



STORTINGET

Innst. 302 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:3 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Erlend Wiborg om endring i §§ 21 og 91 (Stortingets samtykke ved utnevning av dommere til Høyesterett)

Til Stortinget

1. Sammendrag

Grunnlovsforslag 3 (2019–2020) er fremsatt av Erlend Wiborg og gjelder Stortingets samtykke til utnevning av dommere til Høyesterett.

1.1 En sikkerhetsmekanisme for maktfordelingsprinsippet

Forslagsstilleren viser til at maktfordelingsprinsippet sikrer demokratiet gjennom kontrollmekanismer mellom den lovgivende, dømmende og utøvende makt. Det er i dag regjeringens prerogativ å utnevne dommere til Høyesterett. At den utøvende makt ensidig har makt til å utnevne den dømmende makt, er etter forslagsstillerens syn en konstitusjonell utfordring.

Forslagsstilleren viser til at stipendiat Jon Kåre Skiple og professor Gunnar Grendstad ved Universitetet i Bergen har gjennomgått dissensdommer fra Høyesterett i perioden 1996–2016 i saker der staten var part. Et av deres funn var at dommere utnevnt av rød-grønne (alt: sosialistiske) regjeringer i større grad stemmer til fordel for staten i dissenssaker, mens dommere utnevnt av borgerlige regjeringer i større grad stemmer i favør av borgerne.

1.2 Skal rettsstaten bli politikk?

Forslagsstilleren viser til at i en rekke land er utnevning av dommere politikk, og utnevning av nye dommere til Høyesterett spiller eksempelvis en stor rolle i amerikansk politikk generelt, og i amerikanske presidentvalg spesielt. Kontroll over rettsapparatet er en prioritert oppgave for regjeringer i ikke-demokratiske stater, og vi har de senere år sett en utvikling der også regjeringer i europeiske, demokratiske stater har tatt en sterkere kontroll over rettssystemet og utnevnelser til domstolene.

Det finnes heldigvis ingen eksempler fra norsk historie der regjeringer har misbrukt sin makt og ikke fulgt innstillingsrådets anbefalinger. At norske regjeringer så langt ikke har tatt seg til rette og åpnet for rene politiske ansettelser, skyldes ren kutyme og ingen rettslige eller konstitusjonelle skranker. Dette gjør etter forslagsstillerens syn systemet sårbart. Erfaringer fra andre land viser at domstolene gjerne er en av de første institusjonene som angripes når demokratiet forvitrer.

Stortinget har de senere år løftet en rekke grunnleggende menneskerettigheter opp til grunnlovs rang. Dommerne som skal være disse rettighetenes portvoktere, bør ha den samme tillit. I dag kan en ny regjering fritt utnevne dommere som kan undergrave både demokratiet og rettsstaten. Forslagsstilleren mener at det er behov for at Stortinget, som lovgivende makt og i rollen som et sistelinjeforsvar mot udemokratiske strømninger, gir sin tilslutning før regjeringen utnevner nye dommere til Høyesterett, og at dette stadfestes i Grunnloven.

1.3 Nærmere om forslaget

Forslaget vil opprettholde regjeringens rett til utnevning av dommere til Høyesterett, men vil gi Stortinget en kontrollmulighet før dommere til Høyesterett formelt sett utnevnes og tiltrer. Dette kan skje ved at regjeringens forslag til utnevning fremlegges som sak for Stortinget, og at nasjonalforsamlingen med minst 2/3 flertall må gi sitt samtykke. Deretter foretas utnevning på vanlig måte i statsråd.

Forslagsstilleren fremmer følgende forslag:

«§ 21 nytt fjerde punktum skal lyde:

For beskikkelse til medlem av Høyesterett gjelder § 91 første punktum.

–

For utnemning til medlem av Høyesterett gjeld § 91 første punktum.

§ 91 første punktum skal lyde:

Beskikkelse til medlem av Høyesterett krever samtykke fra Stortinget med minst to tredjedeler av stemmene.

–

Utnemning til medlem av Høyesterett krev samtykke fra Stortinget med minst to tredjedeler av røystene.

§ 91 nåværende første punktum blir nytt annet punktum.»

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, forstår forslaget slik at det skal sette rettslige og konstitusjonelle skranker for politiske oppnevninger til Høyesterett, og gjøre systemet mindre sårbart. Forslagsstilleren skriver at han mener det er behov for at Stortinget, som lovgivende makt og i rollen som et sistelinjeforsvar mot udemokratiske strømninger, gir sin tilslutning før regjeringen utnevner nye dommere til Høyesterett, og at dette stadfestes i Grunnloven.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne, deler forslagsstillerens ønske om å unngå politisering av utnevninger til Høyesterett. Samtidig stiller flertallet spørsmål ved om det

foreslåtte tiltaket, med å kreve samtykke fra folkevalgte i Stortinget, er en egnet måte til å sikre at utnevnelsene skjer uten politisk påvirkning. Flertallet mener forslaget tvert imot kan virke mot sin hensikt, ved at det legges opp til behandling i Stortinget.

Flertallet viser også til at det ikke er noen tradisjon i Norge for at Stortinget samtykker til utnevninger, men heller fører kontroll med den utøvende makt og dens utnevninger, særlig gjennom behandlingen av statsrådsprotokollene.

Flertallet viser også til at Domstolkommisjonen i NOU 2020:11 side 125 skriver følgende om forslaget:

«Etter kommisjonens syn bør Stortinget ikke være involvert i utnevningssprosessen. En utnevningsspross som krever samtykke fra Stortinget, kan skape forestillinger om partipolitiske dommerutnevninger, noe som er fremmed for vår statsskikk. Det kan også svekke inntrykket av Høyesterett som en upartisk og uavhengig domstol. I tillegg er det en risiko for at en mer politisk prosess kan føre til at kvalifiserte kandidater unnlater å søke.»

Flertallet vil på denne bakgrunn anbefale at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet viser til at maktfordelingsprinsippet er grunnleggende i vårt demokrati. Tanken er at ved maktfordeling reduseres risikoen for misbruk av makten en er tildelt å forvalte, ved at de tre uavhengige institusjonene, den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt, passer på hverandre sin maktutøvelse. Gjennom maktfordelingsprinsippet balanseres og utlignes makt ved at ingen institusjon har siste ordet i alle saker og at institusjonene må finne omforente løsninger. Selv om den norske modellen for utnevning av dommere til Høyesterett i dag fungerer godt, takket være ansvarlige regjeringer, er det ingen garanti for at det alltid vil være sånn. Systemene må alltid «rigges» for fremtiden og for å unngå situasjoner der enkelte kan være fristet til å styrke sin makt i strid med intensjonene. Dette medlem viser også til at institusjonenes legitimitet ute i befolkningen er avgjørende for et vellykket system. Dette medlem viser til at stipendiat Jon Kåre Skiple og professor Gunnar Grendstad ved Universitetet i Bergen har gjennomgått dissensdommer fra Høyesterett i perioden 1996 til 2016 i saker der staten var part. Et av deres funn var at dommere utnevnt av sosialistiske regjeringer i større grad stemmer til fordel for staten i dissensaker, mens dommere utnevnt av borgerlige regjeringer i større grad stemmer i favør av borgerne. Slike eksempler kan over tid redusere legitimiteten til utnevninger og dermed folkets oppfatning av domstolens uavhengighet fra den utøvende makt. Dette medlem ønsker derfor et system der hverken den utøvende eller lovgivende makt

har enerett i slike utnevnelser, men et system som sikrer bred enighet knyttet til utnevnelser.

Det t e m e d l e m viser til at forslaget innebærer at godkjenning fra Stortinget skal skje med to tredjedels flertall. Det vil sikre at den utøvende makt ikke kan utnevne sine egne til dommere i Høyesterett og nettopp kreve en bred samling i Stortinget. Når det nå er klart at den øverste domstolen stadig tiltar seg en overvurdering av politiske avgjørelser i Stortinget, jf. Fosen-saken, er det viktig med en partipolitisk nøytral Høyesterett. Krav om en godkjenning med to tredjedels flertall vil sikre det.

Det t e m e d l e m vil på denne bakgrunn anbefale at forslaget bifalles:

«§ 21 nytt fjerde punktum skal lyde:

For beskikkelse til medlem av Høyesterett gjelder § 91 første punktum.

–

For utnemning til medlem av Høgsterett gjeld § 91 første punktum.»

Det t e m e d l e m anbefaler videre:

«§ 91 første punktum skal lyde:

Beskikkelse til medlem av Høyesterett krever samtykke fra Stortinget med minst to tredjedeler av stemmene.

–

Utnemning til medlem av Høgsterett krev samtykke frå Stortinget med minst to tredjedelar av røystene.

§ 91 nåværende første punktum blir nytt annet punktum.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Dokument 12:3 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Erlend Wiborg om endring i §§ 21 og 91 (Stortingets samtykke ved utnevning av dommere til Høyesterett) – bifalles.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til grunnlovsforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 12:3 (2019-2020) – Grunnlovsforslag fra Erlend Wiborg om endring i §§ 21 og 91 (Stortingets samtykke ved utnevning av dommere til Høyesterett) – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. mai 2024

Peter Frølich

leder

Frode Jacobsen

ordfører

