

Forslag til lovendring for å øke den generelle aldersgrensen i staten fra 70 til 72 år

Domstoladministrasjonens høringsuttalelse.

Det vises til høringsnotat datert 3. desember 2020.

1) Aldersgrensen for dommere

Mange av de hensyn som taler for en utvidelse av aldersgrensen i staten generelt gjør seg tilsvarende gjeldene for dommere. Dette gjelder både hensyn som kan gjøre det økonomisk fordelaktig for den enkelte dommer å arbeide etter fylte 70 år, og hensyn som tilsier at flere bør stå i arbeid lengre for å sikre samfunnets fremtidige økonomiske bærekraft.

Gjennomsnittsalder for de dommerne som har pensjonert seg siden 2010 er ca. 67 år, både for dommere i de alminnelige domstoler og jordskiftedommere. Tallene bygger på gjennomsnittsalder på de dommere som er utmeldt fra domstolenes lønssystem, og som var 62 år eller mer ved fratredelse. Dette tilsier at mange dommere i dag ikke er opptatt av å arbeide til de er 70 år for på den måten å opparbeide seg en bedre pensjon. Dette kan igjen tyde på at det – i alle fall på kort sikt – vil være relativt få dommere som vil ønske å stå i stillingen til de er 72 år. Gjennomførte og fremtidige endringer i pensjonssystemet, som gjør det mer krevende å oppnå full pensjon, kan likevel, på sikt, gjøre det mer interessant for den enkelte dommer å stå lengre i embetet.

For dommere er det likevel noen særlige hensyn som taler for at aldersgrensen ikke bør endres.

For det første har dommere betydelig makt kombinert med at de er helt uavhengige i sin embetsutøvelse. Det betyr at dommere, enten alene eller som del av en kollegial rett, avsier dommer som har stor betydning for den enkelte som blir berørt. For tilliten til avgjørelsen er det avgjørende at det rettsøkende publikum er trygge på at dommeren har sine kognitive kapasiteter i behold. Det kan tale for at aldersgrensen for dommere bør være lavere enn for statsansatte som inngår i et hierarkisk system hvor det er etablert interne kvalitets- sikringsmekanismer og hvor den individuelle maktutøvelsen er mer begrenset.

For det andre er det begrensede muligheter for å tilrettelegge dommerarbeidet i forhold til individuelle behov grunnet alder. Det er for eksempel ikke slik at eldre dommere kan bruke lengre tid på saksforberedelsen og hovedforhandlingene enn yngre dommere. Sakene skal gjennomføres innenfor normerte tidsfrister og lengre saksbehandlingstid vil kunne medføre økte omkostninger for de involverte partene.

For det tredje tilsier dommernes uavhengige stilling at man bør unngå å komme i situasjoner hvor det må gjøres individuelle vurderinger av dommernes kognitive status. Å gjøre slike vurderinger er dessuten vanskelig fordi man ikke kan gå inn i vurderinger av de rettsavgjørelser som den aktuelle dommer har avsagt. Disse kan i prinsippet bare overprøves ved anke. En økning av aldersgrensen for dommere vil øke muligheten for at man oftere kommer opp i denne type problemstillinger.

For det fjerde er dommere uavsettelige embetsmenn som bare kan avskjediges ved dom. Det skal svært mye til for at en dommer skal kunne avskjediges grunnet alderssvekkelse og prosessen vil være belastende både for den dommeren det gjelder og for arbeidsgiver. Dette

kan medføre at man i tvilstilfeller unnlater å reise avskjedssak selv om hensynet til det rettssøkende publikum taler for at sak reises.

Domstoladministrasjonen viser også til at Danmark, som opphevet den generelle aldersgrensen på 70 år for statsansatte i 2016, valgte å opprettholde aldersgrensen på 70 år for dommere.

Domstolkommisjonen, som i delrapport II anbefaler at aldersgrensen for dommere skal reguleres i Grunnloven, uttaler følgende om pensjonsalderen for dommere:

«Kommisjonen ser ikke bort fra at det kan bli aktuelt å øke aldersgrensen i offentlig sektor generelt. Ved utformingen av en grunnlovsbestemmelse har kommisjonen likevel valgt å ta utgangspunkt i dagens aldersgrense på 70 år. Dommeres uavhengighet i den dømmende virksomheten innebærer at det vanskelig lar seg gjøre å foreta individuelle vurderinger av om dommere bør fortsette utover en viss alder. Videre må det tas hensyn til at den enkelte dommer utøver stor makt. Der dommeren ikke lenger er i stand til å fylle dommerrollen, er avskjed den eneste muligheten om dommeren ikke frivillig fratrer sitt embete. På denne bakgrunn vil kommisjonen anbefale at aldersgrensen fastsettes til 70 år.»

Konklusjon: Etter en samlet vurdering er Domstoladministrasjonen av den oppfatning at aldersgrensen for dommere ikke bør endres.

2) Muligheten til å fortsette i stillingen ut over aldersgrensen

Hensynet til dommernes uavhengige stilling tilsier at det ikke bør være mulig å foreta en individuell vurdering av om bestemte dommere skal kunne arbeide ut over den fastsatte aldersgrensen.

For det første vil det være vanskelig å etablere objektive kriterier for en slik vurdering, og i den utstrekning skjønnsmessige betraktninger legges til grunn, vil en adgang til å utsette pensjonsalderen etter en individuell vurdering kunne misbrukes.

For det andre kan det stilles spørsmål ved hvem som i tilfelle skulle foreta denne vurderingen. Skulle det være Innstillingsrådet for dommere, departementet, domstolleder (for dommeren) eller Domstoladministrasjonen?

For dommere er det vanskelig å tenke seg at en avgjørelse om å kunne fortsette i stillingen kan bli tatt uten av domstolleder uttaler seg, uansett hvem som tar avgjørelsen. Dette vil foranledige en vurdering av ulike sider ved dommerens egnethet som vil bryte med prinsippet om dommerens uavhengige/autonome stilling vis-a-vis domstolleder.

Dagens ordning hvor den utøvende makt har myndighet til å bestemme om en dommer skal kunne fortsette i stillingen ut over aldersgrensen utfordrer prinsippet om maktfordelingen mellom statsmaktene og domstolenes uavhengighet.

Den forrige Domstolkommisjonen foreslo i sin utredning «Domstolene i samfunnet» jf. NOU 1999:19 at adgang til forlengelse etter aldersgrenseloven § 3 ikke skulle gjelde for dommere, jf. pkt. 8.4.4.6. Kommisjonen skriver:

«I tillegg til ordningen med ekstraordinære dommere, har man i dag en annen ordning for arbeid utover pensjonsalderen, som beskrevet foran i punkt 8.2.4, nemlig den gjennomgående ordning i staten med tjeneste i stilling utover aldersgrense etter aldersgrenseloven for

offentlige tjenestemenn. Ordningen har vært omtrent ubenyttet av dommere i mange år, og det indikerer at behovet for slik tjeneste ikke oppfattes som stort verken av dommere eller Domstoladministrasjonen. Ordningen har klare prinsipielle betenkeligheter fordi arbeidsgiver inntil fire ganger kan måtte ta stilling til forlengelsesspørsmålet ved å foreta en skjønnsmessig vurdering av om vedkommende har tilstrekkelig åndelig og fysisk kraft tilbake til at hun eller han er kvalifisert til dommerarbeid. Første forlengelse kan finne sted etter to års tjeneste etter aldersgrense og deretter kan ettårs forlengelser finne sted inntil tre ganger. Beslutningen om forlengelse skal riktignok tas av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og ikke Justisdepartementet. Men det sistnevnte departementet vil i slike saker naturlig bli trukket inn før avgjørelse tas, fordi det normalt vil være fagdepartementet som fremmer søknaden for Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Kommisjonen foreslår avvikling også av denne ordningen med dommertjeneste for pensjonerte dommere. § 3 i aldersgrenseloven må endres slik at adgangen til forlenget tjeneste ikke gjelder for dommere.»

Domstoladministrasjonens slutter seg til denne argumentasjonen og anbefaler at ordningen avvikles for så vidt gjelder dommere.

3) Aldersgrensen for andre ansatte i domstolene

De særlige forhold som knytter seg til dommere gjelder ikke for de øvrige ansatte i domstolene og Domstoladministrasjonen. For disse gruppene mener Domstoladministrasjonen at en økning av aldersgrensen fra 70 til 72 år er uproblematisk og bør gjennomføres.