



STORTINGET

Innst. 314 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:39 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Peter Frølich om endring i §§ 86 til 88 og 90 til 91 (om domstolkommisjonens forslag til et helhetlig grunnlovsværn for domstolene)

Til Stortinget

Sammendrag

Forslaget som er fremsatt av Peter Frølich, gjelder endringer i Grunnloven §§ 86 til 88 og 90 til 91. Forslagsstilleren viser til at dette er domstolkommisjonens forslag til et helhetlig grunnlovsværn 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 grunnlovsværn for domstolene

INNLEDNING

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

Domstolkommisjonen var 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, her-

under styrke det konstitusjonelle vernet for uavhengige domstoler og dommere.

BEHOVET FOR GRUNNLOVSENDNINGER

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 grunnlovsværn for domstolene og dommere kan være et virkemiddel til å forebygge en slik utvikling.

Domstolkommisjonen fremhever 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 har kommisjonen fremmet 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.

Utnevningssprosessen 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, se Borgartings dom i LB-2013-171610-2. 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 almin-

nelig 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 domstolene 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 domstolshierarkiet. 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 domme-

re 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.

Forslagsstiller fremmer følgende forslag:

«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 justitarius og minst 4, høyst 21, andre medlemmer.

–

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

Alternativ 2:

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

–

Høgsterett skal vere samansett av ein justitarius 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.»

Komiteens behandling

Som ledd i behandlingen av saken, gjennomførte komiteen en åpen høring 14. mars 2024. Følgende ble invitert og deltok i høringen:

- Domstolkommisjonen ved kommisjonens leder, sorenskriver Yngve Svendsen og kommisjonsmedlem professor Ragna Aarli,
- Norges Høyesterett ved høyesterettsjustitiarius Toril Marie Øie og høyesterettsdommer Hilde Indreberg
- Domstoladministrasjonen ved nestleder i styret, Thor Christian Carlsen
- Dommerforeningen ved leder Kirsten Bleskestad og rådgiver Vegard Valestrand
- Juristforbundet ved president Sverre Bromander
- Advokatforeningen ved leder Jon Wessel-Aas og samfunnskontakt Martin Kaasgaard Nielsen
- Norges institusjon for menneskerettigheter ved fagdirektør Vidar Strømme, seniorrådgiver Thomas Berge og rådgiver Vetle Magne Seierstad.

Høringsinstansene var samstemte i at domstolenes uavhengighet må sikres i Grunnloven. Det ble blant annet fremhevet at vernet må sikres i gode tider for å kunne møte urolige tider.

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, viser til forslagsstillersens beskrivelse av

bakgrunnen for forslaget, hvor det vises til at dette er domstolkommisjonens forslag til helhetlig grunnlovsvern for domstolene, jf. NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring.

Komiteen merker seg at forslaget til et helhetlig grunnlovsvern for domstolene er godt utredet og begrunnet. Den bredt sammensatte domstolkommisjonen har innhentet synspunkter fra eksterne utredninger, blant annet Norges institusjon for menneskerettigheters temarapport «Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet» om konstitusjonelle og internasjonale krav til uavhengige domstoler. Forslagene har også vært gjenstand for en bred høring.

Komiteen legger til grunn for sine vurderinger den delen av domstolkommisjonens utredning som omhandler hvordan domstolenes uavhengighet kan sikres et helhetlig vern gjennom grunnlovfesting. Komiteen er enig med domstolkommisjonen i at utover de mest sentrale forhold for domstolenes funksjonsevne som bør grunnlovfestes, bør Grunnlovens prinsipp om uavhengige domstoler først og fremst følges opp gjennom alminnelig lovgivning.

Komiteen viser også til den muntlige høringen som ble arrangert 14. mars 2024, hvor representanter fra det sentrale juridiske miljøet var til stede for å gi sine vurderinger av forslagene og for å besvare komiteens spørsmål.

Komiteen registrerer at et flertall av høringsinstansene i Justis- og beredskapsdepartementets høring om domstolkommisjonens rapport, i tillegg til samtlige av de som deltok på komiteens åpne høring, er av den oppfatning at de foreslåtte grunnlovsendringene vil gi et godt og viktig grunnlag for å styrke domstolenes uavhengighet i Grunnloven, og at dette vil være i tråd med formålet om å sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene i Grunnloven § 2.

Samtidig har komiteen merket seg at enkelte instanser, som blant annet LO, har uttrykt særlig bekymring for grunnlovfesting av en uavhengig domstolsadministrasjon og et uavhengig innstillingsråd. Disse synspunktene er også tatt med inn i komiteens vurderinger. Avklaringer og presiseringer i denne innstillingen er gjort for å imøtekomme noe av den bekymringen som er kommet frem, og som ble kommentert i komiteens høring.

Før komiteen går inn på de enkelte forslag, vil komiteen understreke at man i Norge i dag ikke opplever utfordringer knyttet til domstolenes uavhengighet. Prinsippet om domstolenes uavhengighet ble ansett som en opplagt følge av maktfordelingsprinsippet Grunnloven bygde på da den ble vedtatt i 1814.

Videre har de endringer som ble gjort i kjølvannet av den forrige domstolkommisjonen på begynnelsen av 2000-tallet, hvor det blant annet ble opprettet et uavhengig innstillingsråd og en domstoladministrasjon, i større

grad enn tidligere sikret domstolenes uavhengighet. Med vedtaket i 2014 om ny bestemmelse i Grunnloven § 95 som slår fast at «Statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet», ble uavhengigheten ytterligere fastslått. Komiteens forståelse er at grunnlovfesting av domstolenes funksjon, gjennom denne innstillingen, er en kodifisering av gjeldende lovgivning.

Selv om våre domstoler og dommere er uavhengige i sin dømmende virksomhet, viser erfaringen internasjonalt at også land vi sammenlikner oss med, opplever press på domstolenes uavhengighet. Denne utviklingen har illustrert betydningen av skranker mot inngripen i domstolenes virksomhet og ført til økt oppmerksomhet om betydningen av uavhengige domstoler.

Komiteen er derfor enig med kommisjonen i at enkelte garantier for uavhengige domstoler i vårt rettsystem er så viktige at det er god grunn til å gi dem et særskilt grunnlovfestet vern. Selv om det i dagens samfunnsforhold ikke fremstår som nærliggende at et alminnelig flertall i Stortinget vil true domstolenes uavhengighet gjennom endring av formell lov, kan det etter komiteens syn ikke utelukkes at dette vil stille seg annerledes i fremtiden. Utviklingen internasjonalt, også i enkelte europeiske land, viser at det også i demokratiske stater raskt kan etableres politiske flertall som ønsker å utøve innflytelse over rettsvesenet på en måte som alvorlig truer domstolenes uavhengighet.

Komiteen vurderer det dithen at domstolkommisjonens vurdering av hvilke forhold som er så sentrale for domstolenes funksjonsevne og uavhengighet at de bør gis et særskilt vern i Grunnloven, er fattet på bakgrunn av utviklingen internasjonalt, hvor domstolenes uavhengighet har blitt truet blant annet ved å endre antallet dommere i Høyesterett og endre pensjonsalder og dermed endre sammensetning av domstolen. Komiteen viser til at de forholdene kommisjonen peker ut som særlige sentrale, er: domstolshierarkiet, høyeste antall dommere i Høyesterett, prosedyren for utnevning av dommere, dommernes stillings- og forflytningsvern og prinsippet om at statens myndigheter skal sikre en uavhengig administrasjon av domstolene.

Komiteen vil også fremheve et annet aspekt ved den internasjonale utviklingen som har betydning for saken. Situasjonen i dag er, avhengig av hvilken demokratimodell man legger til grunn, at bare mellom åtte og tretten prosent av verdens befolkning lever i et demokrati. Det liberale demokratiet som sådan er under press. Det er, slik komiteen oppfatter det, stor konsensus i det norske parlamentet om at Norge skal arbeide aktivt for å fremme demokrati som statsform utenfor Norges grenser. Tanken bak er at det i en verden hvor liberale demokratier er i mindretall, vil skapes hindre for de som fortsatt er det, sikkerhetspolitisk så vel som handelspolitisk. Komiteen mener på sin side at det også bør innebære at man trygger maktfordelingsprinsippet

og dermed rettsstaten også i Norge. Riktignok nyter den norske rettsstaten i dag stor tillit internasjonalt med god og hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom statsmaktene hvor det også er gjensidig tillit, og knapt noen vil hevde at Norge ikke har uavhengige domstoler.

Komiteen mener denne oppfatningen vil kunne bli satt under press, oppfattet feil eller sende feil signaler – og vil kunne brukes av stater og grupperinger som ikke ønsker uavhengige domstoler som en selvfølgelig del av en rettsstat – hvis Norge, nå når forslaget først er til behandling, ikke vedtar et forsterket vern av uavhengige domstoler gjennom grunnlovfesting.

Komiteen støtter forslaget i romertall I om å flytte gjeldende § 87 til § 86, slik at § 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.»

Dette vil frigjøre § 87 til en ny bestemmelse om domstolhierarkiet.

Komiteen støtter videre forslaget i romertall III om en språklig endring i § 88, slik at bestemmelsen i § 88 første ledd på bokmål skal lyde:

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

Komiteen vil i det videre knytte noen betraktninger til de fem områdene domstolkommissjonen har pekt på som særlig viktige for å ivareta uavhengige domstolers funksjon, og forslagene som er fremmet i forlengelsen av disse.

Det er foreslått å grunnlovfeste de alminnelige domstoler i § 87

Komiteen mener det kan være positivt å synliggjøre lagmannsrettene og tingrettene i Grunnloven. Det oppstilles heller ikke noe krav om uavhengighet for lagmannsrettene og tingrettene, men forslaget kan, slik komiteen ser det, sikre stabilitet og vern mot endringer av dagens domstolhierarki. Komiteen vil understreke at en grunnlovfesting ikke er til hinder for at saker kan gå direkte til lagmannsretten, eller til hinder for å opprette særdomstoler (som jordskifteretten, trygderetten eller Utmarksdomstolen for Finnmark). Komiteen vil med denne presiseringen slutte seg til forslaget, alternativ 1, slik at § 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.»

Det er foreslått en grunnlovfesting av antallet dommere i Høyesterett i § 88 annet ledd

Gjeldende § 88 annet ledd, som fastslår at Høyesterett skal bestå av en justitiarius og minst 4 dommere, setter ingen begrensning oppad på hvor mange dommere Høyesterett kan bestå av. Det vil etter komiteens mening kunne innebære at den lovgivende forsamling, for å sikre seg politisk kontroll over domstolene, kan utvide antallet dommere og på den måten redusere innflytelsen til de eksisterende dommerne. Komiteen har også vurdert hvorvidt antallet dommere bør settes til maksimum 19 eller 21 i tillegg til justitiarius, og har valgt å legge vekt på at Høyesterettsjustitiarius Toril Marie Øie i komiteens høring pekte på behovet for nødvendig fleksibilitet for Høyesterett. Komiteen slutter seg til alternativ 1 i romertall IV i forslaget. I tillegg vil komiteen åpne for at det ved sykdomsfravær bør være en snever adgang til å konstituere dommere slik at det kan være 23 dommere i en begrenset periode. § 88 annet ledd første punktum skal etter dette lyde:

«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.»

Komiteen viser videre til forslag i romertall V om å flytte bestemmelsen i gjeldende § 91 til § 88 og samtidig modernisere bestemmelsen språklig. § 88 annet ledd nytt annet punktum skal etter dette lyde:

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

-

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

I romertall VI blir det foreslått et nytt § 88 tredje ledd. Bestemmelsen flyttes fra gjeldende § 90. Komiteen støtter forslaget, slik at § 88 nytt tredje ledd skal lyde:

«Høyesteretts dommer kan ikke i noe tilfelle påankes.

-

Ein høgsterettsdom kan ikkje i noko tilfelle ankast.»

Det er foreslått grunnlovfesting av innstillingsrådets rolle i § 90 første ledd

Slik komiteen forstår det, er prinsippet om uavhengig innstilling av dommere det vesentlige i forslaget, ikke innstillingsrådet som sådan. Det vesentlige etter

komiteens mening er at strukturen for utnevning av dommere er innrettet på en måte som gjør dem reelt uavhengig av utøvende og lovgivende makt. Komiteen mener en grunnlovfesting vil sikre mot politisering av utnevningssprosesser. Komiteen vil presisere at det fortsatt er Kongen som utnevner dommere, og Kongen vil kunne fravike innstillingen uten at det er i strid med Norges internasjonale forpliktelser gjennom EMK. Komiteen viser til at EMD i en rettsavgjørelse har presisert at det er adgang til å fravike en uavhengig innstilling så lenge dette er saklig begrunnet. Komiteen er enig med domstolkommisjonen i at et innstillingsråd fortsatt bør være et bredt sammensatt kollegialt organ, men at Stortinget kan fastsette nærmere regler i lov så lenge dommerne er fullt ut uavhengige i sin dømmende virksomhet i henhold til Grunnloven og internasjonale standarder. Komiteen slutter seg til forslaget, alternativ 1, slik at § 90 første ledd skal lyde:

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

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

Det er foreslått grunnlovfesting av dommernes stillingsvern i § 90 nytt annet ledd

Komiteen forstår det slik at hensikten med forslaget er å hindre at pensjonsalderen senkes for å endre sammensetningen av dommere, slik man har sett i Polen og Ungarn. En fastsetting av pensjonsalder vil dermed hindre de andre statsmaktene i å påvirke domstolene på en måte som kan true uavhengigheten deres. En grense på 70 år vil ikke stenge muligheten for at dommere kan virke etter fylte 70 år, men da med et svakere grunnlovsværn.

Komiteen forstår det slik at det ikke vil være noen realitetsendring i forhold til dagens § 22, og viser til at nytt annet ledd i § 90 ikke er ment å regulere stillingsvernet uttømmende, men suppleres av § 22, hvilket innebærer ingen endret rettstilstand. Med disse presiseringer støtter komiteen forslaget, alternativ 1, slik at § 90 nytt annet ledd skal lyde:

«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.»

Det er foreslått grunnlovfesting av en uavhengig administrasjon i § 91

Komiteen vil presisere at domstolene er uavhengige i sin dømmende virksomhet. Ellers er domstolene avhengige av de andre statsmaktene: ved ressurstillegging og finansiering, fastsetting av lønns- og arbeidsvilkår, lokaler, kontortjenester og annet.

Domstolkommisjonen har formulert det slik i sin utredning: «Stortingets overordnede styring av domstolene ligger fast, både gjennom lov og gjennom budsjettet». Det innebærer at den administrative virksomheten ved domstolene er underlagt Stortingets kontroll. Komiteen erkjenner at slike forhold har betydning for domstolene og den enkelte dommer og kan ha indirekte betydning for den dømmende virksomhet.

Komiteen mener derfor at forvaltningen av domstolsystemet ikke kan ligge direkte og eksklusivt hos de øvrige statsmaktene uten at det vil kunne true uavhengigheten. Internasjonal «best practice» er dessuten at dømmende makt bør være involvert i alle spørsmål som angår dem, og ha stor selvbestemmelse over egen drift og daglige virke. Dette er også realiteten i dagens praksis knyttet til forvaltningen av domstolsystemet.

En grunnlovfesting av uavhengig administrasjon slik det ligger i forslaget, er etter komiteens mening å forstå som en videreføring av dagens lovgivning og vil hovedsakelig bare stå i veien for en nedbygging av nivået på uavhengigheten. Komiteen vil derfor understreke at forslaget ikke vil endre rettstilstanden. Regjering og storting vil fortsatt ha anledning til å fastsette budsjett, struktur, prosesslovgivning og administrasjonsordning. På bakgrunn av disse presiseringene vil komiteen støtte forslaget, alternativ 1, slik at § 91 skal lyde:

«Statens myndigheter skal sikre en uavhengig administrasjon av domstolene.

Dei statlege styresmaktene skal sikre ein uavhengig administrasjon av domstolane.»

Komiteens tilråding

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

vedtak:

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.

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.

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.

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.

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.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. mai 2024

Peter Frølich

leder

Frode Jacobsen

ordfører

