



STORTINGET

Grunnlovsforslag 39

(2019–2020)

Grunnlovsforslag fra Peter Frølich

Dokument 12:39 (2019–2020)

Grunnlovsforslag fra Peter Frølich om endring i §§ 86 til 88 og 90 til 91 (om domstolkommisjonens forslag til et helhetlig grunnlovsvern for domstolene)

Til Stortinget

Bakgrunn

Undertegnede fremmer med dette forslag om endringer i Grunnloven §§ 86 til 88 og 90 til 91. Dette er domstolkommisjonens forslag til et helhetlig grunnlovsvern for domstolene, jf. NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring. Forslagene og begrunnelsen for disse fremmes i sin helhet for å gi Stortinget et godt vurderingsgrunnlag for behandlingen i neste periode.

Et helhetlig grunnlovsvern for domstolene

Innledning

Domstolkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. august 2017 for å utrede domstolenes organisering. Kommisjonen leverer sin sluttrapport 30. september 2020. En delutredning om struktur ble avgitt 1. oktober 2019 (NOU 2019:17 Domstolstruktur).

Domstolkommisjonen er i mandatet bedt om å vurdere behovet for endringer i Grunnloven. Kommisjonens vurdering er at det er behov for å gi en mer dekkende konstitusjonell regulering av domstolene, herunder styrke det konstitusjonelle vernet for uavhengige domstoler og dommere.

Behovet for grunnlovsendringer

Prinsippet om domstolenes uavhengighet ble ansett som en opplagt følge av maktfordelingsprinsippet Grunnloven bygde på da den ble vedtatt i 1814. De siste tiårene er det nærmere innholdet i prinsippet videreutviklet av organer som overvåker sentrale menneskerettskonvensjoner Norge er tilsluttet. Utviklingen gir grunn til å vurdere om det er behov for en modernisering og oppdatering av Grunnlovens bestemmelser om domstolene. Det rettslige grunnlaget for den tredje statsmakt bør være tilstrekkelig robust for fremtiden.

Betydningen av å verne om domstolenes funksjonsevne og uavhengighet har fått fornyet aktualitet de senere årene. I enkelte europeiske land har man sett en urovekkende tendens til at folkevalgte organer undergraver domstolenes uavhengighet ved lovreformer som angriper arbeidsvilkårene i domstolene. Eksempelvis har EU satt i gang en formell prosedyre mot Polen for å sikre uavhengigheten til polske dommere. Utviklingen har skapt økt bevissthet om betydningen av å verne domstolene mot kortvarige politiske strømninger – også i vesteuropeiske land. Bedre grunnlovsvern for domstolene og dommere kan være et virkemiddel til å forebygge en slik utvikling.

Domstolkommisjonen vil fremheve at selve prinsippet om domstolenes uavhengighet allerede i dag er forankret i Grunnloven, og at det nærmere innholdet først og fremst bør fremgå av alminnelig lov. Enkelte bestemmelser er likevel så viktige for uavhengigheten og funksjonsevnen til domstolene og dommere at kommisjonen mener det er behov for å løfte dem inn i Grunnloven.

En bredere konstitusjonell forankring vil gi domstolene et vern mot raske lovendringer fra et knapt politisk flertall. Et viktig poeng i denne sammenheng er at

grunnlovsvernet bør bygges ut i rolige tider hvor uavhengigheten ikke er truet. Men også i en normalsituasjon der rettsstaten ikke er truet, vil et utvidet grunnlovsvern kunne bidra til økt forståelse for domstolenes stilling som den tredje statsmakt. På denne bakgrunn vil kommisjonen fremme forslag til enkelte endringer i Grunnloven kapittel D.

Ved vurderingen av hva som er så sentralt for domstolene og dommere at det bør forankres i Grunnloven, har kommisjonen for det første søkt å identifisere områder hvor domstolene ville vært særlig sårbare for maktmisbruk. For det andre har kommisjonen søkt å balansere hensynet til stabilitet og forutsigbarhet på den ene side mot hensynet til fleksibilitet på den annen side. Med dette som utgangspunkt løfter kommisjonen frem fem forhold som bør gis konstitusjonell forankring, og som samlet sett vil bidra til å sikre et oppdatert og helhetlig grunnlovsvern for den tredje statsmakt.

Sentrale garantier for uavhengige domstoler

DOMSTOLSHIERARKIET

Grunnloven § 88 første ledd, som fastslår at Høyesterett dømmer i siste instans, forutsetter et hierarkisk oppbygget domstolsapparat der underordnede domstolers avgjørelser kan bringes inn for Høyesterett. Grunnloven inneholder imidlertid ingen nærmere regler om hvilke underordnede domstoler dette er. Riksretten og Høyesterett er de eneste domstolene som omtales av Grunnloven, som ellers er taus om hvilke lavere instanser domstolssystemet består av. Ettersom verken tingrettene eller lagmannsrettene nyter grunnlovsvern, kan lovgiver i prinsippet foreta nokså radikale endringer i domstolshierarkiet.

Etter kommisjonens syn bør også lagmannsrettens og tingrettens stilling i statsforfatningen synliggjøres i Grunnloven. På denne bakgrunn foreslås en bestemmelse om domstolshierarkiet, som utgjøres av Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene. De behandler og avgjør sivile saker og straffesaker. Bestemmelsen er ment å synliggjøre de alminnelige domstolene i tre instanser og avgrense hvilke organer som omfattes av dagens treinstansordning.

ANTALL DOMMERE I HØYESTERETT

I dag følger det av Grunnloven § 88 annet ledd at «Høyesterett skal bestå av en justitarius og minst fire andre medlemmer». Noe øvre antall dommere er ikke fastsatt i Grunnloven. Det innebærer at den utøvende makt i prinsippet kan utnevne langt flere dommere til Høyesterett enn 20, som er dagens antall.

Etter kommisjonens syn tilsier Høyesteretts særlige stilling som øverste instans og prejudikatdomstol at Grunnloven ikke bare bør gi uttrykk for et minste antall, men også et øvre antall medlemmer av Høyesterett. Bestemmelsen er ment å utgjøre en skranke for de øvrige

statsmaktenes mulighet til å forsøke å påvirke Høyesteretts dømmende virksomhet gjennom å utnevne flere dommere enn det Høyesterett trenger for å oppfylle sin funksjon som øverste domstol. Det fremmes to alternative bestemmelser, der det øvre antallet er satt til henholdsvis 22 og 20 medlemmer, inkludert justitarius.

UTNEVNELSESPROSESSEN FOR DOMMERE

Kompetansen til å utnevne dommere ligger til Kongen i statsråd, jf. Grunnloven § 21, som regulerer utnevning av embetsmenn. Grunnloven gir ingen detaljerte føringer for utnevningssprosessen for dommere. Den er nærmere regulert i domstollovens tredje kapittel. Etter domstolloven § 55 b innhenter Kongen innstilling fra Innstillingsrådet for dommere før dommere utnevnes.

Kommisjonen mener regjeringens plikt til å innhente innstilling fra et uavhengig råd ved dommerutnevninger bør gis konstitusjonell forankring. Det vil gi domstolene et vern mot politisk påvirkning i utnevningssprosessen og sikre at dommere utnevnes på grunnlag av kvalifikasjoner og egnethet. Dette er sentralt for å sikre at domstolene fungerer uavhengig av de andre statsmaktene. I tillegg vil det ha et pedagogisk formål å samle bestemmelsene om domstolene og dommere i Grunnlovens kapittel om den tredje statsmakt.

DOMMERES STILLINGSVERN

Etter Grunnlovens system regnes dommere som embetsmenn, som ikke må «avsettes uten etter dom», jf. Grunnloven § 22 annet ledd. Arbeidsforholdet til en dommer kan bare bringes til opphør gjennom at det reises sak om avskjed ved domstolene.

Stillingsvernet i Grunnloven § 22 gjelder embetsmenn generelt. Selv om de materielle vilkårene for dom på avskjed i utgangspunktet er de samme for dommere som for andre embetsmenn, tilsier prinsippet om domstolens uavhengighet at dommere står i en særstilling.¹ Dette bør etter kommisjonens syn komme til uttrykk i Grunnlovens kapittel om den tredje statsmakt. En egen regulering av dommeres stillingsvern vil i tillegg gi dommere en særskilt beskyttelse mot eventuelle fremtidige endringer i embetsmannsordningen. For helhetens og sammenhengens skyld bør også dommeres vern mot forflytning inntas i samme bestemmelse.

Kommisjonen anbefaler videre at aldersgrensen for dommere inntas i samme bestemmelse, som en beskyttelse mot forsøk på å omgå dommeres stillingsvern. En grunnlovfestet aldersgrense vil etablere en skranke mot at aldersgrensen for dommere senkes gjennom alminnelig lovendring, med formål om å utnevne nye dommere som kan representere andre verdier enn dem som må vike sete på grunn av alder. Erfaringene fra Polen de seneste årene har vist at dette er et område hvor dom-

1. Se Borgartings dom i LB-2013-171610-2.

stolene kan være særlig sårbare for maktmisbruk. Kommisjonen anbefaler å ta utgangspunkt i dagens aldersgrense for dommere, som er 70 år.

EN UAVHENGIG ADMINISTRASJON AV DOMSTOLENE

Administrative forhold, som ressurstildeling, arbeidsvilkår, infrastruktur, lokaler mv., angår ikke den dømmende virksomheten direkte, men kan likevel ha en indirekte innflytelse på den dømmende virksomheten. Betydningen av å verne domstolene mot mer indirekte innflytelse fra de øvrige statsmaktene har fått økt oppmerksomhet de senere årene.

Kommisjonen mener det er behov for å grunnlovfeste et prinsipp om at statens myndigheter skal sikre en uavhengig administrasjon av domstolene. Prinsippet må forstås som en presisering av påbudet i Grunnloven § 95 om at staten skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet. Bestemmelsen er ment å omfatte både den administrasjon som utøves lokalt av den enkelte domstolleder, og sentralt av Domstoladministrasjonen. Bestemmelsen vil ikke være til hinder for at administrasjonen av domstolene organiseres på andre måter enn i dag, men kravet om uavhengighet setter visse rammer for organiseringen. Bestemmelsen vil være til hinder for lovgivning som griper inn i domstolleders eller Domstoladministrasjonens administrative myndighet på måter som krenker domstolenes og dommeres uavhengighet. Videre innebærer bestemmelsen at ansvaret for administrasjonen av domstolene ikke uten grunnlovsendring kan tilbakeføres til den utøvende makt. Administrasjonsorganet kan heller ikke underlegges departementets alminnelige instruksjonsmyndighet uten at Grunnloven endres. Det vil innebære en vesentlig styrking av domstolenes uavhengige stilling.

PLASSERING I GRUNNLOVEN

Gjeldende § 87 foreslås flyttet til § 86 som nytt femte ledd. Forslaget innebærer utelukkende en teknisk restrukturering med formål om å samle bestemmelsene om Riksretten i én paragraf. Det vil frigjøre paragrafnummer § 87 til bruk for en bestemmelse om domstols-hierarkiet. En slik organisering vil gi en bedre struktur i kapittel D og vil i tillegg skille bedre mellom særdomstolen Riksretten og reguleringen av de alminnelige domstolene.

Gjeldende §§ 90 og 91 foreslås flyttet til § 88 som respektive nytt tredje ledd og nytt annet ledd annet punktum. Både §§ 90 og 91 gjelder tematisk Høyesterett, og disse bestemmelsene bør derfor samles i § 88, som er fanebestemmelsen for Høyesterett. Dette vil frigjøre paragrafnummer 90 for regulering av utnevning av dommere og dommeres stillingsvern og paragrafnummer 91 for prinsippet om en uavhengig administrasjon av domstolene. I tillegg vil det gi en mer ryddig struktur når bestemmelsene om Høyesterett samles i én paragraf.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

I

§ 86 nytt femte ledd skal lyde:

De nærmere forskrifter om sammensetningen av Riksretten og saksbehandlingen fastsettes ved lov.

–

Dei nærare reglane om samansetjinga av Riksretten og om saksbehandlinga blir fastsette i lov.

II

I § 87 gjøres følgende endring:

Alternativ 1:

§ 87 skal lyde:

De alminnelige domstolene er Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene. De behandler og avgjør sivile saker og straffesaker.

–

Dei allmenne domstolane er Høgsterett, lagmannsrettane og tingrettane. Dei behandlar og avgjer sivile saker og straffesaker.

Alternativ 2:

§ 87 oppheves.

III

§ 88 første ledd skal på bokmål lyde:

Høyesterett dømmer i siste instans. Begrensninger i adgangen til å få Høyesteretts avgjørelse kan bestemmes ved lov.

IV

§ 88 annet ledd første punktum skal lyde:

Alternativ 1:

Høyesterett skal bestå av en justitiarius og minst 4, høyst 21, andre medlemmer.

–

Høgsterett skal vere samansett av ein justitiarius og minst 4, høgst 21, andre medlemmer.

Alternativ 2:

Høyesterett skal bestå av en justitiarius og minst 4, høyst 19, andre medlemmer.

–

Høgsterett skal vere samansett av ein justitiarius og minst 4, høgst 19, andre medlemmer.

V

§ 88 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

Ingen kan utnevnes til medlem av Høyesterett før fylte 30 år.

–

Ingen kan utnemnst til medlem av Høgsterett før dei har fylt 30 år.

VI

§ 88 nytt tredje ledd skal lyde:

Høyesteretts dommer kan ikke i noe tilfelle påankes.

–

Ein høgsterettsdom kan ikkje i noko tilfelle ankast.

VII

I § 90 første ledd gjøres følgende endring:

Alternativ 1:

§ 90 første ledd skal lyde:

Dommere utnevnes av Kongen etter innstilling fra et uavhengig råd. Nærmere bestemmelser om dommerutnevnelser fastsettes ved lov.

–

Dommarar blir utnemnde av kongen etter tilråding frå eit uavhengig råd. Nærare føresegner om dommarutnemningar blir fastsette i lov.

Alternativ 2:

§ 90 første ledd oppheves.

VIII

§ 90 nytt annet ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Før fylte 70 år kan dommere ikke avsettes uten etter dom og heller ikke forflyttes mot sin vilje.

–

Før dei har fylt 70 år, kan dommarar ikkje avsetjast utan etter dom og heller ikkje overflyttast mot sin vilje.

Alternativ 2:

Dommere kan ikke avsettes uten etter dom og heller ikke forflyttes mot sin vilje.

–

Dommarar kan ikkje avsetjast utan etter dom og heller ikkje overflyttast mot sin vilje.

IX

I § 91 gjøres følgende endring:

Alternativ 1:

§ 91 skal lyde:

Statens myndigheter skal sikre en uavhengig administrasjon av domstolene.

–

Dei statlege styresmaktene skal sikre ein uavhengig administrasjon av domstolane.

Alternativ 2:

§ 91 oppheves.

Alternativ 3:

§ 91 a skal lyde:

Statens myndigheter skal sikre en uavhengig administrasjon av domstolene.

–

Dei statlege styresmaktene skal sikre ein uavhengig administrasjon av domstolane.

30. september 2020

Peter Frølich

Referert i Stortingets møte 30. september 2020.

«Forslaget blir under presidentens ansvar å bekjentgjøre ved trykken for å komme til avgjørelse på første, annet eller tredje storting etter neste valg.»

Tone Wilhelmsen Trøen

president