



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Institutt for samfunnsvitenskap

Utforming av domstolstrukturen for tingrettene i Norge

En analyse av beslutningsprosessen ved domstolsreformen av 2021.

Wilde Elea Korntorp Tobiassen

Masteroppgave i strategisk ledelse og økonomi (MBA), STV-3910, våren 2024

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling	1
1.2	Oppgavens oppbygning.....	3
2	Empirisk kontekst.....	4
2.1	Domstolen som samfunnsinstitusjon.....	4
2.2	Reformhistorikk	5
2.3	Domstolsreformen 2021	6
2.3.1	Bakgrunn for reform.....	6
2.3.2	Innholdet i reformen.....	7
2.3.3	Evaluering av reformen.....	8
3	Teoretisk utgangspunkt	9
3.1	Strømperspektivet.....	9
3.2	Den rasjonelle modellen.....	10
3.2.1	Teoretisk grunnlag.....	10
3.2.2	Forventninger	11
3.3	Forhandlingsmodellen.....	12
3.3.1	Teoretisk grunnlag.....	12
3.3.2	Forventninger	13
3.4	Garbage can-modellen.....	13
3.4.1	Teoretisk grunnlag.....	13
3.4.2	Forventninger	14
4	Metode.....	15
4.1	Undersøkellesdesign og metode for datainnsamling	15
4.2	Etiske betraktninger.....	16
4.3	Troverdighet og gyldighet.....	17
4.3.1	Troverdighet	17

4.3.2	Intern gyldighet	17
4.3.3	Ekstern gyldighet.....	18
5	Beskrivelse og analyse av prosessen.....	19
5.1	Initiativfasen.....	19
5.1.1	Bakgrunn og initiativ.....	19
5.1.2	Mandat og utvalg.....	20
5.1.3	Analyse av initiativfasen	22
5.2	Utredningsfasen.....	24
5.2.1	Utvalgets definering av problem og løsning	24
5.2.2	Sentrale deltakere i utvalgets arbeid.....	26
5.2.3	Analyse av utredningsfasen.....	26
5.3	Forslagsfasen.....	28
5.3.1	Høringsforslag.....	28
5.3.2	Proposisjon til Stortinget.....	29
5.3.3	Analyse av forslagsfasen.....	30
5.4	Vedtaksfasen	33
5.4.1	Innstilling fra justiskomiteen og avtalen mellom regjeringspartiene og Frp ...	33
5.4.2	Debatten i Stortinget.....	34
5.4.3	Analyse av vedtaksfasen	37
5.5	Avsluttende analyse.....	39
5.5.1	Initiativ- og utredningsfasen – løsning før problem, eller rasjonell problemløsning?	39
5.5.2	Forslagsfasen og vedtaksfasen – endrede mål og varierende engasjement.....	41
5.5.3	Hvorfor nå – mulighetsvindu?.....	43
5.5.4	Konklusjon	44
6	Hva er en domstol, for meg, deg og oss alle?	45
	Referanseliste	46

Forord

Med denne oppgaven fullfører jeg min erfaringsbaserte master i strategisk ledelse og økonomi. Da jeg fullførte min mastergrad i rettsvitenskap for noen år tilbake, var jeg sikker på at jeg aldri skulle utsette meg selv for å skrive en masteroppgave på nytt. Det er fort gjort å glemme. Jeg vil derfor rette en stor takk til min veileder Hilde Marie Pettersen, som støttet meg da jeg la masteroppgaven til side for et halvt år og som stilte opp igjen som veileder da jeg var klar for å gjøre et nytt forsøk.

Omtrent samtidig som jeg leverer denne masteroppgaven, har regjeringen Støre endelig presentert hvordan de vil følge opp løftet om å reversere domstolsreformen av 2021. Fra et opprinnelig mål om å gjeninnføre strukturen for domstolene før domstolsreformen, har regjeringen nå foreslått å opprette fem nye tingretter. Kanskje noen andre kan få glede av å se nærmere på hva som kjennetegner og kan forklare prosessen som ledet fram til den beslutningen?

Hvis ikke får vi se hvor fort jeg glemmer denne gangen.

Tromsø, 2. juni 2024

Wilde Elea Korntorp Tobiassen

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Denne oppgaven handler om endringene i domstolstrukturen for tingrettene i Norge (heretter «*domstolsreformen*»). Under Solberg II-regjeringen vedtok et knapt stortingsflertall (45 mot 42) 10. desember 2020 en ny struktur for tingrettene. Reformen innebar at antallet rettskretser ble redusert fra 60 til 23, samtidig som den dømmende virksomheten ble opprettholdt på alle tidligere rettssteder. Reformen ble av støttespillerne beskrevet som «*den viktigste domstolsreformen i moderne tid*», samtidig som motstanderne arbeidet iherdig mot, og senere for å få reversert, reformen (Letvik, 2020).

Hvorvidt Solberg II-regjeringens forslag til ny domstolstruktur skulle bli vedtatt, fremsto lenge som usikkert. Flertallet på Stortinget ved Ap, SV, Sp og Frp kunngjorde allerede under høringsrunden at de ville stemme mot regjeringens strukturforslag (Dahl & Schmidt, 2020). I det offentlige ordskiftet ble det både debattert om det var behov for reform, men også om reformen ville medføre til nedleggelse av de lokale tingrettene og arbeidsplasser i distriktene (Molnes & Akerbæk, 2020). Reformen endte likevel opp med å bli vedtatt av stortingsflertallet.

I tillegg til at det lenge var usikkert om det ville bli flertall for domstolsreformen, heftet det også usikkerhet under implementeringen av reformen om reformen ville bli reversert. Både Ap og Sp varslet omgjøring av domstolsreformen ved et eventuelt regjeringsskifte. Like etter at reformen ble iverksatt, ble det også et regjeringsskifte fra høyresiden til venstresiden i norsk politikk. Regjeringen Støre sendte forslag om reversering av reformen på høring våren 2022, og i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett ble det 13. mai 2024 klart at regjeringspartiene vil foreslå å etablere nye fem tingretter (Skårdalsmo & Rønning, 2024). Til tross for usikkerheten både før, under og etter vedtakelsen av reformen, har toneangivende fagmiljø har uttalt at den nye strukturen «*er mye bedre*» enn den tidligere domstolstrukturen (Schmidt, 2022). Det kan gi inntrykk av at reformen fungerer etter sin hensikt.

Reformer i offentlig sektor kan føre til store samfunnsendringer, men langt fra alle reformer som initieres, besluttet og iverksettes får de effekter som tiltenkt. Hvorfor offentlige reformer ikke får de effekter som tiltenkt eller ikke blir implementert som forutsatt, er et tema som har vært gjenstand for både internasjonal og nasjonal forskning. Tidligere forskning viser at forhold ved beslutningen, men også gjennomføringen, er avgjørende for om reformer lykkes

(Aberbach og Christensen, 2014, s. 7). Med reformer siktes det til aktive og bevisste forsøk fra politisk og administrativ ledelse på å forandre trekk ved organisasjoner (Christensen et. al., 2021, s. 160). Det vil si at det siktes til noe annet enn de kontinuerlige endringene som skjer fortløpende i en organisasjon.

Det kan være ulike grunner til at reformer ikke får de effekter som tiltenkt. Noen ganger er det andre grunner til at reform besluttes enn at den skal løse et spesifikt problem. Vanligvis tenkes det at reformer initieres for å håndtere problemer som krever løsninger eller fordi noe kan organiseres eller implementeres bedre. Likevel tyder funn fra undersøkelser på at reformer også blir initiert av andre grunner (Aberbach og Christensen, 2014, s. 3). Noen ganger kommer løsningene før det er konstatert at det foreligger et problem må håndteres. Et eksempel er NAV-reformen, hvor det var uenighet om behovet for å samordne sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten i en felles etat. Her la Stortinget stor vekt på det såkalte «*kasteballproblemet*» med fleretatsbrukere uten at det var klart hvor omfattende dette problemet var (Christensen, 2008). Det er heller ikke alltid er en klar sammenheng mellom problemet som skal løses og løsningen som velges (Aberbach & Christensen, 2014, s. 5).

Samtidig forandrer de fleste reformer seg både i fasene fra de blir initiert til de blir besluttet, men også senere under gjennomføringen. I Norge har vi et demokratisk styresett, noe som betyr at politiske reformer er avhengig av å få tilstrekkelig oppslutning for å bli vedtatt. Som følge av at mange reformer blir til gjennom et kompromiss, kan målene bli tvetydige og delvis motstridende (Askim et al., 2010, s. 234). Elementer ved reformen droppes fordi de ikke passer inn med det eksisterende eller ved at det må inngås kompromiss under gjennomføringen med tanke på hvilke mål som prioriteres. Det kan med andre ord være mange grunner til at reformer ikke ender opp med de resultater som opprinnelig tiltenkt.

Særtrekk ved denne reformen, både motstanden underveis og etter at beslutningen ble tatt, samtidig som det foreløpig rapporteres om gode resultater av reformen, gjør reformen til en interessant case å studere. I utgangspunktet ønsket jeg å undersøke både prosessen som ledet fram til beslutningen om å iverksette domstolsreformen og implementeringen av den, men av hensyn til tid og omfang er det valgt å bare se nærmere på prosessen som ledet fram til beslutningen som ble fattet 8. desember 2020 om ny domstolstruktur.

For å kunne forstå og forklare utfallet av beslutningsprosessen, er det valgt å ta utgangspunkt i følgende problemstilling:

«Hva kjennetegner og kan forklare prosessen fram mot vedtak av domstolsreformen, med hensyn til hvilke aktører som medvirket, hvilke problemer og løsninger som ble definert og på hvilke beslutningsarenaer i prosessen?»

Det har blitt gjennomført flere undersøkelser av reformprosesser og beslutningsprosesser i norsk offentlig forvaltning ved bruk av beslutningsteoretiske modeller. Tidligere forskning viser at modellene har vist å gi en god forståelse av hvordan aktører handler i offentlige organisasjoner (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 314). For å analysere prosessen som ledet fram til domstolsreformen, er det valgt å ta utgangspunkt i et overordnet strømperspektiv som rammeverk og tre ulike beslutningsmodeller. Det må identifiseres hvor initiativet til reformen kom fra, hvilke aktører som medvirket, hvilke problemer og løsninger som ble definert av de ulike aktørene og hvilke beslutningsmuligheter som forelå (Egeberg, 1981, s. 13). Hensikten er å studere hvordan beslutningen har blitt til underveis, og hva som kan bidra til å forklare prosessens forløp og utfall.

For å belyse problemstillingen, er det gjennomført en casestudie basert på analyse av ulike offentlig tilgjengelige dokumenter som anses sentrale for å belyse beslutningsprosessen. Det er lagt særlig vekt på domstolkommisjonens delutredning om domstolstruktur (NOU 2019:17), stortingsproposisjonen med forslag til endringer i domstolloven (domstolstruktur) (Prop. 11 L (2020-2021) og innstillingen fra justiskomiteen til Stortinget om endringer i domstolloven (domstolstruktur) (Innt. 134 (2020-2021)). Dokumentene anses å gi mye og god informasjon om prosessen som undersøkes (Jakobsen, 2022, s. 196).

1.2 Oppgavens oppbygning

I neste kapittel presenteres domstolsreformen og sentrale sider ved den konteksten reformen fungerer i. Deretter vil det teoretiske rammeverket som danner grunnlaget for oppgaven presenteres i kapittel tre, mens valg av forskningsdesign og metode for datainnsamling vil drøftes i kapittel fire. I det femte kapittelet gis det en oversikt over det empiriske datagrunnlaget med en fortløpende analyse av hver enkelt fase i beslutningsprosessen. I slutten av kapittelet er det gjort en oppsummerende analyse og drøftelse av funn med bakgrunn i oppgavens problemstilling og teorigrunnlag. Det siste kapittelet er viet til ettertanke.

2 Empirisk kontekst

I denne delen vil den aktuelle reformen presenteres. Det gis først en redegjørelse over domstolenes rolle og stilling som samfunnsinstitusjon og tidligere reformhistorikk, da det antas å være av betydning for å kunne forstå hvordan reformer som berører domstolen forløper. Ettersom domstolsreformen hovedsakelig er knyttet til organisering av de norske tingrettene, vil fokuset ligge på reformer av betydning for tingrettenes struktur og ikke av domstolene som sådan. Formelt omfattet domstolsreformen også de norske jordskifterettene, men det er av hensyn til oppgavens problemstilling kun valgt å behandle forhold som omhandler tingrettsstrukturen i det videre.

2.1 Domstolen som samfunnsinstitusjon

For å forstå konteksten reformen fungerer i, er det avgjørende å ha en grunnleggende forståelse for domstolenes rolle i samfunnet. Norges domstoler utgjør den dømmende makt, og er en av de tre statsmaktene. Domstolene skal sikre og fremme rettsikkerhet og verne om rettssamfunnet (Dokument 3:3 (2019-2010)). Domstolenes kjerneoppgave er å treffe bindende avgjørelser i rettslige tvister, enten det er å avsi straffedommer eller avgjøre sivile tvister (NOU 2020: 11 s. 43). I tillegg har domstolene en rettsutviklende funksjon som supplerer Stortingets lovgivningsvirksomhet, og myndighet til å føre kontroll med forvaltningen og beskytte borgerne mot overgrep fra den lovgivende og utøvende myndighet (NOU 1999: 22 s. 16).

I enhver rettsstat forutsettes domstolene å være uavhengige fra den lovgivende og utøvende myndighet. Uavhengighet er viktig for å gi innbyggerne beskyttelse mot tilfeldige avgjørelser og overgrep fra de andre statsmaktene (Norges domstoler, u.å.). Domstolenes uavhengighet er fastslått både i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6 nr. 1, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 1 og Grunnloven § 95. For å styrke domstolenes uavhengighet, vedtok Stortinget enstemmig 21. mai 2024 fem endringer i grunnloven som skal sikre domstolenes uavhengighet (Dokument 12:39 (2019-2020), Innst. 314 S (2023-2024)).

Forvaltningen av domstolene er fordelt mellom Stortinget, regjeringen og særskilte organer opprettet i medhold av lov (NOU 2020: 11 s. 75). Domstolsadministrasjonen har det administrative ansvaret for de alminnelige domstolene (NOU 2020: 11 s. 76). Regjeringen har likevel betydelig innflytelse over de norske domstolene gjennom finansieringen av

domstolene. Stortinget har også innflytelse gjennom vedtakelse av budsjett og fastsettelse av retningslinjer for domstolarbeidet.

De alminnelige domstolene er delt hierarkisk i tre nivåer; tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett. Tingrettene er de første ordinære domstolene, og behandler både sivile saker og straffesaker. Lagmannsrettene tar stilling til anker over rettsavgjørelser fra tingrettene. Høyesterett er Norges øverste domstol, og er en ankedomstol som behandler avgjørelser fra lavere domstoler. De alminnelige domstolene er også geografisk spesialisert ved at både tingrettene og lagmannsrettene er delt inn i rettskretser. En rettskrets er domstolens geografiske virkeområde, og får dermed betydning for fordelingen av saker mellom de ulike domstolene på samme nivå. Rettsstedet er derimot domstolens lokalisering, og en domstol kan være lokalisert flere steder innenfor en rettskrets.

2.2 Reformhistorikk

De norske tingrettene har blitt forsøkt reformert flere ganger tidligere. Tidligere reformforsøk kan bidra til å kaste lys over og skape en bedre forståelse av hvorfor domstolsreformen av 2021 ble mottatt slik den ble, jf. Brunsson og Winberg, 1990. Det har siden 1980 blitt gjennomført tre offentlige utredninger om de alminnelige domstolenes organisering og struktur.

I 1977 ble det nedsatt et offentlig utvalg for å utrede ulike spørsmål ved domstolene med sikte på å «forenkling og effektivisering av etaten» og «bedre publikumsservice» (NOU 1980: 12). På dette tidspunktet var landet delt inn i 99 domssogn for herreds- og byrettene.¹ Utvalget tok stilling til hvor mange herreds- og byretter det var behov for når det samtidig ble tatt rimelige distriktpolitiske hensyn (NOU 1980: 12 s. 98). Domstolutvalget mente at daværende organiseringen i stor grad bygget på tradisjon og ikke løsninger som ville gi størst effektivitet, og foreslo å redusere antall domssogn suksessivt fra 99 til 64 domssogn ved sammenslåinger. Utvalgets forslag fikk ikke politisk støtte, som gikk inn for en løsning hvor den enkelte reguleringssak skulle forelegges Stortinget (Innst. S. Nr. 118 (1982-1983) s. 7). Antall domssogn ble deretter redusert til 87 fram mot 1999 (NOU 1999: 22 s. 12).

¹ Domssogn betyr det samme som rettskrets. Herreds- og byrettene var regnet som de ordinære førsteinstansdomstolene, det vil si samme nivå som dagens tingretter.

I 1997 ble det nedsatt et nytt offentlig utvalg for å se på domstolstrukturen i herreds- og byrettene med sikte på å oppnå en «*bedre og mer rasjonell drift*» (NOU 1999: 22 s. 3). Strukturutvalget la vekt på at domstolene måtte organiseres slik at de var i stand til å takle «*de faglige utfordringer som de i fremtiden vil bli stilt overfor*», og foreslo å gå bort fra enedommerembeter til domstoler bestående av flere dommere (NOU 1999: 22 s. 5). Strukturutvalget foreslo å redusere antall tingretter gjennom sammenslåinger fra 87 til 49 eller 53 under hensyn til hvor stor enkelt domstol burde være, bosettingsmønster, avstand, kommunikasjonslinjer og geografisk og kulturell tilhørighet (NOU 1999: 22 s. 89 og 92). Heller ikke strukturutvalgets forslag fikk full politisk støtte, som gikk inn for å redusere antallet tingretter til 65 (St.meld. nr. 23 (2000-2001) s. 303).

I perioden 2001 til 2009 ble antallet tingretter redusert fra 92 til 66 (Dokument 3:3 (2019-2020) s. 57). Domstolsadministrasjonen ble i St.prp. nr. 1 (2006-2007) bedt om å evaluere reformen. Evalueringen viste at Stortingets hovedmål med reformen var oppnådd, og det ble uttalt at de positive erfaringene og resultatene innebar et «*klart og tydelig behov for nye strukturendringer*» i tingrettene (Tønder, 2020).

Av reformhistorikken kan det trekkes ut at spørsmålet om hvor store geografiske områder tingrettene skal dekke og hvor tingrettene skal ha sine lokaler ikke er nytt. Både i 1977 og 1997 ble utvalgene bedt om å vurdere domstolstrukturen med tanke på å oppnå en mer effektiv drift. I en studie gjort av Andersen mfl. i 1990 (referert i Røvik, 2007, s. 336) ble problemene med å iverksette planlagte reformer i norske domstoler forklart med at spare- og effektivitetshensyn var vanskelig å forene med grunnleggende verdier i domstolen, særlig domstolens rolle som «*rettssikkerhetens voktere*». Reformen som ble iverksatt tidlig på 2000-tallet ble i større grad begrunnet i hensynet til faglige krav og mindre sårbarhet i driften ved siden av hensynet til en effektiv ressursutnyttelse (St.meld. nr. 23 (2000-2001) s. 6).

2.3 Domstolsreformen 2021

2.3.1 Bakgrunn for reform

Solberg I-regjeringen foreslo i forbindelse med statsbudsjettet for 2016 å slå sammen flere tingretter for å lette saksavviklingen av ressurskrevende saker og for å møte fremtidens krav til kvalitet og effektivitet (Prop. 1 S (2015-2016) pkt. 4.4 og pkt. 4.6.5). Forslaget ble stanset av justiskomiteen (Innst. 6 S (2015-2016)). Regjeringen nedsatte 11. august 2017 et offentlig

utvalg som skulle utrede domstolenes organisering, hvor utvalget ble bedt om å gi en delutredning om domstolstruktur (NOU 2019: 17 s. 18).

I samme periode undersøkte Riksrevisjonen saksbehandlingstiden og effektiviteten i tingrettene og lagmannsrettene (Dokument 3:3 (2019-2020) s. 7). Hovedfunnene til Riksrevisjonen var at en vesentlig andel av domstolene ikke nådde Stortingets mål for saksbehandlingstid, og at fristene i straffeprosessloven og tvisteloven ikke ble overholdt (Dokument 3:3 (2019-2020) s. 8). Det ble trukket frem at lang saksbehandlingstid kan få konsekvenser for rettssikkerheten til de involverte og tilliten til rettsvesenet. I tillegg ble det påpekt at det var et effektiviseringspotensial i tingrettene (Dokument 3:3 (2019-2020) s. 9).

Domstolkommisjonen la fram sin delutredning om domstolstruktur 1. oktober 2019. Hovedanbefalingen var å utvide rettskretsene til tingrettene for å «*styrke rettssikkerheten, sikre fortsatt høy tillit til domstolene og bedre ressursutnyttelsen*» (NOU 2019: 17 s. 11). Kommisjonens flertall foreslo å endre antallet rettskretser fra 59 til 22, med 30 rettssteder for tingrettene. Kommisjonens mindretall ville redusere antall rettskretser og rettssteder ytterligere.

Domstolkommisjonens strukturutredning ble sendt på høring 2. mars 2020 sammen med et alternativt forslag fra justis- og beredskapsdepartementet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020). Departementet foreslo at rettskretsene skulle slås sammen i tråd med kommisjonens forslag, men at alle rettssteder skulle beholdes. Etter høringsrunden la departementet frem et forslag om ny domstolstruktur, hvor antall rettskretser ble foreslått redusert fra 60 til 23 samtidig som alle rettssteder ble beholdt (Prop. 11 L (2020-2021)). Innstillingen fra justiskomiteen til Stortinget var negativ (Innst. 134 L (2020-2021)). Etter at Frp snudde i spørsmålet om domstolsreformen, vedtok Stortinget 10. desember 2020 ny domstolstruktur for tingrettene, med frist til 1. april 2021 for domstolene til å iverksette endringene.

2.3.2 Innholdet i reformen

Endringene i domstolstrukturen dreide seg om hvor stort geografisk område den enkelte domstolen skulle dekke, altså hvordan rettskretsene skulle inndeles, og hvor domstolene skulle ha sine lokaler (NOU 2019: 17 s. 21-22). Målsetningen ved de organisatoriske endringene var å oppnå et «*likere domstoltilbud med sterke fagmiljøer i hele landet*» (Prop. 11 L (2020-2021) s. 5). Reformen betraktes som en sektorpolitisk reform. Med det menes det at reformen gjelder innenfor et sektorområde; rettsvesenet (DFØ-rapport 2020: 11 s. 16). Domstolsreformen er i

hovedsak en strukturell reform av de norske domstolenes laveste nivå; tingrettene. Antallet sideordnede tingretter ble redusert fra 60 til 23 ved at flere domstoler ble slått sammen til en rettskrets samtidig som de enkelte rettskretsene fikk endrede geografiske virkeområder. På grunn av at flere rettssteder skulle fungere som en enhet, ble det valgt ny ledelse for hver rettskrets.

2.3.3 Evaluering av reformen

Domstolsadministrasjonen sendte 11. februar 2022 ut en spørreundersøkelse for å kartlegge foreløpige erfaringer fra domstolsreformen til domstollederne i tingretter og jordskifteretter som var omfattet av domstolsreformen og som hadde flere rettssteder. Med fokus på formålene ved reformen, herunder ressursutnyttelse og fagmiljø, vil hovedfunnene oppsummeres.

Hovedfunn knyttet til ressursutnyttelse var at sakene stort sett ble behandlet der de hørte til, og at det var medarbeiderne som tok saker fra andre rettssteder. Det ble rapportert om jevnere arbeidsbelastningen på de ansatte, noe som reduserte sårbarhet, saksbehandlingstid og restanser (Domstolsadministrasjonen, 2022a). De aller fleste tingrettene rapporterte om synlige effekter for fagmiljøene, selv om noen mente det var for tidlig å konkludere (Domstolsadministrasjonen, 2022a). Mange domstoler hadde innført, eller var i ferd med å innføre, spesialisering på ulike saksområder. I tillegg ble det vist at barnelov- og barnevernssaker kun unntaksvis ble behandlet av dommerfullmektiger.

Domstolsadministrasjonen gjennomførte en ny undersøkelse av effektene i oktober 2022 (Domstolsadministrasjonen, 2022b). Igjen ble det påpekt at nesten alle domstolene brukte dommere på tvers av rettssteder og alle brukte saksbehandlere på tvers av rettssteder, som førte til raskere saksbehandlingstid, færre utsettelse og bedre tilbud om rettsmekling for brukerne. Videre ble det vist til at alle nye domstoler hadde iverksatt tiltak for å styrke fagmiljøene, og en rekke andre effekter som økt spesialisering på mange saksområder, og at færre barnevernssaker og foreldretvistsaker ble behandlet av dommerfullmektiger (Domstolsadministrasjonen, 2022b, s. 4 og 19).

3 Teoretisk utgangspunkt

I dette kapittelet redegjøres det for det teoretiske rammeverket for oppgaven. Det redegjøres først for det overordnede rammeverket for oppgaven, og deretter presenteres tre ulike modeller for beslutningstaking i organisasjoner som anses relevante for å analysere den aktuelle beslutningsprosessen; den rasjonelle modellen, forhandlingsmodellen og garbage can-modellen. Ingen av modellene vil alene være tilstrekkelige til å forklare prosessen som ledet fram til domstolsreformen. Det antas at de ulike modellene vil gi ulike innfallsvinkler, og dermed kunne bidra til å fange opp og identifisere ulike trekk ved beslutningsprosessen og dermed øke forståelsen.

Offentlige organisasjoner skiller seg fra private organisasjoner på flere måter, både med tanke på hvilke interesser som skal ivaretas, hvordan ledelsen er valgt og hvem de er ansvarlig overfor og ved at de heller ikke opererer i et fritt og konkurranseutsatt marked (Christensen & Læg Reid, 2018, s. 1088-1089). Som regel må offentlige organisasjoner balansere og vurdere et bredere og mer komplekst sett av formelle og uformelle normer og verdier samtidig som de kan holdes ansvarlige overfor innbyggerne og velgerne (Christensen & Læg Reid, 2018, s. 1089). Det antas at dette får betydning for hvordan beslutninger fattes.

3.1 Strømperspektivet

Beslutninger defineres ofte som valg mellom to eller flere alternativer (Brunsson & Brunsson, 2015, s. 11). Beslutninger kan også betraktes som prosesser som går over tid (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 299). En måte å definere beslutninger på er dermed det endelige utfallet som følger av en beslutningsprosess (Enderud, 2003, s. 10). Når beslutninger i offentlige organisasjoner tas, er det ofte ulike aktører som deltar, ulike problemer og løsninger som identifiseres og valgene blir foretatt på ulike beslutningsarenaer (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 311). Elementene som kjennetegner beslutningsprosessene, kan betraktes som ulike «strømmer» i en organisasjon (Egeberg, 1981, s. 12). Disse «strømmene» anses som et godt utgangspunkt for en analyse av reformprosesser (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 311). Av den grunn brukes de som et overordnet rammeverk for å analysere beslutningsprosessen.

Ifølge Egeberg (1981, s. 14) avhenger utfallet av en beslutningsprosess av når og hvordan disse strømmene kobles sammen. De fire strømmene er problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter (Cohen et.al., 1972, s. 3). Med den første strømmen «problemer» siktes det til at både aktører i og utenfor organisasjonen er opptatt hva som ikke fungerer og dermed

hva som bør tas opp og eventuelt løses (Cohen et.al., 1972, s. 3). Den andre strømmen «*løsninger*» kan beskrives som forslagene aktørene fremmer for å løse problemene de tar opp (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 312). Den tredje strømmen «*deltakere*» er de aktører som deltar i beslutningsprosessen. Ulike aktører kan delta på ulike trinn i prosessen. Ulike aktører kan også komme og gå (Cohen et. al. 1972, s. 3). Den fjerde strømmen er «*beslutningsmulighetene*», som kan beskrives som de situasjoner der organisasjonen har mulighet til eller er forventet å ta beslutninger (Cohen et. al. 1972, s. 3).

Hvordan strømmene kobles sammen, avhenger av den organisatoriske konteksten (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 314). En organisasjons struktur består av en «*aksesstruktur*» og en «*beslutningsstruktur*» (Egeberg, 1981, s. 14). Med «*aksesstruktur*» menes strukturen som regulerer hvilke problemer og løsninger som diskuteres i ulike beslutningsfora, mens strukturen som regulerer hvem som skal og får delta på ulike beslutningsfora, avhenger av organisasjonens «*beslutningsstruktur*» (Egeberg, 1981, s. 14). I organisasjoner med sterk struktur, vil disse strukturene være styrende for hvilke deltakere som blir «*aktivisert*» og hvilke problemer og løsninger som blir «*definert*» (Egeberg, 1981, s. 14-15). For eksempel om problemet definert slik at det angår alle tilnærmet likt, eller at det kun angår noen spesielt (Egeberg, 1981, s. 32- 33).

Hvordan og hvorfor disse strømmene kobles sammen, kan forklares ved hjelp av ulike beslutningsmodeller. På grunn av at ulike organisasjoner har ulike formelle strukturer, er det utarbeidet ulike beslutningsmodeller som kan brukes for å forklare ulike beslutningsprosesser og beslutningsutfall (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 314). I denne oppgaven er det valgt å ta utgangspunkt i en normativ og to deskriptive beslutningsmodeller.

3.2 Den rasjonelle modellen

3.2.1 Teoretisk grunnlag

Den rasjonelle beslutningsmodellen tar utgangspunkt i at organisasjoner har klare mål, og er konstruert for å nå disse målene (Jakobsen & Thorsvik. 2019, s. 316). Det betyr at det forventes at det er en klar sammenheng mellom mål og midler. For at organisasjonen skal kunne fungere som en rasjonell aktør, fordeles oppgavene gjennom organisasjonsstrukturen slik at de som skal utføre oppgaven får anledning til å spesialisere seg samtidig som organisasjonen har systemer for koordinering av oppgaver slik at felles mål kan realiseres (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 316).

Den rasjonelle beslutningsmodellen bygger videre på antakelsen om at problemene er klare og ønsket løst, og beslutningstakeren har full informasjon om alternativer og alle deres konsekvenser (Enderud, 2003, s. 31). De aktuelle alternativene vurderes, og det mest effektive alternativet velges (Aberbach & Christensen, 2014, s. 4). I utgangspunktet bygger modellen på fullstendig rasjonalitet; det vil si at aktørene har full informasjon om alternativer og konsekvenser og dermed kan foreta optimale beslutninger. Dette til forskjell fra de øvrige modeller som brukes i oppgaven, som bygger på tesen om begrenset rasjonalitet.

Beslutningsprosessene er karakterisert av kontroll og rasjonalitet, hvor politiske og administrative ledere utøver kontroll over beslutningsprosessen (Christensen, 2015, s. 736). Ideelt sett er lederne som bestemmer og har innflytelse få, og beslutningsprosessene er kontrollerte og lukkede prosesser (Aberbach & Christensen, 2014, s.5). Hvem som trekkes inn i beslutningsfora, og når, avgjøres ut fra deltakernes posisjon eller fagkunnskap (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s.317). Det er klare beslutningsforum. Dersom det foreligger uenighet blant deltakerne i organisasjonen, vil det være en klart definert hierarkisk ledelse som kan ta avgjørelsen (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 318).

3.2.2 Forventninger

Ut fra en rasjonell beslutningsmodell antas det at de fire strømmene kobles sammen bevisst. Når det oppdages problemer som ønskes løst, tar myndighetene ansvar for å flytte problemene inn i et beslutningsforum hvor deltakerne som er til stede er valgt ut fra deres posisjoner eller spesielle fagkunnskap. Koblingen er dermed et resultat av at aktørene aktiviseres på bakgrunn av sine formelle posisjoner og roller, og der problemdefineringen og løsningsalternativene er avgrenset av klare målsetninger mv. (Egeberg, 1981, s. 15). Det vil si at det antas at faglige problemer flyttes til beslutningsfora der spesialister på problemet deltar (Jakobsen & Thorsvik, 2019 s. 317). De som er i best stand til å løse problemet og som har makt og myndighet i sine roller til å fatte beslutninger blir dermed trukket inn.

Det forventes derfor at regjeringen har hatt klare målsetninger som skulle nås ved strukturendringene og har hatt en omforent forståelse av hva som var problemet med eksisterende struktur. Det forventes at regjeringen har kontrollert alle faser av beslutningsprosessen. Videre forventes det at regjeringen har sørget for at både problemer og løsninger har blitt grundig utredet før beslutningen foretas, slik at beslutningsgrunnlaget blir best mulig knyttet opp mot målsetningene. Valg av løsning er styrt av de mål og strategier som

regjeringen har lagt. Ved uenighet mellom beslutningstakerne, vil en klar hierarkisk ledelse ha myndighet til å kunne skjære gjennom.

3.3 Forhandlingsmodellen

3.3.1 Teoretisk grunnlag

Forhandlingsmodellen åpner i større grad for kompromiss og forhandlinger mellom aktører som kan ha til dels ulike interesser og delvis motstridende mål (Christensen et. al., 2021, s. 36). Organisasjoner er ofte sammensatt av grupper som har ulike interesser. Ulike grupper kan være uenige i hvilke mål organisasjonen skal oppnå, men også hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 320). Forhandlingsmodeller bygger vanligvis på forutsetningene om at det er et oversiktlig antall deltakere, deltakerne har noenlunde klare mål om hva de vil oppnå og målene er delvis, men ikke fullstendig motstridende (Enderud, 2003, s. 76).

I likhet med den rasjonelle beslutningsmodellen, bygger politikk- og forhandlingsmodellen på at det er en sammenheng mellom beslutningstakernes ønsker og valg (Olsen, 1972, s. 47). Siden organisasjonen består av individer og grupper med ulike interesser, oppfatninger, krav og ressurser (Olsen, 1972, s. 47), vil ikke et alternativ være tilfredsstillende for alle. Det er heller ikke mulig for en enkelt deltaker å tvinge fram en beslutning på egen hånd, noe som betyr at deltakerne må delta i en forhandlingsprosess. Ut fra et forhandlingsperspektiv må ledelsen inngå i koalisjoner med andre aktører for å få vedtatt reformer, noe som får betydning både for utfallet, men også hvordan reformarbeidet organiseres (Christensen et. al., 2021, s. 179). En løsning kan bli mindre klar, samtidig som den har økt legitimitet på grunn av en bredere deltakelse (Christensen, 2015, s. 736).

I motsetning til den rasjonelle beslutningsmodellen, tar derfor politikk- og forhandlingsmodellen høyde for at det finnes grupperinger som kan ha ulike mål og interesser. For å få gjennomslag for sine interesser, må det skapes koalisjoner og mobiliseres støtte for et alternativ. Hvorvidt man klarer å mobilisere støtte avhenger av hvilke krav man stiller, hvilke ressurser man kan bidra med og hvilke maktbaser man kontrollerer (Olsen, 1972, s. 48). Selv om partene har ulike interesser, er det en forutsetning for forhandlinger at partene har noen felles interesser som danner grunnlag for ønske om å komme til enighet (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 231). Gjennom forhandlingsprosessen brukes det trusler, bestikkelser, byttehandel og kompromiss for å oppnå en felles løsning (Olsen, 1972, s. 47).

3.3.2 Forventninger

Ut fra en forhandlingsmodell antas det at hvordan strømmene kobles sammen er et resultat av forhandlinger. Koblingen er et resultat av at aktørene aktiviseres på bakgrunn av sine interesser og posisjoner, og der problemdefineringen og løsningsalternativene i større grad avhenger av aktørenes særinteresser. Det forventes at det er større uenighet mellom deltakerne om mål og virkemidler, men at det er noen fellesinteresser som skaper rom for forhandlinger (Enderud, 1976, s. 77). På grunn av at det er ulike interesser innad i organisasjonen, må partene forhandle seg fram til en løsning. Dette gjør seg i større grad gjeldende i organisasjoner der makten er relativt likt fordelt, og ikke en gruppe kan tvinge gjennom sine løsninger.

Det forventes derfor at regjeringen i dette tilfellet har hatt klare målsetninger som skulle nås ved strukturendringene, men at det foreligger grupperinger med makt og innflytelse som har hatt andre mål og/eller problemforståelse. På grunn av manglende flertall, kan ikke regjeringen tvinge fram en beslutning på egen hånd. Av den grunn velges alternativet det kan mobiliseres størst støtte omkring.

3.4 Garbage can-modellen

3.4.1 Teoretisk grunnlag

Garbage can-modellen, også kalt organisert anarki, brukes for å forklare av utfall av beslutningsprosesser som er preget av mer skiftende betingelser. Innenfor garbage can-modellen er problemer, løsninger og deltakerne i større grad frikoblet fra hverandre og ført sammen av tilfeldigheter (Christensen, 2015, s. 736).

Det finnes to varianter av teorien. I det som kalles den klassiske varianten, er det pekt på tre forhold som kjennetegner slike organisasjoner hvor slike beslutningsprosesser skjer. Som regel er ikke målene klart definerte, samtidig som organisasjonens prosesser er preget av liten grad av struktur og hvem som deltar i beslutningsprosessene varierer (Cohen et. al., 1992, s. 1). De fire strømmene kobles sammen tilfeldig, enten som et resultat av tid, læring eller strukturelle eller administrative arrangementer der personer med en problemoppfatning kobles sammen med andre som har forslag til løsning i situasjoner der organisasjonen har mulighet til å ta beslutninger (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 326-327).

Årsaken til at det oppstår slike garbage can-tendenser er i hovedsak forklart ut fra to forhold. Det ene er at politiske og administrative ledere har kapasitetsbegrensninger, noe fører til at

deres deltakelse er begrenset. For det andre er beslutningsprosessene uoversiktlige (Aberbach & Christensen, 2001, s. 411). Dette kan føre til beslutninger som kan være vanskelige å forstå, da det endelige produktet er en tilfeldig kobling av ulike problemer og løsninger (Aberbach & Christensen, 2014 s. 5).

I den modifiserte varianten av teorien, lansert av John Kingdon (1984), fremstår også problemene og løsningene å være frikoblet fra hverandre, men innenfor denne varianten tillegges elementene om mulighetsvindu og politiske gründere (Aberbach & Christensen, 2014, s. 5). Et mulighetsvindu er en mulighet for politisk handling. For at et mulighetsvindu skal kunne åpne seg og holde seg åpent, er det flere forutsetninger som må være til stede. De ulike strømmene må kobles sammen på kritiske tidspunkt. Ifølge Kingdon (1984) vil de største beslutningene skje når et problem er anerkjent, en løsning er tilgjengelig og det politiske klimaet er åpent for endring (Aberbach & Christensen, 2001, s. 414). De politiske gründerne venter til det kommer problemer som deres løsninger kan kobles til, eller det skjer et politisk skifte (Aberbach & Christensen, 2001, s. 414). Modellen åpner for at kritiske hendelser kan føre til at historiske tradisjoner og stier kan bli brutt (Aberbach & Christensen, 2014, s. 5).

3.4.2 Forventninger

Ut fra en garbage can-modell, forventes det at strømmene er koblet sammen av mer tilfeldigheter. Det er ikke klart definert hvem som skal delta i ulike prosesser, og hvem som deltar beror i større grad av tilfeldigheter. Av den grunn forventes det at prosessen blir preget av et stort antall deltidsdeltakere. Ut fra denne modellen forventes det at det ikke kan ses en like klar sammenheng mellom regjeringens målsetninger, og de problemer og løsninger som defineres av deltakerne. På grunn av at prosessen er preget av et stort antall deltakere med varierende engasjement, er det vanskelig å identifisere hvem som har lansert ulike problemer og løsninger. Av den grunn er det forventet at resultatet beror på tilfeldigheter, og ikke kan føres tilbake til definerte mål og intensjoner.

Riksrevisjonens rapport åpnet et mulighetsvindu for regjeringen til å få vedtatt ny struktur for tingrettene. Regjeringen har sett hen til populære organisasjonsoppskrifter, både med tanke på problemforståelse, men også løsninger, for å øke legitimiteten til reformforslaget (Christensen et. al., 2021, s. 83-84). Løsningen som velges er i overensstemmelse med dominerende ideer i samfunnet om hva som er god organisering av offentlig sektor.

4 Metode

I denne oppgaven er formålet å få innsikt i prosessen som ledet fram mot vedtakelsen av domstolsreformen. Det gjøres ved å forstå, beskrive og forklare prosessen ut fra tre ulike beslutningsmodeller. Dette er bakgrunnen for at det er valgt en kvalitativ tilnærming, der det er gjennomført en casestudie med dokumentundersøkelse som metode for datainnsamling. Det redegjøres først for valg av undersøkelsesdesign og metode for datainnsamling, og deretter drøftes oppgavens troverdighet og gyldighet.

4.1 Undersøkelsesdesign og metode for datainnsamling

For å kunne beskrive og forklare prosessen som ledet fram til domstolsreformen, er det nødvendig med dybdeforståelse av prosessen som ledet frem til beslutningen. Intensive undersøkelsesopplegg velges når det er nødvendig å gå i dybden av et fenomen for å få en detaljert og grundig forståelse av hvordan virkeligheten er og henger sammen (Jakobsen, 2015, s. 90).

Casestudier er godt egnet når hensikten er å forstå og forklare «*hvordan*» eller «*hvorfor*» noe har skjedd (Andersen, 2013, s. 25). Det legges derfor til grunn at casestudier egner seg godt som undersøkelsesdesign for denne oppgaven, der formålet er å få innsikt i beslutningsprosessen bak domstolsreformen ved hjelp av ulike beslutningsmodeller. Denne beslutningsprosessen som case er videre et interessant eksempel på hvordan reformprosesser i norsk offentlig sektor foregår.

Jeg har valgt å samle inn data i form av dokumenter. Dokumentstudier er godt egnet når hensikten er å beskrive hva som faktisk har skjedd i en situasjon, og det ellers vil være vanskelig å få informasjon gjennom direkte datainnsamling (Jakobsen, 2022, s. 159). I dette tilfellet ligger prosessen flere år tilbake i tid, samtidig som sentrale dokumenter som belyser prosessen ligger offentlig tilgjengelig. Dokumentstudier anses derfor som godt egnet til å belyse beslutningsprosessen, og det er derfor tatt utgangspunkt i eksisterende kilder, såkalte sekundærdata.

Denne oppgaven er i hovedsak basert på følgende hoveddokumenter:

- NOU 2019: 17 Domstolstruktur
- Prop. 11 L (2020-2021) Endringer i domstolloven (domstolstruktur)
- Innst. 134 (2020-2021) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i domstolloven (domstolstruktur)

Det er flere årsaker til at disse dokumentene er valgt som hoveddokumenter for oppgaven. For å få oversikt over hvordan prosessen har foregått og de ulike fasene i prosessen, er det naturlig å ta utgangspunkt i de mest sentrale offentlige dokumentene. De sentrale offentlige dokumentene gir mye og god informasjon om prosessen som undersøkes (Jakobsen, 2022, s. 196). Dokumentene viser hvilke problemer og løsninger som har blitt utredet, hvilke aktører som formelt har medvirket og på hvilket tidspunkt i prosessen.

For å få et mer helhetlig bilde av prosessen og en større bredde i dokumentutvalget, har jeg foretatt en gjennomgang av tilgjengelige årsrapporter og styreprotokoller fra styremøter i Domstoladministrasjonen. Gjennomgangen av disse dokumentene bidro til å nyansere når og hvor initiativet til domstolsreformen oppsto. Følgende dokumenter er gjennomgått:

- Årsmeldinger fra 2015-2022
- Styreprotokoller fra 2015-2022

Dokumentene har inneholdt referanser til andre dokumenter som senere er inntatt i undersøkelsen, slik som eksempelvis Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene. Undersøkelsen bygger dermed også på disse dokumentene:

- Prop. 1 S (2015-2016) For budsjettåret 2016
- Prop. 1 S (2016-2017) For budsjettåret 2017
- Dokument 3:3 (2019-2020) Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene
- Høringsbrev NOU 2019:17
- Lovvedtak 33

I tillegg har jeg gjennomgått videoopptak fra åpen høring i Stortingets justiskomite 4. november 2020 og debatten i Stortinget 8. desember 2020. På grunn av tilfanget av dokumenter som ligger offentlig tilgjengelig er stort, har det ikke blitt ansett som nødvendig å bruke intervju som supplerende metode for å sikre en helhetlig forståelse av prosessen.

4.2 Etiske betraktninger

Oppgavens tema og problemstilling er valgt ut fra at jeg selv er utdannet jurist. Min bakgrunn har nok medført at jeg har vært mer interessert i domstolsreformen enn en del andre store reformer som har preget norsk offentlig sektor de siste årene. Et aspekt ved reformen som har gjort meg særlig nysgjerrig, er skiftet jeg opplevde oppsto i diskusjonene jeg selv har deltatt i før og etter reformen ble vedtatt. Da reformforslaget ble sendt på høring, fremsto det i større

grad som at kollegaer og andre var delt i spørsmålet om behovet for en ny domstolsreform og hvilke konsekvenser reformen ville få for den enkelte, den lokale domstolen og advokatmiljøet i distriktene. Etter at domstolsreformen ble vedtatt og iverksatt, er mitt inntrykk at de fleste jeg har diskutert reformen med opplever reformen som ønsket og vellykket. Siden jeg har hatt egne meninger og deltatt i samtaler om reformen, har jeg vurdert om disse kunne påvirke meg slik at jeg hadde subjektive forventninger til funn. Jeg mener at valg av dokumenter ikke bærer preg av bevisste forventninger til funn, da det er foretatt en gjennomgang av et relativt omfangsrikt materiale. Jeg har videre forsøkt å være bevisst på å innta en nøytral posisjon ved gjennomgang av de aktuelle dokumentene, og mener samlet sett at min bakgrunn og kunnskap ikke har påvirket undersøkelsen negativt og at den er pålitelig.

4.3 Troverdighet og gyldighet

4.3.1 Troverdighet

Troverdighet knytter seg til om resultatet av undersøkelsen er påvirket av trekk ved selve undersøkelsen (Jakobsen, 2022, s. 250). I dette ligger det et spørsmål om undersøkelsesopplegget, innsamlingen av data og analysen er utført på en tilfredsstillende måte. Ettersom det er gjennomført dokumentstudier, er ikke den trusselen mot undersøkelsens troverdighet knyttet til undersøkereffekt. Det antas at den største trusselen mot troverdigheten i undersøkelsen knytter seg til at det enten er slurvet ved gjennomgangen av dokumentene, eller ved analysen av datamaterialet (Jakobsen, 2022, s. 254).

Jeg har vært åpen om hvilke valg som er gjort i utvelgelsen av dokumenter, og hvilke dokumenter som danner utgangspunktet for undersøkelsen. Samtlige dokumenter ligger offentlig tilgjengelig. Både tolkning og gjennomgang av dokumentene er foretatt med utgangspunkt i de tre beslutningsmodellene som er presentert i kapittel 3. Både dokumenter og debatter er sjekket flere ganger underveis i undersøkelsen. Alle dokumenter er gjennomgått, helt eller delvis, flere ganger. Dette sikrer nøyaktighet og pålitelighet i datamaterialet som det blir referert til.

4.3.2 Intern gyldighet

Intern gyldighet handler om resultatene fra undersøkelsen oppfattes som riktige (Jakobsen, 2022, s. 240). Det sentrale er om det er samsvar mellom virkeligheten og beskrivelsen av virkeligheten i undersøkelsen. Ettersom oppgaven bygger dokumentstudier, reiser det

spørsmål både om de riktige kildene er undersøkt, men også om kildene gir riktig informasjon om virkeligheten.

Bruk av dokumentstudier medfører en utfordring med tanke på å kartlegge en objektiv sannhet om en hendelse (Jakobsen, 2022, s. 159). Det skyldes at ulike kilder er produsert av ulike aktører som kan ha interesse i å fremstille en hendelse på en spesiell måte (Jakobsen, 2022, s. 159). Det er heller ikke sikkert at alle uenigheter eller kompromisser som har blitt gjort kommer frem av de offentlig tilgjengelige dokumentene. Det kan bidra til å trekke i retning av at de ulike aktørene som har vært medvirkende i beslutningsprosessen har vært mer enige enn det som var tilfelle.

Dataen som er innhentet kommer stort sett fra førstehåndskilder, det vil si personer som referer til en hendelse de selv har vært med på (Jakobsen, 2022, s. 241). De skriftlige kildene må anses som troverdige, da de er produsert av fagpersoner og utgitt av offentlige myndigheter. For å bøte på noen av utfordringene ved å undersøke prosessen kun ved dokumenter, er det valgt å bruke kilder produsert av ulike aktører. Det er gjort for å sikre at ulike fremstillinger kommer fram med tanke på å i større grad klare å kartlegge den objektive sannheten om beslutningsprosessen. Det antas videre at gjennomgang av videoopptak fra høringsrunden og stortingsdebatten har bidratt til å sikre at ulike fremstillinger av virkeligheten fram. Disse kildene er også objektive i den forstand at de viser hva som faktisk har blitt sagt. Siden det er innhentet informasjon fra flere uavhengige kilder, taler det for at beskrivelsen av fenomenet er gyldig (Jakobsen, 2022, s. 243).

4.3.3 Ekstern gyldighet

Ekstern gyldighet handler om funnene fra undersøkelsen kan generaliseres til andre offentlige reformer enn den som faktisk er undersøkt (Jakobsen, 2022, s. 255). I denne undersøkelsen er beslutningsprosessen til en konkret reform undersøkt. Målet med undersøkelsen har ikke vært universell gyldighet, men derimot å få innsikt og dybdekunnskap om en gitt reformprosess. Når flere studier fra ulike kontekster påviser det samme fenomenet, kan det likevel til en viss grad hevdes at dette fenomenet kan generaliseres til andre (Jakobsen, 2022, s. 259). Det kalles teoretisk generalisering. Ved å støtte meg til andre studier av offentlige reformer, og ved å bruke modeller og metoder som andre tidligere har brukt på lignende studier av offentlige reformprosesser, kan funn fra denne oppgaven bidra med kunnskap som kan svekke eller styrke de eksisterende beslutningsmodellenes forklaringskraft.

5 Beskrivelse og analyse av prosessen

I denne delen av oppgaven vil det empiriske datamaterialet presenteres og analyseres.

Fremstillingen er strukturert ut fra de fire fasene som er kartlagt i beslutningsprosessen. Det er initiativfasen, utredningsfasen, forslagsfasen og vedtaksfasen. Det er foretatt en fortløpende analyse av hver enkelt fase for å se hvilke trekk som preget prosessen. I slutten av kapittelet er det foretatt en oppsummerende analyse og drøftelse av beslutningsprosessen.

5.1 Initiativfasen

I initiativfasen vil jeg se nærmere på hva som var bakgrunnen for at spørsmålet om ny domstolstruktur kom opp, hvem som tok initiativ til å starte arbeidet og når initiativet startet. Initiativfasen er definert som fasen fram til regjeringen nedsatte et offentlig utvalg for å utrede ny domstolstruktur.

5.1.1 Bakgrunn og initiativ

I forbindelse med at regjeringen satt ned et offentlig utvalg for å utrede domstolenes organisering, uttalte daværende justis- og beredskapsminister Per-Willy Amundsen (Frp) at domstolenes *«rammebetingelser er i stadig forandring»*, og at domstolene *«håndterer stadig flere saker, samtidig som sakene er mer krevende enn før»* og at den *«internasjonale påvirkningen av norsk rett og samfunnet for øvrig stiller høye krav til dommernes kompetanse og kapasitet»* (Regjeringens Solberg, 11.08.2017). Av den grunn ble det ansett for å være behov for å utrede hvordan domstolene burde organiseres, hvor utvalget blant annet skulle se på domstolenes *«effektiviseringsmuligheter»*.

Som det kommer frem av redegjørelsen under oppgavens punkt 2.3, aktualiserer initiativet et tema som er kjent fra før. I tidligere utredninger av domstolenes organisering, har utvalgene blitt bedt om å se etter effektiviseringsmuligheter. I mandatet til Domstolutvalget ble det pekt på at justisdepartementet anså det for å være grunn til å få utredet bl.a. domstolenes organisering med sikte på *«forenkling og effektivisering innen etaten»* (NOU 1980: 12, s. 9). Det ble videre uttalt at behovet for en slik utredning gjorde seg sterkest gjeldende for tingrettene, da det var her *«en venter å kunne få det største utbytte av et rasjonaliseringsarbeid»* (NOU 1980: 12, s. 9).

I mandatet til Strukturutvalget ble det pekt på at endringer i samfunnet hadde ført til hyppigere regelendringer og økt behov for kvalitetssikring i domstolene, og at dette stilte *«større krav til dommerne og deres muligheter for å holde seg faglig oppdatert»* (NOU 1999:

22 s. 3). Videre ble det vist til at domstolene ble stilt overfor nye krav med hensyn til effektiv drift, og av den grunn var det behov for å få utredet førsteinstansdomstolenes organisering og arbeidsområde *«med sikte på å oppnå en bedre og mer rasjonell drift»* (NOU 1999: 22 s. 3). Utfordringene som presenteres går derfor igjen dersom det ses hen til på tidligere utredninger knyttet til reform av domstolene.

Det kan diskuteres når initiativet til domstolsreformen startet. I 2014 tok Domstoladministrasjonen initiativ til en prosess om å slå sammen ti tingretter (NOU 2019: 17 s. 33). Domstolstruktur var også tema under flere styremøter i 2015. Direktøren i Domstolsadministrasjonen Sven Marius Urke orienterte styret 15. juni 2015 om at det hadde kommet *«klare signaler fra Justisdepartementet om at DA nå kan starte prosessen med å se på domstolstruktur på nasjonalt plan»* og 28.-29. september 2015 at det var *«igangsatt et arbeid for å endre antallet førsteinstansdomstoler»* inn mot statsbudsjettet for 2017 (Styreprotokoll, 15.06.2015 og 28.-29.09.2015). I november 2015 ble det orientert om at *«arbeidet fra DAs side avsluttes i januar 2016, ved at grunnlagsmateriale og anbefalinger, etter behandling i DAs styre, sendes over til Justis- og beredskapsdepartementet»* (Styreprotokoll, 09.11.2015).

I statsbudsjettet for 2016 uttalte regjeringen at de ønsket *«større tingretter for å lette avviklingen av ressurskrevende saker og rettsaker med flere dommere, og for å møte krav og faglige utfordringer samfunnet vil stille i fremtiden»* (Prop. 1 S (2015-2016) s. 43). Det ble vist til departementets forslag til sammenslåing av ti tingretter, og at regjeringen ville utarbeide en *«plan for ytterligere sammenslåinger»* (Prop. 1 S (2015-2016) s. 43). Stortinget vedtok å slå sammen to av de ti tingrettene (NOU 2019: 17 s. 33). Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2016 uttalte flertallet at de hadde *«ingen intensjon om å gjennomføre flere sammenslåinger nå»* (Innst. 6 S (2015-2016) s. 21). I statsbudsjettet for 2017 uttalte regjeringen at de ville starte et arbeid med å *«utforme mandat og nedsette et utvalg som skal utrede fremtidig domstolstruktur»* (Prop. 1 S (2016-2017) s. 67). Regjeringen nedsatte deretter et offentlig utvalg 11. august 2017 som skulle utrede domstolenes organisering.

5.1.2 Mandat og utvalg

Lagdommer Kyrre Grimstad ble frikjøpt for å bistå justis- og beredskapsdepartementet med utforming av mandatet for domstolkommisjonen (styreprotokoll, 12.12.2016). I styremøte 12. desember 2016 orienterte direktøren i Domstoladministrasjonen om at de hadde invitert domstollederne til å gi innspill til mandatet (styreprotokoll, 12.12.2016). I samme møte ble

det orientert om ABE-reformens² innvirkning på den dømmende makt. I neste styremøte orienterte direktøren om at ledergruppen i Domstoladministrasjonen hadde hatt et møte med Sivilavdelingen i Justisdepartementet første uka i januar 2017, der grovkast til mandat ble drøftet og at utkastet ville sendes til styrets medlemmer og til domstolene på høring (styreprotokoll, 13.02.2017).

I mandatet ble det fremhevet at det var behov for endring i daværende domstolstruktur, og at utvalget skulle utrede hvordan domstolene burde organiseres for å være best mulig rustet til å ivareta forventninger om «*effektivitet og kvalitet og sikre deres uavhengighet gjennom omskiftelige samfunnsforhold*» (NOU 2019: 17 s. 16). Som begrunnelse ble det vist til at norsk økonomi sto overfor utfordringer, og at fellesskapets ressurser måtte utnyttes på best mulig måte. Videre ble det vist til at sakene var blitt mer krevende enn tidligere, blant annet på grunn av økt internasjonalisering, og at dette stilte krav til dommernes kompetanse og kapasitet (NOU 2019: 17 s. 15).

Utvalget skulle foreslå «*overordnede kriterier for rettskretsinndeling og lokalisering på første- og anneninstans nivå*», og kriteriene skulle kunne brukes ved «*senere strukturendringer*» (NOU 2019: 17 s. 16). Utvalget ble bedt om å skissere alternativer til «*en konkret domstolstruktur for de alminnelige domstolene på første- og anneninstansnivå og for jordskifterettene*» basert på utvalgets forslag til «*overordnede kriterier, anbefalinger om domstolenes oppgaver og oppgaveløsning og analyse av samfunnsmessig lønnsomhet*» (NOU 2019: 17 s. 16). I tillegg ble det presisert at utvalget måtte vurdere om det skulle åpnes for «*flere permanente rettssteder for samme domstol eller om det kan avholdes rettsmøter flere steder, som alternativ til opprettholdelse av flere domstoler*» (NOU 2019: 17 s. 16).

Justis- og beredskapsdepartementet kom i brev av 12. april 2019 med en presisering av mandatet, hvor kommisjonen fikk føringer knyttet til hvordan regjeringen ønsket at særdomstolsutvalgets forslag i NOU 2017: 8 skulle følges opp (NOU 2019: 17 s. 18). Det ble presisert at departementet ville arbeide videre med å «*samle foreldretvistene og rettslig overprøving av barnevernssakene i noen tingretter*», men at de ikke ville gå videre med forslaget om å avvikle fylkesnemndene.

² Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen ble innført fra og med budsjettåret 2015 med mål om å sikre en mer effektiv drift i statlige virksomheter.

Sorenskriver Yngve Svendsen ble valgt som leder for utvalget (NOU 2019:17 s. 15). Domstolkommisjonen besto ellers av medlemmer fra privat og offentlig sektor, og med tilknytning til blant annet domstolene, politiet og academia (Prop. 11 L (2020-2021) s. 51). Blant medlemmene i kommisjonen var det dommere fra alle instanser, inkludert en dommer fra jordskifteretten. I tillegg var det medlemmer fra store deler av landet fra Tromsø i nord til Kristiansand i sør. I 2018 ble domstolkommisjonen utvidet med et ekstra medlem fra en mindre tingrett fordi «*det var ønskelig å utvide kommisjonen med enda et medlem fra en av de mindre domstolene*» (Prop. 11 L (2020-2021) s. 51). I tillegg besto kommisjonen av direktøren i Domstolsadministrasjonen, politikere, samfunnsøkonomer, en statsviter og et medlem med kompetanse innen teknologi (Prop. 11 L (2020-2021) s. 51). Ett av medlemmene i utvalget, Carl I. Hagen, har tidligere vært styremedlem i Domstolsadministrasjonen. Flertallet i Justiskomiteen merket seg under sin behandling av lovforslaget at det hadde vært stort engasjement fra høringsinstansene knyttet til Domstolkommisjonens sammensetning og (manglende) geografiske representasjon (Innst. 134 L (2020-2021) s. 2).

5.1.3 Analyse av initiativfasen

5.1.3.1 Rasjonell modell

Ut fra den rasjonelle modellens perspektiv forventes det at de politiske og administrative lederne utøver kontroll over beslutningsprosessen (Christensen, 2015, s. 736). Solberg I-regjeringens beslutning om å nedsette et utvalg for å utrede ny domstolstruktur kan forstås i lys av dette. Ved å nedsette et utvalg, fastsette et mandat og velge deltakere til utvalget, utøver regjeringen kontroll over beslutningsprosessen i initiativfasen. I tillegg kan regjeringens beslutning om å få utredet ny domstolstruktur forstås som at regjeringen ønsket å få et best mulig beslutningsgrunnlag før beslutningen skulle tas (Aberbach & Christensen, 2014, s. 4).

«Problemet» med domstolstrukturen ble flyttet inn på en klar arena, hvor departementet styrte deltakerrettigheter. Domstolkommisjonens medlemmer fremstår dessuten å være valgt ut fra sine posisjoner og/eller spesielle fagkunnskap (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 317).

Deltakerne besto i hovedsak av jurister med sentrale stillinger innenfor rettsvesenet og academia, i tillegg til at det var deltakere med annen relevant fagbakgrunn og tre politikere. Gjennom utforming av mandatet til utvalget, la justis- og beredskapsdepartementet visse føringer utvalgets arbeid. Utvalget skulle utrede hvordan domstolene burde organiseres for å være «*best mulig rustet for å ivareta forventninger til effektivitet og kvalitet og sikre deres*

uavhengighet gjennom omskiftelige samfunnsforhold» (NOU 2019: 17 s. 16). Det ble gitt også føringer på hva et strukturforslag skulle inneholde. Dette kan tas til inntekt for at departementet har forsøkt å avgrense problemdefineringsen og løsningsalternativene noe (Egeberg, 1981, s. 15).

I denne fasen presenteres problemet med domstolstrukturen mer som et internt anliggende som berører domstolene enn et forhold som berører et bredere sett av interesser. Her vises det til at fokuset i større grad er rettet mot «*rasjonalisering*» og «*kompetanseheving*» i domstolen framfor innbyggernes tilgang til domstolene og kompetansearbeidsplasser i distriktet. Både utformingen av mandat og valg av deltakere, gir justis- og beredskapsdepartementet kontroll over problem- og løsningsstrømmene. I tråd med forventningene etter den rasjonelle modellen, fremstår det som at departementet har hatt relativt stor grad av kontroll over sammenkoblingen av strømmene i initiativfasen.

5.1.3.2 Forhandlingsmodellen

Ut fra perspektivet til forhandlingsmodellen er det forventet at det innad i en organisasjon finnes individer eller grupperinger med ulike interesser og oppfatninger (Olsen, 1972, s. 47). Regjeringens beslutning om å nedsette et utvalg for å utrede ny domstolstruktur ble tatt kort tid etter at stortingsflertallet stemte ned departementets forslag om å slå sammen ti domstoler. Domstoladministrasjonens initiativ endte som kjent i to sammenslåinger (NOU 2019: 17 s. 33). Dette funnet kan tale for på at det eksisterte ulike oppfatninger på politisk nivå, enten om behovet for omorganisering eller til hvordan prosessen hadde foregått. Dette kombinert med antallet aktører som involveres tidlig i prosessen, blant annet for å gi innspill til mandat, kan tyde på at regjeringen har forsøkt å øke legitimiteten bak et forslag ved å sikre et bredere beslutningsgrunnlag og flere perspektiver (Christensen, 2015, s. 736).

5.1.3.3 Garbage can-modellen

I motsetning til de to andre modellene, fokuserer garbage can-modellen på de mer tilfeldige elementene som har innvirket prosessen. Et utfall som kan forklares i lys av denne modellen, er at løsningen synes å være valgt før problemet er fullstendig utredet (Aberbach & Christensen, 2014, s. 13). Utvalget ble bedt om å utrede hvordan domstolene burde organiseres og hvilke utfordringer de sto overfor samtidig som det ble erklært at det var behov for endring i daværende struktur, jf. ordlyden i mandatet om at «*[d]er et behov for endringer i denne domstolstrukturen»* (NOU 2019: 17 s. 15). Løsningen om strukturendringer kan

dermed fremstå å være lansert før problemene var fullt ut utredet og redegjort for. Dette inntrykket må imidlertid nyanseres, noe jeg vil komme tilbake til under punkt 5.5.

5.2 Utredningsfasen

I utredningsfasen vil jeg ta for meg delutredningen til Domstolkommisjonen med fokus på hvordan utvalget definerte problemet, hvilke løsningsalternativer som ble diskutert og sentrale deltakere i utvalgets arbeid. Utredningsfasen er definert som fasen fra regjeringen nedsatte et offentlig utvalg for å utrede ny domstolstruktur og fram til utvalget fremla sin rapport.

5.2.1 Utvalgets definering av problem og løsning

Domstolkommisjonen la til grunn at effektivisering betyr å bruke «*mindre ressurser på å oppnå samme eller å oppnå et bedre resultat uten å bruke mer ressurser*» (NOU 2019: 17 s. 67). De tok utgangspunkt i at domstolenes kjerneoppgaver ville bli videreført, og la vekt på domstolene i fremtiden måtte være mer «*fleksible*» og kunne tilpasse seg «*fremtidige endringer i oppgaver, sakstyper eller saksmengde*» (NOU 2019: 17 s. 21). Det ble påpekt at endringer i domstolstrukturen dreide seg om to spørsmål; «*hvor stort geografisk område den enkelte domstol skal dekke*» og «*hvor domstolene skal ha sine kontorsteder og rettssaler*» (NOU 2019:17 s. 21 og 22).

Utvalget la til grunn at veksten i tidsbruk under hovedforhandling illustrerte at sakene for domstolen var blitt stadig mer krevende (NOU 2019: 17 s. 38). Utviklingen i tidsbruk ble antatt å skyldes både økende mengde rettsregler og internasjonalisering av retten, og en samtidig økning i bruk av sakkyndige, tolker og vitner til å opplyse faktum (NOU 2019: 17 s. 39). Samtidig ble forskjellene i størrelsen på fagmiljøene mellom domstolene antatt å ha betydning for muligheten til å gjøre kompetanseutvikling til en del av virksomheten i en del av domstolene (NOU 2019: 17 s. 40). Utvalget viste videre til at en undersøkelse kunne indikere kvalitetsforskjeller mellom domstoler (NOU 2019: 17 s. 45).

Etter utvalgets syn var det avgjørende at «*den samlede kapasiteten utnyttes fullt ut*» dersom tingrettene skulle være i stand til å levere tjenester av høy kvalitet innen rimelig tid (NOU 2019: 17 s. 46). Det ble pekt på at det var store forskjeller i gjennomsnittlig arbeidsbelastning mellom tingrettene, og at det hadde sammenheng med at forholdet mellom saksinngang og bemanning varierte (NOU 2019: 17 s. 46). I tillegg ble det vist til at saksbehandlingstiden varierte på tvers av tingrettene, og at noen små tingretter hadde hatt særlig lang saksbehandlingstid over lengre tid (NOU 2019: 17 s. 48).

Som overordnet målsetning, uttalte utvalget at domstolstrukturen måtte utformes slik at den «sikrer borgerne tilgang til gode og effektive domstoltjenester over hele landet» (NOU 2019:17 s. 25). Hensynene til «kvalitet, tilgjengelighet og effektivitet» måtte ligge til grunn for utformingen av rammene (NOU 2019: 17 s. 25). Utvalget viste til at domstolenes rammebetingelser var i stadig endring, og at fellestrekk ved endringene var at domstolene hadde begrenset innflytelse over dem (NOU 2019: 17 s. 61). Blant annet stilte ABE-reformen krav til domstolene om effektivisering og innsparing. Av den grunn ble det konkludert med at strukturen burde «utformes på en måte som gir domstolene større grad av fleksibilitet» (NOU 2019: 17 s. 61).

I sin utredning vurderte utvalget om eksisterende virkemidler i lovgivningen kunne avhjelpe utfordringene som de mente tingrettene sto overfor (NOU 2019: 17 s. 61). Det ble likevel konkludert med at det var lite rom for effektivisering innenfor daværende struktur uten at det ville gå utover domstolens kjerneoppgaver (NOU 2019: 17 s. 67). Utvalget la deretter til grunn at man ved å slå sammen rettskretser kunne oppnå en mer effektiv ressursbruk, samtidig som domstolene ble mindre sårbare for endringer i saksinnang (NOU 2019: 17 s. 62). Færre og større rettskretser ville gi høyere saksinnang og flere dømmende årsverk i hver organisasjon, og dermed i større grad kunne legge til rette for kompetanseutvikling og moderat spesialisering (NOU 2019: 17 s. 802). På den bakgrunn foreslo flertallet en tingrettsstruktur med 22 rettskretser og 20 bemannede rettssteder (NOU 2019: 17 s. 116). Mindretallet foreslo derimot en tingrettsstruktur med 6 tingretter og 41 tingrettsavdelinger (NOU 2019: 17 s. 28).

Utvalget vurderte tre modeller for organiseringen av tingrettene i ny struktur, henholdsvis en nordisk, en regional og en landsdekkende modell (NOU 2019: 17 s. 109). Den nordiske modellen er basert på at hver tingrett er lokalisert ett sted og dekker et bestemt geografisk område, mens den regionale modellen er basert på færre og relativt store regionale organisasjoner som har virksomhet flere steder (NOU 2019: 17 s. 109). I den landsdekkende modellen er alle tingrettene del av en felles organisasjon, med en rettskrets for hele landet (NOU 2019: 17 s, 109).

Både flertallet og mindretallet var enige om at ny struktur ikke burde basere seg på den landsdekkende modellen, men at rettskretsinnvidlingen måtte sikre en geografisk utstrekning som ga grunnlag for «større, mer fleksible og bærekraftige organisasjoner med sterke fagmiljøer» (NOU 2019: 17 s. 114). I tillegg var de enige om at tingrettens funksjoner ikke

burde låses til én bygning der det var hensiktsmessig å skape rettskretser med stor geografiske utstrekning (NOU 2019: 17 s. 114). Flertallet og mindretallet var imidlertid uenig om ny struktur burde basere seg på en nordisk eller en regional modell. Flertallet mente at balansen mellom store rettskretser og lokal forankring som sikret spredning av makt var best sikret gjennom en tilpasset nordisk modell, mens mindretallet mente at hensynene til kvalitet, effektivitet og tilgjengelighet talte for en regional modell (NOU 2019:17 s. 114).

5.2.2 Sentrale deltakere i utvalgets arbeid

Utredningsarbeidet pågikk fra høsten 2017 til utvalget leverte sin utredning høsten 2019. Utvalgsleder ble i mandatet gitt frihet til å fastsette utvalgets arbeidsform, og avgjøre om det var behov for møter med berørte aktører, befaringer eller å innhente utredninger av særlige spørsmål (NOU 2019: 17 s. 18). Utvalget ble anbefalt å opprette eget nettsted eller på annen måte legge til rette for «*offentlig ordskifte om temaet*» (NOU 2019: 17 s. 18).

Domstolkommisjonen hadde sitt første møte 22. september 2017 og det ble avholdt 20 utvalgsmøter (NOU 2019: 17 s. 19). Under utvalgsmøtene besøkte domstolkommisjonen flere tingretter og jordskifteretter, i tillegg til Sametinget og Domstoladministrasjonen (NOU 2019: 17 s. 19). En rekke personer ble invitert til å holde innledning om forhold av betydning for domstolstrukturen. Kommisjonen inviterte alle domstollederne fra lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene til regionsmøter og avholdt regionsmøter i hvert lagdømme (NOU 2019:17 s. 20). I tillegg ble det gjennomført møter med ulike regionråd og tillitsvalgte fra tre tingretter. Utvalget mottok over 80 skriftlige innspill fra ulike aktører innenfor domstolen, advokater og politikere (NOU 2019: 17 s. 20). Dessuten ble det foretatt to samfunnsøkonomiske analyser og gjennomført spørreundersøkelser. Utvalget fikk også bistand fra Sivilavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet (NOU 2019: 17 s. 20) og fra Domstoladministrasjonen (styreprotokoll, 17.-18.6.2019).

5.2.3 Analyse av utredningsfasen

5.2.3.1 Rasjonell modell

Den rasjonelle beslutningsmodellen bygger på en forutsetning om at beslutningstakeren har full informasjon om alternativer og konsekvenser (Enderud, 2003, s. 31). For å oppnå dette må alle alternativer og konsekvenser utredes. Domstolkommisjonen har gjennomført en grundig utredning av hvilke utfordringer domstolene sto overfor og hvordan disse kan løses. Utvalget har sett til tidligere utredninger, foretatt befaringer og møtt ulike aktører for å få innspill, gjennomført spørreundersøkelse og innhentet to eksterne analyser. Det taler for at

kommisjonens forslag baserer seg på et bredt beslutningsgrunnlag. Det kan argumenteres for at regjeringen på denne måten har sørget for at problemene og løsningene har blitt grundig utredet før beslutningen skal foretas, slik at beslutningsgrunnlaget er best mulig (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 317). Det er i tråd med forventningene til en rasjonell beslutningsprosess. På den andre siden er ikke full informasjon om alle alternativer og konsekvenser et ideal som er realistisk å oppnå.

Domstolkommisjonen la til grunn som overordnet målsetning at domstolstrukturen måtte utformes slik at den «*sikrer borgerne tilgang til gode og effektive domstoltjenester over hele landet*» (NOU 2019:17 s. 25). Det er i tråd med målsetningen som ble gitt i mandatet om at domstolene burde organiseres for å være best mulig rustet til å ivareta forventninger om «*effektivitet og kvalitet*» (NOU 2019: 17 s. 16). Det er ikke identifisert at utvalget stilte spørsmål ved problembeskrivelsen om at det eksisterte utfordringer med å utnytte den samlede kapasiteten i domstolen, og at størrelsen på den enkelte domstolen var av betydning for mulighetene til å prioritere kompetansehevende arbeid. Når det gjaldt definering av løsninger, synes utvalget å være enige om at problemene ikke kunne løses under eksisterende struktur og at løsningen dermed var strukturendringer. Det kan tale for at problemdefineringen og løsningsalternativene som har blitt diskutert har vært avgrenset av regjeringens føringer og målsetninger ved reformen (Egeberg, 1981, s. 15).

5.2.3.2 Forhandlingsmodell

Forhandlingsmodellen tar høyde for at det finnes grupperinger som kan ha ulike interesser, og kan være en måte å forstå forholdet mellom flertallet og mindretallet i utvalget. Det var enighet blant domstolkommisjonens medlemmer om at utfordringene domstolene sto overfor burde løses ved å etablere større rettskretser, og derved større domstoler, enn i daværende struktur, men utvalget delte seg i et flertall og et mindretall når det gjaldt hvor langt de burde gå i å samle tingrettene i større organisasjoner (NOU 2019: 17 s. 12 og 13). Det taler for at deltakerne har hatt delvis, men ikke fullstendig motstridende interesser, noe som skaper rom for forhandlinger (Enderud, 2003, s. 77).

Deltakerne var enige om at en landsdekkende modell for tingrettene ville være for «*omveltende*» og at rettskretsinnstillingen måtte sikre en viss geografisk utstrekning, men var uenige om hvilken modell som best ville sikre en riktig balanse av de hensyn som flertallet og mindretallet la avgjørende vekt på (NOU 2019: 17 s. 114). At uenigheten blant deltakerne synes å dreie seg rundt hvordan de ulike hensynene skulle avveies mot hverandre, kan tale for

at forslagene bygger på kompromisser mellom deltakerne for å kunne legge frem omforente forslag. Det er imidlertid ikke identifisert hvorvidt det har vært flere fraksjoner i utvalget.

5.2.3.3 Garbage can-modell

I den grad utredningsfasen kan forstås i lys av et garbage can-perspektiv, er det antallet deltakere som er invitert til å gi innspill til utvalgets arbeid som fremstår som mest fremtredende. Et stort antall deltidsdeltakere er trekk som vanligvis kjennetegner prosesser med garbage can-tendenser (Cohen et. al., 1972, s. 1). Utvalget mottok et stort antall skriftlige innspill fra ulike aktører, samtidig som de også gjennomførte møter med et stort antall ulike aktører. Med dette utgangspunktet antas det at utvalget har fått presentert ulike syn på hva som er domstolens utfordringer. Det kan likevel ikke sies noe sikkert om hvilken betydning det har hatt for hvilke problemer og løsninger som har blitt definert av utvalget.

5.3 Forslagsfasen

I forslagsfasen tar jeg for meg regjeringens og departementets oppfølging av domstolkommisjonens delutredning om domstolstruktur. I denne fasen sendte departementet kommisjonens forslag på høring sammen med et alternativt forslag. Deretter fremmet departementet et forslag til lovendringer. Fasen er dermed definert fra kommisjonen la fram sin delutredning og frem til departementet la fram forslag til lovendringer.

5.3.1 Høringsforslag

Justis- og beredskapsdepartementet sendte kommisjonens utredning om domstolstruktur på høring 2. mars 2020 sammen med et alternativt forslag fra departementet om å bare endre tingrettenes rettskretser i tråd med flertallets forslag samtidig som alle rettssteder ble opprettholdt (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020). Departementet begrunnet forslaget med at regjeringen ønsket å opprettholde en desentralisert domstolstruktur, og at utfordringene kommisjonen pekte på etter departementets syn kunne imøtekommes ved å utvide rettskretsene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020). Forslaget fra regjeringen innebar ikke de samme besparelser som kommisjonens forslag. Daværende justisminister Monica Mæland uttalte i forbindelse med at nyheten slapp at kommisjonen hadde sett på hva som er best for domstolene isolert sett, men at regjeringen hadde sett på et «*bredere politisk bilde*» og sett virksomheten i en «*større samfunnsmessig kontekst*» (Kolsrud, 2020). Høyres justispolitiske talsmann, Peter C. Frølich, uttalte samtidig at det hadde vært «*dragkamp å lande det alternative forslaget*» (Kolsrud, 2020).

Departementet viste til at endringer i rettskretsene var et mulig tiltak for å imøtekomme anbefalingene fra Riksrevisjonen etter deres undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020). I tillegg viste departementet til at Særdomstolutvalget hadde anbefalt å samle barnesaker i noen utvalgte tingretter, og at endringene i rettskretser også kunne være et tiltak for å styrke behandlingen av barnesaker i domstolen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020). Departementet åpnet for om det burde lovfestes hvem som hadde myndighet til å legge ned rettssteder, minimumsbemanning ved rettssteder og at saker som hovedregel skulle behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor saken geografisk hørte hjemme (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020).

Under høringsrunden kunngjorde opposisjonspartiene Ap, Frp, Sp og SV i en felles pressemelding av 19. mai 2020 at de ville gå mot regjeringens forslag om å redusere antallet rettskretser for landets domstoler (Dahl & Schmidt, 2020).

5.3.2 Proposisjon til Stortinget

Departementet mottok ca. 250 hørings svar, og oppsummerte høringsinstansenes syn på følgende måte i forslaget til endringer i domstolloven (Prop. 11 L (2020-2021) s. 23):

«Høringen og debatten rundt den viser at det er delte meninger om både dagens domstolstruktur, og henholdsvis Domstolkommisjonens og departementets forslag til ny struktur. Det gjelder også blant domstolene, særlig i første instans. Det overordnede inntrykket fra høringsrunden er at et flertall av de berørte aktørene i domstolene, herunder blant andre domstolene og dommerne selv, politidistriktene og statsadvokatembetene, støtter utvidelser av rettskretsene, mens et flertall av regionene og lokalsamfunnene, herunder kommunene, regionrådene og advokatmiljøene i distriktene, er imot endringer i domstolstrukturen.»

Det ble påpekt at en del hørings svar bar preg av å være inngitt etter at opposisjonspartiene kunngjorde at de ville gå mot regjeringens forslag om å redusere antallet rettskretser (Prop. 11 L (2020-2021) s. 18).

Departementet pekte på at mange av høringsinstansene som var negative til strukturendringer mente at forslagene ville virke sentraliserende (Prop. 11 L (2020-2021) s. 23). Hensynene til faglighet, fleksibilitet og god ressursutnyttelse ble trukket fram av høringsinstansene som var positive (Prop. 11 L (2020-2021) s. 24). Departementet påpekte at de hadde lagt særlig vekt

på høringssvar fra Høyesterett og Domstoladministrasjonen ettersom disse institusjonene har et særskilt ansvar «for å forvalte helheten i domstolsystemet og representere domstolene som statsmakt» (Prop. 11 L (2020-2021) s. 50). Både Høyesterett og Domstoladministrasjonen støttet forslag om endringer av domstolstrukturen.

Departementet fremmet deretter et forslag til anbefalt tingrettsstruktur med 23 rettskretser, hvor alle rettssteder var foreslått beholdt (Prop. 11 L (2020-2021) s. 5). Det ble foreslått 23 rettskretser ettersom de mente at en rettskrets i kommisjonens forslag ville få for mange bemannede rettssteder (Prop. 11 L (2020-2023) s. 63). Departementet begrunnet forslaget med at dersom den enkelte skal få ivaretatt sine rettigheter og avklart sine plikter må domstolene utføre oppgavene med «høy kvalitet og innen rimelig tid» og være «tilgjengelige og relevante for brukerne» (Prop. 11 L (2020-2021) s. 5). For å oppnå regjeringens ønske om et «likere domstoltilbud med sterke fagmiljøer i hele landet», ble det foreslått strukturendringer (Prop. 11 L (2020-2021) s. 5). Det ble ikke fremmet forslag om lovfesting av hvem som hadde myndighet til å legge ned rettssteder, minimumsbemanning ved rettssteder og at saker som hovedregel skulle behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen for saken geografisk hørte hjemme.

5.3.3 Analyse av forslagsfasen

5.3.3.1 Rasjonell modell

Under forslagsfasen aktiveres departementet i større grad ved at de har det formelle ansvaret for å følge opp domstolkommisjonens delutredning. Departementet utøver kontroll over beslutningsprosessen når de legger fram et alternativt forslag til høring, vekter de ulike høringsinnspillene og bestemmer hvilket forslag som skal legges frem for Stortinget, noe som er karakteriserende for beslutningsprosesser sett i lys av den rasjonelle modellen (Christensen, 2015, s. 736).

Etter at kommisjonen hadde lagt fram sin delutredningen, valgte departementet å legge frem et alternativt forslag til høring. Det kan tale for at departementet ikke mente at beslutningsgrunnlaget var godt nok. Når det legges fram et alternativt forslag til høring, sørger departementet for at høringsinstansene får uttalt seg til begge forslag før beslutningen foretas og dermed at beslutningsgrunnlaget blir bedre. Dette funnet kan tolkes i lys av den rasjonelle modellen, som bygger på at beslutningstakerne skal ha mest mulig informasjon om alternativer og konsekvenser før beslutningen tas (Aberbach & Christensen, 2014, s. 4). På

den andre siden førte ikke dette til at departementet fikk full informasjon om alle alternativer og konsekvenser.

Departementets forslag bærer preg av at departementet i større grad enn utvalget tar høyde for at domstolstruktur ikke bare er et internt anliggende som berører domstolene, men at eventuelle strukturendringer også berører lokalsamfunn. I sitt alternative forslag har departementet lagt vekt større vekt på distriktpolitiske hensyn ved siden av effektiviserings- og kvalitetshensyn. Det kan tale for at regjeringens målsetninger med reformen har endret seg noe.

5.3.3.2 Forhandlingsmodell

Forhandlingsmodellen kan brukes som perspektiv for å forstå hvorfor departementet fremmet et alternativt forslag og hvorfor dette alternativet ble valgt etter høringsrunden.

Domstolsadministrasjonen hadde over flere år arbeidet med å få redusert antallet tingretter uten å få politisk gjennomslag for mer omfattende endringer da regjeringen nedsatte Domstolkommisjonen for å utrede ny domstolstruktur. Selv om da kunne synes å foreligge enighet om at det var behov for ny domstolstruktur, har det antakelig vært uenighet om hvordan dette skal løses. Domstolkommisjonens forslag fremstår i hovedsak begrunnet ut fra hensynene til en effektiv og faglig sterk rettspleie. Regjeringen må derimot vurdere og balansere et bredere sett av hensyn og verdier, jf. punkt 3.

Departementets forslag bærer preg av å være et kompromiss mellom domstolens behov for endringer på den ene siden og politiske prioriteringer på den andre siden. At forslaget er et resultat av forhandlinger og kompromiss der ulike interesser ivaretas, underbygges av at Monica Mæland uttalte at de hadde sett på et «*bredere politisk bilde*» og at Peter Frølich uttalte at det hadde vært en «*dragkamp*» å få landet det alternative forslaget (Kolsrud, 2020). En slik type kompromiss er et funn som kan forklares ut fra et forhandlingsperspektiv, da aktørene må ha hatt delvis, men ikke fullstendig motstridende interesser for å finne en løsning (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 231).

Frp valgte også å tre ut av regjeringen underveis i beslutningsprosessen, noe som gjorde regjeringen til en mindretallsregjering. Både Frp og de andre partiene i opposisjon erklærte at de ville gå mot regjeringens forslag til strukturendringer før høringsrunden var avsluttet. Kritikken fra opposisjonen knyttet seg i hovedsak til at reformen ville føre til sentralisering og nedleggelse av kompetansearbeidsplasser i distriktet (Kongsrud & Hagen, 2020). Regjeringen

visste dermed at de ikke ville få flertall for et forslag til strukturendringer uten at de måtte forhandle med minst et av partiene i opposisjonen. Det antas dermed at regjeringen også av den grunn har vært nødt til å ta noen grep for å mobilisere støtte og oppnå legitimitet for et forslag til strukturendringer. Det kan antakelig forklare hvorfor de distriktpolitiske hensynene har blitt vektlagt tyngre enn de potensielle innsparingsmulighetene ved kommisjonens forslag.

5.3.3.3 Garbage can-modell

Et funn som kan forstås i lys av garbage can-modellen, er antallet deltakere og variasjonen i engasjementet sentrale aktører viser for reformen (Cohen et. al., 1972, s. 3). Det var svært mange høringsinstanser som ga innspill til departementet, noe som taler for at departementet har blitt utfordret på sitt syn om hva som var domstolens utfordringer, men også på forslag til løsning. Under forslagsfasen har også enkeltpersoner og grupper vært med på å drive frem prosessen, samtidig som enkelte også bidratt til å skape usikkerhet rundt om det ville bli noe ut av prosessen. Enkeltpersoner eller grupper som er villige til å engasjere seg kan betraktes som politiske entreprenører. Peter Frølich fremstår å ha vært en slik pådriver, særlig i lys av hans rolle med å få på plass et alternativt forslag. På den andre siden finner vi Frp. Frp var med på å ta initiativ til ny domstolstruktur, men rett før høringsrunden trådte partiet ut av regjering. Under høringsrunden erklærte Frp at de hverken støttet eller så behov for endring i domstolstrukturen. Dette kan forstås i lys av garbage can-modellen, som nettopp fremhever at aktørene er deltidsdeltakere og flyter inn og ut av beslutningsarenaene (Cohen et. al., 1972, s. 1).

I prosesser med garbage can-tendenser er særlig timing og kontekstuelle faktorer viktige (Christensen, 2015, s. 736). At departementet likevel la fram et forslag om strukturendringer, til tross for at de tilsynelatende ikke hadde flertall for et forslag, kan forstås i lys av at det forelå et mulighetsvindu for endring (Christensen & Aberbach, 2014, s. 5). Riksrevisjonen hadde nettopp lagt fram en rapport som var særlig kritisk til at ikke flere domstoler nådde Stortingets mål om saksbehandlingstid, og som samtidig viste til at det forelå et effektiviseringspotensial i tingrettene. Det kan ha bidratt til å legge press på de sentrale aktørene om at endringen måtte skje nå for at muligheten ikke skulle gå fra dem. På den andre siden var tema om domstolstruktur allerede brakt opp på den politiske agendaen.

5.4 Vedtaksfasen

Vedtaksfasen er definert som den siste fasen der beslutningen om å vedta ny domstolstruktur ble tatt. I denne fasen tar jeg utgangspunkt i hvordan regjeringens lovforslag ble fulgt opp på stortinget, og hvordan regjeringen sørget for å få flertall for strukturreformen.

5.4.1 Innstilling fra justiskomiteen og avtalen mellom regjeringspartiene og Frp

Justis- og beredskapsdepartementets forslag til lovvedtak (Prop. 11 L (2020-2021) ble behandlet av Justiskomiteen. Justiskomiteen valgte å avholde en åpen videokonferansehøring 4. november 2020, hvor 43 ulike aktører ga innspill til komiteens arbeid (Stortinget, 2020). Innstillingen fra Justiskomiteens flertall var negativ til regjeringens forslag til lovvedtak. Komiteens tilråding ble levert 1. desember 2020 og ble fremmet av Ap, Sp og SV. Flertallet ba regjeringen komme tilbake med et forslag som tydeliggjorde mulighetene i domstoloven til å innkalle dommere fra andre tingretter og rettskretser i enkeltsaker (Innst. 134 s. 2020-2021 s. 30). Samtidig ba de regjeringen opprettholde alle tingrettene og jordskifterettene som selvstendig domstoler med stedlig ledelse (Innst. 134 (2020-2021) s. 30 flg.).

Flertallet i justiskomiteen ga uttrykk for at de mente det var *«totalt uansvarlig av regjeringen å foreslå tidenes største nedleggelse av selvstendige domstoler i Norge»*, og at dette skyldtes manglende utredning av konsekvenser, alternativer og synliggjøring av behov for endring (Innst. 134 L (2020-2021) s. 5). I innstillingen viste flertallet til at de mente at regjeringen og Domstoladministrasjonen prøvde å bruke både Riksrevisjonens rapport fra 2019 og Nav-skandalen som argument for reformen (Innst. 134 (2020-2021) s. 7).

Samtidig som justiskomiteen behandlet forslaget fra departementet, inngikk regjeringen representert ved Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti avtale med Fremskrittspartiet om ny domstolsreform i forbindelse med budsjettforhandlingene. Peter Frølich ledet forhandlingene fra Høyre (Høyre, 2020). I hovedsak innebar avtalen mellom partiene en løsning som var i tråd med anbefalingen i proposisjonen, men med enkelte justeringer. Partene beskrev at problemene med den eksisterende strukturen var *«manglende muligheter for moderat spesialisering, for lang saksbehandlingstid og ineffektiv bruk av ressurser»* (Avtale mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti: en moderne domstolsreform, 2020). I avtalen beskrives målet med strukturendringen som *«økt rettsikkerhet i hele landet gjennom å sikre god kompetanse og viktige kompetansearbeidsplasser i domstoler»*.

Regjeringspartiene og Frp tok med i forslaget hvor kompetansen til å foreslå endringer i rettskretsene skulle ligge og at alle rettssteder skulle være bemannet og ha en viss minimumsbemanning. I tillegg ble partiene enige om et prinsipp for fordeling av saker etter geografisk tilhørighet, økt bruk av rettsmekling og en annen utforming av rettskretsene i tidligere Finnmark fylke. Mindretallet i justiskomiteen, bestående av Høyre og Frp, fremmet deretter forslag i tråd med avtalen mellom regjeringspartiene og Frp (Innst. 134 (2020-2021) s. 30).

5.4.2 Debatten i Stortinget

Stortingsdebatten 8. desember 2020 viste at det var svært ulik oppfatning av hvordan prosessen hadde vært, men også hva endringsforslaget ville innebære for landets tingretter. Blant representantene ga uttrykk for motstand mot endringsforslaget, var Jenny Klinge fra Senterpartiet. Hun kritiserte både innholdet i endringsforslaget, men også prosessen som hadde vært. Etter hennes syn var det lagt opp til en «uforsvarlig rask behandling av saken», og det ble påstått at endringene ble foreslått «uten at konsekvensene er klare» og uten at «lovendringene har vært gjenstand for nødvendig utredning og høring» (Høring på Stortinget 8. desember 2020, fra 11:22:25). Om prosessen uttalte hun blant annet fra 11:23:37:

«Den foreslåtte domstolsreforma er ei stor reform. Ho er langt større enn den siste domstolsreforma, som var i 2001. Det vi diskuterer i dag, er ikkje snakk om ei mindre justering eller ei mindre samanslåing av nokre få domstolar. Det er snakk om massive endringar av korleis den tredje statsmakta er organisert. Store reformer bør ha breie forlik bak seg i Stortinget. Her har vi å gjere med ei stor reform med enorm betydning for rettsstaten vår, men med ei syltynn forankring.» (Stortingstidende, nr. 30, 8. desember 2020)

Når det gjaldt innholdet i endringsforslaget, sto Klinge fast på at forslaget innebar en nedleggelse av to tredjedeler av tingrettene. Hun uttalte blant annet fra 11:29:39:

«Høgre og Framstegspartiet skriv sjølve i dei komitémerknadene heile komiteen er einig i, at førsteinstansdomstolar faktisk skal leggjast ned. Det kan ein sjå av merknadene.» (Stortingstidende, nr. 30, 8. desember 2020)

At hun heller ikke så behov for endring av domstolene og at det var andre måter å styrke domstolene på, ga hun uttrykk for i sin merknad fra 11:30:56:

«Rettsikkerheit er eit ekstremt viktig omgrep, og eit omgrep som ikkje berre er knytt til dei såkalla robuste endringane som Høgre talar om, men som i høgste grad er knytt til avstand og tilgjengelegheit mellom innbyggjarane og rettsstaten.»

...

«Då er ikkje resepten å leggje ned desse domstolane, men å styrkje dei i den grad vi kan gjere det. Det har vi full moglegheit til, både med å styrkje dei i bemanning og med digitalisering, som vi i Senterpartiet har gått inn for i årevis, men som Høgre ville halde av til berre dei største domstolane.» (Stortingstidende, nr. 30, 8. desember 2020)

På den andre siden forsvarte representanter fra regjeringen både prosessen, men også reformforslaget. Blant representantene som uttalte seg var Peter Frølich som beskrev reformforslaget fra 11:38:05:

«Dette er en historisk dag for norske domstoler. Vi får en domstolsreform som styrker rettsikkerheten, gir flere dommere, gir lavere saksbehandlingstid, er det største økonomiske løftet for domstolene i nyere tid og ikke minst tar i bruk de mange gode distriktsdomstolene der ute for å løse de problemene som en rekke faginstanser har påpekt eksisterer i domstolsektoren.» (Stortingstidende, nr. 30, 8. desember 2020)

Frølich knyttet også kommentarer til Klinge sitt innlegg om prosessen. Om prosessen uttalte han:

«Jeg kan med hånden på hjertet si at jeg tror ikke det er noen annen justissak, kanskje ved siden av politireformen, som er så godt og grundig utredet som det domstolsreformen er.»

...

«Så har den vært på høring, ikke bare én gang, ikke bare to ganger, men tre ganger – to skriftlige høringer fra regjeringen og én muntlig høring i Stortinget hvor alle som ønsket det, fikk delta.» (Stortingstidende, nr. 30, 8. desember 2020)

På spørsmål fra Klinge om nedleggelse av domstoler, uttalte Frølich videre at han ikke mente at endringsforslaget innebar nedleggelse av domstoler. Han uttalte fra 11:49:26:

«Hva er en domstol for deg og meg og oss alle? For meg er det ikke avgjørende om man definerer en domstol som en rettskrets, eller om en domstol nødvendigvis har en

sorenskriver eller ikke. For meg er en domstol åpne dører, aktivitet, vitner, pårørende, tiltalte som føres inn og ut, advokater som vrimler rundt – at det er aktivitet i den enkelte domstol. Det er det avgjørende. Grunnen til at vi har hatt en debatt om nedleggelse av domstoler, er at det helt uten tvil er etterlatt et inntrykk hos veldig mange av at nå er det kroken på døren og slutt for den lokale domstolen. Det er et etterlatt inntrykk som vi ikke kan la stå, for det er uriktig. Det er feil. Når våren kommer, vil det fortsatt være vrimplende aktivitet. Vi kan dra på turné sammen for å se resultatet av denne gode reformen.» (Stortingstidende, nr. 30, 8. desember 2020)

Under debatten ble også Fremskrittspartiets helomvending omtalt. Om dette uttalte Per Willy Amundsen fra 12:09:07:

«Det er riktig at Fremskrittspartiet i vår bidro til å stoppe flere parallelle prosesser som handlet om å endre domstolstrukturen i Norge.»

...

«Da var det helt naturlig for Fremskrittspartiet å si: Stopp en hal – vi vil se helheten før vi kan gå god for disse endringene. Det har vi gjort nå. Nå har vi forhandlet og diskutert oss frem til en løsning sammen med regjeringspartiene som jeg mener er det beste fra begge verdener.» (Stortingstidende, nr. 30, 8. desember 2020)

På spørsmål fra Lene Vågslid fra Arbeidspartiet om helomvendingen, uttalte Amundsen videre fra 12:15:31:

«Det som er helt grunnleggende å forstå, er at dette er en annen reform enn det som ble foreslått av domstolkommisjonen, nettopp fordi vi har det distriktpolitiske perspektivet, og nettopp fordi ingen fysiske lokale domstoler skal legges ned. Nettopp av den grunn er det en helt annen løsning enn det domstolkommisjonen opprinnelig var inne på.» (Stortingstidende, nr. 30, 8. desember 2020)

Stortinget vedtok deretter i møte 10. desember 2020 med 45 mot 42 stemmer endringer i domstolstrukturen i tråd med mindretallet i justiskomiteen sitt forslag. I tillegg til ny domstolstruktur, ble det vedtatt at Kongen kan gi nærmere regler om fordelingen av sakene i tingrettene, at rikets inndeling av rettskretser og hvor tingrettene skal ha rettssteder bestemmes av Kongen, men forelegges for Stortinget og at alle rettssteder skulle bestå og være bemannet (Lovvedtak 33, 2020-2021).

5.4.3 Analyse av vedtaksfasen

5.4.3.1 Den rasjonelle modellen

Det kan diskuteres hvorvidt regjeringen hadde samme grad av kontroll under vedtaksfasen som i tidligere faser. På den ene siden ble målet om å få på plass en ny domstolstruktur fulgt opp i beslutningssituasjonen, noe som kan tale for at regjeringen har utøvd kontroll over beslutningsprosessen (Christensen, 2015, s. 736). Forslaget til ny domstolstruktur måtte imidlertid endres noe før det ble vedtatt. Det står i strid med forventningene etter den rasjonelle modellen om en hierarkisk ledelse som kan skjære igjennom ved uenighet mellom beslutningstakerne (Jakobsen & Thorsvik, 2019, s. 317), men fremstår å være en åpenbar konsekvens av at regjeringen var en mindretallsregjering uten flertall på Stortinget.

Under vedtaksfasen har regjeringen hatt mindre kontroll på aktørene ettersom de har vært styrt av eksisterende strukturer, og dermed også hvordan problemer og løsninger defineres blant disse aktørene. Løsningen som endte opp med å bli vedtatt hadde heller ikke en like sterk faglig forankring som domstolkommisjonens forslag. Valg av løsning står dermed i strid med perspektivets forventninger om at det mest effektive alternativet for å løse problemet velges (Aberbach & Christensen, 2014, s. 4), da det heller fremstår som at politiske hensyn har fått avgjørende vekt for hvilket alternativ som velges.

5.4.3.2 Forhandlingsmodellen

Forhandlingsmodellen kan være et egnet perspektiv å bruke for å forstå utfallet av vedtaksfasen. Som mindretallsregjering kunne ikke regjeringen tvinge fram en beslutning på egen hånd, og var derfor avhengig av å forhandle med et eller flere partier på Stortinget for å få flertall for reformen (Olsen, 1972, s. 47). At forslaget til ny domstolstruktur måtte endres noe før det ble vedtatt, fremstår å være en konsekvens av at regjeringen måtte inngå i koalisjon med et annet parti for å få vedtatt reformen (Christensen et. al., 2021, s. 179).

Regjeringspartiene inngikk som kjent avtale med partiet Frp for å sikre flertall bak reformen i forbindelse med budsjettforhandlingene. Partene fremsto som enige om at problemene med den eksisterende strukturen knyttet seg til utfordringer med å opprettholde forventninger til effektivitet og kvalitet (Avtalen, 2020), noe som er beskrivelser som gjenfinnes fra faser tidligere i prosessen. I avtalen understreker partiene også at de har vektlagt distriktpolitiske hensyn ved valg av løsning, der det hevdes at målet er å *«øke aktiviteten i hver enkelt domstol»* og at det er bedre enn å la *«distriktsdomstolene fortsette å drive som i dag med ledig kapasitet og økende grad av rekrutteringsproblemer»* (Avtalen, 2020). Dette underbygger i

likhet med funnene fra forslagsfasen at det etter hvert har vært en utvidelse av hva saken handlet om og hvilke hensyn som måtte vektlegges, sml. Rommetveit studie av etableringen av den tredje medisnutdanningen i Tromsø, 1976, s. 152.

Det var i regjeringen sin interesse å få på plass en ny domstolstruktur, og de var derfor villig til å inngå i forhandlinger for å få til en løsning. Det er ikke kjent hva regjeringspartiene har gitt på andre områder for å få flertall for reformen. Ettersom avtalen ble inngått i forbindelse med budsjettforhandlingene, og det bare er gjort mindre justeringer av forslaget til ny domstolstruktur, er det imidlertid nærliggende å tro at det må ha skjedd byttehandler på andre områder (Olsen, 1972, s. 47).

5.4.3.3 Garbage can-modellen

Som tidligere nevnt er timing og kontekstuelle faktorer viktige i prosesser med garbage can-tendenser. Det er enkelte forhold under vedtaksfasen som kan forstås i lys av dette. For det første har det også under vedtaksfasen vært enkeltpersoner som har vært med på å drive frem prosessen. I denne sammenheng nevnes igjen Peter Frølich, som hadde ansvaret for å føre forhandlingene med Frp på vegne av partiet Høyre og som markerte seg under stortingsdebatten som en klar støttespiller for reformen.

Frp sin helomvending (igjen) skjedde for det andre på et helt avgjørende tidspunkt for å få etablert en ny beslutningsmulighet med flertall for reformen. Frp begrunnet helomvendingen med at det var en «*annen reform enn den som ble foreslått av domstolkommisjonen*». Det er riktig at løsningen skiller seg fra domstolkommisjonens forslag. Løsningen er imidlertid i det vesentlige lik departementets forslag, som ble lansert før Frp erklærte at de ville gå mot reformen. Det er derfor noe vanskelig å forstå Frp sin argumentasjon. Frp sitt varierende engasjement illustrerer hvordan aktørene er deltidsdeltakere og flyter inn og ut av beslutningsarenaene (Cohen et. al., 1972, s. 1).

Det at Stortingets kontrollorgan, Riksrevisjonen, påpekte at det var utfordringer med den eksisterende domstolstrukturen, kan ha bidratt til å åpne et mulighetsvindu for politisk handling. Ettersom mulighetsvinduer bare er åpne en kort stund, må de politiske entreprenørene gripe anledningen mens den er der. Det kan argumenteres for at regjeringen brukte denne anledningen til å få virkeliggjort domstolsreformen. Justiskomiteens flertall anklaget regjeringen for å bruke Riksrevisjonens undersøkelse og Nav-skandalen som argumenter for reformen (Innst. 134 (2020-2021) s. 7). Av avtalen mellom Regjeringen og

Frp kommer det tydelig frem at Riksrevisjonens undersøkelse ble brukt for å begrunne behovet for reform.

5.5 Avsluttende analyse

I denne oppgaven har målet vært å forstå og forklare prosessen som ledet fram til vedtakelsen av domstolsreformen. Fokuset har vært på hvilke aktører som har medvirket og hvordan disse har definert hvilke problemer domstolen står overfor og hvordan disse problemene kan løses. Ved bruk av ulike beslutningsmodeller er det identifisert ulike trekk ved prosessen i ulike faser av prosessen. Ingen av beslutningsmodellene fanger opp alle trekk ved prosessen alene, men enkelte beslutningsmodeller har større forklaringskraft i enkelte faser av beslutningsprosessen enn andre.

5.5.1 Initiativ- og utredningsfasen – løsning før problem, eller rasjonell problemløsning?

Hvis hovedfunnene i denne oppgaven skal oppsummeres, er et naturlig startsted det som må regnes som domstolsreformens formelle initiativ, nemlig Solberg I-regjeringens beslutning om å nedsette et offentlig utvalg for å utrede ny domstolstruktur; Domstolkommisjonen. I mandatet til utvalget ble det erklært at det var behov for endringer i domstolstrukturen (NOU 2019: 17 s. 15). Domstoladministrasjonen hadde allerede arbeidet for å redusere antallet førsteinstansdomstoler over flere år da regjeringens beslutning ble tatt, jf. punkt 2.2 og 5.1.1. Det kan dermed argumenteres for at Domstoladministrasjonen satt med løsningen, men at de i mange år manglet tilstrekkelig politisk støtte for løsningen sin.

At løsningen lanseres før behovet for endringer er grundig utredet, er et trekk som oftere gjenfinnes i prosesser med garbage can-strømmer (Aberbach & Christensen, 2014, s. 5). Som eksempel ble prosessen med å etablere et nytt beredskapssenter på Taraldrud kritisert fordi det ikke var en grundig diskusjon om behovet for et nasjonalt beredskapssenter (Christensen et al., 2017, s. 197). På den andre siden er diskusjonen om tingrettsstrukturen ikke ny. Både Domstolutvalget og Strukturutvalget pekte i sine utredninger på at daværende struktur ikke bygget på løsninger som ville gi størst effektivitet. I likhet med Domstolkommisjonen fremhevet Strukturutvalget at det var nødvendig å ha større fagmiljøer for å møte kravene som stilles til faglig kompetanse (sml. NOU 2019: 17 s. 12 og NOU 1999: 22 s. 25).

Domstoladministrasjonens evaluering av forrige reform skal videre ha vist et *«klart og tydelig behov for nye strukturendringer»* (Tønder, 2020). Disse forholdene underbygger at det var et reelt behov for å endre domstolstrukturen i tingrettene.

Det vil heller argumenteres for at de innledende fasene av beslutningsprosessen til en viss grad var preget av kontroll og rasjonell beregning, noe som i større grad sammenfaller med de forestillinger som den rasjonelle modellen bygger på (Christensen, 2015, 736). Prosessen har i hovedsak blitt ledet av politisk og administrativ ledelse. Dette står i motsetning til hva som var tilfelle ved Nav-reformen, hvor Stortinget opprinnelig drev prosessen (Aberbach & Christensen, 2014, s. 13). Regjeringens beslutning om å nedsette et offentlig utvalg for å utrede ny domstolstruktur kan videre forstås som et grep for å opprettholde en viss kontroll over beslutningsprosessen, samtidig som regjeringen også sørget for å skaffe et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

Ved nedsettelse av det offentlige utvalget ble problemet med domstolstrukturen flyttet inn på en klar beslutningsarena, hvor regjeringen styrte deltakelsesrettighetene. Utvalgets medlemmer fremstår som tidligere nevnt å være valgt ut fra sine fagkunnskaper og sine posisjoner. Det er funnet lite kritikk mot utvalgets faglige sammensetning, selv om utvalget ble kritisert av opposisjonen for å ha for liten geografisk representasjon. Fagkunnskap og ekspertise er kvaliteter som verdsettes når et problem skal løses (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 317). Det kan tale for at de som var i best stand til å løse problemet ble trukket inn. Mest mulig informasjon om alternativer og konsekvenser vil også gi det beste beslutningsgrunnlaget før avgjørelse skal tas.

På den andre siden kan det argumenteres for at regjeringen også hadde andre grunner til å nedsette et offentlig utvalg. Et tidligere initiativ om å slå sammen ti tingretter i 2015 resulterte som kjent i to sammenslåinger (NOU 2019: 17 s. 33). Hverken flertallet eller mindretallet på Stortinget støttet forslaget fullt ut. Opposisjonspartiene kritiserte forslaget for å basere seg på et «*svært tynt faktagrunnlag*» og at det ikke burde foretas sammenslåinger «*uten gode prosesser med grundige utredninger og forankring hos ansatte lokalt*» (Innst. 6 s. (2015-2016) s. 22). Det kan tyde på at det har foreligget ulikt syn og interessemotsetninger på politisk nivå, og at utvalget også ble nedsatt for å skaffe legitimitet bak et forslag. I tillegg ble utvalget utvidet med et medlem fra en mindre tingrett underveis, noe som tyder på at det har vært press utenfra om å sikre flere perspektiver i utredningsfasen.

Selv om det er forhold som tyder på at det har vært forhandlingstrekk også i initiativfasen, fremstår det om at regjeringen har hatt en viss kontroll over strømmene i beslutningsprosessen i de innledende fasene (Egeberg, 1981, s. 14). Ved å nedsette et offentlig utvalg, fastsette et

klart mandat og gjennom valg av utvalgsmedlemmer, har regjeringen til en viss grad hatt kontroll på hvilke problemer, løsninger og deltakere som kobles sammen og på hvilken arena.

5.5.2 Forslagsfasen og vedtaksfasen – endrede mål og varierende engasjement

I forslags- og vedtaksfasen vil det derimot argumenteres for at forhandlingsmodellen har størst forklaringskraft. Det er flere forhold som taler for at disse fasene av beslutningsprosessen var preget av aktører med til dels ulike interesser og motstridende mål, noe som også førte til at regjeringen måtte inngå i forhandlinger med Frp for å finne fram til et kompromiss for domstolsreformen.

Et funn som bør nevnes i denne sammenheng er hvordan distriktpolitiske hensyn fikk avgjørende betydning for utforming av domstolsreformen. Domstolkommisjonen la til grunn som overordnet målsetning at domstolstrukturen måtte utformes slik at *«den sikrer borgerne tilgang til gode og effektive domstolstjenester over hele landet»* (NOU 2019: 17 s. 25).

Forslaget fra kommisjonen fremstår begrunnet ut fra hensynene til en effektiv og faglig sterk rettspleie. Departementet la som kjent fram et alternativt forslag til domstolstruktur allerede da Domstolkommisjons forslag ble sendt på høring. Det skyldes at regjeringen vurderte spørsmålet om strukturendringer i lys av et bredere sett av hensyn og verdier (Kolsrud, 2020).

Departementets forslag bærer preg av å være et kompromiss mellom domstolens behov for strukturendringer på den ene siden og politiske prioriteringer på den andre siden. Forslaget ble begrunnet med at regjeringen ønsket å *«oppretholde en desentralisert domstolstruktur, for å bevare viktige kompetansearbeidsplasser i distriktene og sikre brukerne nærhet til domstolene»* (Prop. 11 L (2020-2021) s. 23). Som kjent erklærte også partiene i opposisjon at de ville gå mot regjeringens forslag til strukturreform, der kritikken knyttet seg til at reformen ville føre til sentralisering og nedleggelse av kompetansearbeidsplasser i distriktet (Kongsrud & Hagen, 2020). Distriktpolitiske hensyn var også fremtredende under stortingsdebatten og i avtalen mellom regjeringspartiene og Frp. Distriktpolitiske hensyn ble dermed helt sentralt i diskusjonen om ny domstolstruktur, sml. Rommetveit studie av etableringen av den tredje medisinstudiet i Tromsø, 1976, s. 152.

Forslaget til departementet endte opp med å bli lagt fram for Stortinget, til tross for at innsparingspotensialet ved kommisjonens forslag ble ansett for å være høyere (Prop. 11 L (2020-2021) s. 106). Kommisjonens forslag hadde også støtte fra Domstoladministrasjonen og andre toneangivende fagmiljøer. Den politiske beslutningen om å vektlegge

distriktpolitiske hensyn fremstår derfor å trumfe den eksterne ekspertisen når det gjelder forslag til ny domstolstruktur. Dette funnet tyder på at problemet med domstolstrukturen gikk fra å bli betraktet som et internt anliggende for domstolen til noe som også berørte distriktene og lokalsamfunn.

Som mindretallsregjering kunne ikke regjeringen tvinge fram en beslutning på egen hånd, og var derfor helt avhengig av å forhandle med et eller flere partier på Stortinget for å få flertall for reformen (Olsen, 1972, s. 47). Det var i regjeringen sin interesse å få på plass en ny domstolstruktur, og de måtte derfor være villige til å inngå i forhandlinger for å få til en løsning. Reformen som endte opp med å bli vedtatt fremstår å være et kompromiss mellom regjeringspartiene og Frp for å oppnå en felles løsning, hvor det felles målet har vært mer effektive domstoler uten lokale nedleggelse. De endringene som ble gjort for at regjeringspartiene og Frp skulle bli enige knyttet seg til lovfesting av hvem som skulle ha myndighet til å endre rettskretser, rettssteder og sikret minimumsbemanning ved rettsstedene. Dette tolkes i lys av de endrede målsetningene ved reformen, og at det var tiltak for å sikre ivaretagelsen av distriktpolitiske hensyn.

Et annet trekk som var fremtredende under denne delen av prosessen, var de politiske aktørenes varierende engasjement. Dette knytter seg særlig til hvordan Frp endret standpunkt to ganger på avgjørende tidspunkt i beslutningsprosessen. Til tross for at Frp var med å ta initiativet til ny domstolstruktur, erklærte partiet på et tidspunkt at de hverken støttet eller så behov for endring i domstolstrukturen. Tidligere justisminister Per Willy Amundsen uttalte at endringen i antall rettskretser fremsto som *«unødvendig for å sikre nordmenns rettssikkerhet»* (Kongsrud & Hagen, 2020). Likevel endte Frp med å sørge for flertall for reformen under henvisning til at reformen var en *«perfekt kombinasjon, av rettssikkerhet, større fagmiljø, mer effektiv drift og god distriktpolitikk som ivaretar folk der ute på en god måte»* (Stortingstidende, nr. 30, 8. desember 2020).

At reformen som ble vedtatt var en, etter Amundsens syn, *«annen løsning»* enn domstolkommisjonen opprinnelig foreslo er for så vidt sant. Regjeringen la imidlertid allerede ved høringen fram et alternativt forslag til kommisjonens forslag. Det alternative forslaget er i stor grad samsvarende med forslaget som endte opp med å bli vedtatt, men med enkelte mindre justeringer. Frp sine standpunkt fremstår dermed i liten grad som prinsipielle, men derimot mer som preget av et behov for å markere seg i tråd med opinionen ellers i

samfunnet. Dette kan forstås i lys av garbage can-teorien, som nettopp fremhever at aktørene er deltidsdeltakere og flyter inn og ut av beslutningsarenaene (Cohen et. al., 1972, s. 1).

På bakgrunn av overnevnte vil det argumenteres for koblingen av strømmene fremstår å være et resultat av at aktørene aktiviseres på bakgrunn av sine posisjoner og der problemdefineringen og løsningsalternativene er et resultat av forhandlinger mellom aktører med delvis ulike interesser (Enderud, 1976, s. 77).

5.5.3 Hvorfor nå – mulighetsvindu?

Tatt i betraktning at utfordringene ved de norske tingrettene ikke er nye, og det har vært stor motstand mot endring blant sentrale politiske aktører, kan det stilles spørsmål ved hvorfor domstolsreformen ble vedtatt akkurat da den ble. En måte er å bruke John Kingdons (1984) modifiserte variant av garbage can-modellen som forklaringsmodell for å begrunne tidspunktet for reform (Aberbach & Christensen, 2014, s. 5). Denne modellen ble blant annet brukt for å forklare forutsetningene for reformene som ble iverksatt i New Zealand fra 1984 (Aberbach & Christensen, 2001, s. 419).

Domstolsreformen kom i kjølvannet av en rekke større, offentlige reformer som kommunereformen, regionreformen og nærpoltireformen. Det er ovenfor argumentert for at det forelå et reelt behov for reform av tingrettene, og at den administrative ledelsen satt med løsningen i mange år, men at de manglet tilstrekkelig politisk støtte for løsningen sin. Endring av domstolstrukturen var allerede satt på den politiske agendaen da Stortingets kontrollorgan, Riksrevisjonen, leverte sin rapport om saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene.

Det kan argumenteres for at Riksrevisjonens rapport bidro til å åpne et mulighetsvindu, som gjorde det mulig for regjeringen å koble sammen problemet med løsningen og få flertall for å endre domstolstrukturen. Frp sin helomvending skjedde på et helt avgjørende tidspunkt for å få etablert en ny beslutningsmulighet med flertall for reformen. Det er også identifisert enkeltpersoner som har engasjert tid og ressurser i prosessen. Peter Frølich fra Høyre fremstår å ha vært en slik pådriver, særlig i lys av hans rolle med å få på plass et alternativt forslag og i forhandlingene med Frp. Han markerte seg også under stortingsdebatten som en klar støttespiller for reformen. Det kan i alle fall argumenteres for at Riksrevisjonens rapport, kombinert med NAV-skandalen og domfellelsene i Strasbourg, var gunstige betingelser for å legge forholdene til rette for reform. Disse forholdene kan tolkes som nødvendige

forutsetninger for endring i tråd med Kingdon (1984) sin beskrivelse av når beslutninger vil skje (Aberbach & Christensen, 2001, s. 414). Analysen viser uansett at det var avgjørende at deltakerne, løsningene og problemene var på plass samtidig for å skape beslutningsmuligheten for å vedta domstolsreformen.

5.5.4 Konklusjon

Analysen ovenfor viser at de ulike beslutningsmodellene kan brukes til å forklare ulike deler av beslutningsprosessen. For de to første fasene er det argumentert for at den rasjonelle modellen har størst forklaringskraft, der strømmene av problemer, løsninger, aktører og beslutningsmuligheter fremstår å være koblet sammen bevisst. Prosessen bærer lite preg av tilfeldigheter eller forhandlingsituasjoner, selv om enkelte forhandlingstrekk gjenfinnes. Det bemerkes at det på ingen måte hevdes at prosessen var basert på fullstendig rasjonalitet, slik som den rasjonelle beslutningsmodellen forutsetter.

I de to siste fasene av beslutningsprosessen vil forhandlingsmodellen, sammen med enkelte elementer fra garbage can-modellen, egne seg best til å beskrive beslutningsprosessen. Hvordan strømmene er koblet sammen, fremstår å være et resultat av forhandlinger. Det vises særlig til at løsningen som ble valgt, ikke nødvendigvis ble valgt ut fra det som var ansett som den beste løsningen for domstolene isolert sett, men sett ut fra en større samfunnsmessig kontekst. Reformprosesser som karakteriseres av bred deltakelse resulterer oftere i høyere grad av legitimitet og enklere gjennomføring (Aberbach & Christensen, 2001, s. 419). Det anses å være tilfellet for denne reformen.

6 Hva er en domstol for deg og meg og oss alle?

Domstolsreformen trådte i kraft 1. mai 2021. Det vil si at det er omtrent tre år siden reformen ble iverksatt, men også at det bare har vært to hele år med ny domstolstruktur i første instans som kan brukes for å sammenligne statistikk fra tidligere år. Målet med reformen var som kjent å bedre befolkningens rettsikkerhet i hele landet gjennom å styrke fagmiljøene i domstolene og redusere saksbehandlingstiden. I domstolens årsmelding for 2023 uttalte Domstolsadministrasjonen at domstolstrukturen for første instans fungerer og viser til at det er oppnådd kortere saksbehandlingstid, sterkere fagmiljøer og en mer effektiv drift. Samtidig trekker Domstoladministrasjonen frem at strukturen er kostbar ettersom tingrettene har rettssteder på svært mange lokasjoner.

Idet denne masteroppgaven leveres inn, har det blitt klart hvordan dagens regjering skal følge opp sitt løfte fra Hurdalsplattformen om å reversere domstolsreformen. Regjeringen Støre har i revidert nasjonalbudsjett foreslått å opprette fem nye domstoler (Skårdalsmo & Rønning, 2024). Det kan stilles spørsmål ved hva dette forslaget innebærer. Det kan argumenteres for at forslaget til regjeringen ikke innebærer en reversering av domstolsreformen, men derimot en opprettelse av fem nye domstoler. Som eksempel nevnes det at regjeringens forslag om å splitte Vestre innlandet tingrett ikke innebærer en tilbakeføring til situasjonen før domstolsreformen, men derimot at det opprettes to nye domstoler (Hegstad, 2024). Kritikken mot regjeringens forslag er påfallende lik den kritikk som regjeringspartiene selv fremsatte under stortingsdebatten da reformen ble vedtatt; forslaget hevdes å være for dårlig utredet og måten forslaget blir lagt fram på gir lite rom for demokratisk behandling (Hegstad, 2024).

Under stortingsdebatten 8. desember 2020 stilte Peter Frølich et retorisk spørsmål om hva en domstol er. Spørsmålet ble stilt i forbindelse med at Frølich skulle svare på om reformen innebar at førsteinstansdomstoler skulle legges ned. Spørsmålet er etter mitt syn egnet til ettertanke over regjeringens forslag om å opprette fem nye domstoler. Frølich besvarte sitt eget spørsmål med uttale at det for han ikke var avgjørende om en domstol var definert som en rettskrets eller hadde en sorenskriver, men at det var «*aktivitet i den enkelte domstol*». I dag er det aktivitet på alle rettssteder i den nåværende strukturen, samtidig som det rapporteres om at reformen fungerer. Hvor viktig er det da å endre de enkelte rettskretsene?

Referanseliste

Bøker og artikler

- Aberbach, J. D. & Christensen, T. (2001). Radical reform in New Zealand: Crisis, windows of opportunity, and rational actors. *Public Administration*, vol. 79, No. 2, 403-422.
- Aberbach, J. D. & Christensen, T. (2014). Why Reforms So Often Disappoint. *American Review of Public Administration*, vol. 44, 3-16. DOI: 10.1177/0275074013504128.
- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L. & Lægreid, P. (2010). How to assess administrative reform? Investigating the adoption and preliminary impacts of the norwegian welfare administration reform. *Public Administration*, vol. 88, No. 1, 232-246. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01809.x
- Andersen, S.S. (2013). *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utgave, 1 opplag). Fagbokforlaget
- Brunsson, K. & Brunsson, N. (2015). *Beslutninger*. Cappelen Damm AS.
- Brunsson, Nils og Winberg, H. (1990). Att genomföra reformer. I Brunsson, N. og Olsen, Johan P. (red.) *Makten att reformera*. Carlsson Bokförlag.
- Christensen, T. (2008). "En felles etat" – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). *Rokkansenteret*. <http://hdl.handle.net/11250/2628284>
- Christensen, T. (2015). A new opera house: combining entrepreneurship, garbage can features and windows of opportunity. *International Review of Administrative Sciences*, 81(4), 734-751. DOI: 10.1177/0020852314558036.
- Christensen, T., Lægreid, P. & Rykkja, L.H. (2017). Establishing a National Police Emergency Response Center: Howe Urgency Led to Delay. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* (s. 183-204). DOI: 10.1002/rhc3.12132
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2018). An Organization Approach to Public Administration. I E. Ongaro & S. van Thiel (Eed.). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (s. 1087-1104).
- Christensen, T., Lægreid, P. & Røvik, K.A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4. utgave). Universitetsforlaget.
- Cohen, M.D, March, J.G. & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, No. 1, 1-25.
- Egeberg, M. (1981). *Stat og organisasjoner: Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk* (2. opplag 1990). Universitetsforlaget AS.
- Enderud, H. (2003). *Beslutninger i organisationer: i adferdsteoretisk perspektiv* (3. opplag 2016). Forlaget Samfundslitteratur.

- Jakobsen, D.I., (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utgave, 1. opplag 2015). Cappelen Damm AS.
- Jakobsen, D.I., (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave, 1. opplag 2022). Cappelen Damm AS.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J., (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utgave, 2. opplag 2020). Fagbokforlaget.
- Olsen, J.P. (1972). Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice. *Scandinavian political studies*, vol.7(A7), s. 45-62. DOI: 10.1111/j.1467-9477.1972.tb00555.x
- Rommetveit, K. (1976). Decision Making under Changing Norms. I J.G. March & J.P. Olsen. *Ambiguity and choice in organizations*. (s. 141-154). Universitetsforlaget.
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon* (3. opplag, 2014). Universitetsforlaget

Avisartikler

- Blekestad, Kirsten (2022, udatert). Få dommere vil ha full reversering av domstolsreformen. *Juristforbundet*. <https://www.juristforbundet.no/nyheter/2022/fa-dommere-vil-ha-full-reversering-av-domstolreformen/>
- Dahl, T. N. & Schmidt, N. (2020, 19. mai). Flertallet på Stortinget vil stemme nei til ny domstolstruktur: Ap, Frp, Sp og Sv ber regjeringen droppe de planlagte endringene. *Advokatbladet*. <https://www.advokatbladet.no/domstolsstruktur/flertallet-pa-stortinget-vil-stemme-nei-til-ny-domstolstruktur/151184>
- Hegstad, K. (2024, 13. mai). Sorenskriverne er samstemte: - Forslaget er dårlig og lite demokratisk. *Advokatbladet*. <https://www.advokatbladet.no/domstolsstruktur-statsbudsjettet-2024/sorenskriverne-er-samstemte-forslaget-er-darlig-og-lite-demokratisk/212244>
- Kolsrud, K. (2020, 2. mars). Regjeringen vil beholde alle rettsstedene i Norge. *Rett24*. <https://rett24.no/articles/regjeringen-vil-beholde-alle-rettsstedene-i-norge>
- Kongsrud, H.T. & Hagen, T.I. (2020, 19. mai). Opposisjonen vil blokkere domstolsreform. *Nrk*. <https://www.nrk.no/innlandet/opposisjonen-vil-blokkere-domstolsreform-1.15022211>
- Krekling, D.V., Helljesen, V., Fossen, C.H., Ansari, I., Skille, Ø.B. og Vignæs, M. K. (2020, 20. januar). Frp går ut av regjering. *Nrk*. <https://www.nrk.no/norge/Frp-gar-ut-av-regjering-1.14867637>
- Krekling, D.V. & Grønli, H. (2019, 28. oktober). Dette er trygdeskandalen. *Nrk*. <https://www.nrk.no/norge/dette-er-trygdeskandalen-1.14760396>

Letvik, T. (2020, 10. desember). Stortinget sier ja til domstolsreformen: - Stor glede å kunne krone tre års arbeid med seier. *Juristen*. <https://juristen.no/nyheter/2020/12/stortinget-sier-ja-til-domstols%C2%ADreformen-%C2%A0stor-glede-%C3%A5-kunne-krone-tre-%C3%A5rs-arbeid>

Molnes, G. & Akerbæk, E. (2020, 17. november). Fem spørsmål og svar om domstolsreformen. *Faktisk*. [Fem spørsmål og svar om domstolsreformen. Faktisk.](#)

Schmidt, N. (2022, 1. desember). Fagmiljøer er enige: Ny struktur er mye bedre. *Advokatbladet*. <https://www.advokatbladet.no/domstolsstruktur/fagmiljoer-enige-ny-struktur-er-mye-bedre/187115>

Skårdalsmo, K. & Rønning, M. (2024, 13. mai). Intens dragkamp over: Fem nye tingretter opprettes. *Nrk*. [Intens dragkamp over: Fem nye tingretter opprettes – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet](#)

Tønder, B. (2020, 21. november). Faglig sterke og effektive domstoler. *Trønderdebatt*. <https://www.tronderdebatt.no/faglig-sterke-og-effektive-domstoler/o/5-122-12843>

Offentlige dokumenter

Direktorat for forvaltning og økonomistyring. (2020). *Når støvet har lagt seg...: Erfaringer fra statlige reformer* (DFØ-rapport 2020:11). Direktorat for forvaltning og økonomistyring. <https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/2020/DFO-rapport-2020-11-Nar-stovet-har-lagt-seg.-Erfaringer-fra-statlige-reformer.pdf>

Dokument 3:3 (2019-2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene*. Riksrevisjonen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2019-2020/dok3-201920/dok3-201920-003/>

Grunnlovsforslag 39 (2019-2020), Dokument 12:39 (2019-2020). *Grunnlovsforslag fra Peter Frølich om endring i §§ 88 og 90 til 91 (om domstolkommisjonens forslag til et helhetlig grunnlovsvern for domstolene)*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Grunnlovsforslag/2019-2020/dok12-201920-039/?all=true>

Høringsbrev (2020). *Høring – NOU 2019:17 Domstolstruktur samt et forslag om endringer i rettskretsene og domstoloven*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/domstolstruktur/id2684591/?expand=horingsbrev>

Høringsnotat. (2022). *Høring av endringer i domstolstruktur*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endringer-i-domstolstruktur/id2898429/?expand=horingsnotater>

- Innst. S. Nr. 118 (1982-1983). *Innstilling fra justiskomiteén om herreds- og byrettens organisasjon m.m.* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1982-83&paid=6&wid=al&psid=DIVL1186>
- Innst. 6 S (2015-2016). *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv.* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-006/>
- Innst. 134 (2020-2021). *Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i domstolloven (domstolstruktur).* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-134/?all=true>
- Innst. 314 S (2023-2024). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Peter Frølich om endring i §§ 86 til 88 og 90 til 91 (om domstolkommisjonens forslag til et helhetlig grunnlovsvern for domstolene).* Kontroll- og konstitusjonskomiteen. <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-314s>
- Lovvedtak 33 (2020-2021). *Vedtak til lov om endringer i domstolloven.* Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2020-2021/vedtak-202021-033/?all=true>
- NOU 1980: 12. (1980) *Distriktsrettene – herreds- og byrettene i framtiden.* Justis- og politidepartementet. <https://www.ub.uio.no/fag/jus/jus/nou-er/>
- NOU 1999: 22. (1999). *Domstolene i første instans: Førsteinstansdomstolenes arbeidsoppgaver og struktur.* Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-22/id141872/>
- NOU 2019: 17. (2019). *Domstolstruktur.* Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/35573b30d77d47808c17fc5a5202faa1/no/pdfs/nou201920190017000dddpdfs.pdf>
- NOU 2020: 11. (2020). *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring.* Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-11/id2766587/>
- Prop. 1 S (2015-2016). *For budsjettåret 2016.* Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-jd-20152016/id2455617/>
- Prop. 1 S (2016-2017). *For budsjettåret 2017.* Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-jd-20162017/id2513950/>
- Prop. 11 L (2020-2021). *Endringer i domstolloven (domstolstruktur).* Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/040b8957472f4a82813e5322cefe4b68/no/pdfs/prp202020210011000dddpdfs.pdf>

St.meld. nr. 23 (2000-2001). *Førsteinstansdomstolene i fremtiden*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-23-2000-2001-/id194199/>

St.prp. nr. 1 (2006-2007). *For budsjettåret 2007*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2006-2007-/id298316/>

Andre kilder

Avtale mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig folkeparti. *En moderne domstolsreform*. Høyre. <https://hoyre.no/2020/12/02/bedre-rettssikkerhet-i-hele-landet/>

Domstolsadministrasjonen. Årsmeldinger fra året 2015 til året 2023. <https://www.domstol.no/no/domstoladministrasjonen/publikasjoner-og-veiledere/arsmeldingar/>

Domstolsadministrasjonen. Styreprotokoller fra styresaker fra året 2015 til året 2022. <https://www.domstol.no/no/domstoladministrasjonen/styret/styresaker/styresaker-2021-2002/>

Domstolsadministrasjonen. (2022). *Domstolsreformen 2021 så langt – Effekter og organisering. Spørreundersøkelse i februar 2022 til tingretter og jordskifteretter*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-endringer-i-domstolstruktur/id2898429/?uid=9e5859c7-b0e1-43dc-a389-c925e0a470b4>

Domstolsadministrasjonen. (2022). *Domstolstruktur 2021: Sammendrag av hørings svar og effekter av ny domstolstruktur. November 2022*. <https://www.domstol.no/contentassets/a90d03b9193d4f8fb12fb60b7401af47/horingssvar-effekter-ny-domstolstruktur-v12.pdf>

Norges domstoler (u.å). *Om rettssystemet: domstolane sitt sjølvstende*. Hentet 08.03.2024 fra <https://www.domstol.no/no/om-rettssystemet/sjolvstende/>

Norges institusjon for menneskerettigheter (2021, 8. april). *Menneskerettighetene i Norge i 2020*. NIMs årsmelding, Dokument 6 (2020-2021). <https://www.nhri.no/arsmelding/arsmelding2020>

Regjeringen Solberg. (2017, 11. august). *Offentlig utvalg skal utrede domstolenes organisering – en ny domstolkommisjon*. Pressemelding nr. 80 – 2017. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/jd/pressemeldinger/2017/offentlig-utvalg-skal-utrede-domstolenes-organisering--en-ny-domstolkommisjon/id2565733/>

Stortinget. Stortingstidende: Referat fra møter i Stortinget. Nr. 30 · 8. desember Sesjonen 2020–2021. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2020-2021/refs-202021-12-08.pdf>

Videoarkiv fra Stortinget 8. desember 2020 kl. 10.00. Sak nr. 2 [11:22:25] Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i domstoloven (domstolstruktur) (Innst. 134 L (2020-2021) jf. Prop. II L (2020-2021). Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?meid=10650&del=1&rtid=095417&msid=5288>

Videokonferansehøring: Endringer i domstoloven (domstolstruktur) (Prop. 11 L (2020-2021)). Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10004216>

Hentet fra Lovdata:

Grunnloven (1814). Kongeriket Norges Grunnlov (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1814-05-17>

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (1950). Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. (04-11-1950). Lovdata. https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_2

Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (1966). Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter. (16-12-1966). Lovdata. https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_spn

Domstoloven (1915). Lov om domstolene. (LOV-1915-08-13-5). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1915-08-13-5?searchResultContext=1287&rowNumber=1&totalHits=20994>

