt. Gevinstene er så langt i stor grad knyttet til innføringen av Aktørportalen og i mindre grad ved digital behandling av sakene i rettsmøter.¹³⁸

Domstolene som er intervjuet, har noe ulik erfaring med i hvilken grad digitaliseringen har bidratt til effektivisering. Flere tingretter opplever at digitaliseringen har vært kostnadsbesparende, og domstoler som har digitale rettssaler, erfarer at sakene føres mer effektivt fordi det går raskere å vise dokumenter elektronisk enn å foreta oppslag i dokumenter. Men som påpekt er det store mangler ved IKT-utstyret i domstolene. Flere av domstolene som er intervjuet, uttaler videre at digitaliseringen skjer for sakte, og at utrulling av prosjektene har vært for fragmentert. Et eksempel de trekker fram, er den gradvise utrulling av Aktørportalen.

134) *Forskrift om opptak i retten*, § 6.

135) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen 16. august 2019.

136) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

137) Prop. 1 S (2017–2018) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 62.

138) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

Dommerforeningen uttaler i intervju at digitaliseringen som sådan ikke vil effektivisere selve dommergjerningen. Arbeidsprosessene vil imidlertid gå lettere ved at domstolene kan håndtere dokumentene digitalt og spare noe støttepersonell.

8.2 Styringsinformasjon om domstolenes saksavvikling

Domstoladministrasjonens årsstatistikk gir god informasjon om saksavvikling for innkomne saker, behandlede saker og saker i beholdning samt om saksbehandlingstid for alle tingrettene og lagmannsrettene samlet og for den enkelte domstol. Lovisa har en rapportfunksjon som gir oversikt over innkomne og behandlede saker, saker i beholdning og saksbehandlingstid, som den enkelte domstol kan ta ut i løpet av året. I domstolene som er intervjuet, bruker sorenskriver eller førstelagmann oversiktene fra Lovisa aktivt for å følge med på den totale beholdningen av saker og på den enkelte dommers saksportefølje. Tre av de mindre intervjuede tingrettene gjør imidlertid ikke dette, da de erfarer at de uansett har god oversikt over saksporteføljen.

I tillegg lages det statistikk for sammenligning mellom domstolene og av utviklingen i den enkelte domstol over tid. Det utarbeides forretningsstatistikk som gir informasjon om selve saksavviklingen i den enkelte domstol, for eksempel ulike aktører i sakene, hvordan sakene er avgjort og rettsmøtetimer. I tillegg publiserte Domstoladministrasjonen i 2016 et «dashboard» for tingrettene som viste ulike produktivetsindikatorer på intranettsidene til tingrettene for perioden 2010–2015. Per mai 2019 opplyser Domstoladministrasjonen at «dashboard» for tingrettene skal oppdateres, og at det skal utarbeides et tilsvarende for lagmannsrettene.¹³⁹ Enkelte av lagmannsrettene har etterlyst dette.

I forbindelse med undersøkelsen er det benyttet en rekke datakilder (se punkt 2.1), og det er avdekket noen mangler og svakheter i datamaterialet. Domstoladministrasjonen mangler systematisert informasjon om blant annet lovanvendelse, antall bevis, antall dokumenter i en sak, antall sider i en dom, tvistesum i sivile saker og bruk av forsterket rett. Det registreres heller ikke informasjon om tidsbruken i saksforberedelsen og domskrivningen eller hvilke faktorer som bestemmer sakens tyngde og kompleksitet. Det er for eksempel avdekket svakheter i datakvaliteten i tallene for rettsmekling og rettsmøtetimer i lagmannsrettene. Som en konsekvens av mangler eller svakheter i datamaterialet fører domstolene egne manuelle statistikker. Dette er også nødvendig for å besvare rapporteringskrav som ikke kan hentes ut fra Lovisa. Dette blir bekreftet i et saksframlegg til styret¹⁴⁰ og i intervjuer med Domstoladministrasjonen og domstolene.

Domstoladministrasjonen uttaler i intervju at de bør måle mer av domstolenes virksomhet for å få en mer komplett styringsinformasjon i og fra domstolene. Det ligger store mengder data i ulike systemer som per nå er lite utnyttet. Dette er opplysninger om saker, aktører, saksavvikling, bruk av lovens virkemidler og ressursbruk i domstolene som blant annet ligger i Lovisa, regnskapssystemet, lønns- og personalsystemet, Aktørportalen eller i dokumentlageret. Ett av delprosjektene i Digitale domstoler er å etablere en datavarehusarkitektur og hensiktsmessige verktøy for å tilgjengeliggjøre større deler av datakildene i Lovisa og regnskapssystemet for mer komplette analyser av blant annet saksavvikling, sakenes kompleksitet og domstolenes effektivitet.¹⁴¹

139) E-post fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 7. mai 2019.

140) Sakspapirer (19/3-6) til styret i Domstoladministrasjonen, 13. mars 2019.

141) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

8.3 Tiltak overfor lagmannsrettene

I Prop. 53 L (2018–2019) *Endringer i straffeprosessloven mv. (ankesiling m.m.)* foreslo Justis- og beredskapsdepartementet at lagmannsrettene skulle få adgang til å vurdere ankenekting i anker over dom med strafferamme over seks år. Forslaget ble vedtatt av Stortinget 4. juni 2019.¹⁴² I 2018 behandlet lagmannsrettene 1269 anker over dom i straffesaker, og 383 av disse var anker over dom med strafferamme over seks år. Både Domstoladministrasjonen og Justis- og beredskapsdepartementet trekker i intervju fram dette som et viktig tiltak for å redusere antallet saker og saksbehandlingstiden i lagmannsrettene.

Videre har Justis- og beredskapsdepartementet i Prop. 133 L (2018–2019) *Endringer i tvisteloven (verdighensene)* foreslått å heve verdighensene i tvisteloven for behandling av saker etter allmennprosessen i tingrettene og anke over dom i sivile saker fra 125 000 kroner til 250 000 kroner. Ifølge intervju med Justis- og beredskapsdepartementet vil forslagene samlet sett medføre at en del saker som i dag behandles i tingretten med ankemulighet til lagmannsretten, vil bli behandlet i forlikrådet med mulighet for overprøving i tingretten. Dette vil ifølge departementet bidra til effektivisering.¹⁴³

Dersom en domstol har hatt dårlige resultater over tid, er det ifølge intervju med Domstoladministrasjonen ofte etablert kontakt, dette gjelder blant annet Borgarting lagmannsrett. Her har det vært løpende dialog om tiltak som lagmannsretten og Domstoladministrasjonen kan iverksette. Borgarting lagmannsrett har som omtalt i 7.4.1 fått bevilget midler både til en utrederenheter og et restansenedbyggingsprosjekt.

På styremøtet 24.–25. september 2018 ga styret i Domstoladministrasjonen sin tilslutning til at Domstoladministrasjonen skal igangsette et arbeid med å etablere utrederenheter i alle lagmannsrettene.

8.4 Tiltak for å øke fleksibiliteten i domstolene

Som omtalt i kapittel 4 regulerer straffeprosessloven og tvisteloven hvor sakene skal behandles. Domstoladministrasjonen uttaler i intervju at det har vært forsøkt å utjevne forskjellene i saksinnangang mellom domstolene ved å holde bemanningen nede for å kunne øke ressursene til domstolene med ekstra behov. Domstoladministrasjonen framhever videre at de følger med på om domstolene utnytter ressursene de har tilgjengelig, men ikke kan pålegge dem å omfordele saker eller personell.

Domstoladministrasjonen kan fastsette at to eller flere domstoler skal ha felles domstolleder dersom det foreligger særlige grunner for det.¹⁴⁴ Ifølge Domstoladministrasjonens styre må kravet om «særlige grunner» for å etablere felles ledelse ses i sammenheng med utviklingen til den enkelte domstol dersom den *ikke* etablerer felles ledelse.¹⁴⁵ Der det etter en helhetsvurdering vil innebære «klare fordeler» for tingrettene det gjelder, vil det ifølge styret foreligge særlige grunner som tilsier at det kan etableres felles ledelse. Per januar 2019 var det etablert felles ledelse i 13 tingretter med 6 sorenskrivere.

En evalueringsrapport av utprøvingen av felles ledelse viser at felles dommere og domstolleder har ført til mer fleksibilitet, utjevnet arbeidsbelastning, moderat spesialisering og større fagmiljø. Det innebærer imidlertid en god del reisevirksomhet for dommerne som er felles for tingrettene. Evalueringsrapporten av felles ledelse viste

142) Lovvedtak 62 (2018–2019).

143) Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen 16. august 2019.

144) *Forskrift om felles faste dommerstillinger*, § 3 første ledd.

145) Styreprotokoll (vedtak 18/057) etter styremøte 11.–12. juni 2018 i Domstoladministrasjonen.

til at tingrettenes utgangspunkt for å etablere felles ledelse førte til ulike opplevelser av prosessen: fra uheldig til veldig bra.¹⁴⁶

Dommerforeningen uttaler i intervju at de er kritiske til hvordan felles ledelse etableres i tingrettene. Erfaringen deres er at dette skjer når sorenskriver eller domstolleder pensjonerer seg. Dommerforeningen er usikker på effektiviseringsgevinsten tiltaket gir, særlig med tanke på reisevirksomheten som det medfører.¹⁴⁷

Domstoladministrasjonen kan i tillegg fastsette at en fast dommerstilling skal være felles for to eller flere domstoler.¹⁴⁸ Hovedformålet med felles faste dommerstillinger er «å øke domstolenes fleksibilitet, bedre ressursutnyttelsen og redusere domstolenes sårbarhet innenfor den enhver tid gjeldende domstolstruktur», jf. § 2 første ledd. Domstoladministrasjonen kan også fastsette hvordan den felles dømmende kapasiteten skal fordeles mellom domstolene, samt hvor en felles dommer skal ha fast kontorsted, jf. §§ 5 og 6. Styreleder i Domstoladministrasjonen uttaler i intervju at det kun er nye dommere som utnevnes som felles dommere for flere domstoler. Andre dommere som ønsker og er villige til å jobbe for flere domstoler, utnevnes imidlertid også som felles dommere for flere domstoler.

8.5 Den enkelte domstols tiltak for å sikre effektiv saksbehandling

8.5.1 Beramningstiltak

Domstolene opplever i ulik grad at hoved- og ankeforhandlingene avlyses eller utsettes, se punkt 6.4.1 og 6.4.2. Flere domstoler overbooker derfor hoved- og ankeforhandling, noe som innebærer at de innkaller til flere forhandlinger samtidig uten å sette dommer på alle sakene. De større domstolene har som regel dommere å sette inn dersom forhandlingene likevel ikke avlyses eller utsettes. Å overbooke er imidlertid vanskeligere i de små tingrettene. Dersom ingen av sakene faller bort, mangler de små tingrettene dommere til å overta saker. Av den grunn har tre av de små tingrettene som er intervjuet, ikke etablert turnusordninger for rask behandling av prioriterte saker, og de overbooker ikke hovedforhandlinger.

Som regel starter domstolen behandlingen av en sak når den blir oversendt fra påtalemyndigheten. Domstolen kan imidlertid også beramme saken *før* den blir oversendt dersom påtalemyndigheten ber om dette eller det er inngått avtaler med påtalemyndigheten om faste rettsdager. Det er gjerne i de store straffesakene at domstolene forhåndsberammer saker, og de gjør det for å unngå å vente lenge på at de selv og aktørene har ledig kapasitet. Ifølge Domstoladministrasjonen forhåndsberammes det i flere domstoler saker som skal gå mer enn to uker, og en ser at dette gir resultater.¹⁴⁹ Det varierer i hvilken grad domstolene som er intervjuet, forhåndsberammer sakene, og de har ulike erfaringer med dette. En utfordring noen domstoler opplever, er at påtalemyndigheten ikke klarer å etterforske sakene ferdig innen planlagt hovedforhandling, eller at sakene blir trukket eller forelegg vedtatt. Domstolene blir dermed stående igjen med ubenyttet kapasitet. Det samme gjelder for lagmannsrettene dersom saken ikke blir anket eller tar lengre tid enn planlagt i tingretten.

146) Trøndelag Forskning og Utvikling (2016) *Utprøving av felles ledelse i tingrettene – ansatte og lederes erfaring med utprøving av felles ledelse*, s. 3.

147) Dommerforeningen (2015) *Høring – forskrift om felles dommerembeter i tingrettene og jordskifterettene*, s. 3.

148) *Forskrift om felles faste dommerstillinger*, § 3 første ledd.

149) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.



På grunn av forventet bortfall av ankesaker i Borgarting lagmannsrett foretar de en kraftig overbooking for å sikre full utnyttelse av dommerressursene, og har positive erfaringer med dette.
Foto: ScanstockPhoto.com

8.5.2 Kompetanse- og utviklingstiltak

Kompetanse har vært et satsingsområde i domstolsystemet i mange år. Etter bred involvering vedtok styret i Domstoladministrasjonen *Føring og prioriteringer for fremtidig kompetanseløp* i 2014, og det ble etablert to kompetansekomiteer bestående av domstolmedarbeidere og Domstoladministrasjonen.

Domstoladministrasjonen skal ifølge Strategisk plan for 2014–2020 tilrettelegge for profesjonalisering av domstolenes ledelse. Den har et introduksjonsprogram for nytilsatte domstolledere og et lederutviklingsprogram i regi av AFF. Domstoladministrasjonen har også et team for ledelse av forbedrings- og utviklingsprosesser (LUF-team). LUF-teamet jobber med hele lederteamet i domstolene for å finne løsninger på konkrete problemer som domstolene opplever. Domstolene melder selv inn behov for LUF-teamet til Domstoladministrasjonen, og per februar 2019 har 30 domstoler igangsatt LUF-programmet. Det er opp til den enkelte domstolleder å ta imot hjelp fra teamet, men Domstoladministrasjonen har i enkelte tilfeller anbefalt domstoler å ta imot hjelp og noen ganger satt dette som premiss for deltakelse i andre prosjekter.

Ifølge intervju med styreleder har styret arbeidet mye med kompetansearbeidet i domstolene. Tematikken i kompetansearbeidet ble lagt om fra å vektlegge ajourhold av faget til å omhandle selve dommerhåndverket. Dette gjennomføres på de årlige dommerseminarene, hvor rundt 90 prosent av dommerne deltar.

Det er også opprettet et eget prosjekt for organisering av omstillingsarbeidet i Domstoladministrasjonen som blant annet skal se på kompetanseutvikling for personell med overgang til digitale arbeidsprosesser. Dette gjelder i hovedsak for saksbehandlere. Dommerforeningen uttaler i intervju at det som følge av digitaliseringen er behov for en annen type kompetanse i domstolene nå, og har spilt inn til Domstoladministrasjonen at den snarest bør foreta en kartlegging av kompetansebehovet.

Domstoladministrasjonen uttaler at det arbeides med nye kompetanseprofiler og stillingsplaner fram mot 2025. Det er en særskilt utfordring å sikre at medarbeiderne har kunnskap og ferdigheter til å ta i bruk nye verktøy og arbeidsmetoder og de vil foreta en karlegging av fremtidig kompetansebehov.¹⁵⁰

Domstoladministrasjonen har valgt å prioritere etterutdanning for dommere, ettersom de utfører kjerneoppgavene i domstolene. Ifølge Domstoladministrasjonen tilbyr de i tillegg et godt tilbud til saksbehandlerne. Dette omfatter blant annet seminar om behandling av tvistesaker, straffesaker, barnesaker, skiftesaker, arv, konkursbo og gjeldsordningssaker. Det er likevel opp til den enkelte domstolleder om domstolen ønsker å prioritere slike tiltak for de ansatte. Domstolene kan også selv finansiere andre kompetansetiltak. Domstoladministrasjonen erfarer at det har blitt et større ønske om flere tilrettelagte regionale tilbud de siste årene.

Enkelte av de intervjuede domstolene etterlyser kompetansetiltak for saksbehandlerne initiert av Domstoladministrasjonen, blant annet for å avlaste dommerne. Domstolene har i intervjuer ikke etterlyst kompetansekurs for dommerne. Men Dommerforeningen uttaler i intervju at studiepermisjonsordningen – som gir dommerne én måneds studiepermisjon hvert fjerde år – ikke er tilstrekkelig. I dagens situasjon med stramme budsjettammer er det begrensede midler til kompetansetiltak, og tiltakene begrenser seg til utvikling av dommerverktøy og ikke til faglige oppdateringer.

150) Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019.

9 Vurderinger

Domstolene er en av de tre statsmaktene i Norge. Det følger av Grunnloven § 95 at enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Lang saksbehandlingstid kan få konsekvenser for rettssikkerheten og befolkningens tillit til rettsvesenet. Bevisførselen kan bli skadelidende, og kostnadene for partene kan bli store av å vente på utfallet i sakene. Utfallet i sakene har stor betydning for de berørte.

9.1 Mange domstoler når ikke Stortingets mål for saksbehandlingstid

Stortinget vedtar mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i tingrettene og lagmannsrettene gjennom sin årlige behandling av Prop. 1 S. Målene gjelder både samlet for domstolene og for den enkelte domstol.

For tingrettene er det satt mål for straffesaker (enedommersaker og meddomsrettssaker) og tvistesaker. I 2018 var det 20 tingretter som ikke nådde Stortingets mål for meddomsrettssakene, og 17 tingretter som ikke nådde målet for tvistesakene. 11 av disse tingrettene nådde ikke målet i begge sakstypene. Samlet sett hadde tingrettene en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i meddomsrettssakene som var noe lengre enn målet på tre måneder i 2015, 2017 og 2018. Stortingets mål for saksbehandlingstid på seks måneder i tvistesakene og én måned i enedommersakene ble samlet sett nådd i perioden 2010–2018.

For lagmannsrettene er det satt mål for anker over dom i straffesaker (fagdommersaker, begrensede anker og bevisanker) og i sivile saker. Ingen av lagmannsrettene nådde Stortingets mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i straffesakene i perioden 2010–2018. I de sivile sakene ble Stortingets mål på seks måneder samlet sett bare nådd i 2010, 2015 og 2016. De senere årene nådde imidlertid fem av seks lagmannsretter målet, men fordi Borgarting lagmannsrett hadde lang saksbehandlingstid og behandlet en stor andel av alle sakene, nådde lagmannsrettene samlet sett ikke målet.

I en rettsstat er det viktig at lovbrudd straffes, og det er bare domstolene som kan idømme straff. Straff gis også for å forhindre lovbrudd. Lang saksbehandlingstid i domstolene kan svekke bevisførselen og få konsekvenser for om påtalemyndigheten vurderer å anke en sak. Lang saksbehandlingstid har også medført nedsatt straff. Dette kan få konsekvenser for rettssikkerheten. I tillegg kan det være belastende for de berørte å vente på at en domstol skal behandle og avgjøre en sak. Det er derfor uheldig at ikke flere domstoler når Stortingets mål for saksbehandlingstid.

Lang saksbehandlingstid i sivile tvister har betydning for de involverte, men kan også ha en samfunnsøkonomisk kostnad. Det anslås også at næringslivet taper millioner på å vente på rettslige avklaringer. Lang saksbehandlingstid kan medføre at domstolene velges bort til fordel for andre konfliktløsningsorganer. Det er uheldig at flere av tingrettene og Borgarting lagmannsrett, som er den største lagmannsretten, ikke når Stortingets mål for saksbehandlingstid i tvistesakene.

Kravene i Grunnloven § 95 og i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen art 6 nr. 1 om at saker skal behandles innen rimelig tid, gjør også den lange saksbehandlingstiden for mange straffesaker og sivile saker problematisk.

9.2 Frister angitt i straffeprosessloven og i tvisteloven overholdes ikke

I straffeprosessloven og i tvisteloven er det satt ulike frister for tingrettenes og lagmannsrettenes saksbehandling.

Straffeprosessloven § 275 regulerer forberedelse til hoved- og ankeforhandling. I 2018 ble ikke fristen om å beramme hoved- eller ankeforhandling innen to uker etter at saken kom inn, overholdt i 23 prosent av tingrettenes meddomsrettssaker og i halvparten av lagmannsrettenes straffesaker (etter at anke var henvist til ankeforhandling). Dette var de høyeste andelene fristbrudd i perioden 2010–2018.

I sakene der siktede var varetektsfengslet da saken ble berammet, ble hovedforhandling påbegynt senere enn fristen på seks uker i halvparten av meddomsrettssakene i 2018, jf. straffeprosessloven § 275. I lagmannsrettene ble fristen på åtte uker ikke overholdt i 83 prosent av sakene i 2018, og andelen har økt noe de siste årene. Tilsvarende frister gjelder dersom den siktede var under 18 år da forbrytelsen ble begått. I 2018 behandlet tingrettene 113 slike meddomsrettssaker, og hovedforhandlingene ble påbegynt for sent i vel halvparten av sakene. I lagmannsrettene var det fristbrudd i 19 av 26 saker i 2018.

Tvisteloven inneholder frister for saksforberedelse og avslutning av sivile saker etter allmennprosessen og småkravprosessen. I sakene etter allmennprosessen ble hovedforhandlingene påbegynt senere enn fristen på seks måneder i nesten halvparten av sakene i tingrettene i 2015–2018, og i 62 prosent av ankeforhandlingene i lagmannsrettene i 2018, jf. tvisteloven §§ 9-4 og 29-14. Andelen fristbrudd i lagmannsrettene var den laveste siden 2010.

Dom i saker som behandles etter allmennprosessen, skal avsies senest fire uker etter avslutningen av hoved- eller ankeforhandlingen i saker med flere dommere, og innen to uker der det bare er én dommer, jf. tvisteloven § 19-4. I 2018 ble dom avsagt for sent i 38 prosent av sakene i tingrettene og i 25 prosent av sakene i lagmannsrettene. I tingrettene ble dom i halvparten av tvistesakene etter småkravprosessen avsagt senere enn fristen på tre måneder i 2018, jf. tvisteloven § 10-4.

Det er uheldig at domstolene ikke overholder straffeprosesslovens og tvistelovens frister i større grad, og at andelen brudd på fristene i straffeprosessloven har økt de siste årene. Det er særlig bekymringsfullt at domstolene ikke overholder fristen for påbegynt hoved- og ankeforhandling når siktede er varetektsfengslet eller var under 18 år da forbrytelsen ble begått.

9.3 Det er et potensial for effektivisering i tingrettene

Domstoladministrasjonen skal sikre økt effektivitet i domstolene. Effektivitetsanalysen indikerer at det samlet sett er et effektiviseringspotensial i tingrettene, og at de gitt tilgjengelige ressurser kan behandle 8 prosent flere saker i 2018. Resultatene fra effektivitetsanalysen indikerer at 25 tingretter kan behandle over 10 prosent flere saker, mens 15 tingretter kan behandle mer enn 20 prosent flere saker. Analysen viser ikke hvorvidt de mest effektive har et effektiviseringspotensial.

Effektivitetsanalysen viser også at det er visse fellestrekk ved tingrettene med høyt effektiviseringspotensial. Mange av disse tingrettene er bemannet i henhold til Stortingets anbefalinger om minimumsstørrelse og er bemannet høyere enn det beregnede behovet i Domstoladministrasjonens ressursfordelingsmodell. Disse

tingrettene har færre innkomne saker per årsverk og en høyere andel dommerfullmektiger. Det er imidlertid også enkelte større tingretter som har et høyt effektiviseringspotensial.

Undersøkelsen av effektiviseringspotensialet i tingrettene indikerer at de samlet sett har blitt noe mer effektive over tid, samtidig som de effektive tingrettene nå produserer mindre enn tidligere. Dette kan ha en sammenheng med at antallet innkomne og behandlede saker er redusert samtidig som antallet årsverk i domstolene har vært relativt stabilt i perioden 2014–2018.

9.4 Det er variasjon i bruk av lovens virkemidler i forbindelse med saksbehandlingen

Straffeprosessloven og tvisteloven har flere virkemidler som skal bidra til framdrift i saksbehandlingen. Domstoladministrasjonen skal sørge for effektiv ressursutnyttelse gjennom felles praksis og mer satsing på aktiv saksstyring og utnyttelse av de mulighetene som allerede er i lovverket. Domstolene og dommerne er imidlertid uavhengige i henhold til Grunnloven § 95. Dette innebærer at de ikke kan instrueres i sin dømmende virksomhet.

9.4.1 Lovens virkemidler i behandlingen av straffesaker brukes lite

Domstolen har en generell adgang til å gjennomføre saksforberedende møter og kan i forkant av forhandling be om å få se sakens dokumenter og etterspørre en skriftlig redegjørelse fra påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven §§ 274 andre ledd og 262 tredje ledd første punktum. Undersøkelsen viser at ingen domstoler gjennomførte formelle saksforberedende møter i 2018. Domstolene som er intervjuet, innhenter ikke sakens dokumenter eller skriftlig redegjørelse i forkant. Domstolene viser til umiddelbarhetsprinsippet som forklaring på at de ikke gjør dette.

Retten kan stanse videre forhandling om spørsmål som retten anser tilstrekkelig drøftet, eller som er av uvesentlig betydning for avgjørelsen, jf. straffeprosessloven § 278 andre ledd. Domstolene som er intervjuet, peker på at dommeren gjør en kontinuerlig vurdering av dette under gjennomføringen av saken. Dommeren har imidlertid ikke den samme kunnskapen om saken som aktor og forsvarer, og har derfor ofte ikke de nødvendige forutsetningene for å avskjære saken. Domstolene påpeker også at både forsvarer og påtalemyndighet bidrar til å utvide sakens omfang gjennom økt bevisførsel. Domstolene viser til at de må ta hensyn til at partene skal ha tillit til rettsavgjørelsen og til rettsvesenet.

Det følger av straffeprosessloven at lagmannsretten skal foreta en omprøving av de spørsmål den får seg forelagt, det vil si at de sider av anken som fremmes til behandling, skal prøves ut på nytt. Undersøkelsen viser at lagmannsrettene brukte lengre tid enn tingretten på å behandle 77 prosent av straffesakene som ble behandlet i begge instanser.

Det konstateres at det er begrenset bruk av straffeprosesslovens virkemidler som skal bidra til sakens framdrift.

9.4.2 Lovens virkemidler i behandlingen av tvistesaker brukes ikke fullt ut

Formålet med tvisteloven er å legge til rette for en rettferdig, forsvarlig, rask, effektiv og tillitsskapende behandling av tvistesaker, og loven har ulike virkemidler for å sikre dette. Domstolene skal aktivt og planmessig styre saksforberedelsen gjennom å lage en plan for den videre behandlingen av saken etter drøfting med partene. Dette skal de

gjøre straks tilsvarende er inngitt (normalt innen tre uker), jf. tvisteloven §§ 9-3 og 9-4. Undersøkelsen viser at det ble gjennomført planmøter i henholdsvis 76 prosent og 84 prosent av sakene der det ble avholdt hoved- eller ankeforhandling i tingrettene og lagmannsrettene i 2018. I gjennomsnitt tok det henholdsvis 2,3 og 2 måneder fra saken kom inn, til planmøtet ble avholdt.

Aktiv saksstyring er et virkemiddel i tvisteloven. Dette innebærer blant annet at domstolen i styringen av hovedforhandlingen skal sørge for at denne skjer konsentrert og forsvarlig uten unødig tidsspille for retten, parter, vitner og sakkyndige. Det vil blant annet si at forhandlinger om forhold som er uten betydning for saken, skal nektes, jf. tvisteloven § 9-13 andre ledd. Domstolene framhever i intervju at de har bedre forutsetninger for å foreta avskjæring av tvistesakene, men påpeker at avskjæring av bevis kan være vanskelig da de er prisgitt aktørene for å få dem til å frafalle krav og bevis. De trekker også fram at de ofte ikke har nok tid til å forberede seg til planmøtet, og at dette begrenser mulighetene til å spisse saken, som forutsatt med innføringen av tvisteloven.

Det kan avholdes rettsmekling i tvistesaker, jf. tvisteloven § 8-1 første ledd. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom i hvilken grad domstolene tilbyr og gjennomfører rettsmekling. Rettsmekling bidrar til raskere, billigere og mer skånsom tvisteløsning, og det vurderes som uheldig at flere domstoler ikke bruker rettsmekling i større grad, og at publikum ikke har lik tilgang til dette tilbudet.

I forarbeidene til tvisteloven ble det lagt vekt på at ankebehandlingen i lagmannsretten skal konsentreres om det som er omtvistet og tvilsomt, og at det ikke skal være en full ny behandling av saken slik den sto for tingretten. Undersøkelsen kan imidlertid tyde på at tvistesakene øker i omfang – målt i rettsmøtedager – når lagmannsrettene skal behandle dem, og lagmannsrettene bruker lengre tid enn tingrettene på å behandle 25 prosent av de sivile sakene som er behandlet i begge instanser.

Det synes å være et potensial for økt bruk av tvistelovens virkemidler ved planmøter, avskjæring av saker og rettsmekling i domstolene.

9.5 Eksterne faktorer påvirker i stor grad saksbehandlingstiden og effektiviteten

Hovedutfordringen for å kunne beramme hoved- og ankeforhandlinger innen rimelig tid, er å finne et tidspunkt som passer for domstolen og de ulike aktørene.

En mer effektiv straffesakskjede er et av de overordnede målene for justis- og beredskapssektoren. Straffesaker utgjør en stor andel av sakene i domstolene, og domstolene peker på at det er flere utfordringer i samarbeidet med politi- og påtalemyndigheten. Saker må berammes langt fram i tid fordi aktor ikke har kapasitet, og hoved- og ankeforhandlinger blir utsatt fordi tiltalte eller vitner ikke er stevnet på riktig måte. Undersøkelsen viser at antallet straffesaker som blir oversendt til tingrettene, har gått ned i 2017 og 2018. Samtidig øker andelen restanser i politiet som er eldre enn tre måneder. Dersom restansenedbyggingen i politiet innebærer at domstolene får flere saker, vil dette kunne forsterke utfordringene med saksavviklingen i domstolene og få konsekvenser for målet om en mer effektiv straffesakskjede.

Behandlingen av foreldretvister og økningen i antallet saker med strafferamme over seks års fengsel trekkes fram som årsaker til at flere domstoler ikke når målene for saksbehandlingstid. Foreldretvistene utgjør 18 prosent av tvistesakene i tingrettene, og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden har økt over flere år. Domstolene skal som

hovedregel innkalle partene til et saksforberedende møte for å mekle mellom dem, jf. barneloven § 61 første ledd. Domstolene gjennomfører ett eller flere saksforberedende møter i mange av disse sakene, noe som kan gjøre det vanskelig å nå målene for saksbehandlingstid. Antallet innkomne saker med strafferamme over seks års fengsel økte med 25 prosent i tingrettene fra 2013 til 2017 og med 34 prosent i lagmannsrettene fra 2014 til 2018. Saksbehandlingstiden økte også i disse sakene. Begge sakstypene kan være krevende å behandle, og domstolene prioriterer dem. Generelt er det også brukt flere tolker, sakkyndige og bistandsadvokater.

Undersøkelsen viser at bemanningen i domstolene har vært forholdsvis stabil i perioden 2010–2018. I samme periode har domstolene hatt færre årsverk enn behovet beregnet ut fra saksinngang, egenskaper ved sakene og øvrige oppgaver. På grunn av lavere saksinngang i 2017 og 2018 er imidlertid differansen redusert. Flere domstoler rapporterer likevel om stor arbeidsbyrde, og arbeidstidundersøkelser viser at dommere arbeider langt utover ordinær arbeidstid. Tingrettene og lagmannsrettene oppgir stor arbeidsbyrde som forklaring på at de ikke har nådd fristene som er satt for oppstart av hoved- og ankeforhandling, i ca. 40 prosent av de sivile sakene etter allmennprosessen.

Domstolene må behandle de sakene som blir brakt inn for retten, og straffeprosessloven og tvisteloven regulerer hvilken domstol sakene skal behandles i. Variasjoner i saksinngangen i den enkelte domstol fra år til år påvirker både saksbehandlingstiden og effektiviteten. I intervjuer framheves det at nåværende domstolstruktur er til hinder for en effektiv ressursutnyttelse og at den fører til manglende fleksibilitet. Domstolkommisjonen skal levere forslag til ny domstolstruktur i oktober 2019.

9.6 Det er svakheter i oppfølgingen av domstolene

I henhold til *bestemmelser om økonomistyring i staten* skal departementet ha et overordnet ansvar for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Opprettelsen av en sentral domstolsadministrasjon ble gjort for å støtte opp om og sikre at den dømmende virksomheten skjer i nødvendig avstand til den utøvende makt. Stortinget har forutsatt at Domstoladministrasjonen skal ha betydelig handlingsfrihet i utforming av delmål og valg av virkemidler. Både Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av Domstoladministrasjonen og Domstoladministrasjonens oppfølging av domstolene må vurderes ut fra dette.

Undersøkelsen viser at Domstoladministrasjonen har fått betydelig handlingsfrihet i utforming av delmål og valg av virkemidler. Justisministeren og styret i Domstoladministrasjonen samt Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen avholder årlige møter, men disse er ikke å betrakte som etatsstyringsmøter. Domstoladministrasjonen rapporterer halvårlige tall om saksavviklingen og på oppfordring om andre relevante tema, og rapporteringen gjennomgås i møtene. Både Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen opplever ansvarsforholdet som avklart.

Domstolene skal styrke kapasiteten sin gjennom digitalisering og effektivisering av saksbehandlingen, og Domstoladministrasjonen skal bidra til mer effektiv oppgaveløsning gjennom å digitalisere tjenester. Domstolsadministrasjonen har blant annet iverksatt prosjektet Digitale domstoler som inneholder en rekke delprosjekter, blant annet Aktørportalen som innebærer elektronisk oversendelse av saksdokumenter og informasjon i sivile skjønns- og tvistesaker og salærbehandling. Det er også elektronisk dokumentutveksling med påtalemyndigheten i straffesakene, men ikke i kommunikasjonen med de øvrige aktørene.

Mulighetene for å gjennomføre sakene digitalt blir begrenset av at store deler av det tekniske utstyret er eldre enn forventet levealder og mangler den funksjonaliteten det er behov for. Det mangler også utstyr i både saler og til dommere. Undersøkelsen viser også flere svakheter og utviklingsbehov i fagsystemet Lovisa. Manglende funksjonalitet medfører behov for manuelle registreringer. Dette gjelder for eksempel beramningssystemet og noen av rapporteringskravene. Videre har ikke malene blitt oppdatert i tråd med lovendringer og endrede rutiner som følge av digitalisering. Dette fører til at domstolene må endre malene manuelt, noe som er ineffektivt og ressurskrevende. Lovisa skal bidra til en enhetlig praksis, men manglende oppdateringer fører til ulikheter. Dette vurderes som uheldig.

I henhold til retningslinjene for Domstoladministrasjonen skal den sikre et godt beslutningsgrunnlag for Regjeringen og Stortinget. Domstoladministrasjonen har god informasjon om selve saksavviklingen i domstolene. Det ligger imidlertid store mengder data i ulike systemer som per nå er lite utnyttet. Dette gjelder blant annet informasjon om domstolenes bruk av virkemidlene som følger av lovverket. I tillegg er det informasjon om domstolenes saksbehandling som det ikke er mulig å registrere i Lovisa. Det er også funnet eksempler på svakheter i datakvaliteten. Domstoladministrasjonen har et potensial for å kunne ha mer og bedre informasjon om saksbehandlingen, som videre kunne gi en mer komplett styringsinformasjon som grunnlag for oppfølgingen av domstolene og iverksetting av tiltak.

I henhold til retningslinjene for Domstoladministrasjonen skal den sikre systematisk og målrettet kompetanseheving for medarbeiderne i domstolene. Domstoladministrasjonens muligheter for å sikre en effektiv oppgaveløsning ligger blant annet i ulike kompetansetiltak, utarbeidelse av ulike retningslinjer/veiledere og oppdatering og utarbeidelse av maler. Undersøkelsen viser at dette er gjort i noen grad. Det er imidlertid flere domstoler som etterlyser kompetansetiltak. Det etterspørres også en mer omfattende kartlegging av kompetansebehovet i domstolene, blant annet som følge av iverksatte digitaliserings- og effektiviseringstiltak. Manglende oversikt over kompetansebehovet og domstolenes bruk av lovens virkemidler kan føre til at Domstoladministrasjonen ikke iverksetter de riktige kompetansetiltakene.

10 Referanseliste

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner

- Prop. 1 S (2011–2012) *Justis- og politidepartementet*
- Prop. 1 S (2014–2015) *Justis- og beredskapsdepartementet*
- Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*
- Prop. 1 S (2015–2016) *Justis- og beredskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2016–2017) *Justis- og beredskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2017–2018) *Justis- og beredskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2018–2019) *Justis- og beredskapsdepartementet*

Odelstingsproposisjoner

- Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) *Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjonen og dommernes arbeidsrettslige stilling)*
- Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) *Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)*

Stortingsmeldinger

- St.meld. 23 (2000–2001) *Førsteinstansdomstolene i fremtiden*
- Meld. St. 2 (2017–2018) *Revidert nasjonalbudsjett 2018*

Innstillinger til Stortinget

- Innst. O. nr. 103 (2000–2001) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommarane si arbeidsrettslege stilling)
- Innst. S nr. 242 (2000–2001) Innstilling fra justiskomiteen om førsteinstansdomstolene i fremtiden
- Innst. 6 S (2015–2016) Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5)
- Innst. 6 S (2017–2018) Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018 kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5)

Lover, forskrifter og reglement

Lover

- *Kongeriket Norges grunnlov* (Grunnloven) av 17. mai 1814
- *Lov om domstolene* (domstoloven) av 13. august 1915
- *Lov om fri rettshjelp* (rettshjelploven) av 13. juni 1980
- *Lov om barn og foreldre* (barneloven) av 8. april 1981
- *Lov om rettergangen i straffesaker* (straffeprosessloven) av 22. mai 1981
- *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (menneskerettsloven) av 21. mai 1999
- *Lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)* av 15. juni 2001
- *Lov om mekling og rettergang i sivile saker* (tvisteloven) av 17. juni 2005
- *Lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte)* av 7. mars 2008

Forskrifter

- *Forskrift om felles faste dommerstillinger* av 28. september 2015
- *Forskrift om domssogns- og lagdømmeinndeling* av 4. mars 2016
- *Forskrift om elektronisk kommunikasjon med domstolene (ELSAM-forskriften)* av 28. oktober 2016
- *Forskrift om opptak i retten* av 28. september 2018

Reglement

- *Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet)* av 12. desember 2003

Rettsavgjørelser

- Dom i Høyesterett 29. januar 2016 (saksnr. HR-2016-00225-S)
- Dom i Høyesterett 17. oktober 2018 (saksnr. HR-2018-1987-A)
- Dom i Borgarting lagmannsrett 13. januar 2016 (saksnr. LB-2015-98893)
- Dom i Borgarting lagmannsrett 22. april 2016 (saksnr. LB-2015-109458)
- Dom i Borgarting lagmannsrett 20. juni 2016 (saksnr. LB-2016-30619)

Justis- og beredskapsdepartementet

- Justis- og beredskapsdepartementet (2013) *Evaluering av tvisteloven*
- Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Domstoladministrasjonen 29. mars 2017
- Justis- og beredskapsdepartementet, *tildelingsbrev for 2017, 2018 og 2019. Domstoladministrasjonen*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2018) *Høringsnotat: Forslag til endringer i tvisteloven – tvisteevalueringen*
- Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen 16. august 2019

Domstoladministrasjonen

- Domstoladministrasjonens årsrapporter
- Domstoladministrasjonens disponeringsskriv til domstolene
- Domstoladministrasjonens sider på internett
- Domstolenes årsrapporter til Domstoladministrasjonen
- Sakspapirer til styremøter og styreprotokoller for 2017 – 14. juni 2019
- Domstoladministrasjonen (2014) *Strategisk plan for 2014–2020*
- Domstoladministrasjonen (2016) *Nasjonal veileder for behandling av foreldretvister*
- Brev fra Domstoladministrasjonen til Justis- og beredskapsdepartementet 17. februar 2017
- Domstoladministrasjonen (2018) *Strategisk plan «Domstolene 2025»*
- Domstoladministrasjonen (2018) *Forslag til budsjett for domstolene og DA 2019*
- Brev fra Domstoladministrasjonen til Riksrevisjonen 16. august 2019

Sakspapirer til og vedtak gjort av styret nevnt i undersøkelsen

- Domstoladministrasjonen (2015) *Sakspapirer (15/387) til styremøte 16. september 2015*
- Domstoladministrasjonen (2015) *Styreprotokoll etter styremøte 9. november 2015*
- Domstoladministrasjonen (2018) *Styreprotokoll etter styremøte 11.–12. juni 2018*
- *Styreinstruks for Domstoladministrasjonens styre*
- Domstoladministrasjonen (2018) *Styreprotokoll etter styremøte 24.–25. september 2018*
- Domstoladministrasjonen (2019) *Sakspapirer (19/3-6) til styremøte 13. mars 2019*

Offentlige utredninger

- NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*
- NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden – Påtaleanalysen*

Rapporter

- Erlandsen, Espen, Finn R. Førund og Kjell Ove Kalhagen (1998) *Effektivitet og produktivitet i de statlige høyskolene*, SNF-rapport 14/98
- DNV Consulting (2007) *Ny fordelingsmodell for tingretten og lagmannsretten: rapport til Domstoladministrasjonen*
- Kjelby, Gert Johan og Lisbeth Fullu Skyberg (NOU 2016: 24) *En vurdering av enkelte premisser for en ny straffeprosesslov*
- Trøndelag Forskning og Utvikling (2016) *Utprøving av felles ledelse i tingrettene – ansatte og lederes erfaring med utprøving av felles ledelse*
- Oxford Research (2016) *Kartlegging av foreldretvister*
- Menon Economics (2016) *Analyse av utviklingen i statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter i perioden 2008 til 2014*
- Politiets fellesforbund (2017) *Protokoll*
- Riksrevisionen (2017) *Tingsrätters effektivitet och produktivitet*, RiR 2017:6
- Øst politidistrikt (2018) *Vedrørende rapport etter inspeksjon/tilsyn av spesialseksjonen – påtale og felles enhet for etterretning og etterforskning*
- Politiets fellesforbund (2018) *Arbeidstidsbestemmelser for påtalejurister i Politi- og lensmannsetaten*
- Metier OEC (2019) *Analyse av driftssituasjonen i domstolene etter innføringen av ABE-reformen*

Andre kilder

- Universitetsforlaget (2013) *Tvisteloven kommentarutgave*, 2. utgave
- Dommerforeningen (2015) *Høring – forskrift om felles dommerembeter i tingrettene og jordskifterettene*
- Holter Torp, Sigurd (2017) *Note 3. Norsk Lovkommentar til tvisteloven § 1-1*. Rettsdata total
- Dahl, Ola, Kyrre Grimstad og Mari Trondsen (3. november 2017) *Kutt i rettssikkerheten*. Klassekampen
- Bakke Foss, Anders (6. februar 2018) *Slår alarm om utviklingen i Norges største anke-domstol*. Aftenposten
- Dommerforeningen (2019) *Forslag til felles retningslinjer for behandlingen av sivile saker i tingrettene og lagmannsrettene – ny giv for tvisteloven*
- Den høyere påtalemyndighet, Om oss, <https://www.riksadvokaten.no/om-oss/>

11 Vedlegg

Vedlegg 1

DEA-metoden

DEA-metoden er en benchmarking-analyse som identifiserer beste praksis ut fra hvilken enhet som produserer mest med minst. Enhetene som identifiseres som beste praksis, utgjør en effektivitetsfront, det vil si det øverste nivået av observert produksjon i utvalget. Metoden heter dataomhyllingsanalyse fordi dataene fra de øvrige enhetene «omhylles» av denne fronten. Enhetene som identifiseres som beste praksis, har en effektivitetsscore på 1, som tilsier at enheten er 100 prosent effektiv. En score over 1 tilsier at det er et effektiviseringspotensial og størrelsen på scoren representerer enhetens avstand fra effektivitetsfronten. En score på 1,2 tilsier at tingretten skal kunne produsere 20 prosent flere saker gitt ressursene de har, sammenlignet med beste praksis.

Produksjonsøkende eller innsatsfaktorbesparende orientering

Et annet grunnleggende valg for DEA-analysen er modellens orientering – om den skal være innsatsfaktorbesparende eller produksjonsøkende. Dersom modellen har en innsatsfaktorbesparende orientering, vil modellen beregne hvor mange færre innsatsfaktorer enheten kunne brukt på produksjonen dersom enheten var 100 prosent effektiv. En produksjonsøkende orientering handler derimot om hvor mye mer en enhet kan produsere uten å øke antall innsatsfaktorer. DEA-modellen i denne undersøkelsen har en produksjonsøkende orientering.

Skalautbytte¹⁵¹

Identifiseringen av beste praksis avhenger av prinsippene som legges til grunn for modellen. Dette handler om hvorvidt modellen bør ha et konstant eller variabelt skalautbytte. Skalautbytte sier noe om hvor mye man kan forvente at produksjonen endrer seg ved en gitt endring i innsatsfaktorene, og avgjør hvordan enhetene «omhylles» av effektiviseringsfronten. Konstant skalautbytte måler langsiktig effektivitet ved å omhulle enhetene av en lineær kurve som er konstant over tid, og legger til grunn at enhetens størrelse ikke påvirker dens produksjon. Et variabelt skalautbytte måler kortsiktig effektivitet og åpner for at det eksisterer stordriftsfordeler, og at enhetens størrelse kan påvirke enhetens effektivitet. Med et konstant skalautbytte skal enhetene, uavhengig av størrelse, kunne produsere like mye med ressursene enhetene har tilgjengelig. Det vil si at dersom en tingrett med 2 årsverk produserer 10 saker, bør en tingrett med 20 årsverk kunne produsere 100 saker. Fronten tar ikke hensyn til størrelse, men legger til grunn at dersom det eksisterer stordriftsfordeler eller -ulempen skal enheten ha iverksatt effektiviseringstiltak underveis i perioden. I denne undersøkelsen er det lagt til grunn at DEA-modellen skal ha et konstant skalautbytte.

Vekting

I effektivitetsanalysen av tingrettene er tvistesakene vektet til 1, meddomsrettssaker til 0,5 og enedommersaker til 0,13. De øvrige sivile sakene, som tvangssaker, dødsbo og skjønn, varierer i gjennomsnittlig tidsbruk og er derfor også vektet, se tabell. I analysene er de øvrige sivile sakene slått sammen til én kategori.

151) Erlandsen, Førstund og Kalhagen (1998) *Effektivitet og produktivitet i de statlige høyskolene*, s. 15.

Sakstyper	Vekt
Tvistesaker	1
Meddomsrettssaker	0,5
Enedommersaker	0,13
Øvrige sivile saker	
Tvangssalg fast eiendom	0,16
Tvangssalg borettsandeler	0,16
Øvrige tvangssalg	0,27
Øvrige tvangssaker (eksklusiv tvangssalg)	0,27
Skjønn	2,25
Gjeldsordningssaker	0,31
Tvangsavvikling	0,15
Konkursbehandling	0,15
Øvrige konkurssaker	0,15
Felleseieskifte	0,27
Dødsboskifte	0,27
Øvrige skiftesaker	0,27
Vigslar	0,04

Kilde: DNV Consulting (2007)

Effektivitetsscore for den enkelte tingrett i perioden 2014–2018					
Tingrett	2014	2015	2016	2017	2018
Alstahaug tingrett	1,41	1,29	1,28	1,15	1
Alta tingrett	1,36	1,30	1,30	1	1
Asker og Bærum tingrett	1,10	1,20	1,11	1	1,16
Aust-Agder tingrett	1	1	1	1,05	1,11
Aust-Telemark tingrett	1,21	1	1,15	1,28	1,13
Bergen tingrett	1	1	1,19	1	1
Dalane tingrett	1	1	1,02	1	1,04
Drammen tingrett	1,06	1,14	1,15	1,14	1,11
Eiker, Modum og Sigdal tingrett	1	1,05	-	-	-
Fjordane tingrett	1,13	1,37	1,16	-	-
Follo tingrett	1,08	1	1,11	1,01	1,06
Fosen tingrett	1,03	1,02	1,17	1	1

Effektivitetsscore for den enkelte tingrett i perioden 2014–2018

Fredrikstad tingrett	1	1,03	1,02	1	1,01
Gjøvik tingrett	1,46	1,48	1,46	1,38	1,56
Glåmdal tingrett	1,25	1,21	1,18	1,22	1
Halden tingrett	1	1	1	1	1
Hallingdal tingrett	1,44	1,33	1,54	1,64	1,60
Hammerfest tingrett	1,35	1,23	1,19	1,38	1
Hardanger tingrett	1,25	1,10	1,09	1,37	1,39
Haugaland tingrett	1,17	1,05	1,01	1	1,05
Hedmarken tingrett	1,43	1,36	1,48	1,32	1,13
Heggen og Frøland tingrett	1	1,05	1	1	1
Inntrøndelag tingrett	1,34	1,20	1,04	1	1
Indre Finnmark tingrett	1	1,26	1,72	2,14	1,66
Jæren tingrett	1,05	1	1	1	1,05
Kongsberg tingrett	1,19	1,41	-	-	-
Kongsberg og Eiker tingrett	-	-	-	1,08	1,16
Kristiansand tingrett	1,01	1,06	1,11	1,08	1,13
Larvik tingrett	1,14	1	1,08	1	1
Lister tingrett	1,25	1,35	1	1,44	1,37
Lofoten tingrett	1,45	1,55	1,43	1,63	1
Moss tingrett	1,35	1,12	1,06	1,01	1,13
Namdal tingrett	1,23	1,08	1,29	1,19	1
Nedre Romerike tingrett	1	1	1,07	1	1
Nedre Telemark tingrett	1	1	1	1,17	1
Nord-Gudbrandsdal tingrett	1,71	1,64	1,37	1,58	1,51
Nordhordland tingrett	1,02	1,22	1,10	-	-
Nordmøre tingrett	1,16	1	1,15	1,04	1,09
Nordre Vestfold tingrett	1,20	1,32	1,44	1,22	1,18
Nord-Troms tingrett	1,21	1,22	1,46	1,15	1,09
Nord-Østerdal tingrett	1,46	1,51	1,47	1	1
Ofoten tingrett	1,51	1,09	1,41	1,28	1,21
Oslo tingrett	1	1	1,01	1	1
Rana tingrett	1,49	1,33	1,30	1,11	1,29
Ringerike tingrett	1,40	1,01	1	1	1
Romsdal tingrett	1,28	1,14	1,16	1,01	1,05

Effektivitetsscore for den enkelte tingrett i perioden 2014–2018

Salten tingrett	1,04	1	1,07	1	1,04
Sandefjord tingrett	1,04	1	1,19	1	1
Sarpsborg tingrett	1,24	1,28	1,02	1,15	1,40
Senja tingrett	1,42	1,60	1,99	1,48	1,24
Sogn tingrett	1	1	1	-	-
Sogn og Fjordane tingrett	-	-	-	-	1,11
Stavanger tingrett	1,21	1,05	1,01	1	1,31
Sunnhordland tingrett	1,11	1	1	1	1
Sunnmøre tingrett	1,05	1,04	1,01	1,08	1,02
Søre Sunnmøre tingrett	1,09	1,04	1	1,14	1,21
Sør-Gudbrandsdal tingrett	1,31	1,92	1,66	1,75	1,67
Sør-Trøndelag tingrett	1,08	1	1	1	1,04
Sør-Østerdal tingrett	1,31	1,16	1,26	1,21	1,04
Trondenes tingrett	1,22	1,09	1,30	1,03	1,10
Tønsberg tingrett	1,13	1,19	1,24	1,16	1,27
Valdres tingrett	1	1,39	1,52	1,35	1,22
Vesterålen tingrett	1,35	1,23	1,18	1,10	1
Vest-Telemark tingrett	1,78	1,78	1,75	2,06	1,10
Øst-Finnmark tingrett	1	1	1,04	1	1,02
Øvre Romerike tingrett	1,04	1	1	1	1

Kilde: Riksrevisjonen

Vedlegg 2

I analysen av arbeidsproduktiviteten i lagmannsrettene er de ulike sakstypene vektet i henhold til ressursfordelingsmodellen:

Sakstyper	Vekt
Ankeprøve	0,06
Begrenset anke	0,40
Bevisanke med strafferamme inntil 6 år	1,00
Bevisanke med strafferamme over 6 år (tidligere lagrette)	2,50
Overskjønn	1,22
Sivile kjæremål	0,27
Straffekjæremål	0,09
Tvistemål	1,22

Kilde: DNV Consulting (2007)

Vedlegg 3

Mulige svakheter med effektivitets- og produktivetsanalysene

Effektiviteten i tingrettene og arbeidsproduktiviteten i lagmannsrettene beregnes ut fra antall behandlede saker i løpet av ett år. Fluktuasjoner i saksmengde fra år til år i den enkelte domstol kan påvirke saksavviklingen. Dersom en domstol behandler én eller flere særskilt omfattende saker et år, kan dette binde opp ressurser som videre reduserer antallet behandlede saker dette og påfølgende år. De ulike sakstypene er vektet, men dersom domstolen behandler en eller flere særskilt tidkrevende saker et år, vil dette kunne gi enten høyt effektiviseringspotensial eller lav arbeidsproduktivitet dette året.

I begge analysene måles effektivitet og arbeidsproduktivitet ut fra antall årsverk. Her tas det ikke hensyn til bruk av overtid eller vikarer (i analysen av arbeidsproduktivitet i lagmannsrettene er det imidlertid inkludert bruk av ekstraordinære lagdommere). Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser gjelder i utgangspunktet ikke for dommere, og dommere registrerer ikke arbeidstid eller arbeid utover ordinær arbeidstid. Flere undersøkelser peker imidlertid på at dommere i gjennomsnitt jobber over 20 prosent utover ordinær arbeidstid, se kapittel 7.4.3. Det kan derfor være at antallet årsverk er for lavt i enkelte av domstolene. Dersom en domstol i praksis har flere årsverk enn grunnlaget i modellen angir, kan effektiviseringspotensialet bli for lavt og arbeidsproduktiviteten for høy i disse domstolene.

Effektivitetsanalysen viser at effektiviseringspotensialet i tingrettene varierer. Hva dette skyldes, kunne blitt undersøkt gjennom en regresjonsanalyse. En slik analyse forutsetter imidlertid at forklaringsvariablene er eksogene, det vil si at variablene ikke påvirkes av de øvrige variablene som er inkludert i modellen. Variabler som påvirkes av de øvrige variablene, kalles endogene variabler, og disse gjør det vanskelig å isolere effekten av de ulike variablene. I denne undersøkelsen kunne for eksempel saksinngangen eller særtrekk ved saksporteføljen i den enkelte tingrett ha påvirket

tingrettens effektiviseringspotensial. Disse variablene er imidlertid allerede inkludert i modellen på den måten at effektiviseringspotensialet beregnes ut fra behandlede saker som gjenspeiler saksinngangen, og er vektet ut fra gjennomsnittlig tidsbruk og andre kjennetegn ved de ulike sakstypene (se vedlegg 1 og 2). Det er i tillegg en utfordring at det er få enheter i effektivitetsanalysen (n=61) da dette begrenser sammenligningsgrunnlaget i de ulike nivåene av effektivitet. Dette gjør det vanskelig å undersøke hva som påvirker effektiviseringspotensialet i tingrettene gjennom en regresjonsanalyse. Det ble derfor gjort deskriptive analyser der effektiviseringspotensialet er sett opp mot ulike særtrekk ved de enkelte tingrettene.

I analysene er det videre ikke tatt hensyn til kvaliteten i den enkelte dom eller kjennelse, se begrunnelse for dette i punkt 1.2. Høy effektivitet og arbeidsproduktivitet tilsier at domstolen behandler mange saker i løpet av ett år, men det sier ingenting om hvordan sakene behandles, eller hvilken kvalitet avgjørelsene har.

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Trykte eksemplarer kan bestilles fra
Departementenes sikkerhets-
og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
tlf. 22 24 99 60

ISBN 978-82-8229-472-0

Foto: RobinLund.com / ScanstockPhoto.com



Flisa Trykkeri AS 2019



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

-6 882 744 1 785 549 637 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651