



JUSTITSMINISTERIET

Udvalget om pligtig afgangsalder
for dommere mv.

Dato: 9. januar 2014
Kontor: Statsrets- og Menneske-
retskontoret
Sagsbeh: Thomas Klyver
Sagsnr.: 2011-0970-0002
Dok.: 1024866

UDTALELSE

OM

DEN PLIGTIGE AFGANGSALDER FOR DOMMERE OG ANDRE TJENESTEMANDSANSATTE JURISTER VED DOMSTOLENE

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Afgivet af Udvalget om pligtig afgangsalder for dommere mv.

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning.....	4
1.1. Udvalgets kommissorium.....	4
1.2. Udvalgets sammensætning mv.....	5
Kapitel 2. Sammenfatning	7
Kapitel 3. Kort om gældende ret om afskedigelse af dommere mv.	9
Kapitel 4. Udviklingen i befolkningens alderssammensætning, leveal-	
der mv.	11
4.1. Befolkningens udvikling	11
4.1.1. Aldersfordelingen.....	11
4.1.2. Middellevetiden.....	13
4.2. Samfundsøkonomiske konsekvenser.....	14
4.3. Velfærdskommissionens forslag	16
4.4. Velfærdsaftalen af 20. juni 2006	17
Kapitel 5. Andre relevante regler og praksis mv. vedrørende udmønt-	
ningen af velfærdsaftalen og tilbagetrækningsaftalen.....	21
5.1. Lovgivning om forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen.....	21
5.2. Ændringer i tjenestemandslvgivningen som følge af gradvis forhø-	
jelse af efterløns- og folkepensionsalderen	22
5.3. Lovændringer i forbindelse med udmøntning af tilbagetræknings-	
aftalen.....	23
5.4. § 10, stk. 1 og 2, i lov nr. 484 af 17. juni 2008	23
5.4.1. Erfaringerne med § 10, stk. 1	26
5.4.2. Erfaringerne med § 10, stk. 2	26
5.5. Anvendelsen i praksis af muligheden for at arbejde som tjenestemand	
efter det fyldte 70. år og muligheden for at forlade sin dommerstilling	
inden dette tidspunkt	27
5.6. anbefalinger fra arbejdsgruppe under Kirkeministeriet om åremåls-	
ansættelse af biskopper mv. og fremsættelse af lovforslag herom.....	27
5.7. Ophævelse af den generelle pligtige afgangsalder for statens tjeneste-	
mænd i Grønland.....	29
5.8. Forhandlinger med tjenestemændenes organisationer om ændring af	
de pligtige afgangsalde i politi, forsvar, kriminalforsorg og om ændring	
af førtidspensionsfradrag.....	30
5.9. Aftaler om frivillig individuel forhøjelse af afgangsalderen for politi,	
forsvar, kriminalforsorg (”kriterieaftaler”)	31
Kapitel 6. Fremmed ret.....	31
Kapitel 7. Forholdet til grundloven	37

Kapitel 8. Muligheden for og konsekvenserne ved at tillade ældre dommere mv. at overgå til deltidsansættelse	38
8.1. Almindelige ansættelsesretlige regler om deltidsansættelse, herunder seniorordninger.....	39
8.2. Retsplejemæssige og lovtekniske overvejelser mv.	41
8.3. Udvalgets overvejelser om, hvordan en ordning med mulighed for deltidsansættelse af dommere i givet fald overordnet bør udformes	44
Kapitel 9. Tilkaldeordning for pensionerede dommere mv.	48
Kapitel 10. Udvalgets overvejelser og anbefalinger	63
Bilag.....	69

Kapitel 1. Indledning

1.1. Udvalgets kommissorium

Udvalget om pligtig afgangsalder for dommere mv. blev nedsat den 22. januar 2009 og har arbejdet på grundlag af følgende kommissorium:

”Den generelle pligtige afgangsalder på 70 år for tjenestemænd er ophævet med virkning fra 19. juni 2008 (lov nr. 484 af 17. juni 2008 om ændring af lov om tjenestemænd og forskellige andre love).

Dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene er ikke omfattet af den nævnte lovændring og afskediges således fortsat fra udgangen af den måned, hvori de fylder 70 år, jf. tjenestemandslovens § 34, stk. 2, som affattet ved lov nr. 484 af 17. juni 2008.

I forbindelse med behandlingen af det pågældende lovforslag drøftede Justitsministeriet og Finansministeriet spørgsmålet om en eventuel regulering af den pligtige afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene med repræsentanter for domstolene, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen og Domstolsstyrelsen.

Regeringen besluttede på baggrund af disse drøftelser, at spørgsmålet om ændring af den pligtige afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene ikke skulle være omfattet af det omhandlede lovforslag. Regeringen tilkendegav samtidig, at man ville tage initiativ til, at der efter lovens vedtagelse blev gennemført et udvalgsarbejde om eventuel fastsættelse af en højere pligtig afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene.

På den baggrund nedsætter Justitsministeriet – efter aftale med Finansministeriet – et udvalg, der skal overveje, om der bør fastsættes en højere pligtig afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene end 70 år, og komme med forslag til, hvilken pligtig afgangsalder der i givet fald bør fastsættes.

Det forudsættes, at udvalget som grundlag for sine overvejelser i fornødent omfang inddrager oplysninger fra andre lande.

Formand for udvalget er departementschef Michael Lunn.

Udvalget sammensættes i øvrigt således:

Præsidenten for Højesteret

Præsidenten for Østre Landsret

Præsidenten for Vestre Landsret

1 medlem udpeget efter indstilling fra præsidenterne for byretterne

2 medlemmer udpeget efter indstilling fra Den Danske Dommerforening

1 medlem udpeget efter indstilling fra Dommerfuldmægtigforeningen

1 medlem udpeget efter indstilling fra Domstolsstyrelsen

1 medlem udpeget efter indstilling fra Finansministeriet, Personalestyrelsen

Sekretariatsfunktionen varetages af Justitsministeriet.

Udvalget skal afslutte sit arbejde inden 1. oktober 2009.”

Det bemærkes, at udvalget i sit arbejde alene har forholdt sig til dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene, som udfører dommerfunktioner, og således ikke til de andre stillinger ved domstolene, herunder stillinger som administrationschef, som måtte være besat med tjenestemænd.

1.2. Udvalgets sammensætning mv.

Udvalget har ved afgivelsen af denne udtalelse haft følgende sammensætning:

Afdelingschef Kristian Korfits Nielsen (formand)

Højesteretspræsident Børge Dahl

Landsretspræsident Bent Carlsen

Landsretspræsident Bjarne Christensen

Byretspræsident Henrik Linde (udpeget efter indstilling fra byretspræsidenterne)

Landsdommer Mikael Sjöberg (udpeget efter indstilling fra Den Danske Dommerforening)

Dommer Elisabet Michelsen (udpeget efter indstilling fra Den Danske Dommerforening)

Retsassessor Merete Lyck (udpeget efter indstilling fra Dommerfuldmægtigforeningen)

Direktør Charlotte Münter (udpeget efter indstilling fra Domstolsstyrelsen)
Afdelingschef Carl Erik Johansen (udpeget efter indstilling fra Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen)

Udvalgets sekretariat består ved udtalelsens afgivelse af kontorchef Morten Niels Jakobsen og chefkonsulent Thomas Klyver, Justitsministeriet.

Udvalget har holdt 8 møder og afslutter sit arbejde med afgivelsen af denne udtalelse.

København, den 9. januar 2014

Børge Dahl

Bjarne Christensen

Bent Carlsen

Henrik Linde

Elisabet Michelsen

Mikael Sjöberg

Merete Lyck

Carl Erik Johansen

Charlotte Münter

Kristian Korfits Nielsen

(formand)

/

Morten Niels Jakobsen

(sekretær)

Thomas Klyver

(sekretær)

Kapitel 2. Sammenfatning

2.1 Udvalget har efter kommissoriet til opgave at overveje, om der bør fastsættes en højere pligtig afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene end 70 år, og komme med forslag til, hvilken pligtig afgangsalder der i givet fald bør fastsættes.

Udvalget finder, at de samfundsøkonomiske konsekvenser, der følger af udviklingen i befolkningens alderssammensætning, levealder mv., indebærer, at der fremover vil være behov for at kunne skaffe yderligere arbejdskraft. Udvalget finder det i den forbindelse vigtigt, at dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene – ligesom andre erhvervsområder – bidrager til at løse denne udfordring i det omfang, dette findes muligt og forsvarligt under hensyn til de opgaver, som varetages af domstolene.

Det er udvalgets vurdering, at en aldersbetinget svækkelse af en dommer i praksis langt fra altid vil indtræde og forløbe på en sådan måde, at det – hvis dommeren ikke selv ønsker at fratræde sin stilling – vil være muligt straks at tilvejebringe det sikre grundlag, som vil være en forudsætning for, at den pågældende dommer vil kunne suspenderes eller afsættes ved dom afsagt af Den Særlige Klageret. Det betyder, at den pågældende – i hvert fald i en periode – vil virke som dommer uden at være i stand til at varetage sine arbejdsopgaver forsvarligt. I lyset af de opgaver, som domstolene varetager, kan dette efter omstændighederne være forbundet med ganske vidtrækkende konsekvenser for de berørte borgere, virksomheder mv.

Det har været vanskeligt for udvalget på det foreliggende grundlag at vurdere, om en eventuel mindre forhøjelse af den pligtige afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene – f.eks. til 72 år – vil medføre en forøgelse af tilfælde, hvor en dommer på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage sine arbejdsopgaver forsvarligt.

I lyset heraf har udvalget fundet ikke at kunne se bort fra, at en højere pligtig afgangsalder eventuelt kan indebære en forøget risiko for, at sådanne tilfælde opstår.

Samlet set finder udvalget på det foreliggende grundlag, at den pligtige afgangsalder for dommere mv. på 70 år på nuværende tidspunkt bør fastholdes.

2.2. Udvalget har i lyset heraf overvejet, om der kan peges på andre måder – end en generel forhøjelse af den pligtige afgangsalder – hvorpå dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene kan bidrage til løsningen af de kommende års samfundsmæssige udfordringer.

Udvalget kan i den forbindelse for det første anbefale en ordning, hvorefter det enkelte embede i forfaldssituationer eller andre særlige situationer, f.eks. for at forhindre, at der opstår sagsbunker, får mulighed for at tilkalde en pensioneret dommer og lade denne virke som dommer i en kortere periode (tilkaldeordning).

Dette vil efter udvalgets opfattelse kunne ske både i tiden før og efter den pågældende fylder 70 år, dog således at der som udgangspunkt ikke kan ske tilkald efter det fyldte 72. år.

Udvalget kan for det andet anbefale en ordning, hvorefter dommere over en vis alder – f.eks. 65 år – kan overgå til ansættelse som dommer på deltid (deltidsordning).

Det er det klare indtryk blandt domstolsrepræsentanterne i udvalget, at et ikke ubetydeligt antal af dommere, der fratræder før den tvungne pensionsalder (ca. $\frac{3}{4}$ af dommerne), ville have overvejet en udskydelse af det faktiske fratrædelsestidspunkt, hvis der havde været mulighed for, at dommere over en vis alder kunne virke som dommere på nedsat tid.

Det er bl.a. på denne baggrund udvalgets vurdering, at en indførelse af en deltidsordning for ældre dommere vil have en væsentlig positiv effekt på dommeres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Udvalget finder, at virkningerne af tilkaldeordningen og deltidsordningen bør vurderes efter en kortere årrække. Udvalget foreslår derfor, at dette spørgsmål tages op til fornyet overvejelse omkring 3 år efter en eventuel indførelse af de omtalte initiativer.

Udvalget bemærker samtidig, at det på et senere tidspunkt vil kunne vise sig relevant at se på spørgsmålet om dommeres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kapitel 3. Kort om gældende ret om afskedigelse af dommere mv.

3.1. Efter tjenestemandslovens § 34, stk. 2, (som affattet ved lov nr. 484 af 17. juni 2008 om ændring af tjenestemandsloven og forskellige andre love) afskediges dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene fra udgangen af den måned, hvori de fylder 70 år.

Denne obligatoriske regel i tjenestemandsloven indebærer, at der ikke er mulighed for, at ansættelsen kan fortsætte, efter at dommeren mv. er fyldt 70 år. Efter retsplejelovens § 51 (som affattet ved lov nr. 325 af 11. april 2012 om ændring af retsplejeloven mv.) er der dog mulighed for, at en dommer, der afskediges på grund af alder, kan færdigbehandle sager, i hvilke mundtlig forhandling er påbegyndt inden ansættelsens ophør

Den faste aldersgrænse på 70 år for dommere har været gældende siden 1933, hvor den blev indført i tjenestemandsloven (ved lov nr. 93 af 20. maj 1933). Indtil da havde der ikke været nogen aldersgrænse for dommere.

Højesteret har i en sag anlagt af 6 underretsdommere (i forbindelse med indførelsen af den pligtige afgangsalder på 70 år i tjenestemandsloven) fastslået, at grundlovens regel om, at afskedigelse kun kan ske ved dom, må antages at åbne plads for, at det ved lov bestemmes, at dommere ubetinget skal afgå ved en bestemt alder, når aldersgrænsen fastsættes således, at dommerne ved denne alder ikke længere anses fuldt egnede til at bestribe deres embedsforretninger – hvilket fandtes at være tilfældet med hensyn til den indførte aldersgrænse på 70 år. Højesteret fremhævede i dommen, at det væsentlige er, at sådanne regler ikke berører dommernes uafhængighed og ikke åbner mulighed for vilkårlighed fra administrationens side, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1935, side 1 ff.

3.2. Om spørgsmålet om afskedigelse af dommere mv. inden det tidspunkt, hvor de fylder 70 år, kan anføres følgende:

Af grundlovens § 64, 2. og 3. pkt., følger, at dommere ikke kan afsættes uden ved dom og ej heller forflyttes mod deres ønske uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted. Dog kan den dommer, der har fyldt sit 65. år, afskediges, men uden tab af indtægter indtil det tidspunkt, til hvilket den pågældende skulle være afskediget på grund af alder.

Grundlovens ansættelsesværn indebærer, at en dommer (som udgangspunkt) ikke uden ansøgning kan afskediges ved en administrativ beslut-

ning, således som det principielt gælder for administrative tjenestemænd. Afgørelsen må altså træffes af et organ, der selv opfylder betingelserne for at være en domstol. Det vil navnlig sige, at det pågældende organ er etableret ved lov og nyder den nødvendige uafhængighed.

Spørgsmålet om afskedigelse af dommere er efter retsplejeloven henlagt til Den Særlige Klageret, dog med mulighed for anke til Højesteret, jf. herved retsplejelovens § 49, stk. 8.

Reglen (i grundlovens § 64, 2. pkt.) om, at afskedigelse af en dommer kun kan ske ved dom, er imidlertid ikke blot en kompetenceregulering, men også en regel om, at afskedigelsen ikke kan ske diskretionært, men kun af bestemte grunde, som er angivet i loven. Betingelserne herfor er opregnet i retsplejelovens § 49, stk. 6, og § 49 a. Af disse bestemmelser følger, at afskedigelse af en dommer kan ske i tilfælde af disciplinære forhold af graverende karakter og i tilfælde, hvor en dommer lider af vedvarende åndelig eller legemlig sygdom.

Når det gælder administrativ afskedigelse, vil retsstillingen for en dommer, der afskediges i forbindelse med en omordning af domstolene, være den samme som for en administrativ tjenestemand i en tilsvarende situation. Det vil sige, at tjenestemandens regler om rådighedsløn og pension finder anvendelse. Endvidere kan en dommer afskediges administrativt på grund af alder, men kun (som grundlovens § 64, 3. pkt., foreskriver), hvis den pågældende er fyldt 65 år. Reglen om afsked ved det 65. år er udtryk for, at der fra den alder kan forekomme svækkelser, der gør det umuligt for dommeren at bestride sit embede fuldt forsvarligt. En administrativ afskedigelse ved det 65. år forudsætter dog, at den sker uden indtægtstab, dvs. at dommeren vedblivende oppebærer fuld løn efter afskedigelsen. Hvis en dommer modsætter sig administrativ afskedigelse, gælder tjenestemandens regler. Administrativ afskedigelse efter det 65. år er så vidt ses ikke anvendt i praksis.

For så vidt angår fuldmægtige (dvs. dommerfuldmægtige og retsassessorer) er disses ansættelsesværn fastsat i retsplejelovens §§ 54-55. Af disse bestemmelser følger, at fuldmægtige kan afskediges af Den Særlige Klageret på grund af uegnethed eller sygdom, jf. § 54, stk. 1, eller i de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted, jf. § 54, stk. 2, 1. pkt. Endvidere kan en fuldmægtig, der er fyldt 65 år, afskediges administrativt (hvis det er sagligt), men uden tab af indtægter indtil det tidspunkt, til hvilket denne skulle have været afskediget på grund af alder, hvis vedkommende havde været dommer, jf. retsplejelovens § 54, stk. 2, 2. pkt. I

øvrigt gælder det, at jurister, som er ansat i en tjenestemandstilling ved domstolene (dvs. retsassessorer), er omfattet af tjenestemandslovens regler.

Kapitel 4. Udviklingen i befolkningens alderssammensætning, levealder mv. samt det samfundsøkonomiske behov for at kunne skaffe yderligere arbejdskraft

Udvalget har anmodet Moderniseringsstyrelsen om oplysninger, der kan belyse dels udviklingen i befolkningens alderssammensætning, levealder mv., dels det samfundsøkonomiske behov for fremover at kunne skaffe yderligere arbejdskraft.

Moderniseringsstyrelsen har på den baggrund afgivet følgende oplysninger, der navnlig baserer sig på Velfærdskommissionens arbejde (jf. nedenfor under pkt. 4.3) og på velfærdsaftalen (jf. nedenfor under pkt. 4.4):

4.1. Befolkningens udvikling

Velfærdskommissionen fik udarbejdet en fremskrivning af befolkningsudviklingen i Danmark baseret på DREAM-modellen (Danish Rational Economic Agents Model).

Befolkningsudviklingen er fremskrevet på grundlag af den forventede middellevetidsudvikling, og denne fremskrivning er baseret på en fortsat moderat stigning i middellevetiden svarende til ca. 1 måned om året. Herudover antages det, at kvinder fremover fortsætter med at føde ca. 1,7 barn i gennemsnit, og at nettoindvandringen og dennes sammensætning på landegrupper forbliver stort set konstant.

4.1.1. Aldersfordelingen

Danmarks befolkning er vokset fra 2,4 mio. personer i 1901 til knap 5,4 mio. i 2003. Der har været positiv befolkningstilvækst i alle årene i det 20. århundrede, bortset fra en periode i begyndelsen af 1980'erne.

Dette billede ændres i fremtiden, hvis Velfærdskommissionens befolkningsfremskrivning lægges til grund.

Ifølge denne fremskrivning vil der være en begrænset vækst i befolkningen frem til 2010, hvorefter befolkningens størrelse vil være aftagende. Frem til 2020 vil faldet være begrænset, men herefter bliver det gradvist større. I

2026 vil befolkningens samlede størrelse være faldet tilbage til niveauet i 2003, mens befolkningstallet i 2040 forventes at være knap 5,3 mio. personer. Omkring 2070 forventes befolkningen at være under 5 mio. personer.

Gennem de seneste hundrede år er der hele tiden blevet flere personer i den erhvervsaktive alder (her defineret som personer mellem 15 og 64 år). Ved indgangen til 1900-tallet var der således knap 1,5 mio. personer i den erhvervsaktive alder, mens der i 2000 var godt 3,5 mio. I dag er der således over dobbelt så mange forsørgere som for hundrede år siden.

Antallet af personer i den erhvervsaktive alder forventes at falde fra 2009. Fra et højdepunkt på 3,7 mio. personer i den erhvervsaktive alder i 2009, forventes tallet at falde støt til ca. 3,1 mio. personer i 2080.

Samtidig er der i løbet af det seneste århundrede sket en stigning i antallet af børn og ældre, dvs. personer uden for den erhvervsaktive alder. Omkring 1900 var der ca. 1 mio. børn og ældre, mens der i 2002 var ca. 1,8 mio. Der er således blevet flere personer i de aldersgrupper, som typisk skal forsørges. Denne udvikling forventes at fortsætte i de kommende år, så der er godt 2 mio. personer uden for den erhvervsaktive alder (børn og ældre) i 2040. Herefter forventes antallet at være forholdsvis konstant.

Hovedårsagen til, at antallet af personer uden for den erhvervsaktive alder er steget, er, at der er blevet langt flere ældre, mens antallet af børn ikke er steget siden 2002. Således er antallet af personer over 64 år steget fra knap 200.000 i 1900 til 800.000 i 2004. Denne udvikling forventes at fortsætte i de kommende år, således at antallet af ældre topper omkring 2040 med ca. 1,2 mio. for derefter at stabilisere sig på dette niveau. Det vil sige, at der til den tid vil være ca. 400.000 flere ældre end i 2004. Antallet af børn ventes omvendt at falde fra omkring 1 mio. i 2004 til 750.000 i 2080.

I forhold til den fremtidige finansiering af velfærdssamfundet er udviklingen i forholdet mellem de forskellige aldersgrupper i befolkningen af afgørende betydning.

Den demografiske forsørgerkvote, der måler antallet af børn, unge og ældre i forhold til antallet af personer i den erhvervsaktive alder, ventes at stige 27 pct. frem til 2040.

Antallet af ældre er gennem det 20. århundrede vokset betydeligt mere end antallet af personer i den erhvervsaktive alder. I begyndelsen af århundre-

det var der 0,1 ældre pr. person i alderen 15-64 år. I dag er der dobbelt så mange ældre pr. erhvervsaktiv, nemlig 0,2. Frem til 2040 forventes den demografiske ældrekvote at vokse yderligere til et niveau på 0,38. Herefter forventes kvoten at blive stabiliseret på dette høje niveau.

Den demografiske forsørgerkvote defineres som summen af antallet af personer i alderen 0-14 år og antallet af personer, der er 65 år eller derover, divideret med antallet af personer i alderen 15-64 år. Den demografiske ældrekvote defineres som antallet af personer på 65 år og derover divideret med antallet af personer i alderen 15-64 år.

Udviklingen i den demografiske forsørgerkvote kan tages som et simpelt mål for udviklingen i den offentlige sektors finansieringsbehov.

Ændringen fra hovedsagelig forsørgelse af børn til i fremtiden hovedsagelig forsørgelse af ældre har betydning for de offentlige finanser. Det skyldes, at de offentlige udgifter til en person på 65 år eller derover - med den nuværende udgiftssammensætning - er væsentlig højere end udgifterne til et barn.

Der forventes en relativt større stigning i antallet af de ældste ældre end i ældregruppen som helhed. Denne stigning er relevant for de offentlige finanser, fordi de offentlige serviceudgifter er større for denne gruppe end for andre aldersgrupper.

Der henvises til Velfærdskommissionens analyserapport fra maj 2004, "Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv", navnlig side 243 ff.

4.1.2. Middellevetiden

Middellevetiden for den danske befolkning er steget betragteligt gennem de sidste knap 100 år. Både mænd og kvinder lever således omkring 23 år længere i dag end for 100 år siden. Middellevetiden er i dag 79 år for kvinder og knap 75 år for mænd.

I fremskrivningen forudsættes en gradvis stigning i levetiden til 85,5 år for kvinder og 80,2 år for mænd i 2081.

Resultatet af fremskrivningen er således, at middellevetiden vokser med knap 6,5 år for kvinder og 6 år for mænd.

Fremtidige stigninger i middellevealderen er især knyttet til en forøget restlevetid for fremtidens pensionister.

Der henvises til Velfærdskommissionens analyserapport fra maj 2004, ”Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv”, navnlig side 249 ff.

4.2. Samfundsøkonomiske konsekvenser

En øget middellevetid betyder, at det kan blive sværere at finansiere velfærdssamfundet med den hidtidige indretning. Med en fast pensionsalder på 65 år og en fast efterlønsalder på 60 år, betyder voksende middellevetid, at fremtidens pensionister umiddelbart vil modtage pension i en længere periode end nutidens pensionister har udsigt til.

Velfærdskommissionen har vurderet de finansielle konsekvenser af den ændrede befolkningssammensætning og af stigende krav til offentlig velfærdsservice og ønsker om mere fritid. Fælles for disse udfordringer er, at de vil betyde en systematisk og markant forværring af de offentlige finanser og dermed skabe et finansieringsproblem. Selv om det er vanskeligt med stor præcision at fastlægge størrelsen af finansieringsproblemet, fandt Velfærdskommissionen, at der med stor sikkerhed vil være et sådant.

Med dette udgangspunkt diskuterede Velfærdskommissionen mulige strategier for at sikre finansieringen af velfærdssamfundet.

Udviklingen i de offentlige finanser i fremtiden afhænger i høj grad af udviklingen i middellevetiden. Det skyldes, at fremtidige stigninger i middellevetiden som nævnt især er knyttet til en forøget restlevetid for fremtidens pensionister.

De offentlige finanser afhænger primært af befolkningens sammensætning efter alder og ikke af dens størrelse. Antallet af personer i alderen 15 til 64 år falder med 10 pct. fra 2002 til 2040. I den samme periode stiger antallet af ældre (65 år og derover) med 52 pct. Der er således på samme tid et fald i antallet af personer i de aldersklasser, der bidrager til finansieringen af velfærdssamfundet, og en stigning i antallet af personer i de aldersklasser, som er nettomodtagere af velfærdsydelse.

Den væsentligste årsag til denne ændring er den stigende middellevetid.

Kombinationen af befolkningsudviklingen og de aldersafhængige nettobi- drag til den offentlige sektor medfører, at de offentlige finanser vil blive belastet. I 2040 vil der være ca. 350.000 færre erhvervsaktive med et gen-

nemsnitligt årligt nettobidrag på ca. 100.000 kr. og ca. 400.000 flere over 65 år med et gennemsnitligt nettotræk på 100.000 kr.

Velfærdskommissionen vurderede på den baggrund, at de offentlige finanser i 2040 umiddelbart vil blive forværret med 75 mia. kr. i forhold til i dag. I Velfærdskommissionens mere detaljerede beregning er forværringen til 2040 vurderet til at være ca. 90 mia. kr., jf. Velfærdskommissionen, ”Befolkningsudvikling, velstandsdilemma og makroøkonomiske strategier”, Sammenfatning af teknisk analyserapport, november 2005, side 7).

Velfærdssamfundet står således ifølge Velfærdskommissionen over for det problem, at udgifterne med en uændret indretning vil løbe fra indtægterne.

Reformer på dette område kan sammensættes på mange måder via tilpasning af velfærdsordningerne og/eller finansieringen heraf.

Det er ifølge Velfærdskommissionen et væsentligt politisk prioriterings-spørgsmål, om tilpasningen bør ske ved, at de erhvervsaktive betaler mere i skat, mens de er på arbejdsmarkedet, eller de erhvervsaktive skal blive længere tid på arbejdsmarkedet i takt med den stigende levealder.

En oplagt mulighed er ifølge Velfærdskommissionen at lade tilbagetrækningsalderen stige i takt med den stigende middellevetid, idet den stigende middellevetid er den væsentligste faktor bag de demografiske forskydninger. Længere levetid forrykker balancen mellem det antal år, man bidrager til velfærdssamfundet via arbejdsmarkedsdeltagelse, og det antal år man drager fordel af velfærdssamfundets tilbud til ældre.

Senere tilbagetrækning sigter mod at øge arbejdsudbud og beskæftigelse. Dette har ifølge Velfærdskommissionen direkte betydning for arbejdsmarkedet ved at modvirke den underliggende tendens til en faldende arbejdsstyrke, og samtidig vil det have positiv betydning for de offentlige finanser gennem øgede skatteindbetalinger og færre udgifter til overførselsindkomster. En senere tilbagetrækning kan således ses som en del af en strategi, der sigter mod at løse velfærdssamfundets problemer ved en udvidelse af arbejdsstyrken og beskæftigelsen.

Ifølge Velfærdskommissionen vil det være oplagt at sikre en højere tilbagetrækningsalder ved at lade efterløns- og folkepensionsalderen følge udviklingen i middellevetiden. Gør man aldersgrænserne afhængige af levetiden (levetidsindeksering), opnår man flere fordele. Man indbygger for det første en mekanisme til at fjerne en del af den negative systematiske

udvikling i de offentlige finanser. For det andet er det ikke nødvendigt i dag at tage stilling til, hvorledes levetiden vil udvikle sig om mange år, idet tilpasningen sker automatisk til den faktiske udvikling i levetiden. For det tredje sikrer man sig, at tilpasningen i høj grad forløber således, at de grupper, der får glæden af længere levetid, også bidrager med den væsentligste del af tilpasningen.

Velfærdskommissionen forventede, at en gradvis forøgelse af tilbagetrækningsalderen vil betyde ikke blot stigende arbejdsudbud, men også stigende beskæftigelse for de berørte grupper. Samtidig må det dog forventes, at også antallet af beskæftigede i støttede ordninger (fleksjob) og antallet af førtidspensionister vil stige.

Levetidsindeksering kan derfor være et element i en strategi, der gør velfærdssamfundet robust over for ændringer, men den kan ikke stå alene.

4.3. Velfærdskommissionens forslag

Velfærdskommissionen, der var en uafhængig kommission nedsat af regeringen, virkede i perioden 2003-05. I kommissoriet for Velfærdskommissionen er det bl.a. anført, at det danske velfærdssamfund i den første halvdel af det 21. århundrede står over for betydelige udfordringer som følge af bl.a. befolkningens ændrede sammensætning. Målet var ifølge kommissoriet at sikre grundlaget for social tryghed og balance samt et velfungerende velfærdssystem i fremtiden. For at få et grundlag for en bred og offentlig debat og som forberedelse af de nødvendige beslutninger ønskede den daværende regering en dybtgående analyse af opgavens omfang og mulige reformforslag.

Velfærdskommissionen præsenterede i sin publikation ”Fremtidens velfærd – vores valg” (december 2005) en række bud på reformer, der kan fremtidssikre det danske velfærdssamfund.

Kommissionen pegede på, at der er behov for at skabe en mere holdbar balance mellem den del af livet, vi bruger i uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet og som pensionist, og endvidere behov for at skabe bedre muligheder for og tilskyndelser til at deltage på arbejdsmarkedet. Det skal herudover ifølge kommissionen gøres mere attraktivt at uddanne sig, at arbejde, at investere og at drive virksomhed. Endelig skal de offentlige ydelser i højere grad prioriteres til fordel for borgere med dårligt helbred og ringe økonomisk formåen og i mindre grad til borgere, der kan selv, lige-

som det skal sikres, at den offentlige sektor kan håndtere stigende efterspørgsel efter offentlig velfærdsservice med stramme budgetter.

Velfærdskommissionen anbefalede endvidere, at tilbagetrækningsalderen skal være højere og på langt sigt følge udviklingen i levetiden.

Velfærdskommissionens forsigtige antagelse var, at levetiden vil stige med yderligere tre til fire år i løbet af de kommende fire årtier.

Når man således med stor sikkerhed ved, at levealderen vil stige, og at helbredet for mange vil være bedre, er der – ifølge kommissionen – god grund til at overveje en forhøjelse af tilbagetrækningsalderen, således at pensionsalderen fremover følger med levealderen.

4.4. Velfærdsaftalen af 20. juni 2006

Den daværende regering (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre indgik den 20. juni 2006 en aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden (velfærdsaftalen). Samtidig indgik den daværende regering og Dansk Folkeparti en aftale om fremtidig indvandring.

Om senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er der i aftalen bl.a. anført følgende (side 9 f.):

”Danskerne lever længere og længere. Det er en positiv udvikling, som bl.a. afspejler medicinske fremskridt, og at færre bliver fysisk nedslidt. Danskerne får stadig flere raske år at leve i.

Med uændrede regler vil længere levetid automatisk betyde, at danskerne bruger en stadig større del af deres raske liv med efterløn og pension. Det skaber risiko for ubalancer i den offentlige økonomi på længere sigt. Det begrænser samtidig mulighederne for forbedringer på andre områder.

Der er derfor enighed om at justere i tilbagetrækningssystemet, så det bliver mere robust over for stigende levetid.

Ændringerne i tilbagetrækningssystemet vil sikre finansiering af det danske velfærdssamfund og give plads til større udgifter til sundhed og pleje, når der bliver flere ældre.

Ambitionen er at sikre, at længere levetid er en god udvikling både for den enkelte og for samfundet – og at balancen i den offentlige økonomi ikke sættes over styr på grund af utidssvarende tilbage-
trækningsregler.

Tilbage-
trækningsreglerne skal indrettes, så de passer til vilkårene om 10, 20 og 30 år. Systemet skal naturligvis fortsat sikre gode tilbage-
trækningsmuligheder for nedslidte, men skal samtidig indrettes, så længere levetid også omsættes til længere arbejdsliv for raske og aktive mennesker.

Samtidig skal der gøres en særlig indsats for at reducere nedslidning og styrke arbejdsmiljøet. Det skal sikres, at aldersdiskriminerende barrierer på arbejdsmarkedet fjernes, og at jobmulighederne for ældre styrkes.

De nødvendige beslutninger tages nu, fordi der skal være god tid til planlægning af pensionisttilværelsen. Og fordi tilpasningerne skal virke, inden befolkningsudviklingen for alvor sætter finansieringen af velfærdssamfundet under pres.”

Velfærdsaftalen omfatter bl.a. følgende tiltag (side 10 f.):

”Gradvist højere efterløns- og folkepensionsalder.

- a) Efterlønsalderen hæves gradvist til 62 år fra 2019 og frem mod 2022, mens folkepensionsalderen hæves gradvist til 67 år fra 2024 og frem mod 2027.
- b) Efterlønsperioden er dermed fortsat 5 år.
- c) Fra 2025 indekseres aldersgrænserne i tilbage-
trækningssystemet med udgangspunkt i restlevetiden for 60-årige, således at den forventede periode med efterløn og folkepension er omkring 19½ år på længere sigt. Hvis levetiden ikke ændres, vil efterlønsalderen fortsat være 62 år.

Mere fleksibel efterlønsordning.

- a) Der skal fremover indbetales efterlønsbidrag i 30 år, mod nu 25 år, og indbetalingerne skal påbegyndes senest ved det 30. år.
- b) Der indføres en fortrydelsesordning for personer med lang arbejdsmarkedstilknytning, der i første omgang har fravalgt at indbetale efterlønsbidrag. Disse personer får mulighed for senere tilmelding til efterlønsordningen indtil 15 år før efter-

lønsalderen, dog med nedsat efterlønsydelse og nedsat skattefri præmie.

- c) Der gives bedre muligheder for at supplere efterlønnen med indkomst fra arbejde for efterlønsmodtagere med en relativt lav timeløn.

Tilpasninger som følge af højere efterløns- og folkepensionsalder.

- a) En række aldersgrænser i bl.a. social og arbejdsmarkeds- og skattelovgivning justeres i takt med efterløns- og folkepensionsalderen.
- b) Aldersgrænsen for tilbagetrækning med pension hæves for kommende tjenestemænd i takt med efterlønsalderen.
- c) For ministre m.fl. hæves aldersgrænsen for udbetaling af pension optjent efter ændringslovens ikrafttrædelse i takt med efterlønsalderen.
- d) Delpensionsordningen afvikles for personer, der er under 48 år ved udgangen af 2006.

Styrkede jobmuligheder for ældre.

...

Styrket forebyggelse og arbejdsmiljø.

...

Afvikling af aldersdiskriminerende barrierer på arbejdsmarkedet.

- a) Aldersgrænsen i forskelsbehandlingsloven ændres fra 65 til 70 år.
- b) Pligtige afgangsaldrer for tjenestemænd søges hævet.”

Den gradvist højere efterlønsalder og folkepensionsalder medfører ifølge aftalen en række justeringer af diverse aldersgrænser mv. (side 22):

”60-årsgrænsen for tjenestemænd

Tjenestemænd har mulighed for at trække sig tilbage med tjenestemandspension fra det 60. år. For kommende tjenestemænd hæves denne aldersgrænse parallelt med efterlønsalderen, således at tjenestemænd også bruger flere raske år på arbejdsmarkedet. Tjenestemænd, der er ansat før udgangen af 2006, eller som er fyldt 48 år ved udgangen af 2006, bevarer retten til pension fra det 60. år.

65-årsgrænsen og fradrag ved tidligere tilbagetrækning for tjenestemænd

Ved tilbagetrækning før det 65. år reduceres tjenestemandspensionen med et førtidspensionsfradrag. Denne aldersgrænse for tilbagetræk-

ning uden fradrag i tjenestemandspensionen hæves for alle tjenestemænd parallelt med folkepensionsalderen. Herudover skal fradragene i tjenestemandspensionen ved tilbagetrækning før folkepensionsalderen skærpes, så de bliver mere aktuarmæssige. Dermed reduceres tilskyndelsen til tidlig tilbagetrækning. Ændringerne i fradragsskalaerne vil ikke berøre tjenestemænd, der er fyldt 48 år ved udgangen af 2006. Justeringen af fradragsskalaerne skal aftales med tjenestemandorganisationerne.

Pensioner for ministre, borgmestre, medlemmer af Folketinget m.fl.

Ministre, borgmestre og statsrevisorer samt folketingsmedlemmer og danske medlemmer af Europa-Parlamentet har mulighed for at trække sig tilbage med pension fra det 60. år. For ministre, borgmestre og statsrevisorer hæves aldersgrænsen for udbetaling af pension parallelt med efterlønsalderen, således at pension vedrørende den funktions-tid, der ligger efter ændringslovens ikrafttrædelse, først kan udbetales fra efterlønsalderen, mens pension, der er optjent før ikrafttrædelsen, udbetales efter de hidtidige regler.

Reglerne for udbetaling af pension for medlemmer af Folketinget og medlemmer af Europa-Parlamentet henhører under Folketingets Præsidium.”

Endvidere indeholder aftalen afvikling af aldersdiskriminerende barrierer på arbejdsmarkedet (side 26 f.):

”Der bør generelt ikke være pligtige aldersgrænser for tilbagetrækning, hverken i lovgivningen eller i overenskomster. Hvornår man skal stoppe på arbejdsmarkedet, skal ikke afgøres af utidssvarende regler.

...

Tjenestemænd

Tjenestemandsansatte på særlige områder, fx politiet, forsvaret og kriminalforsorgen, har pligt til at trække sig tilbage før folkepensionsalderen, også selv om de pågældende personer har et godt helbred og kan udfylde jobbet. Der er enighed om, at dette ikke er hensigtsmæssigt. Regeringen vil derfor forhandle med de berørte tjenestemandorganisationer for at løfte de pligtige afgangsaldrer i bl.a. politiet og forsvaret. De igangværende forhandlinger om at sikre mulig-

hed for at fravige reglerne og pligtige afgangsaldrer i individuelle tilfælde fortsættes.”

Om udmøntningen af velfærdsaftalen henvises til kapitel 5 nedenfor.

Kapitel 5. Andre relevante regler og praksis mv. vedrørende udmøntningen af velfærdsaftalen og tilbagetrækningsaftalen

5.1. Lovgivning om forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen

Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at velfærdsaftalens punkt om gradvis forhøjelse af efterlønsalderen blev udmøntet ved lov nr. 1540 af 20. december 2006 om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring mv., lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og lov om påligningen af indkomstskat til staten (Forhøjelse af efterlønsalderen, mere fleksibel efterlønsordning, fortrydelsesordning, styrkede jobmuligheder for personer over 55 år mv.).

Efterlønsalderen hæves gradvist med ½ år ad gangen i henholdsvis 2019, 2020, 2021 og 2022, således at efterlønsalderen den 1. januar 2022 er 62 år.

Der henvises til § 74 i lov om arbejdsløshedsforsikring, der er gengivet i bilag 2.

Velfærdsaftalens punkt om gradvis forhøjelse af folkepensionsalderen blev udmøntet ved lov nr. 1586 af 20. december 2006 om ændring af lov om social pension (Gradvis forhøjelse af folkepensionsalderen til 67 år mv.).

Hovedelementerne i loven er en forhøjelse af folkepensionsalderen fra 65 år til 67 år. Folkepensionsalderen forhøjes gradvis, således at forhøjelsen får virkning for personer, der overgår til folkepension fra 2024. Fra 2027 er folkepensionsalderen 67 år. Endvidere indeholder loven en indeksering af folkepensionsalderen. Folkepensionsalderen reguleres med virkning fra 2030, hvis levealderen øges. Reguleringer af folkepensionsalderen sker med et varsel på 15 år.

Der henvises til § 1 a i lov om social pension, der er gengivet i bilag 3.

Ændringerne trådte i kraft den 1. juli 2009.

5.2. Ændringer i tjenestemandsgivningen som følge af gradvis forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen

Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at der – i forbindelse med forhøjelserne af efterlønsalderen og folkepensionsalderen, jf. ovenfor under pkt. 5.1 – ved §§ 5 og 6 i lov nr. 1587 af 20. december 2006 om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension og forskellige andre love (Ændringer som følge af gradvis forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen m.v.) blev gennemført en række forhøjelser af aldersgrænser i tjenestemandsløven og tjenestemandspensionsloven.

Blandt disse forhøjelser blev følgende aldersgrænser hævet parallelt med efterlønsalderen:

- Aldersgrænsen for, hvornår opsat pension kan udbetales med førtidspensionsfradrag, jf. tjenestemandspensionslovens § 24, stk. 3, 3. pkt.
- Aldersgrænsen for afsked med kvalificeret svagelighedspension, jf. tjenestemandspensionslovens § 7, stk. 1.
- Aldersgrænsen for svagelighedspensionerede tjenestemænds pligt til at lade sig genansætte, jf. tjenestemandspensionslovens § 9, stk. 1.
- Aldersgrænsen for udbetaling af egenpension til tidligere åremålsansatte tjenestemænd, jf. tjenestemandspensionslovens § 16 b, stk. 1, 1. pkt.
- Aldersgrænsen for, hvornår det kan pålægges en varigt ansat tjenestemand at overtage en anden passende stilling inden for den pågældendes hidtidige ansættelsesområde, hvis den pågældende af helbredsmæssige årsager bliver uegnet til at varetage tjenesten i sin hidtidige stilling, jf. tjenestemandsløvens § 12, stk. 3, 1. pkt.

Følgende aldersgrænser blev hævet parallelt med folkepensionsalderen:

- Aldersgrænsen for tilbagetrækning uden førtidspensionsfradrag, jf. tjenestemandspensionslovens § 6, stk. 6, 1. pkt.
- Aldersgrænsen for udbetaling af opsat pension uden førtidspensionsfradrag, jf. tjenestemandspensionslovens § 24, stk. 3, 3. pkt., og stk. 5, 2. pkt.
- Aldersgrænsen for ydelse af tillæg til pensionen (”under 65 årstillæg”), jf. tjenestemandspensionslovens § 6, stk. 3, § 6, stk. 4, 12. pkt., § 12, stk. 2, 1. pkt., § 24, stk. 5, 3. pkt., og § 24, stk. 6, 2. pkt.

- Aldersgrænsen for ydelse af rådighedsløn, jf. tjenestemandsløvens § 32, stk. 4, nr. 2.

5.3. Lovændringer i forbindelse med udmøntning af tilbagetrækningsaftalen

Den daværende regering (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Det Radikale Venstre og Dansk Folkeparti indgik den 13. maj 2011 en aftale om senere tilbagetrækning (tilbagetrækningsaftalen). Aftalen indeholdt bl.a. en fremrykning af velfærdsaftalens forøgelse af efterløns- og folkepensionsalderen samt en afkortning af efterlønsperioden fra fem til tre år.

Med aftalen sættes efterlønsalderen gradvist op med to år fra 2014 til 2017 og folkepensionsalderen sættes gradvist op med to år fra 2019 til 2022. Efterlønsperioden forkortes gradvist fra fem til tre år fra 2018 til 2023.

De i afsnit 5.2. nævnte aldersgrænser for udbetaling af tjenestemandspension mv. er med tilbagetrækningsaftalen afkoblet fra efterlønsalderen og følger i stedet *pensionsudbetalingsalderen*, jf. pensionsbeskatningslovens § 1 a, der er gengivet i bilag 4. Efter pensionsbeskatningsloven er pensionsudbetalingsalderen fem år før folkepensionsalderen. For visse årgange er der i pensionsbeskatningslovens § 1 a, stk. 2, fastsat en særskilt pensionsudbetalingsudbetalingsalder.

Tilbagetrækningsaftalen er udmøntet ved lov nr. 1365 af 28. december 2011 om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og en række andre love.

5.4. § 10, stk. 1 og 2, i lov nr. 484 af 17. juni 2008

Justitsministeriet og Finansministeriet drøftede i forbindelse med behandlingen af det lovforslag (lovforslag nr. L 175, folketingsåret 2007-08, 2. samling), der førte til lov nr. 484 af 17. juni 2008 (der bl.a. ophævede den generelle pligtige afgangsalder for tjenestemænd), spørgsmålet om en eventuel regulering af den pligtige afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene med repræsentanter for domstolene, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen og Domstolsstyrelsen.

Der var almindelig tilslutning fra domstolsrepræsentanterne til den opfattelse, at der i forhold til de nævn og råd, der fungerer som øverste administrative klageorgan, ikke er noget til hinder for, at en pensioneret dommer

bør kunne være formand/medlem. Derimod fandt domstolsrepræsentanterne ikke, at en pensioneret dommer bør kunne varetage et sådant hverv i de nævn og råd, der har nær tilknytning til domstolenes daglige arbejde og virksomhed.

I lyset af disse drøftelser blev det med den ovenfor omtalte lov nr. 484 af 17. juni 2008 fastsat, at de bestemmelser i lovgivningen, hvorefter det er en betingelse for udpegelse som formand for eller medlem af nævn og råd mv., at den pågældende opfylder betingelserne for at være dommer, skal forstås således, at også den, der er fyldt 70 år, kan varetage hvervet (lovens § 10, stk. 1).

Det blev i den forbindelse forudsat, at de bestemmelser i lovgivningen, der er omfattet af bestemmelsen, ændres ved førstkommende lejlighed, således at det udtrykkeligt fastsættes i de pågældende bestemmelser, at også den, der er fyldt 70 år, kan varetage det pågældende hverv.

Bestemmelsen i § 10, stk. 1, indebærer, at den, der er fyldt 70 år, herunder en pensioneret dommer, vil kunne fortsætte et eventuelt hverv som formand for eller medlem af et nævn eller råd mv., ligesom den pågældende vil kunne udpeges som ny formand for eller nyt medlem af et sådant nævn eller råd.

Bestemmelsen omfatter alle de regler i lovgivningen, der er formuleret således, at formanden for eller medlemmet af nævnet eller rådet mv. skal opfylde betingelserne for at være dommer, men ikke nødvendigvis skal være dommer.

Bestemmelsen omfatter derimod ikke formuleringer, hvoraf det følger, at det er en betingelse for at være formand for eller medlem af det pågældende nævn eller råd mv., at den pågældende person er dommer (ved udpegningen). Baggrunden herfor er, at formuleringer af denne karakter i nogle tilfælde kan tænkes at bygge på en forudsætning om, at det pågældende hverv alene kan varetages af dommere, der stadig er i funktion som dommer (ved udpegningen). Det må i sådanne tilfælde bero på en konkret vurdering på det enkelte område, om der kan være anledning til at fravige et krav om, at vedkommende skal være i funktion som dommer (ved udpegningen), eller om der bør være mulighed for, at en pensioneret dommer kan varetage det pågældende hverv.

I lovens § 10, stk. 2, er der derfor tilføjet en bestemmelse om, at vedkommende minister efter forhandling med finansministeren kan fastsætte regler

om, at bestemmelser i lovgivningen, hvorefter det er en betingelse for udpegelse som formand for eller medlem af nævn og råd mv., at den pågældende er dommer, skal forstås således, at også en pensioneret dommer kan varetage hvervet.

Med udtrykket ”en pensioneret dommer” sigtes til en dommer, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Udtrykket omfatter således ikke en dommer, der måtte ophøre med at virke som dommer, fordi vedkommende ønsker at udøve et andet (hoved)erhverv. Uden for udtrykket falder også den situation, hvor en dommer måtte være blevet afskediget fra domstolene af Den Særlige Klageret (f.eks. uansøgt afskedigelse på grund af retsstridig adfærd).

Bestemmelsen i § 10, stk. 2, omfatter alle de regler i lovgivningen, der er formuleret således, at formanden for eller medlemmet af nævnet eller rådet mv. er dommer (eller skal være dommer). Bestemmelsen omfatter endvidere andre formuleringer (end de netop nævnte), hvoraf det følger, at det er en betingelse for at være formand for eller medlem af det pågældende nævn eller råd mv., at den pågældende person er dommer (ved udpegningen). Som eksempel herpå kan nævnes § 2, stk. 1, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet, der er formuleret således, at nævnet består af bl.a. 2 medlemmer, der udpeges af Højesteret blandt rettens medlemmer. Denne bestemmelse forstås i praksis således, at en højesteretsdommer, der beskikkes som medlem af Natur- og Miljøklagenævnet, kan fortsætte frem til beskikkelsens udløb, uanset at vedkommende pensioneres fra Højesteret, og at den pågældende herefter ikke kan genbeskikkes. Bestemmelsen i § 10, stk. 2, indebærer, at vedkommende minister – efter forhandling med finansministeren – kan fastsætte regler om, at en pensioneret højesteretsdommer vil kunne beskikkes/genbeskikkes som medlem af Natur- og Miljøklagenævnet.

§ 10, stk. 2, forudsættes anvendt således, at vedkommende minister ikke fastsætter regler om, at pensionerede dommere kan varetage det pågældende hverv i tilfælde, hvor nævnet eller rådet mv. varetager funktioner med en sådan nær tilknytning til retsplejen og til domstolenes daglige arbejde og virksomhed, at en pensioneret dommer ikke bør kunne varetage det pågældende hverv. Det vil sige, at hvervet som formand for eller medlem af de pågældende nævn og råd mv. i sådanne tilfælde alene kan varetages af dommere, der stadig er i funktion som dommer.

Som eksempler på nævn og råd mv., hvor det forudsættes, at hvervet alene kan varetages af dommere, der stadig er i funktion som dommer, kan næv-

nes Advokatnævnet (jf. retsplejelovens § 144), Bibeskæftigelsesnævnet (jf. retsplejelovens § 47 e), Dommerudnævnelsesrådet (jf. retsplejelovens § 43 b), Domstolsstyrelsens bestyrelse (jf. § 4 i lov om Domstolsstyrelsen) og Procesbevillingsnævnet (jf. retsplejelovens § 23).

5.4.1. Erfaringerne med § 10, stk. 1

Samtlige ministerier er i forbindelse med udvalgets nedsættelse blevet anmodet om at oplyse, i hvilket omfang ministerierne har haft erfaringer med anvendelsen af bestemmelsen i § 10, stk. 1.

På baggrund af de modtagne høringssvar kan udvalget konstatere, at bestemmelsen i § 10, stk. 1, (på det nævnte tidspunkt) ikke har været anvendt.

5.4.2. Erfaringerne med § 10, stk. 2

Udvalget har anmodet Moderniseringsstyrelsen om at oplyse, i hvilket omfang der efter forhandling med finansministeren er fastsat regler om, at bestemmelser i lovgivningen, hvorefter det er en betingelse for udpegelse som formand for eller medlem af nævn og råd mv., at den pågældende er dommer, skal forstås således, at også en pensioneret dommer kan varetage hvervet.

Moderniseringsstyrelsen har i den anledning oplyst, at Skatteministeriet efter forhandling med finansministeren har udstedt bekendtgørelse nr. 1049 af 22. oktober 2008 om dommeres varetagelse af hverv som medlemmer af Landsskatteretten. Efter denne bekendtgørelse kan en dommer, der er udnævnt til medlem af Landsskatteretten efter skatteforvaltningslovens § 12, stk. 3, 3. pkt., efter sin pensionering fra domstolene fortsat varetage sit hverv i Landsskatteretten indtil udløbet af den ordinære funktionsperiode efter skatteforvaltningslovens § 12, stk. 5.

Moderniseringsstyrelsen har endvidere oplyst, at Erhvervs- og Vækstministeriet efter forhandling med finansministeren har udstedt bekendtgørelse nr. 128 af 3. februar 2010 om dommeres varetagelse af hverv som formænd eller næstformænd for et privat klage- eller ankenævn godkendt i medfør af lov om forbrugerklager. Efter denne bekendtgørelse skal § 5, stk. 2, i lov om forbrugerklager forstås således, at også en pensioneret dommer kan varetage hvervet som formand eller næstformand for et godkendt, privat klage- eller ankenævn, hvis de stiftende organisationer bag det respektive nævn måtte ønske dette.

Der er ikke herudover fastsat regler i medfør af lovens § 10, stk. 2.

5.5. Anvendelsen i praksis af muligheden for at arbejde som tjenestemand efter det fyldte 70. år og muligheden for at forlade sin dommerstilling inden dette tidspunkt

Anvendelsen af muligheden for at arbejde som tjenestemand efter det fyldte 70. år har i den første tid efter ophævelsen af den generelle pligtige afgangsalder for tjenestemænd pr. 19. juni 2008 været ganske begrænset.

Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at der ifølge pensionsaldersberegningssystemet PENSAB pr. 31. januar 2010 var registreret 11 tjenestemænd, der var omfattet af tjenestemandspensionsloven, og som var fyldt 70 år.

Med hensyn til muligheden for at forlade sin dommerstilling inden det fyldte 70. år har Domstolsstyrelsen oplyst, at blandt de 42 dommere, der er blevet afskediget i forbindelse med alderspensionering (ikke dommere, der er fratrukket til pension på grund af svagelighed eller til rådighedsløn mv.) i perioden 2008-2012, var 10 dommere fyldt 70 år. Herudover var 10 dommere 67-69 år, da de blev afskediget, 15 var 64-66 år, og 7 dommere var 60-63 år.

Den gennemsnitlige afgangsalder for disse dommere var i den pågældende periode 66,6 år.

5.6. Anbefalinger fra arbejdsgruppe under Kirkeministeriet om åremålsansættelse af biskopper mv. og fremsættelse af lovforslag herom

En arbejdsgruppe under Kirkeministeriet har i december 2008 afgivet en rapport om åremålsansættelse af biskopper mv.

Arbejdsgruppen havde bl.a. til opgave at komme med forslag til en ordning med længerevarende åremål ved fremtidige ansættelser af biskopper. Arbejdsgruppen skulle endvidere overveje, hvordan ophævelsen af den pligtige afgangsalder for tjenestemænd kan anvendes i forhold til præster og provster.

Efter den gældende tjenestemandsløvs § 43 a afskediges præster, provster og biskopper fra udgangen af den måned, hvori de fylder 70 år.

For så vidt angår nyudnævnte biskopper foreslår arbejdsgruppen (i lyset af det, som er anført i arbejdsgruppens kommissorium, som bl.a. henviser til regeringsgrundlaget), at nyudnævnte biskopper fremover ansættes på længerevarende åremål, dvs. for en periode på 12 år, og uden mulighed for at søge genvalg i et stift, hvori den pågældende tidligere har fungeret som biskop. Endvidere foreslår arbejdsgruppen – med henvisning til, at biskoppernes ansættelsesvilkår i fremtiden vil adskille sig væsentligt fra ansættelsesvilkårene for præster og provster – at afskedigelse af biskopper reguleres selvstændigt i et nyt stk. 2 til tjenestemandslovens § 43 a, hvori det bør fastsættes, at biskopper afskediges fra udgangen af den måned, hvori deres åremålsansættelse udløber, dog senest fra udgangen af den måned, hvori de fylder 75 år.

Med hensyn til spørgsmålet om fastsættelse af en højere afgangsalder for præster og provster anfører arbejdsgruppen, at der ved ansættelsesforhold, der rækker langt ud over 70-årsgrænsen, statistisk set er en stigende risiko for, at den pågældende ikke vil opfylde forudsætningen i tjenestemandslovens § 4, hvorefter ansættelse som tjenestemand bl.a. forudsætter, at vedkommende efter sin alder og helbredstilstand er i stand til at bestride stillingen. Det anføres i den forbindelse bl.a., at jo højere alder en person har, jo større er risikoen for, at den pågældendes intellekt og virkelighedssvarende selvopfattelse mindskes med helbredstilstanden i øvrigt, når der er tale om ansættelsesforhold, der rækker langt ud over 70-års grænsen. Endvidere anføres det, at tjenestemændenes hidtidige højeste afgangsalder på 70 år bl.a. har betydet, at tjenestemandsansatte præster og provster har haft ganske klare forudsætninger for at vide, hvornår deres tjenestemandsansættelse senest skulle ophøre. Som en konsekvens heraf har tjenestemandsansatte præster og provster haft god mulighed for at forberede sig på en værdig fratreden fra deres tjenestemandstillinger. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at den obligatoriske afgangsalder på 70 år i nogen udstrækning har været medvirkende til, at præsters og provsters afskedigelse som hovedregel har kunnet ske uden traumatiserende sager om uansøgt afsked. På den anden side er arbejdsgruppen enig i opfattelsen af, at en alder på 70 år ikke i sig selv medfører, at den pågældende præst eller provst vil være uegnet til at varetage sit embede. Det er dog arbejdsgruppens opfattelse, at der også fremover er behov for at have en højeste afgangsalder for præster.

På baggrund af en afvejning af tre forskellige hensyn – hensynet til at lade arbejdsdygtige personer på 70 år eller derover fortsætte på arbejdsmarkedet, hensynet til menighedsrådenes kaldelsesret samt hensynet til at forebygge sager om uansøgt afsked på grund af manglende opfyldelse af tjene-

stemandslovens § 4 – finder arbejdsgruppen det afgørende, at præsters og provsters ansættelse ikke kan gå ud over deres 75. år.

Det bemærkes, at arbejdsgruppen i forbindelse med spørgsmålet om fastsættelse af en højere afgangsalder for præster og provster bl.a. henviser til tilkendegivelser fra Dommerforeningens og Dommerfuldmægtigforeningens formænd (gengivet i betænkningen af 21. maj 2008 fra Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg vedr. L 175 (folketingsåret 2007-08 (2.samling)) om en eventuel ændring af den pligtige afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene, som ikke er udtryk for disse foreningers aktuelle holdninger til dette spørgsmål.

Kirkeministeren fremsatte den 28. januar 2010 forslag til lov om ændring af lov om udnævnelse af biskopper og om stiftsbåndsløsning og forskellige andre love (Ansættelse af nyudnævnte biskopper på længerevarende åremål samt forhøjelse af den pligtige afgangsalder for præster, provster og biskopper) (L 115), som byggede på arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger. I lovforslaget blev der således bl.a. lagt op til, at den nuværende pligtige afgangsalder for præster, provster og biskopper i folkekirken skulle forhøjes fra 70 år til 75 år. Lovforslaget blev førstebehandlet, men ikke vedtaget i folketingsåret 2009-10.

Ministeriet for Ligestilling og Kirke har den 26. juni 2013 sendt et udkast til lovforslag om ændring af lov om udnævnelse af biskopper mv. (begrænsning af biskoppers valgperiode) i høring. I udkastet til lovforslag lægges der ikke op til at ændre den pligtige afgangsalder på 70 år for præster, provster og biskopper i folkekirken.

Arbejdsgruppens anbefaling om en forhøjelse af den pligtige afgangsalder for præster, provster og biskopper i folkekirken er således ikke udmøntet.

5.7. Ophævelse af den generelle pligtige afgangsalder for statens tjenestemænd i Grønland

Ved lov nr. 249 af 31. marts 2009 blev den generelle pligtige afgangsalder på 65 år for statens tjenestemænd i Grønland ophævet svarende til ophævelsen af den generelle pligtige afgangsalder på 70 år for statens tjenestemænd i Danmark.

I lighed med ophævelsen af den pligtige afgangsalder i Danmark gælder ophævelsen af den pligtige afgangsalder for statens tjenestemænd i Grønland ikke dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved Grønlands

retsvæsen. Det er i det pågældende lovforslag (lovforslag nr. L 121, folketingsåret 2008-09) tilkendegivet, at en eventuel regulering af afgangsalderen for denne persongruppe bør afvente udfaldet af nærværende udvalgsarbejde.

5.8. Forhandlinger med tjenestemændenes organisationer om ændring af de pligtige afgangsalde i politi, forsvar, kriminalforsorg og om ændring af førtidspensionsfradrag

Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at Finansministeriet – som forudsat i velfærdsaftalen – ved aftale- og overenskomstforhandlingerne i 2008 stillede krav om skærpelse af førtidspensionsfradrag i tjenestemandspensioner og hævelse af de pligtige afgangsalde for tjenestemænd i politiet, forsvarret og kriminalforsorgen.

Lavere pligtig afgangsalder og størrelsen af førtidspensionsfradrag er aftalestof, jf. tjenstemandslovens § 29 og tjenestemandspensionslovens § 6, stk. 6 og 7.

Der kunne imidlertid ikke opnås enighed mellem Finansministeriet og tjenestemændenes centralorganisationer om at foretage ændringer i de gældende aftaler, og kravene blev derfor ikke gennemført i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2008.

Moderniseringsstyrelsen har endvidere oplyst, at kravene om skærpelse af førtidspensionsfradrag og hævelse af pligtige afgangsalde for tjenestemænd i politiet, forsvarret og kriminalforsorgen blev genfremsat ved aftale- og overenskomstforhandlingerne i 2011.

Ved disse aftale- og overenskomstforhandlinger blev der opnået enighed om dels skærpelse af førtidspensionsfradrag og dels om bortfald eller hævelse af pligtige afgangsalde for tjenestemænd i politiet, forsvarret og kriminalforsorgen.

For tjenestemænd i forsvarret hæves den pligtige afgangsalder fra 60 til 62 år. For tjenestemænd i forsvarret, der er født 1. januar 1963 eller senere, er den pligtige afgangsalder 5 år før folkepensionsalderen.

De pligtige afgangsalde for tjenestemænd i politiet og kriminalforsorgen bortfalder henholdsvis 1. januar 2012 og 1. januar 2019. Som led i aftale- og overenskomstforhandlingerne gav finansministeren tilsagn om at fremsætte lovforslag, der tilnærmelsesvis sikrer, at tjenestemænd ansat i politiet

og kriminalforsorgen før henholdsvis 1. januar 2012 og 1. januar 2019 ved pensionering efter 1. januar 2019 pensionsmæssigt er stillet som efter de hidtidige regler. Ændringerne i tjenestemandspensionsloven er sket ved lov nr. 1371 af 28. december 2011 om ændring af lov om tjenestemandspension og lov om pension til statens tjenestemænd m.v. i Grønland.

Moderniseringsstyrelsen har desuden oplyst, at Finansministeriet ved aftale- og overenskomstforhandlingerne i 2008 stillede krav om, at aldersgrænsen (på 70 år) i overenskomsternes dækningsområde skulle ophæves. Dette krav blev der opnået enighed om.

Der gælder således efter overenskomsten ikke nogen pligtig afgangsalder for overenskomstansatte jurister (navnlig dommerfuldmægtige) ved domstolene.

5.9. Aftaler om frivillig individuel forhøjelse af afgangsalderen for politi, forsvar, kriminalforsorg ("kriterieaftaler")

Finansministeriet, Lærernes Centralorganisation, Hærens Konstabel- og Korporalforening, Akademikernes Centralorganisation og Dansk Fængselsforbund har indgået aftaler om kriterier for indgåelse af aftaler om individuel højere pligtig afgangsalder end de gældende 63 år for tjenestemænd i kriminalforsorgen og de gældende 60 år for tjenestemænd i forsvarret, jf. dog ovenfor i afsnit 5.7.

Kriterieaftalerne indebærer, at ansættelsesmyndigheden og tjenestemanden kan aftale en højere pligtig afgangsalder for den pågældende tjenestemand end den afgangsalder, der følger af de generelle aftaler.

Kapitel 6. Fremmed ret

6.1. Det er i udvalgets kommissorium forudsat, at udvalget i forbindelse med overvejelserne om, hvorvidt der bør fastsættes en højere pligtig afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene i fornødent omfang inddrager oplysninger fra andre lande.

Udvalget har på den baggrund anmodet Udenrigsministeriet om fra en række lande at indhente oplysninger, der i videst muligt omfang belyser følgende forhold:

- Om der i det pågældende land er fastsat en pligtig afgangsalder for dommere og andre (tjenestemandsansatte) jurister ved domstolene,

og i givet fald hvad den pligtige afgangsalder er fastsat til (i lovgivningen).

- Begrundelsen for at der i det pågældende land er eller ikke er fastsat en pligtig afgangsalder for dommere mv., herunder – i det omfang der er fastsat en pligtig afgangsalder – hvad der er den nærmere baggrund for den valgte afgangsalder.
- Om der inden for de seneste 10 år er sket ændringer i reglerne om afgangsalderen for dommere mv. og i givet fald begrundelsen herfor.

Udvalget har modtaget udtalelser om retstilstanden i følgende lande: Belgien, Finland, Frankrig, Island, Nederlandene, Norge, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA og Østrig.

6.2. Sammenfattende fremgår det, at der i alle lande, bortset fra USA, er fastsat en pligtig afgangsalder for dommere mv.

I USA udnævnes dommerne ved de føderale domstole på livstid. Det samme er tilfældet i visse af de delstatslige domstolssystemer, mens der i andre stater er fastsat en pligtig afgangsalder, der kan variere fra stat til stat.

I visse lande varierer den pligtige afgangsalder afhængig af, hvilken domstol, der er tale om, ligesom der kan være forskel på den pligtige afgangsalder for udnævnte dommere og andre tjenestemandsansatte jurister.

Det er imidlertid det generelle billede, at den pligtige afgangsalder i Belgien, Finland, Frankrig, Sverige, Tyskland og Østrig er lavere end i Danmark, mens den i Island, Nederlandene, Norge, Spanien og Storbritannien er på samme niveau som i Danmark. Der er ikke i nogen af de adspurgte lande fastsat en pligtig afgangsalder, der som udgangspunkt er højere end i Danmark.

Flere lande har oplyst, at afgangsalderen er fleksibel, således at den kan forlænges efter ansøgning. I Frankrig og Tyskland kan der ske forlængelse af afgangsalderen op til 70 år, mens der i Norge, Storbritannien og Sverige kan ske forlængelse til en højere alder.

Inden for de seneste 10 år er afgangsalderen sænket i et enkelt af de adspurgte lande. Det drejer sig om Finland (fra 70 år til 68 år). I andre lande

er den pligtige afgangsalder hævet inden for den samme periode. Det gælder Frankrig (mulighed for forlængelse) og Tyskland (fra 65 år til 67 år).

For så vidt angår Storbritannien bemærkes særligt, at den lovpligtige afgangsalder pr. 31. marts 1995 blev nedsat til 70 år. Dommere udnævnt før denne dato bevarede deres oprindelige pligtige afgangsalder (72 år eller 75 år).

6.3. Som det fremgår ovenfor, er den pligtige afgangsalder for dommere i Norge som udgangspunkt 70 år.

Der er imidlertid i Norge mulighed for, at alderspensionerede jurister kan konstitueres som såkaldte ekstraordinære lagdommere ved lagmandsretterne:

Ifølge den norske domstolslov kan alle jurister konstitueres som dommer. Udover almindelige konstitutioner kan der ske konstitution af alderspensionerede jurister som ekstraordinære lagdommere ved de 6 regionale lagmandsretter, der fungerer som appelinstans for tingsretterne (1. instans). Der kan ikke ske konstitution af pensionister ved andre retter end lagmandsretterne. Det skyldes bl.a., at lagmandsretterne er kollegiale domstole, der i de fleste sagstyper besættes af 3 juridiske dommere og et antal lægdommere. En af de tre juridiske dommere kan være ekstraordinær lagdommer.

Ekstraordinære lagdommere benyttes for at få en smidig berømmelse og afvikling af lagmandsretternes sager og for at opnå en effektiv udnyttelse af de faste dommerressourcer.

Ordningen med ekstraordinære lagdommere skal herudover ses som led i en seniorpolitik for allerede udnævnte dommere. Ordningen skal som udgangspunkt begrænses til dommere, som er gået på alderspension, men også andre alderspensionerede jurister kan komme på tale til disse konstitutioner.

Inden der kan ske konstitution som ekstraordinær lagdommer skal lederen af lagmandsretten (førstelagmanden) afgive en vurdering af domstolens behov for ekstraordinære lagdommere og den enkelte kandidats egnethed. Hvis førstelagmanden vurderer, at der er et behov, og at kandidaten er egnet til at blive konstitueret, rettes der henvendelse til den norske domstolsadministration.

Pensionerede dommere og eventuelt andre pensionerede jurister under 70 år kan konstitueres som ekstraordinær lagdommer for 1 eller 2 år. Pensionerede dommere mv., der er fyldt 70 år, kan ikke konstitueres for mere end ét år ad gangen. Kompetencen til at træffe beslutning om konstitutioner på 1 år ligger hos et indstillingsråd, der er en selvstændig myndighed med domstolsadministrationen som sekretariat. Ved konstitutioner på mere end 1 år (indtil 2 år) afgiver dette indstillingsråd en indstilling med henblik på, at statsrådet træffer afgørelse om konstitution. Justitsdepartementet foretager den sidste forberedelse af de sager, der sendes til statsrådet, men der har ikke været eksempler på, at Justitsdepartementet har grebet ind i forhold til Indstillingsrådets vurderinger i disse sager.

Spørgsmålet om, hvorfra initiativet til en konstitution skal komme, er ikke nærmere reguleret. Det kan være lagmandsretten, der tager kontakt til den pensionerede, men der kan også være tale om den omvendte situation. Ifølge den norske domstolsadministration kan der således forekomme situationer, hvor tilbagemeldingen til en pensionist, der ikke vurderes egnet, kan være vanskelig.

Det fremgår af den norske domstolslovs forarbejder, at den absolutte aldersgrænse for konstitutioner som ekstraordinær lagdommer er 73 år.

De ekstraordinære lagdommere tilkaldes til de enkelte sager og honoreres for det antal sager, de deltager i. De har samme kompetence, som de øvrige juridiske dommere i de sager, de indkaldes til, men de kan ikke fungere som rettens formand.

Ekstraordinære lagdommere er beskyttet mod afskedigelse, således at de ikke kan opsiges i den periode, hvori de er konstituerede. Har konstitutionen varet i mere end et år, skal den ekstraordinære lagdommer have mindst en måneds varsel, før stillingen ophører.

Der er for tiden i alt 35 ekstraordinære lagdommere ved lagmandsretterne. De dækker tilsammen ca. 5 pct. af den tid, der anvendes til retsmøder i lagmandsretterne.

Det er den norske domstolsadministrations opfattelse, at ordningen fungerer tilfredsstillende.

6.4. For så vidt angår Sverige har dommere – ligesom andre offentligt ansatte – ret til at forblive i deres stilling indtil den måned, hvori de fylder 67 år. Hvis de ønsker at fortsætte med at arbejde herudover, skal de indgive

ansøgning til den svenske domstolsadministration. Hvis domstolsadministrationen finder, at der ikke bør gives tilladelse til, at en dommer kan fortsætte i tjenesten udover det fyldte 67. år, træffes den endelige beslutning af regeringen.

Der er kun i meget få tilfælde givet tilladelse til, at en dommer kan fortsætte udover det fyldte 67. år, herunder f.eks. i tilfælde af domstolssammenlægninger, hvor det kan være hensigtsmæssigt at undgå at skulle udnævne en ny chef for nogle få måneder.

I Sverige anvendes alderspensionerede dommere i vidt omfang som vikarer.

Når der udpeges vikarer, er det som regel med henblik på behandlingen af en enkelt sag, men enkelte gange er vikarer udpeget med henblik på at fungere i en eller flere måneder.

Der findes ingen formel aldersgrænse for denne virksomhed, men ved mange embeder, herunder navnlig ved de såkaldte tingsretter, der fungerer som første instans i de fleste civile sager og straffesager, er det en målsætning ikke at anvende dommere, som er fyldt 70 år.

Det kræver ingen særlig (gen-)ansættelse eller anden særlig godkendelse at kunne fungere som vikar. Det påhviler domstolschefen eller en anden medarbejder ved den pågældende domstol at vælge dommervikarerne blandt de pensionerede dommere.

Dommervikarerne kan som udgangspunkt varetage alle dommerfunktioner, bortset fra funktionen som retsformand, hvor tingsretterne sættes af tre dommere.

Det tilstræbes, at dommervikarerne som vederlag modtager et fast beløb for hver dag, de arbejder med hovedforhandling, retssagsforberedelse eller domsskrivning. Det tilstræbes endvidere, at beløbet fastsættes således, at det modsvarer en fast dommers dagløn.

Det er den svenske domstolsadministrations opfattelse, at ordningen med at bruge alderspensionerede dommere som vikarer fungerer godt, så længe man navnlig i førsteinstanssager er opmærksom på, at de vikarer, man gør brug af, ikke har nået en alt for fremskreden alder.

6.5. Kun få lande har svaret på spørgsmålet om begrundelsen for at fastsætte en pligtig afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene. De pågældende lande har bl.a. henvist til stillingens art og de krav, der kan stilles til den, der bestrider den (fysisk styrke, udholdenhed, reaktionsevne, tilpasning til nye arbejdsmetoder).

Der peges endvidere på, at hensynet til dommeres uafhængighed indebærer, at deres afgang ikke må gøres afhængig af en beslutning truffet af den udøvende magt.

USA har som begrundelse for, at der ved de føderale domstole mv. ikke findes en pligtig afgangsalder for dommere, omvendt anført, at man vil sikre sig mod, at uvedkommende hensyn påvirker domstolens og den enkelte dommers afgørelser.

6.6. I tilknytning til det ovenfor under pkt. 6.2.-6.5 anførte kan det oplyses, at det for dommere ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol gælder, at dommerne vælges for et tidsrum af 9 år uden mulighed for genudnævnelse. Dommernes embedsperiode udløber dog senest, når de fylder 70 år, jf. artikel 23 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Der gælder således efter EMRK på nuværende tidspunkt en pligtig afgangsalder på 70 år for dommere ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Det skal dog tilføjes, at der med tillægsprotokol nr. 15 til EMRK, som endnu ikke er trådt kraft, lægges op til at ændre den pligtige afgangsalder for dommere ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol således, at den pligtige afgangsalder på 70 år afskaffes mod, at der stilles krav om, at medlemslandene ikke vil kunne indstille kandidater til dommerstillingerne, som er 65 år eller derover på den dag, som Europarådets Parlamentariske Forsamling har fastsat for at modtage indstillingerne. Idet udnævnelsesperioden på 9 år fastholdes, vil ændringen indebære, at dommere ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil kunne beklæde stillingen i en årrække efter, at den pågældende er fyldt 70 år.

For dommere ved EU-domstolen og Retten gælder efter TEUF artikel 253 og 254, at dommere udnævnes for et tidsrum af seks år med mulighed for genudnævnelse. Der gælder efter EU-traktaterne og de tilhørende protokoller ikke en fast aldersgrænse for, hvor længe en dommer kan virke ved de pågældende domstole.

Kapitel 7. Forholdet til grundloven

I det lovforslag (nr. L 175 af 1. april 2008), som førte til lov nr. 484 af 17. juni 2008 om ændring af tjenestemandsløven (hvorved den generelle pligtige afgangsalder for tjenestemænd blev ophævet), er det overvejet, om bestemmelsen i grundlovens § 64 om dommernes uafhængighed vil være til hinder for, at der (også) sker en ophævelse af den nuværende pligtige afgangsalder på 70 år for dommere.

Om dette spørgsmål er der anført følgende i det pågældende lovforslags almindelige bemærkninger (pkt. 3.2):

”Grundlovens § 64 om dommernes uafhængighed har følgende ordlyd:

”§ 64. Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ej heller forflyttes mod deres ønske, uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted. Dog kan den dommer, der har fyldt sit 65. år, afskediges, men uden tab af indtægter indtil det tidspunkt, til hvilket han skulle være afskediget på grund af alder.”

Når det i bestemmelsen fastslås, at administrativ afskedigelse af en dommer, som er fyldt 65 år, skal ske uden tab af indtægter, skyldes det, at der af hensyn til dommernes uafhængighed ikke skal være mulighed for fra administrationens (regeringens) side at lægge økonomisk pres på en dommer.

Ordene ”indtil det tidspunkt, til hvilket han skulle være afskediget på grund af alder” blev indføjet i grundlovens § 64 ved grundlovsrevisjonen i 1953, efter at lovgivningsmagten i 1933 havde valgt i tjenestemandsløven at indsætte en fast aldersgrænse på 70 år for dommere. Indtil da havde der ikke været nogen aldersgrænse for dommere.

Efter regeringens opfattelse vil bestemmelsen i grundlovens § 64, 3. punktum, 2. led, uanset sin ordlyd næppe være til hinder for, at den afgangsalder på 70 år for dommere, som i dag er fastsat i tjenestemandsløven, ophæves, uden at der samtidig fastsættes en anden aldersgrænse. Det skyldes, at formålet med at indføre reglen i grundlovens § 64, 3. punktum, 2. led, næppe kan antages at have været at fastslå som en bindende forudsætning, at der i lovgivningen skal væ-

re fastsat regler om tvungen afskedigelse af dommere på grund af alder.

Det bemærkes herved, at baggrunden for, at de nævnte ord blev indføjet i bestemmelsen ved grundlovsrevisionen i 1953, synes at have været et ønske om, at det økonomiske privilegium for dommere, som afskediges administrativt, ikke i en situation, hvor lovgivningsmagten havde valgt at indføre en fast aldersgrænse for dommere, udstrækkes ud over det tidspunkt, hvor vedkommende under alle omstændigheder skulle have været afskediget. I denne situation, hvor der i lovgivningen var blevet indført en fast aldersgrænse, kan hensynet til at forhindre enhver risiko for at lægge økonomisk pres på en dommer således ikke begrunde, at det økonomiske privilegium udstrækkes til tiden efter, at vedkommende dommer under alle omstændigheder skulle være fratruddet på grund af alder.”

Som anført ovenfor under pkt. 1 har udvalget – efter sit kommissorium – ikke haft til opgave at overveje, om den pligtige afgangsalder for dommere helt bør ophæves, men derimod alene, om der bør fastsættes en højere pligtig afgangsalder for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene end 70 år, og komme med forslag til, hvilken pligtig afgangsalder der i givet fald bør fastsættes.

Udvalget skal i lyset heraf bemærke, at en ændring af den pligtige afgangsalder fra 70 år til en højere, fast afgangsalder ikke vil give anledning til overvejelser i forhold til bestemmelsen i grundlovens § 64. Udvalget skal herved pege på, at en forhøjelse af den pligtige afgangsalder for dommere ikke vil berøre dommernes uafhængighed og ikke vil give plads for nogen vilkårlighed fra administrationens side, jf. i den forbindelse Højesterets dom vedrørende den nuværende pligtige afgangsalder på 70 år (gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1935, side 1 ff.). Om dommen kan der nærmere henvises til det, som er anført ovenfor under pkt. 3.

Kapitel 8. Muligheden for og konsekvenserne ved at tillade ældre dommere mv. at overgå til deltidsansættelse

Der er i dag ikke i praksis en almindelig adgang til som (ældre) dommer mv. at overgå til deltidsansættelse. En dommer, der har et ønske om (endnu) ikke at forlade arbejdsmarkedet, men som samtidig ikke ønsker fortsat at være ansat i en fuldtidsstilling, vil således ikke have mulighed for at fortsætte ansættelsen på nedsat tid.

Det fremgår af de tal vedrørende dommers anvendelse af muligheden for at forlade deres dommerstilling inden det fyldte 70. år, der er anført ovenfor under pkt. 5.4, at det er en forholdsvis lille andel af de ældre dommere, der fortsætter i deres ansættelse indtil det fyldte 70. år.

Udvalget har på den baggrund besluttet at undersøge mulighederne for og konsekvenserne ved at indføre en ordning, hvorefter ældre dommere får mulighed for at overgå til deltidsansættelse, for herved at få belyst, hvorvidt man med en sådan ordning kan skabe en mulighed for, at dommere og andre tjenestemandsansatte jurister (med dommerfunktioner) ved domstolene kan bidrage til at imødegå konsekvenserne af den forventede demografiske udvikling. En ordning af den nævnte karakter vil således i givet fald have til formål at fastholde (ældre) dommere mv., der ellers ville have trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet inden det fyldte 70. år, i en deltidsstilling ved domstolene.

Udvalget har på denne baggrund set på, i hvilket omfang de eksisterende almindelige ansættelsesretlige regler giver mulighed for, at ældre medarbejdere kan gå på nedsat tid, samt de pensionsmæssige konsekvenser herved (pkt. 8.1). Endvidere har udvalget bl.a. gennemgået de bestemmelser i retsplejeloven, der vil skulle overvejes nærmere, hvis der indføres en adgang til, at (ældre) dommere mv. kan overgå til deltidsansættelse (pkt. 8.2). Udvalget har endelig overvejet, hvordan en ordning med mulighed for deltidsansættelse af dommere i givet fald overordnet bør udformes (pkt. 8.3).

8.1. Almindelige ansættelsesretlige regler om deltidsansættelse, herunder seniorordninger

8.1.1. Moderniseringsstyrelsen har oplyst følgende om tjenstemandslovgivningens almindelige regler om nedsat arbejdstid:

Efter tjenstemandslovens § 58, stk. 3, kan vedkommende minister eller den, ministeren bemyndiger dertil, imødekomme en tjenstemands anmodning om nedsat arbejdstid for en begrænset periode eller indtil videre mod tilsvarende nedsættelse af løn og lønanciennitetsoptjening.

Den tid, i hvilken en tjenstemand har haft nedsat tjenestetid, indgår tilsvarende nedsat i pensionsalderen, jf. tjenstemandspensionslovens § 4, stk. 3.

8.1.2. Moderniseringsstyrelsen har herudover oplyst følgende om muligheden for at etablere seniorordninger mv.:

Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg har indgået en rammeaftale om senior- og fratrædelsesordninger, jf. cirkulære nr. 9394 af 29. august 2011 om aftale om senior- og fratrædelsesordninger.

Rammeaftalen giver hjemmel til lokalt at etablere seniorordninger for en eller flere medarbejdere. Initiativet til etablering af en seniorordning kan komme fra ansættelsesmyndigheden eller fra den ansatte. Det er ansættelsesmyndigheden, der vurderer mulighederne for og hensigtsmæssigheden af at etablere en seniorordning for den enkelte ansatte.

Seniorordninger hviler på frivillighed og forudsætter enighed mellem den ansatte og ansættelsesmyndigheden.

De lokale aftaler afstemmes efter forholdene på arbejdspladsen og den enkelte ansattes forhold. De økonomiske vilkår aftales med den enkelte medarbejder, som omfattes af ordningen, men formaliseres ved en aftale mellem ansættelsesmyndigheden og vedkommende organisationsrepræsentant.

En seniorordning kan f.eks. omfatte aftrapning i tid (deltid) eller aftrapning i job/charge. Rammeaftalen giver adgang til, at der for den enkelte kan aftales en seniorordning, der kombinerer forskellige elementer.

Seniorordning med aftrapning i tid forudsætter, at den ansatte er fyldt 60 år, at den ansatte i sammenlagt 10 år har været ansat inden for rammeaftalens dækningsområde, og at arbejdstiden udgør mindst 15 timer pr. uge efter nedsættelsen.

Selv om en medarbejder i forvejen er på deltid, kan det som led i en seniorordning aftales, at arbejdstiden nedsættes yderligere.

For tjenestemænd kan det aftales, at vedkommende får pensionsaldermedregning op til den hidtidige beskæftigelsesgrad (maksimalt fuld tid), selv om vedkommende går på deltid. Det forudsætter, at ansættelsesmyndigheden indbetaler et pensionsdækningsbidrag til finanslovens § 36 svarende til den højere beskæftigelsesgrad.

Rammeaftalen giver ikke hjemmel til at yde lønkompensation i forbindelse med aftrapning i tid.

Ansættelsesmyndigheden kan som led i en seniorordning bevilge op til 12 dages frihed med løn om året til en ansat, der er fyldt 62 år. Friheden kan

afvikles som hele eller halve arbejdsdage, enkeltvis eller i sammenhæng, eller som enkelttimer. Ansættelsesmyndigheden fastsætter afviklingstidspunkt og/eller afviklingsbetingelser efter nærmere drøftelse med den ansatte.

Ansættelsesmyndigheden kan endvidere give en særlig fastholdelsesbonus til medarbejdere, som vælger at udskyde deres fratræden indtil et nærmere aftalt tidspunkt.

8.2. Retsplejemæssige og lovtekniske overvejelser mv.

8.2.1. Om bestemmelserne i retsplejelovent om antallet af dommere bemærkes følgende:

I retsplejelovent § 2, stk. 1, § 5, stk. 2, § 14, stk. 1, og § 18, stk. 1, er antallet af dommere ved henholdsvis Højesteret, landsretterne, Sø- og Handelsretten og Tinglysningretten fastsat.

Retsplejelovent § 9, stk. 2-11, fastsætter et minimumtal for antallet af dommere ved de enkelte byretter, og i forlængelse heraf er der i retsplejelovent § 9, stk. 12, 1. pkt., fastsat en pulje på 25 yderligere byretsdommere (puljedommere), som kan fordeles mellem byretterne inden for det maksimumtal for antallet af puljedommere ved de enkelte byretter, som er fastsat i lovent § 9, stk. 12, 2. pkt.

Ved ledighed i en dommerstilling ved en byret, hvor der er udnævnt en eller flere yderligere dommere, bestemmer Domstolsstyrelsen, ved hvilken ret stillingen skal placeres, jf. retsplejelovent § 9, stk. 12, 3. pkt.

En byretsdommer, der udnævnes som yderligere dommer efter retsplejelovent § 9, stk. 12, er ligestillet med de øvrige dommere ved embedet, og en sådan dommer vil således være ansat som fast dommer ved den pågældende ret og være udnævnt som dommer ved den pågældende ret uden anden tidsbegrænsning end den generelle aldersgrænse, jf. bemærkningerne til § 9 i lovforslaget om politi- og domstolsreformen (Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5329). Domstolsstyrelsen vil derfor – efter retsplejelovent § 9, stk. 12, 3. pkt. – først kunne flytte en dommerstilling fra én byret til en anden byret, når der opstår ledighed i en dommerstilling ved en byret, hvor der er udnævnt en eller flere dommere ud over det antal, der er fastsat i § 9, stk. 2-11.

Ud over det antal dommere ved de enkelte retter, der er fastsat i retsplejeloven, er der praksis for, at tekstanmærkninger på finansloven kan give hjemmel til udnævnelse af yderligere dommere ved en bestemt ret, f.eks. i forbindelse med andre dommers varetagelse af opgaver ved internationale domstole eller som formand for undersøgelseskommissioner. Disse stillinger bortfalder ved den første ledighed i en fast stilling, efter at de pågældende er vendt tilbage til deres stilling ved den pågældende ret.

Herudover giver retsplejelovens §§ 44, 44 a, 44 b, 44 c, 44 d og 45 hjemmel til *midlertidig* beskikkelse (konstitution) som dommer.

8.2.2. Det må antages, at de bestemmelser om antallet af dommere, der er fastsat i retsplejeloven (og finansloven) for de enkelte retter, må fortolkes som det antal *personer*, der kan udnævnes som dommere ved de enkelte retter. To udnævnte dommere kan således næppe dele en ”dommerstilling”, hvis de begge er ansat på halv tid. Det må således antages at være udelukket at udnævne flere dommere – bortset fra puljedommere – ved den enkelte ret end det antal, der er fastsat for den pågældende ret.

Det må endvidere antages, at det ved normeringen af dommere ved de enkelte retter er forudsat, at der er tale om fuldtidsstillinger. Hvis man (i vidt omfang) giver mulighed for deltidsansættelse af udnævnte dommere, vil antallet af ”dommertimer” ved den enkelte ret kunne komme til at variere betydeligt i forbindelse med, at dommerne vælger at gå på nedsat tid. I den forbindelse må det overvejes, om det er nødvendigt at justere normeringen af dommere ved de enkelte retter, eller om en nedgang i den arbejds-mængde, der leveres af udnævnte dommere, kan opvejes ved, at man i videre omfang overlader til andre domstolsjurister (konstituerede dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige) at udøve dømmende myndighed.

Hvis man i videre omfang overlader udøvelsen af dømmende myndighed til andre domstolsjurister end udnævnte dommere, må det holdes for øje, om forskydningen i forholdet mellem dømmende myndighed, der udøves af udnævnte dommere, og dømmende myndighed, der udøves af andre domstolsjurister, vil kunne give anledning til betæneligheder i relation til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6. Der kan i den forbindelse henvises til overvejelserne i Domstolsudvalgets betænkning (nr. 1319/1996), bl.a. side 263 ff. Det kan i den sammenhæng bemærkes, at det i bemærkningerne til retsplejelovens § 44 b om midlertidig beskikkelse som landsdommer er anført, at forfatningsretlige hensyn taler for, at landsretterne normeres således, at der altid kan deltage mindst 2 faste dommere i sagernes afgørelser. Af de nævnte bemærkninger frem-

går endvidere, at retten i en række sager, herunder sager af mere principiel eller indgribende karakter eller af særlig politisk interesse, bør beklædes af 3 faste dommere. Der henvises herved til forslag til lov om ændring af retsplejeloven, tjenestemandsløven og forskellige andre love (L 32) (Rekruttering af dommere, dommerfuldmægtiges ansættelsesvilkår, dommeres bierhverv og ændringer som følge af oprettelse af en domstolsstyrelse m.v.), Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, side 865.

Der kan endvidere henvises til behandlingen af forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (L 168, folketingsåret 2005-06) (Politi- og domstolsreform). I bemærkningerne til et ændringsforslag her til, jf. Folketingets Retsudvalgs betænkning af 23. maj 2006, Folketingstidende 2005-06, tillæg B, side 1493, der blev vedtaget, anføres det – under henvisning til de principielle synspunkter, der er anført i betænkning nr. 1319/1996 – at andelen af retssager, der varetages af udnævnte dommere, med den foreslåede tilførsel af dommerstillinger vil blive hævet fra de 60 pct. på landsplan, der er forudsat i lovforslaget, til omkring 75 pct.

8.2.3. Som det fremgår, regulerer retsplejeloven antallet af dommere. Derimod regulerer retsplejeloven ikke dommeres eller andre domstolsjuristers arbejdstid, der ligesom en række andre ansættelsesvilkår for dommere mv., herunder lønmæssige forhold og ret til tjenestefrihed, er reguleret i den ansættelsesretlige lovgivning.

Retsplejeloven ses derfor ikke at være til hinder for, at der indføres en ordning, hvorefter ældre dommere gives mulighed for at gå på nedsat tid.

Hvis normeringen af dommere ved de enkelte retter skal justeres, vil det bl.a. skulle overvejes, hvordan en model rent lovteknisk kan udformes, således at den giver mulighed for løbende at justere normeringen ved de enkelte retter i takt med, at dommerne mv. går på nedsat tid, jf. herom nedenfor under pkt. 8.3.5.

8.2.4. Om forholdet mellem retsplejelovens regler om dommeres bibe-skæftigelse og en ordning, hvorefter (ældre) dommere mv. kan overgå til deltidsansættelse, bemærkes følgende:

Ifølge retsplejelovens § 47 b, stk. 1, må en dommers indtægter ved bibe-skæftigelse i gennemsnit ikke overstige 50 pct. af dommerens løn i hovedstillingen, og den må maksimalt udgøre 50 pct. af en højesteretsdommers løn i hovedstillingen. Hvis en dommer går på nedsat tid, må en fortolkning af retsplejelovens § 47 b, stk. 1, antages at indebære, at grænserne for

dommerens indtægter ved bibeskæftigelse reduceres tilsvarende. Det kan i givet fald gøre det uattraktivt for en dommer at gå på nedsat tid. Det bemærkes i den forbindelse, at en ordning, hvorefter der gives adgang til deltidsansættelse, i givet fald ikke vil have til formål at skabe mulighed for at forkorte arbejdstiden i hovedstillingen med henblik på i stedet at have bibeskæftigelse, og at der i givet fald vil være kontrol heraf i Bibeskæftigelsesnævnet.

8.2.5. Sammenfattende bemærkes, at indførelsen af en almindelig adgang til som (ældre) dommer mv. at overgå til deltidsansættelse forudsætter en række overvejelser af bl.a. retsplejemæssig og lovteknisk karakter. Der ses dog ikke at være retlige omstændigheder, der indebærer, at man ud fra en generel betragtning må udelukke indførelsen af en sådan ordning.

I den forbindelse bemærkes, at den model – der er skitseret nedenfor under pkt. 8.3 – for, hvordan en ordning med mulighed for deltidsansættelse af dommere i givet fald overordnet skal udformes, ikke ses at rejse spørgsmål i forhold til grundloven eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, da de pågældende dommere uanset deltidsansættelse fortsat vil blive betragtet som udnævnte dommere og dermed være omfattet af bl.a. ansættelsesværet i grundlovens § 64. Der henvises dog til det, der er anført nedenfor under pkt. 8.3.5 om forholdet mellem dømmende myndighed, der udøves af udnævnte dommere, og dømmende myndighed, der udøves af andre domstolsjurister.

Det vil imidlertid skulle overvejes, om en ordning, hvorefter (ældre) dommere mv. får adgang til at overgå til deltidsansættelse, i givet fald med en rimelig sandsynlighed vil kunne forventes at opfylde formålet med ordningen, nemlig at fastholde (ældre) dommere mv., der ellers ville have trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet inden det fyldte 70. år, i en deltidsstilling, således at domstolene kan bidrage til at imødegå konsekvenserne af den forventede demografiske udvikling. I den forbindelse vil det således også skulle overvejes, om en ordning af den nævnte karakter tværtimod vil medføre, at ældre dommere mv. i vidt omfang vil vælge at overgå til deltidsansættelse i stedet for at forblive i deres (fuldtids)stilling.

8.3. Udvalgets overvejelser om, hvordan en ordning med mulighed for deltidsansættelse af dommere i givet fald overordnet bør udformes

Udvalget har overvejet, inden for hvilke overordnede rammer en eventuel ordning med mulighed for deltidsansættelse af dommere bør udformes. Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at en sådan ordning bør ud-

formes således, at der samlet set sker en forøgelse af dommeres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Det er udvalgets opfattelse, at en eventuel ordning med mulighed for deltidsansættelse af dommere bør udformes på følgende måde:

8.3.1. Det er for det første udvalgets opfattelse, at en deltidsordning bør udformes således, at overgang til deltidsansættelse tidligst bør kunne ske fra en vis fast (højere) alder – f.eks. det fyldte 65. år.

Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at sigtet med ordningen ikke er, at flere dommere ved at vælge deltidsansættelse samlet set får en mindre tilknytning til arbejdsmarkedet, end de har i dag. Hensigten er tværtimod, at flere dommere forbliver længere på arbejdsmarkedet og dermed samlet set får en større tilknytning til dette, fordi de får mulighed for at gå på deltid. Fastsættelsen af den alder, som skal kunne give mulighed for at overgå til deltidsansættelse, må derfor ske, således at et betydeligt antal dommere må forventes at udskyde deres fratræden i forhold til det tidspunkt, hvor de ville have ønsket at fratræde deres stilling, hvis der ikke havde været en almindelig mulighed for, at de kunne virke som dommere på nedsat tid.

8.3.2. Det bør endvidere være en forudsætning for indgåelse af en aftale om deltidsansættelse, at vedkommende retspræsident vurderer, at det vil være muligt og hensigtsmæssigt i forhold til tilrettelæggelsen af arbejdet ved det pågældende embede i øvrigt. Der bør være tale om en konkret vurdering, der skal foretages individuelt i forbindelse med enhver anmodning om at overgå til deltidsansættelse.

I det omfang en anmodning fra en dommer om at overgå til deltidsansættelse ikke imødekommes forudsættes det, at den pågældende meddeles grunden til, at det ikke vurderes muligt og hensigtsmæssigt som ovenfor anført, at vedkommende overgår til deltidsansættelse.

8.3.3. Det er udvalgets opfattelse, at en dommerstilling altid bør være en hovedstilling.

Arbejdstidens længde bør derfor ikke kunne nedsættes med mere end halv tid.

Arbejdstidens fordeling og tilrettelæggelse bør i øvrigt fastsættes af vedkommende retspræsident efter drøftelse med den deltidsansatte. Ved ar-

bejdstidens fordeling og tilrettelæggelse bør det i den forbindelse sikres, at den deltidsansatte kan indgå i rettens berammelseskema på en forsvarlig og hensigtsmæssig måde.

8.3.4. Efter udvalgets opfattelse bør en deltidsansat dommer som det naturlige udgangspunkt modtage løn i forhold til sin arbejdstid. Spørgsmålet om, hvorvidt en deltidsansat dommer samtidig kan deltage i andre relevante seniorordninger på arbejdsmarkedet, må i givet fald vurderes særskilt.

8.3.5. Hvis der gives mulighed for deltidsansættelse af udnævnte dommere, vil antallet af arbejdstimer, der ved den enkelte ret leveres af udnævnte dommere, kunne komme til at variere betydeligt. Hvis normeringen af dommerstillinger ved de enkelte embeder, jf. retsplejelovens § 2, stk. 1, § 5, stk. 2, § 9, stk. 2-11, § 14, stk. 1, og § 18, stk. 1, fastholdes, vil der således – hvis nogle af embedets udnævnte dommere går på deltid – som udgangspunkt ske en nedgang i antallet af arbejdstimer, der udføres af udnævnte dommere.

Nedgangen i den arbejdsmængde, der leveres af udnævnte dommere, vil i visse tilfælde formentlig kunne opvejes ved i videre omfang at overlade til andre domstolsjurister (konstituerede dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige) at udøve dømmende myndighed.

I lyset af de ovenfor under pkt. 8.2.2 omtalte bemærkninger til retsplejelovens § 44 b må det i den forbindelse løbende holdes for øje, at en for stor forskydning i forholdet mellem dømmende myndighed, der udøves af udnævnte dommere, og dømmende myndighed, der udøves af andre domstolsjurister, vil kunne give anledning til betænkeligheder i relation til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6.

I forbindelse med etablering af en mulighed for deltidsansættelse af dommere bør antallet af dommere, der kan udnævnes i byretterne efter retsplejelovens § 9, stk. 12, efter udvalgets opfattelse øges, og der bør åbnes mulighed for en tilsvarende fleksibel normering af antallet af dommere ved landsretterne og Sø- og Handelsretten.

8.3.6. Under henvisning til de særlige opgaver, som retspræsidenter varetager, finder udvalget, at en ordning med mulighed for at overgå til deltidsansættelse ikke bør omfatte retspræsidenter. Udvalget finder af samme grund – og under hensyn til den særlige arbejdsform i Højesteret – at en deltidsordning ikke bør omfatte højesteretsdommere.

Da antallet af retsassessorstillinger ikke er fastsat ved lov på samme måde, som det er tilfældet med dommerstillinger, er der intet til hinder for, at en retsassessor kan overgå til deltidsansættelse, hvis retspræsidenten konkret vurderer, at det vil være muligt og hensigtsmæssigt i forhold til tilrettelæggelsen af arbejdet ved det pågældende embede i øvrigt.

Med henblik på at vurdere effekten af en ordning med mulighed for deltidsansættelse som dommer, herunder med henblik på at vurdere om formålet med ordningen opnås, således at der sker en ”netto-tilvækst” i forhold til det samlede antal arbejdstimer, dommere yder, finder udvalget, at ordningen i givet fald bør genovervejes efter en kortere periode (ca. 3 år). I den forbindelse vil også ordningens betydning for forholdet mellem dømmende myndighed, der udøves af udnævnte dommere, og dømmende myndighed, der udøves af andre domstolsjurister, kunne vurderes, jf. ovenfor under pkt. 8.2.2 og 8.3.5.

8.3.7. Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at en eventuel ordning med mulighed for deltidsansættelse af dommere overordnet bør bygge på følgende elementer:

- Deltidsansættelse bør tidligst kunne ske fra en vis fast (højere) alder – f.eks. det fyldte 65. år.
- Det bør være en forudsætning for indgåelse af en aftale om deltidsansættelse, at vedkommende retspræsident vurderer, at det vil være muligt og hensigtsmæssigt i forhold til tilrettelæggelsen af arbejdet ved det pågældende embede i øvrigt. Hvis det ikke vurderes muligt og hensigtsmæssigt, at en dommer overgår til deltidsansættelse, forudsættes det, at den pågældende meddeles grunden hertil.
- Arbejdstidens længde bør ikke kunne nedsættes med mere end halv tid.
- En deltidsansat dommer bør som det naturlige udgangspunkt modtage løn i forhold til sin arbejdstid.
- Antallet af dommere, der kan udnævnes i byretterne efter retsplejelovens § 9, stk. 12 (puljedommere), bør øges, ligesom der bør åbnes mulighed for en tilsvarende fleksibel normering af antallet af dommere ved landsretterne og Sø- og Handelsretten.
- En ordning med mulighed for at overgå til deltidsansættelse bør ikke omfatte retspræsidenter eller højesteretsdommere.
- Ordningen bør genovervejes efter en kortere årrække (ca. 3 år).

Kapitel 9. Tilkaldeordning for pensionerede dommere mv.

Udvalget har i forlængelse af overvejelserne ovenfor i kapitel 8 – om muligheden for at indføre en almindelig adgang til at tillade ældre dommere at overgå til deltidsansættelse – set på, om der kan peges på andre ordninger, der vil kunne medvirke til at sikre, at dommere mv. bliver længere tid på arbejdsmarkedet og derved bidrager til at imødegå konsekvenserne af den forventede demografiske udvikling.

Udvalget har derfor undersøgt mulighederne for at indføre en ordning, hvorefter alderspensionerede og svagelighedspensionerede dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene kan tilkaldes til at virke ved domstolene i nærmere bestemt omfang.

Formålet med en sådan ordning vil som anført i givet fald overordnet være at forsøge at bidrage til at imødegå konsekvenserne af den forventede demografiske udvikling, og ordningen vil mere konkret kunne anvendes som en mulighed for at udfylde et eventuelt personalemæssigt tomrum ved embederne, når de faste dommere mv. er forhindret i at varetage alle embedets opgaver (med retsarbejde), og der derfor er behov for tilkaldte dommere mv. for at forhindre, at der opstår sagsbunker.

Det er udvalgets opfattelse, at en eventuel tilkaldeordning overordnet bør udformes på følgende måde:

9.1. Indledningsvis bemærkes, at retsplejelovens §§ 44 a, 44 b, 44 c, 44 d og 45 giver mulighed for at meddele midlertidig beskikkelse af andre dommerstillinger end højesteretsdommer i nærmere angivne situationer, jf. retsplejelovens § 44, stk. 2, jf. stk. 1.

Retsplejeloven ses imidlertid ikke at indeholde bestemmelser, der er egnede til at gennemføre en tilkaldeordning for pensionerede dommere mv. Der vil derfor skulle tilvejebringes hjemmel for en sådan ordning i retsplejeloven. Det vil i den forbindelse efter udvalgets opfattelse være hensigtsmæssigt, at ordningen – i lighed med det, der er anført ovenfor under pkt. 8.3.6 om en mulighed for deltidsansættelse af dommere – genovervejes efter en kortere periode (ca. 3 år).

9.2. Udvalget har herefter for det første overvejet, om det alene er alderspensionerede og svagelighedspensionerede dommere mv., eller også dommere mv., der har opsagt deres dommerstilling til fordel for andet arbejde, der vil skulle kunne tilkaldes efter en eventuel tilkaldeordning.

I den forbindelse kan det nævnes, at Domstolsudvalget i betænkning nr. 1319/1996, side 194, har overvejet, om man skulle foreslå en ordning med deltidskonstitution for advokater, således at advokaterne kunne undlade at deponere deres bestalling, mens de gjorde tjeneste som konstitueret dommer, f.eks. en gang om ugen. Dette udvalg afstod imidlertid fra at fremkomme med et sådant forslag, da en sådan deltidsordning muligvis vil kunne anfægtes som værende i modstrid med Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1.

Bl.a. på denne baggrund finder udvalget, at principielle synspunkter om domstolenes uafhængighed taler for, at en tilkaldeordning alene bør omfatte alderspensionerede og svagelighedspensionerede dommere mv. og således ikke dommere mv., der måtte ophøre med at virke som dommer mv., fordi vedkommende ønsker at udøve et andet (hoved)erhverv. Det bemærkes i den forbindelse, at pensionerede dommere, der i overensstemmelse med § 10, stk. 1 eller 2, i lov nr. 484 af 17. juni 2008, jf. ovenfor under pkt. 5.3, varetager hvervet som formand for eller medlem af nævn og råd mv. i givet fald bør kunne være omfattet af tilkaldeordningen.

9.3. Hvis det lægges til grund, at ordningen alene vil skulle gælde alderspensionerede og svagelighedspensionerede dommere mv. og ikke dommere mv., der måtte ophøre med at virke som dommer mv., fordi vedkommende ønsker at udøve et andet (hoved)erhverv, vil det formentlig lægge en naturlig ramme for, hvor ”unge” personer en tilkaldeordning i givet fald vil komme til at omfatte.

Der kan således henvises til, at Domstolsstyrelsen har oplyst, at af de fire yngste blandt de 42 dommere, der i perioden 2008-2012 gik på alderspension, var én dommer 60 år på tidspunktet for pensioneringen og 3 dommere 62 år. Domstolsstyrelsen har endvidere oplyst, at ingen dommere gik på svagelighedspension i den anførte periode.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke består noget behov for nærmere at fastsætte en nedre aldersmæssig grænse for, hvem en eventuel tilkaldeordning vil skulle omfatte.

Udvalget har i øvrigt også overvejet spørgsmålet om, hvilken alder der bør fastsættes som den øverste grænse for at kunne deltage i en tilkaldeordning for dommere mv.

Der kan i den forbindelse peges på, at hensynet til at sikre en fleksibel og operationel ordning taler for, at der ikke fastsættes en fast og absolut grænse for, indtil hvilken alder en pensioneret dommer mv. vil kunne fungere som tilkaldt dommer.

Da det er udvalgets opfattelse, at en eventuel tilkaldeordning bør udformes således, at det bliver vedkommende retspræsident, der får kompetencen til at tilkalde pensionerede dommere mv., jf. pkt. 9.6 nedenfor, vil det endvidere kunne anføres, at der ikke er et behov for en sådan absolut aldersgrænse, da retspræsidenten (typisk) vil være bekendt med de kandidater, der overvejes i forbindelse med en tilkaldeopgave, og ikke vil vælge en kandidat, der på grund af legemlig eller psykisk svækkelse ikke vil kunne varetage opgaven.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke bør fastsættes en absolut grænse for, hvilken alder en tilkaldt dommer mv. vil kunne have.

Det er dog udvalgets opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte en vejledende øvre grænse for, hvilken alder en tilkaldt dommer vil kunne have. At aldersgrænsen alene er vejledende, vil eksempelvis kunne indebære, at en "tilkaldedommer" vil kunne færdigbehandle en sag, hvor hovedforhandlingen er påbegyndt, inden den pågældende dommer har passeret (den vejledende) aldersgrænsen.

Efter udvalgets opfattelse bør en sådan vejledende aldersgrænse fastsættes, således at man som udgangspunkt ikke kan være tilkaldt dommer efter det fyldte 72. år. Udvalget finder således, at pensionerede dommere dels bør kunne tilkaldes i tiden, indtil den pågældende fylder 70 år, dels perioden derefter og indtil de fylder 72 år.

Det bemærkes herved, at den absolutte aldersgrænse for konstitutioner som ekstraordinær lagdommer i Norge er 73 år, og at det for så vidt angår den svenske ordning med at anvende alderspensionerede dommere som vikarer er målsætningen ikke at anvende dommere, som er fyldt 70 år, jf. ovenfor under kapitel 6 om fremmed ret.

9.4. Udvalget har endvidere overvejet, om dommere mv. skal tilkaldes til at virke i nærmere bestemte sager, eller om det vil være mere hensigtsmæssigt at lade de pågældende fungere i retten i en nærmere afgrænset periode.

Der kan i den forbindelse peges på, at bl.a. hensynet til at etablere en ordning, der er fleksibel og rummelig, kan tale for, at den ikke begrænses til at omfatte enten tilkald til nærmere bestemte sager eller tilkald i nærmere afgrænsede perioder, men at det overlades til den retspræsident, der bemyndiges til at administrere ordningen, jf. nedenfor under pkt. 9.6, at beslutte, hvordan opgaverne for den pågældende tilkaldte dommer mv. i en konkret situation skal afgrænses.

Idet der henvises til bemærkningerne nedenfor under pkt. 9.10 om en tilkaldeordnings forhold til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, finder udvalget imidlertid anledning til at fremhæve, at store profilerede sager som udgangspunkt bør varetages af embedets faste dommere, mens tilkaldte dommere mv. bør indgå i fordelingen af det pågældende embedes almindelige sager i en nærmere bestemt periode.

Det forudsættes endvidere, at en tilkaldt dommer mv. – hvor den pågældende tilkaldes med henblik på at forhindre, at der opstår sagsbunker, eller med henblik på at nedbringe sådanne – også i disse situationer vil skulle behandle embedets almindelige sager, og ikke sager der tilhører en enkelt bestemt sagskategori (f.eks. således, at den pågældende alene tilkaldes til at behandle allerede foreliggende færdselssager).

9.5. I forhold til spørgsmålet om finansiering af en ordning med tilkaldte dommere bemærkes, at ordningen som udgangspunkt vil skulle fungere inden for domstolenes økonomiske rammer. Herved sikres det, at tilkaldte dommere mv. ikke vil indebære en udgiftsforøgelse ved domstolene.

9.6. Udvalget har endvidere overvejet, hvilken person eller myndighed, der bør have kompetencen til at tilkalde pensionerede dommere mv.

I den forbindelse kan der på den ene side peges på, at hensynet til en fleksibel og operationel ordning taler for, at der etableres en enkel og administrativ let procedure med at antage personer som led i en tilkaldeordning. Dette hensyn kan derfor tale for, at beslutningen om at tilkalde en bestemt person til at virke som tilkaldt dommer kan træffes af retspræsidenten. Det bemærkes i den forbindelse, at retspræsidenten vil være nærmest til at vurdere behovet for at tilkalde yderligere arbejdskraft og til at vurdere, hvem der i den konkrete situation bedst vil kunne afhjælpe dette behov.

På den anden side vil der kunne argumenteres for, at stillinger, der indebærer, at man skal fungere som dommer, bør forelægges for et bredt sammen-

sat og uafhængigt råd (Dommerudnævnelsesrådet) til indstilling, inden den pågældende stilling kan besættes.

En sådan fremgangsmåde vil dog i betragtning af Dommerudnævnelsesrådets arbejdsform kunne forhindre en smidig løsning af eventuelle problemer med f.eks. personalemangel ved domstolene.

Der kan i øvrigt peges på, at en ordning, hvor retspræsidenterne tilkalder de ønskede dommere mv., næppe vil give anledning til betænkeligheder.

Det skyldes bl.a., at de pågældende tilkaldte dommere mv. tidligere har fungeret som dommere mv., at der kun vil være tale om, at de pågældende skal fungere i en nærmere bestemt periode, at det derfor ikke kan antages, at der vil opstå problemer i forhold til en tung afskedigelsesprocedure, at dommerfuldmægtige og retsassessorer allerede i dag i et vist omfang udfylder dommerfunktioner uden udnævnelse og uden at være indstillet hertil fra Dommerudnævnelsesrådet, og at retspræsidenten under de omstændigheder vil være en tilstrækkelig garant for, at den bedst kvalificerede vælges til stillingen, herunder fordi midlerne til finansiering af stillingen som udgangspunkt vil skulle tages fra det pågældende embedes lønsum.

På den anførte baggrund er det udvalgets opfattelse, at retspræsidenterne i givet fald bør tildeles kompetencen til at tilkalde dommere mv.

Det kan overvejes at etablere en liste over de pensionerede dommere mv., der har tilkendegivet interesse for at blive tilkaldt som dommer.

9.7. Selv om alderspensionerede og svagelighedspensionerede dommere mv. ikke vil have et retskrav på at blive tilkaldt til at virke som dommer i konkrete sager, kan det ikke udelukkes, at personer, der trods et ønske herom ikke kommer i betragtning, vil kunne føle sig forbigået.

Der kan derfor rejses det spørgsmål, om eventuelle betænkeligheder i forhold til proceduren ved udvælgelsen af de personer, der skal tilkaldes, bør søges imødegået.

Det kan således overvejes, om pensionerede dommere mv., der har tilkendegivet en interesse i at komme i betragtning som ”tilkaldedommer” ved et bestemt embede, og som til trods herfor ikke kommer i betragtning, i givet fald skal have adgang til at få prøvet dette ”afslag”.

Der kan i den forbindelse henvises til, at der ved lov nr. 1266 af 16. december 2009 om ændring af bl.a. retsplejeloven blev indført mulighed for, at et afslag på ansættelse som retsassessor eller dommerfuldmægtig af en ansøger, der er eller har været ansat i en tidsbegrænset stilling som dommerfuldmægtig, kan indbringes for Den Særlige Klageret, jf. retsplejelovens § 54 a, stk. 3.

Det kan i lyset heraf umiddelbart overvejes at undergive retspræsidenternes beslutninger om at undlade at tilkalde en bestemt person klageadgang til enten vedkommende landsretspræsident (alternativt Højesterets præsident, når den pågældende beslutning er truffet af landsrettens præsident), Dommerudnævnelsesrådet eller Den Særlige Klageret.

For alle de nævnte ”instanser” vil gælde, at det anførte tema (retspræsidentens skøn over, hvem der vil være bedst egnet til at løse en bestemt opgave ved det pågældende embede) vil være særdeles vanskeligt at efterprøve, og at der under alle omstændigheder næppe vil kunne blive tale om, at prøvelsen fører til et pålæg til retspræsidenten om at tilkalde den person, der har klaget.

For så vidt angår Dommerudnævnelsesrådet bemærkes særligt, at rådet i dag ikke har til opgave at træffe afgørelse i klagesager, men derimod at afgive indstillinger til justitsministeren i forbindelse med besættelse af dommerstillinger og -konstitutioner. En opgave som den anførte vil derfor ligge uden for rammerne af rådets nuværende opgaver.

I forhold til Den Særlige Klageret bemærkes særligt, at klageretten ved varetagelsen af sine opgaver træffer afgørelse efter en formaliseret retslig procedure. Det kan umiddelbart forekomme tvivlsomt, om en sådan form for sagsbehandling vil være egnet i forbindelse med en afgørelse af, hvorvidt en retspræsidents beslutning om at undlade at tilkalde en bestemt person (men omvendt at tilkalde en anden person) har været korrekt.

De generelle vanskeligheder – ved at efterprøve retspræsidentens skøn over, hvem der vil være bedst egnet til at løse en bestemt opgave ved det pågældende embede – der er anført ovenfor, vil som nævnt også være til stede, hvis landsretspræsidenterne udpeges som klageinstans. I forhold til landsretspræsidenterne kan der imidlertid peges på, at de almindeligvis vil have et større kendskab til de enkelte (pensionerede) dommere mv. og derfor vil have bedre forudsætninger for at bedømme grundlaget for en retspræsidents beslutning om at tilkalde en bestemt person.

På baggrund af ovenstående og hensynet til en fleksibel anvendelse af ordningen er det udvalgets opfattelse, at det formentlig begrænsede behov for en prøvelsesadgang næppe i tilstrækkelig grad tilsiger, at der indføres en sådan klageadgang for dommere mv., der måtte tilkendegive en interesse i at komme i betragtning som ”tilkaldedommer” ved et bestemt embede, og som til trods herfor ikke kommer i betragtning. Der vil dog i givet fald kunne indhentes erfaringer om behovet for en klageadgang, inden en tilkaldelseordning vil skulle genovervejes (efter ca. 3 år), jf. pkt. 9.1 ovenfor.

9.8. Selv om tilkaldte dommere mv. som anført ovenfor under pkt. 9.4 vil skulle indgå i fordelingen af det pågældende embedes almindelige sager i en nærmere bestemt periode, således at ”ansættelsen” bortfalder ved udløbet af den pågældende periode, er det efter udvalgets opfattelse ikke hensigtsmæssigt at udelukke muligheden for at tilbagekalde retspræsidentens beslutning om at tilkalde en bestemt person, inden den pågældendes ”tilkaldeperiode” er udløbet.

Udvalget finder således, at vedkommende retspræsident i særlige tilfælde, hvor den tilkaldte dommer mv. – f.eks. på grund af aldersbetinget svækkelse – viser sig at være uegnet til stillingen, bør kunne tage initiativ til at bringe den aftalte ”tilkaldeperiode” til ophør før tid.

Selv om ”tilkaldedommere” ikke som f.eks. mange dommerfuldmægtige har en lang karriere foran sig, finder udvalget, at ”ansættelsesværet” for ”tilkaldedommere” ikke bør være ringere end det, der, jf. retsplejelovens §§ 54 og 54 a, gælder for andre ikke-udnævnte dommere.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at det bør være Den Særlige Klageret, som får kompetence til at træffe afgørelse i disse sager, og at ordningen indrettes, så den svarer til den ordning, der gælder i forbindelse med uansøgt afsked af bl.a. dommerfuldmægtige, jf. retsplejelovens § 54 a. I den forbindelse kan der også peges på, dels at Den Særlige Klageret som anført i forvejen efter retsplejeloven § 54 a er kompetent i sager om afsked på grund af uegnethed eller sygdom af andre ikke-udnævnte dommere, herunder dommerfuldmægtige og retsassessorer samt midlertidigt beskikkede dommere (jf. retsplejelovens § 44, stk. 4), dels at hensynet til en ensartet behandling af sagerne taler for, at de behandles af et centralt organ.

Herudover taler det, der er anført nedenfor under pkt. 9.10.3 om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions krav til en uafhængig og upartisk domstol, for, at Den Særlige Klageret får den nævnte kompetence.

Det bemærkes, at antallet af sager, hvor det vil være nødvendigt at tilkaldte beslutningen om at tilkalde en bestemt person, inden den pågældendes ”tilkaldeperiode” er udløbet, må antages at blive særdeles begrænset.

9.9. Anvendelse af pensionerede dommere mv. som tilkaldte dommere må sidestilles med overladelse af dømmende myndighed til andre ikke-udnævnte dommere.

I lyset af de ovenfor under pkt. 8.2.2 omtalte bemærkninger til retsplejelovens § 44 b må det i den forbindelse løbende holdes for øje, at en for stor forskydning i forholdet mellem dømmende myndighed, der udøves af udnævnte dommere, og dømmende myndighed, der udøves af andre domstolsjurister, vil kunne give anledning til betænkeligheder i relation til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6.

Det er imidlertid ikke muligt at foretage et skøn over, hvor mange pensionerede dommere mv., der i givet fald vil være interesseret i at deltage i en tilkaldeordning, ligesom det ikke på forhånd kan afgøres, i hvilket omfang embederne vil gøre brug af en sådan ordning.

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at der ikke på forhånd synes at være et behov for at fastsætte en ramme for, hvor stor en andel af et embedes sagsmængde der kan varetages af tilkaldte dommere. Det følger dog af selve ordningens karakter, at det kun bør være en begrænset del af embedets sagsmængde, der behandles af tilkaldte dommere.

Det bemærkes endvidere, at det som anført ovenfor efter udvalgets opfattelse vil være hensigtsmæssigt, at tilkaldeordningen i givet fald gennemgår en revision efter en kortere årrække (ca. 3 år). I den forbindelse vil ordningens betydning for forholdet mellem dømmende myndighed, der udøves af udnævnte dommere, og dømmende myndighed, der udøves af andre domstolsjurister, kunne vurderes.

9.10. Indførelse af en ordning, hvorefter pensionerede dommere mv. kan tilkaldes til at virke ved domstolene, forudsætter nærmere overvejelser af bl.a. lovteknisk karakter.

Der vil herudover også skulle tages stilling til spørgsmålet om, hvordan tilkaldte dommere mv. skal vurderes i forhold til aflønning og øvrige ansættelsesforhold. Disse overvejelser, herunder spørgsmålet om, hvorvidt der vil skulle udarbejdes en helt særskilt model herfor, vil i givet fald skul-

le foretages af Moderniseringsstyrelsen i samarbejde med Domstolsstyrelsen.

Indførelse af en tilkaldeordning forudsætter endvidere overvejelser om forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Herom skal udvalget bemærke følgende:

9.10.1. En tilkaldeordning, hvor der gives mulighed for at ”genbeskikke” den pågældende pensionerede dommer mv., må for det første skulle overvejes i forhold til grundlovens § 64, 2. pkt., om dommers personelle uafhængighed.

I den forbindelse skal det bemærkes, at der i forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (L 168) (Politi- og domstolsreform), Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5246, er givet udtryk for, at bestemmelsen i grundlovens § 64, 2. pkt., kun gælder for udnævnte dommere, hvorimod ikke-udnævnte dommere (justitssekretærer, retsassessorer, dommerfuldmægtige samt midlertidigt beskikkede dommere) i stedet er beskyttet af retsplejelovens regler om det såkaldte ansættelsesværn, jf. retsplejelovens § 54.

Udvalget er enig i denne opfattelse, og det kan på denne baggrund ikke antages, at grundlovens § 64, 2. pkt., vil være til hinder for, at pensionerede dommere – der jo netop ikke er udnævnte dommere – ”genbeskikkes” i en tilkaldeordning.

9.10.2. En tilkaldeordning må endvidere overvejes i forhold til grundlovens § 61, 2. pkt., der har følgende ordlyd:

”§ 61. [...] Særdomstole med dømmende myndighed kan ikke nedsættes.”

Bestemmelsen blev indsat i forbindelse med grundlovsændringen i 1953. I forarbejderne anføres bl.a. følgende (Folketingstidende 1952-53, tillæg A, sp. 3561):

”Ved udtrykket ”særdomstole” forstås domstole, som nedsættes til pådømmelse af en eller flere allerede foreliggende sager. Sådanne domstole frembyder den betænkelighed, at udpegning af dommere kan ske under hensyntagen til deres indstilling til den eller de sager, hvori de skal dømme.”

I den forbindelse skal det indledningsvis bemærkes, at det ikke kan antages at have betydning for en tilkaldeordnings forhold til grundlovens § 61, 2. pkt., at en tilkaldeordning for en formel betragtning ikke vil indebære en nedsættelse af nye domstole til påkendelse af enkelte allerede foreliggende sager, men at der vil være tale om, at en dommer tilkaldes til allerede eksisterende domstole. Det afgørende efter grundlovens § 61, 2. pkt., kan således ikke være domstolens navn, men om der reelt er tale om en særdomstol.

Der kan til støtte for, at der med en tilkaldeordning vil være tale om nedsættelse af særdomstole i grundlovens forstand peges på grundlovens forarbejder, hvor det er anført, at der ved ”særdomstole” forstås ”domstole, som nedsættes til pådømmelse af en eller flere allerede foreliggende sager”, og at det vil (kunne) være tilfældet i forhold til tilkaldeordningen, hvor en pensioneret dommer vil blive tilkaldt til at virke som dommer i forhold til allerede foreliggende sager. Det kan nærmere gøres gældende, at der hverken i grundlovsbestemmelsens ordlyd eller forarbejder er udtrykkelige holdepunkter for, at der gælder noget særligt i tilfælde, hvor det er domstolene selv – og ikke regeringen eller Folketinget – der udpeger (tilkalder) de ”særlige” dommere. Heroverfor står en række synspunkter, som taler imod, at der ikke med en tilkaldeordning vil være tale om særdomstole i grundlovens forstand.

Der kan først og fremmest peges på, at formålet med bestemmelsen i grundlovens § 61, 2. pkt., særligt må antages at være at hindre, at regeringen (og eventuelt Folketinget) øver indflydelse på domstolenes behandling af konkrete sager ved – efter at sagen er opstået – at beskikke (tilkalde) dommere, som må antages at være ”venligt stemt” over for regeringens synspunkter. Der kan i den forbindelse henvises til, at det i den forfatningsretlige litteratur må anses for forudsat, at det særligt er regeringens misbrug, som bestemmelsen skal værne imod, jf. bl.a. Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 154 f., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980) side 539 og Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (2012), side 91. Endvidere kan der henvises til, at de bestemmelser, som i forarbejderne til grundloven er nævnt som eksempler på regler, der ville være uforenelige med den (nye) bestemmelse i § 61, 2. pkt., er kendetegnet ved, at kompetencen til at nedsætte særdomstole efter disse bestemmelser tilkom kongen (regeringen).

Det kan således anføres, at hensynet bag bestemmelsen i grundlovens § 61, 2. pkt., ikke gør sig gældende, hvis det er domstolene selv – og ikke regeringen (eller Folketinget) – der udpeger de tilkaldte dommere. De domme-

re (retspræsidenterne), der i givet fald vil skulle tilkalde dommerne, vil således være beskyttet efter grundlovens § 64, 1. pkt., om domstolenes funktionelle uafhængighed, og en tilkaldeordning, hvorefter retspræsidenterne tildeles kompetencen til at tilkalde dommere mv., vil derfor heller ikke indirekte kunne indebære indflydelse på domstolene fra de politiske instanser.

Herudover skal det bemærkes, at de tilkaldte dommere mv. – som anført ovenfor under pkt. 9.4 – i en nærmere angiven periode vil skulle indgå i den almindelige fordeling af det pågældende embedes almindelige sager og således ikke tilkaldes med henblik på at behandle en bestemt foreliggende sag. Det anførte skal ses i sammenhæng med, at forbuddet mod særdomstole med dømmende myndighed særligt tager sigte på at imødegå regeringens eller Folketingets usaglige udvælgelse af en bestemt person til at afgøre en eller flere foreliggende konkrete sager.

Det er på den anførte baggrund udvalgets opfattelse, at der næppe kan være afgørende principielle betænkeligheder ved en ordning, der vil kunne afhjælpe et problem med mangel på arbejdskraft ved domstolene, ved at retspræsidenterne bemyndiges til inden for nærmere bestemte retlige rammer at tilkalde pensionerede dommere til at virke ved domstolene i nærmere afgrænsede perioder. En sådan ordning kan således ikke antages at stride imod hensynene bag grundlovens § 61, 2. pkt.

Der kan herved endvidere henvises til betænkning nr. 1299/1995 om en rejsedommerordning, side 24 og 29 ff.

9.10.3. Om forholdet mellem en tilkaldeordning og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bemærkes følgende:

Indførelse af en ordning, hvorefter pensionerede dommere mv. kan tilkaldes for at udføre retsarbejde ved domstolene, giver anledning til at overveje forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, der omhandler retten til en retfærdig rettergang for en uafhængig og upartisk domstol.

Ved afgørelsen af, om en domstol er uafhængig, har Menneskerettighedsdomstolen i sin praksis bl.a. lagt vægt på fremgangsmåden ved udnævnelsen af domstolens medlemmer samt udnævnelsesperiodens længde, medlemmernes beskyttelse mod afskedigelse og medlemmernes uafhængighed.

Der foreligger ikke praksis fra Domstolen vedrørende en tilkaldeordning af den omhandlede karakter, men Domstolens retningslinjer i andre sager kan generelt tjene som vejledning.

For så vidt angår udnævnelse fremgår det af Domstolens praksis, at det forhold, at en domstols medlemmer udpeges af regeringen eller af en administrativ myndighed, ikke i sig selv udelukker medlemmernes uafhængighed, når de fungerer i deres personlige egenskab og ikke er underlagt instruktionsbeføjelser i forbindelse med udøvelsen af deres hverv, jf. *Belilos mod Schweiz*, dom af 29. april 1988.

Med hensyn til udnævnelsesperiodens længde har Domstolen anset en udnævnelsesperiode på 3 år med begrænsede muligheder for afskedigelse i perioden for at opfylde artikel 6's krav om uafhængighed, jf. *Sramek mod Østrig*, dom af 22. oktober 1984. Domstolen accepterede ligeledes en udnævnelsesperiode på 3 år eller kortere i *Campbell og Fell mod Storbritannien*, dom af 28. juni 1984, hvor Domstolen udtalte, at udnævnelsesperioden ganske vist var relativ kort, men at dette var forståeligt under hensyn til hvervets ulønnede karakter.

Domstolen stiller ikke krav om, at en dommer formelt set er beskyttet mod afskedigelse (selv om det er at foretrække), hvis en sådan beskyttelse eksisterer i praksis, og muligheden for afskedigelse således ikke kan anses at udgøre en reel trussel, der kan påvirke dommerens uafhængighed, jf. *Cooper mod Storbritannien*, dom af 16. december 2003.

Domstolen lægger endvidere vægt på, at domstolens medlemmer ikke er undergivet instruktionsbeføjelser fra udenforstående med hensyn til udøvelsen af deres hverv, herunder at domstolens medlemmer i praksis er uafhængige, jf. *Sramek mod Østrig*, dom af 22. oktober 1984.

Endelig lagde Domstolen i *Cooper mod Storbritannien*, dom af 16. december 2003, vedrørende en militærdomstols uafhængighed vægt på, at den omhandlede fuldtidsdommerstilling blev besat af en højtstående officer i en ved udnævnelsen bestemt fastsat periode i de sidste år forud for hans pensionering, hvorfor den pågældende var i en position, hvor han ikke kunne håbe på forfremmelse.

Som det fremgår, omhandler Domstolens praksis ikke situationer som den beskrevne tilkaldeordning, og vurderingen af en sådan ordnings forenelighed med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention vil derfor være forbundet med en vis usikkerhed.

Uanset at tilkaldeperioden formentlig vil være relativt kort, må det imidlertid under hensyn til den beskrevne ordnings karakter antages, at ordningen vil være i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6. Der må i den forbindelse lægges vægt på, at kompetencen til at tilkalde en pensioneret dommer henlægges til retspræsidenten, at den pensionerede dommer ikke udnævnes til at behandle enkeltsager, men til at behandle embedets almindelige sager i en nærmere bestemt periode, at en eventuel ”afskedigelse” vil skulle foretages af Den Særlige Klageret, samt at den pensionerede dommer i tilfælde af ”afskedigelse” er sikret økonomisk uafhængighed i form af sin (allerede tildelte) pension.

9.11. Udvalget har endvidere vurderet tilkaldeordningens forhold til lov om tidsbegrænset ansættelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 907 af 11. september 2008, der bl.a. indeholder regler om forbud mod forskelsbehandling af tidsbegrænset ansatte i forhold til sammenlignelige fastansatte og om begrænsninger i forhold til fornyelser af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold.

Loven indeholder bestemmelser, der gennemfører Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, som er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EF-Tidende 1999 nr. L 175, s. 43).

Der er på statens område ikke indgået kollektiv overenskomst om gennemførelsen af direktivet, jf. lovens § 2, stk. 1.

Loven finder anvendelse for lønmodtagere, hvorved forstås personer, der modtager vederlag for personligt arbejde i tjenesteforhold, jf. § 3, stk. 1.

Et tjenesteforhold er kendetegnet ved, at arbejdsgiveren har den daglige ledelsesret over for den ansatte. Dette kan f.eks. komme til udtryk ved, at arbejdsgiveren har ret til at føre løbende kontrol med det, der præsteres, og til at gribe korrigerende ind, eller ved at lønmodtageren har en rapporteringspligt vedrørende det udførte. Ledelsesret må i øvrigt ofte også forudsættes at være til stede i de tilfælde, hvor arbejdet alene er bestemt efter art eller udføres inden for en nærmere fastsat arbejdstid.

Andre kendetegn er, at den ansatte modtager løn og ikke opnår en såkaldt ”driftsherregæst”, samt at den ansatte ikke hæfter for moms.

Et tjenesteforhold er endvidere normalt kendetegnet ved, at lønmodtageren er forpligtet til selv at udføre arbejdet og således ikke kan sætte en anden i sit sted.

Herudover lægges der vægt på, hvilken tilknytning der består mellem arbejdsgiveren og den ansatte, herunder varigheden af arbejdet, og om andet arbejde kan bestrides ved siden af stillingen.

Som en del af vurderingen indgår også, i hvilket omfang arbejdstageren i sin sociale og erhvervsmæssige stilling kan sidestilles med en almindelig lønmodtager.

Selv om dommere mv. i overensstemmelse med grundlovens § 64, 1. pkt., ikke er undergivet arbejdsgiverens instruktionsbeføjelser eller ledelsesret i traditionel arbejdsretlig forstand – hvorefter arbejdsgiveren kan give instruktioner om arbejdets nærmere udførelse – indgår de i et ansættelsesforhold på lige fod med andre lønmodtagere. Retspræsidenten har også i et vist omfang mulighed for at fastlægge retningslinjer for den praktiske tilrettelæggelse af arbejdet.

Tilkaldeordningen for pensionerede dommere mv. tænkes, som anført ovenfor under pkt. 9.4, udformet således, at den pågældende pensionerede dommer mv. tilknyttes en ret for en nærmere bestemt periode. Den pågældende pensionerede dommer mv. skal således indgå i rettens almindelige arbejde og påtage sig de sager, der bliver tildelt vedkommende af retspræsidenten.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at de pensionerede dommere, der tilknyttes et embede som led i en tilkaldeordning, må betragtes som lønmodtagere i lov om tidsbegrænset ansættelses forstand. Lovens bestemmelser vil derfor finde anvendelse i forhold til ordningen.

I den sammenhæng er det relevant at vurdere tilkaldeordningens forhold til lovens § 5, stk. 1, der har følgende ordlyd:

”§ 5. Fornyelse af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold kan kun ske, hvis fornyelsen er begrundet i objektive forhold, [...]. Dette gælder f.eks. fornyelse

- 1) der skyldes uforudselige forfald som sygdom, graviditet, barsel, orlov, borgerligt ombud,
- 2) der følger efter ophør af tids- eller opgavebestemt akkord, eller

3) der er nødvendig til løsning, herunder udbedring af en oprindelig bestemt arbejdsopgave af midlertidig karakter.
[...]"

Fornyelse af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold kan således kun ske, hvis fornyelse er begrundet i objektive forhold. Reglen er indført for at forhindre, at tidsbegrænset ansættelse anvendes for at omgå de sædvanlige opsigelsesregler, der gælder på det pågældende område.

Om en fornyelse er objektivt begrundet vil bero på en konkret vurdering. I loven angives bl.a. uforudset forfald som sygdom, graviditet, barsel, orlov og borgerligt ombud eller løsning af en oprindelig bestemt arbejdsopgave af midlertidig karakter som eksempler på objektive begrundelser.

Der skal være tale om mindst to tidsbegrænsede ansættelsesforhold, for at der foreligger en fornyelse af et tidsbegrænset ansættelsesforhold i den anførte bestemmelses forstand. Et tidsbegrænset ansættelsesforhold, der etableres i umiddelbar tilknytning til et ikke tidsbegrænset ansættelsesforhold, vil således ikke anses som en fornyelse.

Derudover skal der være en vis tidsmæssig tilknytning mellem de tidsbegrænsede ansættelser, uden at de dog behøver at ligge i umiddelbar forlængelse af hinanden.

Der er således ikke i loven opstillet nærmere definerede kriterier for, hvornår der kan ske fornyelse af tidsbegrænsede ansættelser, herunder hvor mange gange det kan ske. Vurderingen heraf må derfor foretages konkret i hvert enkelt tilfælde. Det anførte vil også gælde spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske fornyelse af en tidsbegrænset ansættelse for en pensioneret dommer mv. som led i en tilkaldeordning.

9.12. Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at en tilkaldeordning overordnet bør bygge på følgende elementer:

- En tilkaldeordning vil skulle reguleres i retsplejeloven.
- Den bør alene omfatte alderspensionerede og svagelighedspensionerede dommere mv. og ikke dommere mv., der måtte ophøre med at virke som dommer mv., fordi vedkommende ønsker at udøve et andet (hoved)erhverv.

- Der er ikke behov for at fastsætte en nedre aldersmæssig grænse for, hvem ordningen i givet fald vil skulle omfatte.
- Der bør derimod fastsættes en vejledende øvre aldersgrænse, således at man som udgangspunkt ikke kan være tilkaldt dommer efter det fyldte 72. år.
- Tilkaldte dommere mv. bør indgå i fordelingen af det pågældende embedes almindelige sager i en nærmere bestemt periode. Store profilerede sager bør således som udgangspunkt varetages af embedets faste dommere.
- Ordningen vil som udgangspunkt skulle fungere inden for domstolens økonomiske rammer.
- Det er retspræsidenterne, der bør tildeles kompetencen til at tilkalde dommere mv.
- Der vurderes som udgangspunkt ikke at være behov for at indføre en klageadgang for dommere mv., der måtte tilkendegive en interesse i at komme i betragtning som ”tilkaldedommer”, og som til trods herfor ikke kommer i betragtning.
- Retspræsidenten bør i særlige tilfælde kunne tage initiativ til at bringe den aftalte ”tilkaldeperiode” til ophør før tid. Kompetencen til at træffe afgørelse i sådanne sager bør henlægges til Den Særlige Klageret.
- Ordningen bør genovervejes efter en kortere årrække (ca. 3 år).

Kapitel 10. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

10.1. Udvalget har efter kommissoriet til opgave at overveje, om der bør fastsættes en højere pligtig afgangsalder for dommere og andre tjenstemandsansatte jurister ved domstolene end 70 år, og komme med forslag til, hvilken pligtig afgangsalder der i givet fald bør fastsættes.

Udvalget finder, at de samfundsøkonomiske konsekvenser, der følger af udviklingen i befolkningens alderssammensætning, levealder mv., som der er nærmere redegjort for i kapitel 4 ovenfor, indebærer, at der fremover vil være behov for at kunne skaffe yderligere arbejdskraft. Udvalget finder det i den forbindelse vigtigt, at dommere og andre tjenstemandsansatte jurister ved domstolene – ligesom andre erhvervsområder – bidrager til at løse denne udfordring i det omfang, dette findes muligt og forsvarligt under hensyn til de opgaver, som varetages af domstolene.

Udvalget har i lyset heraf koncentreret sine overvejelser om, hvorvidt en forhøjelse af den pligtige afgangsalder for dommere og andre tjenstemandsansatte jurister ved domstolene vil være den mest hensigtsmæssige

måde, hvorved dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene vil kunne bidrage til løsningen af de nævnte samfundsmæssige udfordringer.

Udvalget finder, at der ved vurderingen af dette spørgsmål må holdes for øje, at en eventuel forhøjelse af en dommers afgangsalder vil betyde, at den enkelte dommer normalt vil have ret til at fortsætte sit virke som dommer med uændret funktion, herunder også som embedschef eller retsformand. Denne mulighed vil gælde i hele perioden frem til, at en dommer når den højere afgangsalder. Hvis vedkommende dommer således ønsker at fortsætte sin funktion som dommer, vil dette i praksis alene kunne hindres, hvis Den Særlige Klageret finder, at retsplejelovens betingelser for suspension og senere afskedigelse af dommeren er opfyldt.

Udvalget finder det afgørende, at dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene også fremover kan leve op til de væsentlige krav, der stilles til deres arbejdsevne. Det bør således efter udvalgets opfattelse søges undgået, at der sker en forøgelse af antallet af sager om afskedigelse af dommere på grund af aldersbetinget svækkelse, idet en sådan forøgelse bl.a. vil kunne bidrage til at svække borgernes tillid til domstolene.

Udvalget henviser i den forbindelse bl.a. til, at domstolene er samfundets endelige tvistløser. Det gælder i forholdet mellem borgere og virksomheder indbyrdes, men det gælder også i forholdet mellem borgere og offentlige myndigheder, hvor domstolene er den enkelte borgers sidste mulighed for at få prøvet en myndighedsafgørelse. Det er endvidere domstolene, der pålægger straf, hvilket er en af de mest indgribende foranstaltninger samfundet kan bringe i anvendelse over for borgerne. Domstolene varetager således en helt grundlæggende funktion i samfundet og befolkningens tillid til, at domstolene kan opfylde denne funktion, taler derfor med vægt mod, at der i en domstolsbehandling deltager en dommer, som på grund af aldersbetinget svækkelse ikke er egnet hertil.

Udvalget henviser endvidere til, at samfundsudviklingen har betydet en øget retlig kompleksitet, og for mange dommere også har medført et øget sagspres. Der stilles således i dag ganske store krav til dommeres arbejdsmæssige kapacitet.

I den forbindelse er det efter udvalgets opfattelse vigtigt at holde sig for øje, at domstolenes forhold adskiller sig fra et sædvanligt hierarkisk opbygget administrativt system bl.a. derved, at man ved domstolene ikke har samme muligheder (som i forhold til tjenestemænd hos forvaltningsmyn-

digheder) for at omplacere den enkelte dommer i en mindre krævende stilling, der er passende i forhold til bl.a. den pågældendes arbejdsmæssige kapacitet.

Hvis en tjenestemand hos en forvaltningsmyndighed på grund af f.eks. aldersbetinget svækkelse ikke er i stand til at varetage sine arbejdsopgaver forsvarligt, vil man således kunne sikre, at den pågældende ikke fortsætter med at varetage de opgaver, som vedkommende ikke længere magter at udføre.

For dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene er situationen imidlertid en anden, idet det af hensyn til at sikre uafhængige og upartiske domstole i grundloven (for udnævnte dommere) henholdsvis i retsplejeloven (for andre domstolsjurister) er fastsat en særlig beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse. Dette værn mod afskedigelse og forflyttelse skal bl.a. sikre mod, at der ved trussel om afsked kan lægges pres på dommere eller ske ansættelsesretlig forfølgelse af dommere, der træffer ”ubekvemme” afgørelser.

I tilfælde, hvor en dommer som følge af aldersbetinget svækkelse ikke længere er i stand til at varetage sine arbejdsopgaver på en forsvarlig måde, vil det ikke nødvendigvis være sådan, at den pågældende dommers selvopfattelse vil svare til omgivelsernes bedømmelse. En dommer, der således ikke selv ønsker at fratræde sin stilling, kan som følge af det særlige værn mod afskedigelse og forflyttelse ikke fjernes fra sin dømmende funktion uden sikkert grundlag for, at en sådan fjernelse ikke skyldes uenighed i dommerens judicielle afgørelser.

Det er udvalgets vurdering, at en aldersbetinget svækkelse af en dommer i praksis langt fra altid vil indtræde og forløbe på en sådan måde, at det – hvis dommeren ikke selv ønsker at fratræde sin stilling – vil være muligt straks at tilvejebringe det sikre grundlag, som vil være en forudsætning for, at den pågældende dommer vil kunne suspenderes eller afsættes ved dom afsagt af Den Særlige Klageret. Det betyder, at den pågældende – i hvert fald i en periode – vil virke som dommer uden at være i stand til at varetage sine arbejdsopgaver forsvarligt. I lyset af de opgaver, som domstolene varetager, kan dette efter omstændighederne være forbundet med ganske vidtrækkende konsekvenser for de berørte borgere, virksomheder mv.

Det har været vanskeligt for udvalget på det foreliggende grundlag at vurdere, om en eventuel mindre forhøjelse af den pligtige afgangsalder for

dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene – f.eks. til 72 år – vil medføre en forøgelse af tilfælde, hvor en dommer på grund af aldersbetinget svækkelse ikke vil være i stand til at varetage sine arbejdsopgaver forsvarligt.

I lyset heraf har udvalget fundet ikke at kunne se bort fra, at en højere pligtig afgangsalder eventuelt kan indebære en forøget risiko for, at sådanne tilfælde opstår.

Samlet set finder udvalget på det foreliggende grundlag, at den pligtige afgangsalder for dommere mv. på 70 år på nuværende tidspunkt bør fastholdes.

10.2. Udvalget har i lyset heraf overvejet, om der kan peges på andre måder – end en generel forhøjelse af den pligtige afgangsalder – hvorpå dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene kan bidrage til løsningen af de kommende års samfundsmæssige udfordringer.

10.2.1. Udvalget har i den forbindelse overvejet en ordning, der findes i forskellige varianter i visse andre lande, og som giver mulighed for en konkret forhøjelse af den enkelte dommers afgangsalder. Der kan om disse ordninger henvises til beskrivelsen af fremmed ret i kapitel 6 ovenfor.

Udvalget kan imidlertid ikke anbefale en ordning med en konkret afgørelse af, om afgangsalderen skal forhøjes for den enkelte dommer. Udvalget har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at en sådan ordning vil kunne give anledning til betænkeligheder og kritik med hensyn til dommerens uafhængighed.

En sådan ordning vil endvidere have den efter udvalgets opfattelse uhenigtsmæssige virkning, at en dommer med en forhøjet afgangsalder vil have krav på at fortsætte sit virke som dommer med uændret funktion, herunder også som embedschef eller retsformand. Denne ret vil gælde i hele perioden frem til opnåelsen af den højere pensionsalder. Hvis vedkommende dommer således ønsker at fortsætte sin funktion som dommer i denne periode, vil dette i praksis alene kunne hindres, hvis Den Særlige Klageret finder, at retsplejelovens betingelser for suspension og senere afskedigelse af dommeren er opfyldte.

10.2.2. En anden måde, som kunne forøge tilknytningen til arbejdsmarkedet for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene, kan – som anført i kapitel 9 ovenfor – være at åbne for, at det enkelte em-

bede i forfaldssituationer eller andre særlige situationer, f.eks. for at forhindre, at der opstår sagsbunker, kan tilkalde en pensioneret dommer og lade denne virke som dommer i en kortere periode.

Dette vil efter udvalgets opfattelse kunne ske både i tiden før og efter den pågældende fylder 70 år, dog således at der som udgangspunkt ikke kan ske tilkald efter det fyldte 72. år.

Ved en sådan ordning vil initiativet skulle ligge hos vedkommende retspræsident, og den pensionerede dommer vil således ikke have noget krav på at blive tilkaldt, herunder krav på efter udløb af en tilkaldeperiode at blive tilkaldt på ny.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at en sådan ordning vil kunne fungere uden de betænkeligheder, som en forhøjelse af afgangsalderen for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene vil indebære, og udvalget kan derfor anbefale, at der indføres en sådan ordning.

Om udvalgets overvejelser om en tilkaldeordning kan der i øvrigt til henvises til kapitel 9 ovenfor.

10.2.3. En tredje måde, som kunne forøge tilknytningen til arbejdsmarkedet for dommere og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene, kan være at indføre en mulighed for, at dommere over en vis alder – f.eks. 65 år – kan overgå til ansættelse som dommer på deltid, jf. kapitel 8 ovenfor.

Ordningen forudsættes at skulle føre til, at der samlet sker en forøgelse af dommeres tilknytning til arbejdsmarkedet, hvorfor aldersgrænsen for mulighed for overgang til deltidsansættelse bør fastsættes tilpas højt.

Som det fremgår af kapitel 5, afsnit 4, ovenfor, fratræder ca. $\frac{3}{4}$ af de dommere, der afskediges på grund af alder, deres stilling på et tidspunkt, der ligger forud for den tvungne pensionsalder. Det er i den forbindelse det klare indtryk blandt domstolsrepræsentanterne i udvalget, at et ikke ubetydeligt antal af disse dommere ville have overvejet en udskydelse af det faktiske fratrædelsestidspunkt, hvis der havde været mulighed for, at dommere over en vis alder kunne virke som dommere på nedsat tid.

Det er bl.a. på denne baggrund udvalgets vurdering, at en indførelse af en deltidsordning for ældre dommere vil have en væsentlig positiv effekt på dommeres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Udvalget peger endvidere på, at muligheden for deltidsansættelse ikke hidtil har været til stede, men bl.a. ændringen af domstolsstrukturen i retning af større embeder med flere dommere kan åbne op for, at en sådan mulighed vil kunne fungere i praksis i al fald ved byretter og landsretter.

Udvalget kan på denne baggrund anbefale, at der indføres af en deltidsordning for dommere.

Om udvalgets overvejelser om en deltidsordning for ældre dommere kan der i øvrigt til henvises til kapitel 8 ovenfor.

10.3. Udvalget finder, at indførelse af de under pkt. 10.2.2 og 10.2.3 anførte initiativer (deltidsordning og tilkaldeordning) vil kunne bevirke, at også dommere og andre tjenstemandsansatte jurister ved domstolene bidrager til en løsning af de kommende års samfundsmæssige udfordringer.

De pågældende ordninger har endvidere den fordel, at de ikke – ligesom en forhøjelse af den pligtige afgangsalder for dommere og andre tjenstemandsansatte jurister ved domstolene – giver anledning til de samme overvejelser i forhold til domstolenes opgavevaretagelse og befolkningens fortsatte tillid til domstolene.

På denne baggrund anbefaler udvalget, at der på nuværende tidspunkt – i stedet for en forhøjelse af den pligtige afgangsalder for dommere og andre tjenstemandsansatte jurister ved domstolene – sker en gennemførelse af de beskrevne ordninger ved domstolene.

Udvalget finder i den forbindelse, at virkningerne af de pågældende ordninger bør vurderes efter en kortere årrække. Udvalget foreslår derfor, jf. kapitel 8 og 9 ovenfor, at dette spørgsmål tages op til fornyet overvejelse omkring 3 år efter en eventuel indførelse af de omtalte initiativer.

Udvalget bemærker samtidig, at det på et senere tidspunkt vil kunne vise sig relevant at se på spørgsmålet om dommeres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Bilag 1

Appendiks 2.1 til Velfærdsaftalen – Senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet

[Vedlægges]

§ 74 i lov om arbejdsløshedsforsikring, jf. lovbekendtgørelse nr. 1101 af 12. september 2013

§ 74. Efterlønsalderen er 60 år.

Stk. 2. Efterlønsalderen er dog

- 1) 60½ år for personer, der er født i perioden fra den 1. januar 1954 til og med den 30. juni 1954,
- 2) 61 år for personer, der er født i perioden fra den 1. juli 1954 til og med den 31. december 1954,
- 3) 61½ år for personer, der er født i perioden fra den 1. januar 1955 til og med den 30. juni 1955,
- 4) 62 år for personer, der er født i perioden fra den 1. juli 1955 til og med den 31. december 1955,
- 5) 62½ år for personer, der er født i perioden fra den 1. januar 1956 til og med den 30. juni 1956,
- 6) 63 år for personer, der er født i perioden fra den 1. juli 1956 til og med den 31. december 1958,
- 7) 63½ år for personer, der er født i perioden fra den 1. januar 1959 til og med den 30. juni 1959, og
- 8) 64 år for personer, der er født efter den 30. juni 1959, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. For personer, der er født efter den 31. december 1962, er efterlønsalderen 3 år før folkepensionsalderen, jf. lov om social pension.

§ 1 a i lov om social pension, jf. lovbekendtgørelse nr. 1116 af 23. september 2013

§ 1 a. Folkepensionsalderen er:

- 1) 65 år for personer, der er født før den 1. januar 1954.
- 2) 65½ år for personer, der er født i perioden fra den 1. januar 1954 til den 30. juni 1954.
- 3) 66 år for personer, der er født i perioden fra den 1. juli 1954 til den 31. december 1954.
- 4) 66½ år for personer, der er født i perioden fra den 1. januar 1955 til den 30. juni 1955.
- 5) 67 år for personer, der er født efter den 30. juni 1955.

Stk. 2. I 2015 og herefter hvert 5. år beregnes, jf. stk. 3, om folkepensionsalderen for personer født efter den 31. december 1962 skal reguleres.

Stk. 3. Folkepensionsalderen for personer født efter den 31. december 1962 forhøjes, hvis den gennemsnitlige levetid for 60-årige i de seneste 2 år på grundlag af Danmarks Statistiks opgørelse heraf overstiger levetiden i 2004-2005 på 81,4 år. Levetiden opgøres som et simpelt gennemsnit for mænd og kvinder. Folkepensionsalderen fastsættes af social- og integrationsministeren til levetiden for 60-årige i de seneste 2 år tillagt en forudsat stigning i levetiden på 0,6 år og fratrukket en forudsat folkepensionsperiode på 14,5 år. Der afrundes til nærmeste halve år. Folkepensionsalderen reguleres med højst 1 år ad gangen. Folkepensionsalderen fastsættes med virkning pr. 1. januar i kalenderåret 15 år efter det år, hvori folkepensionsalderen reguleres.

§ 1 a i pensionsbeskatningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 586 af 24. maj 2013

§ 1 a. Ved pensionsudbetalingsalderen forstås i denne lov tidspunktet 5 år før folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension, jf. dog stk. 2. *Stk. 2.* For personer født i perioden 1. januar 1954 – 31. december 1958 er pensionsudbetalingsalderen 60 år. For personer født i perioden 1. januar 1959 – 30. juni 1959 er pensionsudbetalingsalderen 60½ år. For personer født i perioden 1. juli 1959 – 31. december 1959 er pensionsudbetalingsalderen 61 år. For personer født i perioden 1. januar 1960 – 30. juni 1960 er pensionsudbetalingsalderen 61½ år.