

Oslo, 24. juni 2025

Høringsuttalelse – Domstolens funksjonsevne i ekstraordinære situasjoner

Departementet har sendt på høring forslag til nytt kapittel 13 i domstolloven med beredskapshjemler. Den norske Dommerforening gir her høringsuttalelse.

Dommerforeningen organiserer embetsdommere i de alminnelige domstolene i Norge, 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. Denne uttalelsen er behandlet av foreningens styre etter innspill fra flere av våre fagutvalg: fagutvalgene for menneskerettigheter, for strafferett og straffeprosess, for sivilprosess og for IKT.

Generelle merknader til forslaget

Dommerforeningen støtter forslaget om et nytt kapittel i domstolloven med beredskapshjemler, som skal sikre domstolens funksjonsevne når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved ekstraordinære situasjoner i fredstid.

Dommerforeningen understreker at det grunnleggende utgangspunktet må være at domstolene i størst mulig grad skal fungere så normalt som mulig gjennom en krise, se henvisningen i høringsnotatet til Totalberedskapsmeldingen, Meld. St. 9 (2014-2015), og at tilgjengelig og effektiv domstolskontroll er særlig viktig i krisesituasjoner der regjeringen handler på grunnlag av utvidete krisefullmakter, se henvisningen i høringsnotatet til Veneziakommisjonens anbefalinger. Dommerforeningen er derfor enig i at det prinsipielle utgangspunktet må være at domstolene så langt det overhode er mulig, ikke kan stenges ned i krisetider.

Dommerforeningen mener dette utgangspunktet er så vesentlig at det bør skrives inn i loven. Det bør i det minste tas inn et generelt vilkår om at beredskapshjemlene bare skal brukes i den utstrekning bruken er strengt nødvendig, se vårt forslag under § 241 nedenfor.

Videre er Dommerforeningen enig i at det må være et grunnleggende prinsipp at kompetansen til å vurdere om det foreligger en ekstraordinær situasjon mv., og dermed om hjemlene kan og skal benyttes, må ligge hos domstolene selv. Det kan tenkes unntak fra dette, for eksempel ut fra praktiske likebehandlingshensyn, men hjemler som legger myndighet til Kongen eller forvaltningen ellers, må ikke være av en slik karakter at de hindrer eller begrenser domstolenes muligheter til å utøve en uavhengig og effektiv kontroll med forvaltningen, eller begrenser borgernes rettigheter etter Grunnloven eller EMK. Vi viser her særlig til Grunnloven §§ 94 og 95 og EMK artikkel 5 og 6, eventuelt med de begrensninger som vil kunne følge av derogasjon etter EMK artikkel 15. Uansett må domstolene i konkrete saker kunne prøve lovligheten av Kongens eller forvaltningens myndighetsutøvelse på dette området. Med dette som utgangspunkt støtter Dommerforeningen – med ett forbehold, se nedenfor – lovforslagene i høringsutkastet til fordeling av kompetanse mellom domstolene og Kongen.

Dommerforeningen peker videre på at det kan oppstå beredskapssituasjoner – for eksempel krig – hvor de foreslåtte hjemlene vil vise seg utilstrekkelige, og hvor flere unntak fra den alminnelige domstolprosessen vil være nødvendig hvis domstolene i det hele tatt skal kunne fungere. Det kan også tenkes kriser der strømforsyning og digitale løsninger ikke er tilgjengelige, slik høringsnotatet er inne på (side 27). Skal domstolenes funksjonsevne kunne opprettholdes så langt som rå er i alle slags kriser, må det derfor trolig legges til rette for at domstolene kan iverksette alternative arbeidsprosesser. Dette omfatter ikke bare partenes kommunikasjon med domstolene og samhandlingen i rettsmøter, men også å sikre at domstolene har tilgang til rettskilder som i dag bare finnes digitalt. Også de rent praktiske mulighetene for å kunne arbeide fra alternative lokaler bør gjennomtenkes. Å sikre domstolenes robusthet i ulike krisesituasjoner krever derfor vesentlig mer av praktiske løsninger enn det som ligger i lovforslaget. Dette arbeidet for å sikre domstolene i krisetid kan derfor ikke begrenses til dette lovarbeidet.

Dommerforeningen mener på denne bakgrunn at det er grunn til å vurdere ytterligere beredskapshjemler, i alle fall for visse kriser, for eksempel de som er omhandlet i § 241 nr. 1. I slike tilfeller kan det vise seg å være et velbegrunnet behov for flere unntak fra det alminnelige prosessregelverket. I den sammenheng kan det være grunn til å se nærmere på enkelte av de hjemlene som er etablert i Sverige, se høringsnotatet punkt 1. Forutsetningen må imidlertid være – og da i særlig grad – at bruken av hjemlene rammes godt inn.

Til § 241

Bestemmelsen gir reglene i domstolloven kapittel 13 stor rekkevidde – fra fullskala krig og invasjon til kriser i fredstid slik som Covid-19-pandemien. Dommerforeningen har ikke prinsipielle innvendinger mot at bestemmelsen favner vidt, men peker på at behovene nok vil være svært forskjellige i ulike krisesituasjoner.

Paragraf § 241 omfatter trolig flere krisesituasjoner enn de som omfattes av derogasjonsadgangen i EMK artikkel 15. I første rekke gjelder det de mange situasjonene som

kan omfattes av § 241 nr. 2. Av de foreslåtte reglene er det særlig innskrenkninger i retten til rettslig prøving av varetektsfengsling og internering etter utlendingsloven, samt mulige begrensinger i retten til prøving innen rimelig tid som følge av prioritering av saker, som kan forutsette at det er adgang til derogasjon. Det bør derfor eksplisitt gå frem av loven at bruken av hjemlene ikke går lenger enn det EMK artikkel 15 tillater. Også ellers bør det legges til rette for at bruken av hjemlene tilpasses den konkrete krisen, og da slik at bruken er tilstrekkelig begrunnet og ikke går lenger enn det som er strengt nødvendig i den aktuelle situasjonen.

Dommerforeningen foreslår derfor at det føyes til et nytt andre ledd i § 241:

«Tiltak etter dette kapitlet må være tilstrekkelig begrunnet og kan ikke gå lenger enn det som er strengt nødvendig i den aktuelle situasjonen. Tiltakene må være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.»

En slik hjemmel vil for det første være viktig fordi avgrensingen i § 241 nr. 2 («ekstraordinære situasjoner») er uklar. Betenkelighetene med en vid og til dels uklar avgrensing av derogasjonshjemmelen reduseres betydelig dersom hjemlene uansett bare kan brukes når, og så langt, det er strengt nødvendig i den aktuelle situasjonen.

Dernest klargjør vårt forslag at bruken av tiltakene må kontrolleres mot Norges internasjonale forpliktelser, herunder EMK artikkel 5 og 6, og eventuelt begrensinger som følger av EMK artikkel 15 («to the extent strictly required by the exigencies of the situation»). Etter Dommerforeningens syn vil dette være en viktig rettssikkerhetsgaranti, også med tanke på at nye beredskapshjemler kan bli foreslått tatt inn i kapittel 13. Dommerforeningen er klar over at menneskerettslovens forrangsbestemmelse uansett vil gjelde. Men forslaget vil likevel gi et klart signal og ivareta informasjonshensyn, slik det er tradisjon for på flere andre områder der forholdet til internasjonale forpliktelser lett vil kunne komme på spissen.

I forlengelsen av dette bemerker Dommerforeningen at EMK artikkel 15 også forutsetter at tiltak som settes inn i en situasjon der det kan derogeres fra rettighetene i EMK, må være i samsvar med Norges *øvrige* folkerettslige forpliktelser. Dersom det for eksempel derogeres fra EMK artikkel 5 og åpnes for internering av utlendinger i andre tilfeller enn artikkel 5 tillater, vil relevante forpliktelser med hensyn til domstolskontroll følge av fjerde Genèvekonvensjon artikkel 43. En tilføyelse som foreslått vil fange opp slike situasjoner.

Til § 242

Dommerforeningen støtter at beslutningen om overføring av saker mellom domstolene skal treffes på domstolsnivå for å redusere risikoen for politisk styring av hvilke domstoler som skal behandle hvilke konkrete saker.

Det bør etter foreningens syn komme tydeligere frem i ordlyden eller i forarbeidene om beslutning skal treffes for den enkelt sak, eller om beslutning kan treffes på gruppenivå for flere saker. Forholdet til partenes uttalerett i forslagets tredje ledd bør kommenteres dersom beslutning kan treffes på gruppenivå.

Til § 243

Dommerforeningen er enig i at det kan være nyttig at det i loven tas inn en liste over saker som skal prioriteres dersom det blir tvingende nødvendig. Konsekvensen av en prioritering vil nødvendigvis bli at andre saker enn de som er nevnt i opplistingen, blir nedprioritert. Vi har ikke forslag til tilføyelser, endringer eller ytterligere presiseringer i opplistingen.

Inngangsvilkåret er formulert slik at prioriteringen skal være «tvingende nødvendig *for* å opprettholde grunnleggende dømmende funksjoner». Det kan spørres om dette er en helt treffende avgrensing. Mer treffende kan det være å knytte vilkåret til *virkingen* av den ekstraordinære situasjonen. Meningen er vel, slik vi ser det, å gi mulighet til å prioritere visse sakstyper når den ekstraordinære situasjonen har redusert domstolenes vanlige kapasitet, med den følge at det ikke er mulig å behandle alle saker med vanlig hurtighet. Vårt forslag til nytt § 241 andre ledd vil fange opp dette og begrense behovet for denne særskilte begrensningsregelen.

Listen angir ikke hvordan de opplistede sakene innbyrdes skal prioriteres. Det ligger i dagen at det innenfor den enkelte domstol – dersom ressursituasjonen i en krisesituasjon gjør det tvingende nødvendig – vil måtte foretas løpende prioriteringer av saker, både innenfor hver sakstype og mellom de ulike sakstypene. Innenfor den rammen som trekkes opp i loven, må bestemmelsen – slik høringsnotatet legger opp til – tolkes og anvendes av den enkelte domstolleder når krisesituasjonen oppstår.

Etter Dommerforeningens syn tilsier hensynet til domstolens uavhengighet med styrke at man holder fast ved at det er domstolleder som foretar disse prioriteringene innenfor lovens ramme. Behovet for – og konsekvensene av – slike prioriteringer vil variere sterkt fra domstol til domstol, avhengig av størrelse, ressurser og sakstilfang. Det er derfor den enkelte domstolleder som i praksis er nærmest til å foreta prioriteringene. I saker av betydning for statlige myndigheter vil dessuten statens interesser regelmessig være representert med Riksadvokaten/Regjeringsadvokaten eller noen underlagt dem. De vil kunne fremme viktige synspunkter på behandlingen av sakstypen og den enkelte sak før domstolleder treffer beslutning. Dette bør være tilstrekkelig.

Andre ledd, som gir Domstoladministrasjonen (DA) myndighet, er etter Dommerforeningens syn ikke helt klar. Den gir DA myndighet til å gi «retningslinjer» som «skal» følges. Hvor stram en retningslinje kan være før det blir en «regel» – som hjemmelen ikke synes å omfatte – kan nok diskuteres. Dessuten er det uklart hva som menes med at DA også kan gi «andre fristregler enn de som gjelder for behandlingen av sivile saker og saker om straff». Innebærer dette at DA kan fravike lovbestemte fristregler?

I en krisesituasjon kan man ikke se bort fra at DAs uavhengighet under visse omstendigheter kan komme i spill, for eksempler dersom Kongen i statsråd treffer vedtak etter domstolloven § 33 tredje ledd som styret av prinsipielle grunner ikke følger, og at styret deretter avsettes etter § 33a fjerde ledd, for deretter å bli erstattet av et mer lojalt styre, jf. § 33a første ledd.

Dommerforeningen mener forslaget til § 243 andre ledd om kompetanse for DA til å gi bindende retningslinjer for prioriteringen bør endres, slik at det fremgår at retningslinjene som gis ikke nødvendigvis er ufravikelige for den enkelte domstolleder:

«I situasjoner som nevnt i første ledd, og hvor tungtveiende grunner tilsier det, kan Domstoladministrasjonen gi nærmere bestemte retningslinjer som kan utfylle eller supplere oppstillingen i første ledd og som tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene bør følge for prioritering av saker. På samme vilkår kan Domstoladministrasjonen bestemme at det skal gjelde andre fristregler enn de som etter lovgivningen ellers gjelder for behandling av sivile saker og saker om straff.»

Til § 244

Det er uklart om det er tilsiktet noen realitetsforskjell mellom formuleringen i § 244 om at Kongen kan «bestemme», og § 246 om at Kongen kan gi «forskrift». I høringsnotatet synes det forutsatt at § 244 gir Kongen myndighet til å fastsette forskrift. Det bør klargjøres at Kongen her gis forskriftskompetanse, og ikke kompetanse til å bestemme noe i enkeltsaker.

I ordlyden i § 244 står det at Kongen kan bestemme at visse sakstyper «kan» behandles helt eller delvis skriftlig. I høringsnotatet punkt 8.7.1 er det imidlertid vist til at det foreslås en ny forskriftshjemmel som gir Kongen adgang til å bestemme at visse saker «skal» behandles skriftlig eller kombinert skriftlig og muntlig. Vi antar det siste er utilsiktet. Kongen bør ikke gis hjemmel til å pålegge skriftlig behandling. Spørsmålet om skriftlig behandling i den enkelte sak må være en dommeravgjørelse.

Dommerforeningen antar at det vil være i strid med EMK artikkel 5 fjerde ledd («habeas corpus-regelen») å bestemme at fornyet prøving av varetektsfengsling eller forlenget internering etter utlendingsloven skal behandles skriftlig. Dommerforeningen viser for enkelhets skyld til EMDs Guide on Article 5¹, avsnitt 271:

In the case of a person whose detention falls within the ambit of Article 5 § 1 (c), a hearing is required (Nikolova v. Bulgaria [GC], 1999, § 58). The opportunity for a detainee to be heard either in person or through some form of representation features among the fundamental guarantees of procedure applied in matters of deprivation of liberty (Kampanis v. Greece, 1995, § 47).

However, Article 5 § 4 does not require that a detained person be heard every time he lodges an appeal against a decision extending his detention, but that it should be possible to exercise the right to be heard at reasonable intervals (Çatal v. Turkey, 2012, § 33; Altınok v. Turkey, 2011, § 45).

Dersom saker om forlengelse av fengslinger eller interneringer skal behandles skriftlig ut over dette, må vilkårene for derogasjon etter EMK artikkel 15 er oppfylt, og Norge må ha benyttet seg av denne muligheten. I tillegg kreves det at unntaket er “strictly required by the exigencies of the situation”. Det skal en god del til før dette vilkåret er oppfylt. Vilårene i forslaget til ny §

¹ https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_5_eng

244 har ikke tilpasset disse kravene til situasjoner der det kan gjøres unntak fra retten til muntlig behandling med rimelige mellomrom av fengsling eller internering.

Etter Dommerforeningens syn medfører de særlige hensynene bak «habeas corpus-regelen» og den sterke beskyttelsen EMK artikkel 5 gir personer som er frihetsberøvet, at de sakene som nevnes i bokstav a i forslaget til § 244 første ledd, ikke egner seg for slik regulering som foreslått i bestemmelsen. Problemene med å inkludere bokstav a i forslaget forsterkes ved at Kongen kan bestemme at en beslutning om skriftlig behandling ikke kan ankes. Risikoen er at det – i strid med EMNK artikkel 5 – utvikler seg en praksis der skriftlig prøving blir regelen.

Dommerforeningen mener derfor at forslaget om at saker om fornyet prøving av varetektsfengsling og forlengelse av internering etter utlendingsloven kan behandles skriftlig, underlegges en egen, langt strengere regulering. Dommerforeningen peker i denne sammenheng også på at det antagelig er ganske lite å vinne på skriftlig behandling av saker om forlengelse av varetekt og internering etter utlendingsloven så lenge det er åpnet for å avholde rettsmøter som fjernmøte, jf. forslaget til ny § 246.

I høringsnotatet er det vist til at § 244 gir adgang til forskriftsregulering «på samme vilkår» som den opphevede midlertidige covid-19-loven av 26. mai 2020 nr. 47 §§ 4-6 b. I den midlertidige loven var imidlertid skriftlig behandling i flere tilfeller subsidiær til behandling ved fjernmøte eller fjernavhør. Det var også ulik terskel i enkelte sakstyper avhengig av om siktede samtykket til skriftlig behandling eller ikke.

Den midlertidige loven §§ 4 og 5 lød slik:

§ 4. Skriftlig behandling av fengslingsforlengelser mv.

Når det er forsvarlig, kan retten behandle en sak skriftlig dersom fjernmøte eller fjernavhør ikke lar seg gjennomføre eller er uforholdsmessig byrdefullt og saken gjelder

- a. spørsmål om fortsatt varetektsfengsling etter straffeprosessloven § 184, jf. § 185, eller forlenget internering etter utlendingsloven § 106 b,
- b. opprettholdelse eller ileggelse av besøksforbud, unntatt sak om besøksforbud i eget hjem, jf. straffeprosessloven § 222 a, eller
- c. opprettholdelse av midlertidig tilbakekall av førerett og beslag av førerkort, jf. vegtrafikkloven § 33 nr. 3.

Saker etter første ledd bokstav a og c kan også behandles skriftlig når siktede eller utlendingen har samtykket i dette og skriftlig behandling er forsvarlig. Tilsvarende gjelder ved samtykke fra partene i sak om besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a.

Dersom siktede eller utlendingen anfører vesentlig nye forhold, kan saker etter første ledd bokstav a kun behandles skriftlig når det er gitt samtykke. Det samme gjelder når påtalemyndigheten begjærer fullstendig isolasjon i medhold av straffeprosessloven § 186 a, eller når det har gått minst 90 dager siden forrige gang et spørsmål om fengsling eller internering ble avgjort på grunnlag av et ordinært rettsmøte eller fjernmøte.

Før retten treffer beslutning om skriftlig behandling, skal partene gis anledning til å uttale seg.

Beslutning om skriftlig behandling etter denne paragrafen kan ikke ankes

§ 5. Skriftlig behandling av begrenset anke til lagmannsretten over dom i straffesak

Når det er forsvarlig, kan retten beslutte at anke til lagmannsretten over dom i straffesak som ikke gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, skal treffes på grunnlag av skriftlig behandling eller av en kombinasjon av skriftlig behandling og rettsmøte.

Retten kan ikke uten partenes samtykke treffe beslutning etter første ledd når

- a. smittefaren i tilstrekkelig grad kan avhjelpes ved bruk av fjernmøte eller fjernavhør, med mindre slik bruk medfører ulemper som ikke står i et rimelig forhold til den betydning muntlig behandling har i saken, eller
- b. anken gjelder avgjørelse om straff eller rettsfølge som nevnt i straffeprosessloven § 2 første ledd nr. 1 for lovbrudd som etter loven kan medføre fengsel i mer enn 6 år.

Før retten treffer beslutning etter første ledd, skal partene gis anledning til å uttale seg. Straffeprosessloven § 333 annet til fjerde ledd gjelder tilsvarende for saker som behandles etter denne paragrafen. Straffeprosessloven § 332 gjelder ikke ved behandlingen.

Beslutning om skriftlig behandling eller kombinert skriftlig og muntlig behandling etter denne paragrafen kan ikke ankes.

Dommerforeningens mener at fullt ut skriftlig behandling er et inngripende unntak fra de vanlige prosessreglene som ikke bør benyttes dersom situasjonen kan avhjelpes tilstrekkelig ved hjelp av fjernmøter eller fjernavhør.

Vi viser også til at da de midlertidige reglene om blant annet fjernmøter og fjernavhør ble forlenget ved lov 17. desember 2021 nr. 148, vurderte departementet i Prop. 33 L (2021-2022) kapittel 4 på bakgrunn av høringen at det ikke var et nødvendig behov for reglene i §§ 4 til 6 b om utvidet adgang til skriftlig behandling. Departementet var av den oppfatning at en «utvidet adgang til fjernmøter langt på vei vil kunne avhjelpe konsekvensene av smitteverntiltak for domstolene.»

Dommerforeningen bemerker ellers at forholdet mellom *bokstav b og d*, som begge gjelder besøksforbud, er uklart.

Når det gjelder forslaget til § 244 *f* antar vi at det menes anke til Høyesterett over dom i straffesak, og at det ligger til Høyesteretts ankeutvalg å beslutte skriftlig behandling. Slik var den midlertidige loven § 6 formulert. Der var det også et vilkår at saken «egner seg» for skriftlig behandling.

Til § 246

Dommerforeningen antar at regelen først og fremst har betydning for hovedforhandling og ankeforhandling som gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet og for

førstegangsfengsling og eventuelt fengslingsforlengelser utover det som følger av straffeprosessloven § 185 fjerde ledd. I slike tilfeller kreves det samtykke fra siktede og påtalemyndigheten etter de vanlige reglene i straffeprosessloven § 29 a.

For andre rettsmøter gjelder straffeprosessloven § 29 a tredje ledd om at rettsmøter helt eller delvis kan holdes som fjernmøter når dette er særskilt bestemt, eller retten finner det ubetenkelig. Her er altså terskelen lavere enn i forslaget til § 246. Det bør komme frem at § 246 ikke begrenser muligheten til fjernmøte som følger av andre bestemmelser.



Torbjørn Saggau Holm
Leder Den norske Dommerforening