

Høring om forslag til endringer i sivilbeskyttelsesloven

Den norske dommerforening organiserer embetsdommere i de alminnelige domstolene, i alle instanser. Foreningens formål er å verne rettsstaten og å samle dommere til felles arbeid for deres interesser og oppgaver for reformer innen rettslivet. Dommerforeningens høringsarbeid er organisert i fagutvalg. Denne høringsuttalelsen er forberedt og avgitt av *fagutvalget for menneskerettigheter*.

Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg vil konsentrere sin høringsuttalelse om forslaget til hjemmel for inngrep i domstolenes virksomhet, jf. forslaget til ny § 24 n. Bestemmelsen gir i første ledd adgang til å gi regler i forskrift om *behandlingen* av søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak etter loven og søksmål om erstatning som følge av slike vedtak, samt *adgangen* til midlertidig forføyning.

Forslaget er begrunnet med at tiltak etter loven vil kunne utløse søksmål mot staten fra den enkelte som blir pålagt å stille sin arbeidskraft til disposisjon, at dette vil kunne sette domstolsapparatet under betydelig press, og at også dommere og andre ansatte i domstolene kan bli pålagt arbeidskraftberedskap. Til dette siste bemerkes at pålegg rettet mot dommere ikke kan benyttes som et indirekte middel for å undergrave domstolenes funksjon, se for øvrig også Grunnloven § 22 andre ledd andre punktum. Det er behov for en nærmere utredning av adgangen til å pålegge dommere arbeidskraftberedskap med den følge at de (midlertidig) tas ut av arbeidet som dommer. Dette kan også ha betydning for premisset i lovforslaget om at domstolene vil kunne bli satt under et betydelig press, og at det *derfor* er nødvendig med hjemler som den foreslåtte.

Domstolenes prøvingsrett av forvaltningsvedtak ble grunnlovsfestet i 2015 i Grunnloven § 89. Bestemmelsen gir uttrykk for prinsippet om prøvingsrett og gir ingen nærmere regulering av denne. Det må likevel antas at § 89 innebærer grenser for hvor langt prøvingsretten kan innskrenkes. Det kan argumenteres for at adgangen til å prøve forvaltningsvedtak opp mot Grunnloven ikke kan begrenses, jf. Arnulf Tverberg i Grunnloven, historisk kommentarutgave, side 881. Av særlig viktighet i denne sammenheng er prøvingen opp mot menneskerettslige forpliktelser, jf. Grunnloven § 92.

Konstitusjonell nødrett kan gi grunnlag for å fravike grunnlovsbestemmelser, men bare så langt dette er forholdsmessig. Også enkelte menneskerettslige forpliktelser kan i en viss utstrekning fravikes i slike tilfeller, men også da kun så langt dette er forholdsmessig. Et generelt forholdsmessighetskrav er da også tatt inn i forslaget til § 24 e. Forslaget til § 24 n innebærer imidlertid at domstolene langt på vei kan bli satt ut av spill i kontrollen av om forholdsmessighetskravet er oppfylt.

Forslaget til § 24 n gir fullmakt til Kongen til å regulere behandlingen av slike saker – som nettopp gjelder regjeringens og forvaltningens egne vedtak – i stedet for at dette som ellers må skje ved lov. Det som etter utvalgets oppfatning er særlig betenkelig, er at fullmakten ikke stiller opp noen nærmere rammer for hvilke endringer som kan foretas. Vil hjemmelen for eksempel kunne benyttes til å pålegge en generell utsettelse av slike saker til nødstilstanden er over? I så fall innebærer det en suspensjon av domstolsprøvingen som kan være i strid med Grunnloven. Kan det opprettes spesialdomstoler med dommere særskilt utnevnt eller konstituert av regjeringen for denne type saker? Dette reiser i så fall nye problemstillinger som eventuelt bør reguleres i lovgivningen på forhånd.

Dersom det først skal gis en fullmaktslov om å kunne endre prosessreglene, er det utvalgets oppfatning at denne bør være uttrykkelig begrenset til de enkelte bestemmelser i tvisteloven som det i en slik situasjon kan være aktuelt å gjøre unntak fra. Dette vil typisk kunne være bestemmelser som gjelder domstolenes funksjonsevne i en situasjon der hele samfunnet er i en nødsituasjon, typisk retten til å møte personlig, adgangen til skriftlig behandling mv. Pandemien ga en del erfaringer knyttet til hvilke unntak som kan være aktuelle. Det bør på den annen side ikke være anledning til å gjøre unntak fra de helt sentrale prinsippene for domstolsbehandling, slik som retten til kontradiksjon, plikten til å gi begrunnelse og retten til domstolsprøving som sådan.

Forslaget til fullmaktsbestemmelse gir videre hjemmel til å gjøre unntak fra adgangen til å begjære midlertidig forføyning mot forvaltningens vedtak. Adgangen til å få en midlertidig avgjørelse om at et vedtak ikke kan iverksettes, vil kunne være avgjørende for at domstolskontrollen skal kunne være effektiv. Dette gjelder ikke minst dersom også muligheten for å kreve erstatning – som vil være alternativet – samtidig begrenses gjennom inngripende endringer i prosessreglene for slike krav. Slik utvalget ser det, er denne delen av forslaget tynt begrunnet sett opp mot det samlede innhugg dette kan gjøre i prøvingsretten. Dersom begge hjemlene benyttes – både adgangen til å fjerne muligheten til midlertidig forføyning og endringer i prosessreglene for søksmål om erstatning for det samme vedtaket – kan det stilles spørsmål ved om dette vil kunne forsvares opp mot den grunnlovfestede prøvingsretten. I så fall vil begrensningene ikke være bindende for domstolene. Den begrunnelsen som er gitt i høringsnotatet, synes ikke tilstrekkelig sett i lys av at forslaget kan gripe inn i kjernen i prøvingsretten. Når det gjelder behovet for en slik hjemmel, er det sentralt at adgangen til midlertidig sikring hviler på såkalte «kan»-regler, der det skal skje en forholdsmessighetsvurdering, og der forholdene under en nødtilstand derfor uansett kan få betydning for utfallet av slike saker. Saksbehandlingen i domstolene av krav om midlertidige forføyninger er etter gjeldende regler effektiv. Departementets frykt for at de lovpålagte kravene til saksforberedelse i denne type saker skal legge beslag på ressurser som er nødvendige til andre tvingende domstolsoppgaver i en krisesituasjon, synes å være overdrevet. Utvalget vil gå imot forslaget til § 24 n første ledd slik forslaget nå lyder.

Ellers peker utvalget på at det framstår som noe uklart om adgangen til å fjerne muligheten for midlertidig sikring gjelder for midlertidig sikring generelt eller kun for krav som knytter seg til pålegg gitt etter loven. Utvalget antar at det er det siste som er meningen. I så fall bør det klargjøres, for eksempel ved å legge til «knyttet til slike krav».