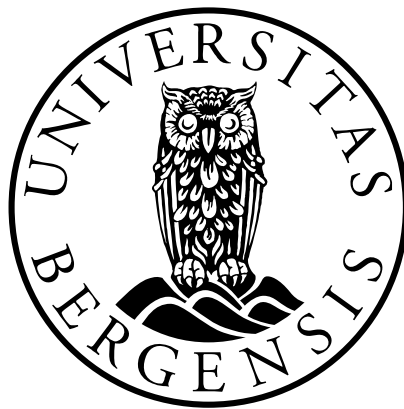


# Rettferdig rettergang i norske nemnder

*Oppfyller Trygderetten, Utlendingsnemnda og Forbrukerklageutvalget kravene som stilles til et «tribunal» etter EMK artikkel 6?*

Kandidatnummer: 218

Antall ord: 14977



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

11. desember 2023

# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	1
1 Innledning.....	3
1.1 Domstolens tilbaketruckne rolle i forvaltningssaker som bakgrunn for oppgavens aktualitet.....	3
1.2 Problemstillingen .....	4
1.2.1 Valg av organer .....	5
1.2.2 Domstolenes perifere rolle: En illustrasjon i tall.....	5
1.3 Metode.....	6
1.4 Videre fremstilling .....	6
2 Forholdet mellom EMK artikkel 6 og Grunnloven § 95 .....	7
2.1 EMK artikkel 6 og Grunnloven § 95: Et overblikk.....	7
2.2 «Domstol» eller «tribunal»: Hva har det å si?.....	8
2.3 Funksjonelt eller formelt: Grunnloven § 95 .....	8
3 Hvilke krav ligger i begrepet «tribunal» i EMK artikkel 6? .....	11
3.1 Opprettet ved lov .....	11
3.2 Uavhengighet og upartiskhet.....	12
3.3 Oppgaver og kompetanse .....	15
3.3.1 Dømmende myndighet .....	15
3.3.2 Prøvingsgrunnlag og -intensitet .....	16
3.4 Krav til avgjørelsen .....	18
3.4.1 Begrunnet og bindende.....	18
3.4.2 Innen rimelig tid .....	19
3.5 Offentlig behandling .....	20
3.6 Oppsummering av kravene og veien videre.....	22
4 Trygderetten .....	24
4.1 Kort om Trygderetten.....	24
4.2 Oppfyller Trygderetten «tribunal»-kravene? .....	24
4.2.1 Lov, uavhengighet og upartiskhet .....	24
4.2.2 Oppgaver og kompetanse .....	27
4.2.3 Krav til avgjørelsen .....	27
4.2.4 Rimelig tid.....	28

4.2.5	Offentlighet .....	29
4.3	Konklusjon .....	30
5	Utlendingsnemnda.....	31
5.1	Kort om Utlendingsnemnda .....	31
5.2	Oppfyller Utlendingsnemnda «tribunal»-kravene? .....	31
5.2.1	Lov, uavhengighet og upartiskhet .....	31
5.2.2	Oppgaver og kompetanse .....	34
5.2.3	Krav til avgjørelsen .....	34
5.2.4	Rimelig tid.....	35
5.2.5	Offentlighet .....	36
5.3	Konklusjon .....	36
6	Forbrukerklageutvalget .....	38
6.1	Kort om Forbrukerklageutvalget.....	38
6.2	Oppfyller Forbrukerklageutvalget «tribunal»-kravene?.....	38
6.2.1	Lov, uavhengighet og upartiskhet .....	38
6.2.2	Oppgaver og kompetanse .....	40
6.2.3	Krav til avgjørelsen .....	41
6.2.4	Rimelig tid.....	42
6.2.5	Offentlighet .....	42
6.3	Konklusjon .....	44
6.4	Forbrukerklageutvalget: Hovedregel eller unntak? .....	44
7	Avslutning .....	46
7.1	Betydningen av å oppfylle «tribunal»-kravet.....	46
7.2	Rettspolitiske sluttbemerkninger: Veien videre .....	47
	Kilderegister .....	49

# 1 Innledning

## 1.1 Domstolens tilbaketrunkne rolle i forvaltningssaker som bakgrunn for oppgavens aktualitet

I perioden 2009 til 2018 og var omtrent 80 prosent av sakene for tingrettene straffesaker.<sup>1</sup> Dette bildet sto seg fremdeles i 2020.<sup>2</sup> De resterende 20 prosentene bel avgjort etter sivilprosessens regler, av disse var omtrent halvparten saker om barn og barnevern.<sup>3</sup> Altså er det kun omtrent 10 prosent av sakene for tingrettene som gjelder andre spørsmål enn straff eller barn. Dette grove overblikket sier noe om hvor perifer de alminnelige domstolenes rolle er, i forvaltningsrettslige spørsmål.

I *Våre perifere domstoler* ligger den samme forutsetningen til grunn.<sup>4</sup> Her pekes det på flere årsaker til hvorfor domstolene behandler så få forvaltningssaker, bl.a. den store risikoen for høye kostnader.<sup>5</sup> En annen viktig årsak er at vi har mange klageorganer og nemnder i forvaltningshierarkiet som har kompetanse til å avgjøre saker. Et hovedtrekk ved disse nemndene og klageorganene er at vedtakene derfra kun kan overprøves av nettopp domstolene. Nemndene har vokst frem over tid, og på ulike grunnlag. Det har medført at nemndene ikke er utformet etter et «samlet system».<sup>6</sup> Det relativt uoversiktlige tilfanget av nemnder og den lite harmoniserte reguleringen av dem, innebærer at organene i varierende grad er «domstollignende».

Når vedtak fra en nemnd først foreligger, er den formelle adgangen til å bringe saken inn for domstolene ved søksmål vid. Likevel viser en rapport fremlagt av Difi i 2014 at det (antagelig) er svært få saker som faktisk bringes inn for domstolene.<sup>7</sup> For rettsstaten Norge er det viktig at domstolene fører kontroll med den utøvende makt.

---

<sup>1</sup> NOU 2020: 11, s. 46.

<sup>2</sup> Smith, «Perifere domstoler?» i *Våre perifere domstoler*, Eivind Smith (red.) 1. utgave, Fagbokforlaget 2022, s. 12.

<sup>3</sup> Ibid. s. 12–13.

<sup>4</sup> Ibid. s. 11–18.

<sup>5</sup> Ibid. s. 14.

<sup>6</sup> Smith, «Døren er høy, porten er vid. Hvorfor er det så få som går inn?», i *Våre perifere domstoler*, Eivind Smith (red.) 1. utgave, Fagbokforlaget 2022, s. 88.

<sup>7</sup> Difi-rapport 2014: 2, s. 48. Begrepet «antagelig» settes i parentes fordi det er knyttet usikkerhet til tallene i rapporten.

Med domstolenes perifere rolle på forvaltningsrettens område som bakteppe, synliggjøres viktigheten av at saksbehandlingen i nemndene er tilfredsstillende i lys av rettssikkerhetsgarantiene. Det er her «tribunal»-begrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 kommer inn.<sup>8</sup> I denne oppgaven skal EMKs «tribunal»-begrep benyttes som et verktøy for å etterprøve ivaretagelsen av rettssikkerhetsgarantiene. Vi kommer tilbake til en grundigere analyse av «tribunal»-begrepet i kapittel 3 nedenfor, men allerede her kan det være hensiktsmessig å si noen få ord om begrepets betydning i denne sammenhengen: Hovedpoenget er at dersom et organ oppfyller kravene som skal til for å være et «tribunal», vil saksbehandlingen i organet tilfredsstillende de menneskerettslige minstekravene til rettssikker tvisteløsning. Det innebærer at tilliten til avgjørelsene derfra trolig vil styrkes. Det kan igjen bidra til at domstolenes perifere rolle på forvaltningsrettens område kanskje ikke er like egnet til å svekke rettssikkerheten som en kan stå i fare for å tro etter de formelle utgangspunktene.

Den praktiske betydningen av at en nemnd ikke tilfredsstillende «tribunal»-kravene, er ikke nødvendigvis så stor: Så lenge adgangen til å bringe saken inn for et organ som ivaretar retten til en rettferdig rettergang er til stede, er ikke EMK artikkel 6 krenket.<sup>9</sup> I et rettspolitisk lys vil det likevel kunne være uheldig dersom majoriteten av saker har endestasjon i et organ som ikke tilfredsstillende «tribunal»-kravene. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 7.

## 1.2 Problemstillingen

Det er denne tilbaketrunkne rollen til domstolene på forvaltningsrettens område, som danner utgangspunktet for oppgavens problemstilling. Nemndene våre er endestasjon for svært mange tvister. Spørsmålet knyttet til deres ivaretagelse av rettssikkerhetsgarantiene er derfor av stadig økende betydning. I denne oppgaven skal vi se nærmere på hvordan Trygderetten, Utlendingsnemnda og Forbrukerklageutvalget er regulert, og vurdere om rettssikkerhetsgarantiene ivaretas på et tilfredsstillende vis i organene. EMK artikkel 6' «tribunal»-krav vil bli benyttet som verktøy for å måle ivaretagelsen av disse rettssikkerhetsgarantiene.

---

<sup>8</sup> Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. november 1950

<sup>9</sup> Aall, «Retten til avgjørelse av et «tribunal» etter EMK artikkel 6» i *Våre perifere domstoler*, Eivind Smith (red.) 1. utgave, Fagbokforlaget 2022, s. 125–126.

### 1.2.1 Valg av organer

Trygderetten, Utlendingsnemnda og Forbrukerklageutvalget er valgt ut til nærmere vurdering i denne oppgaven. Valget falt på disse organene fordi alle er store og viktige i norsk sammenheng. Både Trygderetten og Utlendingsnemnda operer i viktige samfunnsområder som er svært betydningsfulle for den enkelte. En sentral forskjell er likevel at Trygderettens avgjørelser overprøves av lagmannsretten i første instans, men Utlendingsnemndas avgjørelser overprøves av tingrettene i første instans. Det er derfor interessant å undersøke organenes regulering, for å se om den kan begrunne forskjellen. Inkluderingen av Forbrukerklageutvalget er viktig, fordi den som et sentralt organ for tvisteløsning mellom private parter, bidrar til å illustrere et spenn i reguleringsformene til nemndene i Norge. I utgangspunktet skulle også Barneverns- og helsenemnda vurderes, men behandlingen av denne ble droppet av plasshensyn.

### 1.2.2 Domstolenes perifere rolle: En illustrasjon i tall

Tabellen nedenfor viser hvor mange saker hvert organ behandlet i 2022. Den viser også hvor mange saker som ble behandlet av første instans i det alminnelige domstolsystemet etter at det forelå avgjørelse fra det respektive organet.

<i>Organ</i>	<i>Behandlede saker av organene i 2022</i>	<i>Overprøvd ved lagmannsretten/tingretten i 2022</i>
<i>Trygderetten</i>	4114 <sup>(10)</sup>	69 <sup>(11)</sup>
<i>Utlendingsnemnda</i>	5502 <sup>(12)</sup>	53 <sup>(13)</sup>
<i>Forbrukerklageutvalget</i>	1269 <sup>(14)</sup>	Minst 6 <sup>(15)</sup>

*Forklaring til tabellen: Sakene som er behandlet av domstolene i 2022 vil som regel være behandlet av organet før 2022. Av den grunn er misvisende å si at lagmannsretten behandlet 69 av de 4114 sakene som Trygderetten behandlet i 2022. Tallene er m.a.o. ikke egnet for detaljert sammenligning.*

<sup>10</sup> Trygderettens årsrapport (2022), s. 14

<sup>11</sup> Tall på bakgrunn av rettskildesøk i Lovdata.no. Derfor knyttet usikkerhet til tallene.

<sup>12</sup> Utlendingsnemndas årsrapport (2022), s. 11

<sup>13</sup> Ibid. s. 17.

<sup>14</sup> Forbrukertilsynets årsrapport (2022), s. 30

<sup>15</sup> Tall på bakgrunn av rettskildesøk i Lovdata.no. Kun et fåtall av sakene fra tingrettene som publiseres. Det reelle tallet er meget sannsynlig høyere.

## 1.3 Metode

Nemndene er hovedsakelig regulert gjennom lover og forskrifter. Av den grunn vil alminnelig juridisk metode stå sentralt i denne oppgaven. Utgangspunktet er en alminnelig språklig forståelse av ordlyden, der siktemålet er å finne lovgivers vilje. Lovgiverviljen vil også komme til uttrykk i lovens forarbeider.

Ved fastleggelsen av hvilke krav som inngår i EMK artikkel 6' «tribunal»-begrep, vil konvensjonstolkning med tilhørende praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) bli benyttet. Ved tolkningen av EMKs bestemmelser må juridiske metode slik den er utviklet av EMD benyttes. Også her skal det tas utgangspunkt i ordlyden, jf. Wien-konvensjonen artiklene 31–33.<sup>16</sup> I tråd med Wien-konvensjonen artikkel 31 (1) skal EMK tolkes i «good faith» og i samsvar med dens «ordinary meaning», «in their context» og i lys av konvensjonens «object and purpose». Utgangspunktet er en lojal språklig tolkning, men slik at kontekstuell- og formålsrettet tolkning kan vektlegges som tolkningsbidrag.

## 1.4 Videre fremstilling

I kapittel 2 skal vi se nærmere på forholdet mellom EMK artikkel 6 og Grunnloven § 95.<sup>17</sup> Kapittelet fungerer som et bindeledd mellom innledningen i kapittel 1 og oppgavens hoveddel, som starter i kapittel 3. I kapittel 3 bruker vi en del tid på å redegjøre for kravene som ligger i EMK artikkel 6' «tribunal»-begrep. Videre skal vi holde den rettslige reguleringen av Trygderetten (kapittel 4), Utlendingsnemnda (kapittel 5) og Forbrukerklagenemnda (kapittel 6) opp mot de kravene som er redegjort for i kapittel 3. Hensikten er å finne ut om nemndene er et «tribunal» etter EMK artikkel 6. Avslutningsvis, i kapittel 7, vil betydningen av om organene er – eller ikke er – et «tribunal» adresseres, samt noen rettspolitiske betraktninger om veien videre.

---

<sup>16</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, Wien, 23. mai 1969

<sup>17</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

## 2 Forholdet mellom EMK artikkel 6 og Grunnloven § 95

### 2.1 EMK artikkel 6 og Grunnloven § 95: Et overblikk

Kravet til rettferdig rettergang er en grunnstein i ethvert velfungerende rettssystem. For land som er medlem av EMK er kravet forankret i konvensjonens artikkel 6. Første ledd første setning lyder:

*«In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law.»*

Bestemmelsen er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven § 2 punkt 1.<sup>18</sup> Grunnloven § 95 knesetter kravet til rettferdig rettergang. Grunnlovsbestemmelsen er utformet etter modell av de menneskerettslige forbildene i EMK artikkel 6, men bestemmelsene er ikke identiske. Grunnloven § 95 lyder:

*«Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Rettergangen skal være rettferdig og offentlig.»*

Det er to sentrale forskjeller mellom bestemmelsene. EMK artikkel 6 operer med et tosporet-system der det kan være av betydning om det er tale om en sivil sak («civil rights and obligations») eller en straffesak («criminal charge»). Dersom det er en straffesak utløses ytterligere rettigheter i EMK artikkel 6 andre og tredje ledd.<sup>19</sup> Grunnloven § 95 gjelder på lik linje uavhengig av om det er tale om en sivil sak, en straffesak eller straffepregede forvaltningsvedtak, jf. ordlyden «sak» som skal forstås som et «rettskrav», jf. tvisteloven § 1-3.<sup>20</sup> Denne forskjellen vil ikke ble behandlet ytterligere i denne oppgaven.

---

<sup>18</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

<sup>19</sup> I EMDs praksis er det åpnet for at rettigheter etter EMK artikkel 6 andre og tredje ledd også kan anvendes i saker som i utgangspunktet gjelder sivile rettigheter eller plikter, se for eksempel *Albert og Le Compte mot Belgia* [P] ECHR:1983:0210JUD000729975. Forholdet mellom sivile saker og straffesaker er ikke tema for oppgaven, men det er verdt å merke at grensdragningen ikke nødvendigvis er så skarp som brødteksten kan gi inntrykk av.

<sup>20</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister.



Den andre sentrale forskjellen mellom EMK artikkel 6 og Grunnloven § 95, er at førstnevnte gjelder et «tribunal», mens Grunnloven § 95 gjelder en «domstol». I kapittel 2.2 like nedenfor vil denne forskjellen, og forholdet mellom de to begrepene, vurderes nærmere.

## 2.2 «Domstol» eller «tribunal»: Hva har det å si?

Den (uoffisielle) norske oversettelsen av EMK artikkel 6 omhandler en «domstol». En uoppmerksom leser vil derfor kanskje slå seg til ro med at «tribunal» og «domstol» kun er en betegnelse på det samme på henholdsvis engelsk og norsk. Jørgen Aall poengterer imidlertid at den norske oversettelsen er upresis.<sup>21</sup>

EMK er et autonomt system.<sup>22</sup> Det innebærer at den nasjonale defineringen av EMKs begreper ikke er avgjørende for den materielle rettigheten slik den tolkes og anvendes av EMD. Som vi skal se nedenfor i kapittel 3, gjelder dette også for EMKs «tribunal»-begrep. EMD kan derfor legge til grunn at et organ er et «tribunal» etter EMK artikkel 6, selv om organet ikke er en «domstol» etter nasjonal rett.

Denne oppgaven handler om hvorvidt de utvalgte organene er «tribunaler» etter EMK artikkel 6. Metodisk er det likevel interessant å undersøke hva som ligger i Grunnloven § 95s «domstol»-begrep.

## 2.3 Funksjonelt eller formelt: Grunnloven § 95

Forståelsen av Grunnlovens «domstol»-begrep spriker blant norske jurister. Diskusjonens kjerne handler om forskjellen på et *funksjonelt* og et *formelt* domstolbegrep. Et funksjonelt domstolbegrep beror på en praktisk tilnærming, der det avgjørende er hvorvidt organet faktisk operer som en domstol. Et formelt domstolbegrep betyr at det kun er de organer som anses som domstoler etter lov, som faktisk er en domstol. Aall, Backer og Smith mener alle at Grunnloven § 95 må leses i kontekst av domstoloven § 1,<sup>23</sup> som slår fast at de «alminnelige domstoler» er Høyesterett, lagmannsrettene og tingretten.<sup>24</sup> Aarli deler ikke dette synspunktet, og mener at «domstol»-begrepet i Grunnloven § 95 endrer meningsinnhold i lys av sine

---

<sup>21</sup> Aall, «Retten til avgjørelse av et «tribunal» etter EMK artikkel 6» (2022), s. 124.

<sup>22</sup> Se bl.a. *König mot Tyskland* [P], ECHR:1978:0628JUD000623273 avsnitt 88 med videre henvisninger, som et eksempel på EMKs autonome begrepsbruk.

<sup>23</sup> Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene

<sup>24</sup> Se Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, (2022) s. 428; Backer (2020) s. 104-105; Smith, (2021) s. 384-385

menneskerettslige forbilder i EMK artikkel 6.<sup>25</sup> Aarlis synspunkt innebærer at Grunnloven bruker begrepet «domstol» i to ulike betydninger. Det er nemlig ikke tvilsomt at Grunnloven kapittel D gjelder de formelle domstolene, jf. formuleringen «den dømmende makt» i kapitteloverskriften. Med dette som utgangspunkt skriver Aarli at en «uavhengig og upartisk «domstol» i kapittel E er dermed ikke nødvendigvis en del av «den dømmende makt» i kapittel D».<sup>26</sup>

I HR-2023-1638-A var spørsmålet for Høyesterett om feilaktig forklaring for Forlikrådet var straffbart etter straffeloven § 221,<sup>27</sup> jf. vilkåret «retten». Høyesterett svarte bekreftende. Utgangspunktet for vurderingen var at begrepene «rett» og «domstol» var synonyme, slik at spørsmålet munnet ut i en vurdering av hvorvidt Forlikrådet var å anse som en domstol etter norsk rett, jf. avsnitt 16. Bakgrunnen for Høyesteretts konklusjon var at Forlikrådet har begrenset kompetanse til å avsi dom etter tvisteloven § 6-10, og at forarbeidene presiserer at rådet er en domstol. Motsatt gjelder for Trygderetten som, på tross av navnet, ikke anses som en domstol av Høyesterett, jf. avsnitt 19. Bakgrunnen er at forarbeidene grunngir hvorfor Trygderetten *ikke* er en domstol.<sup>28</sup>

Dommen i HR-2023-1638-A gir verdifulle bidrag i diskusjonen om valget mellom et formelt og et funksjonelt domstolbegrep. Høyesteretts argumentasjon og konklusjon fokuserer på Forlikrådets formelle regulering – med et kjapt skråblikk til Trygderettens formelle reguleringen. De to organenes *funksjoner* som dømmende virksomhet blir ikke adressert i nevneverdig grad. Spørsmålet for Høyesterett gjaldt ikke forståelsen av Grunnlovens domstolbegrep. Dommen gir likevel uttrykk for at det avgjørende for hvorvidt et organ er en domstol etter nasjonal rett, er den formelle reguleringen.

Denne forståelsen av HR-2023-1638-A underbygges av ordlyden «domstol» i Grunnloven § 95, som i utgangspunktet tilsier et formelt domstolbegrep: Både juridisk fagterminologi og dagligtale sikter til de alminnelige domstolene når begrepet «domstol» benyttes. I tillegg ble gjeldende versjon av Grunnloven § 95 utformet etter at EMK artikkel 6 var inkorporert i norsk rett. Dersom hensikten var å innlemme de funksjonelle domstolene i Grunnloven § 95s virkeområde, er det nærliggende å anta at det ville fremkommet tydeligere i både ordlyd og

---

<sup>25</sup> Jf. Aarli (2021) s. 207-208.

<sup>26</sup> Aarli (2021), s. 207.

<sup>27</sup> Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff

<sup>28</sup> Avsnitt 19 med videre henvisninger

forarbeider. Det legges derfor til grunn at Grunnloven § 95 gir anvisning på et formelt domstolbegrep.

### 3 Hvilke krav ligger i begrepet «tribunal» i EMK artikkel 6?<sup>29</sup>

Dette kapittelets siktemål er å belyse hvilke krav som må være oppfylt for at et organ skal anses som et «tribunal» etter EMK artikkel 6. Disse kravene vil bli utdypet ved å analysere konvensjonsteksten i sammenheng med relevante rettsprinsipper og tidligere praksis fastsatt av EMD. Formålet med kapittelet er å danne et solid rettslig bakteppe for vurderingen i de påfølgende kapitlene om hvorvidt de utvalgte organene oppfyller «tribunal»-kravene slik de fremgår av EMK og er tolket av EMD.

#### 3.1 Opprettet ved lov

Allerede av konvensjonsteksten i artikkel 6 følger det at organet må være «established by law» for å oppfylle «tribunal»-kravene. Ordlyden tilsier at organets posisjon i rettssystemet må være lovfestet, slik at f.eks. voldgiftsdomstoler faller utenfor.<sup>30</sup> I *Mutu og Pechstein mot Sveits* (2018) utfordres dette standpunktet.<sup>31</sup> Spørsmålet for EMD var om den internasjonale voldgiftsretten for sport (CAS) oppfylte «tribunal»-kravet i EMK artikkel 6. Med vekt på at CAS hadde kompetente dommere, full jurisdiksjon og at deres avgjørelser kunne ankes til Sveits' føderale domstoler, kom EMD til at «the CAS thus had the appearance of a «tribunal established by law» within the meaning of Article 6 § 1», jf. avsnitt 49. Avgjørelsen illustrer EMKs autonome begrepsbruk. Det som er av betydning for EMD er om organet rent faktisk oppfattes som en domstol, hvilken merkelapp nasjonal lovgivning setter på organet er ikke avgjørende.<sup>32</sup>

I *Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island* (2020) var det spørsmål om rettergangen ved den islandske lagmannsretten var rettferdig.<sup>33</sup> Bakgrunnen for saken var at en av domstolens dommere ikke var oppnevnt i samsvar med nasjonal lovgivning. Likevel var dommeren med

---

<sup>29</sup> Kravene er behandlet av Aall i «Retten til avgjørelse av et «tribunal» etter EMK artikkel 6» (2022) på s. 126–134. Antologien har vært en inspirasjonskilde for dette kapittelet. Strukturen i dette kapittelet er i stor grad sammenfallende med strukturen til Aall i det nevnte verket.

<sup>30</sup> Aall, «Retten til avgjørelse av et «tribunal» etter EMK artikkel 6» (2022), s. 127 note 9.

<sup>31</sup> *Mutu og Pechstein mot Sveits* [J], ECHR:2018:1002JUD004057510

<sup>32</sup> Dette er lagt til grunn i omfattende praksis fra EMD, gjerne med formuleringen «for the purposes of Article 6 § 1, a tribunal need not be a court of law integrated within the standard judicial machinery», se bl.a. *Xhoxhai. mot Albania* [J], ECHR:2021:0209JUD001522719 avsnitt 284 og *Rolf Gustafson mot Sverige* [J], ECHR:1997:0701JUD002319694 avsnitt 45.

<sup>33</sup> *Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island* [GC], ECHR:2020:1201JUD002637418

på å stadfeste straffedom mot klageren. Et sentralt spørsmål for EMD var om manglene ved oppnevningen medførte at domstolen ikke var «established by law», slik at EMK artikkel 6 var krenket. EMD kom til at artikkel 6 var krenket gjennom en vurdering i tre steg: For det første må bruddet med nasjonal lovgivning være *åpenbart*, deretter må et terskelkrav være møtt – bruddet må omhandle regler av vesentlig betydning for tilliten til domstolene – og endelig må de nasjonale domstolene ha *vurdert* det irregulære bruddet. Denne fremgangsmåten er senere opprettholdt av EMD.<sup>34</sup>

Terskelkravet som trekkes frem av EMD fremstår som å være det mest sentrale ved vurderingen av om organet er «established by law». Allerede i *Sramek mot Østerrike* (1984) var det spørsmål om regjeringens lokale nemnd i Innsbruck var et «tribunal» etter EMK artikkel 6.<sup>35</sup> I avsnitt 36 poengterte EMD at organets «function is to determine matters within its competence on the basis of rules of law, following proceedings conducted in a prescribed manner», noe som var tilstrekkelig for å anse organet som «established by law». I dette ligger at trivielle formfeil ikke i seg selv kan gjøre et organ ute av stand til å dømme i samsvar med artikkel 6.<sup>36</sup> Ifølge EMDs praksis må det altså være tale om svakheter ved organet som enten bidrar til å svekke tilliten til organets dømmende virksomhet, eller at organets «functions» ikke lenger gjør det mulig for organet å dømme i samsvar med nasjonal rett. Dette er kjernen i kravet om at organet må være «established by law».

## 3.2 Uavhengighet og upartiskhet

EMK artikkel 6 omtaler et «independent and impartial tribunal». At et organ må være uavhengig og upartisk for å kunne dømme i samsvar med kravene til rettferdig rettergang fremstår selvsagt. Ragna Aarli illustrerer at begrepene henger tett sammen ved å betegne kravene som «ulike uttrykk for *fravær av relasjoner*».<sup>37</sup> Begrepene omhandler organets institusjonelle krav, hvor det sentrale er å sikre fravær av illegitim påvirkning av organets dømmende virksomhet.<sup>38</sup> Den lovgivende makt har en sentral rolle i å sikre fravær av slikt press på organet. Av den grunn har EMD uttalt at uavhengighets- og upartiskhetsvilkåret må

---

<sup>34</sup> *Xero Flor w Polsche sp. z o. o. mot Polen* [J], ECHR:2021:0507JUD000490718

<sup>35</sup> *Sramek mot Østerrike* [P], ECHR:1984:1022JUD000879079

<sup>36</sup> Aall, «Retten til avgjørelse av et «tribunal» etter EMK artikkel 6» (2022), s. 127.

<sup>37</sup> Aarli, (2021) s. 204. (Forfatterens kursivering)

<sup>38</sup> Aarli (2021) på s. 205.

ses i et «very close interrelationship» med kravet til at organet må være «established by law», jf. *Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island* (2020), avsnitt 231.

I *Beg S.P.A. mot Italia* (2021) var det spørsmål om en voldgiftsdomstol (ACR) var tilstrekkelig uavhengig og upartisk.<sup>39</sup> Bakgrunnen for saken var at en av voldgiftsdommerne hadde forretningsmessige forbindelser med morselskapet til klagerens motpart. EMD oppsummerte grunnleggende betraktninger om uavhengighets- og upartiskhetsvilkåret i avsnitt 128 og 129:

*“128. As is well established in the Court’s case-law, in order to ascertain whether a tribunal can be considered “independent” for the purposes of Article 6 § 1, regard must be had, inter alia, to the manner of appointment of its members and their term of office, the existence of safeguards against outside pressures and the question whether it presents an appearance of independence [...] A tribunal or a tribunal’s member must be independent vis-à-vis the executive, Parliament, but also the parties. In order to determine whether a tribunal can be considered to be independent as required by Article 6, appearances may also be of importance [...].*

*129. Impartiality normally denotes the absence of prejudice or bias. According to the Court’s settled case-law, for the purposes of Article 6 § 1 the existence of impartiality must be determined according to a subjective test, that is, on the basis of the personal convictions and conduct of a particular judge, by ascertaining whether he showed any personal prejudice or partiality in a given case, and also according to an objective test, that is, whether the court offered, in particular through its composition, guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt about his impartiality [...].”*

I sitatet skisseres et analyseskjema med sentrale kriterier for hvorvidt vilkårene er oppfylt. For begge vilkår er både de objektive og subjektive forhold av sentral betydning. De subjektive forhold sikter til en vurdering av om organet eller dets medlemmer rent faktisk opptrer uavhengig eller upartisk. Den objektive siden knytter seg til hvordan situasjonen fremstår utad. Da de subjektive forholdene ofte må undersøkes i relasjon til den konkrete sak, er det den objektive delen som vil stå sentralt i denne oppgaven.

---

<sup>39</sup> *Beg S.P.A. mot Italia* [J], ECHR:2021:0520JUD000531211

Prosedyrene knyttet til medlemmers oppnevning og varighet i embetet er egnet som eksempel på tankegangen som ligger til grunn for de objektive vurderingene: Der det er tale om en kort tilsetningsperiode, særlig dersom medlemmet kan gjenoppnevnes, og forvaltningen selv avgjør hvem som skal oppnevnes, kan det tenkes at vedkommende medlem har føringer om å dømme i samsvar med forvaltningens syn for å bedre sine sjanser for gjenoppnevning.<sup>40</sup>

EMD poengterer at uavhengighetsvilkåret også gjelder overfor partene for organet, jf. sitatet ovenfor. Dette gjelder særlig organets (potensielle) strukturelle bånd til organer eller organisasjoner som er part i saken eller har partsinteresser i den. *Sramek mot Østerrike* (1984) illustrerer den flytende grensedragningen mellom vilkårene om uavhengighet og upartiskhet med hensyn til partsinteresser. Det var spørsmål om medlemmene ved regjeringens lokale klagenemnd for salg av fast eiendom var tilstrekkelig upartisk. Nemnda besto av syv medlemmer, hvorav tre var offentlige tjenestemenn. EMD hadde tidligere slått fast at upartiskvilkåret ikke står for fall dersom et organs medlemmer også er offentlige tjenestemenn, så lenge medlemmene oppfyller de øvrige kravene.<sup>41</sup> Det avgjørende for at EMD likevel konkluderte med krenkelse av artikkel 6, var at den ene offentlige tjenestepersonen var underordnet det organet som hadde påklaget vedtaket til den aktuelle nemnden. I den subjektive testen ble det slått fast at vedkommende tjenesteperson ikke hadde blitt utsatt for noe press, og hadde ikke dømt upartisk. EMD konstaterte krenkelse basert på den objektive testen:

*«Where, as in the present case, a tribunal's members include a person who is in a subordinate position, in terms of his duties and the organisation of his service, vis-à-vis one of the parties, litigants may entertain a legitimate doubt about that person's independence. Such a situation seriously affects the confidence which the courts must inspire in a democratic society [...].» (avsnitt 42)*

Vurderingen til EMD handler om det konkrete medlemmets *upartiskhet* overfor en av partene. Manglende oppfyllelse på det objektive planet bidrar imidlertid til at organet som helhet ikke fremstår *uavhengig*, jf. formuleringen «seriously affects the confidence which the courts must inspire in a democratic society».

---

<sup>40</sup> Aall, «Retten til avgjørelse av et «tribunal» etter EMK artikkel 6» (2022), s. 128.

<sup>41</sup> *Ringelsen mot Østerrike* [J], ECHR:1971:0716JUD000261465 avsnittene 95–97

Mange ikke-ordinære domstoler er satt sammen av både profesjonsdommere og juridisk kyndige dommere. Det var tilfellet i *Le Compte, van Leuven og de Meyere mot Belgia* (1981), hvor spørsmålet var om organene som behandlet disiplinærreaksjoner mot leger var uavhengige og upartiske.<sup>42</sup> Organene besto av like mange leger som juridisk kyndige dommere. Likevel slik at formannen – som var dommer – hadde dobbeltstemme. EMD kom til at den høye andelen profesjonsdommere «provides a definite assurance of impartiality», jf. avsnitt 58. Det ble ikke konstatert krenkelse av EMK artikkel 6. Et sentralt aspekt er likevel at yrkesdommerne ikke har, eller fremstår å ha, interesser som strider mot en av partenes. Dette var tilfellet i *Langborger mot Sverige* (1989), hvor organet Bostadsdomstolen var sammensatt av to juridisk kyndige dommere og to profesjonsdommere som var tilknyttet henholdsvis Fastighetsägarna og Hyresgästföreningen, og deretter utnevnt av regjeringen.<sup>43</sup> Disputten for Bostadsdomstolen var en husleiekonflikt mellom utleier og leietaker. Organisasjonene som profesjonsdommerne var tilknyttet hadde interesser som gikk på tvers av klagerens interesser. Selv om det ikke kunne påvises noen subjektiv upartiskhet, konkluderte EMD med krenkelse av EMK artikkel 6 basert på den objektive testen. Domstolen poengterte at klageren «legitimately [could] fear that the lay assessors had a common interest contrary to his own and therefore that the balance of interests [...] was liable to be upset when the court came to decide his own claim», jf. avsnitt 35.

### 3.3 Oppgaver og kompetanse

#### 3.3.1 Dømmende myndighet

Minstekravet hva gjelder organets oppgaver og kompetanse i relasjon til «tribunal»-kravene er at organet har dømmende myndighet. Dette følger av selve grunntanken bak et «tribunal».<sup>44</sup> At et organ har andre oppgaver enn kun dømmende, er i seg selv uproblematisk, jf. bl.a. *Campbell og Fell mot Storbritannia* (1984):<sup>45</sup> Organet (Board of Visitors) hadde ansvar for fengselets administrasjon og dets behandling av de innsatte. Det skulle behandle innsattes klager og anmodninger, rette fengselsdirektørens oppmerksomhet mot forhold som krevde

---

<sup>42</sup> *Le Compte, van Leuven og de Meyere mot Belgia* [P], ECHR:1981:0623JUD000687875

<sup>43</sup> *Langborger mot Sverige* [P], ECHR:1989:0622JUD001117984

<sup>44</sup> *Sramek mot Østerrike* (1984) avsnitt 36.

<sup>45</sup> *Campbell og Fell mot Storbritannia* [J], ECHR:1984:0628JUD000781977



det, rapportere om fengselets tilstand til innenriksdepartementet, samt undersøke og avgjøre disiplinærbrudd.<sup>46</sup> Til tross for de mange oppgavene til organet uttalte EMD:

*“It was not disputed in the present case that a Board of Visitors, when carrying out its adjudicatory tasks, is a "tribunal established by law". [...] Again, the word "tribunal" in Article 6 para. 1 (art. 6-1) is not necessarily to be understood as signifying a court of law of the classic kind, integrated within the standard judicial machinery of the country [...]”* (avsnitt 76).

At et organ kan være et «tribunal established by law» når det utfører sine dømmende oppgaver, til tross for at organet også har andre oppgaver, er et standpunkt EMD har stått fast ved i øvrige saker.<sup>47</sup> Det avgjørende er at dersom organet oppfyller de øvrige «tribunal»-kravene ved utførelsen av sin dømmende virksomhet, er det ikke av betydning at organet har andre oppgaver.

### 3.3.2 Prøvingsgrunnlag og -intensitet

Som vi allerede har sett, karakteriseres et «tribunal» etter EMK artikkel 6 «in the substantive sense of the term by its judicial function, that is to say, determining matters within its competence on the basis of legal rules and after proceedings conducted in a prescribed manner».<sup>48</sup> Gitt funksjonen om at organer skal avgjøre saker i samsvar med gjeldende rett, må organet ha adgang til å overprøve forvaltningens vedtak. Basert på denne tankegangen konstaterte EMD krenkelse av EMK artikkel 6 i *Sporrong og Lönnroth mot Sverige* (1982).<sup>49</sup> Tvisten gjaldt ekspropriasjon av klagernes eiendommer. Det var Stockholms byråd som fattet vedtaket. Ifølge nasjonal lovgivning kunne det ikke føres domstolskontroll med vedtak som grep inn i eiendomsretten. Dermed kunne klagernes sak «not be heard by a tribunal competent to determine all the aspects of the matter»,<sup>50</sup> noe som innebar en krenkelse av EMK artikkel 6. I lys av EMDs uttalelser, må et organ ha kompetanse til å overprøve vedtak fattet av forvaltningen for å oppfylle «tribunal»-kravene.

---

<sup>46</sup> *Campbell og Fell mot Storbritannia* (1984) avsnitt 33.

<sup>47</sup> *H mot Belgia* [P], ECHR:1987:1130JUD000895080; *Le Compte, van Leuven og de Meyere mot Belgia* (1981).

<sup>48</sup> *Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island* (2020) avsnitt 219.

<sup>49</sup> *Sporrong og Lönnroth mot Sverige* [P], ECHR:1982:0923JUD000715175

<sup>50</sup> *Ibid.* avsnitt 87.

I forlengelsen av denne tematikken, oppstår det spørsmål om i hvilken grad et organ kan være ilagt begrensninger i sin prøvingsadgang og -intensitet, uten å miste status som «tribunal». En gjennomgående formulering i EMDs praksis er at organet må ha «full jurisdiction».<sup>51</sup> Med dette menes at organet må ha kompetanse til å prøve både faktum og juss fullt ut. I utgangspunktet fremstår dette fornuftig. Likevel synes et slikt krav å være vanskelig å etterleve. At prøvingen skal være like inngående i straffesaker – hvor inngrepets styrke tilsier full prøvingskompetanse – som i forvaltningssaker – hvor mye er etterlatt til forvaltningens skjønnsutøvelse – kan by på utfordringer i lys av maktfordelingsprinsippet.

Nettopp av denne grunn har EMD myknet opp sin harde linje om «full jurisdiction» i saker hvor inngrepets styrke og sakens karakter ikke tilsier full prøving. I storkammerdommen *Al-Dulimi og Montana Management mot Sveits* (2016) var spørsmålet for EMD om en sveitsisk domstols beslutning om å avvise klagernes sak, var i strid med EMK artikkel 6.<sup>52</sup> Begrunnelsen for avvisningen var at det sveitsiske finansdepartementet hadde besluttet å inndra klagernes aktiva, i tråd med en resolusjon fra FNs sikkerhetsråd med tilhørende sanksjonsliste fra FN om hvem sanksjonene fra resolusjonen rettet seg mot. EMD uttalte at:

*«the principle of “full jurisdiction” has been qualified in a number of cases by the Court’s case-law, which has often interpreted it in a flexible manner, particularly in administrative law cases where the jurisdiction of the appellate court had been restricted on account of the technical nature of the dispute’s subject matter [...]»*  
(avsnitt 130).

EMD åpner opp for at fullstendig overprøving er mindre egnet i saksområder hvor tekniske og politiske avveininger er nødvendige.<sup>53</sup> I *Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal* (2018) uttalte EMD seg generelt om oppmykningen i et *obiter dictum*:<sup>54</sup>

*«the Court have acknowledged in their case-law that the requirement that a court or tribunal should have “full jurisdiction” will be satisfied where it is found that the judicial body in question has exercised “sufficient jurisdiction” or provided “sufficient review” in the proceedings before it [...] Thus, the requirement of full*

---

<sup>51</sup> *Argyrou mfl. mot Hellas* [J], ECHR:2009:0115JUD001046804 avsnittene 24–27; *Mutu og Pechstein mot Sveits* (2018) avsnitt 149; *Xhoxhai mot Albania* (2021) avsnittene 286 og 288.

<sup>52</sup> *Al-Dulimi og Montana Management mot Sveits* [GC], ECHR:2016:0621JUD000580908

<sup>53</sup> Til tross for dette kom EMD til at EMK artikkel 6 var krenket, blant annet fordi FN-systemet ikke kan tas til inntekt for å gjøre inngrep i retten til rettferdig rettergang, jf. særlig avsnittene 150–155.

<sup>54</sup> *Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal* [GC], ECHR:2018:1106JUD005539113 avsnitt 177.

*jurisdiction has been given an autonomous definition in the light of the object and purpose of the Convention, one that does not necessarily depend on the legal characterisation in domestic law.»*

Utgangspunktet om «full jurisdiction» står likevel sentralt i EMD-praksis også i saker mot forvaltningen. Særlig gjelder dette i saker om tvang og andre straffepregede forvaltningssanksjoner. Dette var tilfellet i nettopp *Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal* (2018) hvor EMD konstaterte krenkelse av EMK artikkel 6 blant annet fordi organet ikke kunne prøve grunnlaget for vedtaket om disiplinærreaksjon mot en dommer fullt ut. EMDs begrunnelse bygger på at slike vedtak har en klar pønalt karakter, dermed har både inngrepsstyrken og karakteren flere likheter med alminnelige straffesaker.<sup>55</sup>

## 3.4 Krav til avgjørelsen

### 3.4.1 Begrunnet og bindende

Et spørsmål som ofte oppstår i EMDs praksis er hvorvidt organets begrunnelse er tilstrekkelig.<sup>56</sup> Forutsetningen for at dette spørsmålet oppstår, ligger i at et «tribunal» etter EMK artikkel 6 må ha kompetansen til å avsi bindende avgjørelser. EMD formulerte denne grunntanken som at «a power of decision is inherent in the very notion of "tribunal" within the meaning of the Convention» i *Bentham mot Nederland* (1985) avsnitt 40.<sup>57</sup> Organet hadde en rådgivende funksjon som senere ga grunnlag for avgjørelser i tilsvarende saker. Dette var imidlertid ikke tilstrekkelig, da organet ikke hadde avgjørelseskompetanse i det aktuelle tilfellet. Tilsvarende kom EMD til at organet ICJ ikke kunne anses som et «tribunal» i *Loquifer mot Belgia* (2021).<sup>58</sup> Etter nasjonal lovgivning var ICJ et administrativt organ, og det hadde ikke avgjørelsesmyndighet i den konkrete saken. I avsnitt 55 understreket EMD sitt standpunkt om at et «tribunal» kjennetegnes av sin kompetanse til å avgjøre enhver sak som faller innenfor sitt kompetanseområde basert på gjeldende rett og rettslige normer og gjennom en organisert prosess.

---

<sup>55</sup> Her er det en klar sammenheng til EMDs mer inngående prøving av rettergangen ved saker som gjelder en «criminal charge», jf. EMK artikkel 6 andre og tredje ledd.

<sup>56</sup> *H mot Belgia* (1987); *Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal* (2018)

<sup>57</sup> *Bentham mot Nederland* [P], ECHR:1985:1023JUD000884880

<sup>58</sup> *Loquifer mot Belgia* [J], ECHR:2021:0720JUD007908913

I denne forlengelse kan det tenkes spørsmål knyttet til hvilken form avgjørelsen må ha for å tilfredsstillende kravet nedfelt i *Bentham mot Nederland* (1985). Her er *Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal* (2018) oppklarende, hvor EMD slo fast at det er fleksible krav mht. avgjørelsens form, og at stadfestelse, opphevelse og ny realitetsavgjørelse alle kan aksepteres.<sup>59</sup>

Dermed står en igjen med spørsmålet om hva som skal til for at en begrunnelse er tilstrekkelig. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal* (2018) handlet om en portugisisk dommer som ble suspendert fra sitt virke som dommer i 420 dager, som følge av tre disiplinærsanksjoner. Begge de to hovedspørsmålene for EMD gjaldt EMK artikkel 6. Det første spørsmålet var om behandlingen ved organet «Conselho Superior da Magistratura» tilfredsstilte kravene til rettferdig rettergang. Det andre hovedspørsmålet var om behandlingen i Høyesteretts avdeling var tilstrekkelig uavhengig og upartisk, som følge av at lederen av «Conselho Superior da Magistratura» også var president i Høyesterett. I forbindelse med sistnevnte hovedspørsmål foretok EMD en gjennomgang av hvilke krav som stilles til begrunnelse av et «tribunal».<sup>60</sup> EMD konstaterer at det avgjørende er en konkret helhetsvurdering av om saken er tilstrekkelig opplyst i den foreliggende sak.<sup>61</sup> I tillegg til dette relativt lite håndfaste prinsippet, stilte EMD opp visse minstekrav: Organet må klargjøre grunnlaget for sin avgjørelse på en tydelig måte, og partene må forvente et spesifikt og uttrykkelig svar på de anførsler som er avgjørende for sakens utfall.<sup>62</sup> Det er imidlertid ikke påkrevd at organet må behandle ethvert argument detaljert.<sup>63</sup>

### 3.4.2 Innen rimelig tid

I utgangspunktet er kravet om at saken må avgjøres innen «a reasonable time» en saksspesifikk rettighet etter EMK artikkel 6. EMD-praksis viser at anførsler knyttet til kravet ofte reiser spørsmål om det samlede tidsforløpet i en konkret sak krenker bestemmelsen. Vurderingstemaene som er klargjort i EMDs praksis retter seg derfor i stor grad mot nettopp saksbehandlingstiden i den konkrete sak.<sup>64</sup> Et utslag av sikringsplikten i EMK artikkel 1 tilsier

---

<sup>59</sup> *Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal* (2018) avsnitt 184, med videre henvisninger.

<sup>60</sup> *Ibid.* avsnittene 176–186.

<sup>61</sup> *Ibid.* avsnitt 181.

<sup>62</sup> *Ibid.* avsnitt 185.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Vurderingstemaene inkluderer bl.a. sakens kompleksitet, adferden til både klageren og øvrige administrative myndigheter, og sakens betydning for klageren, se bl.a. sammendraget av rettspraksis i *Bielinski mot Polen* [J], ECHR:2022:0721JUD004876219 avsnittene 42–44.

likevel at medlemsstatene plikter å legge til rette for at organiseringen av rettssystemet muliggjør en saksbehandlingstid som tilfredsstillende kravet om endelig avgjørelse innen rimelig tid, jf. bl.a. storkammerdommen *Comingersol S.A. mot Portugal* (2000),<sup>65</sup> hvor EMD uttalte at:

*«it is for the Contracting States to organise their judicial system in such a way that their courts are able to guarantee everyone the right to obtain a final decision on disputes concerning civil rights and obligations within a reasonable time»* (avsnitt 24).

Dersom Norges system – med etterfølgende domstolsbehandling av forvaltningsvedtak stadfestet av nemnder – samlet sett ikke tilfredsstillende rimelig tid-kravet, kan det få innvirkning på hvorvidt et organ kan karakteriseres som et «tribunal» i EMK artikkel 6' forstand. Særlig aktuelt i den forbindelse er relativt stramme klage- og søksmålsfrister for den aktuelle nemnden. Et annet tiltak er en forenkling av prosessen, for eksempel at nemnden erstatter tingretten og at lagmannsretten dermed blir førsteinstans for de ordinære domstolene.<sup>66</sup>

### 3.5 Offentlig behandling

Konvensjonsteksten i artikkel 6 slår fast at «[j]udgment shall be pronounced publicly». Til tross for at kravet om offentlighet etter sin ordlyd kun gjelder kunngjøring av dommen, har EMDs praksis konsekvent opprettholdt at kravet også omfatter offentlige rettsmøter, jf. *Straume mot Latvia* (2022) avsnitt 124, hvor EMD uttaler at «the holding of court hearings in public constitutes a fundamental principle that is enshrined in paragraph 1 of Article 6.»<sup>67</sup> Det kan imidlertid gjøres unntak i den klare hovedregelen om retten til offentlig behandling. Unntak må begrunnes i «interests of morals, public order or national security in a democratic society» eller dersom «interests of juveniles or the protection of the private life of the parties» krever det, jf. artikkel 6 første ledd andre setning.

EMD har i en rekke saker illustrert hvor inngående domstolen vurderer begrunnelsen for å gjøre unntak i kravet til offentlighet. I *Moser mot Østerrike* (2006) var det blant annet spørsmål om klagers rettigheter etter artikkel 6 var krenket som følge av at saken om

---

<sup>65</sup> *Comingersoll S.A. mot Portugal* [GC], ECHR:2000:0406JUD003538297

<sup>66</sup> Aall, «Retten til avgjørelse av et «tribunal» etter EMK artikkel 6» (2022), s. 132.

<sup>67</sup> *Straume mot Latvia* [J], ECHR:2022:0602JUD005940214

omsorgsovertakelse ikke var offentlig, samt at klageren ikke hadde hatt anledning til å kommentere motpartens argumenter.<sup>68</sup> I slike saker står ofte vern av privatliv sterkt. Likevel poengterte EMD at unntak fra kravet om offentlighet må vurderes konkret og grundig. I saken var loven taus om offentlighetskravet og «the courts simply followed a long-established practice to hold hearings in camera without considering the special features of the case», jf. avsnitt 97. Følgelig var ikke unntaket velbegrunnet og EMK artikkel 6 var krenket.<sup>69</sup>

Videre må det tas stilling til hva offentlighetskravets innhold er. I *Straume mot Latvia* (2022) poengterte EMD at hensikten med kravet til offentlig innsyn i tvisten er å beskytte partene «against the administration of justice in secret with no public scrutiny», jf. avsnitt 124. EMD uttalte videre at utgangspunktet om offentlig innsyn bidrar til å ivareta hovedpoenget om en rettfærdig rettergang i EMK artikkel 6.

Til tross for de klare utgangspunktene som understreker viktigheten av en offentlig høring, er ikke denne retten et absolutt krav innbakt i kravet til offentlighet. Det ble understreket i bl.a. *De Tommaso mot Italia* (2017).<sup>70</sup> Saken gjaldt i utgangspunktet forebyggende tiltak i form av styrket oppfølging fra politiet og husarrest mot klageren. Et av spørsmålene var om EMK artikkel 6 var krenket som følge av manglende offentlighet ved domstolsbehandlingen. EMD konstaterte krenkelse på dette punkt. I avsnitt 163 fastslo EMD noen utgangspunkter mht. vurderingen av offentlighetskravet:

*«The Court reiterates that while a public hearing constitutes a fundamental principle enshrined in Article 6 § 1, the obligation to hold such a hearing is not absolute since the circumstances that may justify dispensing with a hearing will essentially depend on the nature of the issues to be determined by the domestic courts.»*

Situasjonen er altså at kravet til offentlighet i sin kjerne skal bidra til å sikre en rettfærdig rettergang i et «tribunal». Dette skal etter hovedregelen sikres ved bruk av offentlige høringer, men her finnes det unntak. Spørsmålet om når unntak fra regelen om offentlige høringer kan aksepteres ble klargjort allerede i *Axen mot Tyskland* (1983):<sup>71</sup> Det avgjørende for om et organs saksbehandling er tilfredsstillende i lys av offentlighetskravet, er en helhetsvurdering

---

<sup>68</sup> *Moser mot Østerrike* [J], ECHR:2006:0921JUD001264302

<sup>69</sup> EMD har holdt fast ved den strenge prøvingen av nasjonale organers begrunnelser for unntak i flere saker, bl.a. i *Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal* (2018); *Le Compte, van Leuven og de Meyere mot Belgia* (1981); *Albert og Le Compte mot Belgia* (1983).

<sup>70</sup> *De Tommaso mot Italia* [GC], ECHR:2017:0223JUD004339509

<sup>71</sup> *Axen mot Tyskland* [P], ECHR:1983:1208JUD000827378

av om saksbehandlingen ivaretar hovedmålet om en rettferdig rettergang.<sup>72</sup> Dermed kan også skriftlig behandling aksepteres.<sup>73</sup>

Den mest sentrale parameteren for vurderingen av om rettergangen er rettferdig, er om partenes rett til kontradiksjon er ivaretatt. I mange sakstyper er muntlighet en helt avgjørende komponent for å sikre at partene har sin kontradiksjonsrett i behold. Av den grunn har EMD uttalt at en part må – på ett eller annet tidspunkt i saksgangen – ha adgang til en «oral hearing».<sup>74</sup> I norsk sammenheng vil dette kravet sjeldent være problematisk,<sup>75</sup> fordi ethvert rettskrav formelt kan bringes inn for de alminnelige domstolene; I de alminnelige domstolene skjer rettsmøter muntlig, jf. domstoloven § 122, jf. tvisteloven § 13-1 andre ledd.

Med oppgavens utgangspunkt fra kapittel 1 i mente – om at det norske systemet synes å bygge på en tanke om at nemndene til en viss grad skal avlaste de ordinære domstolene – vil skriftlighet i nemndene være en svakhet i relasjon til offentlighetskravet. En slik svakhet vil imidlertid ikke være avgjørende så lenge saksbehandlingen i nemndene ivaretar partenes rett til kontradiksjon i samsvar med siktemålet om en rettferdig rettergang.

### 3.6 Oppsummering av kravene og veien videre

Redegjørelsen av «tribunal»-kravene så langt i kapittel 3 står på egne ben. Hensikten med dette underkapittelet er å løfte frem noen hovedtrekk ved vurderingen av om et organ er – eller ikke er – et «tribunal» etter EMK artikkel 6. Nødvendigheten av dette underkapittelet øker som følge av at når EMD vurderer hvorvidt et organ er et «tribunal», er det i sammenheng med en konkret sak. For å få et bedre bilde av helheten, kan det derfor være hensiktsmessig å løfte blikket litt.

Noen av kravene er nemlig mer grunnleggende enn andre. Lovfesting er helt elementært. Dersom et organ ikke er opprettet ved lov, kan det ikke ivareta rollen som en del av den dømmende makt i en fungerende rettsstat. Det samme gjelder for organets uavhengighet og upartiskhet. Organets selvstendighet og kompetanse til å avgjøre saker uten påvirkning fra andre er en helt grunnleggende del av retten til en rettferdig rettergang. Partenes rett til

---

<sup>72</sup> Ibid. avsnitt 28

<sup>73</sup> *Miller mot Sverige* [J], ECHR:2005:0208JUD005585300 avsnitt 30.

<sup>74</sup> *Göç mot Tyrkia* [GC], ECHR:2002:0711JUD003659097 avsnitt 47; *Selmani mfl. mot den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia* [J], ECHR:2017:0209JUD006725914 avsnittene 37–39.

<sup>75</sup> Aall, «Retten til avgjørelse av et «tribunal» etter EMK artikkel 6» (2022), s. 132

kontradiksjon – eller «offentlighet» – er den siste grunnleggende egenskapen et organ må ha for å kunne dømme i samsvar med EMK artikkel 6.

I de påfølgende kapitlene skal vi se nærmere på hvorvidt tre ulike norske organer oppfyller «tribunal»-kravene. For å få en god forståelse av de respektive organenes rettslige regulering, vil det være nyttig å sammenligne organene med de norske alminnelige domstolene. Det er ingen tvil om at våre alminnelige domstoler oppfyller EMKs «tribunal»-krav: Kravene som stilles til de alminnelige domstolene i norsk lovgivning er strengere enn hva EMK artikkel 6 krever. Det er derfor ikke et siktemål i seg selv at organene vi skal se på er regulert på samme måte som de alminnelige domstolene. Likevel vil domstolene fungere som et nyttig referansepunkt i vurderingen av hvorvidt organene oppfyller «tribunal»-kravene.



# 4 Trygderetten

## 4.1 Kort om Trygderetten

Trygderetten er et forvaltningsorgan underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Den behandler anker over vedtak om trygdeytelser og velferdstjenester. Etter trygderettsloven § 37 gjelder ikke forvaltningsloven ved behandling av saker etter loven.<sup>76</sup> Trygderetten er ikke en del av NAV-systemet, men et klart flertall av sakene stammer fra Nav Klageinstans.<sup>77</sup>

Trygderettens kjennelser er bindende for partene. Avgjørelsene kan overprøves av de alminnelige domstolene ved stevning for lagmannsretten. I slike tilfeller går det organet som fattet vedtaket Trygderetten behandlet (som regel NAV Klageinstans), inn som part for lagmannsretten.

Avgjørelsene som fattes av Trygderetten, er først og fremst svært betydningsfulle for den private part avgjørelsen retter seg mot. Kjennelsene kan også ha en retningsgivende funksjon for de organer som ligger under Trygderettens jurisdiksjon. Sagt med andre ord kan altså Trygderettens avgjørelser benyttes som rettskilde på saksområdet.

Trygderettens posisjon på trygde- og pensjonsrettens område er svært likt en domstol. En sentral forskjell mellom Trygderetten og de alminnelige domstolene, er at Trygderetten har kompetanse til å prøve alle sider av saken på forvaltningsrettens område. Alminnelige domstoler kan som kjent ikke overprøve forvaltningens skjønnsutøvelse, men gjennom sin posisjon som et forvaltningsorgan, har Trygderetten denne kompetansen.

## 4.2 Oppfyller Trygderetten «tribunal»-kravene?

### 4.2.1 Lov, uavhengighet og upartiskhet

Trygderetten er opprettet ved trygderettsloven § 1. Bestemmelsens første ledd slår fast at loven «skal legge til rette for en betryggende, rask og tillitskapende behandling av trygde- og

---

<sup>76</sup> Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten; Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

<sup>77</sup> Trygderettens årsrapport (2022), s. 23.

pensjonstvister av en uavhengig og upartisk Trygderett». Kravet om at organet må være «established by law» er derfor møtt.

Organets uavhengighet og upartiskhet er knesatt i trygderettsloven § 1. I forarbeidene adresseres viktigheten av å organisere Trygderetten i samsvar med EMK artikkel 6.<sup>78</sup> Likevel blir det ikke redegjort for *hvordan* dette skal skje, foruten å kort benevne hvilke krav EMD har oppstilt. Til tross for denne litt sparsommelige vurderingen i forarbeidene, tas det til orde for at Trygderetten er en «domstol» etter EMK artikkel 6.<sup>79</sup>

Som vi har sett i kapittel 3.2 ovenfor, er det sentralt at organet ikke kan være underlagt andre organers instruksjonsmyndighet for å ivareta kravet til uavhengighet. Det er derfor betryggende at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke kan instruere Trygderetten.<sup>80</sup> Rettens medlemmer og utnevning av disse er regulert i trygderettsloven § 3. De fleste medlemmene er faste, og utnevnes av Kongen, jf. § 3 første og andre ledd. En slik ordning bidrar til å styrke Trygderettens status som «tribunal». Trygderettens leder tilsetter rettsfullmektiger på åremål for tre år, med mulighet for to års forlengelse, jf. § 3 fjerde ledd. En slik ordning kan være problematisk sett i lys av den objektive testen nedfelt i blant annet *Beg S.P.A. mot Italia*.<sup>81</sup> Muligheten for forlengelse av åremålsperioden bidrar til at upartiskheten til rettsfullmektigene kan trekkes i tvil i grunnperioden, nettopp fordi det kan tenkes at de ønsker å dømme i samsvar med Trygderettens leders oppfatning. At Trygderetten organisatorisk er et uavhengig og upartisk organ etter lov – der Trygderettens leder utnevnes av Kongen – tilsier i utgangspunktet at Trygderettens leder neppe vil ha en preferanse knyttet til rettsfullmektigenes dømmende virksomhet. Likevel gir denne situasjonen en illustrasjon på at Trygderetten kan utsettes for press fra Kongen. Etter Grunnloven § 3 er Kongen formelt ansvarlig for både Trygderetten og NAV Klageinstans. En slik regulering kan vanskelig danne grobunn for organer fullstendig avskåret fra politisk press.

Adgangen for gjenoppnevning av rettsfullmektiger kan potensielt ha innvirkning på Trygderettens status som uavhengig organ. Det synliggjøres av et sideblikk til utnevningssprosessen for dommere ved de alminnelige domstolene: Dommerne utnevnes av Kongen i statsråd, men etter innstilling fra Innstillingsrådet for dommere, jf. domstoloven §

---

<sup>78</sup> Prop. 139 L (2014–2015) s. 21–23.

<sup>79</sup> Ibid. Merk for øvrig at også forarbeidene benytter det upresise begrepet «domstol», sml. kapittel 2.2.

<sup>80</sup> Instruks om virksomhets- og økonomistyring av Trygderetten (2022) s. 3.

<sup>81</sup> Kapittel 3.2 ovenfor.

55 b. Innstillingsrådet er et frittstående organ utenfor Justisdepartementet.<sup>82</sup> Ordningen bidrar til å sikre domstolenes uavhengighet i utnevnesprosessen.<sup>83</sup> Utnevnesmåten for Trygderettens medlemmer har utvilsomt mindre garantier mot politisk påvirkning enn hva som er tilfellet for utnevnesmåten av dommere for de ordinære domstolene. Det medfører ikke i seg selv at utnevnesmåten i Trygderetten ikke tilfredsstiller kravene til uavhengighet i EMK artikkel 6; Som vi allerede har sett i kapittel 3.6 ovenfor, er ikke prosessene for de ordinære domstolene i seg selv et siktemål. Sammenligningen bidrar imidlertid til med å rette søkelyset mot *potensielle* utfordringer i nemndene.

Organisatorisk er Trygderetten uavhengig av organene som er part i ankesakene. Et uttalt mål er likevel at Trygderetten «gjennom sitt arbeid [skal] styrke ankemotpartenes rettsforståelse og sikre likere praksis».<sup>84</sup> Dette skjer dels gjennom rettsavklaring i Trygderettens kjennelser, og dels gjennom dialog med ankemotparten.<sup>85</sup> Dialogen mellom Trygderetten og ankemotpartene kan prinsipielt trekke Trygderettens uavhengighet i tvil. Dette blir særlig aktualisert fordi et så stort flertall av sakene for Trygderetten stammer fra én ankemotpart – NAV Klageinstans. Dersom det blir tett dialog mellom de to organene, kan det påvirke den objektive uavhengigheten til Trygderetten. Nettopp av denne grunn er det poengtert at «[d]ialogen skal likevel være på et slikt nivå at Trygderettens uavhengige stilling ikke kan trekkes i tvil.»<sup>86</sup>

Uttalelsene er i seg selv betryggende. Likevel er uttalelsene hentet fra en instruks fra departementet. Tilstedeværelsen av instruks og tildelingsbrev muliggjør departementets generelle styring av Trygderetten. Siden Trygderettens kjennelser kan få betydning for departementet, som også styrer NAV Klageinstans, vil det være teoretisk mulig for departementet å gi generelle føringer om saksbehandlingen i Trygderetten gjennom tildelingsbrev og instruks som blidgjør departementets siktemål. På et mer reelt plan er departementets instruksjonsadgang helt nødvendig for å ivareta rettssikkerhetsgarantier, for eksempel ved å tildele økte midler med siktemål om å få ned gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

---

<sup>82</sup> NOU 2020: 11 s. 106.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Instruks om virksomhets- og økonomistyring av Trygderetten (2022), s. 3–4.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

Som de foregående avsnittene viser, er det visse punkter som potensielt kan ha innvirkning på Trygderettens status som uavhengig organ. Dette gir imidlertid neppe grunnlag for å konkludere med at Trygderetten ikke er tilstrekkelig uavhengig etter EMK artikkel 6. Hensikten med å trekke frem disse utfordringene, er å belyse at det er vanskelig å sikre uavhengigheten til et forvaltningsorgan. Tross utfordringene, synes Trygderettens uavhengighet å være godt forankret i lov.

#### **4.2.2 Oppgaver og kompetanse**

Det følger av trygderettsloven § 20 første ledd at «[r]etten kan prøve alle sider av saken og selv treffe realitetsavgjørelse». Bestemmelsens ordlyd tilsier at Trygderettens kompetanse ikke er ilagt noen begrensninger. Av forarbeidene fremgår det at retten kan prøve «rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie forvaltningsskjønn. Det er således ingen begrensninger i prøvingsadgangen, og retten kan selv fatte materielle vedtak. Trygderettsloven angir en positiv begrensning i hvilke vedtak som kan prøves for Trygderetten i § 2. Kun vedtak som gjelder «individuelle rettigheter og plikter» etter nærmere opplistede lover kan behandles av Trygderetten. En slik beskjæring av rettens saklige virkeområde er ikke i konflikt med kravene som følger av EMK artikkel 6. «Tribunal»-kravene som gjelder organets dømmende virksomhet, samt prøvingsgrunnlag og -intensitet er derfor godt ivaretatt gjennom bestemmelsen.

#### **4.2.3 Krav til avgjørelsen**

De avgjørelser som gjelder sakens tvistegjenstand for Trygderetten, kalles kjennelser, jf. trygderettsloven § 21 første ledd.<sup>87</sup> I bestemmelsens andre ledd reguleres kjennelsenes begrunnelseskrav. Det følger at «[k]jennelser skal begrunnes som dommer». Dette er nærmere beskrevet som at «saksframstillingen og redegjørelsen for påstandsgrunnlagene [som] beskrive[r] det rettsforhold som er tvistegjenstand, sakens bakgrunn og partenes rettslige og faktiske anførsler så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen» skal fremgå av kjennelsen, jf. trygderettsloven § 21 andre ledd andre setning. Særlig sentralt er det at

---

<sup>87</sup> Terminologien her kan fremstå forvirrende, fordi den avviker fra terminologien fra domstolene. Der domstolene fatter ny realitetsavgjørelse ved dom, fatter Trygderetten ny realitetsavgjørelse ved kjennelse. Kjennelse benyttes i de alminnelige domstolene som prosessledende avgjørelser, se tvisteloven § 19 (2) om kjennelser og (3) om beslutninger. Slike avgjørelser om saksbehandlingen kalles beslutninger når de avses av Trygderetten, jf. trygderettsloven § 23. Terminologien henger sammen med at Trygderetten ikke er en formell domstol, og derfor ikke kan avsi dom.

partenes anførsler skal trekkes frem dersom de bidrar til å forklare avgjørelsen, jf. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal* (2018) avsnitt 185.<sup>88</sup> Trygderettsloven § 21 andre ledd slår videre fast at tvisteloven § 19-6 gjelder tilsvarende så langt den passer. Regelen det vises til i tvisteloven regulerer kravene som stilles til de alminnelige domstolenes domsavsigelser. De to bestemmelsene er i stor grad sammenfallende. Henvisningen til tvisteloven er betryggende, fordi det bidrar til å likestille Trygderettens kjennelser med dommer avsagt av formelle domstoler. De krav som stilles til Trygderettens begrunnelser samsvarer godt med kravene som ligger i «tribunal»-begrepet i EMK artikkel 6.

Der Trygderetten «finner det klart at anken ikke kan føre fram, og avgjørelsen antas ikke å få betydning utenfor den foreliggende sak», gjelder ikke kravene i trygderettsloven § 21 andre ledd, jf. tredje ledd. I slike tilfeller er det tilstrekkelig at kjennelsen «inneholder en kort beskrivelse av hva saken gjelder og en redegjørelse for de momenter som retten har lagt avgjørende vekt på». Det er ingen tvil om at loven legger opp til en forenklet begrunnelse i saker hvor konklusjonen anses åpenbar av Trygderetten. Både lagmannsretten og Høyesterett har tilsvarende ordninger der en sak åpenbart ikke kan føre fram, eller ikke har betydning utover foreliggende sak.<sup>89</sup> Adgangen til forenklet begrunnelse er også viktig for å ivareta kravet til hurtig saksavvikling. Ordningen er derfor ikke i strid med «tribunal»-kravene.

#### 4.2.4 Rimelig tid

Trygderettsloven § 1 understreker at et av formålene med loven – og dermed saksbehandlingen i Trygderetten – er å legge til rette for en «rask» behandling av tvister innenfor rettens kompetanseområde. Det er tillitvekkende at siktemålet om en hurtig saksavvikling er lovfestet. Likevel har kravet vist seg problematisk i praksis. I NOU 2023: 11 er det pekt på flere problemer tilknyttet saksbehandlingstiden i trygdesystemet. Ett av problemene er at det er svært mange saker som ligger til behandling i Trygderetten. Det skyldes blant annet at det er både enkelt og billig å få sin sak overprøvd av Trygderetten.<sup>90</sup> Konsekvensen er at den samlede saksbehandlingstiden blir lang. Problemet er forsøkt imøtegått ved å øke driftsbevilgningene for 2022 med 8 millioner kroner.<sup>91</sup> De økte midlene

---

<sup>88</sup> Kapittel 4.3.1 ovenfor.

<sup>89</sup> Tvisteloven § 29-13 andre ledd (lagmannsretten), tvisteloven § 30-5 (Høyesterett).

<sup>90</sup> NOU 2023: 11 s. 15.

<sup>91</sup> Tildelingsbrev til Trygderetten (2022), s. 2.

ble benyttet til å rekruttere til sammen 14 nye rettsmedlemmer og -fullmektiger i Trygderetten.<sup>92</sup>

Et annet problem handler om den totale klage- og ankeadgangen på trygderettens område. Etter en gjennomgang av ankereglene, fant utvalget i NOU 2023:11 ut at én og samme sak kan prøves av inntil fem forvaltningsinstanser før den ender opp i de ordinære domstolene.<sup>93</sup> I seg selv er det prosessdrivende at såpass mange instanser vurderer samme sak. Særlig problematisk blir dette der Trygderetten – som siste instans i forvaltningen – velger å sende saken tilbake til førsteinstansen for ny behandling, fremfor å selv fatte ny realitetsavgjørelse. En slik henvisning til førsteinstansen vil bidra til hurtig saksavvikling i Trygderetten, noe som isolert kan fremstå positivt for Trygderettens status som «tribunal». Likevel vil det samlede tidsforløp før endelig avgjørelse foreligge øke. Dette illustrerer kompleksiteten som ligger i kravet til rimelig tid: Dersom Trygderetten utelukkende skulle sende saker til ny behandling i førsteinstansen, vil saksbehandlingstiden i Trygderetten bli kort – og dermed isolert oppfylle «tribunal»-kravet. En slik praksis bør imidlertid tale i Trygderettens disfavør – det totale tidsforløpet vil øke.

Det er vanskelig å si noe generelt om saksbehandlingstiden for avgjørelser i Trygderetten er i strid med kravet etter EMK artikkel 6. Det vil avhenge av de konkrete forhold i den spesifikke sak. Likevel er det grunn til å fremheve at dagens ordning *står i fare for* å komme i strid med kravet til endelig avgjørelse innen rimelig tid. I den anledning er det betryggende at lovgiver har bestilt den nevnte NOU 2023: 11 – det er et tegn på at lovgiver er klar over problematikken. Tiden vil vise om (noen av) de tiltakene utvalget har foreslått, vil realiseres.

#### **4.2.5 Offentlighet**

Hovedregelen ved ankebehandling for Trygderetten er at tvisten behandles «på grunnlag av den skriftlige framstillingen som partene har gitt, og sakens øvrige opplysninger, slik de foreligger når retten avgjør saken», jf. trygderettsloven § 19 første ledd. Det er kun «hvis særlige grunner taler for det» at Trygderetten holder rettsmøte, jf. § 19 andre ledd.

---

<sup>92</sup> Trygderettens Årsrapport (2022), s. 8

<sup>93</sup> NOU 2023: 11 s. 15.

Utgangspunktet både rettslig og praktisk er at behandlingen foregår skriftlig: Antallet ankesaker som gis muntlig behandling kan år om annet telles på en hånd.<sup>94</sup>

Som vi har sett i kapittel 3.5 ovenfor, kan et organ tilfredsstillende kravet offentlig behandling også ved skriftlighet. Det sentrale er om partenes kontradiksjonsrett er i behold.

Trygderettsloven stiller strenge krav på dette punkt. Allerede i formålsparagrafen i § 1 andre ledd fremgår det at Trygderetten skal «sørge for at bevisførselen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag» og at partene skal «få innsyn i og mulighet for å imøtegå motpartens argumentasjon og bevis». Partenes kontradiksjonsrett synes med dette å være godt sikret ved trygderettsloven. Trygderetten møter kravet til offentlig behandling for et «tribunal» etter EMK artikkel 6.

### 4.3 Konklusjon

Det er visse forskjeller mellom reguleringen i de alminnelige domstolene og i Trygderetten. Trygderettens regulering fremstår likevel å være i samsvar med «tribunal»-kravene i EMK artikkel 6. Særlig Trygderettens uavhengighet og partenes rett til kontradiksjon er godt ivaretatt. Det er vanskelig å se for seg at disse egenskapene kan sikres bedre, uten å formelt innlemme Trygderetten i det alminnelige domstolsystemet. Trygderettens største utfordring i relasjon til «tribunal»-kravet i EMK artikkel, knytter seg til endelig avgjørelse innen rimelig tid. EMD-praksis gir imidlertid ikke grunnlag for å si at generelt lang saksbehandlingstid ved et organ fratrar organets status som «tribunal». Momentet inngår i en helhetsvurdering av hvorvidt organet fremstår å være et «tribunal». Når øvrige momenter er tilfredsstillende i lys av EMK artikkel 6, blir den lange saksbehandlingstiden i Trygderetten kun et punkt hvor det *kan* forekomme krenkelse i en spesifikk sak for EMD. Trygderetten er et «tribunal» etter EMK artikkel 6.

---

<sup>94</sup> Trygderetten gjennomførte en muntlig saksbehandling i 2022, jf. Trygderettens årsrapport (2022) s. 22, og null i 2021, jf. Trygderettens årsrapport (2021) s. 22.

# 5 Utlendingsnemnda

## 5.1 Kort om Utlendingsnemnda

Utlendingsnemnda er organisert under Justis- og beredskapsdepartementet, og behandler i hovedsak utlendings- og statsborgersaker. Alle vedtak som behandles av Utlendingsnemnda er først behandlet av Utlendingsdirektoratet. Vedtakene fattet av Utlendingsnemnda er bindende for partene, men kan overprøves av de alminnelige domstolene ved stevning for tingrettene. I så tilfelle går utlendingsnemnda selv inn som part for tingrettene.

Det er grunn til å poengtere at Høyesterett i Rt-2012-1985 (*Lengeværende barn I*) uttalte at Utlendingsnemnda er en «domstol etter EMKs system».<sup>95</sup> Spørsmålet i saken var om Utlendingsnemndas avslag på søknad om asyl og opphold i Norge for en iransk familie, var gyldig. Det sentrale vurderingstemaet var om det er opplysningene på vedtaks- eller domstidspunktet som skal legges til grunn for vedtaket. Uttalelsen om at Utlendingsnemnda er en «domstol» etter EMK artikkel 6, er derfor et *obiter dictum*. Høyesteretts standpunkt gir en klar indikasjon på hvordan det norske rettssamfunn ser på Utlendingsnemnda. EMKs «tribunal»-begrep er imidlertid autonomt: Den nasjonale forståelsen er derfor av mindre betydning for spørsmålet i dette kapittelet. Formålet med dette kapittelet er å foreta en mer inngående vurdering av om Utlendingsnemnda oppfyller «tribunal»-kravene.

## 5.2 Oppfyller Utlendingsnemnda «tribunal»-kravene?

### 5.2.1 Lov, uavhengighet og upartiskhet

Utlendingsnemnda er opprettet ved lov, jf. utlendingsloven § 77 første ledd.<sup>96</sup> Her er også organets uavhengighet fremhevet. Utlendingsnemndas uavhengighet er koblet til reguleringen av departementets instruksjonsmyndighet over det. Utlendingsloven § 76 andre ledd slår fast at:

---

<sup>95</sup> Dommens avsnitt 88. Begrepet «domstol» i relasjon til EMK artikkel 6 er misvisende, men har antakelig sammenheng med at den norske konvensjonsteksten oversetter «tribunal» til «domstol». Se kapittel 2 for en mer inngående redegjørelse av forholdet mellom «domstol» og «tribunal».

<sup>96</sup> Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.



*«Departementets alminnelige instruksjonsadgang gir ikke adgang til å instruere om avgjørelsen av enkeltsaker. Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse i andre saker enn saker om returtilskudd etter § 90 a. Departementet kan instruere om prioritering av saker.»*

Det er betryggende at lovteksten fremhever at Utlendingsnemnda ikke kan instrueres i enkeltsaker, og at både lovtolkning og skjønnsutøvelse ligger til nemnda. Ordlyden «kan instruere om prioritering av saker» tilsier i utgangspunktet at departementets instruksjonsmyndighet omfatter retten til prioritering av *enkeltsaker*. Dette er imidlertid ikke tilfellet, jf. Ot.prp. nr. 17 (1998-1999) s. 19 om tilsvarende formulering i utlendingsloven 1988 § 38 a,<sup>97</sup> hvor det fremgår at instruksjonsmyndigheten kun gjelder *kategorier av saker*. Utlendingsfeltet er i stor grad påvirket av geopolitiske forhold. At det er adgang til å instruere nemnda om å prioritere en nærmere angitt kategori av saker, kan derfor ha gode grunner for seg. Det kan være grunn til å poengtere at ordningen skiller seg vesentlig fra de alminnelige domstolene. Domstolene kan prioritere sakene basert på egne vurderinger, mens Utlendingsnemnda må behandle saker basert på departementets politiske prioriteringer. Det er derfor ingen tvil om at departementets adgang til å instruere Utlendingsnemnda om prioritering av saker gjør Utlendingsnemnda mindre uavhengig enn hva de alminnelige domstolene er. All den tid kravene etter EMK artikkel 6 ligger lavere enn hva reguleringen av de alminnelige domstolene gjør, er denne forskjellen ikke nødvendigvis avgjørende i relasjon til «tribunal»-kravet.

I forbindelse med flyktningkrisen i 2015 valgte lovgiver å oppheve begrensningen i departementets instruksjonsmyndighet overfor Utlendingsnemnda i perioden 2015 til og med 1. januar 2018.<sup>98</sup> Departementet foreslo at instruksjonsadgangen skulle gjøres permanent,<sup>99</sup> men forslaget fikk ikke flertall på Stortinget.<sup>100</sup> Det er betryggende at Utlendingsnemnda per i dag ikke er underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Historikken viser imidlertid at systemet er skjørt; Lovgiver kan på kort varsel undergrave Utlendingsnemndas uavhengighet grunnet geopolitiske forhold. En slik adgang divergerer klart fra hvordan domstolenes uavhengighet er sikret, og kan bidra til at Utlendingsnemnda kan fremstå mindre uavhengig i den objektive testen.

---

<sup>97</sup> Lov 24. juni 1988 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her [OPPHEVET]

<sup>98</sup> Lov 20. november 2015 om endringer i utlendingsloven (innstramminger)

<sup>99</sup> Prop 149 L (2016-2017) s. 13–14.

<sup>100</sup> Lov 15. desember 2017 om endringer i utlendingsloven (videreføring av innstramminger mv.)

Tematikken i forrige avsnitt reiser et interessant spørsmål: Hvilken betydning har historiske forhold for et organs status som «tribunal» etter EMK artikkel 6? Dersom vi skrur tiden tilbake til perioden før flyktningkrisen og lovendringen i 2015, var Utlendingsnemndas uavhengighet tilsynelatende godt sikret gjennom instruksjonsforbud i lov. Ved lovendringen endret dette seg, slik at Utlendingsnemnda ikke lenger var et uavhengig organ. Spørsmålet er om vi i dag kan anse Utlendingsnemnda som uavhengig, når vi vet at instruksjonsforbudet forsvinner så snart det oppstår en geopolitisk sensitiv sak, eller er det slik at Utlendingsnemnda kun kan anses som uavhengig i perioden før lovendringen? Spørsmålet er meg bekjent ikke behandlet av EMD, og må derfor anses uavklart. I dagens situasjon er det imidlertid ikke noe som tyder på at Utlendingsnemnda er påvirket av at departementet hadde instruksjonsmyndighet i perioden 2015–2018. Det tryggeste er derfor å legge til grunn at departementets instruksjonsforbud ikke gir utslagsgivende effekt for Utlendingsnemndas posisjon som et uavhengig organ. Kontrasten til de alminnelige domstolene er i alle tilfeller slående: En lovbestemt instruksjonsadgang overfor domstolene ville vært grunnlovsstridig, jf. Grunnloven § 95.

Utlendingsnemndas sammensetning, samt oppnevning og avsettelse av nemndsmedlemmer er regulert i utlendingsloven § 77 andre til syvende ledd. Nemnda ledes av en direktør som beskikkes på åremål for en seksårsperiode, med mulighet for gjenoppnevning for en ny periode på seks år. Direktøren må ha dommerkompetanse etter domstolloven og beskikkes av Kongen i statsråd, jf. utlendingsloven § 77 andre ledd. Det samme gjelder for Utlendingsnemndas «nemndledere». Disse nemndlederne er fast ansatt, jf. utlendingsloven § 77 tredje ledd. Utlendingsnemnda har også nemndmedlemmer som er oppnevnt av departementet for en fireårsperiode. De alminnelige nemndsmedlemmene oppnevnes og gjenoppnevnes av departementet etter forslag fra «statsforvalterne, Norges Juristforbund, Statsviterne og humanitære organisasjoner», jf. utlendingsloven § 77 fjerde ledd. Som for Trygderetten er det sentralt at verken departementet eller Kongen i statsråd har partsinteresser vedrørende det enkelte medlems dømmende virksomhet.<sup>101</sup> I tillegg er det presisert i lovteksten at «[n]emndmedlemmene skal opptre uavhengige og uten bindinger til den aktør som har foreslått dem». Derfor må reglene knyttet til oppnevning og gjenoppnevning anses for å oppfylle de «tribunal»-krav som gjelder for organets uavhengighet og upartiskhet.

---

<sup>101</sup> Merk ellers at de samme betraktninger angående potensielle utfordringer knyttet til politisk press gjelder for Utlendingsnemnda som for Trygderetten (kapittel 4.2.2 ovenfor), da Innstillingsrådet ikke har noe med utnevning av Utlendingsnemndas medlemmer.

## 5.2.2 Oppgaver og kompetanse

Utlendingsloven er et forvaltningsorgan, og reguleres av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Av forvaltningsloven § 34 andre ledd følger at en klageinstans kan «prøve alle sider av saken». For beslutninger som er truffet etter utlendingsloven § 76 tredje ledd, gjelder imidlertid ikke forvaltningsloven § 34, jf. utlendingsloven § 76 tredje ledd. Det følger derfor av utlendingsforskriften § 16-6 andre ledd at Utlendingsnemnda kan «prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter» i saker som tas under behandling etter utlendingsloven § 76 tredje ledd.<sup>102</sup> Utlendingsnemndas prøvingskompetanse er derfor tilfredsstillende i lys av EMK artikkel 6.

## 5.2.3 Krav til avgjørelsen

For at et organ skal anses som et «tribunal» etter EMK artikkel 6, må det ha kompetanse til å avsi bindende avgjørelser. I tillegg må visse minstekrav med hensyn til avgjørelsens begrunnelse være møtt. Utlendingsnemndas vedtak kan kun overprøves ved å prøve vedtakets gyldighet for domstolene, jf. utlendingsloven § 79. Nemndas avgjørelser er med andre ord bindende for partene.

Utlendingsnemndas vedtak anses som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Det stilles derfor krav til at vedtakene skal «grunngis», jf. forvaltningsloven § 24 første ledd. Forvaltningsloven § 25 gir nærmere regler om begrunnelsens innhold. Her fremgår det at det skal vises til reglene vedtaket bygger på, hvilke faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket, og at de hovedhensyn som har vært avgjørende for forvaltningens skjønnsutøvelse bør nevnes.

I forvaltningsretten er det imidlertid relative begrunnelseskrav avhengig av hvor inngripende vedtaket er. Det følger av bl.a. Rt-1981-745 (*Isene*), hvor et forkjøpsvedtak om et jordstykke medførte at en mann og hans sønn i mistet sin «levevei i jordbruket». Høyesterett uttalte at «[n]år det gjelder et vedtak så inngripende som det foreliggende, skjerpes kravene til begrunnelsen.»<sup>103</sup> Som vi allerede har vært inne på, er Utlendingsnemndas vedtak svært inngripende overfor den private part. I tråd med prinsippet som fastsettes i *Isene*-dommen, stilles det derfor strenge krav til Utlendingsnemndas begrunnelser.

---

<sup>102</sup> Forskrift 15. oktober 2009 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

<sup>103</sup> Rt-1981-745 på s. 748.

I likhet med Trygderetten, trenger ikke avgjørelser som nemnda anser åpenbare ha en individualisert begrunnelse, jf. utlendingsloven § 78 fjerde ledd. Som *lex specialis* tilsidesetter spesiallovgivningen i utlendingsloven reglene om begrunnelsesplikt i forvaltningsloven. Begrunnelsen ligger også her i effektivitetshensyn.<sup>104</sup> Dersom «særlige grunner» taler for det, skal slike avgjørelser likevel grunngis individuelt, jf. § 78 fjerde ledd antitetisk. Ordlyden «særlige grunner» tilsier at det må være tale om spesielle omstendigheter ved den konkrete sak som nødvendiggjør en individualisert begrunnelse. Av forarbeidene fremgår at vurderingen er «skjønnsmessig».<sup>105</sup> Videre er det pekt på utlendingsforskriften § 17-1a, som slår fast at dersom et vedtak berører barn skal det fremkomme i vedtaket «hvilke vurderinger som har vært foretatt av barnets situasjon, herunder hvordan hensynet til barnets beste er vurdert», jf. første ledd bokstav a. Forarbeidene må forstås som at slike forhold anses som at «særlige grunner» taler for individualisert begrunnelse. Det er betryggende at saker som gjelder barn, eller på andre måter er særlig inngripende, grunngis.

#### 5.2.4 Rimelig tid

Grunnprinsippet om saksbehandlingstid i forvaltningen er at saken skal avgjøres «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a. Nettopp dette siktemålet er nedfelt som et av hovedmålene til Utlendingsnemnda i tildelingsbrevet for 2023. I brevet peker departementet blant annet på at bedre samordning og saksflyt mellom utlendingsmyndighetene skal redusere saksbehandlingstiden. Det pekes i tillegg på konkrete målsettinger. Et eksempel er at saksbehandlingstiden i asylsaker skal være på under 120 dager for minst 70 prosent av sakene, samtidig som gjenværende portefølje ikke øker.<sup>106</sup> Disse målene er tillitvekkende, men noen konkrete tiltak for å nå målene ligger til Utlendingsnemnda selv. Resultatene av dette målet blir først tilgjengelig ved årsrapporten for 2023. Det er likevel relevant å poengtere at Utlendingsnemnda fikk ned gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra 170 dager i 2021 til 154 dager i 2022.<sup>107</sup> Denne utviklingen må økes noe for å nå målet for 2023.

---

<sup>104</sup> Prop. 180 L (2012-2013) s. 32.

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> Tildelingsbrev til Utlendingsnemnda (2022), s. 4–5.

<sup>107</sup> Utlendingsnemndas Årsrapport (2022), s. 17–18.

### 5.2.5 Offentlighet

Utlendingsnemndas møter «foregår for lukkede dører», jf. utlendingsloven § 77 åttende ledd. Bestemmelsen er en videreføring av utlendingsloven 1988 § 38 a femte ledd. I begrunnelsen for regelen heter det

*«Uansett hvilken behandlingsform den enkelte sak undergis, dreier det seg om en forvaltningsmessig behandling. I tillegg kommer at det særlig for asylsøkere kan være av stor betydning at utenforstående ikke har rett til å være til stede, slik at de kan være trygge på at opplysninger i saken ikke blir kjent for uvedkommende.»<sup>108</sup>*

Som forarbeidsuttalelsen viser, er formålet med bestemmelsen å hindre uvedkommende i å få tilgang til sakens opplysninger. Et slikt formål er i tråd med unntakene som EMK artikkel 6 oppstiller. I lys av EMDs uttalelser i *Moser mot Østerrike* (2006) bør imidlertid graden hensynet til partenes privatliv gjør seg gjeldende vurderes konkret.<sup>109</sup>

Vi har sett i både kapittel 3.5 og i kapittel 4.2.5 at det avgjørende for om et organ tilfredsstiller kravet til offentlighet, er om partenes rett til kontradiksjon er ivaretatt, slik at prosessen som helhet fremstår rettferdig. For Utlendingsnemnda reguleres partens kontradiksjonsrett av forvaltningsloven. De mest sentrale reglene er at parten har rett til innsyn i sakens dokumenter etter §§ 18 og 19, og at parten har rett til å uttale seg om innholdet i dokumentene, jf. § 17. Reglenes innhold må leses i kontekst av Utlendingsnemndas funksjon som forvaltningsorgan. Etter forvaltningsloven anses hele det offentlige for å være motpart. Dette utgangspunktet gjør det vanskelig å sikre kontradiksjon på samme måte som for de ordinære domstoler, hvor det alltid er to parter. Partens adgang til å uttale seg om de dokumenter som ligger til grunn for vedtaket tilsier likevel at retten til kontradiksjon er tilfredsstillende i lys av kravene til offentlig behandling.

## 5.3 Konklusjon

Utlendingsnemndas regulering har likheter med Trygderettens regulering. Den største forskjellen knytter seg til at reguleringen av Utlendingsnemndas uavhengighet historisk har vist seg å være skjør. Siden det ikke finnes eksempler i EMDs praksis på at slike forhold

---

<sup>108</sup> Ot.prp. nr. 17 (1998–1999) s. 86.

<sup>109</sup> Dette vil nødvendigvis ha en slagside til effektivitet og dermed kravet til endelig avgjørelse innen rimelig tid.

fratar organets «tribunal»-status, kan ikke disse historiske forholdene bli avgjørende. Ellers fremstår retten til kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling å stå sterkt for Utlendingsnemnda. Utlendingsnemnda er et «tribunal» etter EMK artikkel 6.

## 6 Forbrukerklageutvalget

### 6.1 Kort om Forbrukerklageutvalget

Forbrukerklageutvalget er et forvaltningsorgan underlagt Barne- og familiedepartementet. Utvalget behandler tvister mellom næringsdrivende og forbruker som siste instans innen forvaltningen. Forutsetningen for at en tvist havner til behandling i Forbrukerklageutvalget er at saken har vært behandlet av Forbrukertilsynet. Forbrukertilsynets behandling skjer ved skriftlig eller muntlig mekling mellom partene. Resultatet av meklingen kan klages inn for Forbrukerklageutvalget. Behandlingen i Forbrukerklageutvalget beror på partenes skriftlige fremstilling, slik den er fremlagt for Forbrukertilsynet. Forbrukertilsynet fungerer også som sekretariat for Forbrukerklageutvalget. Etter at Forbrukerklageutvalget har fattet vedtak i saken, kan vedtaket overprøves ved stevning for tingrettene.

### 6.2 Oppfyller Forbrukerklageutvalget «tribunal»-kravene?

#### 6.2.1 Lov, uavhengighet og upartiskhet

Forbrukerklageutvalget er opprettet ved forbrukerklageloven §§ 1 og 3.<sup>110</sup> Av § 3 andre ledd følger det videre at Forbrukerklageutvalget er et «faglig uavhengig forvaltningsorgan som ikke kan instrueres om behandlingen av den enkelte klagesaken eller om den faglige virksomheten for øvrig». Lovteksten skiller seg fra den vi har sett for Trygderetten og Utlendingsnemnda gjennom tillegget «*faglig* uavhengig». Ordlyden «faglig uavhengig» bidrar til å understreke at uavhengigheten kun gjelder organets forståelse av rettsreglene og håndteringen av enkeltsaker. I konteksten av trygderettsloven og utlendingsloven – som ikke benytter uttrykket «faglig» – tilsier ordlyden videre at den administrative uavhengigheten ikke er ment å ivaretas av lovteksten. Dette underbygges også av forarbeidene, hvor det fremgår at regelen ikke utelukker «at departementet kan gi generelle føringer når det gjelder tilsynets prioriteringer og saksbehandling».<sup>111</sup> En slik delvis instruksadgang gjelder naturligvis også for Trygderetten og Utlendingsnemnda gjennom instruks og tildelingsbrev. Likevel fremstår

---

<sup>110</sup> Lov 23. juni 2020 nr. 98 om behandling av forbrukerklager i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget

<sup>111</sup> Prop. 55 L (2019-2020) s. 15.

deres uavhengighet å være bedre sikret i lovteksten enn hva som er tilfellet for Forbrukerklageutvalget.

Den tette koblingen mellom Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget er av betydning for vurderingen av sistnevntes uavhengighet. De to organene er prinsipielt adskilt, men i praksis fremstår organene å være svært tett sammenkoblet. Forbrukerklageutvalget skal avgjøre saker som er påklaget fra Forbrukertilsynet – Forbrukerklageutvalget er altså et klageorgan i forlengelsen av Forbrukertilsynet. Forbrukerklageutvalgets avgjørelser skal baseres på den mekling og de dokumenter som de får fremlagt av nettopp Forbrukertilsynet. Det innebærer i utgangspunktet at klagebehandlingen i Forbrukerklageutvalget er betinget av den opprinnelige meklingen i Forbrukertilsynet. Når Forbrukertilsynet i tillegg fungerer som sekretariat for Forbrukerklageutvalget oppstår det veldig mange funksjoner og arbeidsoppgaver som kobler de to organene sammen. Forbrukerklageutvalget og Forbrukertilsynet fremstår i praksis å være to ulike grener i det samme organet. Dette underbygges av at departementets instruksbrev er adressert til Forbrukertilsynet. Altså gir departementet instruks til Forbrukerklageutvalget gjennom Forbrukertilsynet. Det har naturligvis konsekvenser for Forbrukerklageutvalgets uavhengighet i den objektive testen.

Forbrukerklageutvalget består av en leder og flere nestledere. Disse skal oppfylle kravene til å bli dommer etter domstoloven. De utnevnes for fire år av gangen, og kan gjenoppnevnes, jf. forbrukerklageforskriften § 3 andre ledd.<sup>112</sup> Som vi har sett i kapittel 3.2 ovenfor, er adgangen til gjenoppnevning i utgangspunktet problematisk for organets uavhengighet.

En forskjell mellom utnevnelsen av ledere og nestledere i Forbrukerklageutvalget og utnevnelsen i Trygderetten og Utlendingsnemnda, er at det er departementet som utnevner medlemmene, ikke Kongen i statsråd. Det innebærer at departementet både styrer Forbrukerklageutvalget og utnevner dets medlemmer. En slik ordning vil i mindre grad sikre fraværet av politisk påvirkning. Dette medfører at de samme synspunkter vi så for Trygderetten i kapittel 4.2.2 ovenfor gjør seg gjeldende med økt styrke. Det kan være grunn til å poengtere at argument utelukkende knytter seg til Forbrukerklageutvalgets uavhengighet i den *objektive testen*. For både Trygderetten og Utlendingsnemnda er det departementet som

---

<sup>112</sup> Forskrift 21. desember 2020 nr. 3084 om behandling av forbrukerklager i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget



forbereder utnevnelserne som formelt blir gjennomført av Kongen i statsråd. Departementets faktiske rolle vil trolig være relativt lik på tvers av organene vi har sett på.

Nemndas øvrige medlemmer skal bestå av en halvpart som «skal ha særlig innsikt i forbrukernes interesser» og en halvpart i «næringslivets interesser», jf. forbrukerklageforskriften § 3 andre ledd. Inkluderingen av medlemmer som har særlige innsikt i partenes interesser kan by på problemer opp mot uavhengighetsvilkåret, se for eksempel *Langborger mot Sverige* (1989). Her har imidlertid nemndas sammensetning i enkeltsaker en sentral rolle. Fra EMD-praksis har vi sett at det er problematisk med profesjonsdommere (eller -medlemmer) dersom de utgjør et flertall. Ved klagebehandlingen i Forbrukerklageutvalget er det tre ulike sammensetninger; (i) saken avgjøres av kun nemndleder/nestleder, (ii) nemnda settes med en leder/nestleder, en ‘forbrukerrepresentant’ og en ‘næringslivsrepresentant’, eller (iii) nemnda settes med leder/nestleder, og to ‘forbrukerrepresentanter’ og to ‘næringslivsrepresentanter’.<sup>113</sup> Sammensetningen i enkeltsaker sikrer at representanter med særlig innsikt i én av partenes interesser aldri vil være i flertall, fordi leder eller nestleder vil fungere som tungen på vektskålen. Det er derfor ikke betenkelig at enkelte medlemmer har særlig innsikt i de respektive partenes interesser. Tvert imot kan det bidra til et mer rettferdig og faglig begrunnet avgjørelsesgrunnlag, jf. EMDs uttalelse om at den høye andelen profesjonsdommere i *Le Compte, van Leuven og de Meyere mot Belgia* (1981) «provide[d] a definite assurance of impartiality» i avsnitt 58.

## 6.2.2 Oppgaver og kompetanse

Forbrukerklage\_loven § 16 første ledd siste punktum slår fast at «Forbrukerklageutvalget er bundet av partenes krav, påstander og påstandsgrunnlag.» Ordlyden «krav» tilsier at Forbrukerklageutvalget ikke kan vurdere andre materielle rettsregler enn de partene har fremlagt, mens «påstander» oppstiller rammeverket for omfanget av vedtaket. Av ordlyden «påstandsgrunnlag» følger det videre at Forbrukerklageutvalget er bundet av de faktiske forhold partene påberoper som grunnlag for kravet.<sup>114</sup> Regelen i § 16 første ledd siste punktum setter dermed klare begrensninger i Forbrukerklageutvalgets prøvingsgrunnlag og -intensitet.

---

<sup>113</sup> Dette følger av forbrukerklageforskriften § 5 henholdsvis tredje ledd, første ledd og andre ledd. «Forbrukerrepresentanter» og «næringslivsrepresentanter» er satt i enkle hermetegn i brødteksten for å markere at ordbruken divergerer fra lovens formulering, grepet er tatt for å gjøre teksten mer leservennlig.

<sup>114</sup> Færstad, Norsk lovkommentar: Forbrukerklage\_loven, Note 90

### 6.2.3 Krav til avgjørelsen

Forbrukerklageutvalget fatter «vedtak», jf. forbrukerklageloven § 3. Dersom vedtaket ikke bringes inn for domstolene, får det virkning som rettskraftig dom, jf. § 17 fjerde ledd. Forbrukerklageutvalget har med andre ord kompetanse til å fatte avgjørelser med bindende virkning for partene. Tilsynelatende kan dette tale for at Høyesterett også ville ansett Forbrukerklageutvalget som en «domstol» etter nasjonal rett, jf. argumentasjonen i HR-2023-1638-A om å anse Forliksrådet som en «domstol». Den sentrale forskjellen er imidlertid at Forbrukerklageutvalgets avgjørelser får «virkning» som dom, jf. forbrukerklageloven § 17 fjerde ledd. Forliksrådet har begrenset kompetanse til å «avsi dom», jf. tvisteloven § 6-10. De to organene står derfor ikke i samme stilling, og Høyesteretts avgjørelse i HR-2023-1638-A kan neppe benyttes som ledd i argumentasjonen her; Uansett er den nasjonale merkelappen uten betydning for organets status som «tribunal» etter EMK artikkel 6, jf. bl.a. *Xhoxhaj mot Albania* (2021) avsnitt 284.

Etter forbrukerklageloven § 17 første ledd andre setning må vedtakene begrunnes. Hva begrunnelsen skal inneholde fremgår ikke av forbrukerklageloven eller -forskriften. Forvaltningslovens begrunnelsesregler gjelder derfor for Forbrukerklageutvalget, jf. forbrukerklageloven § 4. Forvaltningsloven § 25 angir hva begrunnelsen skal inneholde for både enkeltvedtak og vedtak. Dette er redegjort for ovenfor i kapittel 5.2.3 i relasjon til Utlendingsnemnda. Begrunnelseskravene er imidlertid ikke nødvendigvis like for Utlendingsnemnda og Forbrukerklageutvalget selv om de reguleres av samme bestemmelse. Det har sammenheng med at kravet til forvaltningens begrunnelse er relativt i lys av hvor inngripende vedtaket er, jf. Rt-1981-745. De vedtak som fattes av Forbrukerklageutvalget omhandler gjerne kjøpsrettslige rettigheter, og vil som regel kun ha økonomiske konsekvenser. Vedtak om økonomiske rettigheter er langt mindre inngripende enn vedtak fattet av Utlendingsnemnda om oppholdstillatelse, asyl og statsborgerskap. Det må derfor legges til grunn at det stilles mildere krav til Forbrukerklageutvalgets begrunnelser enn til Utlendingsnemndas. Til tross for forskjellen mellom begrunnelseskravene, er det vanskelig å svare på om Forbrukerklageutvalgets begrunnelser tilfredsstillende oppfyller kravet i EMK artikkel 6 på generelt grunnlag. Som EMD-praksis viser er en avhengig av å vurdere begrunnelsen konkret i den påklagede tvisten.

## 6.2.4 Rimelig tid

Ivaretagelsen av kravet til hurtig saksavvikling har ikke fått en like sentral rolle for Forbrukerklageutvalget som for Trygderetten og Utlendingsnemnda. Verken forbrukerklageloven, -forskriften eller instruksene til Forbrukertilsynet nevner at Forbrukerklageutvalget skal avgjøre saker innen rimelig tid. Forbrukerklageloven § 12 første ledd regulerer riktig nok saksbehandlingstiden for Forbrukertilsynet: Resultatet av meklingen skal gjøres tilgjengelig for partene innen 90 dager, regnet fra dagen meklingen kunne begynne. Denne fristen gjelder ikke for Forbrukerklageutvalget, men den kan likevel gi et overordnet siktemål om hva slags frister som bør gjelde på området.

Departementet har poengtert at Forbrukertilsynet «skal arbeide for at tvister [...] som ikke kan løses ved mekling/ordinær klagesaksbehandling, kan behandles i Forbrukerklageutvalget på en god og hurtig måte».<sup>115</sup> Den relativt perifere stadfestelsen av hensynet til endelig avgjørelse innen rimelig tid for saker ved Forbrukerklageutvalget synes å ha hatt betydning for saksavviklingen i utvalget: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker som ble avsluttet av Forbrukerklageutvalget i 2021 var 603 dager (omtrent 20 måneder).<sup>116</sup>

Saksbehandlingstiden er lang sammenlignet med funnene fra de øvrige organene.

Den lange saksbehandlingstiden kan i utgangspunktet tale mot at endelig avgjørelse fattes innen rimelig tid, slik EMK artikkel 6 krever for «tribunaler». Likevel viser praksis at vurderingen er konkret. Det er derfor vanskelig å si at vilkåret ikke er oppfylt på generelt grunnlag. Det kan imidlertid ikke være tvil om at Forbrukerklageutvalget *står i fare for* å ikke oppfylle kravet.

## 6.2.5 Offentlighet

Som vi har sett ligger det mer i offentlighetskravet enn kun muntlige og offentlig tilgjengelige rettsmøter. Det sentrale er at partenes rett til kontradiksjon er tilstrekkelig ivaretatt. Av forbrukerklageloven § 16 fremgår det at «Forbrukerklageutvalget skal behandle klagen på grunnlag av partenes skriftlige fremstilling og det øvrige skriftlige materialet som er fremlagt. Forbrukerklageutvalget behandler sakene for lukkede dører, og partene har ikke møterett». I likhet med de øvrige organene vi har undersøkt, er hovedregelen lukkede rettsmøter for Forbrukerklageutvalget. Forbrukerklageloven går imidlertid noe lenger i formuleringene, da

---

<sup>115</sup> Tildelingsbrev til Forbrukertilsynet (2023) s. 7

<sup>116</sup> Forbrukertilsynets årsrapport (2021) s. 32.

det ikke åpnes for muntlige rettsmøter under noen omstendigheter. Allerede her ligger Forbrukerklageutvalget dårlig an opp mot kravet til offentlighet. Det sentrale er likevel om retten til kontradiksjon er tilstrekkelig ivarettatt.

I den anledning følger det av fortsettelsen til forbrukerklageloven § 16 at «[d]ersom Forbrukerklageutvalget finner at saken ikke er tilstrekkelig opplyst, kan utvalget be Forbrukertilsynet om å innhente ytterligere informasjon fra partene». Adgangen til å innhente ytterligere informasjon må leses i sammenheng med forvaltningsloven § 17, om at saken skal være «så godt opplyst som mulig».<sup>117</sup> Det er betryggende at Forbrukerklageutvalget har mulighet til å innhente ytterligere informasjon. Slik adgang bidrar til at vedtaket fattes på et mer helhetlig informasjonsgrunnlag.

Forbrukerklageloven § 18 regulerer de tilfeller der motparten ikke har uttalt seg i forbindelse med klagen til Forbrukerklageutvalget «innen en rimelig frist fastsatt av Forbrukertilsynet». I slike situasjoner kan Forbrukerklageutvalget treffe vedtak basert på klagerens saksfremstilling, «med mindre denne strider mot vitterligere kjensgjerninger» og når «motparten ved forkynning er gjort kjent med virkningen av ikke å uttale seg», jf. forbrukerklageloven § 18. Adgangen til å treffe slike fraværsvedtak har to sider. På den ene siden taler effektivitetshensyn for at saken bør få en avslutning der motparten ikke vil – eller bruker urimelig lang tid – på å imøtegå klagerens fremstilling. På den andre siden taler hensynet til kontradiksjon for at Forbrukertilsynet kun bør fatte vedtak når begge sider av saken er belyst. Også domstolene har adgang til å avsi fraværdom etter tvisteloven § 16-10. Reglene i tvisteloven § 16-10 og forbrukerklageloven § 18 er svært likt utformet, og de samme unntak gjør seg gjeldende. En forskjell er at det ikke er et vilkår om at den som begjærer fraværsvedtak vil få medhold etter forbrukerklageloven, sml. tvisteloven § 16-10 for de alminnelige domstolene. Til tross for denne forskjellen synes adgangen til å avsi fraværsvedtak (eller -dom) å være relativt likt regulert i Forbrukerklageutvalget og i de alminnelige domstolene.

Av forbrukerklageloven § 18 fremgår det at motparten kan påberope «oppfriskning», dersom unnlåtelsen «skyldes gyldig fravær». Regelen om oppfriskning er betryggende, fordi den innebærer at det kun er dersom motparten ikke har gyldig grunn til å gi sitt motsvar innen fristen at Forbrukerklageutvalget kan treffe fraværsvedtak. Tilstedeværelsen av

---

<sup>117</sup>Færstad, Norsk lovkommentar: Forbrukerklageloven, Note 90

oppfriskningsregelen illustrerer på sett og vis at kontradiksjon står sentralt ved saksbehandlingen. Likevel er det prinsipielt lite tillitvekkende at det er en mulighet til å fatte fraværsvedtak. Slike vedtak har nødvendigvis innvirkning på den fraværende parts mulighet for kontradiksjon. I motsatt retning er det positivt at tvistelovens regler om oppfriskning gjelder «så langt de passer», jf. forbrukerklageloven § 18. Det innebærer at reguleringen mht. oppfriskning er tilnærmet lik den for de alminnelige domstolene.

### **6.3 Konklusjon**

Den mest iøynefallende forskjellen mellom Forbrukerklageutvalget og de øvrige organene er at Forbrukerklageutvalget først og fremst behandler saker mellom to private parter. For Trygderetten og Utlendingsnemnda er det offentlige alltid part. Dette er i utgangspunktet ubetydelig for spørsmålet om hvorvidt Forbrukerklageutvalget oppfyller «tribunal»-kravene. At det offentlige sjeldent er part for Forbrukerklageutvalget kan imidlertid være noe av årsaken til at Forbrukerklageutvalgets uavhengighet overfor øvrige offentlige organ ikke er like godt sikret som for Trygderetten og Utlendingsnemnda. Dette kan ha sammenheng med den objektive testen: En tett kobling mellom ulike offentlige organer og etater fremstår ikke like egnet til å svekke rettssikkerheten i en tvist mellom to private parter.

EMK artikkel 6 differensierer imidlertid ikke på hvorvidt et organ behandler saker mellom stat-borger eller borger-borger. Organets uavhengighet må være tilstrekkelig sikret for å være et «tribunal». Forbrukerklageutvalgets tette kobling til departementet gjennom sekretariatet i Forbrukertilsynet er helt på grensen til hva som kan aksepteres etter EMK artikkel 6. Når Forbrukerklageutvalget i tillegg har en svakere regulering av både begrunnelseskrav og ivaretagelse av partenes kontradiksjonsrett, fremstår konklusjonen klar:

Forbrukerklageutvalget oppfyller ikke «tribunal»-kravene i EMK artikkel 6.

### **6.4 Forbrukerklageutvalget: Hovedregel eller unntak?**

Som allerede poengtert flere steder i oppgaven, er det et vidt tilfang av nemnder i Norges forvaltningssystem. I 2014 la Difi frem en rapport hvor de undersøkte 52 nemnder, og reguleringen av dem.<sup>118</sup> Mange av nemndene avsier svært få saker i løpet av et år. På mange måter kan Forbrukerklageutvalget være en illustrasjon på hvordan reguleringen er i mange

---

<sup>118</sup> Difi-rapport 2014: 2

nemnder. Ved arbeidet med oppgaven har jeg undersøkt noen av disse nemndene, blant annet Pasientskadenemnda, Erstatningsnemnda for voldsofre, Konkursrådet og Statens helsepersonellnemnd.<sup>119</sup> Funnene fra undersøkelsene har vist at den måten Forbrukerklageutvalget er regulert på er mer representativt for hvordan nemndene i Norge generelt er regulert, enn hva som er tilfellet for Trygderetten og Utlendingsnemnda. Unntaket er Barneverns- og helsenemnda, som minner om Trygderettens og Utlendingsnemndas regulering, og dermed oppfyller «tribunal»-kravene. Litt forenklet kan en derfor ta til orde for at måten Forbrukerklageutvalget er regulert på, fremstår å være hovedregelen for reguleringen av norske nemnder – ikke unntaket, slik denne oppgaven kanskje kan fremstå å gi inntrykk av. Av hensyn til oppgavens format, er det ikke verken tid eller plass til å gå nærmere inn i denne materien. Nyanseringen er likevel hensiktsmessig for å gjøre leser oppmerksom på at oppgavens tematikk har et langt videre nedslagsfelt enn hva oppgaven som sådan kan gi inntrykk av.

---

<sup>119</sup> Det understrekes at undersøkelsene av disse nemndene ikke har vært like grundige som for Trygderetten, Utlendingsnemnda og Forbrukertilsynet. Det kan derfor ikke utelukkes at (også store) forskjeller kan ha blitt oversett.

# 7 Avslutning

## 7.1 Betydningen av å oppfylle «tribunal»-kravet

Trygderetten og Utlendingsnemnda er «tribunaler» etter EMK artikkel 6, mens Forbrukerklageutvalget ikke er det.<sup>120</sup> Funnene er oppløftende for Trygderetten og Utlendingsnemnda, fordi det betyr at den høye andelen saker som har endestasjon i organene, har vært gjenstand for en saksbehandling som ivaretar kravene til en rettferdig rettergang.<sup>121</sup> Likevel er det urovekkende at den dømmende makt – de ordinære domstolene, jf. Grunnloven § 95 – i svært beskjeden grad fører kontroll med organenes vedtak, jf. tabellen i kapittel 1.2.2.

Allerede innledningsvis i kapittel 1, var vi innom betydningen av manglende oppfyllelse av «tribunal»-kravet. Gitt den formelt vide adgangen til å bringe saken videre inn for behandling i domstolene, er den prinsipielle betydningen av at Forbrukerklageutvalget ikke oppfyller «tribunal»-kravene beskjeden: EMK artikkel 6 vil ikke være krenket så lenge kravene til en rettferdig rettergang etter bestemmelsen oppfylles på et stadium i saksgangen.<sup>122</sup>

Betydningen må imidlertid nyanseres i lys av hvor få saker som faktisk ender opp i domstolene.<sup>123</sup> Når Forbrukerklageutvalget er endestasjon i et overveldende flertall av sakene det behandler, vil den praktiske betydningen av at organet ikke oppfyller «tribunal»-kravene øke. Rettsstaten Norge slipper muligens billigere unna dette problemet, fordi det generelt i befolkningen er stor tillit til forvaltningen.<sup>124</sup> Gitt at Forbrukerklageutvalgets reguleringsform tilsynelatende er representativt for reguleringen i mange norske nemnder,<sup>125</sup> og denne ikke er tilfredsstillende etter EMK artikkel 6, kan tilliten forvitre. Særlig dersom trenden om at nemndene er endestasjon i et økende antall saker fortsetter. Lovgiver bør derfor tilstrebe å gjøre justeringer, slik at nemndene vi har i Norge oppfyller kravene som oppstilles av EMK artikkel 6. Spørsmålet er hva som er veien videre i den prosessen.

---

<sup>120</sup> Kapittel 4.3; 5.3 og 6.3.

<sup>121</sup> Med forbehold om at saksspesifikke rettigheter er ivarettatt i den konkrete saken, bl.a. kravet til endelig avgjørelse innen rimelig tid.

<sup>122</sup> EMK artikkel 35 om at nasjonale rettsmidler må være uttømt.

<sup>123</sup> Tabellen i kapittel 1.2.2.

<sup>124</sup> Difi-notat 2019: 9, s. 2 med videre henvisninger.

<sup>125</sup> Kapittel 6.4.

## 7.2 Rettspolitiske sluttbemerkninger: Veien videre

I *Våre perifere domstoler* skisseres tre mulige veier videre for å møte de utfordringer domstolenes perifere rolle på forvaltningsrettens område utgjør: Den første muligheten er å legge til rette for en egen forvaltningsprosess i de alminnelige domstolene.<sup>126</sup> En annen mulighet er å utnytte de muligheter den alminnelige sivilprosessen gir til å tilpasse saksbehandlingen til behovene i forvaltningssaker.<sup>127</sup> Den tredje løsningen er å gjøre dagens «viltvoksende system» av klagenemnder mer strømlinjeformet.<sup>128</sup> Det er verken plass eller anledning til å gi en fullstendig redegjørelse for disse valgmulighetene her. Jeg nøyer meg derfor med noen korte betraktninger.

Ordningen om å legge til rette for en egen forvaltningsprosess i de alminnelige domstolene innebærer at domstolene tilpasser prosessen i forvaltningssaker. Hensikten er å få ned kostnadene ved domstolsbehandling i forvaltningssaker ved skriftlig behandling og at retten selv plikter å sørge for sakens opplysning. Forenklet innebærer forslaget å flytte den prosessordningen vi har sett for Trygderetten og Utlendingsnemnda inn i domstolsystemet. Ordningen fremstår egnet for at domstolene behandler et større antall saker som ellers ville blitt avsluttet i nemndene. Det vil likevel innebære en relativt stor reform av domstolsystemet. I tillegg vil det medføre et brudd med de norske grunnprinsippene om generalistdommeren, muntlighet og bevisumiddelbarhet. Løsningen er derfor neppe spesielt realistisk.<sup>129</sup>

Ulseths løsning er å utnytte mulighetene i dagens lovgivning, slik at prosessen i større grad tilpasses behovene i forvaltningssaker. Det er ingen tvil om at det tvistelovens regler kan utnyttes slik at prosessen i domstolene ligner mer på den vi ser i f.eks. Trygderetten.<sup>130</sup> Videre vil en slippe å bryte med de nevnte grunnprinsippene. Tiltrekningen mot denne løsningen er derfor åpenbar. Likevel har den andre utfordringer: På kort sikt vil det medføre at dommeren

---

<sup>126</sup> Smith, «Perifere domstoler?» (2017) s. 17, med videre henvising til Bragdø-Ellenes, «Overprøving av vedtak i miljøsaker – i domstol eller klagenemnd?», i *Mellom jus og politikk. Grunnloven § 112*, Ole Kristian Fauchald og Eivind Smith (red.), 1. utgave, Fagbokforlaget 2019.

<sup>127</sup> Smith, «Perifere domstoler?» (2022) s. 17, jf. Ulseth, «Hvilken rolle bør domstolene ha i forvaltningssaker, og hva må gjøres for at de skal få den?» i *Våre perifere domstoler*, Eivind Smith (red.) 1. utgave, Fagbokforlaget 2022.

<sup>128</sup> Smith, «Perifere domstoler?» (2022) s. 17, jf. Smith, «Døren er høy, porten er vid. Hvorfor er det så få som går inn?» (2022) s. 88 flg.

<sup>129</sup> Ulseth, «Hvilken rolle bør domstolene ha i forvaltningssaker, og hva må gjøres for at de skal få den?» (2022) s. 149

<sup>130</sup> Se redegjørelsen for disse i Ulseth, «Hvilken rolle bør domstolene ha i forvaltningssaker, og hva må gjøres for at de skal få den?» (2022) s. 150–156.



har svært stort ansvar for å tilpasse den enkelte sak. Det kan innebære at realitetsbehandlingen i ellers svært like saker kan bli avgjort basert på ulike prosesser. Det vil være uheldig mht. prinsippet om at like saker skal behandles likt. I et lengre tidsperspektiv vil antagelig slike forskjeller gradvis vil forsvinne. Løsningen vil imidlertid innebære at prosessen i domstolsbehandlingen av den enkelte forvaltningssak i stor grad vil være betinget av den enkelte dommers evne og vilje til å utnytte tvistelovens regler.

Smiths løsning handler om å gjøre dagens nemndsystem mer strømlinjeformet.<sup>131</sup> Det innebærer blant annet å etablere mer profesjonelle sekretariater for nemnder som operer på tilgrensende rettsområder. I tillegg kan nemndene tre i stedet for tingrettene, slik at lagmannsretten er første instans i domstolsystemet – slik som allerede er tilfellet for Trygderetten. Dette vil medføre at risikoen for høye saksomkostninger ved prøving i inntil tre instanser reduseres. Dette forslaget fremstår som det mest realistiske, men det har en viktig premiss: Nemndene må oppfylle kravene til «tribunal» etter EMK artikkel 6.

Med Smiths løsning som utgangspunkt, vil det antagelig være større aksept for at nemndene faktisk er funksjonelle forvaltningsdomstoler, uten at det behøver å gå på bekostning av grunnprinsippet om generalistdommeren. Ved å innta nemndene i større sekretariater som bidrar til å sikre nemndenes uavhengighet og oppfyllelse av «tribunal»-kravene i EMK artikkel 6, vil saksbehandlingen på tvers av nemndene være mer harmonisert. En slik utopi står i kontrast til dagens uoversiktlige og lite harmoniserte regulering av nemndsystemet.

---

<sup>131</sup> Smith, «Døren er høy, porten er vid. Hvorfor er det så få som går inn?» (2022) s. 88–92.

# Kilderegister

## Norske lover

Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov
Domstolloven	Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene
Trygderettsloven	Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Utlendingsloven 1988	Lov 24. juni 1988 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her [OPPHEVET]
Menneskerettsloven	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
Straffeloven	Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff
Tvisteloven	Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister
Utlendingsloven	Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

Forbrukerklageloven  
Lov 23. juni 2020 nr. 98 om behandling av  
forbrukerklager i Forbrukertilsynet og  
Forbrukerklageutvalget

## **Forskrifter og endringslover**

Utlendingsforskriften  
Forskrift 15. oktober 2009 om utlendingers adgang til  
riket og deres opphold her

Endringslov til utlendingsloven  
(2015)  
Lov 20. november 2015 om endringer i utlendingsloven  
(innstramninger) [OPPHEVET]

Endringslov til utlendingsloven  
mv. (2017)  
Lov 15. desember 2017 om endringer i utlendingsloven  
(videreføring av innstramninger mv.)

Forbrukerklageforskriften  
Forskrift 21. desember 2020 nr. 3084 om behandling av  
forbrukerklager i Forbrukertilsynet og  
Forbrukerklageutvalget

## **Konvensjoner**

Den europeiske  
menneskerettskonvensjon  
(EMK)  
Convention for the protection of Human Rights and  
Fundamental Freedoms, Roma, 4. november 1950  
(ikrafttredelse 3. september 1953)

Wien-konvensjonen

Vienna Convention on the Law of Treaties, Wien, 23. mai 1969 (ikrafttredelse 27. januar 1980)

## Norske lovforarbeider

Ot.prp. nr. 17 (1998-1999)

Om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker m.v.)

Prop. 180 L (2012-2013)

Endringer i utlendingsloven (behandling av omgjøringsandmodninger)

Prop. 139 L (2014–2015)

Endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon)

Prop 149 L (2016-2017)

Endringer i utlendingsloven (videreføring av innstramninger mv.)

Prop. 55 L (2019-2020)

Lov om behandling av forbrukerklager i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget (forbrukerklageloven)

NOU 2020: 11

Den tredje statsmakt – Domstolene i endring

NOU 2023: 11

Raskt og riktig – En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten

## Rettsavgjørelser

### Norske rettsavgjørelser

Rt-1981-745 (*Isene*) Avdeling

Rt-2012-1985 Plenum

(*Lengeværende barn I*)

HR-2023-1638-A Avdeling

### Rettsavgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD)

*Ringelsen mot Østerrike* (1971) *Ringelsen mot Østerrike* [J], no. 2614/65 [1971]  
Series A no 13, ECHR:1971:0716JUD000261465

*König mot Tyskland* (1978) *König mot Tyskland* [P], no. 6232/73 [1978]  
Series A no 27, ECHR:1978:0628JUD000623273

*Le Compte van Leuven og De Meyere mot Belgia* (1981) *Le Compte, van Leuven og de Meyere mot Belgia* [P],  
no. 6878/75; 7238/75 [1981] Series A no 43,  
ECHR:1981:0623JUD000687875

*Sporrong og Lönnroth mot Sverige* (1982) *Sporrong og Lönnroth mot Sverige* [P], no. 7151/75;  
7152/75 [1982] Series A no 52,  
ECHR:1982:0923JUD000715175

<i>Albert og Le Compte mot Belgia</i> (1983)	<i>Albert og Le Compte mot Belgia</i> [P], no. 7299/76; 7496/76 [1983] Series A no 58 ECHR:1983:0210JUD000729975
<i>Axen mot Tyskland</i> (1983)	<i>Axen mot Tyskland</i> [P], no. 8273/78 [1983] Series A no 72, ECHR:1983:1208JUD000827378
<i>Campbell og Fell mot Storbritannia</i> (1984)	<i>Campbell og Fell mot Storbritannia</i> [J], no. 7819/77; 7878/77 [1984] Series A no 80, ECHR:1984:0628JUD000781977
<i>Sramek mot Østerrike</i> (1984)	<i>Sramek mot Østerrike</i> [P], no. 8790/79 [1984] Series A no 84, ECHR:1984:1022JUD000879079
<i>Bentham mot Nederland</i> (1985)	<i>Bentham mot Nederland</i> [P], no. 8848/80 [1985] Series A no 97, ECHR:1985:1023JUD000884880
<i>H mot Belgia</i> (1987)	<i>H mot Belgia</i> [P], no. 8950/80 [1987] Series A no 127-B ECHR:1987:1130JUD000895080
<i>Langborger mot Sverige</i> (1989)	<i>Langborger mot Sverige</i> [P], no. 11179/84 [1989] Series A no 155, ECHR:1989:0622JUD001117984
<i>Rolf Gustafson mot Sverige</i> (1997)	<i>Rolf Gustafson mot Sverige</i> [J], no. 23196/94 [1997] ECHR:1997:0701JUD002319694
<i>Comingersoll S.A. mot Portugal</i> (2000)	<i>Comingersoll S.A. mot Portugal</i> [GC], no. 35382/97 [2000] ECHR:2000:0406JUD003538297
<i>Göç mot Tyrkia</i> (2002)	<i>Göç mot Tyrkia</i> [GC], no. 36590/97 [2002] ECHR:2002:0711JUD003659097

<i>Miller mot Sverige</i> (2005)	<i>Miller mot Sverige</i> [J], no. 55853/00 [2005] ECHR:2005:0208JUD005585300
<i>Moser mot Østerrike</i> (2006)	<i>Moser mot Østerrike</i> [J], no. 12643/02 [2006] ECHR:2006:0921JUD001264302
<i>Argyrou mfl. mot Hellas</i> (2009)	<i>Argyrou mfl. mot Hellas</i> [J], no. 10468/04 [2009] ECHR:2009:0115JUD001046804
<i>Al-Dulimi og Montana Management mot Sveits</i> (2016)	<i>Al-Dulimi og Montana Management mot Sveits</i> [GC] no. 5809/08 [2016] ECHR:2016:0621JUD000580908
<i>Selmani mfl. mot «den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia»</i> (2017)	<i>Selmani mfl. mot «den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia»</i> [J], no. 67259/14 [2017] ECHR:2017:0209JUD006725914
<i>De Tommaso mot Italia</i> (2017)	<i>De Tommaso mot Italia</i> [GC], no. 43395/09 [2017] ECHR:2017:0223JUD004339509
<i>Mutu og Pechstein mot Sveits</i> (2018)	<i>Mutu og Pechstein mot Sveits</i> [J], no. 40575/10; 67474/10 [2018] ECHR:2018:1002JUD004057510
<i>Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal</i> (2018)	<i>Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal</i> [GC] no. 55391/13; 57728/13; 74041/13 [2018] ECHR:2018:1106JUD005539113
<i>Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island</i> (2020)	<i>Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island</i> [GC], no. 26374/18 [2020] ECHR:2020:1201JUD002637418

<i>Xhoxhaj mot Albania</i> (2021)	<i>Xhoxhaj mot Albania</i> [J], no. 15227/19 [2021] ECHR:2021:0209JUD001522719
<i>Xero Flor w Polsche sp. z o. o. mot Polen</i> (2021)	<i>Xero Flor w Polsche sp. z o. o. mot Polen</i> [J], no. 4907/18 [2021] ECHR:2021:0507JUD000490718
<i>Beg S.P.A. mot Italia</i> (2021)	<i>Beg S.P.A. mot Italia</i> [J], no. 5312/11 [2021] ECHR:2021:0520JUD000531211
<i>Loquifer mot Belgia</i> (2021)	<i>Loquifer mot Belgia</i> [J], no. 79089/13; 13805/14; 54534/14 [2021] ECHR:2021:0720JUD007908913
<i>Straume mot Latvia</i> (2022)	<i>Straume mot Latvia</i> [J], no. 59402/14 [2022] ECHR:2022:0602JUD005940214
<i>Bielinski mot Polen</i> (2022)	<i>Bielinski mot Polen</i> [J], no. 48762/19 [2022] ECHR:2022:0721JUD004876219

## Uttalelser fra organer og institusjoner

Difi-rapport 2014: 2	Annemor Kalleberg, Svein Eriksen og Harald Nybøen, «Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder», Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), 2014:2, <a href="https://dfo.no/sites/default/files/fagomrader/Rapporter/Rapporter-Difi/difi-rapport-2014_2-viltvoksende-nemnder.-om-organisering-og-regulering-av-statlige-klagenemnder.pdf">https://dfo.no/sites/default/files/fagomrader/Rapporter/Rapporter-Difi/difi-rapport-2014_2-viltvoksende-nemnder.-om-organisering-og-regulering-av-statlige-klagenemnder.pdf</a> (lest 4. november 2023)
----------------------	--



Difi-notat 2019: 9

Janicke Weum, Helle Sekkesæter, Lisbeth Udland Hansen og Kristin Lundtveit, «Fremtidens forvaltning Kan ikke baseres på gårtdagens løsninger. -Om tillit til Forvaltningen», Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi), 2019: 9, [https://dfo.no/sites/default/files/fagområder/Rapporter/2019/difi\\_notat\\_2019\\_9\\_fremtidens\\_forvaltning\\_kan\\_ikke\\_baseres\\_pa\\_garsdagens\\_losninger\\_om\\_tillit\\_til\\_offentlig\\_forvaltning.pdf](https://dfo.no/sites/default/files/fagområder/Rapporter/2019/difi_notat_2019_9_fremtidens_forvaltning_kan_ikke_baseres_pa_garsdagens_losninger_om_tillit_til_offentlig_forvaltning.pdf) (lest 29. november 2023)

Instruks for økonomi- og virksomhetsstyringen i Forbrukertilsynet (2021)

Barne- og familiedepartementet, «Instruks for økonomi- og virksomhetsstyringen i Forbrukertilsynet», 1. mars 2021, <https://www.regjeringen.no/contentassets/929682b98fba4c788b1d65402677560d/instruks-for-okonomi-og-virksomhetsstyringen-i-forbrukertilsynet-1965440.pdf> (lest 25. november 2023)

Instruks om virksomhets- og økonomistyring av Trygderetten (2022)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, «Instruks om virksomhets- og økonomistyring av Trygderetten», 1. januar 2022, <https://www.regjeringen.no/contentassets/d858225871b74c148ed1b54488825e21/instruks-om-virksomhets-og-okonomistyring-for-trygderetten-2022.pdf> (lest 18. oktober 2023)

Tildelingsbrev til Trygderetten (2022)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, «Tildelingsbrev 2022 til Trygderetten», 3. januar 2022, <https://www.regjeringen.no/contentassets/d858225871b74c148ed1b54488825e21/tildelingsbrevet-til-trygderetten-2022.pdf> (lest 18. oktober 2023)

Trygderettens årsrapport (2021)	Trygderetten, «Årsrapport 2021», 15. mars 2022, <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/d858225871b74c148ed1b54488825e21/arsrapport_2021_trygderetten.pdf">https://www.regjeringen.no/contentassets/d858225871b74c148ed1b54488825e21/arsrapport_2021_trygderetten.pdf</a> (lest 1. desember 2023)
Forbrukertilsynets Årsrapport 2021	Forbrukertilsynet, «Årsrapport 2021», 15. mars 2022, <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/929682b98fba4c788b1d65402677560d/arsrapport-2021-forbrukertilsynet.pdf">https://www.regjeringen.no/contentassets/929682b98fba4c788b1d65402677560d/arsrapport-2021-forbrukertilsynet.pdf</a> (lest 25. november 2023)
Tildelingsbrev til Forbrukertilsynet (2023)	Barne- og familiedepartementet, «Tildelingsbrev til Forbrukertilsynet 2023», 20. desember 2022, <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/929682b98fba4c788b1d65402677560d/tidelingsbrev-til-forbrukertilsynet-2023.pdf">https://www.regjeringen.no/contentassets/929682b98fba4c788b1d65402677560d/tidelingsbrev-til-forbrukertilsynet-2023.pdf</a> (lest 25. november 2023)
Tildelingsbrev til Utlendingsnemnda (2022)	Justis- og beredskapsdepartementet, «Tildelingsbrev 2023 til Utlendingsnemnda», 21. desember 2022, <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/tidelingsbrev-une-20232209426.pdf">https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/tidelingsbrev-une-20232209426.pdf</a> (lest 1. november 2023)
Utlendingsnemndas årsrapport (2022)	Utlendingsnemnda, «Årsrapport 2022», 28. februar 2023, <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/arsrapport-une-2022.pdf">https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/arsrapport-une-2022.pdf</a> (lest 1. november 2023)

Trygderettens årsrapport (2022) Trygderetten, «Årsrapport 2022», 15. mars 2023, [https://www.regjeringen.no/contentassets/d858225871b74c148ed1b54488825e21/arsrapport-2022\\_-\\_trygderetten-rett.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d858225871b74c148ed1b54488825e21/arsrapport-2022_-_trygderetten-rett.pdf) (lest 20. november 2023)

Forbrukertilsynets årsrapport (2022) Forbrukertilsynet, «Årsrapport 2022», 15. mars. 2023, <https://www.forbrukertilsynet.no/wp-content/uploads/2023/03/forbrukertilsynet-arsrapport-2022.pdf> (lest 25. november 2023)

## Litteratur

Aall, Rettsstat og Menneskerettigheter (2022) Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 5. utgave, Fagbokforlaget 2022

Aall, «Retten til avgjørelse av et «tribunal» etter EMK artikkel 6» (2022) Aall, Jørgen, «Retten til avgjørelse av et «tribunal» etter EMK artikkel 6», i *Våre perifere domstoler*, Eivind Smith (red.) 1. utgave, Fagbokforlaget 2022.

Backer (2020) Backer, Inge Lorange, *Norsk sivilprosess*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2020

Bragdø-Ellenes, «Overprøving av vedtak i miljøraker – i domstol eller klagenemnd?» (2019) Sunniva Christina Bragdø-Ellenes, «Overprøving av vedtak i miljøraker – i domstol eller klagenemnd?», i *Mellom jus og politikk. Grunnloven § 112*, Kristian Fauchald og Eivind Smith (red.) 1. utgave, Fagbokforlaget 2019

Færstad, Norsk lovkommentar: Forbrukerklageloven, Note 90	Jan Ove Færstad, <i>Norsk lovkommentar: Forbrukerklageloven</i> , note 90, Rettsdata.no (lest 14. november 2023)
Færstad, Norsk lovkommentar: Forbrukerklageloven, Note 92	Jan Ove Færstad, <i>Norsk lovkommentar: Forbrukerklageloven</i> , note 92, Rettsdata.no (lest 14. november 2023)
Smith (2021)	Smith, Eivind, <i>Konstitusjonelt demokrati: Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys</i> , 5. utgave, Fagbokforlaget 2021
Smith, «Perifere domstoler?»	Smith, Eivind, «Perifere domstoler?» i <i>Våre periferere (2022) domstoler</i> , Eivind Smith (red.) 1. utgave, Fagbokforlaget 2022
Smith, «Døren er høy, porten er vid. Hvorfor er det så få som går inn?» (2022)	Smith, Eivind, «Døren er høy, porten er vid. Hvorfor er det så få som går inn?» i <i>Våre periferere domstoler</i> , Eivind Smith (red.) 1. utgave, Fagbokforlaget 2022
Ulseth, «Hvilken rolle bør domstolene ha i forvaltningssaker, og hva må gjøres for at de skal få den?» (2022)	Terese Smith Ulseth, «Hvilken rolle bør domstolene ha i forvaltningssaker, og hva må gjøres for at de skal få den?», i <i>Våre periferere domstoler</i> , Eivind Smith (red.) 1. utgave, Fagbokforlaget 2022

## **Artikler i tidsskrift:**

Aarli (2021)	Aarli, <i>Ragna</i> , «Uavhengige og upartiske domstoler og dømmere» <i>Jussens venner</i> 56 (2021) nr. 4 s. 193-239
--------------	--

