



Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite  
[kontroll-konstitusjon@stortinget.no](mailto:kontroll-konstitusjon@stortinget.no)

Deres referanse: 12:39 (2019-2020)

Vår referanse: 2024/15

Dato: 07.02.2024

Publikasjonsnr.: NIM-B-2024-002

## Innspill til Stortingets kontroll- og Konstitusjonskomite – Forslag om et helhetlig grunnlovsværn for domstolene

### 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) sender med dette inn skriftlig innspill til Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av grunnlovsforslag om et helhetlig grunnlovsværn for domstolene.

Det er avgjørende å sikre en god balanse mellom rettsstatsprinsipper og domstolens uavhengighet på den ene siden, og rom for demokratisk styring av domstolene på den andre siden. Forslagene som ligger til behandling gir etter vårt syn et godt og viktig grunnlag for å styrke domstolenes uavhengighet i Grunnloven, i tråd med formålet om å sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene i Grunnloven § 2.

Komiteinnstillinger er et viktig forarbeid ved tolkning av Grunnloven, som tillegges betydelig vekt av Høyesterett.<sup>1</sup> Ved grunnlovsforslag er derfor innstillingene et av verktøyene Stortinget kan bruke for å utøve sitt demokratiske mandat. Innenfor rammene av ordlyden kan merknader i komiteinnstillingen bidra til enkelte avklaringer og presiseringer.<sup>2</sup> Vi vil derfor i dette brevet kort supplere våre tidligere innspill til forslaget<sup>3</sup> og peke på enkelte områder der komiteen i sin behandling, ved en eventuell tilrådning om vedtakelse, også kan vurdere å gi noen avklaringer av tolkningen og rekkevidden til noen av bestemmelsene som foreslås i innstillingen.

---

<sup>1</sup> Komiteinnstillinger som forarbeid var sentrale kilder for tolkningen av Grunnloven § 112 i HR-2020-2472-P *Klimasøksmålet*, avsn. 110–114 og 136. Uttalelser i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite sto også sentralt for tolkningen av Grunnloven § 92 i HR-2016-2554-P *Holship*, se avsn. 67–70.

<sup>2</sup> Se nærmere redegjørelsen i Dokument 18 (Rapport fra Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer) på s. 25.

<sup>3</sup> De forslagene som nå ligger til behandling hos komiteen ble opprinnelig foreslått av Domstolkommisjonen, og NIM støttet da forslagene i sitt høringsinnspill, se NIM sin Høringsuttalelse til NOU 2020:11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*. Tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2021/06/NIMs-horingssvar-NOU-2020-11-Den-tredje-statsmakt-domstolene-i-endring-01.06-kl.-22.14.pdf>. NIM har også tidligere gitt ut en temarapport om «Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet», som utgjør noe av bakgrunnen for våre innspill her, se NIM sin Temarapport 2018 – *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet*.

I punkt 2 vil vi kort kommentere de rettslige utgangspunkter. I punkt 3 knytter vi noen kommentarer til hvorfor vi mener dette er forslag som bør vedtas. I punkt 4 til 8 vil vi gå nærmere inn på de enkelte forslagene og peke på momenter komiteen kan vurdere eller avklare i innstillingen.

NIM er tilgjengelig for kontakt med komiteen og utdyper gjerne våre innspill.

## 2. Kort om de rettslige utgangspunkter

Uavhengige domstoler er et sentralt element i vår konstitusjonelle struktur og en viktig menneskerettsgaranti. Både Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6, samt en rekke andre internasjonale instrumenter,<sup>4</sup> stiller krav om uavhengige domstoler. Uavhengighet innebærer ikke bare et vern mot *direkte* innblanding i enkeltsaker, men også et vern mot avhengighetsforhold til de øvrige statsmakter som muliggjør *indirekte* innflytelse over domstolenes dømmende virksomhet.

Det fins en omfattende mengde praksis og anbefalinger om hvordan man best sikrer domstolenes uavhengighet. I de senere år har det utviklet seg en betydelig rettspraksis fra EU-domstolen og EMD, som setter visse minstekrav. Ut over det eksisterer det en rekke anbefalinger fra internasjonale ekspertgrupper, som Venezia-kommisjonen og Europarådets dommerråd.<sup>5</sup> Disse er ikke rettslig bindende, men kommer fra organer som har tung ekspertise på rettsstatsproblematikk og er anbefalinger som kan sies å representere en «mønsterpraksis» (*best practice*).

Dette bakteppet danner grunnlag for de råd og anbefalinger NIM kommer med i dette brevet.

## 3. Overordnet om forslagene

NIM mener det er viktig at domstolenes uavhengighet gis et sterkere og mer utfyllende vern i Grunnloven. Den norske rettsstaten nyter i dag høy tillit, med en god og hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom statsmaktene og en høy grad av gjensidig respekt. Det er ikke en selvfølge. Den foreslåtte grunnlovfesting vil gjøre domstolene bedre rustet mot en mulig fremtidig situasjon hvor de kan møte økt press og innblanding.

Domstolenes uavhengighet er i dag primært sikret gjennom den generelt formulerte plikten i Grunnloven § 95(2) om at «*Statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet*», samt stillingsvernet for dommere etter § 22. Dette er en viktige garantier. Men det overlater samtidig mye av tolkningen til

---

<sup>4</sup> Se blant annet SP artikkel 14(1), EUs Charter artikkel 47 og Traktaten om Den Europeiske Union artikkel 19(1) annet ledd, jf. artikkel 2. I EØS-retten gjelder krav til domstolers uavhengighet som et ulovfestet generelt prinsipp.

<sup>5</sup> Venezia-kommisjonen, eller *the European Commission for Democracy through Law*, er Europarådets rådgivende organ for konstitusjonelle spørsmål og har som rolle å gi råd og spre kunnskap innenfor sitt virkeområde. Dommerrådet, eller *the Consultative Council of European Judges*, er et rådgivende organ innenfor Europarådet, sammensatt av dommere, for saker som knytter seg til uavhengighet, upartiskhet og domstolenes rolle.

domstolene, som må bygge sine vurderinger på folkerettslige regler og retningslinjer som åpner for mange løsninger.

NIM mener grunnlovfesting av et mer helhetlig vern av domstolenes uavhengighet sikrer bedre forutsigbarhet og bedre demokratisk forankring i Stortinget. Det er viktig at de sentrale elementene av vår samfunnsform fremgår av Grunnloven – som var et uttalt mål med grunnlovsreformen av 2014. Det har en pedagogisk funksjon og gjør den norske rettsstaten mer tilgjengelig for alle.

Samtidig er det avgjørende i et demokrati å sikre gode mulighet for demokratisk styring også av domstolene der det ikke påvirker den dømmende virksomheten. Det kan f.eks. gjelde spørsmål om domstolstruktur og saksbehandlingstid i ulike sakstyper, som i alvorlige straffesaker eller saker som berører barn.

Domstolene setter også viktige verdimeslige premisser for hva som er akseptabelt i vår rettsstat, og det er viktig at de har demokratisk legitimitet. Det er derfor akseptabelt at det gjennom utnevningsprosesser finnes innslag av påvirkning fra politisk ansvarlige organer basert på andre forhold enn rent juridiske-faglige kriterier, så lenge dommerne senere fortsatt er fullt ut uavhengige i sin dømmende virksomhet.

Vi mener de grunnlovsforslagene som foreligger godt ivaretar balansen mellom å sikre et minimumsvern av domstolenes uavhengighet og samtidig sikre demokratisk legitimitet og spillerom for god demokratisk styring av domstolene, godt forankret i vår rettstradisjon.

**Basert på dette, anbefaler vi at komiteen tilrår at Stortinget vedtar forslagene om et mer helhetlig vern av domstolenes uavhengighet.**

#### **4. Grunnlovfesting av de alminnelige domstoler § 87**

Vi vil i det følgende knytte noen kommentarer til de konkrete forslagene og fremme noen forslag til klargjøringer Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan vurdere å gjøre i innstillingen.

Dagens § 87 omhandler Riksretten og foreslås flyttet inn som et § 86 femte ledd. Det foreslås deretter en helt ny § 87 som lyder som følger:

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

NIM mener det er positivt å synliggjøre lagmannsrettene og tingrettene i Grunnloven. Forslaget kan sikre en viss stabilitet, ved å gjøre det vanskeligere for stortingsflertall å gjøre drastiske endringer i det norske domstolsystemet.

Rettslig sett er uavhengighet, også for lagmannsrettene og tingrettene, allerede sikret gjennom Grunnloven § 95, som gjelder alle domstoler. Å opprettholde domstolenes uavhengighet krever ikke at man må beholde dagens organisering av domstolene, verken dagens hierarki med tre nivåer eller dagens modell med «alminnelige» domstoler. Det

fins en rekke modeller for domstoler i Europa som alle gir grunnlag for at domstolene godt og uavhengig kan gjennomføre sin rolle.

Den foreslåtte § 87 inneholder heller ikke noe krav om uavhengighet for lagmannsrettene og tingrettene. Etter vår forståelse vil det derfor enda i all hovedsak være § 95 som beskytter også tingrettene og lagmannsrettens uavhengighet. NIM ser det derfor slik at den foreslåtte § 87 primært er en grunnlovfesting av dagens system med alminnelige domstoler som inkluderer tingrettene og lagmannsrettene i tillegg til Høyesterett. Hvorvidt dagens modell med alminnelige domstoler er den beste, og hvorvidt den bør inn i Grunnloven, er ikke noe NIM har tatt stilling til.

Domstolkommisjonen forutsatte at en slik grunnlovfesting ikke skulle stå i veien for bruken av særdomstoler.<sup>6</sup> NIM er enig i dette utgangspunktet. Om bestemmelsen vedtas, kan Stortinget likevel vurdere å presisere at det ikke skal stå i veien for også en utvidet bruk av særdomstoler.

#### **NIM anbefaler Kontroll – og konstitusjonskomiteen å:**

- tilråde at bestemmelsen vedtas hvis Stortinget ønsker å synliggjøre lagmannsrettene og tingrettene i Grunnloven, samt sikre stabilitet og vern mot endringer for dagens domstolhierarki- og system.
- vurdere å synliggjøre i innstillingen at en slik grunnlovfesting ikke skal stå i veien for også en utvidet bruk av særdomstoler.

### **5. Grunnlovfesting av antallet dommere i Høyesterett, § 88 annet ledd**

Dagens § 88 annet ledd fastsetter at «Høyesterett skal bestå av en justitarius og minst fire andre medlemmer». Endringsforslaget innebærer at ordlyden i annet ledd endres til:

*«Høyesterett skal bestå av en justitarius og minst 4, høyst [alt. 1: 21/alt. 2: 19], andre medlemmer.»*

NIM mener forslaget er viktig for å motvirke såkalt «court packing», noe man har sett for eksempel i Polen. Det innebærer at utøvende eller lovgivende makt sterkt utvider antallet dommere i Høyesterett for å forsøke å minimere betydningen av eksisterende dommere de er uenig med, for slik å sikre seg økt kontroll, innflytelse og kanskje andre utfall i saker. Med et maksantall på 21/19 vil det ikke være mulig i Norge.

Hvorvidt antallet bør være 21 eller 19 har ikke NIM tatt stilling til. I prinsippet kan begge tall være egnet til å sikre uavhengigheten. Fordi vi antar at man uansett vil legge seg på makstallet, er det nok først og fremst et spørsmål om hvor mange dommere Høyesterett bør ha.

---

<sup>6</sup> Se NOU 2022:11 *Den tredje statsmakt* side 222–223.

**NIM anbefaler derfor Kontroll- og konstitusjonskomiteen å tilråde at bestemmelsen vedtas.**

## **6. Grunnlovfesting av innstillingsrådets rolle, § 90 første ledd**

Dagens § 90 sier at «Høyesteretts dommer kan i intet tilfelle påankes». Denne er foreslått flyttet til § 88. Det foreslås deretter en ny § 90, der første ledd har følgende ordlyd:

*«Dommere utnevnes av kongen etter innstilling fra et uavhengig råd. Nærmere bestemmelser om dommerutnevnelser fastsettes ved lov.»*

NIM mener at et uavhengig innstillingsråd er en viktig garanti for å sikre dommeres uavhengighet, og en viktig garanti mot forsøk fra de andre statsmaktene på å utnevne sine egne til dommere, eller på politisering av utnevnelserprosessen, slik man har sett i enkelte land. At det tas inn i Grunnloven gir et viktig vern.

Vi forstår forslaget slik at det vil overlate et relativt stort spillerom for Stortinget til å bestemme eller fastsette nærmere regler i lov. Her nevner vi at de internasjonale standardene åpner for ulike løsninger med ulikt innslag fra lovgivende og utøvende makt i utnevningssystemer til domstolene, så lenge dommerne senere er fullt ut uavhengige i sin dømmende virksomhet. Det fins en rekke forskjellige innretninger av innstillingsråd i europeiske rettssystemer, både når det gjelder deres sammensetning, utnevnelser og hvorvidt innstillingen er bindende eller rådgivende.

Det betyr at det også er et stort rom for at Kontroll- og konstitusjonskomiteen til å eventuelt utdype forslaget i innstillingen. Særlig er det et stort tolkningsrom for hva som ligger i kravene til «uavhengig» og at dommere «utnevnes (...) etter innstilling fra».

For eksempel er dagens innstillingsråd oppnevnt utelukkende av regjeringen,<sup>7</sup> som gjør at det kan stilles spørsmål ved dets uavhengighet, i det minste hvis man skulle få en regjering som ønsket å misbruke den kompetansen. Er slike oppnevnelser tilstrekkelig til å oppfylle uavhengighetskravet?

Dagens innstillingsråd gir også bare en anbefalende innstilling, som kongen i statsråd kan fravike hvis det ønskes og heller oppnevne en egen kandidat.<sup>8</sup> Hvordan står dette seg opp mot et krav om utnevnelser «etter innstilling fra»?

Hvis det ikke avklares nærmere i innstillingen antar NIM at Stortinget uansett vil ha stort rom i ordinær lovgivning til å fastsette nærmere regler om hva som ligger i disse kravene.

NIM anbefaler derfor følgende:

- Kontroll- og konstitusjonskomiteen bør tilråde at bestemmelsen vedtas.

---

<sup>7</sup> Se Domstoloven § 55 a første ledd fjerde punktum.

<sup>8</sup> Se Domstoloven §§ 55 a, 55 b og 55 c. Hvis Kongen (ved statsråd) ønsker å oppnevne noen som ikke er innstilt må det bes om en uttalelse fra Innstillingsrådet, men Kongen kan utnevne personen uavhengig av hva den innstillingen sier.

- Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan vurdere å avklare nærmere i innstillingen hva som ligger i «uavhengig» og «utnevnes (...) etter innstilling fra».

## **7. Grunnlovfesting av dommernes stillingsvern, § 90 annet ledd**

Grunnloven § 90 sier i dag at Høyesteretts dom i intet tilfelle kan påankes. Dette er foreslått flyttet til § 88. Det foreslås deretter en ny § 90, hvis annet ledd skal si at:

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

NIM støtter forslaget om å grunnlovfeste at dommere skal kunne sitte til de er 70 år. Dette er et viktig vern av uavhengigheten, og vil forhindre det man så i Polen og Ungarn der senking av pensjonsalder ble brukt til å endre på sammensetningen av dommere.

NIM mener også det er positivt at det særskilt grunnlovfestes at dommere ikke kan avsettes uten dom eller forflyttes uten samtykke. Så vidt vi forstår er det ikke snakk om noen realitetsendring i forhold til dagens § 22, men endringen er pedagogisk og ryddig. Likevel vil, slik vi forstår det, fremdeles visse sider av stillingsvernet være regulert i § 22, i det minste for adgangen til *suspensjon* av dommere. Av pedagogiske hensyn kan Kontroll- og konstitusjonskomiteen vurdere å avklare i innstillingen at den nye § 90 annet ledd ikke er ment å uttømmende regulere stillingsvernet, som enda må suppleres, hvor relevant, med det generelle vernet embetsmenn har etter § 22.

NIM anbefaler derfor følgende:

- Kontroll- og konstitusjonskomiteen bør tilråde at bestemmelsen vedtas.
- Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan vurdere å avklare i innstillingen at § 90 ikke er ment å regulere stillingsvernet uttømmende, men suppleres av § 22.

## **8. Grunnlovfesting av en uavhengig administrasjon, § 91**

Dagens § 91 er regelen om at ingen kan beskikkes til medlem av Høyesterett før de er 30 år gamle. Denne regelen er foreslått flyttet til § 88 tredje ledd. Det foreslås i den sammenheng et nytt § 91 med følgende ordlyd

*«Statens myndigheter skal sikre en uavhengig administrasjon av domstolene.»*

Uavhengig administrasjon av domstolene er viktig. Forskjellige administrative forhold kan ha stor indirekte påvirkning på dommeres arbeidsvilkår og karrieremuligheter, og det foreligger derfor stort potensial for misbruk som pressmiddel. Internasjonal *best practice* er at dømmende makt bør være involvert i alle spørsmål som angår dem og ha stor selvbestemmelse over egen drift og dagligdagse funksjon.

Forslaget innebærer slik vi forstår ikke noen realitetsendring sammenlignet med dagens lovgivning, ettersom Domstolkommisjonen forutsetter at dagens domstoladministrasjon

oppfyller krav til uavhengighet.<sup>9</sup> Bestemmelsen vil derfor i hovedsak bare stå i veien for en *tilbakeføring* eller *nedbygging* i forhold til det nivået av uavhengighet man har i dagens administrasjon av domstolene. NIM mener at grunnlovfesting vil være et viktig vern mot en slik nedbygging og risikoen for at administrasjonen av domstolene brukes til å legge press på dommere, for slik å indirekte påvirke den dømmende virksomhet.

Stortinget vil, slik vi forstår forslaget, enda ha et stort handlingsrom for politiske prioriteringer i administrasjonen av norske domstoler, både gjennom å sette regler for domstoladministrasjonen, ved utnevning av domstoladministrasjonens medlemmer, og gjennom å kunne gi en del generelle regler og prioriteringer gjennom lov- og budsjetmyndighet, for eksempel knyttet til domstolstruktur og prioritering av saker.

**NIM anbefaler derfor Kontroll- og konstitusjonskomiteen å tilråde at bestemmelsen vedtas.**

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad  
Direktør

Vetle Magne Seierstad  
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

---

<sup>9</sup> Se NOU 2022:11 *Den tredje statsmakt* side 231.