



Kommunal- og distriktsdepartementet

Saksbehandler: Karianne Pedersen
Direkte telefon:
Dato: 17.11.2023
Saksnummer: 23/1073 - 6
Arkivkode: 008
Deres referanse:

Hørings svar - NOU 2023:21 Embetsordningen - i takt med tiden

1. Innledning

Vi viser til Kommunal- og distriktsdepartementets høringsbrev av 20. juni 2023. Høringsfristen var opprinnelig satt til 31. oktober 2023, men vi har ved brev av 4. september fått utsatt høringsfristen til 20. november 2023.

Embetsmannsutvalget ble oppnevnte ved Kongelig resolusjon 3. september 2021 for å foreta en helhetlig og prinsipiell gjennomgang av embetsmannsordningen. Det er ulike hensyn som gjør seg gjeldende for spørsmålet om videreføringen av embetsordningen for hhv. statsforvaltningen og domstolene. Utvalget har derfor behandlet embetsordningen i statsforvaltningen og i domstolene hver for seg. Domstoladministrasjonen fokuserer sitt hørings svar primært på de deler av utredningen som omhandler domstolene.

2. Styrking av det formelle vernet av domstolenes og dommernes uavhengighet

Domstoladministrasjonen er enig med Embetsmannsutvalget i at det på flere områder er behov for å styrke det formelle vernet av domstolenes og dommernes uavhengighet.

Domstolene utgjør den tredje statsmakt, og skal i sin dømmende virksomhet være uavhengig av de øvrige statsmakter. Domstoladministrasjonen understreker derfor betydningen av at dommerstillingene også i fremtiden skal være embeter. Domstoladministrasjonen støtter Embetsmannsutvalgets anbefaling om at alminnelige bestemmelsene om embetsmenn i Grunnloven, eksempelvis §§ 21, 23, 28 og 114 også skal gjelde for dommere.

Domstoladministrasjonen støtter også Embetsmannsutvalgets anbefaling om at reglene i statsansatteloven fremdeles skal omfatte dommere, slik at dommerne omfattes av statsansattelovens definisjon av embetsmann, kvalifikasjonsprinsippet og vilkårene for avskjed.

Embetsmannsutvalget viser i sin utredning til Domstolkommisjonens vurderinger av utnevning, stillingsvern og aldersgrense for dommere. Domstolkommisjonen foreslo i NOU 2020:11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring* at både utnevning av, og stillingsvernet til, dommere skal reguleres særskilt i Grunnloven kapittel D «Om den dømmende makt». Embetsmannsutvalget støtter Domstolkommisjonens forslag om regulering av dommere i Grunnloven kapittel D, men har for sammenhengens skyld også skrevet ut alternative lovendringsforslag som ivaretar en samlet regulering av embetsholdere i Grl. § 22, inntatt i Grunnloven kapittel B «Om den utøvende makt, kongen og den kongelige familie og om religionen».

Domstolkommisjonen foretok en samlet vurdering av behovet for eventuelle endringer i Grunnloven for å styrke det konstitusjonelle vernet av domstolene og domstolenes uavhengighet. Domstoladministrasjonen støttet Domstolkommisjonens vurderinger i sitt høringssvar til NOU 2020:11. Domstoladministrasjonen fastholder sin støtte til Domstolkommisjonens forslag til endringer i Grunnloven kapittel D. De særlige hensyn som gjør seg gjeldende knyttet til domstolenes og dommernes uavhengighet tilsier disse forhold bør reguleres samlet. Domstoladministrasjonen bemerker at det allerede er fremmet forslag for Stortinget, om et helhetlig grunnlovsværn for domstolene, i tråd med Domstolkommisjonens forslag. Denne prosessen bør få gå sin gang.

3. Bruk av åremål for domstolledere

Domstolledere utnevnes i dag som uavsettelige embetsmenn, også i sin lederfunksjon. Både Embetsmannsutvalget og Domstolkommisjonen har vurdert bruk av åremål for domstolledere.

Domstolkommisjonen la til grunn at det ikke er konstitusjonelle hindre for å tillegge domstollederoppgaver på åremål, gitt at vedkommende er fast utnevnt som dommer. Flertallet i Domstolkommisjonen landet, etter en samlet vurdering av ulike hensyn, på å ikke anbefale åremål. Flertallet la blant annet vekt på at

- det kan være en utfordring for en domstolleder på åremål å fatte nødvendige, men upopulære avgjørelser, særlig dersom lederen senere skal gå tilbake til en ordinær dommerstilling ved samme domstol.
- lederfunksjonen og lederopp gavene kan bli så omfattende at det blir lite tid å utøve dommergjerningen samtidig, og at det derfor blir vanskelig å gå tilbake til en ordinær dommerstilling.
- en slik ordning kan gjøre det vanskelig å ha en karriere som domstolleder.
- det særlig ved mindre domstoler kan være en utfordring at det ikke er ledige dommerstillinger ved åremålets utløp.

Mindretallet i Domstolkommisjonen endte med å anbefale åremål for domstollederstillinger. De la særlig vekt på at åremål

- gir mulighet til å gjøre noe med svak ledelse.
- vil innebære økt konsentrasjon om lederopp gaver.

Mindretallet mente at det kun bør åpnes for én åremålsperiode, og at det ikke skal være adgang til forlengelse, men at det kan gis adgang til å søke nytt åremål ved en annen domstol. Embetsmannsutvalget støtter vurderingene som mindretallet i Domstolkommisjonen kom til, og foreslår at åremålsperioden settes til ti år.

I høringssvaret til NOU 2020:11 ga Domstoladministrasjonen støtte til flertallets vurderinger og anbefaling. For ordens skyld inntas hele punkt 7.4 i vårt høringssvar:

7.4 Domstolledere på åremål

Domstolledere utnevnes i dag som uavsettelige embetsmenn, også i sin lederfunksjon. Kommisjonen legger til grunn at det ikke er konstitusjonelle hindre for å tillegge domstollederopp gaver på åremål, gitt at vedkommende er fast utnevnt som dommer. Det ivaretar hensynet til domstolene og den dømmende uavhengighet. Mothensynene er imidlertid at midlertidige ledere lettere kan fjernes, og terskelen for å ta upopulære avgjørelser kan bli høyere om man etter åremålets utløp skal returnere til kollegiet som ordinær dommer. Dersom det ikke skal være adgang til mer enn en åremålsperiode, vil

det begrense muligheten til over tid å ha domstolledelse som karriereveg. Det kan virke rekrutteringsdempende.

Domstoladministrasjonen støtter flertallet i kommisjonen som ikke vil anbefale å innføre domstollederstillinger på åremål.

I 2012 utredet Domstoladministrasjonen spørsmålet om åremål for domstollederstillinger. Dette møtte stor motstand i domstolene, og Domstoladministrasjonen gikk derfor ikke videre med forslaget.

Domstoladministrasjonen opprettholder sin støtte til flertallet i Domstolkommisjonen og begrunner dette med de mothensyn som gjør seg gjeldende og som Domstolkommisjonens flertall har vist til i NOU 2020:11 punkt 12.8.

Det ligger til Justisdepartementet å følge opp Domstolkommisjonens utredning. Spørsmålet om bruk av åremål for domstolledere bør derfor inngå i Justisdepartementets helhetlige oppfølging av kommisjonens utredning.

4. Statens lønnsplikt ved langvarig sykdom

Statsansatte som rammes av sykdom vil normalt ha krav på full lønn under sykefraværet, i til sammen 52 uker medregnet arbeidsgiverperioden. Dersom arbeidstakeren fortsatt er syk etter at sykelønnsperioden er utløpt, kan lønnen stoppes. Arbeidstaker kan da søke om arbeidsavklaringspenger. Ytelsen etter denne ordningen har beløpsbegrensning, som innebærer et ikke ubetydelig inntektsbortfall for arbeidstakere med høyere lønn.

Også embetsmenn har de samme rettigheter til lønn under sykdom, men det er reist spørsmål ved om det er i tråd med prinsippet om embetsmenns uavhengighet at lønnen skal kunne stanses i tilfeller hvor en embetsmann ikke kan utføre tjenesten som følge av forhold vedkommende selv ikke rår over. Dette særlig sett i sammenheng med at erstatningsytelsen (eksempelvis arbeidsavklaringspenger) er av klart lavere verdi enn embetslønnen.

Embetsmannsutvalget drøfter problemstillingen, og anbefaler at embetsmenns lønn kan stanses ved fortsatt sykdom etter at sykepengeperioden er utløpt. Dette begrunnes med at reglene som gjelder statsansatte synes å balansere hensynet til arbeidstakeren og arbeidsgiveren på en hensiktsmessig måte, og gjelder alle lønnsnivå i staten. Utvalget er av den oppfatning at hensynet til embetsmenns uavhengighet ikke taler mot at reglene som gjelder statsansatte, også skal gjelde dem.

Domstoladministrasjonen ser gode argumenter for Embetsmannsutvalgets løsning og de rimelighetsbetraktninger som ligger i at lønn stanses når en embetsmann ikke er i stand til å utføre de plikter som ligger til embetet. En slik rimelighetsvurdering må imidlertid måles mot det særlige vern som er gitt uavsettelige embetsmenn, og da særlig dommere som representanter for den dømmende makt. De særlige forhold som gjelder dommeres uavhengighet synes ikke tilstrekkelig utredet, og Domstoladministrasjonen ber departementet foreta en nærmere vurdering av dette.

5. Avskjed i nåde

Når en embetsmann fratrer sitt embete kalles det «avskjed». Dersom en embetsmann skal beholde tittel og rang etter at vedkommende har fratrudd embetet, kalles det «avskjed i nåde», jf. Grl. § 23. Embetsdommere gis alltid avskjed i nåde når de fratrer som følge av oppnådd

pensjonsalder, herunder dommere som førtidspensjonerer seg. Dommere som fratrer embetet for å gå over i annen stilling gis kun «avskjed».

Embetsmannsutvalget har foreslått å endre Grl. § 23, slik at ordningen med avskjed i nåde ikke videreføres. Bakgrunnen for forslaget er ikke begrunnet på annen måte enn at ordningen ikke bør videreføres i en revidert og mer tidsriktig embetsordning.

Domstoladministrasjonen har ikke noen sterk formening om hvorvidt det fremdeles skal være anledning til å gi «avskjed i nåde» til dommere som fratrer ved pensjonsalder. «Avskjed i nåde» anses å ha liten praktisk betydning i dagens samfunn, og forslaget fremstår derfor ikke spesielt kontroversielt.

Med hilsen

Cecilie Østensen Berglund
styreleder

Sven Marius Urke
direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Kopi til

Justis- og
beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep.

0030

OSLO