



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 17. december 2019
Kontor: Proces- og Insolvensrets-
kontoret
Sagsbeh: Ketilbjørn Hertz
Sagsnr.: 2017-4000-0035
Dok.: 1291228

EVALUERING

af

lov nr. 737 af 25. juni 2014 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Revision af reglerne om behandling af civile sager og syn og skøn, forhøjelse af beløbsgrænse for anke, indførelse af deltidsordning for dommere mv., medieannoncering af tvangsauktioner, tvangsfuldbyrdelse af digitale lånedokumenter, skriftlig behandling af anke i straffesager med samstemmende påstande mv.) for så vidt angår deltidsansættelse af ældre dommere og tilkaldeordning for pensionerede dommere

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

1. Den 1. juli 2014 trådte lov nr. 737 af 25. juni 2014 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Revision af reglerne om behandling af civile sager og syn og skøn, forhøjelse af beløbsgrænse for anke, indførelse af deltidsordning for dommere mv., medieannoncering af tvangsauktioner, tvangsfuldbyrdelse af digitale lånedokumenter, skriftlig behandling af anke i straffesager med samstemmende påstande mv.) i kraft. Loven havde bl.a. til formål at gennemføre anbefalingerne fra Udvalget om pligtig afgangsalder for dommere mv.

Med loven blev bl.a. indsat en ny bestemmelse i retsplejelovens § 51 a, som giver dommere, der er fyldt 65 år, mulighed for at overgå til deltidsansættelse, hvis vedkommende retspræsident vurderer, at det vil være muligt og hensigtsmæssigt i forhold til tilrettelæggelsen af arbejdet ved det pågældende embede.

Der blev endvidere indsat en ny bestemmelse i retsplejelovens § 51 e, hvorefter en dommer, der er pensioneret på grund af alder eller svagelighed, af vedkommende retspræsident kan tilkaldes for at virke som dommer ved det pågældende embede i en nærmere bestemt periode. Tilkaldeperioden kan kun under særlige omstændigheder forlænges ud over dommerens fyldte 72. år.

Formålet med ordningerne var at medvirke til, at dommere bliver længere på arbejdsmarkedet.

Tilkaldeordningen for pensionerede dommere kunne mere konkret anvendes til at udfylde et eventuelt personalemæssigt tomrum ved embederne, når de faste dommere mv. er forhindret i at varetage alle embedets opgaver (med retsarbejde) og dermed forhindre, at der opstår sagsbunker.

Det fremgår af pkt. 8.2.2.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (L 178), at Justitsministeriet 3 år efter lovens ikrafttræden vil evaluere effekten af ordningen med deltidsansættelse af ældre dommere, herunder om formålet med ordningen opnås. Det fremgår endvidere af pkt. 8.2.3.2 i de almindelige bemærkninger, at Justitsministeriet også vil foretage en evaluering af tilkaldeordningen for pensionerede dommere, herunder af ordningens betydning for forholdet mellem dømmende myndighed, der udøves af udnævnte dommere, og dømmende myndighed, der udøves af andre domstolsjurister. Det fremgår i den forbindelse, at Justitsministeriet på baggrund af en høring af de relevante interessenter vil udarbejde en redegørelse om erfaringerne med ordningerne og sende redegørelsen til Folketinget.

2. Justitsministeriet har indhentet en udtalelse fra Domstolsstyrelsen om erfaringerne med ordningen med deltidsansættelse af ældre dommere og tilkaldeordningen for pensionerede dommere. Domstolsstyrelsen har i den forbindelse i en udtalelse af 11. maj 2017 oplyst følgende om de to ordninger:

”Deltidsansættelsesordning for dommere

En dommer, som er fyldt 65 år, kan efter aftale med retspræsidenten overgå til deltidsansættelse, hvis retspræsidenten vurderer, at det vil være muligt og hensigtsmæssigt i forhold til tilrettelæggelsen af arbejdet ved retten, jf. retsplejelovens § 51 a. Arbejdstiden kan ikke nedsættes til under halv tid. Ordningen med deltidsansættelse omfatter ikke retspræsidenter og højesteretsdommere.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at formålet med ordningen er at fastholde ældre dommere, der ellers ville have trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet inden det fyldte 70. år.

En deltidsansat dommer modtager løn i forhold til sin nedsatte arbejdstid, mens vedkommende optjener pension op til den hidtidige beskæftigelsesgrad, hvis betingelserne herfor i Finansministeriets cirkulære om senior- og fratrædelsesordninger er opfyldt.

Nedgangen i den arbejdsmængde, der leveres af udnævnte dommere, kan i et vist omfang opvejes ved i videre omfang at overlade til andre domstolsjurister at udøve dømmende myndighed. Derudover er der etableret hjemmel til at udnævne et yderligere antal dommere i forbindelse med dommeres overgang til deltidsansættelse. Der er ikke pligt til at holde disse stillinger besat.

Siden den 1. juli 2014 er der indgået aftale om overgang til deltidsansættelse for fire dommere ved fire forskellige embeder (med en arbejdstid mellem halv tid og 30 timer ugentligt). Der har ikke været udnævnt nye dommere i forbindelse med de fire dommeres overgang til deltidsansættelse.

Retspræsidenterne for de fire embeder har overfor styrelsen oplyst, at de har positive erfaringer med de konkrete deltidsansættelser og muligheden for, at dommerne efter eget ønske har kunnet overgå til deltid. De har endvidere oplyst, at det er deres opfattelse, at ordningen har medvirket til, at de pågældende dommere er blevet på arbejdsmarkedet i længere tid.

Tilkaldeordning for pensionerede dommere og retsassessorer

En dommer eller en retsassessor, der er pensioneret på grund af alder eller svagelighed, kan tilkaldes af en retspræsident for at virke som dommer eller retsassessor i en nærmere bestemt periode, jf. retsplejelovens § 51 e og § 54, stk. 3.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at det overordnede formål med ordningen er at forsøge at bidrage til at imødegå konsekvenserne af den forventede demografiske udvikling, samt at ordningen mere konkret kan 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 fremgår af forarbejderne, at tilkaldeordningen omfatter både byretter, landsretter, Sø- og Handelsretten samt Højesteret. En pensioneret dommer eller retsassessor kan tilkaldes til at virke i den instans, som vedkommende var udnævnt ved på tidspunktet for pensionering, eller ved lavere instanser.

Der er ikke en nedre aldersgrænse for, hvornår en pensioneret dommer eller retsassessor, kan tilkaldes. Tilkaldeperioden kan kun forlænges ud over det fyldte 72. år under særlige omstændigheder.

Det fremgår af forarbejderne, at tilkaldte dommere og retsassessorer 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.

Efter drøftelse med Moderniseringsstyrelsen og efter forståelse med Dommerforeningen og Dommerfuldmægtigforeningen ansættes tilkaldedommere (pensionerede dommere og retsassessorer) på individuel kontrakt. Tilkaldedommere hører ansættelsesretligt til gruppen af øvrige jurister, herunder i relation til retsplejelovens regler om ansættelsesværn. Ansættelse som tilkaldedommer sker for en tidsbegrænset periode, som skal have en slutdato.

Tilkaldedommeren opgør sit timeforbrug og honoreres efterfølgende eller periodevis for det faktisk erlagte antal timer inklusiv forberedelse, domsskrivning mv.

Det er præsidenten, der har kompetencen til at tilkalde en pensioneret dommer eller retsassessor.

Domstolsstyrelsen fører en liste over pensionerede dommere og retsassessorer, som ønsker at stå til rådighed som tilkaldedommere. Listen udsendes til alle præsidenter og Dommerforeningens formand hver gang, den opdateres. Det er ikke en betingelse for tilkald, at man står opført på listen.

Siden etableringen af ordningen har Højesteret, begge landsretter, Sø- og Handelsretten samt 11 byretter gjort brug af ordningen. Baggrunden for de foretagne tilkald har primært været udnævnte dommers sygdom eller andet forfald, men ordningen har også været anvendt ved

vakancer i forbindelse med stillingsledighed og for i øvrigt at undgå, at der opstod sagsbunker.

Samlet har en pensioneret højesteretsdommer, fire pensionerede landsdommere, seks pensionerede byretsdommere og en pensioneret retsassessor på nuværende tidspunkt deltaget i ordningen. Udover at gøre brug af dommerne i de instanser, de førhen har været udnævnt i, har en tidligere landsdommer også været tilkaldedommer i Sø- og Handelsretten, ligesom en tidligere landsdommer har været tilkalde-dommer i en byret.

De pensionerede dommere/retsassessorer har fra september 2014 til udgangen af april 2017 i alt erlagt ca. 6.500 arbejdstimer.

En række retspræsidenter har over for styrelsen oplyst, at de er meget tilfredse med tilkaldeordningen, som skaber fleksibilitet og mulighed for at udfylde korte vakancer – som ellers kan være særdeles svære at udfylde – med erfarne og kompetente medarbejdere.

Justitsministeriet har anmodet Domstolsstyrelsen om at oplyse, hvorvidt tilkaldeordningen har haft betydning for forholdet mellem dømmende myndighed, der udøves af udnævnte dommere, og dømmende myndighed, der udøves af andre domstolsjurister.

Det er styrelsens opfattelse, at alternativet til anvendelse af tilkaldeordningen ved en udnævnt dommers forfald, stillingsledighed mv. typisk vil være at overlade til andre ikke-udnævnte domstolsjurister at varetage de pågældende opgaver. Henset hertil finder styrelsen, at tilkaldeordningen overordnet ikke har haft indflydelse på fordelingen af den dømmende myndighed mellem udnævnte dommere og øvrige domstolsjurister.”

Domstolsstyrelsen har i en supplerende udtalelse af 8. juni 2017 bl.a. oplyst, at heller ikke ordningen med deltidsansættelse af ældre dommere overordnet har haft indflydelse på fordelingen af den dømmende myndighed mellem udnævnte dommere og øvrige domstolsjurister (ikke-udnævnte dommere). Domstolsstyrelsen har i den forbindelse henvist til, at arbejdstiden for de fire dommere, der er overgået til deltidsansættelse, samlet set er reduceret med ca. 40 timer om ugen, hvilket svarer til en reduktion på lidt over ét dommerårsværk fordelt på fire embeder. Ved domstolene er der i alt 375 dommerårsværk.

Det fremgår af Domstolsstyrelsens udtalelse af 11. maj 2017, at det samlet er Domstolsstyrelsens opfattelse, at ordningerne bidrager til at opfylde de ønskede formål. Det er desuden styrelsens indtryk, at retspræsidenter, dommere mv. er meget tilfredse med de muligheder, som ordningerne skaber.

Det er derfor styrelsens opfattelse, at ordningerne bør videreføres i deres nuværende form.

3. Justitsministeriet har på baggrund af Domstolsstyrelsens udtalelser endvidere foretaget en høring af samtlige retter, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater og Rigsadvokaten om erfaringerne med deltidsansættelse af ældre dommere og tilkaldeordningen for pensionerede dommere. Der er modtaget høringssvar fra Højesteret, landsretterne, Sø- og Handelsretten, Tinglysningssretten, ni af landets 24 byretter, Domstolsstyrelsen, Dommerforeningen, Advokatrådet og Rigsadvokaten, og det fremgår heraf, at der generelt er opbakning til Domstolsstyrelsens udtalelser.

Sø- og Handelsretten har dog anført, at det for at opnå endnu større fleksibilitet ved tilkaldeordningen for pensionerede dommere bør overvejes at udvide tilkaldeordningen således, at tilkaldet kan aftales til at vedrøre én bestemt sag.

Endvidere har Dommerforeningen anført, at det er et spørgsmål, om deltidsordningen for dommere har opnået det ønskede omfang, så dommere, der ellers ville gå på pension før det 70. år, i stedet vælger at fortsætte på deltid i en kortere eller længere periode. At så få dommere har benyttet sig af ordningen, kan efter Dommerforeningens opfattelse skyldes, at flere dommere undlader at søge deltidsordningen, fordi det økonomisk ikke kan svare sig.

Rigsadvokaten har desuden på grundlag af en høring af politikredsene og de regionale statsadvokater anført, at hovedparten af embederne ikke har erfaring med ordningerne. Enkelte politikredse har anført, at de ikke har oplevet uhensigtsmæssigheder i forbindelse med ordningerne, eller at de har haft gode erfaringer hermed. To politikredse peger på, at kredsene i enkelte tilfælde har oplevet udfordringer i forhold til at gennemføre en straffesag digitalt hos sagens tilkaldedommer.

Domstolsstyrelsen har i supplerende høringssvar af 15. og 28. maj 2019 oplyst, at det efter styrelsens opfattelse ikke generelt er en udfordring for de dommere, der tilmelder sig tilkaldeordningen, at holde sig ajour med sagernes praktiske gennemførelse. Tilkaldedommere tilmelder sig i praksis tilkaldeordningen i direkte forlængelse af deres ansættelse som dommer på fuld tid, og de pensionerede dommere bliver ofte tilkaldt kort tid efter deres pensionering.

Domstolsstyrelsen har endvidere oplyst, at det ikke er ofte forekommende, at der sker større organisatoriske ændringer eller større ændringer i den praktiske gennemførelse af sagerne ved domstolene. Men hvis det er tilfældet, er det det enkelte embede, der sikrer, at tilkaldedommeren er sat ind i eventuelle ændringer, der måtte være i den praktiske gennemførelse af sagerne. For at der ikke skal kunne være tvivl herom, vil Domstolsstyrelsen fremover indføje dette i styrelsens kommunikation til retterne i forbindelse med udsendelse af listen over tilkaldedommere, ligesom Domstolsstyrelsen vil indføje en bemærkning herom i Domstolenes Personaleadministrative Vejledning.

Domstolsstyrelsen har i en yderligere supplerende udtalelse af 25. april 2018 anført følgende om at udvide tilkaldeordningen for pensionerede dommere, så tilkaldet kan aftales til at vedrøre en bestemt sag:

”Spørgsmålet om, hvorvidt pensionerede dommere bør kunne tilkaldes til at virke i nærmere bestemte sager, har været behandlet af Udvalget om pligtig afgangsalder for dommere mv. Der fremgår således følgende af de generelle bemærkninger til lovforslag nr. 178, pkt. 8.2.3.1.11.:

”Udvalget har endvidere overvejet den foreslåede ordning i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, der omhandler retten til en retfærdig rettergang for en uafhængig og upartisk domstol.

Det er i den forbindelse udvalgets opfattelse, at det på baggrund af den foreslåede ordnings karakter må 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. Om udvalgets overvejelser i den forbindelse henvises i øvrigt til udvalgets udtalelse side 58-60.”

Ad bemærkningernes pkt. 8.2.3.2 fremgår, at Justitsministeriet er enig i udvalgets overvejelser og forslag om at indføre en tilkaldeordning for pensionerede dommer og andre tjenestemandsansatte jurister ved domstolene. Det forudsættes i den forbindelse blandt andet, at tilkaldte dommere mv. indgår i fordelingen af det pågældende embedes almindelige sager i en nærmere bestemt periode.

Domstolsstyrelsen finder med henvisning til ovenstående ikke, at tilkaldeordningen skal udvides som foreslået af Sø- og Handelsretten.”

Om den nærmere udformning af tilkaldeordningen, herunder forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, er endvidere anført følgende i pkt. 8.2.3.1.4 og 8.2.3.1.11 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (L 178):

”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 ordening, 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, at beslutte, hvordan opgaverne for den pågældende tilkaldte dommer mv. i en konkret situation skal afgrænses.

Udvalget finder imidlertid under henvisning til spørgsmålet om en tilkaldeordnings forhold til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 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.

Endelig forudsætter indførelse af en tilkaldeordning som nævnt overvejelser om forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Udvalget har overvejet tilkaldeordningen i forhold til grundlovens § 61, 2. pkt., om særdomstole, og § 64, 2. pkt., om dommers personelle uafhængighed. Det er i den forbindelse udvalgets vurdering, at den foreslåede tilkaldeordning ikke vil være i strid med grundloven. Om udvalgets overvejelser i den forbindelse henvises til udvalgets udtalelse, side 56-58.”

4. Det fremgår af udtalelserne fra Domstolsstyrelsen og høringen af retterne, Dommerforeningen, Rigsadvokaten og Advokatrådet, at der generelt er gode erfaringer med anvendelsen af både ordningen med deltidsansættelse af ældre dommere og tilkaldeordningen for pensionerede dommere. Domstolsstyrelsen har endvidere anført, at ordningerne bidrager til at opfylde de ønskede formål.

Som nævnt er det endvidere Domstolsstyrelsens og de fleste høringsparters opfattelse, at ordningerne bør videreføres i deres nuværende form.

Dommerforeningen har anført, at det er meget få dommere, der har benyttet sig af deltidsordningen, og at en årsag hertil kunne være, at flere dommere undlader at søge deltidsordningen, fordi det økonomisk ikke kan svare sig. Dommerforeningen har imidlertid ikke foreslået ordningen ændret.

Rigsadvokaten har blandt andet anført, at to politikrede i enkelte tilfælde har oplevet udfordringer i forhold til at gennemføre straffesager digitalt hos sagens tilkaldedommer. Efter det oplyste drejer det sig alene om to sager, og Domstolsstyrelsen har ikke generelt oplevet udfordringer vedrørende sagernes praktiske gennemførelse hos tilkaldedommere. Domstolsstyrelsen vil endvidere fremover minde om det enkelte embedes ansvar for at sætte tilkaldedommeren ind i eventuelle ændringer i den praktiske gennemførelse af sagerne, når styrelsen udsender listen over tilkaldedommere.

Sø- og Handelsretten har anført, at det for at opnå endnu større fleksibilitet ved tilkaldeordningen for pensionerede dommere bør overvejes at udvide tilkaldeordningen således, at tilkaldet kan aftales til at vedrøre én bestemt sag.

Spørgsmålet om at tilkalde en pensioneret dommer til at behandle en bestemt foreliggende sag blev grundigt overvejet forud for indførelsen af ordningen. I lyset af grundloven og Den Europæiske Menneskeretskonvention mundede overvejelserne ud i, at tilkaldte dommere forudsættes at indgå i fordelingen af det pågældende embedes almindelige sager i en nærmere bestemt periode.

Der henvises i den forbindelse til overvejelserne om den nærmere udformning af tilkaldeordningen, herunder forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som fremgår ovenfor under pkt. 3.

Erfaringerne med tilkaldeordningen har som nævnt været gode, og Justitsministeriet er enig med Domstolsstyrelsen i, at tilkaldeordningen ikke bør udvides som foreslået af Sø- og Handelsretten.

5. Samlet set er det på baggrund af erfaringerne med ordningen med deltidsansættelse af ældre dommere og tilkaldeordningen for pensionerede dommere Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at foreslå ændringer i retsplejelovens § 51 a og § 51 e.