

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til endringer i tvisteloven - tvistelvevalueringen

Ansvarlig: Justis- og beredskapsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref.:
18/3837

Vår ref.:
18/00159

Dato:
02.10.2018

Vår saksbehandler:
Kristin Johnsrud

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til endringer i tvisteloven - tvistlovevalueringen

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet mener at forslaget til endringer i tvisteloven – tvistlovevalueringen, har svakheter, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2.

Regelrådet finner det positivt at departementet har gjennomført en grundig evaluering av tvisteloven, med henblikk på om samfunnsmålene og måltallene for tvisteloven er oppfylt. Etter Regelrådets vurdering burde departementet imidlertid også i større grad utredet virkningene for partene og advokatene som følge av forslagene til endringer.

Departementet har gjort en god utredning av alternative terskler og formuleringer, men har ikke utredet virkningene for små virksomheter eller vurdert digitaliseringspotensialet. Regelrådet registrerer at forslagene i det vesentligste er forenklinger for domstolene, noe som i flere tilfeller også vil komme næringslivet til gode gjennom raskere domsavsigelser og lavere sakskostnader.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1. Om forslaget som er sendt på høring

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i tvisteloven – tvistelovevalueringen.

Tvisteloven trådte i kraft 1. januar 2008. Stortinget besluttet å be Regjeringen om å evaluere tvisteloven i løpet av tre år etter lovens ikrafttredelse. En rapport fra arbeidet ble ferdigstilt sommeren 2013. Forslagene i høringsnotatet har i hovedsak bakgrunn i innspill under evalueringen, evalueringsrapporten og senere innspill fra domstolene, advokater og andre sentrale aktører.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Regelrådet prioriterer å uttale seg om forslaget til endringer i tvisteloven fordi reglene om tvisteløsning og rettergang er viktige for næringsdrivende som i sin virksomhet får tvister med andre næringsdrivende, det offentlige eller private. Det er viktig for næringslivet at reglene om rettergang i sivile saker ivaretar partene på en god måte, og at kostnadene ved å bringe saken inn for domstolene ikke blir for høye.

Tvistelovens regler er også viktige for advokatnæringen som aktive brukere av domstolene i sin næringsvirksomhet.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Utredningen gir en god kvalitativ beskrivelse av forslagene til endringer. Utredningen synes å ha hovedfokus på å gi regler for å oppnå samfunnsmålene og måltallene angitt i evalueringen. Dersom samfunnsmålene og måltallene oppnås vil dette kunne ha positive virkninger for næringslivet som part i rettsaker etter sivilprosessen. Blant annet er det et mål at sakskostnadene skal bli lavere og at rettsakene skal gjennomføres raskere enn i dag. Forslagene vil også ha direkte virkninger for advokater som opptrer som prosessfullmektiger.

Utredningen har etter Regelrådets oppfatning størst fokus på domstolenes behov og hva som er effektivt for domstolen. Velfungerende, uavhengige domstoler er viktige for rettssikkerhet og demokrati. Det er avgjørende at domstolene opprettholde en sterk posisjon som garantist på disse områdene. Det forutsetter at befolkningen og næringslivet har tilgang og tillit til domstolen.

Etter Regelrådets vurdering burde departementet i større grad gjort rede for virkningene for partene, herunder næringslivet. Det er etter Regelrådets vurdering viktig at terskelverdiene for tilgang til domstolene ikke blir for høy. Regelrådet savner derfor en vurdering av virkningene for partene ved å heve tersklene. I den forbindelse kunne departementet med fordel også vurdert behovet for å øke tersklene sammenlignet med saker av ikke-økonomisk karakter som bringes inn for domstolen, for eksempel familieretten, arbeidsretten mv. Videre kunne departementet i forbindelse med forslaget om oppnevning av juridisk kyndige meddommere gjort rede for bruken av voldgift i Norge, og i hvilke grad dette foretrekkes av næringslivet fremfor domstolsbehandling.

Regelrådet viser til at virkningene for advokatnæringen i større grad kunne vært belyst i utredningen. Dette gjelder særlig forslagene som får betydning for advokatenes tidsbruk og frister. Virkningene av økt kontroll med advokatenes kostnadsoppgaver burde etter Regelrådets vurdering vært utredet. Mulige effekter av forslaget kan for eksempel være at mengden klager på salær vil øke, noe som kan påvirke både domstolenes og disiplinærorganenes arbeidsmengde.

Regelrådet kan ikke se at noen av forslagene er forsøkt tallfestet. Etter Regelrådets vurdering kunne departementet forsøkt å beregne hvor mye tid domstolene og advokatene vil spare som følge av forslaget til regler, og hvilken betydning dette kan ventes å få på nivået på sakskostnader.

Til tross for at utredningen av virkninger for næringslivet har svakheter, anerkjenner Regelrådet at det er gjennomført en grundig evaluering av tvisteloven og at departementet aktivt har innhentet innspill fra aktørene. Regelrådet stiller imidlertid spørsmål ved om evalueringen i tilstrekkelig grad er innrettet slik at virkningene for partene også er målt, for eksempel når det gjelder sakskostnader.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Konkurransenvirkningene for næringslivet er ikke beskrevet i høringsnotatet.

Regelrådet registrerer at forslagene til regler gjennomgående har til hensikt å forenkle domstolprosessen, og at nivået på sakskostnader skal gå ned. Dette vil etter Regelrådets vurdering i utgangspunktet kunne bidra til at flere næringsdrivende i større grad kan benytte rettssystemet for å få løst sine tvister. Regelrådet savner imidlertid en vurdering av om for eksempel en økning av terskelen for allmennprosess faktisk kan føre til at flere saker får en mindre omfattende behandling, at det er større risiko for feil avgjørelser og en tilsvarende svekkelse av tilliten til domstolene.

Regelrådet savner videre en vurdering av om forslagene som skal gi lavere sakskostnadsnivå faktisk bidrar til at flere kan bruke domstolene for å få løst sine tvister. I den forbindelse kan det stilles spørsmål ved om økt terskel for tvungen behandling i forlikrådet faktisk medfører lavere sakskostnader der saken ikke blir løst ved forlik.

Kostnadsnivået i domstolene kan ha avgjørende betydning der små virksomheter er i konflikt med større virksomheter. Større virksomheter kan lettere håndtere en rettsprosess både administrativt og økonomisk, mens en rettssak i enkelte tilfeller kan velte økonomien i små virksomheter. Dette kan medføre at små virksomheter ikke tar sjansens på å gå igjennom en rettssak for å forsvare sine rettigheter. Sakskostnadsnivået, i tillegg til nivået på andre kostnader for domstolene slik som meddommere, sakkyndige, vitnekostnader og gebyrer til domstolene, kan således ha betydning for konkurransen.

3.3. Forenkling for næringslivet

Forslagene i høringsnotatet har til hensikt å forenkle domstolprosessen, men med det mål at det ikke skal gå på bekostning av rettsikkerheten. Regelrådet finner det positivt at departementet har hatt et bevisst forhold til forenkling. Høringsnotatet bærer imidlertid preg av å være skrevet for å lette saksmengden for domstolen. Etter Regelrådets vurdering er det usikkert om forenklingene fullt ut vil komme partene, herunder næringslivet til gode. Høyere tersker for behandling av saker i domstolene

kan bidra til at sakskostnadene går ned, men vil ikke nødvendigvis innebære en forenkling for partene dersom rettsprosessen oppfattes ufullstendig eller ikke svarer til forventningene slik at avgjørelsen må ankes.

3.4. Digitalisering

Det fremgår av høringsnotatet at departementet i Prop. 62 L (2017-2018) har foreslått å likestille underskrift med elektronisk signatur der det med hjemmel i lov kreves underskrift på rettens skriftlige avgjørelser. Slik Regelrådet forstår det kan dette bidra til at dommer kan avsies raskere enn i dag, noe som er positivt for partene.

Regelrådet kan ikke se at departementet i sin oppfølging av evalueringen har sett på om digitalisering kan bidra til å oppnå målene med tvisteloven. Etter Regelrådets vurdering er det grunn til å tro at digitalisering kan bidra til forenkling og effektivisering av domstolene, herunder for partene og advokatene i deres kommunikasjon med domstolene.

Regelrådet registrerer imidlertid at det fremgår av domstoladministrasjonens vurdering av framtidsutsikter i årsrapporten for 2017 at *«Det arbeides kontinuerlig med å gjøre domstolene mer effektive. Sammen med kontinuerlig digitalisering står prosjektet Digitale domstoler sentralt. I prosjektet deltar 27 domstoler ved årets utgang. Med digitalisering og nye arbeidsprosesser skal rettsprosessen forenkles og forbedres. Domstoladministrasjonen foreslår at prosjektet utvides til å omfatte alle domstoler, men det forutsetter økte budsjettrammer.»* Videre fremgår det at *«Investeringene innen IT har over flere år vært alt for lave i domstolene. Resultatet er at domstolene har mye teknisk utstyr som er utdatert. Domstoladministrasjonen kommer til å øke investeringer i 2018 og kommende år til teknisk utstyr. Det gjelder ikke minst innenfor jordskifterettene. Det er også høyere krav til teknisk utstyr i domstolenes ca. 450 rettssaler. Det samme gjelder for sikkerhet, både for besøkende og ansatte. Det er derfor behov for å etablere sikkerhetskontroll i mange tinghus.»* Etter Regelrådets vurdering kunne denne informasjonen vært brukt til å underbygge forslagene i høringsnotatet.

Når det gjelder digitalisering i domstolene vil Regelrådet oppfordre til at det også tas hensyn til brukerne av domstolene, og at det legges til rette for digitalisering og forenklinger for partene og advokater i deres samhandling med domstolene.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert. Etter Regelrådets vurdering er det imidlertid grunn til å tro at alle forslag som senker terskelen for å bringe en sak inn for retten i utgangspunktet vil være positive for små virksomheter. Videre er det viktig at sakskostnadene holdes på et rimelig nivå. Likevel slik at virksomheten er sikret en tilstrekkelig behandling av sin sak. Det viktigste for partene er tross alt å få rett resultat. Etter Regelrådets vurdering kunne departementet med fordel vurdert om forslagene vil gi små virksomheter bedre tilgang til rettssystemet. Vi viser i den forbindelse til Regelrådets kommentarer under pkt. 3.2.

Departementet kunne også utredet om småkravprosessen blir brukt, og om den er egent for små virksomheter. Og videre om forslagene til nye terskler i småkravprosessen vil gjøre det enklere for små virksomheter å bringe saker inn for domstolen.

Etter Regelrådets vurdering kunne hensynet til små virksomheter i større grad vært trukket inn i vurderingene av tersklene for å bringe saker inn for domstolen gjennom småkravprosess, og i forbindelse med terskelen for behandling av saken i forliksrådet og gjennom allmennprosessen.

3.6. Alternative tiltak

Det foreslås i høringsnotatet endringer i bestemmelser som allerede er regulert i lov. Etter Regelrådets vurdering er det i denne saken ikke hensiktsmessig å utrede andre reguleringsmåter enn regulering i lov eller forskrift.

Regelrådet finner det positivt at departementet i forbindelse med de fleste av forslagene har utredet alternative formuleringer, terskler eller innholdsmessige alternativer. Regelrådet registrerer imidlertid at departementet for flere av forslagene ikke har en klar tilrådning. Det er positivt at departementet aktivt ønsker høringsinstansenes synspunkter, men departementet burde likevel gitt en tilrådning slik at det er klart for høringsinstansene hva som er departementets foretrukne alternativ, og departementets argumenter for dette.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at departementet eksplisitt har vurdert forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Etter Regelrådets vurdering har departementet gjennomført en grundig evaluering av tvisteloven. Departementet gir i høringsnotatet en god framstilling av evalueringen og forslagene til endringer som følge av evalueringen. Formålet med endringene kommer godt frem, men de konkrete virkningene for partene burde vært bedre utredet. Videre kunne enkelte av forslagene, særlig når det gjelder sakskostnader, vært forsøkt tallfestet. Forslagene i høringsnotatet inneholder en rekke forenklinger for domstolene, men det er etter Regelrådets vurdering usikkert om disse forenklingene er utelukkende positive for partene, herunder næringslivet. Digitaliseringspotensialet er heller ikke vurdert i høringsnotatet.

Etter en samlet vurdering mener Regelrådet at det er usikkert om målene med forslaget kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.