Håndbogsreol 2
ex. 2

DOMSTOLSUDVALGETS BETÆNKNING

BETÆNKNING NR. 1319

DOMSTOLSUDVALGETS
BETÆNKNING

ISBN 87-601-6456-5 betænkning
ISBN 87-601-6491-5 bilag
ISBN 87-601-6525 büag + betænkning

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel 1. Domstolsudvalgets nedsættelse, kommissorium, sammensætning og arbejde.

Side

1.1. Domstolsudvalgets kommissorium ... 13
1.2. Udvalgets sammensætning ... 16
1.3. Udvalgets arbejde ... 18

Kapitel 2. En kort oversigt over domstolenes struktur, organisation og opgaver m.v.

2.1. Retterne ... 21
2.1.1. Højesteret ... 21
2.1.2. Landsretterne ... 21
2.1.3. Sø- og Handelsretten i København ... 22
2.1.4. Byretterne ... 22
2.2. Den Særlige Klageret ... 23
2.3. Domstolenes opgaver ... 23
2.4. Dommerne ... 24
2.4.1. Udnævnelse ... 24
2.4.2. Uafhængighed ... 26
2.4.3. Konstitution ... 26
2.4.4. Rekruttering ... 27
2.4.5. Uddannelse ... 27
2.4.6. Lønninger ... 28
2.5. Dommeres adgang til bibeskæftigelse ... 29
2.6. Domstolenes bevillingsmæssige forhold og administration ... 30

Kapitel 3. Sammenfatning af udvalgets forslag og synspunkter.

3.1. Domstolenes bevillingsmæssige forhold og administrationen af domstolene. (Kapitel 4) ... 33

3.2.	Rekrutteringen af dommere og deres uddannelse. (Kapitel 5)	38
3.3.	Fremgangsmåden ved udnævnelse af dommere. (Kapitel 6)	41
3.4.	Konstitution af dommere. (Kapitel 7)	43
3.5.	Dommeres lønmæssige forhold. (Kapitel 8)	45
3.6.	Dommeres adgang til bibeskæftigelse. (Kapitel 9)	46

Kapitel 4. Domstolenes bevillingsmæssige forhold og administrationen af domstolene.

4.1.	Indledning	51
4.2.	Generelt om finanslovens system	51
4.3.	Tilblivelsen af finanslovforslag inden for Justitsministeriets område	52
4.3.1.	Budgetlægningen på domstolsområdet	53
4.4.	Ændringer i eksisterende bevillinger	54
4.4.1.	Ændringer på foranledning af Justitsministeriet	54
4.4.2.	Ændringer på foranledning af Finansministeriet	54
4.4.3.	Omfordeling af bevillinger til de enkelte budgetområder under Justitsministeriet	55
4.5.	Størrelsen af bevillingerne til domstolsvæsenet	55
4.6.	Administrationen af bevillingerne til retterne	56
4.6.1.	Anvendelsen af bevillingen til løn m.v.	56
4.6.2.	Anvendelsen af bevillingen til den øvrige drift	57
4.6.3.	Budgetmæssig styring af bevillingerne	57
4.6.4.	Forsøgsprojekt med uddelegering af bevillinger til embederne	58
4.7.	Domstolenes indflydelse på tildelingen og anvendelsen af bevillingerne til retsvæsenet	59
4.7.1.	Budgetudvalget	60
4.7.2.	Domstolenes Teknologiråd	60
4.7.3.	Domstolenes Teknologiudvalg	61
4.8.	Administrationsområder under Justitsministeriet	61
4.9.	Debatten om domstolenes bevillingsmæssige forhold og domstolenes administration	63
4.10.	Internationale principper for administration af domstolene	70
4.11.	Udenlandske ordninger	71
4.11.1.	Sverige	71
4.11.2.	Norge	76

4.11.3. Island ... 79
4.11.4. Tyskland ... 79
4.11.5. Holland ... 80
4.11.6. Frankrig ... 80
4.11.7. England m.v. ... 81
4.11.8. USA ... 81
4.12. Udvalgets overvejelser ... 82
4.12.1. Indledning ... 82
4.12.2. Domstolene som en selvfinansierende og selvadministrerende enhed ... 88
4.12.3. Domstolenes bevillinger og administration direkte under Folketinget? ... 89
4.12.4. Styrkelse af domstolenes stilling inden for rammerne af ministerialsystemet ... 92
4.12.4.1. Bestyrelsesmodeller inden for andre områder ... 93
4.12.4.2. Rådsmodeller inden for andre områder ... 96
4.12.4.3. Organisationsmodeller i relation til domstolsadministrationen .. 97
4.12.4.3.1. Udformningen af en bestyrelsesmodel i relation til domstolsadministrationen ... 98
4.12.4.3.2. Udformningen af en rådsmodel i relation til domstolsadministrationen ... 99
4.12.4.3.3. Udvalgets forslag til organisationsmodel for Domstolsstyrelsen ... 101
4.12.4.3.3.1. Opgaverne for Domstolsstyrelsens bestyrelse ... 104
4.12.4.3.3.2. Tildelingen af bevillinger til domstolene og til Domstolsstyrelsen ... 106
4.12.4.3.3.3. Sammensætningen af Domstolsstyrelsens bestyrelse ... 109
4.12.4.3.3.4. Bestyrelsesmedlemmernes funktionstid ... lll
4.12.4.3.3.5. Reaktionsmuligheder over for bestyrelsen ... 112
4.12.4.3.3.6. Sagsbehandlingsregler for Domstolsstyrelsen ... 114
4.12.5. Domstolenes ressortmæssige placering ... 114
4.12.6. Uddelegering af ansvaret for bevillinger til de enkelte dommerembeder ... 119
4.12.7. Terminologi ... 120

Kapitel 5. Rekrutteringen af dommere og deres uddannelse.

5.1. Indledning ... 121
5.2. Den juridiske kandidateksamen ... 121

5.3. Fremgangsmåden ved ansættelse af jurister som fuldmægtige inden for justitsvæsenet ... 122
5.4. Uddannelsen af dommerfuldmægtige ... 124
5.4.1. Den historiske baggrund for den nuværende uddannelse af dommerfuldmægtige ... 124
5.4.2. Grunduddannelsen for dommerfuldmægtige ... 128
5.4.3. Den fortsatte uddannelse af dommerfuldmægtige ... 131
5.4.4. Karrieren efter dommerfuldmægtiguddannelsens afslutning ... 133
5.4.5. Bedømmelsen af dommerfuldmægtiges og retsassessorers kvalifikationer i forbindelse med ansøgninger om forfremmelse ... 134
5.4.6. Afgangen af dommerfuldmægtige og retsassessorer til anden beskæftigelse ... 135
5.4.7. Efteruddannelse for domstolsjurister ... 136
5.5. Uddannelsen af jurister i Justitsministeriets departement ... 138
5.5.1. Tjenesten i Justitsministeriets departement ... 139
5.5.2. Sideløbende tjenesteordninger og udstationering ... 140
5.5.3. Personalebedømmelse af fuldmægtige i Justitsministeriet ... 141
5.5.4. Karrieren efter fuldmægtiguddannelsens afslutning ... 142
5.6. Uddannelsen af advokatfuldmægtige og advokater ... 142
5.6.1. Uddannelse på advokatkontoret ... 142
5.6.2. Advokatfuldmægtiguddannelsen ... 143
5.6.3. Indholdet af advokatfuldmægtiguddannelsen ... 143
5.6.4. Behandlingen af ansøgninger om advokatbeskikkelse ... 144
5.6.5. Reglerne om advokaters møderet for domstolene ... 145
5.6.6. Efteruddannelse af advokater ... 145
5.7. Uddannelsen af jurister ved politiet og anklagemyndigheden ... 146
5.8. Dommerkorpsets sammensætning ... 147
5.8.1. Retsplejelovens betingelser for udnævnelse til dommer ... 147
5.8.2. Hvor kommer dommerne fra? ... 148
5.8.3. Debatten om dommerrekruttering ... 151
5.9. Internationale principper for dommerudnævnelser ... 156
5.10. Dommeruddannelse og dommerrekruttering i andre lande ... 157
5.10.1. Lande, hvor rekrutteringen sker efter dommerkarrieremodellen ... 158
5.10.2. Lande, hvor rekrutteringen helt eller delvis sker på andet grundlag end dommerkarrieremodelien ... 165
5.11. Udvalgets overvejelser ... 171
5.11.1. Indledning ... 171
5.11.2. Opgaver og kvalifikationer ... 171

5.11.3.	Målsætninger for den fremtidige dommerrekruttering	176
5.11.4.	Lovfæstelse af målsætningen for den fremtidige dommerrekruttering	183
5.11.5.	Blandt hvilke jurister vil dommere kunne rekrutteres?	186
5.11.6.	Udnævnelsesalder og kønsfordeling	188
5.11.7.	Hvorledes opnås en bredere rekruttering?	188
5.11.7.1.	Udveksling af yngre advokater og advokatfuldmægtige med dommerfuldmægtige	190
5.11.7.2.	Advokater som konstituerede dommere	191
5.11.8.	Uddannelse og bedømmelse af dommeraspiranter i landsretterne	196
5.11.9.	Særligt om ansættelse og uddannelse af dommerfuldmægtige	201
5.11.9.1.	Bør den nuværende dommerfuldmægtigordning opretholdes?	202
5.11.9.2.	Ansættelsesproceduren for dommerfuldmægtige	212
5.11.9.3.	Bedømmelse af dommerfuldmægtiges og retsassessorers kvalifikationer	213
5.11.9.4.	Den praktiske uddannelse af dommerfuldmægtige og retsassessorer	215
5.11.10.	Teoretisk efteruddannelse af domstolsjurister	215

Kapitel 6. Fremgangsmåden ved udnævnelse af dommere.

6.1.	Den gældende ordning og dens baggrund	217
6.2.	Grundlaget for landsretternes indstilling ved en ledig byretsdommerstilling	219
6.3.	Grundlaget for landsretternes indstilling ved besættelse af stillinger som landsdommer	220
6.4.	Højesteret	221
6.5.	Offentlighed og partshøring ved stillingsbesættelse	221
6.6.	Den offentlige debat	223
6.7.	Internationale principper og udenlandske ordninger	228
6.7.1.	Norge	229
6.7.1.1.	Stillinger i byretterne og landsretterne	230
6.7.1.2.	Stillinger i Højesteret	232
6.7.2.	Sverige	232
6.7.2.1.	De højeste dommerstillinger	233
6.7.2.2.	De øvrige dommerstillinger	234
6.7.3.	Finland	235
6.7.4.	Island	236

6.7.5.	Holland	236
6.7.6.	Tyskland	237
6.7.6.1.	Dommere i delstaterne	237
6.7.6.2.	Dommere i forbundsstaten	238
6.7.6.3.	Betydningen af dommeres politiske tilhørsforhold	238
6.7.7.	England og Wales	239
6.7.8.	Frankrig	239
6.7.9.	USA	240
6.7.10.	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol	241
6.7.11.	EF-domstolen	242
6.8.	Udvalgets overvejelser	242
6.8.1.	Indledning	242
6.8.2.	Dommerudnævnelsesrådets kompetence	244
6.8.3.	Dommerudnævnelsesrådets sammensætning	249
6.8.3.1.	Hvem skal være medlemmer af rådet?	249
6.8.3.2.	Funktionstid	255
6.8.3.3.	Rådets sekretariat	256
6.8.4.	Dommerudnævnelsesrådets arbejdsgrundlag/arbejdsform	256
6.8.4.1.	Oplysninger om de enkelte stillinger	256
6.8.4.2.	Oplysninger om den enkelte ansøger	256
6.8.4.3.	Udtalelser fra domstolene	258
6.8.4.4.	Indhentelse af supplerende oplysninger	259
6.8.4.5.	Ansøgerlister	261
6.8.5.	Rådets indstillinger til ressortministeren	261
6.8.6.	Redegørelser for rådets virksomhed	262
6.8.7.	Annoncering af ledige dommerstillinger	262

Kapitel 7. Konstitution af dommere.

7.1.	Indledning	263
7.2.	Den grundlovssikrede beskyttelse af dommere	263
7.3.	Menneskerettighedskonventionens krav om uafhængighed og upartiskhed	264
7.4.	Højesterets kendelser af 18. april 1994 og af 8. marts 1995 om konstituerede dommere	265
7.5.	De gældende regler og deres baggrund	267
7.5.1.	Gældenderet	267
7.5.2.	Retsplejelovens § 17 a, stk. 1	268
7.5.3.	Retsplejelovens § 44	270

7.5.4.	Udviklingen i omfanget af konstitutioner	272
7.5.5.	Debatten om konstitutioner	273
7.5.5.1.	Den politiske debat siden 1849-grundloven	274
7.5.5.2.	Debatten om retskredsændringerne fra midten af 1950'erne til 1972	276
7.5.5.3.	Den juridiske debat	279
7.6.	Den gældende ordning med hensyn til afskedigelse og fastsættelse af ændret tjenestested for retsassessorer og dommerfuldmægtige	281
7.6.1.	Generelt om uansøgt afskedigelse af retsassessorer og dommerfuldmægtige	282
7.6.2.	Generelt om uansøgte ændringer af tjenestested for retsassessorer og dommerfuldmægtige	282
7.6.3.	Særligt om uansøgt afskedigelse og ændring af tjenestested for retsassessorer	283
7.6.3.1.	Afskedigelse	283
7.6.3.2.	Ændring af tjenestested	284
7.6.4.	Særligt om uansøgt afskedigelse og ændringer af tjenstested for dommerfuldmægtige	284
7.6.4.1.	Afskedigelse	284
7.6.4.2.	Ændring af tjenestested	285
7.6.5.	Konstituerede dommere	285
7.7.	Gældende konstitutionspraksis	285
7.7.1.	Bemyndigelser til dommerfuldmægtige og retsassessorer til behandling af foged-, skifte- og notarialforretninger	285
7.7.2.	Faste konstitutioner til dommerfuldmægtige og retsassessorer til at behandle civile retssager og straffesager	286
7.7.2.1.	Retningslinier	286
7.7.2.2.	Fast konstitution til grundlovsforhør	287
7.7.2.3.	Omfanget af faste konstitutioner	287
7.7.3.	Uddannelseskonstitutioner i landsretterne	288
7.7.4.	Universitetskonstitutioner i landsretterne	289
7.7.5.	Konstitutioner ved den faste dommers forfald eller embedsledighed	289
7.7.6.	Rejsedommere	290
7.8.	Udenlandske ordninger	290
7.9.	Udvalgets overvejelser	296
7.9.1.	Indledning	296

7.9.2.	Ikke-udnævnte dommeres beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse (Ansættelsesværn)	298
7.9.2.1.	Ansættelsesområde og ansættelsesmyndighed	299
7.9.2.2.	Beskyttelse mod afskedigelse og ændring af tjenestested	299
7.9.2.2.1.	Beskyttelse mod afskedigelse	300
7.9.2.2.2.	Beskyttelse mod uansøgt ændring af tjenestested	302
7.9.2.2.3.	Disciplinærforfølgning	304
7.9.3.	Forholdet mellem udnævnte og konstituerede dommere i byretterne	305
7.9.4.	Sagsfordelingen mellem dommere og andre jurister i byretterne	308
7.9.4.1.	Kompetencen til at bestemme rammerne for sagsfordelingen ...	308
7.9.4.2.	Ophævelse afsondringen mellem skiftesager, fogedsager m.v. og "egentlige" retssager (straffesager og civile sager)	309
7.9.4.3.	Retningslinier	310
7.9.5.	Konstitutioner i landsretterne	311
7.9.6.	Konstitutioner ved dommerens forfald eller ved embedsledighed	313

Kapitel 8. Dommeres lønmæssige forhold

8.1.	Indledning	317
8.1.1.	Statens aftaleforhandlinger	317
8.1.2.	Hovedaftalen for tjenestemænd	318
8.1.3.	Generelt om løn til tjenestemænd	318
8.2.	Individuelle lønelementer	319
8.3.	Aftaler om løn til dommere	321
8.4.	Dommerlønningernes størrelse	321
8.5.	Advokaters indtægts- og pensionsforhold	326
8.6.	Debat	327
8.7.	Udland	332
8.8.	Udvalgets overvejelser	333
8.8.1.	Bør aftalesystemet erstattes af en dommerlønningslov?	334
8.8.1.1.	De individuelle lønelementers betydning ved løndannelsen	335
8.8.1.2.	Etablering af et dommerlønudvalg	336
8.8.2.	Lønnens størrelse og betydning for rekrutteringen til domstolene	338
8.8.3.	Lønniveauet for dommere i Højesteret, landsretterne og byretterne	339

Kapitel 9. Dommeres adgang til bibeskæftigelse.

9.1.	Indledning	343
9.2.	Forskellige typer af bierhverv	343
9.2.1.	Offentlig bibeskæftigelse	344
9.2.1.1.	Særlige domstole	344
9.2.1.2.	Administrative råd og nævn	345
9.2.1.3.	Lovforberedende råd m.v.	348
9.2.2.	Privat bibeskæftigelse	348
9.2.2.1.	Voldgiftssager	348
9.2.2.1.1.	Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed	348
9.2.2.1.2.	Faglig voldgift	349
9.2.2.1.3.	Private voldgiftssager	349
9.2.2.2.	Private klagenævn	350
9.3.	Regler om bibeskæftigelse	351
9.4.	Omfanget af dommeres bibeskæftigelse	352
9.4.1.	Offentlige nævn og råd	352
9.4.2.	Voldgiftssager	353
9.4.3.	1991-undersøgelsen	353
9.4.4.	Udviklingen	355
9.5.	Honorering af bibeskæftigelse	356
9.5.1.	Regler om honorering for offentlig bibeskæftigelse	356
9.5.2.	Størrelsen af honorarer ved offentlig bibeskæftigelse	358
9.5.3.	Regler om honorering af privat bibeskæftigelse	358
9.5.4.	Størrelsen af honorarer ved privat bibeskæftigelse	358
9.5.5.	Dommernes samlede indtægter ved offentlig og privat bibeskæftigelse	359
9.6.	Beretningen fra 1991 om dommeres bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter	359
9.7.	Debatten om dommeres bibeskæftigelse	363
9.8.	Udenlandske ordninger	365
9.9.	Udvalgets overvejelser	372
9.9.1.	Baggrunden for dommernes bibeskæftigelse og omfanget heraf	372
9.9.2.	Arbejdstilrettelæggelsen ved landsretterne, Sø- og Handelsretten og Højesteret	376
9.9.3.	Er der behov for ændringer i det nuværende system?	379
9.9.3.1.	Forskellige former for bibeskæftigelse	382

9.9.3.1.1. Dommeres deltagelse i nævn og råd, hvis afgørelser kan indbringes for domstolene ... 382
9.9.3.1.2. Arbejdsretten og Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed ... 389
9.9.3.1.3. Private voldgifter ... 391
9.9.4. Udformningen af en tilladelses - og indberetningsordning ... 392
9.9.4.1. Tilladelsesordning m.v. ... 393
9.9.4.2. Indberetningsordning ... 394
9.9.5. Fastsættelse af en maksimumsgrænse for indtægter ved bibeskæftigelse ... 398

Kapitel 10. Økonomiske og administrative konsekvenser. ... 401

Kapitel 11. Udvalgets lovudkast med bemærkninger.

11.1. Udkast til lov om en domstolsstyrelse ... 405
11.2. Bemærkninger til udkast til lov om en domstolsstyrelse ... 407
11.3. Udkast til lov om ændring af retsplejeloven og tjenestemandsloven ... 414
11.4. Bemærkninger til udkast til lov om ændring af retsplejeloven og tjenestemandsloven ... 424

Kapitel 1. Domstolsudvalgets nedsættelse, kommissorium, sammensætning og arbejde.

1.1. Domstolsudvalgets kommissorium.

Domstolsudvalget blev nedsat den 11. marts 1993.

Udvalgets opgave er beskrevet således i kommissoriet af samme dato:

"Regeringen har besluttet at nedsætte et bredt sammensat udvalg med den opgave at gennemgå og vurdere en række spørgsmål vedrørende retsvæsenets forhold. Udvalget skal tilrettelægge sit arbejde, således at det kan være afsluttet ved udgangen af september 1994.

1. Rekruttering, uddannelse og udnævnelse af dommere.

Udvalgets hovedopgave angår rekruttering, uddannelse og udnævnelse af dommere. Udvalget skal på dette område navnlig overveje, hvilke krav der bør stilles til dommere med hensyn til uddannelse, erfaringsbaggrund, faglige kvalifikationer m.v. og på baggrund heraf vurdere, om der er behov for ændringer i den gældende lovregulering og praksis med henblik på at sikre en tilstrækkelig tilgang af bredt kvalificerede jurister til dommerhvervet. I givet fald anmodes udvalget om at fremlægge de forslag til ændringer, som findes hensigtsmæssige med det angivne sigte.

Udvalget bør bl.a. vurdere de nedenfor angivne spørgsmål:

1.1. Fremgangsmåden ved besættelser af dommerstillinger.

Efter den eksisterende ordning opslås ledige dommerstillinger af Justitsministeriet, og ansøgningerne sendes til Justitsministeriet.

De indkomne ansøgninger sendes af Justitsministeriet til udtalelse hos vedkommende landsretspræsident eller i Københavns Byret byrettens præsident samt til Højesterets præsident, hvorefter Justitsministeriet nedlægger forestilling over for Dronningen om, hvem der bør udnævnes i stillingen.

Udvalget anmodes om at vurdere, om der er behov for en ændret fremgangsmåde ved besættelsen af dommerstillinger. Udvalget bør i den forbindelse overveje, om der ved en større gennemsigtighed i beslutningsproceduren og ved en højere grad af klarlæggelse af kvalifikationskravene kan sikres en bredere tilgang af kvalificerede jurister til domstolene.

Udvalget kan i den forbindelse også vurdere hensigtsmæssigheden af og eventuelt fremkomme med forslag til ændring af den nuværende ordning, hvorefter selve kompetencen til at udnævne dommere og det parlamentariske ansvar herfor påhviler justitsministeren.

1.2. Dommeres baggrund.

De fleste dommere er enten uddannet som dommerfuldmægtig ved domstolene eller som fuld-

mægtig i Justitsministeriets departement. Et fåtal af dommere har en anden baggrund, f.eks. som advokat eller universitetslærer.

Reglerne om, hvilke egenskaber og krav en person skal besidde og opfylde for at kunne udnævnes som dommer, findes i retsplejelovens §§ 42, stk. 3, og 43.

Udvalget bør i forbindelse med en gennemgang af de nævnte bestemmelser i retsplejeloven vurdere, om de giver mulighed for at rekruttere dommere på et tilstrækkeligt bredt grundlag.

1.3. Dommeres uddannelse.

Udvalget bør overveje, hvorledes det sikres, at jurister får den bedst mulige uddannelse og baggrund med henblik på at tilvejebringe de fornødne kvalifikationer for senere udnævnelse af dommere.

I den forbindelse bør det vurderes, om der er behov for at kunne foretage konstitution som dommer i større omfang end fastsat i retsplejelovens § 1043, stk. 2.

2. Dommeres lønmæssige forhold og adgang til bierhverv.

Udvalget bør endvidere overveje dommeres lønmæssige forhold og adgang til bibeskæftigelse ved siden af dommerstillingen.

Spørgsmålet om dommeres lønforhold kan bl.a. vurderes i tilknytning til de ovennævnte spørgsmål vedrørende rekruttering af bredt kvalificerede jurister til dommerhvervet.

Herudover kan der i forbindelse med dommeres lønforhold være grund til at være opmærksom på de principielle spørgsmål, der kan opstå, såfremt løndannelsen fortsat præges af mere individuelle lønelementer, der i sagens natur ikke kan tillægges de enkelte dommere.

Debatten om domstolenes forhold har også omfattet dommeres adgang til bibeskæftigelse.

Regeringen finder det på den baggrund rigtigst, at dette spørgsmål nu tages op til en mere samlet vurdering, og at spørgsmålet belyses og vurderes såvel ud fra principielle synspunkter som ud fra praktiske behov. Gennemgangen og vurderingen bør omfatte bibeskæftigelse af såvel offentlig som privat karakter. Udvalget bør samtidig være opmærksom på de undersøgelser, som Rigsrevisionen og Justitsministeriet har gennemført i 1990 og 1991 om dommeres bibeskæftigelse.

3. Domstolenes bevillingsmæssige forhold.

Udvalget bør endelig overveje domstolenes bevillingsmæssige forhold.

Bevillingerne til at dække domstolenes driftsudgifter gives på de årlige bevillingslove.

Ca. 80 % af driftsudgifterne vedrører løn. Af den resterende bevilling anvendes knap 1/3 til betaling af udgifter, hvis størrelse mere eller mindre afhænger af, hvor mange sager domstolene behandler. Det kan derfor være nødvendigt løbende at ændre allerede tildelte bevillinger. Også generelle statslige besparelseskrav kan føre til sådanne ændringer.

Udvalget bør bl.a. overveje, om der er behov for at gennemføre en særlig bevillingsordning for domstolene, herunder en ordning der begrænser eller ophæver muligheden for at ændre allerede tildelte bevillinger uden Folketingets medvirken.

Udvalget bør ligeledes vurdere, om der er behov for at sikre domstolene en mere samlet og di-

rekte indflydelse på anvendelsen af retsvæsenets bevillinger, herunder om der er behov for i videre omfang at uddelegere ansvaret for bevillinger til de enkelte dommerembeder.

Udvalget kan yderligere overveje, om der er anledning til at ændre den gældende ordning, hvorefter ansvaret for overholdelse af bevillingsmæssige regler og anvendelse af tildelte bevillinger påhviler justitsministeren."

Udvalget blev ved skrivelse af 20. april 1994 fra Justitsministeriet anmodet om at udskille emnet konstituerede dommere til særskilt behandling med henblik på at afgive en delbetænkning. I skrivelsen anførtes:

"Ved kendelse af 18. april 1994 har Højesteret blandt andet udtalt, at anvendelsen af konstituerede dommere generelt bør afklares gennem lovgivning.

Justitsministeriet er indstillet på i den kommende folketingssamling at fremsætte forslag til de nødvendige lovændringer med henblik på at fjerne den tvivl, der er rejst, om den bestående konstitutionspraksis er forenelig med Menneskerettighedskonventionen.

Justitsministeriet er bekendt med, at spørgsmålet om fuldmægtiges og assessorers bemyndigelse til at behandle retssager har været drøftet i Domstolsudvalget.

Justitsministeriet skal derfor anmode udvalget om at færdiggøre sine overvejelser vedrørende dette spørgsmål inden for en sådan tidsramme, at de vil kunne danne grundlag for lovgivningsinitiativer i efteråret.

Såfremt udvalget ikke kan afslutte sit arbejde inden for denne tidsramme, skal Justitsministeriet i stedet anmode om, at der afgives en delbetænkning vedrørende de lovgivningsspørgsmål, der rejses i kendelsen."

Udvalget drøftede herefter på 3 møder anvendelsen af konstituerede dommere. Drøftelserne mundede ud i, at udvalgets formand i et brev af 1. september 1994 skrev følgende til justitsministeren:

"Ved skrivelse af 20. april 1994 anmodede Justitsministeriet Domstolsudvalget om at afgive en delbetænkning vedrørende anvendelse af konstituerede dommere med henblik på iværksættelse af lovgivningsinitiativer i efteråret 1994.

Baggrunden herfor var den tvivl, som ved Højesterets kendelse af 18. april 1994 er rejst om, hvorvidt den bestående konstitutionsordning er forenelig med Den europæiske Menneskerettighedskonvention. I kendelsen giver Højesteret udtryk for, at en generel afklaring af dette spørgsmål bør ske gennem lovgivning.

Udvalget har herefter på 3 møder drøftet den nævnte problemstilling. Drøftelserne har vist, at en særskilt løsning vel ikke er udelukket, men at der er en sådan sammenhæng mellem spørgsmålet om tilvejebringelse af en ordning, som må antages at opfylde konventionens krav, og de øvrige emner, som udvalget ifølge sit kommissorium skal behandle, at det vil være rigtigst, at udvalgets overvejelser og forslag om det nævnte spørgsmål fremlægges samtidig med, at udvalget afgiver en samlet betænkning, der dækker hele kommissoriet. Dette havde jeg lejlighed til at redegøre for under vores møde den 30. august 1994, og jeg bekræfter hermed, at De på mødet erklærede Dem indforstået med, at udvalget under disse omstændigheder ikke afgiver delbetænkning om konstitutionsproblematikken, men medtager denne problematik i den samlede betænkning, som forventes afgivet senest i efteråret 1995."

1.2. Udvalgets sammensætning.

Om udvalgets sammensætning er i kommissoriet anført følgende:

"Udvalget vil bestå af følgende:
Højesteretspræsident (formand)
Præsidenten for Østre Landsret
Præsidenten for Vestre Landsret
Præsidenten for Københavns Byret
2 medlemmer efter indstilling fra det juridiske fakultet ved Københavns Universitet
2 medlemmer efter indstilling fra det samfundsvidenskabelige fakultet ved Aarhus Universitet
2 advokater efter indstilling fra Advokatrådet
1 dommer efter indstilling fra Den Danske Dommerforening
1 dommerfuldmægtig efter indstilling fra Dommerfuldmægtigforeningen
Retspræsident Ole Due, EF-Domstolen
Præsident for Den europæiske Menneskerettighedskommission, professor, dr. jur. Carl Aage Nørgaard
2 repræsentanter for Justitsministeriet"

Udvalgets sammensætning har ved betænkningens afgivelse været følgende:

Formand:

Højesteretspræsident Niels Pontoppidan.

Medlemmer:

Professor, dr. jur. Ellen Margrethe Basse, Aarhus Universitet

Dommerfuldmægtig Mette Bøcher, Dommerfuldmægtigforeningen

Landsretspræsident Bjarne Christensen, Vestre Landsret

Fhv. præsident for De Europæiske Fællesskabers Domstol Ole Due

Advokat Niels Fisch-Thomsen, Advokatrådet

Professor, dr. jur. Halfdan Krag Jespersen, Aarhus Universitet

Byretspræsident Claus Larsen, Københavns Byret

Departementschef Michael Lunn, Justitsministeriet

Afdelingschef Dorrit Sylvest Nielsen, Justitsministeriet

Fhv. præsident for Den Europæiske Menneskerettighedskommission, professor, dr. jur. Carl Aage Nørgaard,

Dommer Lars Ryhave, Den Danske Dommerforening

Professor, dr. jur. Eva Smith, Københavns Universitet

Advokat Jon Stokholm, Advokatrådet

Professor, dr. jur. Henrik Zahle, Københavns Universitet

Landsretspræsident Sven Ziegler, Østre Landsret

Daværende administrerende dommer Claus Larsen udtrådte den 1. september 1993 af udvalget

som repræsentant for Den Danske Dommerforening, men indtrådte samtidig som nyudnævnt præsident for Københavns Byret. Samtidig udtrådte forhenværende præsident for Københavns Byret N. C. Bitsch af udvalget. Som ny repræsentant for Dommerforeningen indtrådte dommer Lars Ry have, Retten i Nyborg.

Efter at daværende landsretspræsident Peer Lorenzen den 1. marts 1994 tiltrådte en stilling som højesteretsdommer, blev han pr. samme dato afløst som medlem af udvalget af Bjarne Christensen i egenskab af ny præsident for Vestre Landsret.

Den 1. oktober 1994 indtrådte landsdommer Sven Ziegler, der med virkning fra den 1. januar 1995 udnævntes til præsident for Østre Landsret, som medlem af udvalget i stedet for landsretspræsident Kurt Haulrig.

Efter at advokat Dorthe Horstmann efter ansøgning var udtrådt af udvalget, blev hun den 1. marts 1996 afløst af advokat Jon Stokholm som den ene af Advokatrådets repræsentanter i udvalget.

Finansministeriet har været repræsenteret på flere af udvalgets møder. I møderne har deltaget forhandlingsdirektør Finn Hoffmann, budgetchef Mogens Pedersen, kontorchef Carl Erik Johansen eller chefkonsulent H. Reinholdt Pedersen.

Udvalgets sekretariat har ved betænkningens afgivelse bestået af fuldmægtig Marie Louise Klenow, Justitsministeriet, dommer Birgitte Holmberg Pedersen, Københavns Byret, og sekretariatsleder Gitte Rubæk Pedersen, Justitsministeriet.

Indtil den 1. februar 1995 fungerede sekretariatsleder Marianne Samuelsson som sekretær for udvalget. Marianne Samuelsson blev den 1. februar 1995 udnævnt til kontorchef, på hvilket tidspunkt sekretariatsleder Gitte Rubæk Pedersen tiltrådte som sekretær for udvalget.

Indtil den 1. marts 1995 fungerede dommer Henrik Rothe som sekretær for udvalget. Henrik Rothe blev den 1. februar 1995 ansat som generalsekretær i Advokatsamfundet, på hvilket tidspunkt dommer Birgitte Holmberg Pedersen tiltrådte som sekretær.

Den 1. december 1995 tiltrådte fuldmægtig Marie Louise Klenow som sekretær for udvalget i stedet for fuldmægtig Ole Dybdahl, Justitsministeriet, der den 1. januar 1996 tiltrådte en stilling som sekretariatschef for Procesbevillingsnævnet.

Tekstbehandlingsopgaverne ved betænkningens udarbejdelse er varetaget af overassistent Jane

Frisk.

EDBsystemkonsulent Leif E. Nielsen, Østre Landsret, har varetaget udarbejdelsen af statistik og grafer på baggrund af Domstolsudvalgets spørgeskemaundersøgelse vedrørende dommerkarrierer.

1.3. Udvalgets arbejde.

Overvejelser om ændringer inden for domstolsvæsenet pågår i en række lande. Således har såvel Norge som Sverige nedsat kommissioner, der blandt andet skal overveje domstolenes administration og struktur. Også i de nye demokratier mod øst vurderes, hvilke krav der må stilles til et velfungerende domstolssystem. Danmark er således ikke det eneste land, der har taget en række centrale spørgsmål om retsvæsenets forhold op til behandling.

Udvalget har som led i sit arbejde foretaget undersøgelser af ordningerne i en række andre lande for så vidt angår de spørgsmål, som er omfattet af udvalgets kommissorium. Udvalgets formand eller afdelingschef Dorrit Sylvest Nielsen har i den forbindelse med sekretariatet foretaget studierejser til Holland, Tyskland, Sverige, Norge og Frankrig i perioden september 1993 - januar 1994. Der ud over har udvalget ved skriftlige og telefoniske forespørgsler indhentet en række oplysninger om ordningerne i andre lande.

Den 6. januar 1994 orienterede den britiske advokat John Toulmin, Q.C., der indtil årsskiftet 1993/1994 var formand for the Council of the Bars and Law Societies of the European Community, ved et besøg i Danmark udvalget om det britiske retsvæsen.

På et udvalgsmøde den 25. januar 1996 redegjorde generaldirektør Bertil Hübinette og nogle medarbejdere fra det svenske Domstolsverk endvidere for administrationen af de svenske domstole.

De tilvejebragte oplysninger om ordningerne og retstilstanden i andre lande indgår i den beskrivende del i de forskellige kapitler i betænkningen.

Udvalget har endvidere gennemført to spørgeskemaundersøgelser.

Med henblik på at klarlægge den uddannelsesmæssige baggrund for landets dommere udsendte Domstolsudvalget i sommeren 1993 spørgeskemaer til samtlige landets dommere, der blev anmodet om at indsende oplysninger om deres forskellige hovedstillinger og bibeskæftigelser inden udnævnelsen til dommer. Besvarelserne af spørgeskemaerne indgår i kapitel 5 om re-

krutteringen af dommere og deres uddannelse. Der henvises endvidere til bilagshæftet til betænkningen, hvor spørgeskemaet og de statistikker, der er udarbejdet på grundlag af besvarelserne af spørgeskemaet, er optaget som bilag.

Til belysning af omfanget af ikke-udnævnte dommeres udøvelse af retsarbejde udsendte Domstolsudvalget i februar 1995 et skema til samtlige retter, hvorpå retterne blev anmodet om at registrere, hvorledes retsarbejdet var fordelt mellem udnævnte og ikke-udnævnte dommere i perioden 1. marts - 30. juni 1995. Resultatet af denne undersøgelse fremgår af kapitel 7 om konstitution af dommere og af bilag 6.

Udvalget har afholdt 34 møder.

En udgave af kapitlerne 1, 2 og 3 oversat til engelsk vil blive udarbejdet.

København, den 19. juni 1996

Niels Pontoppidan

(formand)

Mette Bøcher

Ole Due

Halfdan Krag Jespersen

Michael Lunn

Carl Aage Nørgaard

Eva Smith

Henrik Zahle

Ellen Margrethe Basse

Bjarne Christensen

Niels Fisch-Thomsen

Claus Larsen

Dorrit Sylvest Nielsen

Lars Ryhave

Jon Stokholm

Sven Ziegler

Marie Louise Klenow

Birgitte Holmberg Pedersen

Gitte Rubæk Pedersen

Kapitel 2. En kort oversigt over domstolenes struktur, organisation og opgaver m.v.

I betænkningens senere kapitler behandler udvalget spørgsmål om domstolenes bevillingsmæssige forhold og administration, om rekruttering, udnævnelse og konstitution af dommere, og om dommernes lønmæssige forhold og adgang til bibeskæftigelse.

I hvert af kapitlerne redegøres nærmere for de gældende forhold.

I dette kapitel gives derfor alene en kort samlet oversigt over domstolenes struktur, organisation og opgaver m.v.

2.1 Retterne.

De almindelige domstole er Højesteret, landsretterne og byretterne samt Sø- og Handelsretten i København.

2.1.1. Højesteret.

Højesteret er øverste domstol for hele riget. Højesteret er beliggende i København og består af en præsident og almindeligvis 14 andre højesteretsdommere, for tiden 17. Højesteret arbejder i 2 afdelinger. I sagernes behandling deltager for domssagernes vedkommende normalt 5 eller 7 dommere.

2.1.2. Landsretterne.

Der er 2 landsretter.

Østre Landsret er beliggende i København og består af en præsident og 51 andre landsdommere. Under Østre Landsret hører København og øernes amter samt Færøerne og Grønland.

Vestre Landsret er beliggende i Viborg og består af en præsident og 35 andre landsdommere. Amterne i Jylland hører under Vestre Landsret.

Landsretterne arbejder i afdelinger bestående af 3 dommere. I afgørelsen af sager ved landsretterne deltager, medmindre andet er bestemt, mindst 3 dommere. Uden for domsforhandlingen kan dog en enkelt dommer handle på rettens vegne. I nævningesager deltager 3 dommere og

12 nævninger i sagens behandling. I domsmandssager sammensættes retten af 3 dommere og 3 domsmænd. I visse sager tiltrædes retten af 2 sagkyndige, for eksempel i sager om tvangsfjernelse af børn.

2.1.3. Sø- og Handelsretten i København.

Sø- og Handelsretten i København består af en præsident, 2 vicepræsidenter, 1 dommer og et antal sagkyndige medlemmer. Retten behandler navnlig sager, i hvilke fagkundskab til sø- og handelsforhold skønnes at være af betydning samt konkursboer m.v. Retskredsen omfatter Storkøbenhavn.

2.1.4. Byretterne.

Danmark er inddelt i 82 retskredse. Dertil kommer Færøerne, der udgør 1 retskreds, og Grønland, der udgør 18 retskredse.

Københavns Byret består af en præsident og 41 andre dommere.

Retterne i nogle af de største byer uden for København - Århus, Odense, Ålborg og Roskilde - består af en præsident og henholdsvis 15, 10, 10 og 8 andre dommere.

I de derudover tættest befolkede retskredse er der 4 dommere i 1 retskreds, i 6 retskredse er der 3 dommere ved hvert embede og i 22 retskredse 2 dommere. Nogle af disse embeder er opdelt i civile og kriminelle retter med hver deres administration. I andre retskredse varetages administrationen af den dommer, der er udnævnt hertil.

1 de øvrige 48 retskredse er der 1 dommer.

2 af dommerne ved Københavns Byret, 1 af dommerne ved retten i Århus og 1 af dommerne ved retten i Ålborg er ansat som rejsedommere. Det indebærer, at vedkommende landsretspræsident kan beskikke en af disse dommere til i en periode af op til 2 år midlertidigt at gøre tjeneste som yderligere dommer ved en byret, når byrettens forhold tilsiger det, for eksempel som følge af lange sagsbehandlingstider eller i forbindelse med en særlig belastning på grund af en eller flere store sager.

Civile sager behandles almindeligvis af 1 dommer. Det samme gælder for behandlingen af straffesager, bortset fra domsmandssager, hvor retten tiltrædes af 2 domsmænd. I visse boligsager medvirker tillige 2 sagkyndige lægdommere.

I sø- og handelssager uden for København kan retten tiltrædes af 2 eller 4 sagkyndige. I handelssager bruges muligheden yderst sjældent.

2.2. Den Særlige Klageret.

En særlig domstol er Den Særlige Klageret. Den er beliggende i København og består af en højesteretsdommer, en landsdommer og en byretsdommer. Retten tiltrædes i sager om genoptagelse af straffesager og sager om udelukkelse af en forsvarer af to yderligere medlemmer, hvoraf den ene skal være i virksomhed som advokat og den anden være en universitetslærer i retsvidenskab eller en anden jurist med særlig videnskabelig uddannelse.

2.3. Domstolenes opgaver.

Byretterne behandler civile sager og straffesager i 1. instans samt fogedsager og skiftesager. Desuden er notarialforretninger og tinglysningsvæsenet henlagt til byretterne.

Landsretterne fungerer som appelinstanser for byretternes afgørelser og som 1. instans i en række sager.

Højesteret er appelret for landsretterne og for Sø- og Handelsretten i København, bortset fra de sager, der behandles i Sø- og Handelsrettens skifteafdeling.

De civile sager begynder i byretten, medmindre andet er bestemt i loven. Sager om prøvelse af afgørelser truffet af et ministerium eller en central statslig klageinstans, der har den øverste administrative kompetence til at træffe afgørelser i sager mellem det offentlige og private, begynder i landsretten som første instans. Byretten kan i en række tilfælde efter begæring af en part henvise en sag til behandling ved landsretten som første instans, herunder hvis sagen er af principiel karakter eller sagens udfald kan få væsentlig betydning for andre end parterne eller har særlig indgribende betydning for en part. Hvis sagen har en økonomisk værdi over 500.000 kr., skal byretten henvise sagen til behandling ved landsretten, hvis en af parterne begærer det.

Til domstolenes opgaver hører også sager om prøvelse af forvaltningens afgørelser og sager om prøvelse af loves grundlovsmæssighed. Dette hænger sammen med, at man i Danmark ikke har oprettet særlige forvaltnings- eller forfatningsdomstole.

I grundlovens § 63, stk. 2 er der hjemmel til ved lov at oprette forvaltningsdomstole, men lovgivningsmagten har indtil videre valgt ikke at benytte sig af denne adgang. I stedet har man

valgt et stærkt udbygget administrativt rekurssystem, der indebærer, at den sidste administrative rekursbehandling på en lang række områder foretages af kollegiale organer oftest benævnt nævn eller råd, men også undertiden "retter". Disse ordninger er ofte kombineret med regler, der indebærer, at tvister mellem borgerne og forvaltningen ikke kan indbringes for domstolene, før sagen har været behandlet i vedkommende organ. Lovgivningsmagten har ofte bestemt, at dommere skal være formænd for eller medlemmer af disse nævn og råd.

Straffesagerne behandles i 1. instans i byretterne eller Sø- og Handelsretten, medmindre der er tale om nævningesager. Byretterne tiltrædes som hovedregel af 2 domsmænd i sager, hvor tiltalte nægter sig skyldig, og hvor der bliver spørgsmål om højere straf end bøde, eller som i øvrigt skønnes at være af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse.

Ved landsretterne behandles i 1. instans de straffesager, hvor nævninge medvirker. Det drejer sig som udgangspunkt om sager, hvor der bliver spørgsmål om straf af fængsel i 4 år eller derover, og hvor tiltalte nægter sig skyldig, og om sager, hvor der bliver spørgsmål om dom til anbringelse i institution eller dom til forvaring. Landsretterne er endvidere appelret for byretternes afgørelser. Landsretten tiltrædes som hovedregel af 3 domsmænd i de sager, hvori der også har medvirket domsmænd i byretten, og i de sager, hvor der for landsretten opstår spørgsmål om højere straf end bøde, eller som i øvrigt skønnes at være af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse.

Ved Den Særlige Klageret behandles sager om disciplinær forfølgning af udnævnte og konstituerede dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige, sager om genoptagelse af en straffesag og kæremål vedrørende udelukkelse af en forsvarer.

2.4. Dommerne.

2.4.1. Udnævnelse.

Efter retsplejelovens § 42, stk. 3 kræver udnævnelse til dommer, at den pågældende har bestået juridisk embedseksamen, og er myndig, uberygtet og vederhæftig. Sidstnævnte tre krav udgår den 1. januar 1997, jf. lov nr. 389 af 14. juni 1995 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Ændringer som følge af værgemålsloven).

Til beskikkelse som højesteretsdommer kræves i reglen, at den pågældende i 3 år har været landsdommer, præsident eller vicepræsident i Sø- og Handelsretten, rigsadvokat eller advokat med møderet for Højesteret, departementschef eller universitetslærer i lovkyndighed, jf. rets-

plejelovens § 43, stk. 1. Før nogen kan beskikkes til højesteretsdommer, skal han først have godtgjort sin dygtighed til at have sæde i retten ved som prøve at votere først i mindst 4 sager, af hvilke mindst den ene skal være borgerlig, jf. § 43, stk. 2.

Til beskikkelse som landsdommer kræves i reglen, at den pågældende opfylder betingelserne for udnævnelse til højesteretsdommer eller i 3 år har været byretsdommer, politimester, statsadvokat, advokat med møderet for landsret eller ansat i centraladministrationen som fuldmægtig eller i højere stilling, jf. § 43, stk. 3.

Der er ikke herudover i retsplejeloven fastsat krav til byrets- og landsdommeres uddannelse eller forudgående virksomhed. Der er således ikke for byrets- og landsdommernes vedkommende et lovmæssigt krav om aflæggelse af prøve som betingelse for udnævnelse til dommer, men i praksis udnævnes ingen til byrets- eller landsdommer uden at have været bedømt som konstitueret dommer i en af landsretterne eller i Københavns Byret.

Dommerne udnævnes af Kongen efter indstilling fra justitsministeren. Det er således justitsministeren, der har kompetencen til og det parlamentariske ansvar for udnævnelse af dommere.

Efter fast praksis indhenter Justitsministeriet, før der sker besættelse af en dommerstilling, en udtalelse fra domstolene. Er der tale om en stilling som højesteretsdommer, afgives indstillingen af Højesteret. Ved besættelse af stillinger som lands- og byretsdommer afgives indstilling af vedkommende landsretspræsident. Indstillingen fremsendes gennem præsidenten for Højesteret. Ved stillinger i en præsidentledet byret indhentes tillige en indstilling fra vedkommende by retspræsident. Ifølge en mangeårig praksis følger Justitsministeriet retternes indstillinger.

Ved beskikkelse af medlemmerne af Den Særlige Klageret sker indstilling til justitsministeren fra henholdsvis Højesteret, landsretterne, Den danske Dommerforening og Advokatrådet. Medlemmerne beskikkes for en periode på 10 år uden mulighed for genbeskikkelse.

Af retsplejelovens § 52 fremgår, at ansættelse som dommerfuldmægtig kræver, at den pågældende har bestået juridisk embedseksamen og er myndig, uberygtet og vederhæftig. Sidstnævnte tre krav udgår den 1. januar 1997, jf. lov nr. 389 af 14. januar 1995 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Ændringer som følge af værgemålsloven). Dommerfuldmægtige ansættes af Justitsministeriet.

2.4.2. Uafhængighed.

Grundlovens § 64 sikrer dommerne mod indgreb i udøvelsen af den dømmende funktion (funktionel uafhængighed), og giver dommerne en særlig beskyttelse mod afsættelse og forflyttelse (personlig uafhængighed).

Ifølge artikel 6, stk. 1,1. pkt., i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse.

Dommere kan kun afsættes ved dom fra Den Særlige Klageret og kun i tilfælde af disciplinære forseelser af graverende karakter eller i tilfælde, hvor en dommer lider af vedvarende åndelig eller legemlig svaghed. Administrativ afsked og forflyttelse kan dog ske, hvor lovgivningsmagten træffer bestemmelse om en omordning af domstolene, ligesom der kan gennemføres administrativ afsked, hvor en dommer er fyldt 65 år under forudsætning af, at der ikke sker indtægtstab, indtil det tidspunkt, til hvilket han skulle være afskediget på grund af alder (70 år).

2.4.3. Konstitution.

Udgangspunktet er, at dømmende myndighed skal udøves af udnævnte dommere, der nyder den ovennævnte beskyttelse. Der er imidlertid lang tradition for, at domsmyndighed tillige udøves af retsassessorer og dommerfuldmægtige i henhold til konstitution i medfør af retsplejelovens § 17 a, stk. 1, 2. pkt., og § 44. De konstituerede dommere har som udnævnte dommere funktionel uafhængighed. Derimod gælder den foran nævnte beskyttelse mod afsked og forflyttelse ikke for dommerfuldmægtige og retsassessorer. De kan afskediges og forflyttes efter samme regler, som gælder for andre tjenestemænd og overenskomstansatte.

Til brug for udvalgets arbejde er der foretaget en undersøgelse af, i hvilket omfang konstitutioner til retsassessorer og dommerfuldmægtige blev udnyttet i byretterne i perioden 1. marts - 30. juni 1995. Ser man bort fra de præsidentledede embeder, hvor retten helt overvejende blev beklædt af udnævnte dommere, viser undersøgelsen, at retten ved de øvrige byretsembeder blev beklædt af dommerfuldmægtige og retsassessorer i ca. 40% af de civile sager og straffesagerne.

2.4.4. Rekruttering.

Der er for tiden 315 dommerstillinger, 11 faste konstitutionsstillinger, 125 retsassessorer, 5 justitssekretærer, 1 sekretariatschef og 171 dommerfuldmægtigstillinger.

Af en undersøgelse om dommeres baggrund, foretaget i november 1993 til brug for udvalgsarbejdet, fremgår, at 93 % af byretsdommerne uden for Københavns Byret tidligere har været ansat som dommerfuldmægtige i over 5 år, mens resten kommer fra andre ansættelser. Det fremgår videre, at 68% af dommerne i Københavns Byret tidligere har haft ansættelse i Justitsministeriets departement i over 5 år, 26% har tidligere været ansat som dommerfuldmægtig i over 5 år, mens 10% har haft ansættelse ved politi- og anklagemyndighed i over 5 år.

I Østre Landsret var der pr. 1. april 1996 ansat 50 dommere. Heraf har 35 en forudgående karriere i Justitsministeriet, mens hovedparten af de øvrige tidligere har gjort tjeneste som dommerfuldmægtige. 2 var forud for udnævnelsen advokater. I Vestre Landsret var der pr. 1. april 1996 ansat 32 dommere. Heraf har 14 tidligere gjort tjeneste i Justitsministeriet, og 15 har forinden udnævnelsen til landsdommer været ansat som dommerfuldmægtig/retsassessor, mens resten kommer fra anden juridsk virksomhed, heraf 2 advokater og 1 universitetslærer.

Pr. 1. april 1996 bestod Højesteret af 17 dommere, hvoraf 12 ved deres udnævnelse var landsdommere. Af de øvrige var en departementschef, en afdelingschef, en professor, en advokat og en rigsadvokat. 14 af dommerne har tidligere gjort tjeneste i Justitsministeriet.

Det fremgår af disse oplysninger, at næsten alle landets dommere forud for deres uddannelse har arbejdet som dommerfuldmægtige/retsassessorer eller i Justitsministeriet.

Om kønsfordelingen blandt dommere kan det oplyses, at ca. 1/4 af byretsdommerne og ca. 1/5 af landsdommerne er kvinder. Af Højesterets nuværende 17 dommere er 2 kvinder. Blandt de øvrige jurister, som er ansat ved domstolene, er ca. 1/2 af retsassessorerne og ca. 2/3 af dommerfuldmægtigene kvinder.

2.4.5. Uddannelse.

Dommerfuldmægtige gennemgår i de første 4 år af deres ansættelse en grunduddannelse, som navnlig tager sigte på en uddannelse inden for retsområderne tinglysning, fogedret og skifteret. Sideløbende med uddannelsen inden for de nævnte 3 retsområder foregår en gradvis oplæring i behandling af egentlige retssager. Under grunduddannelsen afholdes teoretiske kurser i de enkelte sagsområder, herunder i retsledelse og administration, svarende til det aktuelle uddannel-

sesniveau, som den enkelte fuldmægtig befinder sig på. For hver fuldmægtig udarbejdes der en uddannelsesplan, og hvert år afgives der en udtalelse til Justitsministeriet og vedkommende landsretspræsident om fuldmægtigens egnethed til fortsat ansættelse ved domstolene.

Efter grunduddannelsen gør fuldmægtigen tjeneste ved forskellige typer af embeder og har gennem turnusordninger mulighed for at uddanne sig uden for domstolene. Uddannelsesforløbet for dommerfuldmægtige afsluttes med tjeneste som konstitueret landsdommer, typisk i en periode på 9 måneder. Tjenesten afsluttes med en udtalelse fra vedkommende landsret om dommerfuldmægtigens egnethed til at blive dommer. Efter ca. 10-12 års ansættelse kan dommerfuldmægtige søge stilling som retsassessor ved en byret. En retsassessor fungerer ofte som leder af skifteretten eller en af embedets andre afdelinger og som souschef ved embedet. I øvrigt består retsassessorens arbejde i vidt omfang i behandling af retssager. Dommerfuldmægtige/retsassessorer, der er fundet egnet til at blive dommere, søger normalt en dommerstilling ved et byretsembede. I de senere år har en del af disse dog ikke kunnet opnå en dommerstilling, fordi antallet af ledige dommerstillinger har været mindre end antallet af egnede ansøgere.

De dommere, der tidligere har været ansat i Justitsministeriets departement, har der gennemgået en uddannelse, der tager sigte på en senere ansættelse som dommer eller ansættelse i en administrativ chefstilling. Efter ansættelse gør fuldmægtigen tjeneste i forskellige kontorer eller afdelinger i departementet. Denne uddannelse suppleres med en ca. 2-årig udstationering, tidligere som dommer- eller politifuldmægtig, nu som dommerfuldmægtig. Sideløbende med arbejdet i departementet har fuldmægtige deltidsarbejde i enheder inden for domstolene, politiet eller anklagemyndigheden, som medhjælper hos en statsadvokat og som konstitueret dommer ved en byret. Efter typisk 10-12 års ansættelse har en del fuldmægtige traditionelt søgt og opnået ansættelse som dommere i Københavns Byret, de fleste efter at have været konstitueret i byretten. Andre er blevet ansat i administrative chefstillinger, hvorfra nogle - efter en forudgående konstitution i vedkommende landsret - er blevet udnævnt til dommere i Østre eller Vestre landsret.

Der afholdes løbende kurser for dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige. Kurserne tilrettelægges af domstolenes uddannelseskonsulent efter godkendelse i Uddannelsesudvalget for domstolene.

2.4.6. Lønninger.

Dommernes lønninger fastsættes inden for det almindelige forhandlingssystem.

Forhandlingerne på centralt niveau om lønpuljer til dommere foregår mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation. Forhandlingerne på lokalt niveau foregår mellem Justitsministeriet og Danmarks Jurist- og Økonom Forbund ved Den Danske Dommerforening.

Finansministeriet lægger ved klassificering og omklassificering af dommerstillinger navnlig vægt på en sammenligning med andre stillinger inden for retsvæsenet og i staten i øvrigt. Derimod foretages der af hensyn til dommernes særlige stilling ikke nogen vurdering af den enkelte dommers varetagelse af stillingen.

Som følge af dommernes særlige stilling er det endvidere aftalt mellem Justitsministeriet, Finansministeriet og Den Danske Dommerforening, at personlige tillæg til dommerstillinger ikke er personlige i sædvanlig forstand, men er knyttet til selve stillingen. Tidsbegrænsede tillæg gives heller ikke til dommere.

Lønnen til dommere er i første række afhængig af, i hvilken instans dommerne gør tjeneste. I byretterne er dommerne således placeret i lønrammerne 37 med tillæg og 38 med tillæg (mellem 429.000 kr. og 492.000 kr.), i landsretterne i lønrammerne 38 med tillæg og 39 med tillæg (mellem 481.000 kr. og 498.000 kr.) og i Højesteret i lønramme 40 med tillæg (643.000 kr.). Præsidenterne i byretterne, landsretterne og Højesteret er dog alle placeret i højere lønrammer, henholdsvis lønramme 39/40, 40 og 42 (niveau april 1995).

2.5. Dommeres adgang til bibeskæftigelse.

Efter retsplejelovens § 47 må en dommer kun med tilladelse fra Præsidentrådet (der består af samtlige retspræsidenter) have fast indtægtsgivende beskæftigelse ved siden af hovedstillingen. Præsidentrådet påser, at de pågældende hverv er af en sådan karakter, at der ud fra habilitets - eller integritetsmæssige synspunkter ikke er betænkeligheder ved dommerens overtagelse af hvervet.

Bortset fra denne bestemmelse er der ikke i lovgivningen fastlagt begrænsninger i dommerens adgang til at påtage sig beskæftigelse ved siden af dommerstillingen, og der er heller ikke nogen pligt til at afgive indberetning om de hverv, som dommerne udfører.

I praksis varetager dommere i ikke ubetydeligt omfang hverv af offentlig eller privat karakter ved siden af dommerstillingen. Dette gælder navnlig højesteretsdommerne og en del landsdommere.

2.6. Domstolenes bevillingsmæssige forhold og administration.

Domstolene har siden 1848 hørt under Justitsministeriets ressortområde.

Bevillingerne til domstolene gives ligesom til al anden statslig virksomhed ved de årlige finanslove.

Fastlæggelsen af domstolenes bevillinger sker som et led i Justitsministeriets bevillingsprocedure, der foruden Justitsministeriets departement omfatter alle ministeriets styrelser og institutioner, herunder navnlig politi, anklagemyndighed og kriminalforsorgen. Det er Administrationsafdelingen (Budget- og Planlægningskontoret) i Justitsministeriets departement, der er ansvarlig for Justitsministeriets samlede budget. Administrationen af domstolenes bevillinger varetages i dag af Domstolsafdelingen, der udgør en del af Justitsministeriets departement.

På finansloven for 1996 er retternes driftsbevilling på 954,7 mio. kr., hvoraf lønsumsbevillingen udgør 710,7 mio. kr. (svarende til ca. 75%). Anlægsbevillingen er på 39,5 mio. kr.

Retterne anvender ca. 12% af Justitsministeriets samlede driftsbevillinger. De to andre større budgetområder, politiet og kriminalforsorgen, forbruger henholdsvis ca. 63% og ca. 17%, mens de resterende ca. 8 % anvendes af departementet og de mindre styrelser og institutioner.

Den samlede lønsumsbevilling, der tildeles retterne, fordeles af Domstolsafdelingen til de enkelte embeder i form af en fordeling af de personaleressourcer, der er knyttet til bevillingen, efter en flerhed af kriterier, herunder embedernes størrelse, berammelsestider, sagsantal m.v.. Dette gælder både kontorfunktionærerne og det juridiske personale, bortset fra dommerne, hvis antal er reguleret i retsplejeloven.

Justitsministeriet varetager ansættelsen af juridisk personale og tjenestemandsansat kontorpersonale. Overenskomstansat kontorpersonale ansættes af den enkelte embedschef efter tilladelse fra Justitsministeriet.

Det er som udgangspunkt Justitsministeriet, der råder over bevillingerne til den øvrige drift. Det er således Justitsministeriet, der forestår bygningsvedligeholdelse og indkøb af inventar og kontormaskiner, herunder bl.a. anskaffelse af edb-udstyr.

Embederne kan uden begrænsninger afholde alle sagsrelaterede udgifter (eksempelvis udgifter til lægdommere, vidnegodtgørelse og porto) og stort set alle udgifter til kontorhold og bøger. Embederne får hvert år udmeldt et beskedent rådighedsbeløb, inden for hvilket de kan afholde

udgifter til indkøb af visse former for møbler og mindre kontormaskiner. Det samlede rådighedsbeløb udgør ca. 1,4 mio. kr.

Pr. 1. januar 1994 blev der iværksat et pilotprojekt, hvorefter 9 byretsembeder har fået fri dispositionsret i relation til en række konti inden for en samlet bevilling til det enkelte embede. Baggrunden for iværksættelsen af pilotprojektet var, at det fra forskellig side - herunder fra Den Danske Dommerforening - var blevet anført, at der bør være en større selvforvaltning for domstolene på det bevillingsmæssige område.

Der er etableret forskellige organer med repræsentanter fra domstolene og repræsentanter fra Justitsministeriet, hvor man drøfter spørgsmål i tilknytning til retternes bevillinger.

Kapitel 3. Sammenfatning af udvalgets forslag og synspunkter.

I henhold til kommissoriet har udvalget haft til opgave at gennemgå og vurdere en række spørgsmål vedrørende retsvæsenets forhold. Udvalget har i relation til de forskellige spørgsmål valgt den fremgangsmåde i hvert enkelt kapitel i betænkningen dels at beskrive den gældende ordning i Danmark og i udlandet, dels at redegøre for udvalgets overvejelser og forslag.

Udvalgets hovedforslag, der alle har til formål at styrke domstolenes stilling som den tredie statsmagt og at sikre borgernes tillid til domstolene, er:

at der oprettes en selvstændig domstolsstyrelse til varetagelse af domstolenes bevillingsmæssige **og administrative forhold,**

at der gennemføres en bredere rekruttering til domstolene,

at der oprettes et bredt sammensat dommerudnævnelsesråd, som skal afgive indstilling til ressortministeren om besættelsen af dommerstillinger,

at flere retssager skal behandles af udnævnte dommere,

at der indføres regler til sikring af konstituerede dommeres personlige uafhængighed, og

at **den gældende ordning med hensyn til krav om tilladelse til dommeres bibeskæftigelse udbygges, og at der indføres en indberetningsordning vedrørende dommeres bibeskæftigelse.**

I det følgende gives en sammenfatning af udvalgets forslag og synspunkter vedrørende de forskellige spørgsmål, som udvalget har behandlet. Sammenfatningen følger kapitelinddelingen i betænkningen.

3.1. Domstolenes bevillingsmæssige forhold og administrationen af domstolene. (Kapitel 4).

Domstolene har siden ministerialsystemets oprettelse i 1848 budgetmæssigt og administrativt hørt under Justitsministeriet. I samme periode har Justitsministeriet tillige haft politiet, anklagemyndigheden og kriminalforsorgen under sit forretningsområde. Domstolenes budget indgår

som en del af Justitsministeriets samlede budget. Justitsministeriets opgaver i forbindelse med domstolenes bevillinger og administration varetages af Domstolsafdelingen.

Domstolene har som en af sine centrale opgaver at kontrollere de øvrige statsorganers magtudøvelse, herunder at såvel den lovgivende magt som den udøvende magt holder sig inden for de grænser, som henholdsvis grundloven og princippet om lovmæssig forvaltning sætter. En anden central opgave er afgørelsen af de straffesager, der indbringes for retten af anklagemyndigheden og politiet.

Det er på denne baggrund efter udvalgets mening nødvendigt, at de organisatoriske rammer for domstolenes virksomhed indrettes på en måde, der ikke blot sikrer, at domstolene er uafhængige af de myndigheder, som de skal kontrollere, men også at de fremtræder som uafhængige.

Efter udvalgets mening er der ikke grundlag for at antage, at den hidtidige ordning har givet anledning til misbrug fra den udøvende magts side. Alligevel kan det efter udvalgets mening ud fra principielle synspunkter give anledning til betænkelighed, at domstolene som en selvstændig statsmagt er undergivet en så tæt styring i bevillingsmæssig og administrativ henseende fra den udøvende magts side, som det hidtil har været tilfældet.

Udvalget har overvejet, om **domstolene kunne** udskiltes **som en selvfinansierende og selvadministrerende enhed,** således at domstolene i budgetmæssig og administrativ henseende hverken kom til at sortere under Folketinget eller regeringen. Det ville imidlertid efter udvalgets mening være i strid med grundlæggende principper i dansk folkestyre, hvis domstolene på egen hånd og uden indblanding fra de øvrige statsmagter kunne bestemme deres ressourceforbrug og dermed størrelsen af de udgifter, som afkræves retsvæsenets brugere. Udvalget kan derfor ikke anbefale en sådan løsning.

Udvalget har videre overvejet, om man i stedet burde foreslå, at domstolene - i lighed med, hvad der gælder for Rigsrevisor og Folketingets Ombudsmand - i bevillingsmæssig henseende kommer til **at sortere direkte under Folketinget.** Heller ikke denne løsning kan udvalget gå ind for. Udvalget henviser i denne forbindelse til, at domstolene - i modsætning til, hvad der er tilfældet for Rigsrevisors og Ombudsmandens vedkommende - har til opgave at kontrollere ikke blot regeringen (administrationen), men også lovgivningsmagten. Efter udvalgets mening bør man tage udgangspunkt i, hvilken ordning der giver de bedste muligheder for at værne om domstolenes selvstændighed, og som kan sikre, at der ikke sker uberettiget indblanding i domstolenes forhold.

Når bevillingerne til domstolene skal tilvejebringes af andre end domstolene selv, vil der, hvad enten bevillingerne kommer direkte fra Folketinget, eller det sker med regeringens mellemkomst, principielt kunne være en risiko for, at skiftende politiske strømninger kan få indflydelse på tildelingen af ressourcer til domstolene.

Der kan være forskellige meninger om, hvorvidt den principielle risiko er størst ved den ene eller den anden løsning. Såfremt bevillingerne indgår som et led i regeringens finanslovsforslag, vil såvel regeringen som Folketinget have et ansvar for, at de særlige hensyn, som gør sig gældende i relation til domstolene, herunder at domstolene tildeles tilstrækkelige ressourcer, respekteres.

Hvis bevillingerne til domstolene placeres direkte under Folketinget, vil der derimod ikke være nogen kontrolmulighed eller mulighed for at gøre et politisk ansvar gældende.

Hertil kommer, at den lovgivning, som styrer domstolenes virksomhed, først og fremmest retsplejeloven, formentlig som hidtil måtte være et regeringsanliggende, selvom domstolene budgetmæssigt blev placeret direkte under Folketinget. Der er sammenhæng mellem lovgivningsinitiativer på den ene side og på den anden side budgetmæssige og administrative spørgsmål. Også dette taler for ikke at dele områderne mellem regering og Folketing.

På baggrund af det anførte **er der i udvalget enighed om at anbefale, at bevillingerne til domstolene fortsat bør henhøre under en minister,** hvilket svarer til den ordning, som følges i det øvrige Vesteuropa.

Ud fra hensynet til domstolenes uafhængighed anbefaler udvalget, at der sikres domstolsadministrationen en udstrakt grad af selvstændighed inden for ministerialsystemet. **Udvalget foreslår derfor, at der ved lov etableres en selvstændig domstolsstyrelse, ledet af en bestyrelse, som skal have til opgave at varetage de bevillingsmæssige og administrative spørgsmål, som er knyttet til domstolenes virksomhed.**

Af samme grund **foreslår udvalget, at ressortministeren ikke skal have instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen og ikke skal være rekursmyndighed, ligesom ressortministeren ikke skal have adgang til at afsætte de enkelte bestyrelsesmedlemmer. Kompetencen hertil foreslås henlagt til Den Særlige Klageret.** Den selvstændige stilling, som Domstolsstyrelsen herved får, udelukker naturligvis ikke en løbende dialog mellem Domstolsstyrelsen, regering og Folketing, og ressortministeren vil således ikke være afskåret fra at tilkendegive sin opfattelse om spørgsmål, som henhører under Domstolsstyrelsens kompetence. Ressortministeren vil ligeledes kunne kræve at få oplysninger fra Domstolsstyrelsen, ligesom lov-

givningsinitiativet ligger hos ressortministeren. **Udvalget anbefaler endvidere, at ressortministeren får adgang til at afskedige den samlede bestyrelse, hvis den træffer klart ulovlige beslutninger, som umiddelbart har vidtrækkende konsekvenser, eller hvis den er ansvarlig for alvorlige bevillingsoverskridelser.**

Domstolsstyrelsen vil som andre statsinstitutioner være undergivet kontrol af Rigsrevisionen og Statsrevisorerne.

Efter udvalgets forslag er bestyrelsen Domstolsstyrelsens øverste ledelse. Den daglige ledelse varetages af en direktør, som ansættes og afskediges af bestyrelsen.

Bestyrelsen kan træffe beslutning om alle spørgsmål, der henhører under Domstolsstyrelsen, og skal træffe beslutning om budgetforslaget og om fordelingen af bevillingerne inden for de rammer, finansloven fastsætter.

Som en konsekvens af uafhængighedssynspunktet **peger et flertal i udvalget (14 medlemmer) på, at Domstolsstyrelsen bør have adgang til at gøre Folketinget opmærksom på, at der efter styrelsens opfattelse er behov for bevillinger til domstolene ud over dem, som regeringen er indstillet på at give. Af disse 14 medlemmer mener de 9, at det ikke er nødvendigt at lovfæste en sådan adgang,** der kun kan forventes anvendt i ekstraordinære situationer, medens **et mindretal (5 medlemmer) har den opfattelse, at adgangen bør fremgå af loven. Et mindretal (2 medlemmer) mener, at domstolene ikke bør have en særstilling med hensyn til forelæggelse af bevillingsmæssige ønsker for Folketinget.**

For så vidt angår sammensætningen af bestyrelsen lægger udvalget vægt på, at formålet med ordningen er at sikre domstolene øget indflydelse på administrationen af domstolene. Bestyrelsens flertal bør derfor bestå af domstolsrepræsentanter. Udvalget anbefaler, at domstolsrepræsentanterne i bestyrelsen suppleres med en advokat som repræsentant for en stor og vigtig brugergruppe, og af personer med bred ledelsesmæssig erfaring og indsigt.

Ifølge udvalgets forslag skal bestyrelsen bestå af en højesteretsdommer, to landsdommere, to byretsdommere, en repræsentant for det øvrige juridiske personale ved domstolene, en repræsentant for det administrative personale ved domstolene, en advokat og to medlemmer med særlig ledelsesmæssig erfaring.

Medlemmerne udpeges af ressortministeren efter indstilling henholdsvis fra Højesteret, Østre Landsret, Vestre Landsret og Advokatrådet. For så vidt angår byretsdommerne foreslår et flertal (14 medlemmer), at disse indstilles af byretsdommerne ved direkte valg, og at valgprocedu-

ren fastsættes af ressortministeren efter forhandling med Den Danske Dommerforening. Et mindretal (2 medlemmer) er enig med flertallet for så vidt angår den ene byretsdommerrepræsentant, men mener, at den anden repræsentant skal indstilles af byretspræsidenterne. For så vidt angår repræsentanten for dommerfuldmægtige og retsassessorer og repræsentanten for det administrative personale lægger udvalget op til, at valgproceduren på samme måde som for byretsdommere fastsættes efter forhandling mellem ressortministeren og henholdsvis Dommerfuldmægtigforeningen, Politiets og Domstolenes Tjenestemandsforening og HK-Landsklubben Dommerkontorerne. De to medlemmer med særlig ledelsesmæssig erfaring udpeges af ressortministeren.

Udvalget foreslår, at funktionstiden bliver 4 år.

Når udvalget i det følgende omtaler "Domstolsstyrelsen[11], sigter udvalget til en styrelse, der er organiseret i overensstemmelse med udvalgets forslag.

I tilknytning til udvalgets anbefalinger vedrørende den fremtidige ordning med hensyn til domstolenes bevillinger og administration har udvalget overvejet, **om domstolenes ressortmæssige placering bør ændres,** således at domstolene ikke kommer til at høre under den minister, som samtidig har politiet og anklagemyndigheden under sit forretningsområde.

Det har givet anledning til debat, at domstolene, der har til opgave at kontrollere politiet og tage stilling til anklagemyndighedens påstande, hører under samme minister som disse to myndigheder. Problemet accentueres efter kritikernes opfattelse af det karrieremønster, som indebærer, at en række centrale stillinger inden for såvel domstolene som politiet og anklagemyndigheden har været besat med jurister med en fælles forudgående karriere i Justitsministeriet.

Et flertal (11 medlemmer) mener, at ressortspørgsmålet bør vurderes i lyset af forslaget om oprettelse af en selvstændig domstolsstyrelse og det nedennævnte forslag om etableringen af et dommerudnævnelsesråd, der skal afgive indstilling til ressortministeren om besættelse af dommerstillinger. Gennemføres de nævnte forslag, fører en samlet vurdering efter flertallets mening til, at de synspunkter, der hidtil har kunnet anføres til støtte for, at domstolene udskilles fra Justitsministeriet, ikke længere har samme vægt, og at det i det hele er vanskeligt at anføre saglige grunde for at flytte domstolene fra Justitsministeriet. En flytning vil desuden medføre ulemper på det lovgivningsmæssige plan. **Flertallet går derfor ind for, at domstolene forbliver under Justitsministeriet.**

6 medlemmer af flertallet understreger, at deres stillingtagen til domstolenes ressortmæssige placering, vil være en anden, såfremt der ikke etableres en domstolsstyrelse efter de retningsli-

nier, som udvalget foreslår. **Vælges en model, der indebærer, at kompetence og ansvar for administrationen af domstolene fortsat ligger hos ressortministeren, finder disse medlemmer, at domstolene ressortmæssigt bør placeres under en minister, der ikke samtidig har politi- og anklagemyndighed under sit forretningsområde. Disse medlemmer peger på Statsministeriet som ressortområde for domstolene, idet etablering af et særskilt domstolsministerium efter deres opfattelse ikke vil være en anbefalelsesværdig løsning.**

5 medlemmer af flertallet er af den opfattelse, at selvom Domstolsstyrelsen ikke oprettes efter den foreslåede model, bør den hidtidige ordning opretholdes, således at Justitsministeriet også fremtidig bør være ressortministerium for domstolene. Disse medlemmer lægger vægt på, at den hidtidige ordning hverken nationalt eller internationalt har givet anledning til at anfægte dommernes uafhængighed. Endvidere er det hensigtsmæssigt, at hele justitsvæsenet hører under samme minister. Endelig vil domstolene også gennem de andre muligheder for en styrkelse af domstolenes indflydelse på administrationen, som udvalget har overvejet, opnå en betydelig indflydelse, der næppe reelt vil adskille sig væsentligt fra, hvad der opnås gennem den model, som foreslås af udvalget.

Et mindretal (5 medlemmer) mener, at det er af afgørende betydning, at domstolene ikke er placeret under samme minister, som har politiet og anklagemyndigheden under sit ressortområde - heller ikke selvom udvalgets forslag om etablering af en domstolsstyrelse gennemføres. Kun ved en sådan adskillelse sikrer man sig, at domstolene fremtræder og også 1 realiteten fungerer som en uafhængig institution uden organisatorisk forbindelse til politiet og anklagemyndigheden.

3 medlemmer af mindretallet finder ikke, at udvalget bør fremkomme med yderligere anbefalinger om ressortområdernes placering.

2 medlemmer af mindretallet peger på Statsministeriet som ressortministerium for domstolene.

3.2. Rekrutteringen af dommere og **deres uddannelse. (Kapitel** 5).

I Danmark er der tradition for to forskellige uddannelsesforløb, der begge tager sigte på at blive dommer. Ved det ene forløb ansættes man som dommerfuldmægtig og uddannes gennem tjeneste ved forskellige byretsembeder og i landsretten med mulighed for ved turnusordninger at supplere uddannelsen uden for domstolene. Ved det andet uddannelsesforløb ansættes man som fuldmægtig i Justitsministeriet og uddannes gennem tjeneste i forskellige kontorer, suppleret med deltidsarbejde og udstationering uden for ministeriet.

Af den undersøgelse, der er refereret i kapitel 2.4.4. fremgår, at langt de fleste dommere har deres uddannelsesmæssige baggrund i disse to uddannelsesforløb.

Dette rekrutteringsmønster har givet anledning til debat. Det har været hævdet, at rekrutteringen i for høj grad har været præget af det beskrevne "båsesystem", og at det er uheldigt, at så mange dommere har deres uddannelsesmæssige baggrund i Justitsministeriet.

Der i udvalget enighed om, at rekrutteringen er blevet for fastlåst, og at dette har haft den negative konsekvens, at der kun har været få ansøgere med en anden baggrund end den traditionelle.

Behovet for en bredere rekruttering understreges af den aktuelle udvikling i de opgaver og krav, som domstolene skal kunne honorere, og som blandt andet indebærer, at domstolene i højere grad end hidtil får en selvstændig retsskabende funktion.

Målsætningen for den fremtidige dommerrekruttering bør derfor efter udvalgets opfattelse være, at erfaringsgrundlaget på samtlige niveauer i domstolssystemet gøres mere alsidigt og bredt.

En bredere rekruttering bør søges opnået ved i højere grad end hidtil til domstolene at knytte personer med indsigt og erfaringer fra forskellige juridiske felter, herunder personer med forskellig tilgang til juridiske problemers løsning, således at dommerkorpset sammensættes bredt. Målsætningen bør også give sig udslag i, at det ved besættelse af dommerstillinger tillægges vægt, at den enkelte dommer har et bredt erfaringsgrundlag.

Et flertal i udvalget (12 medlemmer) mener, at målsætningen er så væsentlig, at den bør finde udtryk i en lovbestemmelse. Det er samtidig af afgørende betydning, at det generelt høje kvalitetsniveau blandt dommerne opretholdes. Der bør derfor som hidtil lægges afgørende vægt på ansøgernes juridiske og personlige kvalifikationer, hvilket også finder udtryk i den foreslåede bestemmelse.

Et mindretal i udvalget (4 medlemmer) er enig i ønsket om en bredere rekruttering, men mener, at dette mål vil kunne nås gennem den ændrede udnævnelsesprocedure, der er foreslået i kapitel 6. Mindretallet finder det uheldigt på forhånd at binde det foreslåede nye dommerudnævnelsesråd ved en materiel lovregel. En sådan lovregel kan give anledning til den misforståelse, at bredden i ansøgernes juridiske erfaringsgrundlag tillægges større vægt end en række andre fundamentale kvalifikationer som personlig integritet og upartiskhed.

Efter praksis skal alle aspiranter til dommerstillinger, bortset fra Højesteret, dokumentere deres egnethed som dommer i en periode som konstitueret dommer. Der er enighed i udvalget om, at der - blandt andet i lyset af den foreslåede bredere rekruttering - er et klart behov for at kunne bedømme dommeraspiranters egnethed som dommere, og at vurderingen heraf bedst finder sted i en af landsretterne.

Udvalget foreslår derfor, at det som lovmæssigt **krav indføjes i retsplejeloven, at udnævnelse til byretsdommer, landsdommer og dommer i Sø - og Handelsretten i reglen kræver, at den pågældende har virket som konstitueret dommer i landsretten.** Konstitutionen bør normalt have en varighed på 9 måneder. Udvalget anser det for væsentligt, at alle jurister med de fornødne kvalifikationer skal kunne søge en konstitution i en af landsretterne med henblik på at kunne dokumentere deres egnethed som dommere.

For yderligere at fremme den bredere rekruttering til domstolene kan der for så vidt angår advokater efter udvalgets vurdering være behov for at skabe fleksible muligheder for at stifte bekendtskab med dommergerningen. **For yngre advokater og advokatfuldmægtige foreslår udvalget derfor, at der i samarbejde mellem Advokatrådet og** Domstolsstyrelsen **etableres en udvekslingsordning med dommerfuldmægtige.**

Med henblik på at mindske den erhvervsmæssige risiko, der består for privatpraktiserende advokater i forbindelse med en konstitutionsperiode i landsretterne på 9 måneder, **foreslår udvalget videre, at der som forsøgsordning åbnes adgang for advokater til i en kortere periode at virke som konstitueret dommer enten i byretterne eller landsretten.** Den enkelte advokat får herigennem et grundlag for at kunne vurdere, om vedkommende vil satse på en dommerkarriere og derfor senere gennemføre en egentlig konstitutionsperiode i landsretten.

På baggrund af udenlandske ordninger for dommerrekruttering og udvalgets anbefaling af en bredere rekruttering til dommerstillingerne har udvalget drøftet, om den danske ordning med en i princippet tidsubegrænset ansættelse og uddannelse af dommerfuldmægtige ved domstolene med henblik på en senere dommerudnævnelse bør opretholdes.

Et flertal i udvalget (13 medlemmer) anbefaler, at den nuværende dommerfuldmægtigordning opretholdes. Det er flertallets opfattelse, at der er behov for dommere med de kvalifikationer og det kendskab til samtlige sider af domstolsarbejdet, som dommerfuldmægtiguddannelsen giver. Flertallet finder herudover, at der - i hvert fald med den nuværende retskredsstruktur - ikke er noget alternativ til den eksisterende ordning. Domstolene er afhængige af erfarne og rutinerede dommerfuldmægtiges arbejdskraft. Flertallet deler ikke mindretallets opfattelse af, at en bredere rekruttering ikke kan opnås uden ændring af den nuværende ord-

ning, eller at man ikke vil være i stand til at udskille uegnede eller mindre egnede dommerfuldmægtige.

Et mindretal (3 medlemmer) anbefaler, at fuldmægtige ved domstolene fremover kun ansættes i åremålsstillinger af en varighed af op til 3 år uden mulighed for genansættelse, og at denne ansættelse først sker, efter at den pågældende har været i anden juridisk virksomhed i en periode på 4-6 år. Mindretallet begrunder navnlig sit forslag med, at opretholdelse af den nuværende ordning vil vanskeliggøre en bredere rekruttering til domstolene, ligesom mindretallet ikke føler sig overbevist om, at domstolene, selv om de af udvalget stillede forslag til forbedringer gennemføres, med tilstrækkelig sikkerhed vil være i stand til at udskille dommerfuldmægtige, som er uegnede eller mindre egnede til at blive dommere. Det er en forudsætning for mindretallets forslag, at egentligt dommerarbejde udføres af udnævnte dommere. Et betydeligt antal retsassessorstillinger bør derfor konverteres til dommer- eller vicedommerstillinger. Mindretallet finder, at deres forslag kan gennemføres med den nuværende retskredsstruktur.

Hvis den nuværende dommerfuldmægtigordning opretholdes, stiller udvalget en række forslag til forbedringer af mulighederne for at udskille fuldmægtige, der er mindre egnede eller uegnede til at blive dommere.

Hvad angår uddannelse af dommerfuldmægtige, er det udvalgets opfattelse, at den nuværende uddannelse af dommerfuldmægtige i det væsentlige lever op til de krav, der bør stilles til indføringen i arbejdet på et dommerkontor. Udvalget stiller derfor ikke særskilte forslag på dette punkt.

3.3. Fremgangsmåden ved udnævnelse af dommere. (Kapitel 6).

Kompetencen til at udnævne dommere er i dag hos Justitsministeren, der træffer afgørelse efter indstilling fra domstolene. Da ministeren i praksis følger domstolenes indstillinger, er den danske ordning karakteriseret ved, at domstolene reelt har den afgørende indflydelse på, hvem der udnævnes til dommere.

Udvalget har overvejet, om kompetencen til at udnævne dommere fortsat bør være hos regeringen (ressortministeren), eller om Folketinget skulle tillægges en direkte indflydelse på dommerudnævnelserne. Det har også været med i overvejelserne, om udnævnelseskompetencen skulle henlægges til domstolene selv.

Den danske forfatningsmæssige ordning taler for, at ansvaret for dommerudnævnelserne bør

ligge hos et organ, som direkte eller indirekte henter sit mandat i folkestyret. Dette taler imod at henlægge kompetencen til domstolene selv. En sådan ordning kunne også modvirke gennemførelsen af den bredere rekruttering og gennemsigtighed i udnævnelsesproceduren, som udvalget lægger op til.

Erfaringen fra de lande, hvor parlamentet har medindflydelse på udnævnelserne, indicerer, at partipolitiske hensyn og kandidaternes partipolitiske tilhørsforhold kan komme til at spille en betydelig rolle ved udvælgelsen af dommere. Sådanne forhold ville ikke alene betyde et afgørende brud med den ordning, som har været gældende siden junigrundloven af 1849, men ville indebære en alvorlig risiko for, at domstolenes stilling som en uafhængig og partipolitisk neutral statsmagt ville blive draget i tvivl og befolkningens tillid til domstolene dermed svækket. Også domstolenes funktion som kontrollant af ikke blot den udøvende, men også af den lovgivende magt, taler imod at tillægge Folketinget direkte indflydelse på dommerudnævnelserne.

Udvalget stiller derfor forslag om, at kompetencen fortsat bør være hos regeringen (ressortministeren). Herved sikres det, at udnævnelseskompetencen ligger hos et organ, som handler under ansvar over for Folketinget, og hvis mandat i sidste instans udgår fra folkestyret. Dette svarer også til, hvad der er gældende i de fleste vesteuropæiske lande.

Udvalget stiller endvidere forslag om, at denne ordning suppleres med oprettelse af et uafhængigt organ - Dommerudnævnelsesrådet -, som skal afgive indstilling til ressortministeren, inden der sker besættelse af en dommerstilling.

Det foreslås, at rådets kompetence kommer til at omfatte alle dommerstillinger, bortset fra stillingen som præsident i Højesteret. Et medlem af udvalget går dog ind for, at også denne stilling omfattes af rådets kompetence.

Da udvalget i kapitel 5 foreslår, at det kun undtagelsesvis skal være muligt for en ansøger at blive udnævnt til dommer i byret, landsret og Sø- og Handelsretten, hvis vedkommendes egnethed ikke er blevet bedømt gennem en konstitution i landsretten, vil **besættelse af** konstitu**tionsstill inger i landsretterne** blive af central betydning for rekrutteringen til domstolene. **Udvalget går derfor ind for, at Dommerudnævnelsesrådets kompetence** også **bør omfatte disse** stillinger.

For så vidt angår spørgsmålet om sammensætningen af Dommerudnævnelsesrådet lægger udvalget vægt på, at rådet bør sammensættes og fungere på en måde, der er egnet til at sikre, at besættelsen af dommerstillinger sker på sagligt grundlag under inddragelse af alle relevante hensyn, og at intentionen om en bredere rekruttering og en mere gennemsigtig udnævnelses-

procedure realiseres bedst muligt.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at Dommerudnævnelsesrådet sammensættes af en højesteretsdommer, en landsdommer, en byretsdommer, en advokat og to repræsentanter for offentligheden.

Der er i udvalget enighed om, at offentlighedsrepræsentanterne bør være bredt orienterede om samfundsmæssige forhold og være i besiddelse af høj personlig integritet. Af hensyn til domstolenes uafhængighed af Folketing og regering bør disse medlemmer ikke være medlemmer af Folketing, amtsråd og kommunalbestyrelse eller være ansat i centraladministrationen.

Medlemmerne udpeges af ressortministeren efter indstilling henholdsvis fra Højesteret, landsretterne, Den Danske Dommerforening og Advokatrådet. **Hvad angår spørgsmålet om udpegelsen af offentlighedsrepræsentanterne er udvalget delt. Et flertal** (11 medlemmer) anbefaler, at ressortministeren skal indhente indstilling fra organer eller organisationer, der hver for sig repræsenterer væsentlige sider af samfundslivet, uden at disse skal opregnes i loven. **Et mindretal** (4 medlemmer) foreslår, at Rektorkollegiet ved universiteterne og de øvrige højere uddannelsesinstitutioner (eller et lignende organ) tillægges kompetencen til at indstille offentlighedsrepræsentanterne. **Et andet mindretal** (1 medlem) foreslår, at det er Folketinget, der afgiver indstillingen vedrørende disse to medlemmer.

Det foreslås, at funktionstiden er 4 år uden mulighed for genbeskikkelse.

Rådets sekretariatsfunktioner foreslås varetaget af Domstolsstyrelsen.

3.4. Konstitution af dommere. (Kapitel 7).

Nationalt og internationalt er det et fundamentalt krav, at domstolene som institution og dommerne som personer skal være uafhængige, både med hensyn til de enkelte sagers afgørelse (funktionel uafhængighed) og med hensyn til fjernelse fra stillingen (personlig uafhængighed). Herudover skal den dømmende myndighed organisatorisk og funktionelt fremstå udadtil som et uafhængigt organ (formuleret som et krav om "appearance of independence"). I grundlovens § 3 og § 64 sikres udnævnte dommere denne uafhængighed.

Som nævnt i kapitel 2.4.3. er der imidlertid i Danmark en lang tradition for, at domsmyndighed også er blevet udøvet af dommerfuldmægtige og retsassessorer, der ikke nyder den personlige grundlovsbeskyttelse. Der har såvel i den politiske debat som i den statsretlige teori været udtrykt tvivl om, i hvilket omfang ikke-udnævnte dommeres udøvelse af domsmyndig-

hed kan anses forenelig med de hensyn, som må antages at ligge bag bestemmelserne i grundlovens § 3 og § 64. Højesteret har i en kendelse af 18. april 1994 ikke anset konstitutionsordningen for grundlovsstridig under henvisning til, at anvendelsen af konstituerede dommere udtrykkelig er hjemlet i retsplejeloven og de årlige finanslove og er forekommet igennem en meget lang årrække. Højesteret har imidlertid udtalt, at omfanget og karakteren af den bestående konstitutionspraksis sammenholdt med det meget brede ansættelsesområde for ansatte i Justitsministeriet med tilhørende institutioner og den manglende retlige beskyttelse mod fjernelse fra stillingen gør det tvivlsomt, om ordningen som helhed kan anses som forenelig med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk.l.

På denne baggrund **foreslår udvalget, at der gennemføres et værn mod uansøgt afskedigelse og forflyttelse for alle, der udøver domsmyndighed uden at være udnævnt som dommere.** Værnet består i, at kompetencen til at træffe afgørelse om uansøgt afskedigelse eller forflyttelse foreslås henlagt til Den Særlige Klageret, der behandler sager om afskedigelse og forflyttelse af dommere. Ansættelsesværnet betyder således ikke, at man bliver afskåret fra at skille sig af med dommerfuldmægtige og retsassessorer, som er uegnede til at beklæde deres stillinger.

Udvalget foreslår videre, at ansættelsesområdet ændres fra det nuværende "Justitsministeriet med tilhørende institutioner" til alene at være "domstolene", og at ansættelseskompetencen med hensyn til dommerfuldmægtige og retsassessorer henlægges til Domstolsstyrelsen.

Det fremgår af den undersøgelse, der er refereret i kapitel 2.4.3., at byretterne, bortset fra de præsidentledede retter, i perioden 1. marts - 30. juni 1995, blev beklædt af dommerfuldmægtige og retsassessorer i ca. 40 % af de civile sager og straffesagerne.

Selvom ordningen med etableringen af det foreslåede værn mod uansøgt afskedigelse og forflyttelse efter udvalgets opfattelse vil opfylde kravene i Menneskerettighedskonventionen til ikke-udnævnte dommeres uafhængighed, er det udvalgets opfattelse, at de principper, der ligger bag grundlovens § 3 og § 64 taler for, at domsmyndighed i højere grad, end det hidtil har været tilfældet, bør udøves af udnævnte dommere. **Udvalget anbefaler derfor, at ikke-udnævnte dommere i almindelighed kun beklæder retten i** tilfælde, **der kan begrundes i uddannelses - og ressourcemæssige hensyn. Udvalget foreslår som følge heraf oprettelse af flere dommerstillinger.** Udvalget fremkommer ikke med en mere præcis angivelse af, hvor mange yderligere dommerstillinger en gennemførelse af de foreslåede retningslinier vil indebære, idet dette ville forudsætte en gennemgang af de enkelte embeder, som udvalget ikke har haft mulighed for at gennemføre.

Ud fra uafhængighedssynspunkter og for at sikre en effektiv og forsvarlig varetagelse af det enkelte byretsembedes sager **foreslår udvalget, at den hidtidige ordning, hvorefter konstitution** meddeles **og tilbagekaldes af Justitsministeriet eller landsretspræsidenterne, ophæves og erstattes af en ordning, der giver embedets chef kompetence til at fordele sagerne mellem embedets jurister efter sagernes karakter.**

3.5. Dommeres lønmæssige forhold. (Kapitel 8).

Udvalget har drøftet dommeres lønmæssige forhold ud fra principielle synspunkter, herunder navnlig hensynet til dommernes uafhængighed set i forhold til lønfastsættelsen og forholdet mellem løn og rekruttering.

Udvalget har overvejet om lønfastsættelsen som hidtil kan ske inden for forhandlingssystemet, mellem på den ene side repræsentanter for den udøvende magt og på den anden side de faglige organisationer, eller om lønfastsættelsen skulle overlades til den lovgivende magt, eventuelt gennem vedtagelsen af en dommerlønningslov. Uafhængighedskravet retter sig imidlertid såvel mod den udøvende magt som mod den lovgivende magt. Den hidtidige ordning har ikke givet sig udslag i forsøg på pression mod domstolene fra den udøvende magts side. Hertil kommer, at ingen i det nuværende system har noget ønske om, at der skal ske ændringer. På denne baggrund **foreslår udvalget, at dommeres løn som hidtil fastsættes i det** almindelige **forhandlingssystem.**

Inden for den statslige løndannelse er der i de senere år sket en udvikling i retning af, at **individuelle lønelementer** indgår som en stadig væsentligere del af lønnen. **Disse lønelementer, der er baseret på en vurdering af stillingsindehaverens personlige kvalifikationer og resultater, er efter udvalgets opfattelse ikke foreneligt med uafhængighedskravet til dommere.** Efter drøftelser, som udvalget har haft med repræsentanter for Finansministeriet, er det udvalgets opfattelse, at der inden for forhandlingssystemet kan tages de særlige hensyn til lønfastsættelsen for dommere, der er en følge af uafhængighedskravet.

Et flertal i udvalget (10 medlemmer) **finder det rimeligt, at der nedsættes et særligt udvalg - et Dommerlønudvalg** - med repræsentanter for Den Danske Dommerforening, ressortministeriet og dommernes faglige organisationer. Udvalget skal have til opgave at klarlægge dommernes lønmæssige udvikling for at sikre, at aftaleparterne ved lønforhandlingerne tager hensyn både til uafhængigheden og til rekrutteringen. Et sådant udvalg kræver ikke lovhjemmel.

Et mindretal (2 medlemmer) mener ikke, at hensynet til dommernes uafhængighed kan begrunde et sådant udvalg. **Et andet mindretal** (4 medlemmer) ønsker ikke at tage stilling til

spørgsmålet.

For så vidt angår forholdet mellem løn og rekruttering lægger udvalget op til, at lønningerne bør have en sådan størrelse, at dommerstillingerne **kommer til at fremstå som attraktive for alle juristgrupper.** Erfaringer fra andre lande viser, at det er vanskeligt at ændre et rekrutteringsmønster til dommerstillinger, hvis lønnen til dommerne ikke samtidig forøges. Udvalget har endvidere peget på ansøgere med særlige pensionsforhold.

Et flertal (12 medlemmer) er af den opfattelse, at forholdet mellem lønniveauerne i de tre instanser bør finde sin løsning inden for forhandlingssystemet, og mener ikke, at der er anledning til, at udvalget giver udtryk for bestemte synspunkter på dette spørgsmål.

Et mindretal i udvalget (3 medlemmer) mener, at den økonomiske variation i lønniveauerne for dommere i de tre instanser, herunder muligheden for biindtægter, har principiel betydning. Et væsentligt løft i byretsdommernes lønniveau har betydning for en bredere rekruttering ikke mindst på de lavere niveauer. En udjævning af lønforskellen mellem de tre instanser har endvidere den ønskelige konsekvens, at et skift fra byret til en appelinstans ikke behøver at være økonomisk eller prestigemæssigt motiveret, men kan ske ud fra en vurdering af, hvor den pågældendes evner og interesser er bedst tilfredsstillet.

Et andet mindretal (1 medlem) anfører, at den ændring, der er sket i byretsstrukturen ved oprettelse af administrerende dommerstillinger og ændringerne i den saglige kompetence mellem byret og landsret, tillige **fører til et ønske om en generel forhøjelse af lønniveauet i byretterne og til et parallelt lønforløb i byretterne og landsretterne.**

3.6. Dommeres adgang til bibeskæftigelse. (Kapitel 9).

Danske dommere udfører i betydeligt omfang opgaver ved siden af deres hovedfunktion i domstolene. Billedet er dog ikke ens for de forskellige domstolsinstanser. Mange byretsdommere har ikke eller kun i beskedent omfang bibeskæftigelse. For landsdommerne er hyppigheden af bibeskæftigelsen væsentlig større, men der er betydelige forskelle mellem de enkelte landsdommeres bibeskæftigelse. For Højesteret gælder, at de enkelte dommere ofte varetager flere hverv ved siden af hovedstillingen. Dommere i Sø- og Handelsretten har også bibeskæftigelse, herunder navnlig hverv som opmænd i voldgiftssager.

Dommernes bibeskæftigelse omfatter hverv af forskellig karakter. For så vidt angår **offentlig bibeskæftigelse** er baggrunden herfor blandt andet, at man i Danmark i modsætning til **en** række andre europæiske lande ikke har forvaltningsdomstole. I grundlovens § 63, stk. 2, er

der åbnet adgang til at oprette forvaltningsdomstole, men lovgivningsmagten har indtil videre valgt i stedet at opbygge et administrativt rekurssystem, der indebærer, at **den sidste administrative rekursbehandling på en lang række områder foretages af kollegiale organer, oftest benævnt nævn eller råd. En anden vigtig gruppe er de nævn, der behandler sager af disciplinær karakter inden for liberale erhverv.** Det er ofte bestemt, at sagerne først kan indbringes for domstolene, når nævnsbehandling er foretaget. Lovgivningsmagten og regeringen har i vidt omfang ønsket dommerdeltagelse i nævnene. Baggrunden herfor må antages at være, at man anser dommerdeltagelse som en garanti for en for såvel klageren som forvaltningen betryggende sagsbehandling.

En anden offentlig bibeskæftigelse er **Arbejdsretten.** Lovgivningsmagten har i samarbejde med arbejdsmarkedets parter valgt at henlægge sager om brud på kollektive overenskomster til en særlig domstol, Arbejdsretten, hvis formandsskab består af 6 højesteretsdommere.

For så vidt angår **privat bibeskæftigelse** er der navnlig grund til at fremhæve voldgiftssager og private klage- og ankenævn.

Tvister inden for bygge - og anlægsvirksomhed afgøres for langt de fleste sagers vedkommende af **Voldgiftsretten for Bygge - og Anlægsvirksomhed.** Denne voldgiftsret udgør en integreret del af de såkaldte Almindelige Betingelser for bygge - og anlægsvirksomhed, der anvendes som aftalegrundlag ved den helt overvejende del af bygge - og anlægsarbejder. Voldgiftsrettens formandsskab består af 4 højesteretsdommere og 7 landsdommere.

De såkaldte **faglige voldgifter** er en integreret del af det arbejdsretlige system. I lovgivningen er det bestemt, at sager om fortolkning af kollektive overenskomster skal afgøres ved faglig voldgift. Dommere, herunder ikke mindst de dommere, der er medlemmer af Arbejdsrettens formandsskab, fungerer ofte som opmænd i faglige voldgifter.

For så vidt angår de **private voldgifter** har lovgivningsmagten ved voldgiftsloven bestemt, at parterne i en tvist, typisk mellem (større) erhvervsvirksomheder, kan vælge at lade tvisten afgøre ved voldgift frem for af de almindelige domstole. Internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, indeholder ligeledes regler om voldgiftsbehandling af tvister. Dommernes deltagelse i disse voldgifter kommer i stand ved, at parterne eller de partsudpegede medlemmer af vedkommende voldgiftsret opfordrer en bestemt dommer til at indtræde i voldgiftsretten som opmand, eller således at en dommer udpeges som opmand af Det Danske Voldgiftsinstitut eller af en retspræsident. Det forekommer også, at en dommer indtræder som partsudpeget voldgiftsmand efter opfordring fra den ene part i tvisten.

En række private klage- og ankenævn (Ankenævnet for forsikring, Pengeinstitutankenævnet mv.) er oprettet af landsdækkende brancheorganisationer i samarbejde med Forbrugerrådet og er godkendt af Forbrugerklagenævnet i reglen på grundlag af vedtægter, der stiller krav om en dommer, ofte en højesteretsdommer eller landsdommer, som formand.

Udvalget behandler i kapitlet spørgsmålet om dommernes bibeskæftigelse både ud fra principielle synspunkter og ud fra praktiske behov.

Der er i udvalget enighed om, at spørgsmålet om dommeres bibeskæftigelse ikke kan besvares helt generelt, men bør afklares ved en gennemgang af de enkelte former for bibeskæftigelse. Ved denne gennemgang bør der lægges vægt både på de habilitetsmæssige og arbejdsmæssige hensyn.

Et flertal i udvalget (14 medlemmer) mener, at denne gennemgang skal ske ved en konkret afvejning af fordele og ulemper, mens et mindretal (2 medlemmer) har det standpunkt, at udgangspunktet bør være, at adgangen til bibeskæftigelse afskaffes, således at dette udgangspunkt kun fraviges på grundlag af en konkret argumentation, der viser, at der utvivlsomt ikke er nogen betænkelighed ved den pågældende type bibeskæftigelse.

Udvalget har på denne baggrund gennemgået de forskellige former for bibeskæftigelse. Om de mere detaljerede overvejelser henvises til kapitlet.

Nævn og råd, hvis afgørelse kan indbringes for domstolene.

Efter en afvejning af fordele og ulemper ved den gældende ordning går **et flertal** i udvalget (10 medlemmer) ind for, at dommere på alle niveauer fortsat bør kunne medvirke i nævn og råd. Man bør dog for hver enkelt nævn vurdere, om der er tilstrækkeligt behov for dommermedvirken. **Et mindretal** (2 medlemmer) foreslår, at kun byretsdommere fremover udpeges som nævnsmedlemmer. **Et andet mindretal** (4 medlemmer) går ind for, at dommeres medvirken i disse nævn og råd helt bringes til ophør.

Arbejdsretten og Voldgiftsretten for Bygge - og Anlægsvirksomhed.

Et flertal (11 medlemmer) anbefaler, at den hidtidige ordning opretholdes. **Et mindretal** (5 medlemmer) foreslår, at arbejdet fremover varetages af jurister, der er ansat som dommere på hel- eller deltidsbasis.

Private voldgifter.

Der er **i udvalget** enighed om, at dommere ikke bør kunne indtræde som partsudpegede medlemmer af en voldgiftsret, men at de bør kunne medvirke på andet grundlag.

Et flertal (12 medlemmer) mener, at dommere bør kunne deltage som voldgiftsdommere, hvis dommere udpeges af parterne i fællesskab, af de partsudpegede medlemmer af voldgiftsretten, af Det Danske Voldgiftsinstitut eller af en retspræsident. **Et mindretal** (4 medlemmer) går ind for, at dommere kun bør medvirke, hvis de udpeges hertil af en retspræsident.

Tilladelses - og indberetningsordning.

Der er i **udvalget** enighed om, at bestemmelsen i retsplejelovens § 47, hvorefter dommere kun med tilladelse fra Præsidentrådet må have **fast indtægtsgivende bibeskæftigelse** ved siden af hovedstillingen, bør opretholdes. Udvalget foreslår, at ordningen udbygges med en adgang for retspræsidenterne til efter et konkret skøn at pålægge en dommer at give oplysning om tidsforbrug og/eller indtægter ved bibeskæftigelse og til at beslutte, at en dommer i en nærmere angivet periode eller indtil videre kun med tilladelse fra pågældende retspræsident eller Præsidentrådet må påtage sig hverv ved siden af hovedstillingen. Der er enighed i udvalget om, at sager om sådanne pålæg ikke bør være undergivet offentlighed.

Der er ligeledes enighed om, at der, i det omfang dommeres adgang til bibeskæftigelse opretholdes, er behov for bedre information om bibeskæftigelsen. **Udvalget** foreslår, at der etableres en ordning, hvorefter alle dommere **én gang årligt til vedkommende retspræsident skal give oplysning om den bibeskæftigelse, som den pågældende dommer har udført i det forudgående kalenderår.** Indberetningen skal indeholde oplysning om hvervets art og hvervgiver. Der er i **udvalget** enighed om, at de nævnte oplysninger bør være offentligt tilgængelige.

Et flertal i udvalget (11 medlemmer) anbefaler, at indberetningspligten alene kommer til at omfatte indtægtsgivende hverv, mens **et mindretal** (5 medlemmer) er af den opfattelse, at alle hverv, uanset om de er indtægtsgivende, bør indberettes.

Et flertal i udvalget (9 medlemmer) går ind for, at indberetningerne også skal indeholde oplysning om **indtægterne ved bibeskæftigelse,** enten indtægten ved hvert enkelt hverv (6 medlemmer) eller den samlede indtægt (3 medlemmer). **Oplysningerne bør være offentligt tilgængelige. Et mindretal** (7 medlemmer) mener **ikke,** at dommerne bør afkræves oplysninger om indtægterne. Hvis indberetningspligten alligevel udstrækkes til at omfatte indtægterne, går mindretallet ind for, at oplysningerne herom **ikke skal være offentligt tilgængelige.**

Et flertal (15 medlemmer) mener ikke, at der bør fastsættes et maximum for, hvor store indtægter dommere kan have ved bibeskæftigelse, mens **et mindretal** (1 medlem) har den opfattelse, at dommere ikke bør være berettiget til ved bibeskæftigelse at opnå en samlet indkomst, der - opgjort på grundlag af en 3 års periode - overstiger 50 % af dommerens indkomst i sin hovedstilling.

Kapitel 4. Domstolenes bevillingsmæssige forhold og administrationen af domstolene.

4.1. Indledning.

Bevillingerne til domstolene gives ligesom til al anden statslig virksomhed på de årlige finanslove.

Selve fastlæggelsen af domstolenes bevillinger indgår i Justitsministeriets bevillingsprocedure, der for uden selve departementet omfatter alle ministeriets styrelser og institutioner m.v. (det vil sige politi og anklagemyndighed m.v., Kriminalforsorgen, Civilretsdirektoratet, Retslægerådet, Sekretariatet for Retsinformation, Registertilsynet, Sekretariatet for Nævnet vedrørende erstatning til ofre for forbrydelser og Procesbevillingsnævnet).

Retterne udgør et af de tre "store" selvstændige budgetområder under Justitsministeriet. De to øvrige er dels politiet og anklagemyndigheden m.v. dels Kriminalforsorgen. Det er Administrationsafdelingen (Budget- og Planlægningskontoret) i Justitsministeriets departement, der er ansvarlig for Justitsministeriets samlede budget. Administrationen af domstolenes bevillinger varetages i dag af Domstolsafdelingen i Justitsministeriets departement.

4.2. Generelt om finanslovens system.

Af grundlovens § 46, stk. 2, fremgår, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel i en af Folketinget vedtaget bevillingslov. Disse bevillingslove er først og fremmest finansloven og tillægsbevillingsloven, hvor sidstnævnte indeholder ændringer af budgettet efter finanslovens vedtagelse.

Finansloven fastsætter egentlige bevillingsmæssige rammer for finansåret (F-år). Endvidere optages i finansloven budgetoverslagstal for de 3 efterfølgende år (budgetoverslagsår eller BO-år). Ix)ven er således i princippet udtryk for en budgetlægning, der rækker fire år frem i tiden.

Forslag til finanslov for det kommende finansår skal i henhold til grundlovens § 45 fremsættes senest fire måneder før finansårets begyndelse, det vil sige senest den 1. september i et givet år.

4.3. Tilblivelsen af finanslovforslag inden for Justitsministeriets område.

Forberedelse af næste års finanslov starter i almindelighed i ressortministerierne i januar/februar måned. På dette tidspunkt modtager Justitsministeriets Administrationsafdeling (Budget- og Planlægningskontoret) fra Finansministeriet oplæg til økonomiske rammer for hele ministerområdet for det følgende år. Dette oplæg analyseres i muligt omfang og normalt med bistand fra Finansministeriet, herunder med henblik på klarlæggelse af de forudsætninger, der fra Finansministeriets side er lagt til grund for rammeoplægget med hensyn til f.eks. sparekrav, prisindeks m.v.

Man søger samtidig at klarlægge, hvilke konsekvenser rammeoplægget vil have for de enkelte budgetområder, i hvilken forbindelse der ofte drøftes en række forskellige forhold med de budgetansvarlige for politiet, kriminalforsorgen og domstolene. Kontakten på domstolsområdet sker i den forbindelse internt i ministeriet mellem Administrationsafdelingen og Domstolsafdelingen.

Herefter meddeler Justitsministeriet - under tiden efter møder på såvel embedsmandsplan som mellem de to ministre - sine bemærkninger til Finansministeriet.

Efter drøftelser i regeringen udsender Finansministeriet i marts måned de endelige rammer for de kommende år.

Justitsministeriet foretager herefter en fornyet analyse af de udmeldte rammer, herunder i lyset af foreliggende oplysninger om budgetområdernes bevillingsmæssige situation, f.eks. oplysninger i forbindelse med forrige års tillægsbevillingslov eller regnskabstal for de foregående år.

På baggrund af denne analyse og eventuelt efter yderligere forhandlinger med Finansministeriet og/eller budgetområderne udmelder departementet økonomiske rammer til budgetområderne. I en række år er dette sket under forskellige forbehold, idet der ikke på dette tidspunkt har været taget endelig stilling til forskellige udmeldte sparekrav m.v.

Justitsministeriets Administrationsafdeling modtager herefter i april måned fra budgetområderne - for retternes vedkommende fra Domstolsafdelingen - bidrag til finanslovforslaget. På denne baggrund udarbejdes et samlet finanslovbidrag, som dels indtastes i det statslige budgetsystem, dels fremsendes til Finansministeriet med forskellige forklarende bilag.

I løbet af maj og juni måned foretager Finansministeriet en egentlig budgetteknisk gennemgang af finanslovbidraget. I den forbindelse er der typisk en række drøftelser mellem Finansmini-

stenet og Justitsministeriet, dels på embedsmandsplan dels mellem de to ministre.

Budget- og Planlægningskontoret har også i denne periode løbende kontakt med bl.a. Domstolsafdelingen, som i nødvendigt omfang bistår med faktiske oplysninger og beregninger af forskellig karakter.

Der fremsættes altid to ændringsforslag, inden finansloven vedtages. Det ene fremsættes i september måned, det andet i november måned. Proceduren i forhold til budgetområderne og Finansministeriet er stort set den samme som i forbindelse med udarbejdelsen af det oprindelige finanslovbidrag.

I de - tidsmæssigt ofte ganske pressede - forhandlinger, der finder sted i forbindelse med finanslovens vedtagelse, vil der løbende være kontakt mellem Budget- og Planlægningskontoret og Domstolsafdelingen, der i nødvendigt omfang bistår med udarbejdelse af baggrundsnotater m.v.

4.3.1. Budgetlægningen på domstolsområdet.

Normalt tager budgetlægningen for domstolenes område udgangspunkt i budgetoverslagstallene (BO-tallene) på finansloven året før, der opregnes til nyt pris- og lønniveau.

Selv med dette udgangspunkt er det imidlertid vanskeligt mere generelt at angive, hvilke nærmere økonomiske forudsætninger der ligger til grund for finanslovbidraget vedrørende domstolenes område. Dette varierer fra år til år, bl.a. afhængigt af det politiske forløb, der har ført til finansloven året før, og de forudsætninger der har ligget til grund for BO-tallene på finansloven året før.

Justitsministeriets Administrationsafdeling anmoder typisk allerede inden begyndelsen af forhandlingerne om et nyt finansår budgetområderne om en redegørelse for den budgetmæssige situation. Sådanne redegørelser - og en nærmere analyse på grundlag af disse - tillægges stor betydning for det videre budgetarbejde.

Det er også flere år forekommet, at der i et samarbejde mellem Justitsministeriet og Finansministeriet er gennemført analysearbejde på bl.a. domstolenes område. Dette arbejde har efterfølgende været tillagt betydning for den endelige bevillingstildeling.

Som eksempel kan nævnes, at finansministeren og justitsministeren i forbindelse med forslag til finanslov for 1991 besluttede, at der skulle gennemføres budgetanalyser på Justitsministeri-

ets 3 store budgetområder: politiet, kriminalforsorgen og retterne. I forbindelse med denne budgetanalyse blev der bl.a. foretaget en detaljeret gennemgang af domstolenes driftsbudget med udgangspunkt i regnskabstallene for 1989. Budgetanalysen indgik som grundlag for den senere rammefastsættelse for 1991 og følgende år, i hvilken forbindelse der blev foretaget en opretning (forhøjelse) af de bestående BO-tal og hermed grundlaget for bevillingsfastsættelsen.

4.4. Ændringer i eksisterende bevillinger.

4.4.1. Ændringer på foranledning af Justitsministeriet.

I en række tilfælde kan der i løbet af finansåret være behov for at gennemføre dispositioner, der medfører, at bevillingerne må ændres.

Dette kan f.eks. ske, hvor en disposition ikke har været forudset eller ikke har kunnet forudses under finanslovens udarbejdelse, eller hvor de forudsætninger, hvorunder en bevilling er givet, ændres.

En række af sådanne dispositioner kan foretages direkte på forventet efterbevilling, og altså uden forelæggelse for bevillingsmyndighederne. Det gælder f.eks. beslutninger om opsparing af bevillinger til anvendelse i et senere finansår, afholdelse af udgifter som staten tilpligtes ved dom at udrede, udgifter afholdt i medfør af statens selvforsikringsprincip og salg af fast ejendom m.v.

Herudover kan Finansministeriet efter omstændighederne give tilslutning til, at der på forventet efterbevilling foretages mindre væsentlige dispositioner, som er uden principiel betydning.

Udover de ovennævnte tilfælde kan merbevillinger - eller en ændret anvendelse af bevillingerne - kun gennemføres, hvis Finansudvalget i forbindelse med forelæggelsen af et aktstykke giver sin tilslutning hertil.

4.4.2. Ændringer på foranledning af Finansministeriet.

Efter bevillingsmæssig praksis kan Finansministeriet i løbet af finansåret ved cirkulæreskrivelser meddele pålæg om nedsættelse af bevillingerne.

Sådanne dispositionsbegrænsninger kan dels have grundlag i forskellige tekniske korrektioner uden reel bevillingsmæssig betydning, men kan også være resultat af overordnede politiske beslutninger om gennemførelse af egentlige besparelser på statens budgetter.

Justitsministeriets udmøntning af sådanne dispositionsbegrænsninger er - i det omfang det overhovedet har været muligt - sket efter en samlet vurdering af dispositionsbegrænsningens karakter og budgetområdernes økonomiske situation.

Som eksempel kan nævnes, at Justitsministeriet i 1991 under retterne udmøntede dispositionsbegrænsninger på ca. 10 mio. kr., hvilket var muligt på grund af tilstedeværelsen af bevillinger opsparet i tidligere finansår og en gennemført bevillingsmæssig styrkelse på finansloven for det pågældende år.

4.4.3. Omfordeling af bevillinger til de enkelte budgetområder under Justitsministeriet.

Ved anmærkning på finansloven er der mulighed for, at der kan ske omflytning af bevillinger mellem Justitsministeriets budgetområder. Det indebærer, at man i princippet har hjemmel til eksempelvis at flytte dele af domstolenes bevilling til øvrig drift til politiet og samtidig dele af politiets lønsumsbevilling til domstolene, såfremt retterne måtte have behov for yderligere lønsum.

Omflytningsadgangen skal navnlig tilgodese behovet for at kunne gennemføre eventuelle tekniske korrektioner i løbet af finansåret, det vil sige korrektioner, der ikke har indflydelse på aktiviteterne.

4.5. Størrelsen af bevillingerne til domstols væsenet.

Retternes driftsbevilling er optaget på en særskilt hovedkonto på finansloven (hovedkonto 11.22.01. Retterne). Retternes anlægsbevilling fremgår af en anden hovedkonto (hovedkonto 11.22.30. Retternes anlægsprogram).

På finansloven for 1996 er retternes nettoudgiftsbevilling på 954,7 mio. kr., hvoraf lønsumsbevillingen udgør 710,7 mio. kr. (svarende til ca. 75%). Anlægsbevillingen er på 39,5 mio. kr.

Retterne lægger beslag på ca. 12% af Justitsministeriets samlede driftsbevillinger. De andre to store selvstændige budgetområder, politiet og kriminalforsorgen forbruger henholdsvis ca. 63% og ca. 17%, mens de resterende ca. 8% anvendes af departementet og de mindre styrelser og institutioner.

4.6. Administrationen af bevillingerne til retterne.

Retternes driftsbevilling er - som alle andre driftsbevillinger - en rammebevilling til driften af domstolenes virksomhed.

Bevillingen er på finansloven underopdelt i en række såkaldte standardkonti, der hver vedrører forskellige udgiftsområder. Denne standardkontospecifikation er kun bindende i den forstand, at der ikke må overføres bevillinger fra øvrige driftskonti til lønkontoen. Der er derimod ikke noget til hinder for, at der overføres lønsumsmidler til den øvrige drift eller foretages omflytninger imellem øvrig driftskontiene.

Der er fastsat en række bestemmelser om disponeringen over retternes driftsbevillinger. Disse disponeringsregler er væsentligst fastsat på baggrund af retningslinier fra de bevilgende myndigheder og fra Rigsrevisionen samt ud fra hensynet til en hensigtsmæssig bevillingsstyring. De gældende disponeringsregler findes i kontoplanen vedrørende domstolenes regnskabssystem.

4.6.1. Anvendelsen af bevillingen til løn m.v.

Den samlede lønsumsbevilling, der er knyttet til retterne, fordeles af Domstolsafdelingen i Justitsministeriet til de enkelte embeder i form af en fordeling af de samlede personaleressourcer, som kan aflønnes inden for den givne lønsumsbevilling. For kontorfunktionærernes vedkommende foretages fordelingen med udgangspunkt i en fordelingsnøgle, som er beregnet på grundlag af de seneste oplysninger om antallet af sager indenfor de enkelte sagsområder (normtallet). For juristernes vedkommende (eksklusiv dommerne, hvis antal er direkte reguleret i retsplejeloven) foretages fordelingen på grundlag af en flerhed af kriterier, herunder embedernes størrelse, berammelsestider etc.

Der er ikke tale om, at kontorpersonalet rokeres fra embede til embede, men ved afgang blandt personalet er det Domstolsafdelingen, der afgør, om der skal fmde genbesættelse sted. Denne afgørelse træffes blandt andet i lyset af den bevillingsmæssige situation, sagsmængden ved embedet og eventuelle forudsatte personalereduktioner i forbindelse med allerede gennemførte og kommende edb-projekter ved embedet.

Justitsministeriet varetager ansættelsen af juridisk personale. Afgørelser om ansættelse og afskedigelse af tjenestemandsansat kontorpersonale træffes ligeledes af Justitsministeriet. Overenskomstansat kontorpersonale ansættes af og kan afskediges af den lokale dommer.

Over- og merarbejde søges så vidt muligt afspadseret. Afgørelsen træffes af den lokale dommer. Det er Justitsministeriets Domstolsafdeling, der tager stilling til evt. honorering af over- og merarbejde. Over- og merarbejde søges begrænset mest muligt.

4.6.2. Anvendelsen af bevillingen til den øvrige drift.

Efter den gældende ordning er det som udgangspunkt Justitsministeriet, der råder over bevillingerne. Efter kontoplanen har embederne dog en meget fri adgang til at disponere på en lang række konti. Embederne kan således eksempelvis uden begrænsninger afholde alle sagsrelaterede udgifter (eksempelvis udgifter til lægdommere, vidnegodtgørelse og porto) og stort set alle udgifter til kontorhold og bøger. Den overvejende del af udgifterne til den øvrige drift - nemlig ca. 60% - afholdes af embederne.

Dispositionsadgangen er dog på visse konti begrænset, således at ekstraordinære dispositioner kræver bemyndigelse fra Justitsministeriet.

For at udnytte den begrænsede bevilling til bygningsvedligeholdelse er det Justitsministeriet, der forestår denne vedligeholdelse. Embederne kan dog afholde udgifter til mindre, uopsættelige bygningsvedligeholdelsesarbejder.

Blandt andet med henblik på at udnytte de besparelser, der kan opnås ved samlede indkøb, er det ligeledes Domstolsafdelingen i Justitsministeriet, der forestår anskaffelse af inventar og kontormaskiner, herunder særligt anskaffelse af edb-udstyr og fotokopimaskiner. Dog får embederne årligt udmeldt et rådighedsbeløb, inden for hvilket de kan afholde udgifter til indkøb af visse former for møbler og mindre kontormaskiner. Rådighedsbeløbet udgør 20.000 kr. for administrationsembederne og 6.000 kr. for hvert af de øvrige embeder. Rådighedsbeløbet til præsidentembederne er individuelt fastsat. Det samlede rådighedsbeløb udgør ca. 1,4 mio. kr.

Et betydeligt beløb anvendes hvert år til edb-projekter. I 1992 og 1993 var det ca. 20 mio. kr., mens udgiften til edb-projekter i 1994 udgjorde 34,4 mio. kr. og i 1995 27,6 mio. kr. Heri er ikke medregnet udgifterne til det landsdækkende projekt vedrørende edb i tinglysningen.

4.6.3. Budgetmæssig styring af bevillingerne.

Forud for et nyt års begyndelse lægges der i Justitsministeriets Domstolsafdeling et budget for anvendelsen af retternes bevillinger.

En stor del af udgifterne til retterne er direkte sagsrelaterede udgifter. Det gælder eksempelvis

udgifterne til nævninger, domsmænd, stævningsmænd, vidnegodtgørelse og porto. I 1995 udgjorde udgifterne hertil godt 25 % af den samlede bevilling til den del driften, der ikke vedrører løn. Andre udgifter er indirekte afhængige af sagstilgangen til retterne. Det gælder f.eks. udgifterne til kontorhold.

De sagsrelaterede udgifter er det ikke muligt at styre, og de er vanskelige at skønne over. Da embederne endvidere på en række konti selv disponerer, er det nødvendigt løbende at foretage en justering af budgettet. Et egentligt overblik opnås derfor først sidst på året, og det er af afgørende vigtighed, at der i forbindelse med budgetlægningen er etableret en reserve af en vis størrelse.

Som noget særligt udmeldes der - på baggrund af et oplæg fra landsdommeren i Grønland - et budget for retterne i Grønland. Dette budget består i en bevillingsramme til løn og en ramme til øvrig drift. I modsætning til, hvad der gælder for retterne i det øvrige Danmark, har landsdommeren således ansvaret for bevillingen til hele driften af retsvæsenet i Grønland.

4.6.4. Forsøgsprojekt med uddelegering af bevillinger til embederne.

Pr. 1. januar 1994 blev der iværksat et pilotprojekt, hvorefter 9 byretsembeder (retten i Herning, retten i Roskilde, retten i Svendborg, civilretten og kriminalretten i Helsingør, retten i Fjerritslev, retten i Nykøbing Falster, retten i Skjern og retten i Nakskov) har fået fri dispositionsret i relation til en række konti indenfor en samlet udmeldt bevilling til det enkelte embede.

Baggrunden for iværksættelsen af projektet var, at det fra forskellig side - herunder fra Dommerforeningen - var blevet anført, at der bør være en større selvforvaltning for domstolene på det bevillingsmæssige område.

På den baggrund blev spørgsmålet om uddelegering af bevillinger til domstolene drøftet i Budgetudvalget under Domstolenes Hovedsamarbejdsudvalg.

Budgetudvalget afgav i maj 1993 en redegørelse, hvori man foreslog at etablere et pilotprojekt med uddelegering af bevillinger til 9 forsøgsembeder. Om udvalgets overvejelser er der i rapporten bl.a. anført følgende:

"Enkelte af udvalgets medlemmer har stillet sig tvivlende overfor det hensigtsmæssige i en sådan uddelegering. En udlægning af bevillinger og dermed ansvaret for overholdelse af disse kan medføre en begrænsning i dispositionsfriheden i forhold til i dag, hvor embederne i deres dispositionsadgang på langt det overvejende antal konti ikke er bundet af de bånd, som en bevilling til det enkelte embede lægger på dispositionsfriheden. Organisationsrepræsentanterne

finder det i særlig grad uhensigtsmæssigt at uddelegere bevillinger på konti, hvor udgifterne er sagsrelaterede og dermed vanskelige at styre.

Udvalget er opmærksom på og har drøftet de fordele og ulemper, der er forbundet med en udlægning af bevillinger.

En uddelegering vil give embederne den større selvforvaltning, som er efterlyst. Da embederne som nævnt ovenfor under afsnit 3 i dag har en meget vid adgang til uden begrænsninger at disponere på en række konti, vil denne øgede selvforvaltning imidlertid, som nævnt ovenfor, kunne opleves som en indskrænkning af det enkelte embedes frihed. I modsætning til den gældende ordning vil embedet efter en uddelegering af bevillinger skulle disponere indenfor de givne bevillinger.

Selvom embederne i dag disponerer forsvarligt, må det forventes, at ændrede arbejdsgange og nye tiltag vil kunne give mulighed for besparelser, f.eks. på portoudgifter. Sådanne besparelser vil embedet kunne anvende til andre formål. Endvidere indebærer ordningen, at embederne over en årrække kan spare op til større anskaffelser eller forbedringer. Denne mulighed må forventes øget jo flere konti og bevillinger, der udlægges til embederne.

For Justitsministeriet vil en udlægning af bevillingerne til embederne medføre en mere sikker budgetstyring. Endvidere vil en ophævelse af disponeringsbegrænsningerne på visse konti indebære, at ministeriet skal anvende færre ressourcer på stillingtagen til ansøgninger fra embederne. Udlægningen af bevillingerne medfører på den anden side en øget arbejdsbyrde for ministeriet i forbindelse med budgetlægningen og regnskabsopfølgning. Endvidere må det forventes, at Rigsrevisionen vil stille krav om en styrkelse af ministeriets kasseinspektioner ved embederne.

Under hensyn til de ovenfor nævnte betænkeligheder foreslår udvalget, at der iværksættes et pilotprojekt ved 9 udvalgte embeder."

Oprindeligt blev det besluttet, at pilotprojektet skulle vare i 2 år. Pilotprojektet er imidlertid blevet forlænget, således at det først afsluttes med udgangen af 1996.

I foråret 1995 besøgte repræsentanter fra Justitsministeriets Domstolsafdeling samtlige forsøgsembeder med henblik på at udveksle erfaringer og synspunkter om pilotprojektets hidtidige forløb. Langt de fleste embeder gav i den forbindelse udtryk for, at de generelt er tilfredse med det hidtidige forløb. Samtlige embeder på nær et enkelt har sparet op.

4.7. Domstolenes indflydelse på tildelingen og anvendelsen af bevillingerne til retsvæsenet.

Der er etableret tre forskellige fora med domstolsrepræsentanter og repræsentanter fra Justitsministeriet, hvor man drøfter forskellige spørgsmål i tilknytning til retternes bevillinger. Hertil kommer, at Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene, der mødes ca. en gang i kvartalet, behandler spørgsmål af generel betydning for domstolene som arbejdsplads. Udvalgets formand er Justitsministeriets departementschef. De øvrige medlemmer er afdelingschefen for Justitsministeriets Domstolsafdeling, præsidenterne for Østre og Vestre Landsret og Københavns Byret, en repræsentant for Dommerforeningen, 2 repræsentanter for Dommerfuldmægtigforeningen,

2 repræsentanter for såvel HK-Landsklubben Dommerkontorerne som Politiets og Domstolenes Tjenestemandsforening, 2 repræsentanter for vagtmestrene og en repræsentant for stævningsmændene.

4.7.1. Budgetudvalget.

I Budgetudvalget, der er et udvalg under Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene, drøftes bl.a. fordelingen af de på finansloven tildelte bevillinger til retterne.

I udvalget, der har eksisteret siden 1984, sidder repræsentanter for Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Politiets og Domstolenes Tjenestemandsforening, HK-Landsklubben Dommerkontorerne, Foreningen af Vagtmestre ved Domstolene samt repræsentanter for Justitsministeriets Domstolsafdeling.

Der foreligger ikke et egentligt kommissorium for Budgetudvalget, men i udvalget forelægges og drøftes bevillings- og budgetmæssige spørgsmål, herunder prioriteringen af de bevillingsmæssige ressourcer. Udvalget afholder typisk 2-3 møder om året.

Budgetudvalget har udarbejdet grundlaget for det igangværende forsøg med uddelegering af bevillinger til 9 byretsembeder, jf. herom i afsnit 4.6.4.

4.7.2. Domstolenes Teknologiråd.

Domstolenes Teknologiråd er et ledelsesforum bestående af repræsentanter for dommerne og Justitsministeriet.

Teknologirådet, der blev oprettet i 1992, har til opgave at sikre det nødvendige grundlag for den overordnede planlægning og de overordnede ledelsesbeslutninger vedrørende indførelse og anvendelse af ny teknologi ved domstolene.

I det notat, der ligger til grund for Teknologirådets oprettelse, er om rådets arbejde anført følgende:

"Et væsentligt element i rådets arbejde er at påse, at arbejdet med indførelse og anvendelse af ny teknologi ved domstolene sker efter retningslinier, der sikrer den nødvendige hensyntagen til det judicielle område.

Rådet kan i sine drøftelser inddrage andre spørgsmål, herunder vedrørende domstolenes økonomiske og organisatoriske forhold, som har sammenhæng med teknologiplanlægningen ved domstolene.

Justitsministeriet forelægger alle væsentlige spørgsmål under kommissoriet for rådet, der kan fremsætte forslag til beslutning. Forelæggelsen sker forud for ministeriets stillingtagen til disse spørgsmål samt forud for en eventuel drøftelse heraf i de almindelige samarbejdsorganer (Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene og navnlig Domstolenes Teknologiudvalg).

Rådet kan af egen drift behandle alle spørgsmål under kommissoriet."

Rådet består af en repræsentant for Højesteret, de 2 landsretspræsidenter, 2 byretspræsidenter, 3 byretsdommere fra ikke-præsidentembeder, Dommerforeningens formand samt repræsentanter fra Justitsministeriet. Justitsministeriets departementschef er formand for udvalget.

Teknologirådet afholder ca. 5 møder årligt.

4.7.3. Domstolenes Teknologiudvalg.

Domstolenes Teknologiudvalg, der har eksisteret siden 1981, er nedsat under Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene. Udvalget er sammensat af én repræsentant for hver af de faglige organisationer (Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Vagtmestre ved Domstolene, HK-Landsklubben Dommerkontorerne og Politiets og Domstolenes Tjenestemandsforening) samt Justitsministeriet.

Udvalget behandler spørgsmål om såvel langsigtede planer for teknologiindførelsen ved domstolene som mere konkrete teknologiprojekter.

Efter etableringen af Justitsministeriets Domstolsafdeling i 1992 er afgørelser vedrørende enkeltansøgninger om lokale anskaffelser af edb-udstyr og programmel henlagt til ministeriet i overensstemmelse med retningslinier, der er fastlagt i Domstolenes Teknologiudvalg. Arbejdet i udvalget er herefter koncentreret om fastlæggelsen af generelle retningslinier for teknologiindførelsen m.v. ved retterne, herunder den nødvendige prioritering af projektaktiviteter inden for de bevillings- og budgetmæssige rammer.

Teknologiudvalget holder møder ca. 4-5 gange om året.

4.8. Administrationsområder under Justitsministeriet.

Dom stolsafdelingen, der varetager administrationen af domstolene, indgår som en del af Justitsministeriets departement, der for tiden er organiseret i fire afdelinger:

Administrationsafdelingen, der er opdelt i to kontorer: Budget- og Planlægningskontoret samt Personalekontoret.

Civil- og Politiafdelingen, der er opdelt i tre kontorer: Civilkontoret, Politikontoret og Det internationale Kontor.

Domstolsafdelingen. der er opdelt i fire kontorer: Sekretariatet, Administrationskontoret, Edbkontoret og Tinglysningsprojektet.

Lovafdelingen, der er opdelt i 7 kontorer: Formueretskontoret, Strafferets- og retsplejekontoret, Statsretskontoret, Lovteknikkontoret, EU-kontoret, EU-lovteknikkontoret og Indfødsretskontoret.

Herudover henhører under Justitsministeriets centralstyrelse politi og anklagemyndighed, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Civilretsdirektoratet, Registertilsynet, Retslægerådet, Sekretariatet for Retsinformation, Erstatningsnævnets Sekretariat og Procesbevillingsnævnets sekretariat.

Både for direktøren i Direktoratet for Kriminalforsorgen og direktøren i Civilretsdirektoratet gælder, at de i deres embede i relation til visse sager står umiddelbart under justitsministeren. I andre sager står de under Justitsministeriets departementschef. Dette gælder for eksempel i bevillingsspørgsmål.

Særligt om Justitsministeriets forhold til politiet fremgår side 98 f. i "Justitsministeriet, organisation og arkiv" af Niels Petersen (Rigsarkivet, 1982):

"Det danske justitsministerium adskiller sig i en bestemt henseende fra ministerier af samme navn i de fleste europæiske lande, nemlig ved at have politivæsenet under sit ressort. Det almindeligste er, at politivæsenet hører under det ministerium, der varetager almindelige indenrigske styringsanliggender, altså det der i Danmark hedder Indenrigsministeriet og i udlandet kendes under navne som Home Office, Ministère de l'Intérieur, Ministerium des Innern osv.

I Norge og Sverige sorterer politiet også under de respektive justitsministerier. Dette har ikke nogen specifik nordisk baggrund. I Norge, der har haft et justits- og politidepartement fra oprettelsen af den norske centraladministration, må det betragtes som en arv fra fællesskabet med Danmark, en afspejling af Danske Kancellis ressort. I Sverige er det derimod noget helt nyt. Indtil 1966 sorterede politivæsenet under inrikesdepartementet, men blev i forbindelse med, at det hidtil kommunale politi blev statsligt, overført til justitiedepartementet.

Da der mod slutningen af den danske enevælde kom overvejelser i gang om at indføre et ministerialsystem i stedet for de bestående regeringskollegier, var der tanker fremme om at anbringe justitsvæsenet og den udøvende politimagt i hver sit ministerium. Dette var uden tilknytning til den liberale doktrin om retsplejens adskillelse fra forvaltningen. Ved justitsvæsen forstod man dengang ikke kun retspleje i nutidens forstand, men hele det kompleks af privilegier, fundatser, adkomster m.v., som legitimerede det daværende samfunds sociale struktur og desuden indebar, at en del samfundsfunktioner var økonomisk selvbærende. Uden for dette stod den materielle ordenshåndhævere, politiet. Ordet betegnede dengang samfundsordenen som sådan ("god skik og politi"), ikke blot den ordenshåndhævende myndighed.

I et udkast til ministerialsystem, udarbejdet 1841 på foranledning af gehejmestatsminister og præsident for Det slesvig-holstenlauenborgske Kancelli, Otto Moltke, opereres dels med et justits-, kirke- og undervisningsministerium, dels med et indenrigs- og politiministerium. Som ressort for det første nævnes foruden den borgerlige og kriminelle retspleje bl.a. følgende saggrupper: umyndige, hypotekvæsen, konfirmation af testamenter, opretholdelse af len og fideikommiser, benådningssager, stands- og korporationsprivilegier, patronatsrettigheder, kirkelig formue og indkomst, klostre og milde stiftelser, universitetet, museer, lærde skoler og folkeskoler. Til indenrigs- og politiministeriet vilde man derimod henlægge de såkaldte regiminalsager, hvorved man forstod landsherrens (statens) umiddelbare og diskretionære magtudøvelse.

Ved Justitsministeriets oprettelse kom dette synspunkt ikke i betragtning. Som tidligere vist gav spørgsmålet om sagfordelingen mellem Justitsministeriet og Indenrigsministeriet anledning til meningsudvekslinger, men på intet tidspunkt kom det på tale at udskille politisager fra Justitsministeriet. Tværtimod blev det anset for en af dette ministeriums vigtigste opgaver at gennemføre den adskillelse af retspleje og forvaltning, som man ventede, den kommende grundlov ville give løfte om. Der gik mange år, inden retsplejereformen blev gennemført, men hverken før eller siden synes det at have været betragtet som en konsekvens af den, at politi og retsvæsen ikke kunne høre under samme ministerium."

Administrationen af domstolenes bevillinger har siden indførelsen af ministerialsystemet i 1848 henhørt under Justitsministeriet. Før denne tid blev administrationen varetaget af Danske Kancelli, som ved kollegiestyrets ophør foruden justitsvæsenet administrerede kirke- og skolevæsen, kommunalvæsen, fattigvæsen, udskrivningsvæsen m.v. Desuden fungerede Danske Kancelli som statssekretariat med opgaver, som i dag henhører under Statsministeriet, f.eks. sagernes fordeling mellem regeringskollegierne. Danske Kancelli bestod endvidere af en generalprokurør, hvis funktion kan sammenlignes med den, der nu varetages af Justitsministeriets lovafdeling. Justitsministeriet overtog hovedparten af disse opgaver, herunder justitsvæsenet.

Siden 1848 er der sket en række ressortomlægninger med andre ministerier, hvorved ministeriets opgaver er blevet forøget og formindsket, således at ministeriet i dag består af de ovenfor nævnte enheder.

4.9. Debatten om domstolenes bevillingsmæssige forhold og domstolenes administration.

Drøftelserne om domstolenes bevillingsmæssige forhold og domstolenes administration har været meget sparsomme i de første ca. 140 år efter grundlovens givelse.

I et indlæg i Tilskueren, 1899, anfører dr. jur. Carl Ussing bl.a.:

"Al Folkepsykologi fører jo til, at skal Ideer optages i Folket, maa de **anskueliggøres.** Med abstrakte statsretlige Teorier skabes ingen offentlig Mening; de forstaas maaske, men de danner ingen Forestillinger, i det mindste ingen varige vaagne Forestillinger hos Folket.

Den første Betingelse for, at der kan danne sig Forestillinger i Folket om Dommerne som noget fra Administrationens Embedsmænd forskelligt, som noget, der staar i anden Plan, under andre Vilkaar og under andre Krav, det er, **at en saadan Forestilling fremtræder i det ydre,**

og i denne Henseende bør ikke de mindste Midler overses.

Saasnart Grundloven fastslog Domstolenes Emancipation, var der altsaa kun ét at gøre, nemlig straks at gaa i Gang med at give den nye Statsskik sit ydre Stempel. Hvad gjorde man altsaa for at accentuere, for at anskueliggøre Domstolenes Emancipation? Man udskilte vel Domstolene fra de Administrationsgrene, sammen med hvilke de tidligere sorterede under samme Ministerium? man gav vel Domstolene i det mindste en særskilt Minister for saa meget som muligt at give ydre Garanti for, **at det blev Domstolshensyn og ikke andre Regeringshensyn,** der blev de raadende ved Forvaltningen af Domstolene?

Nej! Man ikke en Gang udskilte Domstolene som et særligt Institut, man lod dem sortere under Justitsministeren jævnsides med en Række Forvaltningsgrene: Politi, Lenskontrol, Udskrivningsvæsen o.s.v. Ja man lod Domstolene sortere netop under den Minister, som er født juridisk Konsulent for Regeringen, og som derfor i særlig Grad bærer det juridiske Ansvar for Regeringens Politik, **den Politik, hvis Lovlighed det netop bliver Domstolenes Opgave at bedømme!** Ja man lod Domstolene sortere under selve Politiministeren. Under politiske Brydninger er det jo fortrinsvis med Politiet, at der opstaar Konflikter for Borgerne. **0g saa sorterer Domstolene, der skal bedømme disse konflikter, netop under den, der staar i Spidsen for Politiet her i Landet!** Kan noget tænkes mere egnet til at **modarbejde** Forestillingen om Dommerne som noget ganske andet end de administrative Embedsmænd? Vel træffer man her i Landet megen akademisk Overlegenhed overfor det udvortes og liden Sans for de smaa Tings store suggestive Betydning og kun ringe Syn paa, at Folkets Undervisning først og fremmest **maa være Anskuelsesundervisning,** men det maa dog kunne ses, at denne Mangel paa Holden ude fra hinanden af væsensforskellige Ting indeholder Farer for Forestillingskonfusion ikke blot hos Folket men ogsaa hos Ministrene og - hvo ved? - maaske ogsaa hos en og anden Dommer. Der er mange andre Grunde til at ønske en særskilt Retsminister - se ovennævnte Piece - men her skal kun dvæles ved Betydningen af at sætte de ydre Skel og anskueliggøre Domstolene som noget andet end Regeringskontorer. Krav paa en Retsminister kan ikke ligestilles med andre opdukkende Krav paa Ministre - for Landbrug, Handel o.s.v. Saadanne krav opstaar med skiftende Tiders Trang og nødvendiggøres af Arbejdets voksende Mængde, men vort Krav er et forfatningsmæssigt Krav, ikke nødvendiggjort ved Arbejdets Mængde, men ved Arbejdets Art, og kan maaske realiseres blot ved en Omfordeling mellem Ministerierne af det forhaandenværende Arbejde. Ved at indstifte en særlig Retsminister vil man paa paatagelig Maade sætte det ydre Skel, som er saa betydningsfuldt, foruden at man vil hidføre større ydre Garanti for, at Domstolene forvaltes udelukkende efter Domstolshensyn, end naar de forvaltes af en Minister, hvis Interesse bestandig trues med at absorberes af uvedkommende administrative Hensyn."

I den debat om domstolenes forhold, som udspandt sig i 1991-1992, blev domstolenes administration også behandlet.

Professor, dr. jur. Preben Stuer Lauridsen og lektor Lars Adam Rehof har i et notat af 18. april 1992 om modernisering af retsvæsenet, som er sendt til Folketingets Retsudvalg, fremsat forskellige forslag bl.a. med henblik på sikring af domstolenes selvforvaltning. Forfatterne anfører bl.a., at Justitsministeriets opbygning, personalepolitik (rekruttering og udnævnelser) og koncentration af beføjelser harmonerer dårligt med de krav, som må stilles i en retsstat i henseende til en tredeling af statsmagten, og til de krav og tillidsgarantier, som borgere må stille til en moderne justitsforvaltning. Efter forfatternes opfattelse bør kravet i grundlovens § 3 om adskillelse af dømmende og udøvende magt gennemføres i videst muligt omfang. Forfatterne anfører videre bl.a.:

"Justitsministeriets departement besætter alle væsentlige stillinger i justitsvæsenet, ganske uan-

set om der er tale om den udøvende eller den dømmende magt. De mulige skadevirkninger af denne faktiske sammenblanding af to af de øverste statsmagter er åbenbar, ikke mindst for de borgere, som ønsker, at domstolene skal udføre den bedst mulige kontrol med statslige og kommunale dispositioner og optræde som borgernes beskyttelse mod magtmisbrug. Befolkningens tillid til justitsvæsenet er i sig selv en beskyttelsesværdig interesse, som retsordenen bør hæge om, men som magtsammenblandingen angriber. Ikke blot bør domstolene være formelt og reelt uafhængige i henseende til uddannelse, rekruttering og virke, men de bør også klart fremtræde om uafhængige i borgernes øjne.

Dette peger på behovet for en styrkelse af domstolenes uafhængighed, både i henseende til domstolenes forvaltning af egne anliggender og i henseende til rekruttering og forfremmelse af dommere.

I det omfang grundloven kræver, at afgørelser vedrørende domstolenes forhold skal kontrasigneres af en minister, bør sådanne beføjelser udøves af statsministeren."

Af et udkast til reviderede bestemmelser i retsplejeloven, der ledsagede notatet, fremgår bl.a., at de almindelige domstole skal være selvforvaltende, at udgifterne til driften skal opføres som selvstændig post på de årlige finanslove, og at ledelsen af domstolenes administrative funktioner skal varetages af et Dommerråd bestående af præsidenterne for de kollegiale retter. Højesterets sekretariat skal efter forslaget bistå Dommerrådet med udførelsen af administrationen.

Domstolenes administrative forhold blev også behandlet gennem indlæg navnlig fra dommere i dagspressen og fagtidsskrifter i sommeren og efteråret 1992.

Dommer Lars Ryhave, Dommerforeningens nuværende formand, skrev den 13. juli 1992 i en kommentar i Politiken bl.a.:

"Forleden morgen sad jeg i min bil på vej til Kerteminde, hvor jeg arbejder om onsdagen. Vejret var vidunderligt, med solglimt i Storebælts bølger, og livet føltes ukompliceret og godt. Desværre åbnede jeg for radioen for at høre Radioavis. Det skal man ikke gøre, hvis man netop har en rolig og god stund. Speakeren fortalte, at den radikale Niels Helveg Petersen arbejdede på et lovforslag, hvorefter domstolene skulle skilles ud fra Justitsministeriet, og hvorefter et uvildigt nævn skulle ansætte dommere for fremtiden.

Ifølge Radioavisen vedrører Niels Helveg Petersens kommende lovforslag to emner, der bør holdes ude fra hinanden. Det ene er, om Justitsministeriet skal have ansvaret for domstolenes drift. Det andet er, hvem der skal udnævne dommere. De to ting har ikke nødvendigvis noget med hinanden at gøre.

Domstolene administreres af Justitsministeriet, der må skaffe de nødvendige bevillinger til domstolenes drift - lønninger, bygninger, inventar m.v., men det betyder ikke, at Justitsministeriet kan blande sig i, hvordan retssager afgøres. Den enkelte dommer kan derfor frit afgøre retssager efter de gældende love og sit personlige skøn over beviserne.

Hvad er så problemet? Der henvises til "Tamil-sagen", "Gebyrskandalen" og så videre. Hvad har det med domstolene at gøre? Niels Helveg Petersen er åbenbart af den opfattelse, at fordi tilliden til nogle enkeltpersoner i Justitsministeriet ikke er, hvad den har været, så må domstolenes organisation ændres. Er det statsmandskløgt? skulle man ikke hellere se forfatningsretligt på spørgsmålet? I et demokratisk samfund, hvor valgte personer har ansvaret for lovgivningen, og hvor et flertal danner regering med ansvar for forvaltningen, er det nødvendigt, at nogen

har det politiske ansvar, hvis tingene ikke fungerer. Det er lige så nødvendigt, at nogen har det politiske ansvar for, at domstolene fungerer. Det har justitsministeren, og han må tage øretæverne, hvis domstolene ikke kan løse deres opgave. Det betyder, på almindelig dansk, at en fremtrædende politiker, udsprunget fra et flertal i Folketinget, er politisk ansvarlig for domstolenes evne til at løse opgaverne. Hvis han ikke klarer opgaven, ryger han ud. Det sikrer efter min opfattelse en rimelig interesse for politisk at skaffe de nødvendige bevillinger og sikre en stabil drift af domstolene. Hvad er alternativet? En slags direktorat under Folketinget? Hvem har det politiske ansvar, hvis det går galt for domstolene? Kunne man forestille sig, at Folketinget gjorde et politisk ansvar gældende over for sig selv?

Jeg var i 1991 i England, hvor jeg drøftede organisatoriske spørgsmål med engelske dommere. Domstolene ledes af Lord Chancellor, der ikke er ansvarlig minister. I England arbejder domstolene hårdt på at få en politisk ansvarlig justitsminister. Tankevækkende.

Jeg vil derfor opfordre Niels Helveg Petersen til nøje at overveje, om ikke domstolenes administration bør blive, hvor den er. Efter min erfaring har der ikke været blæst om den del af Justitsministeriets arbejdsområde."

Dommerforeningens daværende formand Claus Larsen skrev den 21. juli 1992 i Berlingske Tidende bl.a.:

"F.s.v. angår domstolenes statsretslige placering er det afgjort min opfattelse, at domstolenes administration - forstået som den økonomiske forvaltning og ressourcetilførsel - bør høre under en ministers ansvarsområde. Dette udelukker ikke, at domstolene har en høj grad af selvforvaltning, men domstolene har behov for og krav på at have en minister som talerør i Folketinget og ikke blot blive reduceret til en post på den årlige finanslov.

At domstolene er og altid skal være helt og aldeles uafhængige i deres retlige afgørelser anses vel af alle som en selvfølge, men det er et helt andet spørgsmål end spørgsmålet om den økonomiske forvaltning."

Dommer Henrik Rothe, nu generalsekretær i Advokatrådet, skrev den 30. august 1992 i en artikel i Berlinske Tidende bl.a.:

"I den retspolitiske debat før tamilsagen har der ikke været mange indlæg, som har anfægtet det lovmedholdelige i, at Justitsministeriet administrerer domstolene. Forklaringen herpå kan være den enkle, at Justitsministeriets administration rent faktisk på dette område ikke har ført til resultater, som kunne begrunde en kritik. Dette billede ændrede sig først - set ud fra en dommers synspunkt - da Justitsministeriet præsenterede domstolene for et krav om en konsulentundersøgelse af domstolenes forhold på en måde som tydede på, at opdragsgiveren ikke i tilstrækkelig grad havde været opmærksom på spørgsmålet om domstolenes uafhængighed. Domstolenes personaleorganisationer reagerede kraftigt, men efter forhandlinger blev kommissoriet rettet til, og en konsulentundersøgelse gennemføres nu med domstolenes fulde accept. Senere har Justitsministeriet etableret et teknologiråd for domstolene, som i samspil med allerede etablerede samarbejdsorganer vil sikre domstolenes personale en betydelig indflydelse på domstolenes fremtidige administrative udvikling. Der er derfor nu næppe grund til at tro, at domstolenes administrative tilknytning til Justitsministeriet vil medføre problemer, som ud fra et rent teknisk juridisk synspunkt vil kunne føre til betænkelige resultater."

Fhv. landsretspræsident Kurt Haulrig har i en artikel i Lov&Ret i oktober 1992, side 9-11 - Domstolene og Justitsministeriet - kommenteret den aktuelle debat:

"Gennem længere tid var der ingen offentlig debat om forholdet mellem den dømmende magt og den udøvende magt (in casu domstolene og Justitsministeriet). Alligevel var der sikkert nogle dommere, der som jeg i tænksomme stunder gjorde sig klart, at den magtadskillelse, der er fastlagt i grundlovens § 3, for så vidt angår grænsen mellem domstole og administration ikke er gennemført i fuldt omfang. Når der dog ikke kom nogen offentlig debat herom, var det måske, fordi grænseområdet mellem lovgivningsmagten og administrationen tiltrak sig mere opmærksomhed. Mange har måske også erkendt, at der ingen anledning er til ud fra teoretiske overvejelser at bruge kræfter på at diskutere ændringer i et system, der fungerer udmærket i praksis. Justitsministeriets administration af domstolene har nemlig - i alt fald indtil for nylig - ikke givet anledning til væsentlig kritik. - Især må det fremhæves at Justitsministeriet har udvist den nødvendige respekt for domstolenes uafhængighed.

Domstolenes uafhængighed beror naturligvis først og fremmest på, at dommerne træffer deres afgørelser uden indblanding fra anden side. Her har der som anført heldigvis ikke været problemer. Teoretisk vil der imidlertid være mulighed for mere indirekte at øve indflydelse på domstolenes arbejde. Det kunne tænkes at ske ved styring af økonomien og dermed de praktiske rammer - bygninger, personale, teknisk udstyr, lønninger o.s.v. - for domstolenes arbejde og det kunne tænkes at ske ved udnævnelse og rekruttering af dommerne. Sondringen mellem disse to mulige veje til indflydelse bør holdes klar. Det er ikke sikkert, at den ideelle løsning af magtadskillelsesproblemerne er den samme på begge områder.

For tiden bevilges de nødvendige midler til domstolenes drift som en del af Justitsministeriets finanslovsbevilling og Justitsministeriets styring af midlernes anvendelse har været meget detaljeret og centraliseret - endda i højere grad end på andre områder inden for Justitsministeriets administration som f.eks. politiet eller kriminalforsorgen. Disse områder har som bekendt egne administrationsenheder (Rigspolitichefembedet og Kriminalforsorgsdirektoratet).

For så vidt angår den decentrale og lokale styring - de enkelte dommerembeders selvforvaltning - er der imidlertid ændringer på vej. Justitsministeriet har stillet i udsigt, at der - bl.a. på grundlag af en for nylig afleveret konsulentrapport - vil ske en vis uddelegering af beslutningsmyndighed til embederne. Der er dog endnu ikke sket ret meget, bl.a. fordi uddelegeringen hæmmes af, at de enkelte embeder ofte er meget små. Den lokale selvforvaltning har sammenhæng med hele domstolsstrukturen, der også er under overvejelse og for tiden gøres til genstand for yderligere konsulentundersøgelse.

Den centrale økonomiske forvaltning, der ligger hos Justitsministeriet, er imidlertid vigtigere. Den giver mulighed for en effektiv styring af ressourcernes anvendelse. Så længe disse er rimelig store, opleves båndene måske ikke så stramme, som de gør i de nuværende nedskæringstider. Nu bliver også fordelingen inden for ministeriets ressort af betydning: Skal man bruge pengene på en ny politigård i stedet for et bedre dommerkontor? Også spørgsmålet om anvendelse af midlerne inden for domstolenes eget område er naturligvis af væsentlig betydning: skal man bruge flere penge på kurser og efteruddannelse eller skal pengene bruges til bedre teknisk udstyr, edb? Skal man forsøge at skaffe penge til retsplejemæssigt nødvendige nye tiltag, som f.eks. en bedre småsagsbehandling? Hvorledes skal den mere langsigtede udvikling planlægges o.s.v.?

Man kunne måske fristes til at tro, at domstolenes uafhængighed var bedst tjent med, at bevillingerne kom direkte fra Folketinget, således som det sker f.s.v. angår andre statsorganer, der skal sikres en særlig uafhængighed, som f.eks. Folketingets ombudsmand og rigsrevisionen. Domstolenes administration og budget er imidlertid af noget større omfang end de nævnte institutioner og er af væsentlig anden karakter. Domstolene er opdelt i et større antal mindre enheder, hvilket utvivlsomt forudsætter en egentlig central styrelse, således som det f.eks. praktiseres med det svenske "domstolsverk". Hvis man af principielle grunde ønsker at ændre det danske system, kunne man måske forestille sig et direktorat ledet af en bestyrelse bestående af dommere. Bestyrelsen kunne have ansvaret for løsninger af de førnævnte problemer og fremkomme med forslag herom, også for så vidt angår de årlige budgetter. En "generaldirektør"

med direkte referat til justitsministeren kunne være ansvarlig over for rigsrevisionen og statsrevisorerne for overholdelse af de fastsatte bevillingsrammer. Et sådant tilhørsforhold til justitsministeren måtte være en forudsætning for opretholdelse af det hidtidige parlamentariske ansvar for anvendelse af statens midler. Om midlerne til domstolenes drift tilvejebringes som en særlig del af Justitsministeriets finanslovsbevillinger - men klart adskilt fra Justitsministeriets øvrige bevillinger - eller ved en bevilling direkte fra Folketinget, bliver herefter af noget mindre betydning. Der kan måske være en fordel ved at have en minister til over for Folketinget at tale domstolenes sag, når bevillinger skal gives og spørgsmål besvares. Det må herved erindres, at domstolene skal "kontrollere" de to øvrige statsmagter, mens ombudsmand og rigsrevision er Folketingets egne kontrolredskaber. Ydes bevillingen direkte af Folketinget kunne man sige, at hermed flyttede man blot styringsmulighederne fra den udøvende magt til den lovgivende magt. Fuld uafhængighed kan domstolene først opnå, såfremt udgifterne til domstolenes opretholdelse dækkes ved hjælp af domstolenes egne indtægter. De færreste er sikkert - selv i disse gebyrtider - klar over, at domstolene er en stor overskudsforretning for statskassen. De samlede udgifter andrager ca. 700 mill. kr. årligt, mens indtægterne ved retsafgifter, skifteafgifter og tinglysningsafgifter m.v. er af størrelsesorden ca. 1.400 mill. og giver altså 100% overdækning. Såfremt afgifterne alene gik til dækning af domstolenes egne udgifter kunne de derfor nedsættes væsentligt, hvad der af retsplejemæssige grunde ville være særdeles ønskeligt. De grundlovsmæssige problemer ved en sådan ordning (se grundlovens §§ 43 og 46, stk. 2) lader sig formentlig løse ved passende bemyndigelseslovgivning."

Den 20. oktober 1992 fremsatte Socialistisk Folkeparti et lovforslag (Folketingstidende 1992/93, tillæg A, sp. 1317) om nedsættelse af en kommission om justitsvæsenets organisation bl.a. med det formål (§ 1, punkt 1) bl.a. at overveje og udarbejde forslag vedrørende den fremtidige ordning af domstolenes organisatoriske placering og bevillingsmæssige grundlag, udvælgelsen af dommere, dommernes lønmæssige indplacering og deres adgang til at have hverv ved siden af dommerstillingen. Kommissionen skulle navnlig have for øje, at den i grundlovens § 3 foreskrevne adskillelse mellem den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt styrkes, og at domstolenes uafhængighed sikres såvel formelt som i henseende til udnævnelseskompetence, lønmæssig indplacering, arbejdsmæssige forhold, bevillinger m.v.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a.:

"I praksis har domstolene siden grundlovens givelse i 1849 fungeret som samfundsorganer, der vel havde en vis selvstændighed, men som dog henhørte under Justitsministeriets ressort. Justitsministeriet kan naturligvis ikke give tjenestebefalinger til domstolene om indholdet af deres afgørelser, domme, kendelser og lignende, men Justitsministeriet har alligevel gennem dets indflydelse på domstolenes budgetter, personale- og lokaleforvaltning og navnlig på udnævnelsen og forfremmelsen af dommere kunnet øve en meget betydelig indflydelse på domstolene.

Dette har i mange år kunnet give anledning til principielle betænkeligheder, men har været accepteret som en praktisk ordning. ...

I den senere tid er debatten om, hvorledes domstolenes reelle uafhængighed sikres bedst muligt, taget til i styrke. Således udgav en arbejdsgruppe under Den Danske Dommerforening i januar 1991 et oplæg om "Domstolenes opgaver - struktur - mv." Endvidere indgik spørgsmålet i debatten om Forespørgsel (F23) i folketingsåret 1990-91 til justitsministeren om den ressourcemæssige situation ved domstolene og kriminalforsorgen. ...

Det er forslagsstillernes opfattelse, at den nuværende ordning, hvor domstolene på mange måder er underlagt Justitsministeriet, er uheldig, og at der derfor er behov for en lovreform, der

nærmere fastlægger de økonomiske og administrative rammer, som domstolene skal fungere i."

Særligt om den del af lovforslaget, der vedrører domstolene, fremgår:

"Kommissionen bør overveje, om domstolene fortsat på en række områder bør sortere under et politisk ledet ministerium, eller om domstolenes administration bør have en selvstændig ledelse, der ikke er underlagt nogen politisk myndighed.

I førstnævnte tilfælde bør det overvejes, om domstolenes administration for at markere deres uafhængighed som en selvstændig statsmagt skal overflyttes fra det fagministerium, Justitsministeriet, der også forvalter det øvrige justitsvæsen, til Statsministeriet. Endvidere bør den nærmere regulering af forholdet mellem ministerium og domstolene overvejes.

I sidstnævnte tilfælde må kommissionen overveje den nærmere struktur af domstolenes ledelse, eventuelt i form af et selvstændigt domstolsråd, samt behovet for en selvstændig domstolsadministration. Det må ligeledes overvejes, hvorvidt de fornødne bevillinger til domstolene bør tilvejebringes på samme måde som Folketingets budget, der udarbejdes af Folketingets Præsidium og Udvalget for Forretningsordenen og derefter tilstilles regeringen til optagelse i finanslovsforslaget."

Socialistisk Folkepartis lovforslag blev førstebehandlet i Folketinget den 11. marts 1993 (Folketingstidende 1992/93, Forhandlingerne, sp. 6383 ff.). Regeringen havde tidligere samme dag nedsat Domstolsudvalget. Lovforslaget blev ikke færdigbehandlet.

Advokatrådet har ultimo 1994 udsendt et retssikkerhedsprogram, der bl.a. i et kapitel for sig behandler domstolenes betydning for retssikkerheden. I kapitlet behandles forskellige spørgsmål vedrørende domstolenes uafhængighed. Indledningsvis behandles domstolene som den tredje statsmagt (side 41):

"Der er uden tvivl et behov for, at domstolene i stigende grad markerer sig som dén tredje statsmagt, de ifølge Grundloven bør være. Spørgsmålet om domstolenes reelle uafhængighed får større og større betydning. Dels som led i en almindelig udbygning af den demokratiske balance mellem de øverste statsorganer, dels som en understregning af domstolenes selvstændige rolle som kontrollant ikke blot over for forvaltningen men også over for lovgiver. Domstolenes formelle uafhængighed er i vidt omfang sikret i Grundloven, men der er næppe sket en tilstrækkelig udskillelse af domstolene fra forvaltningen. Siden retsplejereformen i 1919 er der stort set ikke taget væsentlige skridt til at realisere en **reel uafhængiggørelse** af domstolene.

Domstolene bør udskilles, som det de er, nemlig den tredje statsmagt. Domstolene bør nyde fuld formel og reel uafhængighed af de øvrige statsmagter. Folketinget bør - efter forhandling med domstolene - fastsætte domstolenes budgetter. Administrationen af de årlige budgetter bør overlades til domstolene selv."

Den 22. februar 1996 behandlede Folketinget følgende forespørgsel til statsministeren: "Har statsministeren planer om at ændre Justitsministeriets ressortområde?". Forespørgslen var stillet af medlemmer af Socialistisk Folkeparti. Der henvises til fortryk af Folketingets forhandlinger, s. 3961, ff.

I besvarelsen af forespørgslen anførte statsministeren i relation til spørgsmålet om domstolenes bevillingsmæssige og administrative forhold og domstolenes ressortmæssige placering, at man burde afvente arbejdet i Domstolsudvalget. For så vidt angår spørgsmålet om den ressortmæssige placering af politiet og anklagemyndigheden anførte statsministeren, at der efter regeringens opfattelse ikke er grundlag for at foretage ændringer i den grundlæggende struktur på Justitsministeriets ressortområde, når det gælder politiets og anklagemyndighedens placering.

Under forhandlingen af forespørgselsdebatten fremsatte Socialistisk Folkeparti følgende forslag til motiveret dagsorden:

"Folketinget opfordrer statsministeren til at omdanne Justitsministeriet til et ministerium, der navnlig tillægges generelle og tværgående funktioner. Dets væsentlige opgave skal være at sikre retsbeskyttelsen og respekten for menneskerettigheder samt at lave det retspolitiske udviklingsarbejde til sikring af det nødvendige samspil mellem EU`s og anden international regelfastsættelse og Folketingets kompetence.

Et første skridt på vejen er selvstændiggørelsen af domstolene i forhold til den udøvende magt. Dernæst bør Justitsministeriet frigøres fra de store forvaltningsopgaver, der i stedet bør henlægges til de respektive fagministerier eventuelt efter en forudgående sagkyndig udredning af, hvordan en udskillelse kan foretages sagligt betryggende og administrativt hensigtsmæssigt.

Tinget går herefter over til næste sag på dagsordenen."

(Dagsordensforslag nr. D 37)".

Ordførerne for de øvrige politiske partier var i deres taler alle inde på, at en endelig stillingtagen til spørgsmålet om domstolenes bevillingsmæssige og administrative forhold burde afvente Domstolsudvalgets betænkning.

Forespørgselsdebatten sluttede med, at det af Socialistisk Folkeparti fremsatte forslag til motiveret dagsorden efter afstemning blev forkastet, idet 15 stemte for, 100 imod, og 3 stemte hverken for eller imod.

4.10. Internationale principper for administration af domstolene.

FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, og Europarådets rekommandation nr. R (94) 12 af 13. oktober 1994 om "Independence, efficiency and role of judges", der er optaget som bilag 3 og bilag 4 til betænkningen, indeholder ikke forskrifter for, hvorledes domstolene bør administreres.

"European Association of Judges", hvori også Den Danske Dommerforening er repræsenteret, opstiller i "Judges' Charter in Europe", 1993, der er optaget som bilag 5 til betænkningen, følgende krav i princip nr. 6 og 7:

"6. The administration of the judiciary must be carried out by a body which is representative of the Judges and independent of any other authority.

7. The other organs of the State have an obligation to give the judiciary all necessary means to perform their function, including adequate manpower and facilities. The judiciary must participate in decisions taken in relation to these matters."

4.11. Udenlandske ordninger.

4.11.1. Sverige.

Generelt.

I Sverige er det regeringen, som kollektivt bærer det politiske ansvar for, at domstolene får tildelt de nødvendige bevillinger på de årlige finanslove. Derimod er hverken justitsministeren eller regeringen involveret i den daglige administration af domstolene.

Justitsministeriet er heller ikke involveret direkte i den daglige administration af domstolene. Ministeriets eneste opgaver er at udstikke generelle retningslinier for domstolenes administration og at fremsætte forslag til regeringen om domstolenes budget. Budgettet bliver til ved forhandlinger mellem Justitsministeriet, Finansdepartementet og Domstolsverket.

Domstolsverket er en central forvaltningsmyndighed for de almindelige domstole, forvaltningsdomstolene, "Bostadsdomstolen", forpagtningsnævnene, lejenævnene, retshjælpsmyndigheden og de offentlige advokatkontorer, i alt 176 myndigheder med godt 7.000 ansatte.

Domstolsverket er ligesom andre statslige forvaltningsorganer i Sverige delvist uafhængigt, idet hverken den pågældende ressortminister eller regeringen som sådan kan give myndigheden tjenestebefalinger vedrørende behandlingen af konkrete sager.

De nærmere regler for Domstolsverket er fastlagt i en verksforordning (SFS 1995:1322). Forordningen er generel. Den gælder således ikke blot for Domstolsverket, men for alle myndigheder under regeringen, i det omfang regeringen træffer beslutning herom. Ifølge forordningen ledes myndigheden af en chef, der for Domstolsverkets vedkommende benævnes generaldirektøren. Generaldirektøren, der udnævnes af regeringen, er ansvarlig for Domstolsverkets virksomhed og skal påse, at virksomheden drives "författningsenligt och effektivt". Generaldirektøren skal påse, at regeringen får de nødvendige oplysninger med henblik på en stillingtagen til omfanget og tilrettelæggelsen af Domstolsverkets virksomhed.

Til Domstolsverket er knyttet en bestyrelse, hvis medlemmer beskikkes af regeringen. Bestyrelsen består for tiden af generaldirektøren, 4 dommere, en repræsentant for kontorpersonalet ved retterne, en advokat og to rigsdagsmedlemmer. Dommerrepræsentationen består af en præsident i en hovrätt (landsret), og en dommer i en hovrätt, en retsformand i en tingsrätt (byret) og en retsformand i en länsrätt (1. instans forvaltningsdomstol). Generaldirektøren er formand for bestyrelsen. Bestyrelsen har beslutningskompetence med hensyn til bevillingsforslag, årsregnskabet og eventuelle foranstaltninger i anledning af Rigsrevisionens revisionsrapporter. Bortset herfra ligger beslutningskompetencen hos generaldirektøren. Bestyrelsen har således uden for de nævnte områder som udgangspunkt alene en rådgivende og kontrollerende funktion. Bestyrelsen skal således efterprøve, om Domstolsverkets virksomhed drives effektivt og i overensstemmelse med verkets formål. Bestyrelsen skal endvidere bistå generaldirektøren og foreslå de foranstaltninger, som bestyrelsen anser for nødvendige.

Ansvaret for Domstolsverket ligger således i hovedsagen hos generaldirektøren, som ikke er ansvarlig over for bestyrelsen, men over for regeringen.

Domstolsverket har i alt ca. 120 ansatte og er opdelt i en stabsenhed, en udviklingsenhed og en serviceenhed.

Domstolsverket udfører først og fremmest overordnede og generelle arbejdsopgaver, idet den daglige administration i vidt omfang er overladt til den enkelte domstol. Som nævnt forhandler Domstolsverket med Justitsministeriet om domstolenes samlede budget efter at have indhentet budgetbidrag fra de enkelte embeder. Når de økonomiske rammer udmeldes af regeringen, fordeles bevillingen til de enkelte embeder - store som små - efter forhandling med disse. Udgifter til bygninger, visse EDB-udgifter og sagsrelaterede udgifter indgår dog ikke i de enkelte embeders bevilling, men afholdes centralt af Domstolsverket. Når et embede har fået tildelt en bevilling, kan Domstolsverket ikke overføre dele af denne bevilling til et andet embede eller til andre opgaver inden for Domstolsverkets virkeområde, men det er i praksis forekommet, at regeringen har udmeldt rammebesparelser, som så må respekteres af det enkelte embede.

Det enkelte embede kan frit disponere over de tildelte driftsbevillinger og kan fordele disse, som man ønsker ved det enkelte embede på lønudgifter og andre driftsudgifter, idet embedet dog ikke kan ændre på antallet af ordinære dommere. I det enkelte finansår kan embedet afvige fra budgettet indenfor en ramme på +/- 10 %, hvilket indebærer, at embedet kan overskride den tildelte bevilling eller kan foretage opsparing på driftsbevillingen til næste år.

Forhandlingerne om domstolenes administration.

Indtil 1971 henhørte administrationen af domstolene under det svenske justitsministerium. Landsretterne varetog imidlertid den væsentligste del af administrationen af byretterne.

I 1970 blev der nedsat et udvalg, som skulle undersøge, hvilken stilling der burde tilkomme og hvilke arbejdsopgaver der burde henhøre under en central forvaltningsmyndighed for domstolene. Udvalget skulle også belyse, hvordan en sådan forvaltningsmyndighed kunne organiseres. Det hidtidige system med flere parallelle administrative enheder uden et centralt samordnende organ talte - ifølge udvalgets kommissorium - for en omlægning af administrationen af retsvæsenet. I betænkningen "Ny domstolsadministration" (SOU 1971:41) foreslog udvalget, at der skulle oprettes et "domstolsverk" som en central forvaltningsmyndighed, som skulle lede og samordne de administrative opgaver inden for retsvæsenet.

Mens man ventede på opfølgningen på betænkningens forslag, oprettedes den 1. juli 1971 "Domstolsväsendets organisationsnämnd", som i visse henseender var en central forvaltningsmyndighed både for de almindelige domstole og forvaltningsdomstolene.

I 1972 traf Rigsdagen en principbeslutning om at oprette en central forvaltningsmyndighed. I 1973 fik et nyt udvalg til opgave i detaljer at belyse, hvilken stilling der burde tilkomme og hvilke arbejdsopgaver der burde henhøre under en central forvaltningsmyndighed for domstolene. Udvalget skulle også belyse, hvordan en sådan forvaltningsmyndighed kunne organiseres.

I 1974 fremkom det nye udvalg med sine forslag i betænkningen "Central, regional och lokal domstolsförvaltning m.m." (Ds Ju 1974:5). Under den efterfølgende høring over betænkningen og under Rigsdagens behandling af et forslag om organisering af den nye centralmyndighed blev der fra flere sider rejst stærk kritik mod oprettelsen af en sådan myndighed. Kritikken gik på, at en centralmyndighed inden for retternes område måtte få en særlig status i forhold til andre centrale "verker", idet dette "verk" ikke ville kunne behandle sager, som berørte "forvaltningsområdets" egentlige virksomhed. Det blev også fremhævet, at det kunne være svært, ja ligefrem umuligt, at afgrænse en sådan myndigheds kompetenceområde, så domstolenes grundlovsbeskyttede uafhængighed ikke ville blive krænket. Rigsdagen fastholdt dog, at der skulle oprettes et permanent, centralt organ til at planlægge og samordne administrationen af domstolene. Denne centralmyndighed kom til at hedde "Domstolsverket".

I 1980 besluttede regeringen at beskikke en særlig sagkyndig, der bl.a. fik til opgave at undersøge, om domstolenes uafhængighed for så vidt angår den dømmende virksomhed på nogen

måde blev trådt for nær ved "Domstolsverkets" administration, og om opgavefordelingen mellem domstolene, "Domstolsverket" og regeringen var hensigtsmæssig i administrativ henseende. I betænkningen "Domstolsverket och domstolarna" (Ds Ju 1982:3) konkluderede den sagkyndige, at Domstolsverkets virksomhed ikke havde gjort indgreb i domstolenes uafhængighed, og at Domstolsverket syntes at have beskæftiget sig med vigtige opgaver og havde foretaget en rigtig prioritering heraf. I betænkningen blev det fremhævet, at Domstolsverkets servicefunktion over for domstolene var "verkets" vigtigste opgave, og at andre - i og for sig vigtige opgaver - ikke burde få et sådant omfang, at servicevirksomheden blev forsømt.

I de senere år har Domstolsverket været genstand for flere undersøgelser iværksat af verket selv og regeringen.

I 1992 udarbejdede det svenske justitsministerium en redegørelse bl.a. om den fremtidige administration af domstolene. I redegørelsen blev fremhævet vigtigheden af, at domstolenes administration i videst muligt omfang blev udlagt til de enkelte retter, og at den centrale administration blev reduceret. Det konstateredes, at Domstolsverket burde afvikles som central forvaltningsmyndighed for domstolsvæsenet. De samordningsopgaver, som måtte behandles centralt, blev bedømt til at være af en sådan karakter, at de ville kunne behandles af ministerialkontorerne eller af et særligt stabsorgan. Ved den efterfølgende høring over redegørelsen anså et overvældende flertal af de hørte myndigheder, organisationer m.v., at der var et stort behov for en central forvaltningsmyndighed for retsvæsenet, og at Domstolsverket ikke burde nedlægges. I flere høringssvar blev det anført, at en decentralisering af de administrative opgaver til domstolene kunne ske inden for rammerne af den eksisterende myndighedsstruktur.

I efteråret 1993 fremsatte regeringen et beslutningsforslag om domstolsforvaltningen (Proposition 1993/94:17). Efter forslaget skulle der være øget selvforvaltning. Det blev bl.a. foreslået, at det enkelte dommerembede skulle have et større ansvar for dets administration, og at domstolene som sådan skulle have en større indflydelse på ledelsen af den centrale administrative myndighed for retsvæsenet. Dette skulle opnås dels ved, at administrationen i Domstolsverket skulle indrettes anderledes og mere decentraliseret, dels ved at ændre bestyrelsen for den centrale myndighed til en bestyrelse bestående hovedsageligt af personer fra domstolene. Hidtil havde bestyrelsen bestået af 8 medlemmer (Domstolsverkets generaldirektør som formand, 2 rigsdagsmedlemmer, 2 dommere, 1 advokat, 1 dommer nomineret af dommerforeningen og 1 medlem nomineret af kontorpersonalets faglige organisation). Det blev foreslået, at bestyrelsen skulle være ansvarlig over for regeringen for myndighedens virksomhed, og at myndighedens chef principielt skulle være ansvarlig over for bestyrelsen.

I beslutningsforslaget redegøres udførligt for de hensyn, som efter regeringens opfattelse bør

være afgørende for sammensætningen af bestyrelsen for den centrale administrative myndighed for retsvæsenet:

Regeringen fmder, at domstolenes selvstændighed og uafhængighed bør afspejle sig også i den måde, som den administrative centralmyndighed for domstolene ledes. Statsmagternes indflydelse over domstolenes dømmende virksomhed sker ved normgivning. Borgernes direkte indflydelse er tilgodeset ved lægdommersystemet. Domstolenes dømmende virksomhed sker med yderst få og velafgrænsede undtagelser i fuld offentlighed. Der er således sørget for, at borgernes indsigt og kontrol med domstolenes dømmende virksomhed er effektiv.

I administrativ og organisatorisk henseende - og det er først og fremmest her spørgsmålet om den administrative centralmyndighed aktualiseres - sker statsmagternes styring først og fremmest gennem budgetarbejdet og de opgaver, som hænger sammen med tildelingen af bevillinger til retsvæsenet. Bl.a. ved det i trykkefrihedsforordningen regulerede offentlighedsprincip og ytringsfriheden er der sørget for, at borgernes indsigt og kontrol af forvaltningen kan udøves på en enkel og forholdsvis effektiv måde. Ombudsmandens og justitsministerens tilsyns- og kontrolforpligtelser bidrager også i høj grad hertil. Rigsdagsmedlemmernes ret til at rejse forespørgsler og stille spørgsmål til de enkelte ministre i anliggender, som hører under regeringens ansvarsområde, såvel som forpligtelsen for statslige myndigheder til at give oplysninger og besvare forespørgsler fra rigsdagsudvalgene, er andre kanaler for borgernes indsigt og kontrol med forvaltningen. Endelig skal forvaltningsmyndighederne årligt afgive årsregnskab over for regeringen. Dette offentliggøres sammen med Rigsrevisionens bemærkninger hertil. På baggrund af alt dette må behovet for indsigt fra politikere eller borgere i den administrative centralmyndighed for retsvæsenet i form af læge repræsentanter i bestyrelsen anses at være af mindre betydning.

Det samme gælder eventuel faglig indflydelse ved siden af den arbejdsretlige medbestemmelseslovgivning og eventuelle samarbejdsudvalgs- og referencegrupper med faglige repræsentanter, som er knyttet til myndighedens ledelse. At sådanne samarbejds- og referencegrupper er af værdi er fremhævet i bemærkningerne til bl.a. en lov, hvor den såkaldte interesserepræsentation, dvs. bestyrelsesmedlemmer udpeget af arbejdsmarkedets parter, blev afskaffet i visse myndigheders bestyrelser. I lovforslaget udtales således bl.a., at det kan være et værdifuldt tilskud til myndighedens ledelsesbeføjelser at benytte rådgivende organer eller referencegrupper ved virksomhedens ledelse. Efter regeringens opfattelse udgør dette et fuldgodt alternativ for myndigheden, hvis den vil udnytte den ubestridelige kompetence, som findes i faglige kredse, uden at lade disse være repræsenteret i myndighedens bestyrelse.

Om bestyrelsens sammensætning udtales i bemærkningerne til forslaget, at den bør bestå af personer i ledende stillinger ved domstolene og med en sådan baggrund, at der i bestyrelsen findes repræsenteret viden og erfaring fra forskellige domstolstyper. Der bør også kunne indgå yderligere et par medlemmer, som kan tilføre virksomheden værdifulde kundskaber og erfaring. Også myndighedschefen bør indgå i bestyrelsen. Bestyrelsen skal som hidtil udnævnes af regeringen.

Af bemærkningerne fremgår om bestyrelsens ansvar og opgaver, at bestyrelsen skal have det totale ansvar for myndighedens virksomhed og være ansvarlig over for regeringen. Dens arbejdsopgaver bør dog stort set kun være på et overordnet plan. Det er åbenbart, at bestyrelsen skal være ansvarlig for virksomhedens langsigtede planlægning, ligesom den skal sørge for, at regeringen får det grundlag, den behøver, for at tage stilling til centralmyndighedens virksom-

hed. Økonomiske planer, bevillingsforslag, og årsregnskaber for domstolsvæsenet og myndigheden selv skal afgives af bestyrelsen til regeringen. Bestyrelsen skal også påse, at regnskabsaflæggelse og forvaltning af de midler, som centralmyndigheden råder over - både for myndigheden selv, domstolene og eventuelle forvaltningsmyndigheder - er tilrettelagt tilfredsstillende. Bestyrelsen bør også træffe afgørelse i vigtigere administrative forhold, som vedrører enkelte retter og forvaltningsmyndigheder. Bestyrelsen bør fastsætte, hvordan arbejdet i myndigheden skal udføres ved at udfærdige arbejdsplaner eller andre bestemmelser. Eftersom det ikke er realistisk at forestille sig, at bestyrelsen vil kunne lede virksomheden i detaljer, skal den have mulighed for at delegere arbejdsopgaver til myndighedschefen og et eventuelt arbejdsudvalg bestående af bestyrelsesmedlemmer.

I bemærkningerne anføres tillige, at de principielle overvejelser, som ligger til grund for forslagene til ændringer af den administrative centralmyndighed for retsvæsnet taler for, at formanden for bestyrelsen er en fremtrædende repræsentant for domstolene. Det bør dog overlades til bestyrelsen selv at tage stilling hertil.

Ved Rigsdagens behandling af lovforslaget var retsudvalget i princippet positivt indstillet over for, at beslutningskompetence og ansvaret for de løbende ansvarsopgaver blev decentraliseret til retterne, og at den centrale administrative myndighed burde ledes af en bestyrelse hovedsagelig bestående af personer fra domstolene. Udvalget var imidlertid kritisk over for de dele af forslaget, som vedrørte ændrede arbejdsformer for bestyrelsen og ændringer i den måde, som myndigheden i øvrigt blev ledet. Udvalget fandt, at forslaget på disse punkter ikke var sådan underbygget, at det kunne danne grundlag for en nyordning. Udvalget indstillede derfor, at Rigsdagen kun skulle godkende forslaget om sammensætningen af bestyrelsen for den centrale myndighed. For så vidt angår forvaltningen af retsvæsenet i øvrigt, blev det derimod indstillet, at Rigsdagen skulle forkaste forslaget i det omfang, det ikke var omfattet af udvalgets indstilling. I december 1993 traf Rigsdagen beslutning i overensstemmelse med retsudvalgets indstilling.

4.11.2. Norge.

I Norge påhviler det overordnede politiske ansvar for, at domstolene får tilført tilstrækkelige ressourcer, justitsministeren. Dennes ansvarsområde kan i øvrigt sammenlignes med den danske justitsministers.

Den overordnede administration af domstolene og de bevillinger, som på finansloven tildeles domstolene, varetages af det norske Justitsministeriums domstolsafdeling med ca. 30 medarbejdere.

De midler, som på de årlige finanslove er afsat til domstolenes drift, kan i et løbende bevillingsår anvendes til andre formål. Sådanne dispositioner skal godkendes af Stortinget.

De årlige bevillinger til domstolene har i de senere år været stigende. Der er blandt andet gennemført forbedring af domstolenes bygningsmæssige forhold.

Domstolenes bevillingsmæssige situation anses både af Justitsministeriet og af repræsentanter for domstolene for at være tilfredsstillende.

Justitsministeriets budgetlægning for domstolene sker ved, at der fra hvert enkelt embede indhentes budgetbidrag, som herefter forhandles mellem departementet og lederen af det pågældende embede. Justitsministeriet opstiller i forbindelse med budgetlægningsproceduren nogle målsætninger, som de enkelte embeder må forholde sig til i budgetlægningsfasen. I de senere år har ministeriet f.eks. satset på at få nedbragt sagsbehandlingstiderne. Der er direkte i finansloven opstillet mål for, hvad den normale gennemløbstid for forskellige typer af sager skal være. I finanslovsforslaget for 1994 var det således fastsat, at den gennemsnitlige behandlingstid for civile sager i både by- og herredsret og lagmannsret skulle være 6 måneder, mens gennemløbstiden for straffesager var fastsat til 3 måneder.

I finansloven fastlægges ikke alene beløbsmæssige rammer, men også antallet af dommerstillinger, dommerfuldmægtigstillinger og funktionærstillinger.

Når finansloven er vedtaget, fordeler Justitsministeriet hovedparten af de bevilgede midler til domstolene direkte til de enkelte embeder. Visse midler holdes dog tilbage til centralt indkøb af f.eks. litteratur. Endvidere holdes en reserve til imødegåelse af uforudsete problemer ved de enkelte embeder. Endelig afholdes anlægsudgifter vedrørende domstolenes bygninger og større vedligeholdelsesarbejder af den centrale bevilling.

Fordelingen af bevillinger til de enkelte embeder sker i videst muligt omfang ved hjælp af såkaldte belastningstal. I disse belastningstal er indlagt en række objektive kriterier. Der må dog ved tildeling af bevillinger til de enkelte embeder tages individuelle hensyn. F.eks. er embedernes rejseudgifter stærkt varierende alt efter embedets beliggenhed.

Når bevillingen til de enkelte embeder er meldt ud, ligger fordelingen af ressourcerne mellem embederne fast og kan kun ændres af departementet, såfremt der i bevillingsåret bliver tale om rammebesparelser på hele statens budget.

Det enkelte embede disponerer, med embedets chef som budgetansvarlig, frit over den tildelte bevilling og kan fordele denne på løn og øvrige driftsudgifter, som man ønsker. Embedet kan f.eks. beslutte at undlade at besætte en stilling i en periode for at indkøbe EDB-udstyr for lønsummen.

Som udgangspunkt kan embedet disponere frit. Dog fastlægges antallet af stillinger af Justitsministeriet. Der er ligeledes midlertidigt indlagt begrænsninger i embedernes adgang til ved ledige stillinger at fastansætte andet personale end dommere. Dette skridt har departementet taget for at sikre udmøntningen af rationaliseringsgevinsten ved indførelse af ny teknologi.

Det enkelte dommerembede kan af den årlige bevilling overføre indtil 5 % til næste års driftsbevilling og kan tilsvarende uden tilladelse have et overforbrug på 5% af driftsbevillingen, som så må indhentes i næste finansår.

Det enkelte embede skal 4 gange årligt indsende en rapport om bevillingssituationen til departementet. Det skal samtidig oplyses, om embedet opfylder de opstillede mål, f.eks. kravene til sagsbehandlingstider og andre overordnede mål indeholdt i finansloven.

Skønner departementet, at embedet har brug for forstærkning, kan departementet anvende midler af den centrale reserve til at forstærke embedets bemanding, herunder til at oprette midlertidige stillinger som konstituerede dommere. Er det departementets opfattelse, at problemerne ved et embede ikke skyldes manglende ressourcer, kan departementet også gribe ind. Det er således inden for de senere år forekommet, at en dommer ved et lille embede blev pålagt hver uge til departementet at oplyse om berammelser i den kommende uge, afsagte domme i den forløbne uge og aktuel restance.

Ordningen med selvforvaltning ved domstolene har fungeret tilfredsstillende i en årrække. Dette gælder også ved de 65 by- og herredsretter, som har mellem 5 og 12 faste medarbejdere. Der fremkommer fra domstolene under ét kun meget få ansøgninger om tillægsbevillinger.

For at styrke domstolenes selvforvaltning er der, som noget forholdsvis nyt, givet adgang til at oprette kontorchefstillinger ved embeder med mere end 15 medarbejdere. Disse kontorchefstillinger besættes ikke med jurister, men med akademikere med anden samfundsvidenskabelig uddannelse. Det er ikke ved denne udvikling tilsigtet at begrænse embedslederens ansvar for budgettet eller dets overholdelse.

Justitsministeriet fører kontrol med, at embederne administrerer effektivt. Der udtages hvert år 20 - 25 dommerembeder til en nærmere gennemgang af både den økonomiske administration

og embedets sagsbehandlingsrutiner og evne til at nå de opstillede mål. Herudover foretager den norske rigsrevision revision af domstolene.

I marts 1996 har den norske regering nedsat en kommission vedrørende domstolenes administrative stilling m.m. Kommissionen har blandt andet til opgave at undersøge de principielle og faktiske fordele og ulemper ved en nuværende organisation af den centrale domstolsadministration i forhold til alternative løsninger, herunder eventuelt fremkomme med konkrete forslag til en ny administrationsform. Kommissionen skal endvidere vurdere, hvorledes udnævnelsesprocessen ved dommerudnævnelser kan videreudvikles og formaliseres samt undersøge behovet for en klage- og disciplinærordning over for dommere.

4.11.3. Island.

Domstolenes budget er en del af Justitsministeriets samlede budget. Hver enkelt ret udarbejder dog hvert år sit eget budgetforslag og på finansloven findes et budget for hver enkelt ret, der dog kun består af 2 poster - løn og andre omkostninger. Retten forvalter sit eget budget. Der kan ved eventuelt overskud sidst på året flyttes midler fra driftskontoen til lønkontoen og omvendt.

Ved budgetoverskridelser kan Justitsministeriet give ekstrabevillinger, typisk ved overskridelse på de ikke styrbare konti, men i øvrigt kan retten pålægges at dække budgetoverskridelsen ind over det følgende finansår.

4.11.4. Tyskland.

I Tyskland fastsættes bevillingerne ved lov. På grundlag af en vedtaget finanslov får domstolene for en periode af henholdsvis 1 og 2 regnskabsår de midler, der er nødvendige til opfyldelse af deres opgaver.

Finanslovsforslaget udarbejdes af Finansministeriet på grundlag af behovet fra de forskellige ressortområder. Forslaget besluttes af regeringen og vedtages så af parlamentet. Inden for rammerne af den behovsundersøgelse, som henholdsvis Forbundsjustitsministeriet/delstaternes justitsministerier foretager, anmodes de domstole, som hører til de pågældendes ressort, om at indgive bidrag til budgettet. Dermed opgør domstolene deres ressourcemæssige behov for bevillingsperioden. Der er på forbundsstatsplan opstillet vejledende retningslinier for opgørelsen af embedernes behov for dommerstillinger i form af såkaldte normtal for, hvor mange sager en dommer kan behandle årligt. Normtallene er ikke ens i de forskellige instanser. Domstolenes ønsker vurderes af Forbundsjustitsministeriet/delstatsjustitsministerierne med henblik på, om kravene er nødvendige på det planlagte tidspunkt, og i givet fald bliver de givet videre til fi-

nansministeren.

4.11.5. Holland.

I Holland administrerer Justitsministeriet retsvæsenets bevillinger, der er fastsat ved lov. De samlede årlige bevillinger til retsvæsen og anklagemyndighed udgør efter det oplyste ca. 900 mio. gylden (svarende til ca. 3,13 mia. kr.).

I 1988 gennemførtes der en vidtgående decentralisering af bevillingerne. Lønningerne betales direkte af Justitsministeriet, mens stort set resten af bevillingerne fordeles til 19 distrikter, svarende til distriktsretternes embedsområde.

Hvert "budgetdistrikt" ledes af en direktør (typisk ikke-jurist), der er ansat af Justitsministeriet.

Direktørerne varetager den daglige administration af justitsvæsenet - det vil sige både retterne og anklagemyndigheden - i distriktet og udøver cheffunktioner over for ansatte bortset fra dommerne. I de 5 distrikter, hvor også en landsret og en statsadvokatur har sæde, varetager direktøren tillige disses administrative opgaver.

Direktørerne er ansvarlige for budgettet og dets overholdelse. Direktørerne er således ansvarlige dels over for Justitsministeriet, dels over for præsidenter og chefer for anklagemyndigheden med sæde i distriktet. I tilfælde af uenighed inden for distriktet om udgifters afholdelse, træffer Justitsministeriet afgørelse.

I løbet af sommeren udsender Justitsministeriet til distrikterne generelle retningslinier for næste års budget. På baggrund heraf udarbejder direktøren sammen med repræsentanter for retterne og "Public Prosecutors Office" et budgetforslag for distriktet, der herefter forhandles med Justitsministeriet.

4.11.6. Frankrig.

På finansloven tildeles Justitsministeriet hvert år en samlet bevilling. Direktoratet for Justitsministeriets Administration og Forsyning administrerer domstolenes budgetter og tildeler bevillinger til appelretterne.

Efter harmoniseringsmøder med de forskellige retter i retskredsen tildeler appelretterne bevillinger til de enkelte embeder. Domstolenes driftsbevillinger indeholder ingen lønninger, men

midler til dækning af udgifter til husleje, el, vand og varme, kontormateriel, serviceabonnementer samt mindre vedligeholdelsesarbejder m.v.

Domstolene er temmelig frit stillede med hensyn til, hvordan bevillingerne anvendes. Der kan således efter omstændighederne overføres poster fra visse konti til andre. Bevillingerne administreres af embedets justitssekretær under tilsyn af bl.a. retspræsidenten.

Appelretterne fører budgetmæssig kontrol med udgifterne. Appelretterne får oplysninger om udgifternes størrelse, der så lægges til grund for næste års budget.

4.11.7. England m.v.

Bevillingerne til domstolene henhører under Lord Chancellor. Dommerne beskæftiger sig ikke med bevillinger og administrative opgaver.

4.11.8. USA.

De føderale domstole sorterer direkte under Kongressen. Forbundsregeringen har således ingen beføjelser med hensyn til domstolenes bevillinger og administration. Bevillingerne forhandles direkte mellem Kongressen og Domstolsforsamlingen (Judicial Conference of the linked States), der ligeledes fastlægger de overordnede principper for administrationen af de føderale domstole. Domstolsforsamlingen har blandt andet til opgave at komme med forslag og anbefalinger til de enkelte retter om forbedringer i den administrative tilrettelæggelse af rettenes virke, at udarbejde domstolenes bidrag til finanslovsforslaget og i øvrigt foreslå lovændringer over for Kongressen.

Det daglige arbejde med den centrale administration af domstolene varetages af Domstolenes Administrationskontor (Administrative Office of the United States Courts), der tillige fungerer som sekretariat for Domstolsforsamlingen. Direktøren for kontoret - der udnævnes af højesteretspræsidenten efter samråd med Domstolsforsamlingen - refererer til Domstolsforsamlingen.

Domstolenes samlede bevillinger udgjorde i alt $ 2,7 mia. i finansåret 1994 (1. oktober 1993 - 30. september 1994). Af bevillinger til de egentlige domstolsfunktioner går ca. 64% til løn m.v. til dommere og andre domstolsmedarbejdere.

Som anført er det Domstolsforsamlingen, herunder dettes budgetudvalg, der bistået af Domstolenes Administrationskontor udarbejder domstolenes bidrag til finanslovforslaget, og det er dommere og medarbejdere fra administrationskontoret, der i givet fald giver møde i Kongressens finansudvalg for at besvare spørgsmål om dette.

4.12. Udvalgets overvejelser.

4.12.1. Indledning.

En forudsætning for, at domstolene kan fungere, er, at de nødvendige ressourcer til løn, bygninger, kontorhold m.v. er til stede. Det er også nødvendigt, at der er nogen, der tager sig af de forskellige opgaver af praktisk administrativ karakter, der er knyttet til domstolenes drift.

Domstolene har siden ministerialsystemets oprettelse i 1848 budgetmæssigt og administrativt hørt under Justitsministeriet. Justitsministeriet har endvidere i hele perioden haft politiet, anklagemyndigheden og kriminalforsorgen under sit forretningsområde. Domstolenes budget indgår således som en del af Justitsministeriets samlede budget. Justitsministeriets opgaver i forbindelse med domstolenes bevillinger og administration varetages af Domstolsafdelingen, jf. afsnit 4.8. Domstolsafdelingens personale består af ca. 25 jurister og ca. 120 kontorfunktionærer m.v. Heraf er ca. 70 personer beskæftiget med det landsdækkende tinglysningsprojekt, der består i at få tinglysningen omlagt til edb.

Som anført i afsnit 4.7. er der gennem forskellige organer sikret domstolene medindflydelse på anvendelsen af domstolenes bevillinger.

På finansloven for 1996 er domstolenes nettoudgiftsbevilling på 954,7 mio. kr., hvoraf lønsum sbevillingen udgør 710,7 mio. kr., svarende til ca. 75 % af nettoudgiftsbevillingen. Anlægsbevillingen er på 39,5 mio. kr. Til sammenligning kan nævnes, at politiets nettoudgiftsbevilling i 1996 er på 4.784,5 mio. kr. og kriminalforsorgens på 1.212,9 mio. kr.

Domstolenes personalemæssige ressourceforbrug udgjorde i 1995 opgjort i heltidsstillinger 628 jurister (322 dommere og 306 dommerfuldmægtige og retsassessorer) og 1923 kontorfunktionærer m.v.

Der er således både bevillingsmæssigt og personalemæssigt tale om et ikke ubetydeligt budgetområde.

Efter kommissoriet skal udvalget overveje, om der er behov for at gennemføre en særlig bevillingsordning for domstolene, om der er behov for at sikre domstolene en mere samlet og direkte indflydelse på anvendelsen af retsvæsenets bevillinger, og om der er anledning til at ændre den gældende ordning, hvorefter ansvaret for overholdelsen af bevillingsmæssige regler og anvendelsen af tildelte bevillinger påhviler Justitsministeriet. Om det sidstnævnte spørgsmål anføres i kommissoriet, at udvalget kan tage det op. Der har i udvalget været enighed om, at

også dette spørgsmål bør behandles af udvalget.

I den statsretlige litteratur har man ikke hidtil gjort sig nærmere overvejelser om, hvorvidt det af grundloven - eller mere alment af princippet om domstolenes uafhængighed - kan udledes, hvorledes domstolene skal være stillet i bevillingsmæssig og administrativ henseende, herunder om den gældende ordning med justitsministeren som den ansvarlige minister burde ændres.

Til illustration kan henvises til Ross: Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen, 1980, side 538, hvor det anføres:

"Grundloven har i hovedsagen overladt anordningen af domstolenes organisation og procedure til lovgivningen. Den har dog i begge henseender fastslået nogle grundlæggende principper af stor vigtighed. Hvad deres organisation angår har den bestemt at domstolene, organiseret under en øverste domstol, skal udgøre et fuldbyrdende departement for sig, adskilt fra administrationen og uafhængig af denne. I tilknytning hertil har den givet regler om dommernes personlige retsstilling der skal værne mod at den retlige uafhængighed faktisk bliver undergravet."

Det fremgår af side 542, at Ross med ordene "et fuldbyrdende departement for sig, adskilt fra administrationen og uafhængig af denne", sigter til domstolenes funktionelle uafhængighed. Det anføres, at den funktionelle uafhængighed er hjemlet ved grundlovens § 64, 1. pkt., hvorefter dommere i deres kald alene har at rette sig efter loven, sammenholdt med § 3, der bestemmer, at den dømmende magt er hos domstolene. Det siges:

"Det anses i alle forfatninger der hviler på demokratiske retsstatsprincipper for et af de mest fundamentale af disse, at domstolene skal være uafhængige af regeringen, hvilket vil sige at de i organisatorisk henseende skal udgøre et fuldbyrdende departement for sig, udskilt fra de øvrige fuldbyrdende organer (administration). I dette princip, der kaldes princippet om domstolenes uafhængighed, ligger altså at ingen minister, specielt ikke justitsministeren, i forhold til domstolene besidder nogen af de beføjelser som overordnet myndighed kan besidde i forhold til underordnet myndighed: beføjelse til at omgøre, instruere og føre tilsyn."

Grundlovens § 62, der bestemmer, at retsplejen stedse skal holdes adskilt fra forvaltningen, afløser en bestemmelse i 1849-grundloven - og senere grundlove forud for 195 3-grundloven - hvorefter retsplejen "bliver at adskille fra forvaltningen". Bestemmelsen havde således forud for den gældende grundlov karakter af en løfteparagraf. Om baggrunden for den ændrede formulering i 1953-grundloven anføres side 39 i Forfatningskommissionens betænkning:

"Paragraffen svarer til den gældende grundlovs § 69. Grunden til den ændrede formulering i forhold til den gældende grundlov er, at adskillelse mellem retspleje og forvaltning er gennemført ved retsplejeloven."

Forfatningskommissionen har således været af den opfattelse, at man gennem retsplejeloven, der efter årtiers forarbejde blev vedtaget i 1916 med ikrafttræden i 1919, har opfyldt løftet om

at adskille retsplejen fra forvaltningen. Det er da også karakteristisk, at princippet om domstolenes uafhængighed ikke i nyere statsretlig eller procesretlig litteratur er blevet behandlet med udgangspunkt i grundlovens § 62.

I de senere år har der i faglige og politiske kredse været en bredere diskussion om, hvorvidt det er foreneligt med princippet om domstolenes uafhængighed og det deraf følgende krav om domstolenes organisatoriske selvstændighed, at domstolene i budgetmæssig og administrativ henseende sorterer under Justitsministeriet. En del af denne diskussion er refereret i afsnit 4.9. Der kan være særlig grund til at fremdrage det lovforslag om nedsættelse af en kommission om justitsvæsenets organisation, som medlemmer af Socialistisk Folkeparti fremsatte i Folketingssamlingen 1992/93 (jf. Folketingstidende, tillæg A, sp. 1317 ff). Domstolsudvalget blev nedsat samme dag, som lovforslaget blev førstebehandlet i Folketinget.

Kritikere af den gældende ordning har gjort gældende, at den adskillelse af retsplejen og forvaltningen, som blev gennemført ved retsplejereformen af 1916, kun var et ufuldstændigt skridt i retning af at sikre domstolene en reel uafhængighed, navnlig i forhold til den udøvende magt (regeringen og administrationen), og at betænkelighederne herved forstærkes, fordi Justitsministeriet samtidig under sit forretningsområde har politiet og anklagemyndigheden. Det hævdes, at denne ordning er udtryk for en sammenblanding af den dømmende og den udøvende magt, som er et levn fra enevælden, og som ikke stemmer med de krav til afbalancering af magten mellem de øverste statsorganer, der er et fundamentalt krav i en moderne, demokratisk retsstat. Der peges på, at Justitsministeriet gennem dets indflydelse på domstolenes budgetter, personale- og lokaleforvaltning og navnlig på uddannelse og udnævnelse af dommere har udøvet en meget betydelig indflydelse på domstolene. Den uafhængighed, som domstolene og dommerne nyder i kraft af grundlovens § 64, er efter denne opfattelse utilstrækkelig, og der bør derfor nu tages skridt til at udskille domstolene fra forvaltningen og at gøre domstolene til en selvforvaltende enhed.

I dette kapitel behandles domstolenes stilling i budgetmæssig og administrativ henseende. Med hensyn til spørgsmålet om udnævnelse af dommere henvises til kapitel 6.

Udvalgets overvejelser må ske i lyset af målsætningen om domstolenes uafhængighed, men det er efter udvalgets mening både legitimt og nødvendigt, at det også tages i betragtning, hvilke virkninger eventuelle nye ordninger vil have på mulighederne for at sikre en hensigtsmæssig og effektiv ressourceudnyttelse og administration. Domstolene er et serviceorgan for befolkningen, og det er derfor vigtigt at have for øje, at foranstaltninger, der har til formål at styrke domstolenes selvstændige stilling, ikke udformes på en måde, der vil gøre det vanskeligt at forvalte de ressourcer, som stilles til rådighed for domstolene, bedst muligt.

Udvalget har indhentet oplysninger om, hvorledes man i andre lande har indrettet sig med hensyn til domstolenes bevillinger og administration. Oplysningerne herom er gengivet i afsnit 4.11. Her skal alene visse hovedtræk fremhæves.

I de andre nordiske lande sorterer domstolene bevillingsmæssigt under Justitsministeriet, idet domstolenes budget indgår som en del af Justitsministeriets og dermed regeringens budget i de finanslove, som forelægges parlamentet. Justitsministeriet er samtidig ressortministerium for politi, anklagemyndighed og kriminalforsorg. Disse lande har således en ordning, der i sine hovedtræk svarer til den danske. Det samme er tilfældet i Holland. I England hører domstolene i budgetmæssig og administrativ henseende under the Lord Chancellor, der - samtidig med at være dommer - er medlem af regeringen og formand for Overhuset. Politiet og kriminalforsorgen hører under Home Office, det vil sige Indenrigsministeriet.

I Tyskland, der som bekendt er en forbundsstat, sorterer domstolene ligeledes budgetmæssigt under regeringen. Bevillingerne administreres af Justitsministeriet. Såvel forbundspolitiet som delstatspolitiet er underlagt indenrigsministerierne. Anklagemyndigheden både på forbundsplan og i de enkelte delstater hører under justitsministerierne. Kriminalforsorgen administreres alene af de enkelte delstaters justitsministerier.

I Frankrig, Belgien og Luxemborg indgår bevillingerne til domstolene ligeledes som en del af regeringens budget og hører ligesom anklagemyndigheden, kriminalpolitiet og kriminalforsorgen ressortmæssigt under Justitsministeriet, medens ordenspolitiet hører under Indenrigsministeriet og eventuelt Forsvarsministeriet.

I USA har regeringen ingen opgaver med hensyn til de føderale domstoles budgetter og administration. Disse opgaver varetages af et råd af dommere (Judicial Conference of the United States), der direkte over for Kongressen fremsætter forslag til budgetter og varetager den løbende administration af domstolene.

Som det vil fremgå, har hverken de andre nordiske lande eller lande i øvrigt i Vesteuropa draget den konsekvens af grundsætningen om domstolenes uafhængighed, at domstolene i bevillingsmæssig og administrativ henseende er adskilt fra regeringen, enten således at domstolene er en separat selvfinansierende og selvadministrerende virksomhed, eller således at domstolene bevillingsmæssigt hører direkte under lovgivningsmagten. Den sidstnævnte ordning er derimod som nævnt gældende i USA.

Der kan heller ikke af de regler og rekommandationer, som er gennemført på internationalt plan, udledes noget om, at domstolene i bevillingsmæssig eller administrativ henseende bør

frigøres fra den udøvende magt, eller om at domstolene ikke i disse henseender bør sortere under det samme ministerium som politiet og anklagemyndigheden. Det kan i den forbindelse nævnes, at hverken FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller Europarådets rekommandation nr. 94 af 13. oktober 1994 om "Independence, efficiency and role of judges" indeholder forskrifter for, hvorledes domstolene skal administreres. Der er således intet belæg for, at det nuværende system skulle være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Fra det anførte om organisationen af domstolenes administration og bevillinger i udlandet kan man imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke drage den slutning, at der ikke er grund til at overveje ændringer i den gældende ordning her i landet.

I det "Judges' Charter in Europe", som Den Europæiske Dommerunion har vedtaget - jf. afsnit 4.10. - anføres, at domstolenes administration bør varetages af et organ, som er "representative of the judges and independent of any other authority".

Således som der også er lagt op til det i udvalgets kommissorium, bør domstolenes selvstændige stilling i bevillingsmæssig og administrativ henseende - og i sammenhæng hermed spørgsmålet om domstolenes ressortmæssige placering - tages op til vurdering blandt andet i lyset af de synspunkter, der har været fremme i den debat, som der nærmere er redegjort for i afsnit 4.9.

Domstolene har som en af sine centrale opgaver at kontrollere de øvrige statsorganers magtudøvelse, herunder at såvel den lovgivende magt som den udøvende magt holder sig inden for de grænser, som henholdsvis grundloven og princippet om lovmæssig forvaltning sætter. En anden central opgave er afgørelsen af de straffesager, der indbringes for retten af anklagemyndigheden og politiet.

Det er på denne baggrund efter udvalgets mening nødvendigt, at de organisatoriske rammer for domstolenes virksomhed indrettes på en måde, der ikke blot sikrer, at domstolene er uafhængige af de myndigheder, som de skal kontrollere, men også at de - som det blandt andet markant er fremhævet af Carl Ussing i den artikel i Tilskueren 1899, der er citeret i afsnit 4.9. - fremtræder som uafhængige.

Debatten har i de senere år været karakteriseret ved, at man fra forskellige sider har hævdet, at justitsvæsenet i Danmark er præget af "sammenspisthed", og at der er så tætte kontakter mellem den udøvende magt og domstolene, at man kan sætte spørgsmålstegn ved, om domstolene er i stand til at frigøre sig fra disse bindinger ved løsning af deres opgave som kontrollant

i forhold til den udøvende magt. Hvad enten man anser disse synspunkter som berettigede eller ej, må de indgå som led i vurderingen af, om der er behov for en nyordning.

At domstolene både er og fremtræder som uafhængige, er af afgørende betydning for befolkningens tillid til domstolene. Denne tillid kan for domstolenes vedkommende i vore dage ikke - så lidt som for andre myndigheder - tages som noget selvfølgeligt. Der er behov for at overveje om den måde, på hvilken man hidtil har løst de bevillingsmæssige og administrative spørgsmål, som er knyttet til driften af domstolene, lever op til de krav til uafhængighed og selvstændighed, som må stilles i lyset af samfundsforholdene, som de tegner sig i dag.

Befolkningens holdning til domstolene afspejler sig i den politiske debat og i medierne. Selv om den politiske debat og mediedækningen ofte udspiller sig på baggrund af "begivenheder" og enkeltsager, kan man ikke se bort fra, at befolkningens opfattelse i et betydeligt omfang præges af debatten og mediernes nyhedsformidling.

Med hensyn til domstolenes faktiske uafhængighed bør det fremhæves, at der efter udvalgets mening ikke er grundlag for at antage, at den hidtidige ordning har givet anledning til misbrug i den forstand, at Justitsministeriet har benyttet sine beføjelser med hensyn til bevillingsmæssige og administrative spørgsmål til at søge at øve indflydelse på domstolene eller dommernes udøvelse af deres dømmende virksomhed. Alligevel kan det efter udvalgets mening ud fra principielle synspunkter give anledning til betænkelighed, at domstolene som en selvstændig statsmagt er undergivet en så tæt styring i bevillingsmæssig og administrativ henseende fra den udøvende magts side, som det hidtil har været tilfældet.

På baggrund af det anførte er det udvalgets opfattelse, at den gældende ordning ikke i tilstrækkeligt omfang lever op til kravene om markering af domstolene som en selvstændig statsmagt, og at der derfor bør tages skridt til at ændre ordningen med henblik på at sikre domstolene større indflydelse på deres egne anliggender i bevillingsmæssig og administrativ henseende. Udvalget har i denne forbindelse drøftet forskellige mulige løsninger, der omtales i de følgende afsnit 4.12.2-4.12.4. Udvalgets overvejelser munder ud i en anbefaling af etablering af en selvstændig domstolsstyrelse inden for ministerialsystemet.

Blandt andet i lyset af udvalgets synspunkter vedrørende dette spørgsmål behandler udvalget i afsnit 4.12.5. spørgsmålet om domstolenes ressortmæssige placering, herunder spørgsmålet om hvorvidt domstolene fortsat bør henhøre under samme minister som politiet og anklagemyndigheden.

4.12.2. Domstolene som en selvfinansierende og selvadministrerende enhed.

Den mest radikale løsning på spørgsmålet om administrationen af domstolene ville være at udskille domstolene som en helt selvstændig selvfinansierende og selvadministrerende enhed, således at domstolene i budgetmæssig og administrativ henseende hverken kom til at sortere under Folketinget eller regeringen.

En sådan løsning, hvor domstolene gøres til en slags indtægtsdækket virksomhed, ville indebære, at de midler, som efter domstolenes opfattelse er påkrævet for, at domstolene på tilfredsstillende måde kan varetage deres opgaver, blev "forbeholdt" domstolene, formentlig mest nærliggende på den måde, at de indtægter, som opkræves i forbindelse med domstolenes virksomhed - retsafgifter, herunder tinglysningsafgiften - på finansloven blev øremærkede til dækning af domstolenes udgifter, eventuelt således at afgifterne indgik i en særlig fond. Modellen forudsætter således, at størrelsen af de nævnte indtægter bestemmes af, hvor store midler der kræves for at drive domstolene.

I 1995 udgjorde retsafgifter (bortset fra tinglysningsafgiften) knapt 296 mio. kr. Tinglysningsafgiftens størrelse er afhængig af det antal dokumenter, der anmeldes til tinglysning. Sættes antallet af anmeldte afgiftspligtige dokumenter i et normalt år til ca. 2 mio., giver tinglysningsafgiften, der i øjeblikket er på 700 kr. pr. dokument, statskassen en indtægt på 1,4 mia. kr. De samlede indtægter overstiger således udgifterne (der i 1995 var knapt 960 mio. kr., når man ikke medregner udgifterne til fri proces og retshjælp) med ca. 736 mio. kr. Differencen skyldes, at afgifternes størrelse ikke eller i hvert fald ikke alene fastsættes ud fra det synspunkt, at domstolene indtægts- og udgiftsmæssigt skal balancere, men også ud fra fiskale hensyn. Dette gælder i særdeleshed tinglysningsafgiften. Navnlig for så vidt angår retsafgifterne for behandling af civile sager og fogedsager kan afgifternes størrelse dog samtidig virke "adfærdsregulerende" i den forstand, at afgifterne kan have en efter omstændighederne betydelig indflydelse på det antal civile sager, foged- og auktionsforretninger, som domstolene skal behandle.

Selv om man ville ændre praksis på dette punkt, således et der blev balance mellem indtægter og udgifter, er modellen efter udvalgets opfattelse ikke anbefalelsesværdig. Den indebærer, at domstolene selv - uden kontrol fra andre statsorganer - skulle bestemme, hvilke ressourcer der skulle stilles til rådighed for domstolene og dermed hvilke afgifter, der skulle opkræves. Ikke alene ville en sådan ordning være i strid med ganske fast praksis ikke blot her i landet, men også i andre lande, den ville tillige være i strid med fundamentale demokratiske spilleregler. Domstolene er ikke og bør ikke være en stat i staten. Den magtfordeling, som er fastlagt i grundlovens § 3, tager sit udgangspunkt i, at der skal etableres en balance mellem de forskellige grene af statsmagten. Domstolene har ikke et demokratisk mandat, og det ville efter ud-

valgets mening være i strid med grundlæggende principper i vores folkestyre, hvis domstolene på egen hånd og uden indblanding fra de øvrige statsmagter kunne bestemme sit ressourceforbrug og dermed størrelsen af de udgifter, som afkræves retsvæsenets brugere. Dertil kommer, at grundlovens § 43 ikke tillader, at skatter fastsættes på anden måde end ved lov. Retsafgifter, der som idag fastsættes efter sagsværdi, kan opfattes som en skat.

Udvalget kan derfor koncentrere opmærksomheden om andre løsninger, som kan medvirke til at styrke domstolenes selvstændighed.

4.12.3. Domstolenes bevillinger og administration direkte under Folketinget?

Udvalget har først overvejet, om det vil være tilrådeligt, således som det foreslås i Advokatrådets Retssikkerhedsprogram, at udskille domstolenes bevillinger fra regeringens, således at domstolene i bevillingsmæssig henseende kommer til at sortere direkte under Folketinget. Hermed ville domstolene opnå bevillingsmæssig uafhængighed af regeringen.

Ved overvejelserne herom kunne det være naturligt at tage sit udgangspunkt i de ordninger, der er gældende for Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen, idet der også for disse institutioner gør sig uafhængighedssynspunkter gældende.

Der er imidlertid den vigtige principielle forskel mellem på den ene side Ombudsmandsinstitutionen og Rigsrevisionen og på den anden side domstolene, at mens ombudsmanden og rigsrevisor har til opgave på Folketingets vegne at kontrollere regeringen (administrationen), har domstolene til opgave at udøve kontrol med både regeringen og lovgivningsmagten. Dette indebærer, at domstolene - i modsætning til hvad der er tilfældet for ombudsmandens og rigsrevisors vedkommende - kan komme i konflikt med Folketinget, f. eks. hvis domstolene tilsidesætter en af Folketinget vedtaget lov som stridende mod grundloven eller EU-retten. De synspunkter, der gør det velbegrundet, at Ombudsmandsinstitutionen og Rigsrevisionen i bevillingsmæssig henseende er henlagt under Folketinget, kan derfor ikke direkte overføres på domstolenes forhold.

Også i organisatorisk henseende adskiller domstolene sig fra de to institutioner. Ombudsmandsinstitutionen og Rigsrevisionen er opbygget i et hierarkisk system, hvor embedets chef med bindende virkning repræsenterer institutionen. Domstolene er gennem adgangen til appel indpasset i et hierarkisk system (byret, landsret og Højesteret), men dette system gælder kun ved udøvelsen af domsmyndighed. I bevillingsmæssig og administrativ henseende har der derimod ikke hidtil været noget organ, der repræsenterer domstolene som en samlet institution. Ved en overflytning af domstolene under Folketinget må der derfor etableres et sådant organ,

formentlig mest nærliggende gennem oprettelsen af en domstolsstyrelse ledet af en bestyrelse, jf. nedenfor i afsnit 4.12.4.3.3. om udformningen af en bestyrelsesmodel.

Ved budgetforhandlinger m.v. vil situationen herefter være den, at man på den ene side har en bestyrelse for en domstolsstyrelse og på den anden side et parlamentarisk organ, hvor forskellige politiske synspunkter er repræsenteret. Ved uenighed - hvad enten der er tale om uenighed internt i Domstolsstyrelsens bestyrelse, i det politiske organ eller mellem de nævnte organer - vil der kunne opstå situationer, hvor de forskellige parter kommer i en direkte dialog. Herved vil der være en risiko for en politisk konfrontation mellem domstolene og Folketingets partier omkring domstolenes bevillinger og administration, som ikke vil være gavnlig for domstolenes stilling som en neutral og uafhængig institution.

Det må endvidere overvejes, hvilke konsekvenser en overflytning af domstolene under Folketinget ville have i relation til spørgsmålet om udnævnelse af dommere. I kapitel 6 foreslår udvalget, at kompetencen til at udnævne dommere som hidtil skal ligge hos ressortministeren, men at der skal oprettes et Dommerudnævnelsesråd, der skal afgive indstilling til ministeren om besættelsen af stillingerne. Man kan spørge, om denne ordning lader sig gennemføre, hvis domstolene bevillingsmæssigt og administrativt fjernes fra regeringen. Regeringen ville i sit fald ikke have andre opgaver i forhold til domstolene end udnævnelsen af dommere. Hvis man ikke mener, at dette er holdbart, måtte man overveje enten at henlægge kompetencen til Dommerudnævnelsesrådet eller at lade rådet afgive indstilling til Folketinget, der - formentlig gennem Udvalget for Forretningsordenen - måtte træffe afgørelsen. Som det fremgår af kapitel 6, kan udvalget ikke anbefale den førstnævnte løsning. Den sidstnævnte løsning ville give Folketinget en meget direkte indflydelse på udnævnelsen af dommere og ville ikke være forenelig med de synspunkter med hensyn til politisk indflydelse på dommerudnævnelserne, som udvalget har anlagt i kapitel 6. Det samme ville efter udvalgets mening være tilfældet med en ordning, som den der gælder i U.S.A., hvor de føderale domstole som tidligere nævnt i bevillingsmæssig henseende hører direkte under Kongressen. Kompetencen til at udnævne dommere ligger her hos Præsidenten og Senatet i forening, idet præsidentens forslag til dommerudnævnelser skal godkendes af Senatet.

Udvalget skal endvidere pege på, at en række andre myndigheder, for hvilke der gør sig særlige hensyn til uafhængighed af regeringen gældende, ikke er henlagt under Folketinget, men bevillingsmæssigt er placeret under regeringen. Til illustration kan nævnes offentlige klagenævn, som er oprettet med henblik på at træffe afgørelse i bestemte typer sager mellem en administrativ myndighed og borgerne, uden at ministeren har beføjelse til at gribe ind i nævnenes sagsbehandling. En række af disse nævn er opregnet neden for i kapitel 9.2.1.2. Som et andet eksempel kan nævnes Danmarks Statistik, der ifølge § 2 i loven om Danmarks Statistik er en

selvstændig myndighed og ledes af en styrelse.

Uanset om man vælger at placere domstolene under Folketinget eller under en minister, kan man ikke opnå bevillingsmæssig uafhængighed af lovgivningsmagten, som skal vedtage de årlige finanslove. Den eneste mulighed for bevillingsmæssig uafhængighed ville være at lade domstolene fungere som en selvfinansierende enhed. Som nævnt i afsnit 4.12.2. kan udvalget ikke anbefale en sådan ordning.

Efter udvalgets opfattelse må man i stedet se på, hvilken ordning der giver de bedste muligheder for at værne om domstolenes selvstændighed, og som kan sikre, at der ikke sker uberettiget indblanding i domstolenes forhold.

Når bevillingerne til domstolene skal tilvejebringes af andre end domstolene selv, vil der, hvad enten bevillingerne kommer direkte fra Folketinget, eller det sker med regeringens mellemkomst, principielt kunne være en risiko for, at skiftende politiske strømninger kan få indflydelse på tildelingen af ressourcer til domstolene.

Der kan være forskellige meninger om, hvorvidt den principielle risiko er størst ved den ene eller den anden løsning. Såfremt bevillingerne indgår som et led i regeringens finanslovsforslag, vil såvel regeringen som Folketinget have et ansvar for, at de særlige hensyn, som gør sig gældende i relation til domstolene, herunder at domstolene tildeles tilstrækkelige ressourcer, respekteres. Udvalget tillægger dette synspunkt betydelig vægt.

Hvis bevillingerne til domstolene placeres direkte under Folketinget, vil der derimod ikke være nogen kontrolmuligheder eller mulighed for at gøre et politisk ansvar gældende.

Hertil kommer, at den lovgivning, som styrer domstolenes virksomhed, først og fremmest retsplejeloven, formentlig som hidtil måtte være et regeringsanliggende, selvom domstolene budgetmæssigt blev placeret direkte under Folketinget. Der er ikke sjældent en snæver sammenhæng mellem lovgivningsinitiativer på den ene side og på den anden side budgetmæssige og administrative spørgsmål. Også dette taler for ikke at dele områderne mellem regering og Folketing.

På baggrund af det anførte er der i udvalget enighed om at anbefale, at bevillingerne til domstolene fortsat bør henhøre under en minister, hvilket som nævnt svarer til den ordning, som følges i det øvrige Vesteuropa.

Hvis udvalgets forslag om en væsentlig styrkelse af domstolenes indflydelse på budget og ad-

ministration inden for rammerne af det ministerielle system gennemføres, vil man efter udvalgets mening kunne opnå en afbalanceret løsning, der både tilgodeser hensynet til domstolenes selvstændige stilling, og samtidig formindsker risikoen for, at domstolene bliver direkte inddraget i politiske spørgsmål.

4.12.4. Styrkelse af domstolenes stilling inden for rammerne af ministerialsystemet.

Med det udgangspunkt, at domstolene i bevillingsmæssig henseende fortsat bør henhøre under regeringen, har udvalget set det som sin opgave at overveje, hvorledes man kan tilvejebringe den styrkelse af domstolenes indflydelse på egne forhold, som der - i overensstemmelse med det under afsnit 4.12.1 anførte - efter udvalgets opfattelse er behov for.

Som der er redegjort for i afsnit 4.8, har administrationen af domstolene siden indførelsen af ministerialsystemet henhørt under Justitsministeriet. Administrationen varetages i dag af Domstolsafdelingen, der er en del af Justitsministeriets departement.

Domstolene har gennem repræsentation i forskellige organer medindflydelse på anvendelsen af domstolenes bevillinger. Der henvises herved til beskrivelsen ovenfor i afsnit 4.7. vedrørende Budgetudvalget, Teknologirådet, Teknologiudvalget og Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene. Hertil kommer, at der i Domstolsafdelingens regi er nedsat en række arbejdsgrupper med domstolsrepræsentanter. Arbejdsgrupperne har inden for hver deres område til opgave at udarbejde generelle retningslinier for hvilken politik, administrationen bør følge.

Den indflydelse, som domstolene gennem disse ordninger har på domstolenes administration, er imidlertid ikke lovmæssigt funderet, hvortil kommer, at ordningerne ikke imødekommer behovet for en mere direkte og samlet indflydelse.

Inden for rammerne af ministerialsystemet er der efter udvalgets mening betydelige muligheder for en styrkelse af domstolenes stilling.

Der er i udvalget enighed om at foreslå, at man etablerer en selvstændig domstolsstyrelse, som skal have til opgave at varetage de bevillingsmæssige og administrative spørgsmål, som er knyttet til domstolenes virksomhed. En sådan styrelse, som foreslås oprettet ved lov, vil i sig selv indebære en styrkelse af domstolenes stilling. Men derudover vil der ved den nærmere fastlæggelse af, hvorledes domstolsstyrelsen skal være organiseret, være muligheder for på forskellig måde at styrke domstolenes stilling og indflydelse på egne anliggender.

Udvalget har ved sine overvejelser om, hvorledes en domstolsstyrelse nærmere bør organise-

res, hentet inspiration fra andre områder, hvor man har valgt en anden ordning end den sædvanligt administrative, der er kendetegnet ved en styrelse ledet af en direktør, som er ansat af ressortministeren og handler på dennes vegne, og hvor der ikke er nogen udefra kommende, der er inddraget og tillagt beføjelser med hensyn til styrelsens virksomhed.

I denne forbindelse bemærkes, at domstolenes særlige stilling som den tredje statsmagt kan føre til, at de ordninger, man har valgt på andre områder, ikke umiddelbart kan overføres på dom stolsadministrationen.

Inden for visse statslige områder har man valgt en "bestyrelsesmoder[1], hvor beslutningskompetencen og ansvaret for virksomhedens drift i større eller mindre grad er lagt uden for det sædvanlige administrative hierarki og i stedet placeret hos en bestyrelse. På andre områder har man opretholdt ressortministerens kompetence og ansvar for et givet administrationsområde, men i tilknytning hertil etableret en "rådsmodel", hvorved bestemte grupper gennem deltagelse i et rådgivende organ er sikret en særlig indflydelse på det pågældende område.

Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt først kort at redegøre for nogle af de ordninger, der gælder på forskellige områder. Dette gøres i afsnit 4.12.4.1. for så vidt angår bestyrelsesmodeller og i afsnit 4.12.4.2. for så vidt angår rådsmodeller.

4.12.4.1. Bestyrelsesmodeller inden for andre områder.

Som eksempler på områder, hvor man i større eller mindre grad har ønsket at lægge ansvaret for virksomhedens drift uden for det sædvanlige administrative hierarki kan nævnes universiteterne, sektorforskningsinstitutionerne, Det Kongelige Teater, D.S.B, Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio.

På universiteterne og de andre højere uddannelsesinstitutioner er Konsistorium det øverste kollegiale organ, jf. § 3 i lovbekendtgørelse nr. 334 af 27. maj 1993 om universiteter m.fl. (universitetsloven). Konsistorium består af 14 medlemmer og rektor, som er født formand. 5 medlemmer er ledelsesrepræsentanter, 2 medlemmer repræsenterer det videnskabelige personale og lærerne, 2 medlemmer repræsenterer det teknisk-administrative personale, 3 medlemmer er studenterrepræsentanter. 2 eksterne medlemmer, som skal være sagkyndige i spørgsmål om forskning og højere uddannelse, udpeges af henholdsvis Forskningspolitisk Råd og formændene for uddannelsesrådene. Konsistorium skal blandt andet godkende universiteternes organisation og struktur, budget og statut. Statutten skal godkendes af undervisningsministeren. Universitetet ledes af rektor. Administrationen ledes under ansvar over for rektor af universitetsdirektøren, der ansættes af undervisningsministeren efter indstilling fra rektor. Undervis-

ningsministeren fastlægger de økonomiske rammer for universiteterne, men skal ikke godkende det budget, der udarbejdes på grundlag af de udmeldte rammer. Undervisningsministeren er rekursmyndighed for så vidt angår institutionernes afgørelser i retlige spørgsmål, jf. lovens § 11.

En **sektor forskningsinstitution** er en statslig institution, hvor forskning indgår som en væsentlig aktivitet. I følge § 2 i lov nr. 1076 af 20. december 1995 om sektorforskningsinstitutioner er en sektorforskningsinstitution en selvstændig institution under vedkommende ministers ansvar. Institutionen ledes af en bestyrelse, der fastlægger de generelle retningslinier for institutionens virksomhed og udvikling og godkender budgettet inden for de rammer, som ressortministeren har fastlagt. Bestyrelsens medlemmer, hvis antal ikke er fastlagt i loven, udpeges af vedkommende minister. Formanden og bestyrelsens flertal skal være uafhængige af ressortministeren. Forskningsministeren har indstillingsret for så vidt angår de medlemmer, der udpeges i deres videnskabelige egenskab. Et eller to medlemmer vælges af og blandt medarbejderne. En sektorforskningsinstitutions daglige ledelse varetages af en direktion. Det er vedkommende ressortminister, der ansætter og afskediger direktionen efter indstilling fra bestyrelsen. Institutionens forhold reguleres i en vedtægt, som udarbejdes af institutionen og skal godkendes af vedkommende minister. Forskningsministeren fastsætter de generelle regler for vedtægtens indhold. Derudover kan den enkelte institutions overordnede opgaver fastlægges af vedkommende minister ved bekendtgørelse. Det er i lovens § 6 angivet, at vedkommende minister kan anmode institutionen om at udføre forsknings-, udviklings-, udrednings- og rådgivningsopgaver i fastlagt omfang.

Det Kongelige Teater er ifølge teaterlovens § 3 og § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 85 af 6. februar 1992, en statsvirksomhed, der ledes af en bestyrelse på indtil 8 medlemmer, heraf 6 medlemmer, der er udnævnt af kulturministeren og skal repræsentere kulturel og ledelsesmæssig indsigt. Medarbejderne på Det Kongelige Teater kan udpege to repræsentanter. Blandt medlemmerne udpeger kulturministeren formand og næstformand. Bestyrelsen har over for kulturministeren det overordnede ansvar for overholdelsen af de bestemmelser, der er fastsat for teaterets virksomhed. Den daglige ledelse varetages af teaterchefen, der ansættes af bestyrelsen. Bestyrelsens kompetence er nærmere beskrevet i den vedtægt, der er udstedt med hjemmel i teaterloven (bekendtgørelse nr. 357 af 11. maj 1992 om vedtægt for Det Kongelige Teater og Kapel).

DSB er ifølge lov nr. 230 af 4. april 1995 om styrelsen af DSB m.v. en statsvirksomhed, der ledes af en bestyrelse og en administrerende direktør. Bestyrelsen består af 9 medlemmer, hvoraf de 6, herunder formanden og næstformanden, udpeges af trafikministeren, mens medarbejderne vælger 3 medlemmer. Bestyrelsen er DSB's øverste ledelse og har over for trafik-

ministeren ansvaret for overholdelsen af de bestemmelser og direktiver, der er fastsat for DSB. Den administrerende direktør, der ansættes af trafikministeren efter indstilling fra bestyrelsen, varetager den daglige ledelse af DSB og skal herved følge de anvisninger og retningslinier, som bestyrelsen har givet. Der er i lovens § 2, stk. 2, åbnet mulighed for, at trafikministeren for at tilgodese samfundsmæssige eller overordnede trafikale hensyn kan give direktiver for udøvelsen af virksomheden.

Forholdet mellem de nævnte institutioner og vedkommende ressortminister fremgår ikke udtrykkeligt af de love, hvorved disse institutioner er oprettet. I lovene om Det Kongelige Teater, DSB og sektorforskningsinstitutionerne er det imidlertid angivet, at institutionen drives under ansvar over for ministeren. For DSB's vedkommende kommer hertil instruktionsbeføjelsen i henhold til lovens § 2, stk. 2. Det må antages, at en følge heraf er, at de afgørelser, som træffes af vedkommende institution, kan påklages til ministeren, og at ministeren er tilsynsmyndighed i forhold til de nævnte virksomheder, jf. for Det Kongelige Teaters vedkommende FOB 1994, side 196. Det er ikke ganske afklaret, hvorvidt ressortministeren er tilsynsmyndighed over for de institutioner, der er omfattet af universitetsloven.

Selvom institutionen principielt indgår i det administrative hieraki med vedkommende minister som den øverste ansvarlige, har bestyrelsen en betydelig handlefrihed med hensyn til tilrettelæggelsen af driften og varetagelsen af de opgaver, som påhviler institutionen.

Andre institutioner har en større grad af selvstændighed. Det gælder eksempelvis Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio.

Danmarks Nationalbank ledes i henhold til lov nr. 116 af 7. april 1936 af et repræsentantskab, en bestyrelse og en direktion. Repræsentantskabet består af 25 medlemmer, herunder 8 folketingsmedlemmer. Bestyrelsen består af 2 ministerudnævnte medlemmer samt 5 medlemmer, der vælges af repræsentantskabet blandt dettes medlemmer. Direktionen udgøres af 3 medlemmer. Den ene direktør udnævnes af regeringen, mens de øvrige direktører vælges af repræsentantskabet efter bestyrelsens indstilling. Økonomiministeren fører tilsyn med Nationalbanken og har ret til at begære oplysninger om bankens virksomhed. Ministeren leder repræsentantskabet og har adgang til at deltage i bestyrelsesmøderne. Afgørelser af vidtrækkende karakter kan som udgangspunkt ikke træffes på et bestyrelsesmøde, hvor ministeren ikke er tilstede.

Selv om regeringen således efter loven har en række beføjelser, der i hvert fald potentielt giver styringsmuligheder i forhold til Nationalbanken, har banken i praksis en meget betydelig grad af selvstændighed i varetagelsen af de opgaver, der påhviler banken som centralbank. Natio-

nalbankens retlige status er indgående behandlet i Bent Christensens bog "Nationalbanken og Forvaltningsret" (1985).

Danmarks Radio, der er en selvstændig offentlig institution, ledes i henhold til § 9 i lov om radio og fjernsynsvirksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 578 af 24. juni 1994, af en bestyrelse på 11 medlemmer. Formanden udpeges af kulturministeren. Af de øvrige medlemmer udpeges 9 af Folketinget og 1 af de fastansatte medarbejdere i Danmarks Radio. Medlemmer af Folketinget kan ikke være medlemmer af bestyrelsen. Bestyrelsen fastsætter de almindelige retningslinier for Danmarks Radios virksomhed samt ansætter generaldirektøren og den øvrige direktion. Efter § 11, stk. 1, har generaldirektøren det daglige programansvar og varetager den daglige administrative og økonomiske ledelse. Bestyrelsen fremsætter forslag til ordinær budgetramme samt forslag til licensafgifternes størrelse. Den fastsætter endvidere budgettet inden for de af ministeren fastlagte rammer.

Såvel Nationalbanken som Danmarks Radio er selvstændige statslige institutioner - i nogle forvaltningsretlige fremstillinger benævnt særlige eller selvstændige forvaltningssubjekter - der står uden for det sædvanlige administrative hierarki.

4.12.4.2. Rådsmodeller inden for andre områder.

I tilknytning til forskellige administrationsområder er der oprettet såkaldte råd, hvorved bestemte grupper gennem deltagelse i disse råd er sikret en særlig indflydelse på det pågældende område. Som eksempler herpå kan nævnes Arbejdsmiljørådet, Erhvervsudviklingsrådet, Folkeskolerådet og Elektricitetsrådet.

Arbejdsmiljørådet har ifølge § 66 i arbejdsmiljøloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 646 af 18. december 1985, til formål at give arbejdsmarkedets parter medindflydelse på arbejdsmiljøet. Rådet består af en formand, 12 repræsentanter for arbejdstagerorganisationer, 10 repræsentanter for arbejdsgiverorganisationer, en læge og en videnskabelig medarbejder ved DTU. Medlemmerne udnævnes for 6 år af ministeren efter indstilling fra de respektive organisationer. Rådet drøfter på eget initiativ spørgsmål, som det finder af betydning for arbejdsmiljøet, og udtaler sig herom til arbejdsministeren og direktøren for Arbejdstilsynet. Rådet udtaler sig om og udarbejder udkast til lovforslag og regler samt udtaler sig om enkeltsager, som bliver forelagt rådet af arbejdsministeren eller direktøren for Arbejdstilsynet. Inden for visse lovgivningsområder har arbejdsministeren pligt til at indhente en udtalelse fra rådet, inden regler udarbejdes. Rådet afgiver hvert år en indstilling til ministeren om udviklingen inden for arbejdsmiljøområdet og de forbedringer, som det finder ønskelige.

Efter § 5 i lov om erhvervsfremme, jf. lovbekendtgørelse nr. 84 af 22. februar 1993, skal Erhvervsudviklingsrådet rådgive regeringen om forhold af væsentlig betydning for virksomhedernes produktionsvilkår og for erhvervsudviklingen i øvrigt. Erhvervsudviklingsrådet består af en formand og 20 medlemmer, der alle udpeges af erhvervsministeren for indtil 3 år ad gangen. Rådet sammensættes således, at erhvervsmæssig, lokal og regional, teknologisk, finansiel og samfundsmæssig indsigt er repræsenteret. Rådet udarbejder blandt andet analyser og forslag vedrørende forhold af væsentlig betydning for virksomhedernes erhvervsmæssige og teknologiske udvikling, koordinerer foranstaltningerne vedrørende erhvervsfremmende foranstaltninger, træffer afgørelse i principielle sager samt fastsætter principper for behandling af sager om erhvervsstøtte.

Folkeskolerådet er rådgivende for undervisningsministeren i alle spørgsmål om folkeskolen og kan herunder afgive indstillinger til ministeren om iværksættelse af udviklingsarbejder og forskningsprojekter vedrørende folkeskolen. I følge § 57 i folkeskoleloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 311 af 25. april 1994, udpeges formanden og rådets øvrige 14 medlemmer af undervisningsministeren for en periode på indtil 3 år efter indstilling fra blandt andet Kommunernes Landsforening, Danmarks Lærerforening, Skole og Samfund, elevorganisationerne og Danmarks Skolelederforening.

Ifølge § 3 i lov nr. 251 af 6. maj 1993 om elektriske stærkstrøm sanlæg og elektrisk materiel nedsætter boligministeren et **elektricitetsråd,** der skal bistå ministeren ved lovens administration. Rådet, der består af en formand og 17 medlemmer, skal sammensættes således, at det har et alsidigt kendskab til elsikkerhed, elproduktion m.v. Rådets formand udnævnes af kongen og de øvrige af boligministeren til dels efter indstilling fra en række organisationer. Medlemmerne udnævnes for en periode af 4 år. Rådet har i henhold til lovens § 3, stk. 2, blandt andet til opgave at følge den elsikkerhedsmæssige, tekniske og brugsmæssige udvikling og fastsætte regler og træffe beslutninger i sager, der i medfør af loven eller anden lovgivning er henlagt til rådet, samt forestå information om elsikkerhed.

4.12.4.3. Organisationsmodeller i relation til domstolsadministrationen.

Nedenfor er der i afsnit 4.12.4.3.1. og 4.12.4.3.2. beskrivelser af, hvorledes en bestyrelsesmodel og en rådsmodel i relation til domstolsadministrationen kunne være udformet. I afsnit 4.12.4.3.3. redegøres der herefter for den organisationsmodel, som udvalget foreslår i relation til en selvstændig domstolsstyrelse, der skal varetage domstolenes bevillingsmæssige og administrative forhold. Uanset at udvalgets forslag til organisering af en domstolsstyrelse ikke er identisk med nogen af de beskrevne modeller, har udvalget fundet det hensigtsmæssigt at fremkomme både med en beskrivelse af en bestyrelsesmodel og en rådsmodel i relation til

domstolsadministrationen.

4.12.4.3.1. Udformningen af en bestyrelsesmodel i relation til domstolsadministrationen.

Som beskrevet ovenfor er der i udvalget enighed om, at domstolsadministrationen bør henlægges til en selvstændig styrelse, der skal varetage de bevillingsmæssige og administrative spørgsmål, der er knyttet til domstolenes virksomhed.

Udvalget har overvejet, om der ud fra statsretlige synspunkter er grænser for den uafhængighed, som kan tillægges en domstolsstyrelse. Justitsministeriet har i et notat af 30. maj 1996 redegjort for dette spørgsmål. I notatet, der er optaget som bilag 1, konkluderer Justitsministeriet, at de statsretlige rammer for, hvilket indhold en nyordning af domstolenes administration kan få, er ganske vide.

Udvalget er enig i denne opfattelse. Grundloven kan således ikke antages at være til hinder for, at der etableres en domstolsadministration, der er uafhængig i forhold til regeringen. Det vil i givet fald også være muligt at udforme ordningen på en sådan måde, at den pågældende minister ikke har noget retligt ansvar for domstolsadministrationens opgavevaretagelse, herunder på bevillingsområdet. Dette vil være tilfældet, hvis den pågældende minister ikke gives adgang til at udøve tilsyns- og instruktionsbeføjelser over for domstolsadministrationen.

Grundloven er imidlertid til hinder for, at domstolsadministrationen gives adgang til på egen hånd at fremsætte lovforslag, herunder bevillingslove. Dette må ske gennem vedkommende minister (eller eventuelt gennem folketingsmedlemmer).

Med de begrænsninger som følger af, at lovgivningsinitiativet, herunder også i bevillingsretlig henseende, må ligge hos regeringen, er der således ikke retligt set noget i vejen for, at der tillægges en domstolsstyrelse en meget høj grad af selvstændighed.

Organiseringen af en domstolsstyrelse, hvor man er inden for rammerne af ministerialsystemet, men hvor man tilsigter størst mulig uafhængighed for domstolene i bevillingsmæssige og administrative spørgsmål, kunne være etableringen af en bestyrelsesmodel, der bygger på følgende elementer:

- Domstolsstyrelsen ledes af en bestyrelse, der har det overordnede ansvar for Domstolsstyrelsens virksomhed, og som har beslutningskompetencen i alle sager.

- Til varetagelse af den daglige ledelse ansætter bestyrelsen en direktør, der skal følge de an-

visninger og retningslinier, som gives af bestyrelsen.

- Bestyrelsen sammensættes af domstolsrepræsentanter og udefra kommende personer, hvor sidstnævnte navnlig skal sikre, at der i bestyrelsen er en tilstrækkelig ledelsesmæssig indsigt.

- Ressortministeren for domstolene udelukkes fra at give tjenestebefalinger til bestyrelsen om løsningen af de opgaver, som er henlagt til Domstolsstyrelsen.

- Afgørelser truffet af Domstolsstyrelsen kan ikke påklages til ressortministeren, der heller ikke er tilsynsmyndighed i forhold til Domstolsstyrelsen.

- Ressortministeren er ansvarlig for tildelingen af bevillinger til domstolene og til Domstolsstyrelsen, men ministeren har ikke indflydelse på anvendelsen af de på finansloven tildelte bevillinger til domstolene og til Domstolsstyrelsen og kan heller ikke overflytte dele af bevillingerne til andre områder inden for ministerens ressort.

- Bestyrelsen udarbejder hvert år til brug for finanslovsarbejdet et budgetforslag, som afgives til ressortministeren. Bestyrelsen er herved ikke bundet af de økonomiske rammer, som regeringen har udmeldt.

- Ud fra synspunktet om, at domstolene er den tredie statsmagt, kunne det lovfæstes, at bestyrelsen oversender Domstolsstyrelsens årlige budgetforslag til Folketinget i forbindelse med, at Folketinget behandler regeringens forslag til finanslov.

- Hvis bestyrelsen handler retsstridigt, kan den eller enkelte medlemmer afsættes. Ud fra de bagvedliggende uafhængighedssynspunkter kan ministeren ikke gives nogen diskretionær adgang til at afsætte bestyrelsesmedlemmer. Afsættelse af en eller flere bestyrelsesmedlemmer må alene kunne ske, såfremt nærmere beskrevne kvalificerede omstændigheder foreligger, og afgørelsen af, om dette er tilfældet, må træffes af en anden myndighed end ministeren. En mulighed vil være at lade Den Særlige Klageret træffe afgørelse i sager om afsættelse af bestyrelsesmedlemmer.

4.12.4.3.2. Udformningen af en rådsmodel i relation til domstolsadministrationen.

Som beskrevet i afsnit 4.12.4.2. er der inden for forskellige statslige områder oprettet råd, der dels fungerer som særlig sagkyndig rådgivning for ressortministeren, dels sikrer bestemte grupper en særlig indflydelse på det pågældende administrationsområde.

En model med en selvstændig styrelse med et rådgivende organ kendes endvidere fra Sverige, hvor administrationen af domstolene er henlagt til Domstolsverket. Til Domstolsverket, der er en central forvaltningsmyndighed, er der knyttet et organ, som i hovedsagen er rådgivende, men som på vigtige punkter er tillagt beslutningskompetence. Det gælder således i relation til Domstolsverkets budgetforslag, regnskab og årsberetning. Bortset herfra ligger ansvaret for Domstolsverkets virksomhed hos Domstolsverkets generaldirektør, der ikke er ansvarlig over for bestyrelsen, men over for regeringen for den måde, virksomheden drives på. Det bemærkes i den forbindelse, at Domstolsverket ligesom andre statslige forvaltningsorganer i Sverige er delvis uafhængigt, idet hverken den pågældende ressortminister eller regeringen som sådan kan give myndigheden tjenestebefalinger vedrørende behandlingen af konkrete sager. Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af den svenske ordning i afsnit 4.11.1.

En organisering af Domstolsstyrelsen, hvor man opretholder det sædvanlige ministeransvar, men hvor man tilstræber, at domstolene får en væsentlig indflydelse på domstolsadministrationen, kunne være etableringen af en rådsmodel udformet på følgende måde:

- Domstolsstyrelsens virksomhed udøves på ressortministerens vegne. Dette indebærer, at ressortministeren har det overordnede ansvar herfor. Domstolsstyrelsens afgørelser træffes således på ministerens vegne eller i nogle tilfælde af ministeren, der ligeledes kan give direktiver for udøvelsen af Domstolsstyrelsens virksomhed.

- Til at varetage ledelsen af Domstolsstyrelsen ansætter ressortministeren en direktør, der skal have direkte reference til ministeren i alle sager.

- For at sikre domstolene betydelig indflydelse på egne forhold oprettes et råd bestående af domstolsrepræsentanter og andre, som skal inddrages i behandlingen af alle sager af væsentlig betydning.

- Rådets formand har adgang til at tage spørgsmål op direkte over for ressortministeren.

- Rådet tillægges egentlig beslutningskompetence med hensyn til udformningen af Domstolsstyrelsens årlige budgetforslag, der skal afgives til ressortministeren. Rådet skal udforme et budgetforslag inden for de udmeldte økonomiske rammer, men såfremt man finder det påkrævet for at sikre en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene, kan rådet udarbejde et yderligere budgetforslag, der ikke holder sig inden for de udmeldte økonomiske rammer.

- Ud fra synspunktet om, at domstolene er den tredie statsmagt, kunne det lovfæstes, at rådets budgetforslag oversendes til Folketinget i forbindelse med, at Folketinget behandler regerin-

gens forslag til finanslov.

- På andre områder end med hensyn til budgetforslaget har rådet en rådgivende funktion. Det forudsættes herved, at ressortministeren tillægger rådets vurderinger og anbefalinger stor betydning og i vidt omfang følger disse.

En rådsmodel som den beskrevne adskiller sig fra de rådsmodeller, der kendes fra andre statslige områder, jf. ovenfor i afsnit 4.12.4.2. Den indebærer således en mere vidtgående indflydelse for rådet, dels i kraft af den beslutningskompetence rådet tillægges med hensyn til udformningen af Domstolsstyrelsens budgetforslag, dels fordi det i modellen forudsættes, at ressortministeren normalt vil følge rådets anbefalinger.

4.12.4.3.3. Udvalgets forslag til organisationsmodel for Domstolsstyrelsen.

I de forudgående afsnit er der beskrevet to forskellige modeller for, hvordan en domstolsstyrelse, der skal varetage domstolenes bevillingsmæssige og administrative forhold, kan organiseres.

Bestyrelsesmodellen og rådsmodellen har det fælles sigte at styrke domstolenes indflydelse på egne anliggender, og der er derfor også en række fælles træk ved de to modeller. På et punkt adskiller de sig imidlertid principielt fra hinanden.

Den principielle forskel består i, om ressortministeren for domstolene udelukkes fra at have bestemmende indflydelse på domstolsadministrationen. Ved bestyrelsesmodellen er beslutningskompetencen og ansvaret for Domstolsstyrelsens virksomhed placeret hos bestyrelsen, og ressortministeren har ingen instruktionsbeføjelser over for bestyrelsen. Ved rådsmodellen er det ressortministeren, der har det overordnede ansvar for Domstolsstyrelsens virksomhed. Afgørelser i styrelsen træffes således på ministerens vegne eller af ministeren, der ligeledes kan give direktiver for udøvelsen af virksomheden.

Forskellen mellem de to modeller er udtryk for, at Domstolsstyrelsen ved bestyrelsesmodellen indtager en i forhold til ressortministeren mere uafhængig stilling og herved også, at domstolene i relation til varetagelsen af bevillingsmæssige og administrative spørgsmål opnår en mere uafhængig position i forhold til den udøvende magt.

Efter udvalgets opfattelse er det ønskeligt, at domstolenes særlige stilling som den tredie statsmagt markeres og understreges, også når det gælder varetagelsen af bevillingsmæssige og administrative spørgsmål. Dette opnås efter udvalgets opfattelse bedst, hvis man giver Domstols-

styrelsen den uafhængighed, der følger med en bestyrelsesmodel, hvor ressortministeren udelukkes fra at give tjenestebefalinger vedrørende domstolsstyrelsens virksomhed.

Både formelt og reelt vil domstolenes særlige stilling blive klart og stærkt markeret ved en sådan ordning, hvor der ikke er noget over - underordnelsesforhold mellem ressortministeren og Domstolsstyrelsen.

Udvalget foreslår derfor, at man i relation til Domstolsstyrelsen etablerer en bestyrelsesmodel, og i det lovmæssige grundlag for denne gør det klart, at ressortministeren for domstolene ikke har instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen. Udvalgets forslag, som der redegøres nærmere for i det følgende, afviger på en række punkter fra den i afsnit 4.12.4.3.1. beskrevne bestyrelsesmodel.

En konsekvens af bestyrelsesmodellen vil være, at ressortministeren ikke har et retligt ansvar for domstolsadministrationens opgavevaretagelse, der må ske inden for de rammer, der er afstukket af de bevillingsretlige regler, af retsplejeloven og af den øvrige lovgivning. Ansvaret herfor vil påhvile Domstolsstyrelsens bestyrelse. Ressortministeren vil derfor heller ikke skulle føre løbende tilsyn, ligesom afgørelser truffet af Domstolsstyrelsen ikke vil kunne påklages til ressortministeren.

Formålet med den foreslåede ordning er naturligvis ikke at afskære en dialog mellem ressortministeren og Dom stols styrelsen. Tværtimod vil der løbende være behov herfor.

Anbefalingen af, at domstolene fortsat bør henhøre under det ministerielle system, indebærer, at ansvaret for bevillingerne til domstolene vil påhvile regeringen og konkret domstolenes ressortminister. Hertil kommer, at lovgivningsinitiativet også vil ligge hos regeringen (ressortministeren). Det bør også fortsat være ressortministeren, der har den almindelige kompetence til at fastsætte generelle regler med hjemmel i lovgivningen. Som et eksempel herpå kan nævnes fastsættelse af regler om godtgørelse til vidner, jf. retsplejelovens § 188. Udarbejdelsen af sådanne administrative forskrifter af betydning for domstolene bør imidlertid ske i et tæt samarbejde med Domstolsstyrelsen. I mange tilfælde vil initiativet til at udstede nye eller ændrede forskrifter formentlig komme fra Domstolsstyrelsen, som gennem den løbende kontakt med domstolene vil være bekendt med behovet for ændrede regler på nærmere angivne områder. Ressortministeren bør også som under den hidtidige ordning varetage forhandlingerne vedrørende fastsættelse af løn og arbejdsvilkår for domstolsansatte.

Af særlig betydning i forbindelse med ministerens lovgivningsbeføjelse er de dele af retsplejelovgivningen, der vedrører domstolenes organisation og struktur, f. eks. retskredsinddelingen,

instansfølgen, retternes sammensætning og arbejdsform. Lovgivningsinitiativer bør ikke være bundet af høringsforskrifter og lignende, men det vil være naturligt, at ressortministeren ved udarbejdelsen af lovforslag herom drøfter de økonomiske og administrative konsekvenser med Domstolsstyrelsen. Det er ikke herved hensigten at ændre på den sædvanlige procedure, som følges i forbindelse med lovgivningsinitiativer, herunder det lovforberedende arbejde i Retsplejerådet eller andre udvalg samt den høring, der foretages af domstolene forud for fremsættelsen af lovforslag.

Når kompetencen med hensyn til lovgivning, herunder ikke mindst den bevillingsretlige lovgivning, ligger hos regeringen, må regeringen (ressortministeren) have adgang til hos Domstolsstyrelsen at få de oplysninger, som er nødvendige for at varetage disse funktioner.

Det følger endvidere af det parlamentariske system, at generelle og konkrete spørgsmål, der rejses i Folketinget i form af forespørgsler eller "onsdagsspørgsmål", må rettes til og besvares af ressortministeren. Det samme må gælde spørgsmål fra et folketingsudvalg.

Også med henblik på varetagelse af denne opgave er det nødvendigt, at ministeren har adgang til at kræve oplysninger fra Domstolsstyrelsen.

Også uden for de nævnte tilfælde må ministeren have en generel adgang til at indhente oplysninger og udtalelser fra Domstolsstyrelsen. Er der eksempelvis tale om, at rigsrevisor i henhold til rigsrevisorlovens § 16, stk. 2, anmoder ressortministeren om en udtalelse i forbindelse med rigsrevisors stillingtagen til en konkret revisionssag vedrørende Domstolsstyrelsens regnskaber, eller at ministeren efter rigsrevisorlovens § 18, stk. 2, skal afgive en redegørelse til statsrevisorerne om de foranstaltninger og overvejelser, som en beretning fra rigsrevisor om en revisionssag i Domstolsstyrelsen har givet anledning til, må ministeren kunne afkræve Domstolsstyrelsen en udtalelse.

Ministeren vil endvidere over for bestyrelsen kunne tilkendegive sin opfattelse i relation til et givet spørgsmål. Hvis der opstår politisk debat om et bestemt emne, og der fra politisk hold udtrykkes ønske om en ændring af tingenes tilstand, vil ministeren således over for bestyrelsen kunne tilkendegive, at der efter hans opfattelse bør tages initiativer til imødekommelse heraf.

Selvom udgangspunktet er, at det er bestyrelsen, som selvstændigt varetager administrationen af domstolene, vil der således være en løbende dialog mellem ressortministeren og Domstolsstyrelsen. Det er imidlertid vigtigt at have for øje, at der som nævnt ikke består noget over - underordnelsesforhold mellem ministeren og Domstolsstyrelsen, og at ministeren således ikke har nogen instruktions- eller tilsynsbeføjelse. Dette indebærer, at ministeren ved debat i Folke-

tinget og ved besvarelse af spørgsmål fra Folketinget (enten fra folketingsmedlemmer eller fra udvalg) eller ved besvarelse af henvendelser fra statsrevisorerne må henholde sig til de oplysninger, han har fået fra Domstolsstyrelsen, eller eventuelt henholde sig til, hvad han i lyset af de politiske markeringer, der har været om, hvorledes en given problemstilling bør løses, har tilkendegivet over for Domstolsstyrelsen. Herudover vil ministeren, såfremt han finder det påkrævet eller hensigtsmæssigt, kunne iværksætte et lovgivningsinitiativ.

Efter udvalgets opfattelse skal man ikke underkende betydningen af, at ressortministeren over for Domstolsstyrelsens bestyrelse kan tilkendegive sin opfattelse af et givet spørgsmål. Der er grund til at tro, at en bestyrelse vil tage en sådan tilkendegivelse alvorligt og arbejde for en løsning på det konkrete problem, som den vedrører. Det kan eksempelvis være berammelsestiden ved retterne eller nogle af disse.

Det kan naturligvis tænkes, at der i en given situation hos bestyrelsen på den ene side og i det politiske system på den anden side er en forskellig opfattelse af, hvad der sagligt set (eller ud fra et domstolspolitisk synspunkt) vil være den bedste løsning. Netop i sådanne situationer finder udvalget, at uafhængighedssynspunkter bør slå igennem, således at Domstolsstyrelsens bestyrelse står frit med hensyn til valg af løsning i den foreliggende sag. Ressortministeren vil dog altid have mulighed for at fremsætte et lovforslag, der nærmere regulerer, hvorledes et givet spørgsmål skal behandles fremover.

Efter den foreslåede model vil ansvaret for Domstolsstyrelsens virksomhed som nævnt påhvile bestyrelsen. Udvalget har i den forbindelse overvejet, hvorledes der bør kunne reageres over for en bestyrelse, der handler retsstridigt. Nedenfor i afsnit 4.12.4.3.3.5. er der redegjort for udvalgets stillingtagen til spørgsmålet om afsættelse af bestyrelsen eller af enkelte af dens medlemmer. Udvalget har derudover overvejet, om ressortministeren burde have en annulationsbeføjelse, der i givet fald skulle begrænses til at kunne anvendes i tilfælde, hvor bestyrelsen måtte have truffet en ulovlig beslutning Efter udvalgets opfattelse harmonerer en annulationsadgang for ressortministeren imidlertid ikke med, at ministeren efter udvalgets forslag ikke er rekurs- og tilsynsmyndighed i forhold til Domstolsstyrelsen.

4.12.4.3.3.1. Opgaverne for Domstolsstyrelsens bestyrelse.

Opgaven for Domstolsstyrelsens bestyrelse vil være at sørge for en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene. Det bør i den forbindelse understreges, at effektivitetshensyn ikke kan være eneafgørende ved administrationen af domstolene. Retssikkerhedsmæssige hensyn kan i en række sammenhænge tilsige, at der vælges en anden løsning end den mest rationelle og effektive.

Der vil være behov for, at domstolsadministrationen er dynamisk og fremtidsorienteret. Hidtil har det været justitsministeren, som den ansvarlige minister for domstolsområdet, der har haft til opgave i samarbejde med domstolene at sørge for en tidssvarende og hensigtsmæssig administration af domstolene. Denne opgave vil under bestyrelsesmodellen først og fremmest påhvile bestyrelsen. Bestyrelsen vil derfor få en initiativforpligtelse i relation til at sikre en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene.

Bestyrelsen må varetage sine opgaver inden for de rammer, som afstikkes af retsplejeloven og bevillingslovgivningen (finanslov, tillægsbevillingslov og udgifter, der afholdes med tilslutning af Folketingets finansudvalg).

Ligesom andre statslige organer vil Domstolsstyrelsen være undergivet reglerne for revision af statens regnskaber. Dette indebærer, at statsrevisorerne og Rigsrevisionen vil have samme kompetence over for Domstolsstyrelsen som over for andre statslige myndigheder. Rigsrevisor kan således forlange, at Domstolstyrelsen forelægger alle oplysninger og aktstykker, der efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv, og rigsrevisor kan til enhver tid foretage revision og regnskabsgennemgang hos Domstolsstyrelsen, ligesom Domstolsstyrelsen vil være forpligtet til at besvare rigsrevisors bemærkninger til en foretagen revision og gennemgang af Domstolstyrelsens regnskaber. Rigsrevisor vil også som hidtil kunne foretage revision og regnskabsgennemgang ved retterne.

Opgaverne for Domstolsstyrelsen vil være mangeartede. Der vil - i det omfang der ikke foretages uddelegering til de enkelte embeder - blandt andet være tale om administration af retternes personale og af eksisterende retsbygninger med tilhørende inventar. Hertil kommer varetagelsen af opgaver i forbindelse med nybyggeri til retterne samt opgaver knyttet til retternes anvendelse af moderne teknologi. I forbindelse hermed vil domstolsstyrelsens opgaver f. eks. kunne omfatte kontraktsindgåelser i forbindelse med nybyggeri og køb og drift af EDB-systemer. Sager, der udspringer af manglende iagttagelse af bygningslovgivningen m.v., sager om erstatning for fejl i forbindelse med tinglysning eller sager om afskedigelse af administrative medarbejdere vil også kunne blive aktuelle. I sådanne tilfælde vil bestyrelsen kunne komme til at tage stilling til spørgsmål, som i sidste ende vil skulle afgøres ved domstolene.

Som beskrevet ovenfor har man i relation til andre statsinstitutioner eller virksomheder, der ledes af en bestyrelse, foretaget en opgavefordeling mellem bestyrelsen og en direktør eller en direktion. Man har i den forbindelse formentlig hentet inspiration i den for aktieselskaber gældende ordning. Det følger således af aktieselskabslovens § 54, stk. 1, at bestyrelsen og direktionen forestår ledelsen af et aktieselskabs anliggender. I § 54, stk. 2 og 3 er der herefter givet nærmere regler om det indbyrdes forhold mellem bestyrelsen og direktionen. Det følger

af stk. 2, at direktionen varetager den daglige ledelse af selskabet, og at direktionen herved skal følge de retningslinier og anvisninger, som bestyrelsen har givet. Den daglige ledelse omfatter ikke dispositioner, der efter selskabets forhold er af usædvanlig art eller stor betydning.

Også i relation til en selvstændig Domstolsstyrelse ledet af en bestyrelse bør der være en opgavefordeling, således at den daglige ledelse af Domstolsstyrelsen varetages af en direktør. Da ansvaret for Domstolsstyrelsens virksomhed vil påhvile bestyrelsen, bør det være denne, der vælger direktøren og også i givet fald vil kunne træffe beslutning om afskedigelse af direktøren.

4.12.4.3.3.2. Tildelingen af bevillinger til domstolene og til Domstolsstyrelsen.

Bevillingerne til domstolene og til Domstolsstyrelsen vil blive givet på de årlige finanslove, og bevillingerne vil indgå som en del af regeringens finanslovsforslag.

Som beskrevet ovenfor i afsnit 4.3. indledes det årlige arbejde omkring finansloven med, at der fra Finansministeriets side foretages udmeldinger om, inden for hvilke økonomiske rammer de enkelte ministerier skal holde sig. Næste skridt er, at det enkelte ressortministerium udmelder rammer til de forskellige budgetområder inden for ministeriet. Det er ligeledes beskrevet, hvorledes Justitsministeriets Domstolsafdeling i dag udarbejder budgetbidrag til brug for Justitsministeriets samlede budgetforslag til Finansministeriet.

Der er i udvalget enighed om, at ordningen bør være den, at bestyrelsen udarbejder et budgetforslag både for retternes vedkommende og for Domstolsstyrelsen. Bestyrelsen bør udforme budgetforslaget inden for de økonomiske rammer, der måtte være angivet fra ressortministeriets side. Bestyrelsen bør imidlertid ikke være bundet heraf. Såfremt bestyrelsen finder, at de udmeldte økonomiske rammer ikke kan anses for tilstrækkelige til at sikre en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene, må bestyrelsen lave et yderligere budgetforslag, der tager udgangspunkt i bestyrelsens vurdering af ressourcebehovet. Bestyrelsen bør til dette budgetforslag knytte kommentarer og redegørelser, der kan belyse det angivne behov for yderligere ressourcer.

Budgetforslaget eller budgetforslagene skal afleveres til ressortministeren. Hvis ministeren ikke kan følge bestyrelsens forslag, forudsættes det, at ministeren optager forhandlinger med bestyrelsen om tildelingen af ressourcer.

Normalt er der ikke offentlighed omkring de budgetbidrag, som forskellige styrelser afgiver til deres ressortministerium og heller ikke vedrørende de budgetforslag, som de enkelte ministeri-

er afgiver til Finansministeriet til brug for finanslovforslaget. Efter offentlighedsloven er der ganske vist adgang til aktindsigt i styrelsers og direktoraters budgetbidrag, når der er fremsat forslag til finanslov. Men i praksis føres de politiske forhandlinger vedrørende finansloven uden kendskab til de budgetforslag, der er kommet fra de forskellige styrelser.

Udvalget har overvejet, om man skulle foreslå den ordning, at Domstolsstyrelsens budgetforslag skulle oversendes til Folketinget samtidig med, at regeringen i august måned fremsætter sit forslag til finanslov for det kommende år. Begrundelsen herfor skulle være, at domstolenes særlige stilling som tredie statsmagt, hensynet til domstolenes uafhængighed af den udøvende magt samt den omstændighed, at Domstolsstyrelsen har et selvstændigt ansvar for domstolenes drift, taler for, at styrelsen skal have mulighed for at gøre ikke alene regeringen, men også Folketinget og offentligheden bekendt med sin vurdering af domstolenes ressourcebehov.

Et **flertal** i udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm, Henrik Zahle og Sven Ziegler - mener, at Domstolsstyrelsen bør have adgang til efter omstændighederne at henvende sig til Folketinget. De mener imidlertid ikke, at dette bør ske ved, at styrelsens budgetforslag altid oversendes til Folketinget samtidig med, at forslaget til finanslov fremsættes. Dette hænger sammen med, at man ved de politiske forhandlinger i løbet af efteråret om den kommende finanslov i mange tilfælde enten helt eller delvis vil kunne imødekomme de bevillingsønsker, som Domstolsstyrelsen måtte være fremkommet med. I disse situationer forekommer det unødvendigt og måske endda i nogle tilfælde uhensigtsmæssigt at etablere en ordning med fremsendelse til Folketinget af styrelsens oprindelige budgetforslag.

Måtte der imidlertid opstå en situation, hvor der ikke ved forhandlinger mellem Domstolsstyrelsen og ressortministeren (regeringen) har kunnet opnås enighed om et budget, der efter styrelsens opfattelse kan sikre en forsvarlig drift af domstolene, vil styrelsen, fordi den ikke er undergivet ministerens instruktionsbeføjelse, kunne rette henvendelse til Folketinget og tilkendegive sin opfattelse af, hvilke ressourcer der vil være nødvendige. Som beskrevet ovenfor kan domstolenes særlige stilling som den tredie statsmagt gøre en sådan handlemåde velbegrundet.

9 **medlemmer** af flertallet - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - mener, at det ikke er påkrævet at lovfæste denne adgang til at henvende sig til Folketinget. De lægger hermed vægt på, at adgangen som anført følger af styrelsens uafhængige stilling, at henvendelser til Folketinget må forventes kun at komme på tale i situationer, hvor det resul-

tat, som er opnået ved forhandlinger med regeringen efter styrelsens opfattelse er klart utilstrækkeligt med henblik på at sikre en forsvarlig drift af domstolene, at en sådan ordning bedst fastholder regeringen på dens ansvar for, at domstolene får stillet de fornødne ressourcer til rådighed, og at en eventuel henvendelse til Folketinget mest hensigtsmæssigt sker, ikke ved fremsendelse af styrelsens oprindelige budgetforslag, men ved, at styrelsen udarbejder en redegørelse for forløbet af forhandlingerne med regeringen.

5 medlemmer af flertallet - Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Carl Aage Nørgaard og Henrik Zahle - henviser til, at udvalget under sine drøftelser af de mulige modeller for en domstolsadministration har været inde på, at administrationens budgetforslag skal oversendes til Folketinget i forbindelse med, at Folketinget behandler regeringens forslag til finanslov, jf. afsnit 4.12.4.3.1. og 4.12.4.3.2. Disse medlemmer er enige i, at såfremt der ved forhandlinger mellem Domstolsstyrelsen og ressortministeren opnås enighed om et budget, vil det være unødvendigt og måske uhensigtsmæssigt at etablere en ordning med fremsendelse til Folketinget af Domstolsstyrelsens oprindelige budgetforslag.

I en situation, hvor der ikke opnås enighed om et budget, vil det ikke være tilstrækkeligt, at bestyrelsen har mulighed for at rette henvendelse til Folketinget. En sådan mulighed, der ikke kræver lovhjemmel, vil i hvert fald, når finanslovsforslaget er fremsat, også bestå for andre, for eksempel en retspræsident eller en universitetsrektor, og Domstolsstyrelsen vil således ikke indtage nogen særstilling ved behandlingen af finanslovsforslaget.

For at fastholde udgangspunktet, at domstolene som den tredie statsmagt bør tillægges en særstilling i budgetmæssig henseende, må der for de tilfælde, hvor der ikke måtte blive opnået enighed om budgettet, etableres en ordning, hvorefter Domstolsstyrelsens bestyrelse kan anmode ressortministeren (regeringen) om, at det budgetforslag, som efter bestyrelsens opfattelse er nødvendigt for at sikre en forsvarlig drift af domstolene, gennem Finansministeriet fremsendes til Folketinget. Fremsætter bestyrelsen en sådan anmodning, vil ressortministeriet (regeringen) have pligt til at efterkomme den.

En sådan ordning kan naturligvis kun etableres ved lov, og det foreslås derfor, at den fornødne hjemmel indføres i de foreslåede lovregler vedrørende Domstolsstyrelsen.

Et mindretal - Ellen Margrethe Basse og Eva Smith - lægger vægt på, at budgetforslag efter den almindelige ordning forelægges Finansministeriet og ikke kommer til Folketingets kundskab.

Erfaringsmæssigt vil alle områder have budgetønsker - ofte sagligt velbegrundede -, som Fi-

nansministeriet (og Folketinget) efter en samlet afvejning ikke fuldt ud vil kunne imødekomme for det enkelte område.

Hvis man i et sådant system lader Finansministeriet skære ned på alle andre budgetter, mens domstolene ubeskåret kan sende sine ønsker til Folketinget, vil domstolsområdet opnå en betydelig fortrinsstilling i forhold til andre offentlige budgetter. Selvom mindretallet finder, at det er en væsentlig samfundsopgave i et demokratisk samfund at sørge for tilstrækkelige ressourcer til domstolene, er der andre opgaver, der trænger sig på med samme styrke, og disse opgaver må prioriteres og afvejes i forhold til domstolenes behov. Mindretallet finder derfor ikke, at der er sagligt belæg for at tillade domstolene en så betydelig fortrinsstilling til samfundets økonomiske ressourcer.

Mindretallet støtter forslaget om udstrakt selvstændighed for Domstolsstyrelsen, herunder beføjelsen til at udarbejde eget budgetforslag. Der vil således i forhold til de bevilgende myndigheder foreligge et selvstændigt, gennemarbejdet budget, hvilket vil være et fordelagtigt udgangspunkt for Domstolsstyrelsens forhandlinger og stille styrelsen bedre end andre områder, der må argumentere i forhold til et udmeldt budget.

Mindretallet finder, at det i bemærkningerne til lovforslaget bør tilkendegives, at en forudsætning for denne selvstændige budgetbeføjelse er, at den udøves loyalt i forhold til det bestående bevillingsmæssige system. Dette vil betyde, at Domstolsstyrelsen - som alle andre - må acceptere den fordeling, der fremkommer, når alle områders budgetter er afvejet i forhold til hinanden. Domstolsstyrelsen bør derfor ikke efter afsluttet forhandling søge at skaffe domstolene en særlig adgang til de offentlige kasser - f.eks. ved at sende budgetforslaget til Folketinget eller pressen.

Det har i Finansudvalget i modsætning til andre folketingsudvalg - helt tilbage fra 1850'erne - været fast praksis, at man ikke modtager deputationer og henvendelser. Denne ordning må anses for hensigtsmæssig.

4.12.4.3.3.3. Sammensætningen af Domstolsstyrelsens bestyrelse.

Ved udvalgets overvejelser om sammensætningen af bestyrelsen har man lagt vægt på, at formålet med etableringen af bestyrelsen blandt andet er at sikre domstolene en øget indflydelse. Samtidig har udvalget fundet, at bestyrelsens centrale rolle som øverste ledelse for Domstolsstyrelsen må tillægges vægt ved afgørelsen af, hvem der bør sidde i bestyrelsen. Det bør i den forbindelse erindres, at der er knyttet en betydelig administration til domstolenes virksomhed.

I udvalgets overvejelser er tillige indgået, at et velfungerende domstolsvæsen ikke alene er af betydning for domstolene, men at der er knyttet en bred samfundsmæssig interesse hertil.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om bestyrelsen alene bør bestå af domstolsrepræsentanter, eller om bestyrelsen bør være bredere sammensat.

Da det vil være bestyrelsens opgave at sørge for en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene, og bestyrelsen vil have ansvaret herfor, er der i udvalget enighed om, at bestyrelsen ikke alene bør bestå af domstolsrepræsentanter, men at der også bør være personer i bestyrelsen, som har en betydelig ledelsesmæssig indsigt. Domstolsrepræsentanter kan naturligvis i kraft af deres arbejde ved et embede eller fra tidligere ansættelse uden for domstolene have opnået ledelsesmæssig erfaring, men det er udvalgets vurdering, at det vil være ønskeligt, at der i bestyrelsen også sidder personer, der ud fra en anden baggrund har en bredere ledelsesmæssig erfaring og indsigt,

Efter udvalgets opfattelse vil det endvidere være ønskeligt, at advokater, som udgør en meget stor og vigtig brugergruppe, bliver repræsenteret i bestyrelsen. Herved opnår man, at advokatsynspunkter kan inddrages i beslutningsgrundlaget for, hvorledes forskellige spørgsmål knyttet til domstolenes drift skal behandles.

Ønsket om ud fra uafhængighedssynspunkter at give domstolene en øget grad af selvforvaltning tilsiger efter udvalgets opfattelse, at flertallet i bestyrelsen skal bestå af domstolsrepræsentanter. Det er samtidig udvalgets opfattelse, at både dommere, det øvrige juridiske personale og det administrative personale ved retterne bør være repræsenteret i bestyrelsen.

Der er i udvalget enighed om, at alle tre domstolsinstanser bør være repræsenteret.

Udvalget foreslår, at bestyrelsen kommer til at bestå af 10 medlemmer, herunder en højesteretsdommer, 2 landsdommere, 2 byretsdommere, 1 repræsentant for det øvrige juridiske personale ved domstolene, 1 repræsentant for det administrative personale ved domstolene, 1 advokat og 2 medlemmer med særlig ledelsesmæssig indsigt.

Samtlige medlemmer af bestyrelsen bør beskikkes af ressortministeren for domstolene.

Højesteretsdommeren bør beskikkes efter indstilling fra Højesteret.

For de to landsdommeres vedkommende bør beskikkelse ske efter indstilling fra henholdsvis Østre Landsret og Vestre Landsret.

For så vidt angår byretsdommerne finder et **flertal** af medlemmerne i udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm, Henrik Zahle og Sven Ziegler -, at disse bør beskikkes efter indstilling fra landets byretsdommere, og at det bør overlades til ressortministeren efter forhandling med Den Danske Dommerforening at fastlægge valgproceduren.

Et **mindretal** i udvalget - Ellen Margrethe Basse og Claus Larsen - foreslår, at den ene byretsdommer skal beskikkes efter indstilling fra byretspræsidenterne. I relation til den anden byretsdommer følges den af flertallet foreslåede procedure.

Med hensyn til repræsentanten for det øvrige juridiske personale ved domstolene og repræsentanten for det administrative personale er der i udvalget enighed om, at man bør følge samme fremgangsmåde som for byretsdommerne, således at det overlades til ressortministeren efter forhandling med henholdsvis Dommerfuldmægtigforeningen samt Politiets- og Domstolenes Tjenestemandsforening og HK-Landsklubben Dommerkontorerne at fastlægge valgproceduren. Det bemærkes i den forbindelse, at organisationsprocenten for dommerfuldmægtige og retsassessorer for tiden er 100 %, medens dette ikke er tilfældet for det administrative personale.

For så vidt angår advokaten bør beskikkelse ske efter indstilling fra Advokatrådet.

Udvalget finder ikke, at der kan eller bør peges på nogen indstillingsberettiget myndighed i relation til de to personer med særlig ledelsesmæssig indsigt, som skal sidde i bestyrelsen. I relation til disse må ressortministeren selv foretage et valg. Det bør i den forbindelse understreges, at der ikke alene bør lægges vægt på, om en person har særlig ledelsesmæssig indsigt. Vedkommendes indsigt i samfundsmæssige forhold bør tillige indgå i vurderingen.

4.12.4.3.3.4. Bestyrelsesmedlemmernes funktionstid.

For at bestyrelsesmedlemmerne kan opnå erfaring med bestyrelsesarbejdet og kunne drage nytte heraf, foreslås det, at beskikkelsesperioden bliver på 4 år.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt genbeskikkelse skal kunne finde sted, kan det anføres, at der kan være behov for at sikre en vis kontinuitet i ledelsen af Domstolsstyrelsen. Heroverfor står, at der også vil være behov for fornyelse i bestyrelsen.

Efter en afvejning af disse hensyn foreslår et **flertal** af udvalgets medlemmer - Ellen Margre-

the Basse, Mette Bøcher, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Carl Aage Nørgaard, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm og Henrik Zahle - at genbeskikkelse kun skal kunne finde sted en gang. Samtidig bør der laves en overgangsbestemmelse, således at halvdelen af bestyrelsens medlemmer første gang beskikkes for 2 år.

Et **mindretal** i udvalget - Bjarne Christensen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Niels Pontoppidan og Sven Ziegler - finder, at for at sikre den bedst mulige gennemslagskraft for bestyrelsen både udadtil og indadtil er det rigtigst ikke gennem lovregler at begrænse de forskellige indstillingsberettigedes adgang til selv at afgøre, i hvor lang tid de ønsker at lade den samme repræsentant sidde i bestyrelsen. Der bør derfor ikke være nogen begrænsning i adgangen til genbeskikkelse.

Dommere skal fratræde deres dommerstilling, senest ved udgangen af den måned, hvor de fylder 70 år. For dommerrepræsentanternes vedkommende vil der således være en aldersgrænse på 70 år.

Efter udvalgets opfattelse bør der opstilles en generel aldersgrænse, således at ingen kan sidde i bestyrelsen efter, at de er fyldt 70 år.

Der bør endvidere gælde en generel regel om, at et bestyrelsesmedlem skal udtræde af bestyrelsen, når betingelserne for medlemmets beskikkelse bortfalder. Dette vil for eksempel være tilfældet, hvis en byretsdommer i bestyrelsen udnævnes til landsdommer, eller hvis advokaten i bestyrelsen deponerer sin bestalling.

4.12.4.3.3.5. Reaktionsmuligheder over for bestyrelsen.

Ansvaret for Domstolsstyrelsens virksomhed vil efter den model, udvalget foreslår, påhvile bestyrelsen. Man må i den forbindelse stille spørgsmålet, hvordan man bør kunne reagere over for en bestyrelse, der handler i strid med de for Domstolsstyrelsen gældende regler, herunder navnlig de bevillingsmæssige regler, som gælder for statslig virksomhed, og som Domstolsstyrelsen vil være undergivet.

Det harmonerer ikke med det bagvedliggende uafhængighedssynspunkt at give ressortministeren en diskretionær adgang til at afsætte bestyrelsen eller enkelte bestyrelsesmedlemmer. Det kan tværtimod anføres, at hensynet til at sikre domstolenes uafhængighed i sin yderste konsekvens må føre til, at ministeren ikke har nogen adgang til at afsætte bestyrelsesmedlemmerne.

Ordningen kan dog selvsagt ikke være den, at der ikke kan reageres over for en bestyrelse, der

handler retsstridigt. En mulighed kunne derfor være at henlægge kompetencen til at træffe afgørelse om afsættelse til et andet organ, nok mest nærliggende Den Særlige Klageret, og samtidig udtrykkeligt fastlægge de materielle kriterier for, hvornår afsættelse skal kunne ske. Ministerens eneste reaktionsmulighed skulle i givet fald være at indbringe en sag om afsættelse for Den Særlige Klageret.

Efter udvalgets mening bør der imidlertid være en adgang for ministeren til at kunne reagere med det samme over for en bestyrelse, der handler retsstridigt uden at skulle afvente en måske langvarig sagsbehandling ved Den Særlige Klageret. Det ville der kunne være behov for, hvis bestyrelsen træffer klart ulovlige beslutninger, som umiddelbart har vidtrækkende konsekvenser, eller den er ansvarlig for alvorlige bevillingsoverskridelser.

I disse situationer bør ministeren efter udvalgets opfattelse med det samme kunne gribe ind. Det vil også være acceptabelt ud fra uafhængighedssynspunkter, når ministerens afsættelsesbeføjelse lovmæssigt begrænses til at gælde i de to nævnte situationer, og det samtidig foreskrives, at ministeren kun kan afsætte den samlede bestyrelse, ikke enkeltmedlemmer heraf.

Bortset herfra bør afsættelse kun kunne finde sted, hvis et bestyrelsesmedlem groft forsømmer sine pligter som bestyrelsesmedlem, eller handler på en måde, der afgørende svækker tiltroen til, at vedkommende vil udføre bestyrelseshvervet på betryggende måde. Afsættelse bør også kunne ske, hvis et bestyrelsesmedlem får en fysisk eller psykisk sygdom, der bevirker, at vedkommende ikke kan magte bestyrelseshvervet.

For at styrke den uafhængige stilling, som bestyrelsen og dens enkeltmedlemmer bør indtage, foreslår udvalget, at ressortministeren i disse situationer ikke selv skal kunne træffe afgørelse om afsættelse af et bestyrelsesmedlem, men at det alene skal kunne ske efter afgørelse truffet af Den Særlige Klageret. Både ressortministeren og bestyrelsen bør her have kompetence til at indbringe spørgsmålet om afsættelse af et bestyrelsesmedlem for Den Særlige Klageret.

Ressortministerens adgang til at afsætte den samlede bestyrelse indebærer ikke, at ministeren får en pligt til løbende at føre tilsyn med, hvorledes Domstolstyrelsen varetager sine opgaver.

Afsættelse af en dommer som bestyrelsesmedlem vil ikke have konsekvenser for den pågældendes stilling som dommer, medmindre forholdet er af en sådan art, at det selvstændigt kan medføre afsættelse efter retsplejelovens § 49.

4.12.4.3.3.6. Sagsbehandlingsregler for Domstolsstyrelsen.

Justitsministeriets Domstolsafdeling, der i dag varetager domstolsadministrationen, er undergivet forvaltningsloven og offentlighedslovens regler, og Folketingets Ombudsmand har indseende med den forvaltning, der udøves af Domstolsafdelingen.

Det er udvalgets opfattelse, at forvaltningsloven og offentlighedslovens regler også bør gælde for en selvstændig Domstolsstyrelse, der ledes af en bestyrelse. Udvalget er derimod delt i spørgsmålet om, hvorvidt Folketingets Ombudsmand skal have kompetence i relation til en selvstændig Domstolsstyrelse ledet af en bestyrelse.

Et **flertal** i udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - lægger vægt på, at man ved etableringen af bestyrelsesmodellen i realiteten adskiller domstolsadministrationen fra den udøvende magt. Beslutningskompetencen og ansvaret for Domstolsstyrelsens virksomhed placeres hos en bestyrelse, som fungerer uafhængigt af den udøvende magt. Ressortministeren er således afskåret fra gennem tjenestebefalinger at kunne øve indflydelse på Domstolsstyrelsens virksomhed. Det harmonerer herefter ikke med den generelle afgrænsning af Folketingets Ombudsmands kompetence, såfremt ombudsmanden skulle have kompetence over for bestyrelsen. Disse medlemmer henviser i den forbindelse endvidere til, at ombudsmandens kompetence ifølge den nyligt vedtagne ombudsmandslov afgrænses således i § 7, stk. 2, at ombudsmandens virksomhed ikke omfatter domstolene.

Et **mindretal** i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Eva Smith og Henrik Zahle - henviser **til,** at opgaverne knyttet til administrationen af domstolene ikke ændrer karakter af at blive flyttet fra Justitsministeriets Domstolsafdeling til en selvstændig Domstolsstyrelse ledet af en bestyrelse. Der vil fortsat være tale om forvaltningsvirksomhed, hvilket taler for, at Folketingets Ombudsmand bør have kompetence i relation til Domstolsstyrelsens virksomhed. Disse udvalgsmedlemmer tillægger det samtidig betydning, at der bør være en instans, de ansatte og andre kan rette henvendelse til, såfremt man er utilfreds med Domstolsstyrelsens handlemåde i en given sag. Efter bestyrelsesmodellen vil man ikke kunne klage til ressortministeren. Under henvisning hertil finder disse medlemmer, at Folketingets Ombudsmand bør have indseende med den forvaltning, som udøves af Domstolsstyrelsen og dens bestyrelse.

4.12.5. Domstolenes ressortmæssige placering.

Som der er redegjort for i afsnit 4.8. har domstolene i bevillingsmæssig henseende siden indfø-

reisen af ministerialsystemet i 1848 hørt under Justitsministeriet, der samtidig i hele perioden har haft politiet og anklagemyndigheden samt kriminalforsorgen under sit forretningsområde.

I tilknytning til udvalgets anbefalinger vedrørende den fremtidige ordning med hensyn til domstolenes bevillinger og administration har udvalget i overensstemmelse med sit kommissorium overvejet, om domstolenes ressortmæssige placering bør ændres, således at domstolene ikke længere kommer til at høre under den minister, der samtidig har politiet og anklagemyndigheden under sit forretningsområde.

Til støtte for at ændre den hidtidige ressortmæssige placering har det i debatten, jf. afsnit 4.9, navnlig været anført, at det er principielt uheldigt, at domstolene, som har til opgave at kontrollere politiet og tage stilling til anklagemyndighedens påstande, hører under den samme minister som disse 2 myndigheder. Selvom Justitsministeriet ikke har nogen adgang til at gribe ind i domstolenes udøvelse af deres dømmende funktion, er sammenkædningen og dermed magtkoncentrationen egnet til at svække befolkningens tillid til, at domstolene i fuld uafhængighed varetager deres kontrolfunktioner.

Problemet accentueres efter kritikernes opfattelse af det karrieremønster, som den hidtidige ordning har resulteret i, og som indebærer, at en række centrale stillinger inden for såvel domstolene som politiet og anklagemyndigheden har været besat med jurister, som har en fælles forudgående karriere i Justitsministeriet.

Et **flertal** i udvalget - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - mener, at ressortspørgsmålet må vurderes i lyset af de forslag, som udvalget stiller med henblik på at styrke domstolenes selvstændige stilling og befolkningens tillid til domstolenes uafhængighed i forhold til regeringen.

Forslaget om oprettelse af en **domstolsstyrelse** indebærer, at administrationen af domstolene inden for de rammer, som afstikkes af finansloven, retsplejeloven og anden lovgivning, overlades til en uafhængig bestyrelse bestående af dommere og andre. Bestyrelsen vil ikke være underordnet ressortministeren, og ministeren vil - i konsekvens heraf - ikke have nogen tilsyns-, instruktions- eller rekursbeføjelse i forhold til Domstolsstyrelsen. Hvis udvalgets forslag gennemføres, vil ressortministerens beføjelser i relation til domstolenes bevillinger og administration være så begrænsede, at man efter disse medlemmers mening ikke med rette kan hævde, at en opretholdelse af den hidtidige ordning - hvorefter domstolene ressortmæssigt hører under samme minister som politiet og anklagemyndigheden - er uforenelig med den uafhængighed, som bør tilkomme domstolene i disse henseender.

Som det fremgår af kapitel 5 og 6, går udvalget ind for, at rekrutteringen til domstolene gøres bredere, og at der blandt andet med henblik herpå oprettes et **dommerudnævnelsesråd** bestående af 3 dommere, en advokat og 2 offentlighedsrepræsentanter, der skal afgive indstilling til ressortministeren om besættelsen af dommerstillinger. Selvom udnævnelseskompetencen som hidtil vil ligge hos ressortministeren, vil en gennemførelse af udvalgets synspunkter og forslag efter disse medlemmers mening betyde en sådan nyordning af fremgangsmåden ved udnævnelsen af dommere, at forudsætningerne for opretholdelse af det foran omtalte karrieremønster ændres afgørende.

Gennemføres de nævnte forslag, fører en samlet vurdering efter flertallets opfattelse til, at de synspunkter, som under den hidtidige ordning har kunnet anføres til støtte for, at domstolene ikke bør høre under Justitsministeriet, hvis justitsministeren samtidig har politiet og anklagemyndigheden under sig, ikke længere har den samme vægt, og at det i det hele er vanskeligt at anføre saglige grunde for under disse omstændigheder at flytte domstolene fra Justitsministeriet. Disse medlemmer mener ikke, at de af mindretallet fremhævede hensyn i sig selv kan tillægges en sådan betydning, at de kan motivere en flytning.

De lægger også vægt på, at der lovgivningsmæssigt vil være betydelige ulemper forbundet med en ændret ressortmæssig placering af domstolene. De lægger herved til grund, at ansvaret for lovgivningen inden for hele justitsvæsenets område fortsat som udgangspunkt vil ligge i Justitsministeriet. En udskillelse af domstolene fra Justitsministeriet må imidlertid føre til overvejelser om, at i hvert fald de dele af retsplejeloven, som angår domstolenes organisation, flyttes til domstolenes ressortminister. En sådan flytning kan næppe undgå at give koordinationsproblemer, og vil desuden betyde, at man går glip af de fordele, som er forbundet med, at lovgivningen inden for justitsvæsenets område fortsat hører under den samme minister med deraf følgende muligheder for at vurdere lovgivningen i sammenhæng.

6 medlemmer af flertallet - Bjarne Christensen, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Niels Pontoppidan, Lars **Ry** have og Jon Stokholm - understreger, at deres stillingtagen til domstolenes ressortmæssige placering være vil anderledes, såfremt der ikke etableres en domstolsstyrelse efter de retningslinier, som udvalget foreslår. Vælger man i stedet for den foreslåede bestyrelsesmodel en rådsmodel, som indebærer, at kompetence og ansvar for administrationen af domstolene fortsat ligger hos ressortministeren, finder disse medlemmer, at domstolene ressortmæssigt skal placeres under en minister, der ikke samtidig har politi og anklagemyndighed under sit forretningsområde.

Uanset at spørgsmålet om forretningernes fordeling mellem ministrene efter grundlovens § 14 afgøres af statsministeren finder disse medlemmer det rimeligt at fremkomme med enkelte be-

mærkninger om ressortspørgsmålet i tilfælde af en udskillelse fra Justitsministeriet.

En mulighed er oprettelse af et særskilt domstolsministerium. Efter disse medlemmers mening vil dette dog ikke være nogen anbefalelsesværdig løsning. Hvis der etableres en selvstændig domstolsstyrelse, således som udvalget foreslår, vil de opgaver, som kommer til at påhvile en "domstolsminister", være af så begrænset omfang, at et særskilt domstolsministerium næppe vil være bæredygtigt. Hertil kommer, at en sådan løsning ikke er den bedst egnede med henblik på at opnå den understregning af domstolenes betydning, som der i udvalget er enighed om at tilstræbe.

Dette hensyn varetages efter disse medlemmers opfattelse bedst ved at placere domstolene under Statsministeriet. En naturlig konsekvens heraf vil være, at også kompetencen til at udnævne dommere kommer til at ligge hos Statsministeriet.

5 medlemmer af flertallet - Ole Due, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard og Sven Ziegler - er af den opfattelse, at selvom Domstolsstyrelsen ikke indrettes efter en "bestyrelsesmoder[1], bør den hidtidige ordning opretholdes, således at Justitsministeriet også fremtidig skal være ressortministerium for domstolene.

Disse medlemmer lægger vægt på, at Justitsministeriet i sin administration af domstolene hidtil fuldt ud har respekteret hensynet til domstolenes uafhængighed. Der er intet belæg for, at den omstændighed, at Justitsministeriet samtidig har administreret domstolene, politiet og anklagemyndigheden, har givet anledning til en sammenblanding af den dømmende og den udøvende magt eller til forsøg på i kraft af ministeriets beføjelser med hensyn til budget og administration at udøve politisk pression over for domstolene eller dommerne.

Det ville efter disse medlemmers mening være urimeligt, om man for at tilgodese en påberåbt, men ikke nærmere sandsynliggjort risiko for en svækkelse af befolkningens tillid til domstolene, skulle ændre en ordning, der har bestået sin prøve i mange år, og som svarer til ordningen i de andre nordiske og vesteuropæiske lande.

Disse medlemmer lægger endvidere vægt på, at det nuværende system på intet tidspunkt har givet anledning til international kritik af danske dommeres uafhængighed.

Ønsket om at styrke domstolenes indflydelse i bevillingsmæssig og administrativ henseende vil blive tilgodeset ved udvalgets forslag om oprettelse af en domstolsstyrelse. Dette er særlig klart, hvis Domstolsstyrelsen organiseres efter bestyrelsesmodellen. Men også rådsmodellen indebærer, at domstolene gennem rådet vil opnå en betydelig indflydelse, der næppe reelt vil

adskille sig væsentligt fra, hvad der opnås under bestyrelsesmodellen.

Det må også tages i betragtning, at den gældende ordning indebærer en række fordele, som efter disse medlemmers opfattelse let kan sættes over styr, hvis man udskiller domstolene fra Justitsministeriet.

Det er navnlig hensigtsmæssigt, at hele justitsvæsenet hører under samme minister. I dag henhører alle forhold vedrørende advokater, dommere, anklagemyndighed, politi og kriminalforsorg under justitsministerens ressortområde. Dette giver mulighed for på en enkel måde at sikre, at lovgivning, ressourcetildeling m.v. inden for justitsvæsenet under ét kan ske med behørig hensyntagen til alle de berørte myndigheder m.v. Dette gælder i særdeleshed inden for kriminalpolitikken, hvor justitsministeren kan sikre, at der ved tildeling af ressourcer til kriminalitetsbekæmpelse afsættes de fornødne midler ikke blot til en enkelt af de berørte myndigheder, men at der sker den nødvendige koordinering af bevillingstildelingen til alle involverede myndigheder: politi, anklagemyndighed, domstole og kriminalforsorg.

Disse medlemmer lægger endvidere vægt på, at alternativerne til en opretholdelse af den gældende ordning også rejser problemer. De er således enige i, at en oprettelse af et særskilt domstolsministerium ikke er nogen anbefalelsesværdig løsning, og at alternativet til opretholdelsen af den gældende ordning formentlig må være, at domstolene henlægges under Statsministeriet. En sådan løsning synes imidlertid at harmonere mindre godt med magtfordelingslæren, idet domstolene herved placeres under den minister, som mere end nogen anden har til opgave at varetage politiske hensyn.

Et mindretal i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Claus Larsen, Eva Smith og Henrik Zahle - mener, at det er af afgørende betydning, at domstolene ikke er placeret under samme minister, som har politiet og anklagemyndigheden under sit ressortområde - heller ikke selvom udvalgets forslag om etablering af en domstolsstyrelse gennemføres.

Kun ved en sådan adskillelse sikrer man sig, at domstolene fremtræder og også i realiteten fungerer som en uafhængig institution uden organisatorisk forbindelse til politiet og anklagemyndigheden.

Selv med oprettelsen af en domstolsbestyrelse vil ressortministeren have mulighed for en vis indflydelse på domstolenes virke gennem tilkendegivelser.

En sådan adskillelse vil efter mindretallets opfattelse tillige bidrage til en bredere rekruttering af dommere, idet der ikke vil være den samme selvfølgelige tilgang til dommerstillingerne fra

det ministerområde, hvorunder også politiet og anklagemyndigheden hører.

De problemer i relation til retsplejeloven og den øvrige lovgivning på justitsvæsenets område, som kan være forbundet med en adskillelse, vil efter disse medlemmers opfattelse kunne løses ved et samarbejde mellem de to ressortministre, og problemerne er under alle omstændigheder ikke så tungtvejende, at de kan begrunde, at man undlader at fortage den omtalte adskillelse.

Da spørgsmålet om forretningernes fordeling mellem ministrene efter grundlovens § 14 afgøres af statsministeren, finder disse medlemmer - bortset fra Eva Smith og Henrik Zahle - ikke, at udvalget bør fremkomme med yderligere anbefalinger om ressortområdernes placering.

To medlemmer af mindretallet - Eva Smith og Henrik Zahle - tilslutter sig det synspunkt, som de 6 medlemmer af flertallet har anført vedrørende placeringen af domstolene under Statsministeriet.

4.12.6. Uddelegering af ansvaret for bevillinger til de enkelte dommerembeder.

I afsnit 4.6. er det beskrevet, hvorledes bevillingerne til retterne administreres. Som det fremgår heraf, kan det enkelte dommerembede i relation til en række udgiftsområder frit disponere, mens de på andre skal indhente tilladelse fra Justitsministeriets Domstolsafdeling. Der må siges generelt at være tale om en intens central styring af væsentlige dele af bevillingerne.

Udvalget er i henhold til kommissoriet bedt om at vurdere, om der er behov for i videre omfang at uddelegere ansvaret for bevillinger til de enkelte dommerembeder.

I afsnit 4.6.4. er der redegjort for det igangværende pilotprojekt, hvor 9 byretsembeder som en forsøgsordning har haft en større grad af selvforvaltning. De har således på en række udgiftsområder fået fri dispositionsret inden for en samlet udmeldt bevilling.

Det igangværende forsøgsprojekt afsluttes med udgangen af 1996. Udvalget har fra Justitsministeriet fået oplyst, at der herefter vil blive lagt op til, at der iværksættes et mere omfattende forsøg, dels således at selvforvaltingen kommer til at omfatte flere udgiftsområder, dels således at flere embeder bliver involveret. Sigtet hermed er at skabe grundlag for en øget selvforvaltning ved de enkelte embeder. Udvalget er enig i denne målsætning. På denne baggrund finder udvalget ikke grundlag for nærmere at gå ind på spørgsmålet om, i hvilket omfang ansvaret for bevillinger til de enkelte dommerembeder bør uddelegeres.

4.12.7 Terminologi.

Som anført i kapitel 3 sigter udvalget, når man i de følgende kapitler anvender udtrykket Domstolsstyrelsen, til en styrelse, der er organiseret i overensstemmelse med udvalgets forslag i afsnit 4.12.4.3.3.

Kapitel 5. Rekrutteringen af dommere og deres uddannelse.

5.1. Indledning.

Udvalgets hovedopgave er ifølge kommissoriet rekruttering, uddannelse og udnævnelse af dommere. Udvalget skal på dette område navnlig overveje, hvilke krav der bør stilles til dommere med hensyn til uddannelse, erfaringsbaggrund, faglige kvalifikationer m.v. og på baggrund heraf vurdere, om der er behov for ændringer i den gældende lovregulering og praksis med henblik på at sikre en tilstrækkelig tilgang af bredt kvalificerede jurister til dommerhvervet.

I korthed er dommerrekrutteringen i Danmark kendetegnet ved, at langt de fleste dommere rekrutteres blandt jurister, der igennem en længere årrække har været ansat ved domstolene eller i Justitsministeriets departement. Der er dog også et mindre antal dommere, der kommer fra en forudgående karriere som advokat eller universitetsjurist, eller som har været ansat ved politiet og anklagemyndigheden.

Som det fremgår nedenfor i afsnit 5.11.3. foreslår udvalget, at der fremover bør ske en bredere rekruttering end den nuværende. Det må dog forventes, at der fortsat i betydeligt omfang vil ske rekruttering fra de ovennævnte juristgrupper, hvis den nuværende karrieremodel for retsassessorer og dommerfuldmægtige opretholdes, således som det foreslås af flertallet, jf. nedenfor i afsnit 5.11.9.1. I kapitlet er der derfor taget udgangspunkt i rekrutteringen og uddannelsen af disse juristgrupper.

I afsnit 5.8.2 findes detaljerede oplysninger om, hvorledes dommerkorpset er sammensat samt oplysninger om dommernes uddannelsesmæssige baggrund.

5.2. **Den juridiske kandidateksamen.**

Dommere skal være juridiske kandidater, jf. retsplejelovens § 42, stk. 3. Et krav herom har eksisteret siden 1736.

I 1987 blev der på grundlag af betænkning nr. 1062/1986 gennemført en reform af den juridiske kandidatuddannelse. Uddannelsen består nu af en 3-årig grunduddannelse og en 2-årig overbygningsuddannelse.

Udviklingen i den juridiske universitetsuddannelse er nærmere beskrevet i kapitel 5 i betænkning nr. 1115/1987 om dommerfuldmægtiges uddannelse og efteruddannelse af dommere.

5.3. Fremgangsmåden ved ansættelse af jurister som fuldmægtige inden for justits væsenet.

Justitsministeriet opslår normalt 2 gange om året stillinger som fuldmægtige inden for Justitsministeriets område. Opslagene vedrører såvel fuldmægtige til departementet som dommer- og politifuldmægtige samt fuldmægtige til ministeriets styrelser. Ansættelse i en styrelse sker sædvanligvis med henblik på senere ansættelse som dommer- eller politifuldmægtig.

I årene 1990 - 1994 fordelte ansøgerne sig med 66 % kvindelige og 34 % mandlige ansøgere således:

1990: 425 ansøgere (282 kvinder og 143 mænd)
1991: 444 ansøgere (292 kvinder og 152 mænd)
1992: 266 ansøgere (177 kvinder og 89 mænd)
1993: 429 ansøgere (286 kvinder og 143 mænd)
1994: 398 ansøgere (257 kvinder og 141 mænd)

Antallet af ansøgere, der efter stillingsopslagenes udløb indkaldes til en personlig samtale, beror på, hvor stort behovet for nyansættelser i løbet af det kommende halve år inden for ministeriets område skønnes at blive. Eksempelvis blev der ved ansættelsesrunderne i december 1993, maj 1994 og oktober 1994 ført samtaler med ca. 60 personer pr. gang med henblik på ansættelse af 10 - 30 fuldmægtige.

Udvælgelsen af de ansøgere, der indkaldes til samtale, beror på en samlet vurdering af de oplysninger, der foreligger vedrørende den enkelte. Der lægges i den forbindelse vægt på den pågældendes kvalifikationer i form af eksamensresultat, eventuel tidligere beskæftigelse, herunder udtalelser fra tidligere arbejdsgivere, sproglige kvalifikationer, eventuelle udenlandske studieophold og lignende.

I forbindelse med beslutningen om, hvorvidt en ansøger skal ansættes, og hvor den pågældende i givet fald skal gøre tjeneste, lægges der - ud over de allerede nævnte forhold - endvidere betydelig vægt på det personlige indtryk, som den pågældende gør under ansættelsessamtalen.

Samtalerne gennemføres af 3 "personalefuldmægtige" fra personalekontorerne for ansatte ved domstolene, ved politiet og i Justitsministeriets departement/styrelser. Fuldmægtige, der an-

sættes i ministeriets departement, indkaldes tillige til en samtale hos afdelingschefen i ministeriets Administrationsafdeling.

Valget af tjenestegren vil i sagens natur i første række bero på den enkelte ansøgers ønske og interesseområde. Desuden vil geografiske bindinger i visse tilfælde spille en rolle, idet ansøgere, der ønsker fortsat at være bosat i f.eks. Århus-området, ikke vil have mulighed for at komme i betragtning til stillinger i departementet og styrelserne. Justitsministeriet har traditionelt lagt betydelig vægt på ansøgernes teoretiske kundskaber. Som anført vil der imidlertid ved ansættelse til alle tjenestegrene være tale om en samlet vurdering af ansøgernes kvalifikationer, og det personlige indtryk under ansættelsessamtalen vil herunder blive tillagt betydelig vægt.

Justitsministeriet tilstræber alt andet lige en ligelig kønsfordeling ved rekrutteringen af nye fuldmægtige.

En undersøgelse for årene 1990 - 1994 af de ca. 130 nyansatte dommerfuldmægtiges baggrund (køn, kandidatalder og tidligere beskæftigelse) viser, at

- der blev ansat gennemsnitlig 26 dommerfuldmægtige om året,
- 65 % var kvinder, 35 % var mænd,
- 70 % af dommerfuldmægtigene havde haft anden beskæftigelse efter kandidateksamen,
- dommerfuldmægtigene, der havde haft anden beskæftigelse efter kandidateksamen, havde en gennemsnitlig kandidatalder på 4 - 4 ½ år,
- 44 % af dommerfuldmægtigene havde 1 forudgående ansættelse, 20 % havde 2 forudgående ansættelser, 5 % havde 3 forudgående ansættelser og 1 % havde 4 forudgående ansættelser.

Af de 70 % med forudgående beskæftigelse havde

- 34 % været ansat i et direktorat under Justitsministeriet,
- 26 % været advokatfuldmægtige/advokater,
- 12 % været politifuldmægtige,
- 5 % været ansat i Justitsministeriets departement,
- 7 % været ansat i et andet ministerium end Justitsministeriet,
- 4 % været universitetsansatte,
- 2 % været ansat i en (amts)kommune og
- 12 % haft anden beskæftigelse (pengeinstitut, Rigsrevisionen, Landsskatteretten, retshjælp, generalauditørembedet, Forbrugerombudsmandsinstitutionen, EU-kommissionen, Folketingets Ombudsmand, FN etc.).

De 26 % dommerfuldmægtige, som havde været advokatfuldmægtige/advokater, havde gennemsnitlig været ansat som advokatfuldmægtig/advokat i knap 2 ½ år, stigende fra godt 1 ½ år i 1990 til godt 3 år i 1994.

5.4. Uddannelsen af dommerfuldmægtige.

5.4.1. Den historiske baggrund for den nuværende uddannelse af dommerfuldmægtige.

Uddannelsen af dommerfuldmægtige og efteruddannelsen af dommere er blevet vurderet af to udvalg, der har afgivet betænkning i henholdsvis 1951 og 1987 (nr. 1115/1987 om dommerfuldmægtiges uddannelse og efteruddannelse af dommere). Om dommerfuldmægtigenes overgang fra privatansættelse til statsansættelse i 1935 og udviklingen i fuldmægtigenes konstitutioner til at behandle retssager henvises til kapitel 7.5. og 7.7nedenfor.

Det fremgår af **den betænkning, der blev afgivet i 1951,** (i det følgende kaldet bet. 1951), at der i dette udvalg var enighed om at anbefale tilrettelæggelsen af en planmæssig dommeruddannelse.

Hovedpunkterne i betænkningens forslag var indførelse af en særlig uddannelsestjeneste ved landsretterne for yngre aspiranter til dommerstillinger samt et teoretisk grundkursus for aspiranterne og efteruddannelseskursus for alle interesserede, herunder advokater og udnævnte dommere. Desuden foresloges en rationalisering af dommerfuldmægtigarbejdet ved by- og herredsretterne i forbindelse med en reduktion af antallet af fuldmægtige.

Det anføres i betænkningen, at de krav, der bør stilles til dommeres uddannelse, naturligt falder i 2 grupper, nemlig "virksomhedskrav" og "kundskabskrav". På begge felter skulle der efter betænkningen ske en skærpelse i forhold til tidligere.

For så vidt angår de skærpede virksomhedskrav blev det foreslået, at mindst 2 års tjeneste som dommerfuldmægtig skulle være et normalt krav for at blive dommer. Det blev forudsat, at der i de 2 år blev gennemført tjeneste enten ved et blandet embede eller ved flere specialretter, således at den pågældende opnåede den fornødne alsidighed. Denne tjenestetid skulle ligge inden tjenesten i landsretten.

Tjenesten i landsretten var den anden nydannelse vedrørende de skærpede virksomhedskrav. Også denne tjeneste skulle være obligatorisk. Efter forslaget skulle tjenesten vare 1½ - 2 år og normalt falde inden den pågældendes 35. år. Tjenesten skulle have et dobbelt formål, dels at uddanne, dels at give grundlag for bedømmelse af den pågældendes egnethed som dommer.

Aspiranterne skulle, i det omfang det fandtes forsvarligt, deltage i voteringen og skrive domsudkast, men uden dømmende myndighed. I øvrigt skulle aspiranterne varetage funktionen som sekretær og protokolfører for afdelingen. Der blev fremhævet en række betænkeligheder ved at lade fuldmægtigen fungere som dommer. Af betænkningen side 27 fremgår:

"Det kan således virke uheldigt, at den konstituerede dommer, hvor der er divergens mellem to faste dommere, får den afgørende stemme, og det er - selvom det måske ikke giver sig praktiske udslag - principielt uheldigt, om landsrettens afgørelser, navnlig i ankesager, træffes under medvirken af personer, der senere findes uegnede til at virke som dommere. Endelig kan det omvendt ikke udelukkes, at en konstitueret dommer ikke vil gøre sig tilstrækkelig selvstændigt gældende i tremandskollegiet, fordi han vil være for tilbageholdende overfor to ældre faste dommere."

Konstitution som landsdommer skulle derfor kun meddeles personer, der havde gennemgået eller var i færd med at afslutte landsretsuddannelsen.

For så vidt angår de skærpede kundskabskrav blev der dels foreslået gennemført et grundkursus for alle dommeraspiranter dels et efterkursus. Grundkurset skulle afvikles i forbindelse med landsretstjenesten med emner som kriminologi, sanktionslære og bevislære over i alt ca. 60 undervisningstimer. På efterkurserne, der skulle have en uges varighed, skulle der dels undervises i de samme emner som på grundkurset dels i aktuelle juridiske emner.

I et længere afsnit om dommeruddannelsen ved byretterne og rationalisering af fuldmægtigarbejdet blev det foreslået, at fuldmægtigene blev aflastet for opgaver inden for tinglysning, foged- og skifteret samt regnskabsvæsen ved en væsentlig forøget anvendelse af bemyndigelse til kontorpersonalet efter retsplejelovens § 17 a. Herved ville man opnå at frigøre fuldmægtigene til arbejde, der var mere kvalificeret og relevant for uddannelsen. Et andet væsentligt formål syntes efter betænkningen at være, at man derved kunne nedlægge dommerfuldmægtigstillinger og således skabe bedre avancementsmuligheder for de fremtidige dommerfuldmægtige.

Det fremgår af betænkningen, at der ved visse store embeder - udover det traditionelle fuldmægtigarbejde - blev givet faste konstitutioner for dommerfuldmægtige til behandling af retssager.

For så vidt angik de normale tilfælde, hvor en fuldmægtig ikke havde fast konstitution, indeholdt betænkningen oplysninger om, at fuldmægtigene ofte fulgte med dommeren i retten som protokolførere og fik overladt konciperingen af domme, og at Justitsministeriet ved cirkulære af 7. oktober 1948 havde godkendt, at landsretspræsidenterne på forhånd meddelte konstitutioner til særlig udvalgte retssager i uddannelsesøjemed.

Udvalget fremhævede. at alle stillinger som første- eller enefuldmægtig og alle stillinger med

fast konstitution kun burde besættes med fuldmægtige, der havde gennemgået landsretsuddannelsen med tilfredsstillende resultat.

I betænkningen fra 1987 gøres der status over de forslag, som bet. 1951 indeholdt. Indledningsvis konstateres, at forslagene kun i yderst beskedent omfang er gennemført. Det anføres videre (side 21 f):

"Forudsætningen for den beskrevne dommeruddannelse ved landsretterne var normeringen af 20-25 uddannelsesstillinger ved disse retter. En sådan normering har ikke fundet sted, og den tjeneste ved landsretterne, som i dag er et obligatorisk led i dommerfuldmægtiguddannelsen, er derfor - især ved Østre landsret - af et væsentlig andet indhold og i almindelighed af kortere varighed end foreslået i bet. 1951.

Ønsket om at frigøre dommerfuldmægtigene for en del af det rutine- og kontormæssige arbejde ved byretterne er tilgodeset ved gennemførelse af forslaget om øget anvendelse af bemyndigelser til kontorpersonalet. Dette har givet større mulighed for, at fuldmægtigene kan beskæftige sig med egentligt retsarbejde bl.a. gennem øgede konstitutioner. Derudover er uddannelsen ved byretterne ikke forbedret. Det stigende arbejdspres - der også må antages at have været den væsentlige drivkraft bag udvidelsen af kontorpersonalets arbejdsområder - har imidlertid medført, bl.a. at oplæringen i behandlingen af retssager gennem virksomhed som protokolfører og ved udarbejdelsen af koncept til domme i sager, som fuldmægtigen har overværet, i praksis nærmest må anses for bortfaldet. Retsarbejdet påbegyndes således oftest uden den forudsatte uddannelse.

Det teoretiske supplement til uddannelsen har heller ikke fået det omfang og det indhold, som bet. 1951 forudsatte."

Hovedsynspunkterne og forslagene i 1987-betænkningen er følgende:

Uddannelsens hovedelementer skal i lighed med forslagene i bet. 1951 bestå af en uddannelse ved byretterne og en uddannelse ved landsretterne. Udvalget finder, at byretsuddannelsen bør systematiseres og etableres som en 4-årig grunduddannelse knyttet til de store kollegiale byretter og byretter med administrationsordning. Udvalget lægger vægt på, at grunduddannelsen herigennem bliver ensartet for alle fuldmægtige, at praksis og teori i videst muligt omfang integreres, og at ansvaret for uddannelsen på de enkelte uddannelsessteder kan samles hos én person, der skal sørge for, at den enkelte fuldmægtig følger uddannelsesplanen. Om landsretsuddannelsen anfører udvalget, at oprettelsen af et så stort antal stillinger som fuldmægtige ved landsretterne, at fuldmægtigene udelukkende kunne virke som "overtallige" dommere i uddannelsesøjemed, ville give mulighed for etablering af den mest tilfredsstillende ordning. Det konstateres, at en sådan ordning blev foreslået i betænkningen af 1951, men af bevillingsmæssige årsager ikke blev gennemført. Udvalget peger derfor på mindre vidtgående ændringer i den i Østre og Vestre landsret fulgte praksis. Udvalget foreslår, at der etableres ens ordninger i de to landsretter, og at landsretstjenesten altid skal indledes med en ca. 3 måneder lang introduktionsperiode, hvori fuldmægtigen alene medvirker som "overtallig" dommer uden stemmeret. Herefter skal fuldmægtigene være konstituerede som landsdommere i 12 måneder.

Under gennemgangen af planerne for grunduddannelsen ved byretterne beskriver udvalget bl.a., hvor længe fuldmægtigene skal være beskæftiget med de enkelte grene af uddannelsen: tinglysning, foged- og skifteret, samt retssagsbehandling m.v., således at det sikres, at uddannelsen uanset uddannelsessted bliver af samme indhold. Udvalget er i den forbindelse opmærksom på de spørgsmål, som en fast uddannelsesstruktur rejser for justitsministeriets personaleadministration og for udførelsen af det daglige retsarbejde på de enkelte uddannelsessteder og i domstolssystemet i almindelighed. Efter grunduddannelsens afslutning må fuldmægtigen således påregne forflyttelse dels for at frigøre uddannelsesstillingen, dels for at sikre besættelse af fuldmægtigstillinger i andre retskredse. Det anføres, at ulemperne ved en sådan forflyttelse er søgt begrænset ved en regional placering af uddannelsesstederne.

Vedrørende landsretsuddannelsen foreslås bl.a., at den skal omfatte en teoretisk undervisning, især i domsskrivning. Af hensyn til landsretternes behov for bistand fra fuldmægtige til behandling af kæremål og forfaldskonstitutioner peger udvalget på, at det må påregnes, at der efter konstitutionen som landsdommer kan blive tale om ca. 3 måneders "rådighedstjeneste".

Udvalget gennemgår behovet for efteruddannelse af dommere og den hidtidige dækning heraf. Det konkluderes, at det er nødvendigt for en tilfredsstillende løsning af domstolenes opgaver, at dommerne holder sig såvel fagligt a jour som rimeligt orienteret om udviklingen inden for relevante fagområder, og at denne opgave bl.a. på grund af samfundsudviklingen og den øgede informationsstrøm, er så omfattende, at der bør ydes bedst mulig hjælp hertil i form af tilbud om efteruddannelse. Udvalget peger på, at adgangen til de enkelte former for efteruddannelse først og fremmest beror på en vurdering af netop denne uddannelses relevans for deltagerne og mindre på deltagernes alder og stilling. Det betyder, at efteruddannelse ikke generelt bør forbeholdes dommere, men tillige bør komme ældre dommerfuldmægtige og retsassessorer til gode. Udvalget foreslår derfor, at en uddannelsesplan i vid udstrækning bliver fælles for dommere, fuldmægtige og retsassessorer.

Udvalget foreslår, at styringen af efteruddannelsesplanerne og det teoretiske element i dommerfuldmægtigenes uddannelse gøres fælles for grund- og efteruddannelsen, og at styringen varetages af et udvalg, hvor Justitsministeriet, Den Danske Dommerforening og Dommerfuldmægtigforeningen er ligeligt repræsenteret. Udvalget skal bistås af en person, der gennem sit daglige arbejde er fortrolig med retsvæsenets forhold, og som kan virke som undervisningskonsulent og administrator for uddannelserne.

Forslagene i 1987-betænkningen er i alt væsentligt blevet fulgt og danner grundlag for den uddannelse, der i dag sker af dommerfuldmægtige. Et udvalg under Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene, Uddannelsesudvalget for Domstolene, følger løbende behovet for justeringer i dommerfuldmægtiguddannelsen og i den teoretiske efteruddannelse af domstolsjurister. De af

udvalget fastsatte retningslinier for uddannelsen, kursusvirksomhed m.v. administreres i praksis af en uddannelseskonsulent, der gør tjeneste i Østre Landsrets sekretariat. Uddannelsesudvalget og uddannelseskonsulenten tilrettelægger og forestår også efteruddannelsen af dommere, jf. nedenfor i afsnit 5.4.7.

5.4.2. Grunduddannelsen for dommerfuldmægtige.

Dommerfuldmægtige gennemgår i de første fire år af deres ansættelsestid en grunduddannelse. Vejledende retningslinier for den praktiske uddannelse af dommerfuldmægtige er udsendt af Justitsministeriet til domstolene den 26. april 1988 (retningslinierne er optaget som bilag 2 til betænkningen). Det tilstræbes, at grunduddannelsen foregår ved et større embede, der er udpeget som uddannelsesembede.

Samtidig med uddannelsesfuldmægtigenes ansættelse udarbejdes der ved embedet en uddannelsesplan for den pågældende. I planen fastlægges såvel det tids- som indholdsmæssige forløb af den periode, hvor dommerfuldmægtigen skal være under grunduddannelse ved embedet.

Uddannelsesplanen skal følge de vejledende retningslinier. Uddannelsesplanen sendes til Justitsministeriet og til uddannelseskonsulenten, der løbende følger med i uddannelsesforløbet.

Grunduddannelsen tager navnlig sigte på en uddannelse inden for retsområderne tinglysning, fogedret og skifteret. De første ca. 2 år af grunduddannelsen omfatter uddannelse i tinglysning (fastsat til ca. 6 måneder) og i fogedret (ca. 1 1/2 år), mens dommerfuldmægtigen i den sidste halvdel af grunduddannelsen (ca. 2 år) uddannes i skifteret.

Sideløbende med uddannelsen inden for de nævnte tre retsområder foregår en gradvis oplæring i behandling af egentlige retssager. Oplæringen i retssagsbehandling omfatter navnlig retsledelse samt koncipering af domme og kendelser i både straffesager og civile sager. Oplæringen sker dels ved, at fuldmægtigen overværer retsmøder, dels ved at fuldmægtigen selv beklæder retten i henhold til konstitution, se nærmere i kapitel 7.7.2. om konstitution af dommere.

Oplysninger om det praktiske uddannelsesforløb ved embederne indberettes til uddannelseskonsulenten på skemaer for de enkelte uddannelsesfuldmægtige en gang årligt. Herved får uddannelseskonsulenten mulighed for at følge med i uddannelsesfuldmægtigenes praktiske uddannelsesforløb ved embederne.

Under grunduddannelsen afholdes teoretiske kurser svarende til det aktuelle uddannelsesniveau, som den enkelte fuldmægtig befinder sig på. Dommerfuldmægtige under grunduddannelse

gennemgår således i løbet af den ca. 4-årige uddannelsesperiode følgende kurser:

1. Introduktionskursus af 2 dages varighed.
2. Fogedretskursus af 4 dages varighed.
3. Skifteretskursus af 5 dages varighed.
4. Kursus i retsledelse samt behandlingen af civile og kriminelle sager af 4 dages varighed.
5. Kursus i regnskabsadministration og ledelse af 4 dages varighed.
6. Kursus i tinglysning af 1 dags varighed.
7. Supplerende kursus i fogedret af 1 dags varighed.

Oftest har dommerfuldmægtigene virket i nogle måneder i et embede, inden de deltager på et af de ovennævnte kurser. Det forudsættes derfor, at de har fået et vist praktisk kendskab til behandlingen af sagerne, og også har kendskab til de grundlæggende retsregler inden for et givet område. Kurserne fokuserer således mere på, hvorledes dommerfuldmægtigene bedst udfylder deres rolle inden for de forskellige arbejdsområder i forhold til brugerne og embedet end på en egentlig gennemgang af retsregler.

Af gennemgående emner på kurserne kan nævnes retsledelse i relation til de forskellige sagstyper, dommeradfærd i retten, sprogbrug, vidneafhøring/afhøringsteknik, protokollering, koncipering af domme og kendelser. Udover egentlige indlæg fra undervisere, er der rollespil, der videooptages og gennemgås, således at den enkelte deltager får et indtryk af, hvorledes han eller hun virker i retten, og hvordan en given adfærd kan forbedres. Endelig behandles emner som dommeretik og dommerens udadvendte virksomhed.

Der anvendes under grunduddannelsen undervisere inden for domstolene, anklagemyndigheden, advokatsamfundet, statsamterne og universiteterne.

Uddannelsesfuldmægtigene har herudover mulighed for at tilmelde sig de kurser, der afholdes for dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige, jf. nedenfor i afsnit 5.4.7.

Grunduddannelsen er blevet evalueret i 1992 - 1993 ved en spørgeskemaundersøgelse blandt alle jurister ved de embeder, hvor der på daværende tidspunkt var uddannelsesfuldmægtige. Uddannelsesudvalget for Domstolene har på baggrund heraf konkluderet, at der ikke er behov for en gennemgribende revision af retningslinierne for grunduddannelsen. Uddannelsesudvalget overvejer for tiden, om der skal ske en mindre ajourføring af retningslinierne.

Under den 4-årige grunduddannelse afgives der hvert år en udtalelse til Justitsministeriet og vedkommende landsretspræsident om fuldmægtigens egnethed til fortsat ansættelse ved dom-

stolene. Ved uddannelsens afslutning afgives en tilsvarende vurdering af fuldmægtigen. I udtalelsen skal bl.a. angives, hvem ved dommerembedet der har forestået tilrettelæggelsen af grunduddannelsen, hvem der har overværet fuldmægtigens retsmøder, og hvem der har gennemset fuldmægtigens skriftlige arbejder.

Udtalelsen, der afgives på et skema, omfatter en bedømmelse af følgende punkter:

"A. Hvorledes vurderes dommerfuldmægtigens indsats med hensyn til:

1. Faglige-juridiske kvalifikationer.

   a: Teoretiske kvalifikationer og evne til at holde sig fagligt ajour.
   b: Evne til hurtigt at udskille centrale juridiske problemer.
   c: Evne til at løse komplekse juridiske problemer.
   d: Evne til at finde pragmatiske, juridisk holdbare løsninger.

2. Dommerrollen (evne for retsledelse og forligsmægling).

   a:Hvordan fremtræder dommerfuldmægtigen i retten/fogedretten/skifteretten. Evne som mødeleder? Autoritet?
   b: Evne til at gennemskue og løse konflikter. Evne som beslutningstager.
   c: Evne for forligsmægling i retten.

3. Skriftlig og mundtlig formuleringsevne.

   a: Sprogligt niveau.
   b: Disponeringsevne.
   c: Klarhed.

4. Planlægning af eget og andres arbejde.

   a: Evne for planlægning og prioritering af eget arbejde.
   b: Arbejdsevne og -lyst (flid, grundighed og kapacitet).
   c: Overholdelse af aftalte tidspunkter/afleveringsfrister?
   d: Evne for planlægning af andres arbejde.

5. Samarbejdsevne.

   a: Almen samarbejdsevne med embedets øvrige ansatte
      - jurister
      - kontorfunktionærer
   b: Evne til at gennemskue og løse eventuelle samarbejdskon flikter.
   c: Interesse og evne for personaleledelse og administrative opgaver.

6. Publikumsbetjening.

   a: Samarbejde med embedets faste brugere (anklagemyndighed, advokater m.fl.)
   b: Forståelse for betydningen af embedets servicefunktioner.
   c: Betjening af publikum.

7. Andet.

   a: Forståelse for dommerfuldmægtigrollen, herunder tilpasningsevne og varetagelse af embedets integritet.

b: Personlighed, herunder humør, udstråling og fremtræden.

B. Skønnes dommerfuldmægtigen egnet til fortsat ansættelse ved domstolene?"

5.4.3. Den fortsatte uddannelse af dommerfuldmægtige.

Efter afslutningen af grunduddannelsen vil dommerfuldmægtigen sædvanligvis blive flyttet til et andet embede, og også senere i karrieren må dommerfuldmægtigen påregne at skulle rokere. Typisk vil en dommerfuldmægtig have gjort tjeneste ved 3-5 byretsembeder, før ansættelse som retsassessor finder sted, jf. nedenfor i afsnit 5.4.4.

Ved cirkulæreskrivelse af 22. juni 1995 til domstolene har Justitsministeriet som noget nyt fastlagt, at der også skal foretages skriftlige bedømmelser af fuldmægtige, der har afsluttet grunduddannelsen. For disse fuldmægtige skal der afgives en udtalelse til Justitsministeriet i forbindelse med, at dommerfuldmægtigen efter ca. 6 års ansættelse indkaldes til en udviklingssamtale i Justitsministeriet. En tilsvarende udtalelse skal sædvanligvis afgives, når dommerfuldmægtigens ansættelse ved et embede ophører. Hvis en ansættelse ved et embede har været ganske kortvarig, skal der dog ikke afgives en udtalelse. Når en dommerfuldmægtig har været ansat i 5 år eller mere ved samme embede, og der er forløbet 5 år fra embedets seneste udtalelse om dommerfuldmægtigen, skal embedet på ny afgive en udtalelse, uanset om ansættelsesforholdet ved embedet ikke ophører.

Udtalelserne afgives på et skema, der stort ser svarer til bedømmelsesskemaet for grunduddannelsen, jf. ovenfor i afsnit 5.4.2., blot ikke så detaljeret. Herudover skal bedømmelsen ikke afsluttes med en vurdering af fuldmægtigens fortsatte ansættelse ved domstolene, men med en "samlet vurdering af dommerfuldmægtigens kvalifikationer".

I forbindelse med stillingsskift er der mulighed for at blive indstationeret i Justitsministeriets departement eller i et af direktoraterne under Justitsministeriet, ligesom en dommerfuldmægtig kan få lejlighed til at gøre tjeneste som politifuldmægtig. Derudover er der mulighed for at søge orlov i op til 4 år med henblik på anden juridisk beskæftigelse, f.eks. ansættelse som advokat. Et ønske herom vil altid blive imødekommet. Der er ikke formaliserede aftaler om udveksling af dommerfuldmægtige med fuldmægtige ved politiet eller anklagemyndigheden eller i Justitsministeriets departement, idet de fuldmægtige, der har ønske om at gøre tjeneste ved en anden tjenestegren inden for Justitsministeriets ansættelsesområde, vil have mulighed for at blive overflyttet hertil i forbindelse med stillingsledighed, forudsat at vedkommende har de fornødne kvalifikationer. Der er ikke aftaler mellem Justitsministeriet og advokatvirksomheder om udveksling af jurister.

Uddannelsesforløbet for en dommerfuldmægtig afsluttes med tjeneste i en periode i en af landsretterne. For begge landsretter gælder, at landsretstjenesten kan forrettes i to forskellige former.

Den ene form for landsretstjeneste består i ca. 9 måneders konstitution som landsdommer, således at konstitutionen finder sted, uden at vedkommende tidligere har gjort tjeneste i landsretten. I hele konstitutionsperioden virker den pågældende som dommer og med samme stemmeret som de udnævnte landsdommere. Såvel af hensyn til uddannelsen som til den senere bedømmelse af den konstituerede dommers arbejde i landsretten tilstræbes det, at han/hun i en ubrudt periode gør tjeneste i mindst 2, oftere 3 forskellige afdelinger. Konstitution af dommerfuldmægtige og retsassessorer som landsdommere efter denne model sker normalt efter 8-11 års ansættelse.

Den anden form for landsretsuddannelse består i en indledende tjeneste som dommerfuldmægtig på ca. 18 måneder efterfulgt af en lidt kortere konstitutionsperiode på ca. 6 måneder. I den periode, vedkommende er fuldmægtig, er den pågældende navnlig beskæftiget med forberedelse af civile og kriminelle kæremål for afdelingerne. Fuldmægtigene udarbejder udkast til kendelser og eventuelt et notat med kommentarer og henvisninger til litteratur og praksis. Sagerne forelægges ofte mundtligt for afdelingerne og med deltagelse uden stemmeret i voteringerne. Endvidere varetager fuldmægtigene "forfaldskonstitutioner" som landsdommer i tilfælde af sygdom eller lignende. Ansættelse som dommerfuldmægtig i landsretten efter denne model sker normalt på et lidt tidligere tidspunkt end ansættelse i "9-måneders konstitutionerne".

Efter afslutning af konstitutionsperioden afgiver vedkommende landsretspræsident på grundlag af skriftlige udtalelser fra de afdelinger, hvor den konstituerede dommer har gjort tjeneste, en samlet udtalelse om den pågældende. Udtalelsen indeholder oplysninger om tidspunktet for konstitutionsperioden og oplysning om, i hvilke afdelinger den pågældende har gjort tjeneste. I udtalelserne fra afdelingerne belyses sådanne spørgsmål som den pågældendes forberedelse af sagerne og almene juridiske færdigheder og jugement, indsats under voteringerne og arbejdsevne, skriftlig formuleringsevne, samarbejdsevne samt personlig fremtræden. Konklusionen vil indeholde en vurdering af den pågældendes egnethed som dommer. Dette vil normalt blive udtrykt på den måde, at der efter den pågældendes forhold i konstitutionsperioden er (et sikkert) grundlag for at antage, at vedkommende må anses for meget velkvalificeret/velkvalificeret/kvalificeret/ikke sikkert kvalificeret/ikke kvalificeret til at beklæde en stilling som dommer. En negativ bedømmelse medfører ikke uden videre, at den pågældende ikke kan fortsætte med at være ansat ved domstolene.

Landsretspræsidenterne har til brug for udvalget udarbejdet en oversigt over de udtalelser, der

er afgivet af landsretterne i 1990-1995 om dommerfuldmægtiges og retsassessorers egnethed til udnævnelse til dommer.

Østre Landsret har i perioden afgivet 55 udtalelser om egnethed til udnævnelse til dommer, mens Vestre Landsret har afgivet 44 udtalelser. Landsretternes udtalelser er afgivet på baggrund af konstitutionsperioder på normalt 9 måneder eller - i tilfælde hvor den pågældende forud har været fuldmægtig i landsretten i normalt 18 måneder - 6 måneder.

Udtalelsernes konklusioner fordelte sig i perioden for Østre Landsrets vedkommende således, at 1 blev anset for meget velkvalificeret, 15 velkvalificeret, 31 kvalificeret, 8 ikke sikkert kvalificeret og ingen ikke kvalificeret til at blive dommer.

I Vestre Landsret fordelte bedømmelserne sig på den måde, at 14 blev anset for velkvalificeret, 22 kvalificeret, 5 ikke sikkert kvalificeret og 3 ikke kvalificeret til at blive dommer.

Landsretspræsidenterne har understreget, at der i den omhandlede periode næppe har været tale om nogen helt fast terminologi, og at den enkelte konklusion selvsagt skal ses i sammenhæng med hele udtalelsen således, at den skematiske oversigt alene kan tages som udtryk for en grovere inddeling af de afgivne udtalelser.

Landsretspræsidenterne har endvidere understreget, at det gælder for flere af de udtalelser, der er anført under betegnelsen "ikke sikkert kvalificeret", at disse er afgivet om yngre dommerfuldmægtige, der før konstitutionsperioden har gjort tjeneste som fuldmægtige i landsretterne uden den længere tids forudgående beskæftigelse ved domstolene, som er karakteristisk for de (dommerfuldmægtige eller) retsassessorer, der går direkte ind i en konstitutionsstilling. Vurderingen af sådanne yngre dommerfuldmægtiges egnethed til - i givet fald mange år senere - at kunne udnævnes til dommere kan naturligvis være behæftet med betydelig usikkerhed, og det er bl. a. denne usikkerhed, der er baggrunden for, at en række af de pågældenede ved konstitutionsperiodens afslutning må bedømmes som ikke sikkert kvalificeret. Den anførte usikkerhed i bedømmelsen viser sig imidlertid også derved, at nogle af de pågældende under deres fortsatte virke ved domstolene - eller evt. under en fornyet konstitutionsperiode i en landsret - godtgør, at de er kvalificeret til en dommerstilling.

5.4.4. Karrieren efter dommerfuldmægtiguddannelsens afslutning.

Efter afslutningen af landsretstjenesten anses dommerfuldmægtiguddannelsen for afsluttet. Fuldmægtigene fortsætter med at beklæde retten som konstituerede dommere bl.a. for at vedligeholde de opnåede kvalifikationer, jf. kapitel 7.7.2.1. og 7.7.2.3. De har endvidere mulighed

for at deltage i teoretiske efteruddannelseskurser, jf. nedenfor i afsnit 5.4.7.

Dommerfuldmægtige vil efter ca. 10 - 12 års ansættelse kunne søge en stilling som retsassessor normalt ved et byretsdommerembede. Retsassessorstillingerne er tjenestemandsstillinger, som lønningsmæssigt er placeret i lønramme 35 og 36. En retsassessor fungerer ofte som leder af skifteretten og som souschef ved embedet eller ved en af embedets afdelinger.

Næsten alle dommerfuldmægtige ansættes som retsassessorer. Pr. 1. april 1995 var der ved byretterne beskæftiget 7 dommerfuldmægtige med mere end 15 års erfaring. Baggrunden for, at disse 7 ikke er blevet retsassessorer, er fortrinsvis, at de pågældende gennem det meste af deres domstolsansættelse har været på nedsat arbejdstid, og at de typisk ikke har ønsket at rokere til andre embeder, men alene har gjort tjeneste ved 1 eller 2 embeder under hele deres ansættelse.

Retsassessorstillingerne, der er knyttet til de enkelte embeder, opslås ledige i Statstidende. Det sker kun sjældent, at der er ansøgere til stillingerne, som ikke er dommerfuldmægtige. Stillingerne besættes af Justitsministeriet efter indstilling fra den stedlige embedschef. Ved besættelse af stillingerne tillægges anciennitet en væsentlig betydning, men dette kriterium er dog ikke eneafgørende.

Den overvejende del af retsassessorerne søger efter 15 - 20 år ved domstolene en dommerstilling ved et byretsembede. Pr. 1. april 1995 havde 34 af landets 337 retsassessorer og dommerfuldmægtige mere end 20 års erfaring.

5.4.5. Bedømmelsen af dommerfuldmægtiges og retsassessorers kvalifikationer i forbindelse med ansøgninger om forfremmelse.

Når en tjenestemand, herunder en tjenestemandsansat retsassessor, søger om forfremmelse, følger det af tjenestemandslovens § 8, stk. 1, at tjenestemandens nærmeste overordnede chef skal afgive en skriftlig bedømmelse af tjenestemanden. Samme regel følges i praksis, når en overenskomstansat dommerfuldmægtig søger en stilling som tjenestemandsansat retsassessor.

Dommerembedets grundlag for at afgive en udtalelse i forbindelse med en ansøgning om forfremmelse er som altovervejende hovedregel alene embedets eget indtryk af den pågældende ansøger, idet det ikke er sædvanligt, at den, der skal afgive udtalelse, har kendskab til den pågældende ansøgers eksamensresultat eller til tidligere afgivne udtalelser.

Den intensitet, hvormed chefen for et dommerembede følger fuldmægtigens/retsassessorens ar-

bejde, varierer fra retskreds til retskreds. Dette kan være begrundet i embedets størrelse, arbejdspresset ved det enkelte embede, graden af specialisering i fuldmægtigens/retsassessorens arbejde m.v.

Ved nogle embeder overværer dommeren lejlighedsvis fuldmægtigens/retsassessorens retssager, gennemlæser udvalgte afgørelser og drøfter løbende både den ansattes og egne sager, men der er også embeder, hvor noget sådant ikke forekommer. Ved nogle embeder drøftes kæremål i fuldmægtigens/retsassessorens sager mellem den pågældende og embedets chef, inden der afgives udtalelse i anledning af kæremålet, og ved alle embeder vil embedets chef blive bekendt med udfaldet af de af fuldmægtigens/retsassessorens afgørelser, som appelleres til landsretten.

De arbejdsopgaver, som overlades til dommerfuldmægtige/retsassessorer, og som kan danne grundlag for ansættelsesstedets udtalelse, varierer også fra embede til embede. Ved store embeder vil der ofte være en høj grad af specialisering, således at ansøgeren hovedsageligt beskæftiger sig med f.eks. skifteret eller fogedret, mens de arbejdsopgaver, som varetages ved mindre embeder, er mere varierede. Ved alle embeder vil fuldmægtige og retsassessorer dog typisk i et vist omfang deltage i det egentlige retsarbejde, jf. kapitel 7.7.2. om konstitutioner til dommerfuldmægtige og retsassessorer.

Varetagelsen af de administrative opgaver er vidt forskelligt tilrettelagt ved de enkelte embeder. Ved mindre embeder vil det være sædvanligt, at retsassessoren deltager i den egentlige administration af embedet, mens dette ikke nødvendigvis er tilfældet ved større embeder, hvor en stor del af administrationen udføres af embedets chef med bistand af en ikke-juridisk uddannet kontorleder.

Der findes ikke centralt fastsatte regler for, i hvilken form en udtalelse i anledning af en dommerfuldmægtig/retsassessors ansøgning om forfremmelse skal foreligge. Udtalelserne vil dog typisk berøre de hovedpunkter, som er anført ovenfor i afsnit 5.4.2. om udtalelser under grunduddannelsen af dommerfuldmægtige. Udtalelserne er som oftest positivt formulerede.

5.4.6. Afgangen af dommerfuldmægtige og retsassessorer **til** anden beskæftigelse.

En optælling for årene 1993 og 1994 viser, at gennemsnitligt 5,5 dommerfuldmægtige under grunduddannelse har forladt domstolene årligt (svarende til ca. *6 % af* uddannelsesfuldmægtigene). Blandt dommerfuldmægtige, der har gennemført grunduddannelsen, har gennemsnitlig 8 forladt domstolene årligt (svarende til ca. 7 % af denne gruppe). Der er tale om dommerfuldmægtige, der har fået meddelt tjenestefrihed eller er meddelt afsked efter ansøgning, mens andre er overgået til tjeneste ved politiet eller anklagemyndigheden eller i Justitsministeriets

departement.

Justitsministeriet har oplyst, at der praktisk talt aldrig sker uansøgt afskedigelse af dommerfuldmægtige og retsassessorer. Ministeriet har i de seneste 4-5 år kun behandlet enkelte sager, hvor spørgsmålet om afskedigelse har været overvejet som følge af personlige problemer m.v. og manglende kvalifikationer. I en enkelt sag er der sket afskedigelse. Det sker derimod i visse tilfælde, at fuldmægtige, der har fået negative bedømmelser under grunduddannelsen, tager den fortsatte karriere ved domstolene op til revision og vælger at søge anden ansættelse. To af de dommerfuldmægtige, der har søgt deres afsked, har fået negative tilkendegivelser forud for deres ansøgning om afsked.

Det sker kun yderst sjældent, at udnævnte retsassessorer forlader domstolene. Derimod forekommer det, at retsassessorer har tjenestefri i en periode. I de sidste 5 år har i alt 5 retsassessorer haft tjenestefri, 2 til stillinger ved henholdsvis EF-domstolen og den til Domstolen knyttede ret, 1 som advokat og 2 af private grunde.

Det kan således konstateres, at karriereforløbet for jurister, der starter som dommerfuldmægtige, er præget af en betydelig stabilitet forstået på den måde, at kun få selv vælger at forlade karrieren og endnu færre udskilles som følge af negative kvalifikationsbedømmelser. Det gælder både i ansættelsesforløbet som dommerfuldmægtig og ved udnævnelsen til retsassessor.

5.4.7. Efteruddannelse for domstolsjurister.

Der afholdes løbende kurser for dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige. Kurserne tilrettelægges af uddannelseskonsulenten efter godkendelse i Uddannelsesudvalget for Domstolene.

Der udsendes halvårlige kursusprogrammer. Kursusemnerne er vekslende og fastlægges bl.a. ud fra det aktuelle behov og de ønsker, der fremkommer fra dommere m.fl. En del kurser vedrører fagrettede juridiske discipliner, herunder kurser i EU-ret og menneskerettigheder.

I 1994 og i 1995 har der været afholdt seminarer i civile sagers behandling og 2 i straffesagers behandling. Seminarerne afholdes også i 1996. Ved udvælgelsen af seminarernes emner bliver der dels taget hensyn til seminarernes overordnede formål - at bidrage til en effektivisering og modernisering af henholdsvis civil- og strafferetsplejen - dels til, at emnerne på tidspunktet for seminarernes afholdelse er aktuelle.

Hovedsynspunktet for seminarernes afvikling er, at der via korte indlæg skabes grundlag for

diskussion og erfaringsudveksling. Ved valget af indledere bliver der udover de faglige kvalifikationer lagt afgørende vægt på, at indlederne via deres forskellige baggrunde (dommere, anklagere, universitetslærere, psykologer, advokater og andre brugere af retsvæsenet) er i stand til at belyse behandlingen af henholdsvis civile sager og straffesager fra forskellige synsvinkler.

Af emner kan nævnes domstolenes sagsbehandling set fra et brugersynspunkt, sagsforberedelsen og ansvaret for tidsanvendelsen i civile sager, småsagsbehandling og forbrugernes retsstilling i processen, etik i retsplejen, kommunikation i retssalen og udlændinges møde med det danske retssystem.

Det har vist sig, at der blandt dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige er et stort behov for et forum til at diskutere aktuelle emner og problemer inden for retsplejen, hvorfor det må forventes, at kurser af denne karakter i fremtiden vil blive prioriteret højt.

Igennem de sidste 2 år har en række dommere og retsassessorer gennemgået lederkurser.

Kurset for dommerne har følgende moduler:

1) Lederrollen og ledelse af embedet - 5 dage.
   Formålet med kurset er at give deltagerne en øget erkendelse af lederrollen samt fokusere på den overordnede styring af et embede, herunder ressourcestyring og personaleadministration.

2) Personaleudvikling og kommunikation - 3 dage.
   Formålet er at give deltagerne større forståelse for vigtigheden af at udvikle personalet ved det enkelte embede.

3) Service og kvalitetsudvikling via forandringsledelse - 3 dage.
   Formålet er at give deltagerne større viden om, hvordan et embede kan udvikles, såvel service - som kvalitetsmæssigt.

4) Medietræning - 2 dage.
   Formålet er at give deltagerne indsigt i, hvordan man bedre kan håndtere interviewsituationer i radio og TV.

Foreløbigt har 9 præsidenter, 12 administrerende dommere og 24 dommere ved enedommerembeder gennemgået lederuddannelsen.

Kurset for retsassessorer har bl.a. til formål at give den enkelte et bedre beslutningsgrundlag for at afgøre, om en dommerstilling med administrative funktioner (enedommer, administrerende dommer) reelt er noget for vedkommende. Kurset har været et pilotprojekt.

Kurset har haft følgende indhold:

1) Samarbejde og gennemslagskraft - 5 dage.

2) Kommunikation og transaktionsanalyse - 4 dage.

3) Personlig udvikling og karriere - 3 dage.

30 retsassessorer og ældre dommerfuldmægtige og 11 juridiske sekretærer har gennemgået dette kursus.

I 1995 blev der afholdt 47 kurser over i alt 100 kursusdage. Hver jurist ved domstolene deltog i gennemsnit i 2 kurser. Deltagelsen i kurserne er frivillig, og det har ikke hidtil indgået i bedømmelsesgrundlaget i forbindelse med besættelse af retsassessor- og dommerstillinger, om den pågældende har fulgt bestemte kurser.

En del kurser (i 1995 13 af de 47 kurser) afholdes i fællesskab med bl.a. Advokatrådet, således at domstolsjuristerne får mulighed for at udveksle erfaringer med advokater. De kurser, som arrangeres i samarbejde med Advokatrådet, afholdes over en dag og lægges regionalt i landet. De fleste øvrige kurser afholdes som internatkurser.

5.5. Uddannelsen af jurister i Justitsministeriets departement.

I Justitsministeriets departement var der pr. 1. marts 1996 ca. 100 fastansatte jurister: foruden departementschefen, 5 afdelingschefer, 15 kontorchefer, 6 konsulenter og 78 fuldmægtige. En del fuldmægtige var udstationeret ved domstolene eller politiet m.v., konstitueret i højere stilling uden for ministeriets departement, meddelt tjenestefrihed til stillinger som advokat m.v. eller på barsel. Reelt var således 50 fuldmægtige tjenestgørende i departementet pr. 1. marts 1996. Hertil kommer 8 jurister, der var indstationeret i departementet fra fuldmægtigstillinger ved politiet, domstolene m.v.

Ansættelse som fuldmægtig i Justitsministeriets departement sker normalt med henblik på senere ansættelse som dommer eller ansættelse i en administrativ chefstilling. Uddannelsen er derfor tilrettelagt med henblik på at kvalificere fuldmægtigene til et sådant videre karriereforløb.

Det praktiske uddannelsesforløb for departementets fuldmægtige består - foruden hovedbeskæftigelsen i departementet - af en række sideløbende deltidstjenesteordninger og en periode fuldtids uden for departementet, i begge tilfælde typisk ved dommer- og politiembeder samt anklagemyndigheden.

5.5.1. Tjenesten i Justitsministeriets departement.

Fuldmægtigene rokerer med nogle års mellemrum mellem ministeriets enkelte kontorer og vil i deres fuldmægtigtid i departementet sædvanligvis gøre tjeneste i 4 kontorer.

I de første 2 Vi - 3 år i departementet gør fuldmægtigene typisk tjeneste i 2 kontorer, fortrinsvis kontorer med konkrete sagsbehandlingsopgaver. Efter udstationeringsperioden, der er på ca. 2 år, jf. nedenfor, vil fuldmægtigene gøre tjeneste i 2 eller eventuelt 3 kontorer typisk af længere varighed end før udstationeringen.

Departementets fuldmægtige vil i kraft af denne rokeringsordning komme til at beskæftige sig med forskelligartede sagsområder og sagstyper, som hører under Justitsministeriets ressort. Det drejer sig bl.a. om opgaver af administrativ karakter som personalebudget- og bevillingsmæssig administration samt om sagsbehandlingsopgaver inden for Justitsministeriets sagsområde, såsom almindelig formueret, person-, familie- og arveret, stats- og forvaltningsret, strafferet og retspleje samt EU-ret.

Alle fuldmægtige vil endvidere enten gennem rokering til Justitsministeriets lovafdeling eller i forbindelse med ressortkontorernes regelforberedende og regelfastsættende arbejde komme til at beskæftige sig med lovgivningsarbejde. Herudover tilstræbes det, at fuldmægtigene i en eller flere perioder arbejder som sekretær for et lovforberedende udvalg, herunder bl.a. Straffelovrådet og Retsplejerådet.

Som følge af et stadigt stigende internationalt samarbejde, navnlig på grund af Danmarks medlemskab af Den Europæiske Union, Europarådet og Det Nordiske Samarbejde, har de enkelte kontorer i departementet i dag tillige en del internationale opgaver. Forberedelsen af arbejdet og deltagelse i forskellige internationale arbejdsgrupper, råd og kommissioner varetages i vidt omfang af departementets fuldmægtige.

I almindelighed virker fuldmægtigene i de sidste år af fuldmægtigtiden som souschef i et kontor. Fuldmægtigene bliver herved inddraget i chefrelaterede arbejdsopgaver, såsom den daglige ledelse af kontoret, herunder fordeling af arbejdsopgaver m.v., og den direkte kontakt til bl.a. ministeren, departementschefen og pressen.

Ud over den praktiske uddannelse gennemgår fuldmægtigene en teoretisk efteruddannelse. Efteruddannelsen omfatter bl.a. interne kurser i sagsbehandling og forvaltningsret, kurser i lovteknik og administrative forskrifter og kurser i EU-ret. Herudover har fuldmægtigene adgang til at deltage i eksterne kurser, der har relevans for den pågældendes arbejdsopgaver.

5.5.2. Sideløbende tjenesteordninger og udstationering.

Sideløbende med hovedbeskæftigelsen i departementet gør fuldmægtigen under de første 2 ½ - 3 års ansættelse "formiddagstjeneste" ved mindst 2 forskellige embeder inden for domstolene, politiet eller anklagemyndigheden. Tjenesten udgør ca. 10 timer om ugen.

Alternativt kan fuldmægtigen få tilladelse til at have deltidsbeskæftigelse som advokatfuldmægtig eller som manuduktør på Københavns Universitet. For tiden er én fuldmægtig deltidsbeskæftiget som advokatfuldmægtig, og 12 fuldmægtige underviser på Københavns Universitet. Tilladelse til undervisning gives sædvanligvis først efter 1 - 2 års ansættelse.

Efter *2 ½* - 3 års ansættelse i departementet udstationeres fuldmægtigene i en periode på ca. 2 år typisk som dommerfuldmægtige. Det tilstræbes, at fuldmægtigene under udstationeringen stifter bekendtskab med alle de arbejdsopgaver, der er ved et dommerembede. Såfremt en fuldmægtig har et særligt ønske herom, vil det i stedet være muligt at gøre tjeneste som politifuldmægtig. Der kan også meddeles tjenestefrihed til anden juridisk beskæftigelse, f.eks. som advokat eller advokatfuldmægtig. I årene 1990 - 1993 har Justitsministeriet meddelt 6 fuldmægtige tjenestefrihed til ansættelse som advokat/advokatfuldmægtig. Af disse er 1 vendt tilbage til Justitsministeriet.

Også efter udstationeringen gør fuldmægtigene "formiddagstjeneste" i en periode på ca. 1 år.

Efter ca. 6 års ansættelse beskikkes fuldmægtigene som medhjælpere for en af statsadvokaterne. Dette indebærer, at fuldmægtigen møder i landsretten som anklager i ca. 25 straffesager om året, oftest i ankesager (herunder domsmandssager), men undertiden også i mindre nævningesager. Tjenesten strækker sig normalt over 2 år.

Når en fuldmægtig har opnået ca. 8 års anciennitet, får vedkommende konstitution til som dommer at behandle sager ved en byret. Konstitution meddeles til behandling af civile sager 25 retsdage om året. Normalt fungerer fuldmægtigen som dommer en formiddag om ugen.

5.5.3. Personalebedømmelse af fuldmægtige i Justitsministeriet.

Der gennemføres årlige medarbejdersamtaler mellem kontorcheferne og de enkelte fuldmægtige, hvor fuldmægtigenes kvalifikationer og arbejdssituation samt ønsker og forventninger til fremtidige arbejdsopgaver, rokeringer, efteruddannelse m.v. drøftes.

Forud for samtaler med fuldmægtige med indtil 6-7 års anciennitet afgiver chefen en skriftlig udtalelse om den pågældendes kvalifikationer m.v. Udtalelsen afgives på et til formålet udarbejdet skema, hvor fuldmægtigen ligeledes har adgang til at fremkomme med sine bemærkninger. For fuldmægtige med mere end 6-7 års anciennitet afgiver chefen udtalelse, såfremt fuldmægtigen anmoder herom.

Kontorchefen har til opgave at udtale sig om den enkelte fuldmægtigs egnethed til fortsat ansættelse i Justitsministeriets departement. Udtalelsen, der afgives på et skema, omfatter en bedømmelse af følgende punkter:

"1) Faglige (juridiske/administrative) kvalifikationer.
   a: Evne til hurtigt at finde frem til de relevante (juridiske/administrative) problemstillinger i en sag.
   b: Evne til at fremkomme med løsninger på komplekse (juridiske/administrative) problemstillinger.
2) Forhandlingsevne, forberedelse og deltagelse i møde m.m.
3) Skriftlig og mundtlig formuleringsevne.
   a: Evne til skriftligt at udtrykke sig systematisk, klart og præcist.
   b: Evne til mundtligt at udtrykke sig systematisk, klart og præcist.
4) Arbejdstilrettelæggelse m.m.
   a: Evne til på fornuftig vis at tilrettelægge eget arbejde, evne til prioritering samt evne til at klare pressede arbejdssituationer.
   b: Evne til at arbejde selvstændigt og effektivt, evne til selv at tage et initiativ.
   c: Arbejdsindsats, grundighed og kapacitet.
   d: Samarbejdsevne, herunder forståelse og respekt for andres arbejde samt evne til at identificere og løse konflikter. Almen samarbejdsevne med øvrige jurister, kontormedarbejdere og eksterne samarbejdspartnere.
   e: Evne for tilrettelæggelse af andres arbejde samt evne til personaleledelse.
5) Personlig fremtræden.
   a: Kontaktevne, udadvendthed m.m."

Hvis kontorchefens bedømmelse af medarbejderen giver anledning til det, indkaldes medarbej-

deren til en personlig samtale med afdelingschefen i departementets Administrationsafdeling.

Også i forbindelse med udstationeringer ved domstolene og politiet afgives en udtalelse om fuldmægtigens tjeneste under udstationeringsperioden.

5.5.4. Karrieren efter fuldmægtiguddannelsens afslutning.

En del fuldmægtige i Justitsministeriet ansættes i administrative chefstillinger, typisk efter 10-12 års ansættelse. En del søger traditionelt ansættelse som dommere i Københavns Byret. De pågældendes egnethed som dommere afprøves i en periode som konstitueret dommer i Københavns Byret, før der tages stilling til, om udnævnelse til dommer kan finde sted. Denne vurdering foretages af rettens præsident.

5.6. Uddannelsen af advokatfuldmægtige og advokater.

Pr. 1. januar 1996 var der i Danmark 3.852 advokater og 568 autoriserede fuldmægtige.

5.6.1. Uddannelse på advokatkontoret.

De formelle uddannelsesmæssige krav til opnåelse af advokatbeskikkelse på grundlag af autoriseret advokatfuldmagt er generelt udformet og bygger på tradition.

Kravet er, jf. rpl. § 119, stk. 2, nr. 4, jf. stk. 3: Deltagelse i mindst 3 år i almindelig advokatvirksomhed, herunder behandling af retssager som autoriseret fuldmægtig hos en advokat, der udøver advokatvirksomhed.

Værdien af denne praktiske uddannelse forudsætter, at fuldmægtigen i det væsentlige har været beskæftiget med sager, der er forekommende på et almindeligt advokatkontor og jævnligt har deltaget i behandlingen af retssager ved at give møde i retten. Fuldmægtigen skal således ikke blot have deltaget i forberedelsen af retssager, men den pågældende skal også have givet møde i retten.

For så vidt angår personer, der søger om beskikkelse på grundlag af autoriseret fuldmagt hos en advokat, der er ansat i en erhvervsvirksomhed, skal også principalens selvstændighed og økonomiske uafhængighed inddrages i den samlede vurdering, jf. betænkning nr. 871 fra 1979 vedrørende revision af retsplejelovens afsnit om advokater, side 53f.

Når principalens selvstændighed og økonomiske uafhængighed fremhæves, må det forstås som

en henvisning til, at fuldmægtigen hos den praktiserende advokat bliver fortrolig med klientkontosystemet og får erfaring i det for en advokat meget nødvendige forhold: at kunne vælge - og især fravælge - klienter og sager.

5.6.2. Advokatfuldmægtiguddannelsen.

Advokatsamfundet har siden midten af 70'erne afholdt advokatfuldmægtigkurser. Advokatfuldmægtigkurserne er et supplement til den praktiske uddannelse, der gives på advokatkontorerne. Det overordnede formål med advokatfuldmægtigkurserne er at give deltagerne en generel og bred indføring til advokatgerningen.

I dag gennemfører ca. 350 advokatfuldmægtige pr. halvår fuldmægtigkurserne.

5.6.3. Indholdet af advokatfuldmægtiguddannelsen.

Det er Advokatrådets kursusudvalg, der fastlægger indholdet og omfanget af advokatfuldmægtigkurserne. Den praktiske tilrettelæggelse af kurserne sker gennem Advokaternes Serviceselskab A/S, der er en virksomhed under Advokatsamfundet.

Advokatfuldmægtigkurserne strækker sig over 36 kursusdage fordelt på 4 semestre. Hvert semester består af 3 dele med 3 sammenhængende undervisningsdage.

Advokatfuldmægtigkurserne henvender sig til alle advokatfuldmægtige samt til jurister ansat i den offentlige sektor, i den private sektor eller i organisationer m.v. I praksis er det dog primært advokatfuldmægtige, der deltager på kurserne, men en del jurister fra pengeinstitutsektoren benytter også uddannelsen.

Advokatfuldmægtige starter i almindelighed på kurserne umiddelbart efter, at de har opnået ansættelse på et advokatkontor som advokatfuldmægtig.

Uddannelsen er under løbende revision, og således gav den nye studieordning fra universiteterne (1987-ordningen, se ovenfor i afsnit 5.2.) anledning til en del ændringer.

I sin nuværende udformning består fuldmægtiguddannelsen af et kursusforløb i 3 dele. Hver del er opdelt i 4 semestre af 3 dages varighed. 1. del omfatter emnerne "indledning til advokatgerningen", inkasso, ansættelsesret, familieret, erstatning uden for kontraktsforhold, skatteret, introduktion til behandlingen af en landsretssag, strafferetspleje, miljøret, og internationale kontraktsforhold. På 2. del behandles emnerne lejeret og andelsboliger, retssagbehandling, en-

kelte kontraktsforhold, entrepriseret, arve- og skifteret samt dødsbobehandling, EU-ret og likvidation, konkurs, gældssanering og akkord. 3. del anvendes på emnerne fast ejendom, tvangsauktion over fast ejendom, selskabsret og andre selskabsformer, interessentskaber og andre selskabsformer, regnskabslæsning og klientkonto, kontraktsindgåelse og misligholdelse, skatteret, markedsføringsret og immaterialret samt "advokaten anno 19..".

Efter endt kursusforløb udsteder Advokatrådets kursusudvalg et særligt kursusbevis til dokumentation for, at den pågældende har været tilmeldt samtlige dele på alle 4 semestre.

Advokatfuldmægtiguddannelsen er ikke obligatorisk. Over 70% af alle autoriserede fuldmægtige deltager imidlertid i advokatfuldmægtigkurserne.

Der er i retsplejelovens § 119, stk. 6, hjemmel til at gøre den teoretiske efteruddannelse obligatorisk. Dette har i mange år været et ønske fra advokatside. En arbejdsgruppe under Justitsministeriet har i april 1996 afgivet en rapport om obligatorisk efteruddannelse af advokatfuldmægtige. I rapporten foreslås det, at der etableres en obligatorisk efteruddannelse for advokatfuldmægtige med et omfang på 36 kursusdage fordelt over 4 semestre. Uddannelsen bør være praktisk betonet og vedrøre juridiske discipliner af central betydning for praktiserende advokater. Et flertal af arbejdsgruppens medlemmer foreslår endvidere, at uddannelsen afsluttes med en eksamen.

Advokatfuldmægtigkurserne er generelt tilrettelagt således, at de har til formål at give deltagerne en praktisk indgangsvinkel til de enkelte emner. Formålet er således ikke - på den korte tid der er afsat til de enkelte emner - at styrke advokatfuldmægtigenes teoretiske viden, men derimod at give dem en praktisk indgangsvinkel til de enkelte sagsområder.

Det er principalerne, der betaler for advokatfuldmægtigenes deltagelse i fuldmægtigkurserne.

I tilknytning til advokatfuldmægtigkurserne tilbydes der særlige procedureøvelser i henholdsvis København og Viborg. Disse procedureøvelser har til formål at styrke fuldmægtigens færdigheder inden for emnerne procesforberedelse, procedure og vidneafhøring.

Der afholdes ingen eksamen eller lignende prøver på de frivillige advokatfuldmægtigkurser.

5.6.4. Behandlingen af ansøgninger om advokatbeskikkelse.

Ansøgninger om advokatbeskikkelse indsendes til Justitsministeriet, der hører Advokatrådet over ansøgningen.

Advokatrådet hører for så vidt angår ansøgninger fra provinsen (2. - 11. advokatkreds) den lokale kredsformand, som anmodes om at bekræfte, at ansøgeren, i overensstemmelse med foreliggende principalerklæringer, rent faktisk har været beskæftiget som autoriseret advokatfuldmægtig - på fuld tid. Har der været tale om deltidsbeskæftigelse, oplyses dette sædvanligvis i ansøgningen, men ellers vil kredsformanden i de fleste tilfælde kunne oplyse herom.

For så vidt angår ansøgninger fra 1. kredsbestyrelses område foretages ingen høring af kredsbestyrelsen. (Praktisk begrundet i antallet af advokater i 1. kreds, ca. 1.800).

Advokatrådets muligheder for undladelse af at anbefale et andragende er begrænset til tilfælde, hvor rådet efter de foreliggende oplysninger må have den opfattelse, at der alene har foreligget en pro-forma fuldmagt. Rådet har ingen muligheder for at vurdere kvaliteten af de enkelte fuldmagtsforhold, men må henholde sig til den af principalen afgivne erklæring.

5.6.5. Reglerne om advokaters møderet for domstolene.

Advokater er med enkelte undtagelser eneberettigede til at føre retssager for andre, jf. retsplejelovens § 131. Alle advokater har møderet for byret og for Sø- og Handelsretten i sager, der i medfør af retsplejelovens kapitel 21 om retternes saglige kompetence behandles ved byret, mens møderet for landsret og i alle sager for Sø- og Handelsretten kræver, at advokaten består en prøve i procedure, § 132 og § 133. Prøven, der aflægges for en af landsretterne eller Sø- og Handelsretten, består i, at advokaten på tilfredsstillende måde skal udføre normalt to retssager, der afsluttes med mundtlig domsforhandling. En sag kan kun danne grundlag for prøven, såfremt vedkommende ret finder den egnet hertil. Advokater, der har haft møderet for landsret i 5 år, og som af landsretten erklæres øvet i procedure, har møderet for Højesteret, jf. § 134.

5.6.6. Efteruddannelse af advokater.

Advokatsamfundet udbyder gennem Advokaternes Serviceselskab A/S en række efteruddannelsestilbud til advokater. Det er ikke obligatorisk for advokater at deltage i disse kurser, men de fleste advokater benytter sig af disse efteruddannelsestilbud.

Over 4.000 kursister deltager hvert år på Advokatsamfundets efteruddannelseskurser.

Der udbydes efteruddannelseskurser stort set inden for alle fagområder, og kurserne udbydes traditionelt som ½-dags, 1-dags og 2-dages kurser. Kurserne planlægges ligesom fuldmægtigkurserne af Advokatrådets kursusudvalg. Der udbydes ca. 50 - 60 kurser hvert halvår, og annonceringen sker gennem et særligt kursusprogram, der sendes til samtlige advokater og andre

interesserede.

Advokatsamfundets efteruddannelse er åbne kurser og i modsætning til advokatfuldmægtigkurserne er det ikke en betingelse for deltagelse, at man er jurist.

5.7. Uddannelsen af jurister ved politiet og anklagemyndigheden.

Arbejdet som nyansat politifuldmægtig består for en væsentlig del af juridisk vurdering og behandling af straffesager, som er - eller er ved at blive - efterforsket af ordens- eller kriminalpolitiet. Fuldmægtigen skal vurdere, om sagen er tilstrækkeligt oplyst eller om yderligere efterforskningsskridt er nødvendige. Fuldmægtigen udarbejder anklageskrifter og korresponderer med statsadvokaten og andre myndigheder.

Politifuldmægtigen møder også i retten. I starten vil der typisk være tale om, at fuldmægtigen giver møde som anklager i mindre sager, men forholdsvis hurtigt vil sagerne komme til at omfatte domsmandssager og mere vanskeligt tilgængelige overtrædelser af særlovgivningen, f.eks. miljø-, skatte- og momssager. Herved opnår den nyansatte politifuldmægtig rutine i at forelægge straffesager, afhøre vidner samt at procedere. Ved ansættelse uden for Københavnsområdet vil fuldmægtigen endvidere almindeligvis blive tilknyttet en weekendvagtordning med henblik på at give møde ved grundlovsforhør.

Efter ca. 3 års ansættelse følger en turnustjeneste, typisk hos en statsadvokat, hvor fuldmægtigen møder som anklager i landsretten. Turnustjeneste kan også finde sted hos rigspolitichefen, rigsadvokaten eller i andre af Justitsministeriets institutioner. Under turnustjeneste hos Rigspolitichefen eller rigsadvokaten beskikkes fuldmægtigen som medhjælper for en statsadvokat og møder i landsretten. Efter turnustjenesten, som normalt varer 2 år, bliver fuldmægtigen igen stationeret i en politikreds. I denne del af uddannelsesforløbet vil fuldmægtigen normalt tillige blive inddraget i løsningen af de mere administrative (ledelsesmæssige) arbejdsopgaver i politikredsen.

Sideløbende med den praktiske uddannelse på tjenestestedet afholdes teoretiske efteruddannelseskurser, hvis indhold er afpasset efter det uddannelsesniveau, som politifuldmægtigen aktuelt befinder sig på. Den teoretiske grunduddannelse, som er obligatorisk, består af 6 kursusmoduler af hver én uges varighed. Grunduddannelsen planlægges gennemført i løbet af de første 3 ansættelsesår med ca. 2 kursusmoduler pr. år.

Ud over de obligatoriske efteruddannelseskurser tilbydes fuldmægtigen deltagelse i politiets specialkurser.

Justitsministeriet har etableret en egentlig lederuddannelse - Justitsministeriets Overordnede lederuddannelse - for erfarne jurister i politiet og anklagemyndigheden. Kurset har til formål at give en indføring i ledelsesmæssige problemstillinger med henblik på, at deltagerne skal kunne varetage overordnede ledelsesfunktioner i en politikreds eller i anklagemyndigheden. Politifuldmægtigene kan deltage i en række kursusmoduler, der indgår i lederuddannelsen.

Justitsministeriet har fastsat nærmere retningslinier for bedømmelsen af den enkelte politifuldmægtigs faglige kvalifikationer og egnethed til fortsat ansættelse inden for politiet. Der afgives således årlige udtalelser de første 5 ansættelsesår, i forbindelse med tjenestestedsændringer og efter endt turnustjeneste i statsadvokatur m.v.

Alle fuldmægtige vil efter ca. 5 års ansættelse og på ny efter i alt ca. 10 års ansættelse blive indkaldt til udviklingssamtaler i Justitsministeriets departement.

Efter ca. 10 års ansættelse vil uddannelsen normalt være afsluttet, hvorefter fuldmægtigen kan begynde at søge stilling som politiassessor i politi- eller anklagemyndighed. Efter nogle år som politiassessor vil der være mulighed for at søge stilling som vicepolitimester eller vicestatsadvokat, og efter yderligere nogle års ansættelse vil der være mulighed for at søge stilling som politimester eller statsadvokat.

5.8. Dommerkorpsets sammensætning.

5.8.1. Retsplejelovens betingelser for udnævnelse til dommer.

Efter retsplejelovens § 43, stk. 1, kræves til beskikkelse som højesteretsdommer i reglen, at den pågældende i 3 år har været landsdommer, præsident for Københavns Byret, præsident for retten i Århus, Odense, Ålborg eller Roskilde, præsident eller vicepræsident i Sø- og Handelsretten, rigsadvokat, advokat med møderet for Højesteret, departementschef eller universitetslærer i lovkyndighed. Før nogen kan beskikkes til højesteretsdommer, skal han først have godtgjort sin dygtighed til at have sæde i retten ved som prøve at votere først i mindst 4 sager, af hvilke mindst den ene skal være borgerlig, jf. § 43, stk. 2.

Til landsdommer kan i reglen kun beskikkes en person, der enten opfylder betingelserne for udnævnelse til højesteretsdommer eller i 3 år har været byretsdommer, politimester, statsadvokat, advokat med møderet for landsret eller ansat i centraladministrationen som fuldmægtig eller i højere stilling, jf. § 43, stk. 3.

Der er ikke herudover i retsplejeloven fastsat krav til dommeres uddannelse eller forudgående

virksomhed. Der er således ikke for byrets- og landsdommernes vedkommende et lovmæssigt krav om aflæggelse af en prøve som betingelse for udnævnelse til dommer, men i praksis udnævnes ingen til byrets- eller landsdommer uden at have været afprøvet i en af landsretterne eller Københavns Byret som konstitueret dommer, jf. ovenfor i afsnittene 5.4.3. og 5.5.4. om uddannelsen af dommerfuldmægtige og embedsmænd fra Justitsministeriet.

I betænkningen vedrørende dommeres uddannelse fra 1951 er der side 10 - 13 en beskrivelse af de krav til kundskaber og forudgående virksomhed, som gennem tiden har været stillet i Danmark. Beskrivelsen går tilbage til 1736, hvor der indførtes eksamenskrav som betingelse for dommerudnævnelse.

Retsplejelovens regler peger i deres indhold på, at der må stilles stigende krav til forudgående beskæftigelse, jo højere man kommer op i retssystemet. Ser man på sammensætningen af det nuværende dommerkollegium i landsretterne og Højesteret, kan det konstateres, at hovedparten af dommerne har opfyldt lovens formelle krav på udnævnelsestidspunktet. Både i Højesteret og i landsretterne findes der dog eksempler på, at muligheden for at gøre undtagelse fra hovedreglen har været benyttet.

Ud over at markere, at kravene til de faglige kvalifikationer, herunder forudgående erhvervsmæssig erfaring, er høje ved udnævnelse til dommer i landsret og Højesteret, har reglerne i retsplejelovens 43 næppe nogen selvstændig betydning for rekrutteringsmønsteret til domstolene.

5.8.2. Hvor kommer dommerne fra?

Domstolsudvalget har ultimo 1993 gennemført en spørgeskemaundersøgelse for at få et billede af det rekrutteringsmønster, som præger det nuværende dommerkorps, og for at få et billede af, hvilken forudgående uddannelse de nuværende dommere havde ved udnævnelsen. I spørgeskemaet, der har været udsendt til alle landets ca. 290 dommere, er der anmodet om oplysninger om beskæftigelse efter juridisk embedseksamen og inden udnævnelsen til dommer samt om tidspunktet for første dommerudnævnelse og samtlige stillingsskift derefter. Udvalget har modtaget 274 besvarelser, hvilket giver en besvarelsesprocent på 94.

På baggrund af undersøgelsen har udvalget udarbejdet diagrammer, der viser den professionelle baggrund for dommerne i Københavns Byret, dommerne i byretterne uden for København, landsdommerne i henholdsvis Østre og Vestre Landsret og højesteretsdommerne. Der henvises til bilag 15.

Af diagrammerne og de oplysninger, der i øvrigt foreligger for udvalget, fremgår, at langt den overvejende del af dommerne har deres væsentligste forudgående uddannelse enten ved domstolene som dommerfuldmægtige eller som embedsmænd i Justitsministeriets departement. Hovedparten af **byretsdommerne bortset fra dommerne i Københavns Byret** er uddannet som dommerfuldmægtige. **I Københavns Byret** har 2/3 af dommerne en forudgående karriere i Justitsministeriets departement, mens de fleste af de øvrige dommere i Københavns Byret har været dommerfuldmægtige.

Udvalget har derudover indhentet oplysninger om landsdommernes og højesteretsdommernes uddannelsesmæssige baggrund pr. 1. april 1996.

I Østre Landsret var der pr. 1. april 1996 udnævnt 50 dommere. Heraf havde 40 forud for udnævnelsen som landsdommer været dommere i Københavns Byret, medens 7 landsdommere kom fra stillinger i Justitsministeriet, 2 havde virket som advokater og 1 som byretsdommer uden for København. Af de landsdommere, som forud for udnævnelsen havde været dommere i Københavns Byret, har 28 en forudgående karriere i Justitsministeriet, medens hovedparten af de øvrige har en forudgående karriere som dommerfuldmægtige.

I Vestre Landsret er der næsten ligevægt mellem de dommere, der har fået deres uddannelse i Justitsministeriets departement, og de dommere, der er uddannet som dommerfuldmægtige. Pr. 1. april 1996 havde landsrettens 32 dommere følgende forudgående hovedansættelsessteder:

Justitsministeriet	8
Justitsministeriet - dommer i Københavns Byret	5
Justitsministeriet - vicepolitimester	1
Dommerfuldmægtig (retsassessor)	5
Dommerfuldmægtig - dommer uden for København	5
Dommerfuldmægtig - justitssekretær (Vestre Landsret)	4
Advokat - dommerfuldmægtig - statsadvokatfuldmægtig	1
Advokat	1
Universitet	1
Universitet - advokat	1
	32

Pr. 1. april 1996 bestod **Højesteret** af 17 dommere, hvoraf 12 ved deres udnævnelse var landsdommere. Forud for deres udnævnelse til landsdommer havde 10 været ansat i Justitsministeriet. Herfra var 4 gået til Københavns Byret og derfra til en af landsretterne, 4 var gået direkte til landsretten fra en chefstilling i ministeriet, medens 2 havde været henholdsvis for-

mand for Forbrugerklagenævnet og afdelingschef hos Folketingets Ombudsmand. 2 af landsdommerne kom til landsretterne efter en forudgående universitetskarriere. En af de to havde forinden kortvarigt været i Justitsministeriet. 5 højesteretsdommere var forud for deres udnævnelse henholdsvis afdelingschef i Justitsministeriet, departmentschef i Forsvarsministeriet, professor, advokat og rigsadvokat. Departementschefen havde tidligere gjort tjeneste i Justitsministeriet, som statsadvokat og som landsdommer. Rigsadvokaten havde forinden været ansat som afdelingschef i Justitsministeriet.

Sammensætningen af dommerkorpset har været undersøgt og beskrevet med jævne mellemrum:

Uddannelsesbetænkningen fra 1951 indeholder side 101 - 105 oversigter over rekrutteringen i perioden 1920-49. I Retsplejeloven gennem 50 år (1969) side 306-308 har landsdommer M. Johs. Mikkelsen i en afhandling, "Dommeres og dommerfuldmægtiges problemer", ajourført oplysningerne indtil 1968. Rekrutteringen til Østre Landsret, Sø- og Handelsretten og de fleste byretter i Østre Landsrets kreds er nærmere beskrevet i "Dommere og domstole på Sjælland, Jylland-Falster og Bornholm 1919-1969" (Landsarkivet for Sjælland m.m.). Sammensætningen af Vestre Landsrets dommerkollegium er beskrevet i "Vestre Landsret 1919-1994" (Vestre Landsret 1994) af fhv. landsretspræsident, dr. jur. E. A. Abitz (side 38-39) og fhv. landsretspræsident Ole Agersnap (side 55). Højesterets rekruttering er beskrevet i "Højesteret 1661-1961" første bind side 349-350 af professor, dr. jur. Bent Christensen og andet bind side 203-230 af justitssekretær Tage Holmboe m.fl. Henrik Zahle har i Kritisk Proces, 1. hæfte, 1975 (Det Retsvidenskabelige Institut, København) side 27-36 analyseret rekrutteringen af dommere.

Af de foretagne undersøgelser kan man udlede, at der - med de nedenfor anførte modifikationer - har været en høj grad af stabilitet i rekrutteringsmønsteret i perioden fra 1920 og indtil nu.

I Københavns Byret er der sket den ændring, at tilgangen fra anklagemyndigheden og politiet igennem årene er blevet reduceret og erstattet med dommerfuldmægtige.

I Vestre Landsret har der i perioden siden 1920 været væsentlige udsving i sammensætningen af dommergruppen. Taget under ét er dommerne rekrutteret blandt jurister med meget forskellig professionel baggrund.

For Højesterets vedkommende har sammensætningen af dommerkollegiet gennem tiden været meget homogen. Rekrutteringen er indtil for nylig helt overvejende sket fra landsretterne. I de

senere år er der imidlertid tilstræbt rekruttering på et noget bredere grundlag.

En nærmere gennemgang af dommernes uddannelsesmæssige baggrund viser, at en meget stor andel af dommerne har haft mere end to hovedstillinger forud for den første udnævnelse til dommer. En del af forklaringen herpå er, at fuldmægtige i Justitsministeriets departement har været udstationeret som fuldmægtig ved domstolene og anklagemyndigheden, og at nogle dommerfuldmægtige har gjort tjeneste i Justitsministeriets departement. Domstolsudvalgets undersøgelse viser imidlertid samtidig, at mange dommere enten i kraft af nogle års beskæftigelse uden for domstolene eller Justitsministeriet eller i kraft af bibeskæftigelse har en ganske bred erhvervsmæssig erfaring. Der henvises til bilag 15.

Ved udnævnelsen til byretsdommer er der gennemgående tale om, at de jurister, som er rekrutteret fra Justitsministeriets departement, og som typisk udnævnes til dommere i Københavns Byret, ved første udnævnelse er nogle år yngre end de dommere, som er rekrutteret fra kredsen af dommerfuldmægtige og retsassessorer. Sammenholdes dette med tal i 1951-betænkningen viser det sig, at også dette rekrutteringsmønster har været stabilt siden 1920.

Om kønsfordelingen blandt dommere viser udvalgets undersøgelse, at ca. 1/4 af byretsdommerne og ca. 1/5 af landsdommerne er kvinder (opgjort pr. november 1993). Af Højesterets nuværende 17 dommere er 2 kvinder. Denne fordeling må forventes at ændre sig støt over de kommende år, idet andelen af kvindelige jurister ved domstolene er stor. Pr. 1. april 1995 var eksempelvis godt 1/2 af retsassessorerne og knap 2/3 af dommerfuldmægtigene kvinder.

5.8.3. Debatten om dommerrekruttering.

På det 24. nordiske juristmøde i Stockholm i 1966 forhandledes emnet: Principperne for dommernes uddannelse og udnævnelse. Højesteretsdommer Mogens Hvidt, der senere udnævntes til højesteretspræsident, anførte bl.a. (forhandlingerne side 80):

"Det er, som fremhævet af begge indledere, af største vigtighed, at den, der udnævnes til dommer, kender samfundet og de mennesker, blandt hvilke han får sit virke.... Sine medmennesker og deres levevilkår lærer man at kende ved at leve og arbejde blandt dem med den strid og møje, de opmuntringer og skuffelser, de sejre og nederlag, som arbejdet giver, og netop dommerfuldmægtigene har ikke mindst ved de mindre embeder en meget nær kontakt med retskredsens beboere. Men i denne forbindelse skal jeg fremhæve, at den største svaghed ved den danske ordning er den, at båsesystemet praktiseres altfor strengt.... jo mere alsidig en uddannelse er, jo bedre. Fremfor alt må det i Danmark være en opgave at knytte en nærmere forbindelse til advokaterne. Ikke blot således at dygtige advokater får adgang til dommerstillinger. Dette har ofte været drøftet i Danmark uden endnu at have ført til noget resultat, hvad der hovedsaglig skyldes, at egnede advokater - og her må jeg ....fremhæve, at der nok må stilles ret store krav til egnetheden - endnu ikke har vist tilstrækkelig interesse for at søge dommerstillinger. Men ligeså vigtigt er det, at en vis tids virke som advokatfuldmægtig og advokat med de fordele netop i relation til den menneskelige og samfundsmæssige side af dom-

mergerningen, som dette virke kan give, kan indgå i forberedelsen til dommergerningen på linie med tjeneste som dommerfuldmægtig eller i administrationen."

I afhandlingen "Dommeres og dommerfuldmægtiges problemer" i "Retsplejeloven gennem 50 år", 1969, anfører landsdommer M. Johs. Mikkelsen blandt andet om dommerrekrutteringen (side 308):

"Det kan herefter fastslås, at dommerstanden nu i aldeles overvejende grad rekrutteres fra 2 kilder: dommerfuldmægtigene og justitsministeriet, og at tilgangen fra andre tjenestegrene - herunder anklagemyndigheden - er af stadig aftagende omfang. Dette forhold vil sikkert blive opretholdt. De to dominerende grupper består for en væsentlig del af personer, der har valgt disse stillinger for at kunne blive dommere, og som efter deres evner og anlæg er velegnede dertil, og det er derfor naturligt, at de kommer i fortrinsvis betragtning til de ledige dommerstillinger. For dommerstanden som helhed er det dog et spørgsmål, om en så stærkt afgrænset rekruttering er ønskelig, idet der også fra andre tjenestegrene kan hentes erfaringer og synspunkter af værdi for retslivets udvikling. Dette viser sig ganske særlig i de kollegiale retter, hvor en brydning mellem forskellige synspunkter manifesterer sig direkte i det daglige arbejde."

I 1991-1992 opstod der en intens debat om domstolenes forhold, herunder om dommerrekrutteringen. Professor Henrik Zahle skrev bl.a. følgende i en kronik i Politiken den 12. februar 1991:

"Domstolene skal efter grundloven være uafhængige. Men uafhængigheden rækker ikke til udnævnelsen af dommere og dommerfuldmægtige. De udnævnes af Justitsministeriet. Rekruttering til dommerembeder foregår ad to veje. De fleste dommere i byretterne, dvs. den første instans, hentes blandt dommerfuldmægtige eller retsassessorer, dvs. jurister, som i almindelighed har arbejdet ved domstolene siden deres kandidateksamen. Men dommere rekrutteres endvidere fra Justitsministeriet, og i de to landsretter dominerer dommere fra Justitsministeriet, mere i Østre Landsret end i Vestre Landsret. I Højesteret er personalet næsten undtagelsesfrit hentet blandt dommere, der har begyndt deres juridiske karriere i Justitsministeriet - dette er for tiden tilfældet for 15 ud af 16 højesteretsdommere.

At Justitsministeriet på denne måde dominerer rekrutteringen til de højere niveauer i domstolsorganisationen er egnet til at påvirke den måde, hvorpå domstolene fungerer. Den organisationskultur, som præger ministeriet, må forventes til en vis grad at slå igennem også i det senere virke ved domstolene. 0g den organisationskultur, som synes at karakterisere Justitsministeriet i højere grad end andre ministerier, er præget af fleksibilitet og loyalitet.

Domstolene er beføjet til at kontrollere, om love er i overensstemmelse med grundloven. Den private, som mener, at en lov eller en beslutning truffet i medfør af en lov er i strid med grundloven, kan indbringe spørgsmålet for domstolene, og domstolene tager da stilling til, om loven er grundlovsmæssig. Men historisk er forholdet her det, at domstolene har været meget tilbageholdende med at karakterisere en lov som grundlovsstridig. Faktisk har Højesteret hidtil ikke underkendt en lov som grundlovsstridig (med undtagelse af dommen om de islandske håndskrifter, hvor Højesteret på et underordnet spørgsmål kritiserede overførelse af kapital til Island). Større bevægelighed har man vist ved anvendelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention .

En bredere ramme for rekruttering af dommere til domstolene i almindelighed og til Højesteret i særdeleshed er ønskelig. Det er uheldigt at lade et ansættelses- og avancementssystem opbygge som et i hovedsagen lukket anciennitetsbestemt oprykningssystem, hvor udelukkelsen eller forbigåelsen er undtagelsen og det negative. Jurister, der har virket som advokater, i andre mi-

nisterier end Justitsministeriet, eller uden for statsadministrationen, bør kunne komme i betragtning. Betydningen af en sådan bredere rekruttering er forstået i Vestre Landsret, der tydeligt markerer sig med en mere alsidig sammensætning af dommerkollegiet, end man finder i Østre Landsret og Højesteret."

Professor, dr. jur. Preben Stuer Lauridsen og lektor Lars Adam Rehof har i et notat af 18. april 1992 om modernisering af retsvæsenet, som er sendt til Folketingets Retsudvalg, fremsat forskellige forslag bl.a. med henblik på sikring af domstolenes selvforvaltning. Forfatterne anfører bl. a.:

"Justitsministeriets departement besætter alle væsentlige stillinger i justitsvæsenet, ganske uanset om der er tale om den udøvende eller den dømmende magt. De mulige skadevirkninger af denne faktiske sammenblanding af to af de øverste statsmagter er åbenbar, ikke mindst for de borgere, som ønsker, at domstolene skal udføre den bedst mulige kontrol med statslige og kommunale dispositioner og optræde som borgernes beskyttelse mod magtmisbrug. Befolkningens tillid til justitsvæsenet er i sig selv en beskyttelsesværdig interesse, som retsordenen bør hæge om men som magtsammenblandingen angriber. Ikke blot bør domstolene være formelt og reelt uafhængige i henseende til uddannelse, rekruttering og virke, men de bør også klart fremtræde som uafhængige i borgernes øjne."

Forfatterne foreslår videre:

"Det bør opstilles som en lovmæssig betingelse, at ingen kan udnævnes til dommer uden at pågældende har virket som advokat eller i anden af Justitsministeriet og anklagemyndigheden uafhængig hovedstilling i mindst 5 år. Endvidere bør oprettes et **Dommeransættelsesnævn** med bred repræsentation, som på baggrund af sædvanlige ansøgninger efter åbne opslag i relevante fagtidsskrifter m.v. tager stilling til besættelse af ledige dommerstillinger. Herved skabes en effektiv barriere for den direkte og næsten mekaniske eksport af personer, der udelukkende er skolet i en justitsdepartemental praksis, tankegang og tradition, til domstolene. De forventelige gavnlige virkninger for domstolenes betjening af befolkningen er åbenbare."

Forfatternes kritik, der tidligere havde været fremsat i en kronik i Politiken den 9. marts 1992, blev besvaret af højesteretspræsident Niels Pontoppidan i en artikel i Politiken den 5. april 1992:

"Det hævdes, at den omstændighed, at en betydelig del af landets dommere, herunder en betydelig del af dommerne i Højesteret - som det ubestrideligt er tilfældet - i en kortere eller længere periode har gjort tjeneste i Justitsministeriet, er udtryk for en sammenblanding af den udøvende og den dømmende magt. Der redegøres ikke nærmere for, hvori denne sammenblanding består, men det anføres, at Justitsministeriet direkte eller indirekte styrer eller påvirker de fleste dommerudnævnelser her i landet. Dommere, der kommer fra Justitsministeriet, er - med enkelte undtagelser - ifølge forfatterne præget af den særlige embedstradition og opdragelse, som kendetegner dette ministerium. Denne embedstradition indebærer, at de pågældende ikke er oplært til at se og varetage mere principielle retssikkerhedsmæssige hensyn eller at se en sag fra en anden side end ministeriets. Jeg forstår tankegangen derhen, at den udøvende magt repræsenteret ved Justitsministeriet indirekte har en sådan indflydelse på domstolene, at der reelt er tale om en sammenblanding af den udøvende og den dømmende magt, en sammenblanding, som for Højesterets vedkommende skulle forstærkes af den lukkede procedure, som følges ved besættelsen af stillinger i Højesteret. Det anføres, at der i praktiske erfaringer er støtte for, at den særlige embedstradition - og dermed den indirekte sammenblanding - præger domstolenes afgørelser. Der er altså ikke tale om, at den udøvende magt direkte griber ind i domstolenes

virksomhed, men om, at man udøver væsentlig indflydelse gennem en slags "braincontrol". Det er efter sagens natur vanskeligt at imødegå synspunkter af denne karakter, som bygger på formodninger og - som der står - i psykologisk og sociologisk forstand plausible antagelser. Alligevel må det være på sin plads at fremføre, at forfatternes synspunkter efter mine erfaringer i bedste fald er udtryk for en stærk forenkling, som giver et fortegnet billede af virkeligheden og således på et centralt punkt - adskillelsen af den udøvende og den dømmende magt og dermed domstolenes uafhængighed - bidrager til en urigtig opfattelse.

Det er naturligvis rigtigt, at dommere som alle andre er præget af deres faglige baggrund, men der er et langt spring herfra og til forfatternes tese om, at de i kraft af denne baggrund er mindre egnede til at varetage principielle retssikkerhedsmæssige hensyn og har vanskeligt ved at anlægge en uhildet bedømmelse i konflikter mellem borgerne og myndighederne, i hvert fald myndigheder som Justitsministeriet. Skal man forholde sig til disse teser, må man nødvendigvis bede forfatterne underbygge dem med eksempler på, at domstolene i almindelighed og Højesteret i særdeleshed i deres afgørelser har demonstreret manglende forståelse for retssikkerhedssynspunkter og/eller manglende evne til at dele sol og vind lige i tvister mellem borgere og myndigheder.

Indtil en sådan underbygning fremkommer, må det være tilladt at betegne forfatternes tese som postulater og som udtryk for en ubegrundet mangel på tillid til, at dommerne formår at frigøre sig fra de bindinger, der måtte ligge i deres faglige baggrund."

Fhv. landsretspræsident Kurt Haulrig har i en artikel i Lov&Ret i oktober 1992 kommenteret den i sommeren 1992 aktuelle debat om domstolene og Justitsministeriet. Side 11 anfører han:

"Det har endvidere givet anledning til kritik, at en større del af dommerne i appelretterne kommer fra Justitsministeriets departement. Nu havde det været mere betænkeligt, hvis kritikken gik ud på, at vi havde en ukvalificeret dommerstand, fordi rekrutteringen var forkert. Når man ser på, i hvilket omfang lovgivningsmagten mener at have brug for dommerne, såvel til løsning af permanente opgaver i råd og nævn, som til løsning af specielle opgaver i kommissionsdomstole og lignende, kan det heldigvis ikke stå helt dårligt til med hensyn til vurderingen af dommernes egnethed til at løse vanskelige opgaver med fornøden kompetence og upartiskhed.

Der er således grund til at tro, at den hidtidige udnævnelsespraksis har ført til rimelige resultater. Alligevel bør det naturligvis overvejes, hvorledes man sikrer, at fremtidens dommere får den bedst mulige uddannelse og baggrund, og hertil hører nok, at det bør tillægges vægt også at fmde egnede personer, der har prøvet at virke f.eks. som advokat eller universitetslærer.

Når det også nævnes som noget suspekt, at den helt overvejende del af de dommere, der ikke kommer fra Justitsministeriets departement, har været dommerfuldmægtige/retsassessorer og dermed også ansat under Justitsministeriet, er det svært at følge med. Uddannelsen som dommerfuldmægtig/retsassessor, som er baggrund for det overvejende antal byretsdommere, sigter målbevidst på - gennem årelang både praktisk og teoretisk virksomhed - at meddele de kundskaber og erfaringer, som må antages at være værdifulde for en fremtidig dommergerning, og næppe nogen dommerfuldmægtig føler sig i særlig grad allieret med Justitsministeriets departement.

Der har faktisk været og bliver stadig udfoldet bestræbelser for at anvende et noget bredere rekrutteringsgrundlag ved dommerudnævnelser, men erfaringen viser, at det kun i meget beskedent omfang er muligt at fmde egnede og villige advokater eller universitetslærere. Som udgangspunkt måtte man da også antage, at de bedst egnede er de, der gennem hele karriereforløbet har satset på at få den bedst mulige uddannelse netop til dommergerningen og vel har gjort det, fordi de særligt har lyst til denne gerning. I Justitsministeriets departement sigter man også på at give medarbejderne en bred uddannelse, men inden for retssektoren i almindelighed. ...

Den gode dommer skabes ikke alene ved erhvervelse af gode juridiske kvalifikationer, men også ved forudgående erfaringer fra et virke, der så alsidigt som muligt omfatter de forskellige sider af retsplejen, herunder også gerne en periode med virksomhed som advokat. ... Man bør imidlertid også være opmærksom på, at nogen patentopskrift på den rigtige dommeruddannelse findes ikke, og at evt. ændringer i rekrutteringsgrundlaget bør gennemføres efter nøje overvejelse."

Bernhard Gomard anfører i Civilprocessen, 4. udg., 1994, side 41 f. om rekruttering og udnævnelse af dommere:

"Det er nu og da blevet gjort gældende, at der ville kunne skabes en større sikkerhed for sagligе udnævnelser ved at flytte udnævnelseskompetencen fra Justitsministeren til domstolene selv, f.eks. til et præsidentråd eller andet organ inden for domstolsorganisationen. Et sådant udnævnelsesorgan ville imidlertid ikke som ministeren være ansvarligt over for Folketinget og ville måske kun vanskeligt kunne skaffe sig et tilstrækkeligt kendskab til kandidater i og uden for dommerstanden. Vanskelige valg mellem personer og beslutning om en - vistnok ønskelig - fornyelse i form af åbning over for ansøgere uden for embedsverdenen og en vis optøning af anciennitetsprincippet træffes måske navnlig i et lille land bedst af udenforstående. Interessen i de senere år for betydningen af retspolitiske overvejelser og af dommerindividualiteten har (endnu ?) ikke affødt en selvstændig debat om udpegningskriterier og udnævnelsesmyndighed.

Det er ikke på forhånd givet, hvilke krav der ud over lovens minimums- og normalkrav bør stilles til dommernes uddannelse og forudgående virksomhed. Faste krav giver sikkerhed mod usaglige afgørelser, men en alt for stor ensartethed kan måske give visse synspunkter og befolkningsgrupper en for svag repræsentation i domstolene. Den enkelte kandidats personlighed spiller dog ofte en større rolle både for hans indstilling ("holdning") og for, hvad han har lært, end hans læresteder. En væsentlig del af vore dommere, navnlig i Københavns Byret, i landsretterne og i Højesteret, er oprindeligt uddannet i Justitsministeriet. Andre har virket som dommerfuldmægtige og opnår - i almindelighed først i en noget højere alder - udnævnelse til byretsdommer uden for København. Enkelte dommere kommer fra politi og anklagemyndighed eller fra andre dele af administrationen end Justitsministeriet. En vis mangel ved en forberedelse til dommergerning alene ved embedsmæssig virksomhed kan være et vist fravalg af nogle personlighedstyper og bl.a. at der savnes indsigt i forretningslivets problemer. Udnævnelse af kyndige advokater til nogle dommerstillinger er da også ofte foreslået som et ønskeligt bidrag til en mere alsidig sammensætning af retterne. Gennemførelsen af denne tanke støder på den vanskelighed, at kyndige advokater i anerkendt position og moden alder sjældent føler sig fristet til at gå over i anden livsbane."

Advokatrådets Retssikkerhedsprogram behandler i et kapitel for sig domstolenes betydning for retssikkerheden. Side 43 f. anføres om rekruttering og udnævnelse af dommere:

"...Det overvejes for tiden, om rekrutteringen af dommere bør ændres. Det kunne være ønskeligt med en **større bredde** i dommernes samfundsmæssige indsigt. Selvom det næppe inden for en overskuelig fremtid er muligt at fremkalde en radikal ændring af rekrutteringsmønstret, kan det være ønskeligt at fremme en positiv udvikling inden for en kort årrække.

Alle dommerstillinger besættes ved Justitsministeriets mellemkomst eller med personale fra Justitsministeriet. Dette forhold accentueres ved, at de væsentligste dommerstillinger, navnlig stillingerne i Østre Landsret og i Højesteret, næsten udelukkende bliver besat med personer, der har været ansat i Justitsministeriets departement. Allerede af optiske grunde virker det uheldigt, at der består en så tæt sammenhæng mellem den udøvende og dømmende magt.

... Hovedproblemet er den **automatiske rekruttering,** navnlig fra Justitsministeriets departement til Københavns Byret, og siden hen fra Københavns Byret til Østre Landsret. Der bør i

langt videre omfang foretages en individuel vurdering af de enkelte ansøgere på grundlag af reelt åbne stillingsopslag.

Det er således karakteristisk for flertallet af de personer, som besætter de øverste dommerembeder, at deres **uddannelsesforløb** er ret ensidigt i forhold til de arbejdsopgaver, de bliver stillet over for, og den rolle de som neutrale opmænd skal indtage. Uddannelsesforløbet må betragtes som ensidigt, hvis personalet kun oplæres i centraladministrationen og i anklagemyndigheden. Det indebærer, at de fremtidige dommere i straffesager kun er oplært til at se sagerne fra anklagemyndighedens synsvinkel, og i sager mellem borgerne og det offentlige kun har kendskab til problemerne set fra det offentliges synsvinkel. En fortid i Justitsministeriets departement er naturligvis en relevant baggrund, men det bør under ingen omstændigheder være den eneste. I mange andre lande kendes et langt bredere rekrutteringsmønster. I de angel-saksiske lande rekrutteres dommere udelukkende blandt praktiserende advokater.

... Den praktiske uddannelse efter kandidateksamen og indtil dommerudnævnelsen foregår for øjeblikket i de fleste tilfælde inden for Justitsministeriets ansættelsesområde. I hvert fald inden udnævnelse til lands- eller højesteretsdommerstillinger kan det overvejes, om der i karriereforløbet burde stilles krav om en periode på et advokatkontor.

Den nugældende praksis er egnet til i befolkningen og langt ind i advokaternes rækker - beretiget eller uberettiget - at skabe en forestilling om, at dommerne ikke kan få held i deres bestræbelser på at træffe afgørelser, der opfattes som retfærdige, fordi de gennem det miljø, de har færdedes i forud for dommergerningen, er blevet for ensidigt påvirkede af en atmosfære, der er præget af forestillinger om, at forvaltningsapparatets afgørelser stort set undtagelsesfrit er rigtige.

Der er endvidere behov for, at fremtidens dommere har større kendskab til faktiske forhold i erhvervslivet. En sådan større viden kan være medvirkende til at genskabe domstolenes rolle på erhvervsrettens område, hvor et stadigt større antal sager løses ved voldgift."

5.9. Internationale principper for dommerudnævnelser.

FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, (bilag 3 til betænkningen) fastslår i princip nr. 10, at

"Persons selected for the judicial office shall be individuals of integrity and ability with appropriate training or qualifications in law. ... In the selection of judges, there shall be no discrimination against a person on the grounds of race, colour, sex, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or status, except that a requirement, that a candidate for judicial office must be a national of the country concerned, shall not be considered discriminatory."

I Europarådets rekommandation No.R (94) 12 af 13. oktober 1994 om "the Independence, efficiency and role of judges" (bilag 4 til betænkningen) fastslås på linie med FNs generelle krav til dommerne, at "the selection and career of judges should be based on merit, having regard to qualifications, integrity, ability and efficiency" (princip I, 2, c).

"European Association of Judges", opstiller i "Judges' Charter in Europe", 1993, (bilag 5 til betænkningen), følgende krav i princip nr. 4 og 5:

"The Selection of Judges must be based exclusively on objective criteria designed to ensure

professional competence. ...

Judicial promotion ... must equally depend upon the same principles of objectivity, professional ability and independence."

5.10. Dommeruddannelse og dommerrekruttering i andre lande.

Rekrutteringen af dommere i USA og de vesteuropæiske lande, som er beskrevet i denne betænkning, sker efter to hovedmodeller.

Den ene model, hvor der ikke er etableret en egentlig dommeruddannelse, men hvor dommerne rekrutteres enten fra advokatstanden eller fra andre juridiske professioner, som må antages at give et godt udgangspunkt for at udøve dommervirksomhed, kendes bl.a. i Norge, England og USA.

Den anden model, dommerkarrieremodellen, hvor der på et mere eller mindre formaliseret grundlag er etableret uddannelser, der sigter mod dommeransættelse, og hvorfra hovedparten af dommerne rekrutteres, kendes i de fleste vesteuropæiske lande. Dommerrekrutteringen i bl.a. Sverige, Finland, Island, Tyskland og Frankrig sker efter dette mønster. Danmark tilhører denne gruppe, idet dommere, som tidligere nævnt, overvejende rekrutteres fra kredsen af dommerfuldmægtige/retsassessorer eller fra Justitsministeriets departement. I Frankrig uddannes dommerne - som i andre sydeuropæiske lande - på en dommerskole.

Holland har valgt at forene de to modeller, idet man tilstræber at rekruttere halvdelen af landets dommere blandt jurister, der er uddannet ved domstolene, og halvdelen blandt jurister med en professionel baggrund uden for domstolene.

I de fleste af de lande, hvor dommerne rekrutteres blandt jurister uden for domstolene, er det muligt for landets jurister at gøre sig bekendt med retsvæsenet; i England og Holland som deltidsdommere, i Norge som dommerfuldmægtig i en tidsbegrænset ansættelse.

Generelt gælder om den model, som indebærer rekruttering af jurister til domstolene med længerevarende praktisk erfaring, at den åbner mulighed for at sammensætte et bredt uddannet dommerkorps. Dette er dog ikke tilfældet i England, hvor dommerne i alt væsentligt rekrutters fra en eksklusiv gruppe advokater (barristers, se nedenfor). Dommerne i England kan således ikke siges at være en mindre homogen gruppe end de dommere, som rekrutteres efter dommerkarrieremodellen.

I det følgende beskrives ordningen i de enkelte lande mere detaljeret: Først vil landene med dommerkarrieremodellen blive beskrevet.

5.10.1. Lande, hvor rekrutteringen sker efter dommerkarrieremodellen.

Sverige.

I Sverige er domstolssystemet tostrenget. Der er dels de almindelige domstole, som behandler straffesager og civile søgsmål, dels de almindelige forvaltningsdomstole, som behandler offentlige sager, d.v.s. tvister mellem borgerne og den offentlige forvaltning, f.eks. skattesager.

Langt hovedparten af de jurister, som gør tjeneste i centraladministrationen, anklagemyndigheden og politiet har i kortere eller længere tid været under uddannelse ved domstolene. Det samme gælder i vid udstrækning for privatpraktiserende advokater og tillige for en del af de jurister, som virker i det private erhvervsliv. Hertil kommer, at næsten alle, som udnævnes til ordinære dommere, har gennemgået en uddannelse ved domstolene, ofte suppleret med anden virksomhed i tiden mellem domstolsuddannelsens afslutning og udnævnelsen til dommer.

Uddannelsen ved domstolene påbegyndes som hovedregel umiddelbart efter juridisk embedseksamen. Normalt ansættes ca. 50% af alle nyuddannede jurister som notarier ved byret eller länsrätt (1.instans forvaltningsdomstol). Ansættelsen foretages centralt af Domstolsverket. Kønsfordelingen er normalt ligelig ved notarieansættelsen. Rekrutteringen af egnede kandidater volder ingen praktiske problemer, da gennemført notarietjeneste normalt vil være en forudsætning for at komme i betragtning til andet kvalificeret arbejde uden for domstolsvæsenet.

Notarietjenesten forrettes altid ved byret eller länsrätt. Uddannelsen ved disse embeder er normalt af højst 2 års varighed. Tjenesten i byretten påbegyndes som hovedregel i en afdeling for straffesager og fortsættes i specialafdelinger (tinglysning og booptegningsmyndigheden) og afsluttes med tjeneste i en afdeling for civile sager.

Under notarietjenesten får notarien en teoretisk oplæring. Herudover vil notarien altid være særligt tilknyttet en bestemt dommer, hvis pligt det er at være vejleder og diskussionspartner for notarien. Den pågældende vejleder forudsættes endvidere i et vist omfang at overvære retshandlinger, som forestås af notarien, og at gennemlæse et udvalg af pågældende notaries afgørelser.

Notarien fungerer som protokolfører i retsafdelingerne og udarbejder udkast til domme og kendelser. Efter at have opnået en vis erfaring beklæder notarien retten i visse mindre sager. Det drejer sig navnlig om mindre civile søgsmål om penge, bødesager og sager, hvor der ikke er tvist.

Notarietjenesten afsluttes med en skriftlig bedømmelse, som afgives af det pågældende embedes chef efter samråd med den eller de dommere, som har fungeret som vejledere for notarien, og efter samtale med den pågældende selv.

Bedømmelsen er afgørende for, om den pågældende kan fortsætte det videre uddannelsesforløb ved domstolene. De, der findes egnede til fortsat ansættelse ved domstolene, gør herefter tjeneste som fiskalaspiranter i landsretterne eller kammerrätterne (2.instans forvaltningsdomstole). En del kvalificerede kandidater vælger dog selv at forlade domstolssystemet efter endt uddannelse som notarie. Stillingerne som fiskal opslås og besættes af det enkelte embede. Der er en tendens til, at de bedste ansøgere søger til de største embeder.

Tjenesten som **fiskalaspirant** strækker sig normalt over 9 måneder. Uddannelsen sigter på dette stadium imod at forberede aspiranten på tjeneste som fiskal. Under aspiranttjenesten arbejder den pågældende som protokolfører og med forberedelse af afdelingens domsforhandlinger, forelæggelse af sager m.m. Som led i den praktiske tjeneste gives der endvidere aspiranten lejlighed til at fordybe sig i visse sager, hvilket anses for at være et vigtigt led i uddannelsen. Sideløbende med den praktiske uddannelse har Domstolsverket tilrettelagt en teoretisk efteruddannelse. Under aspiranttjenesten skal den pågældende normalt gøre tjeneste i 2 afdelinger. Finder embedet det usikkert, om den pågældende er egnet til at fortsætte uddannelsen, kan fiskalaspiranttjenesten forlænges med en vis tjenestetid i en 3. afdeling.

Aspiranttjenesten afsluttes med en skriftlig bedømmelse af den pågældende aspirants egnethed til at fortsætte sin ansættelse ved domstolene. Er bedømmelsen positiv, udnævnes den pågældende til fiskal og fortsætter med en del af de opgaver, som også udførtes i aspiranttiden, men fiskalen skal nu yderligere overlades arbejdsopgaver, som forbereder den pågældende på den efterfølgende tjeneste som fiskal i byret eller länsrätt. Sideløbende gennemgår fiskalen et af Domstolsverket tilrettelagt dommerkursus, som har til formål at give fiskalen baggrund for det selvstændige dommerarbejde i byret/länsrätt.

Landsretten/kammerrätten placerer herefter fiskalen ved en byret/länsrätt, hvor den pågældende gør tjeneste som fiskal i mindst 1 år. Fiskalen virker i denne periode som dommer, men må dog ikke overlades sager, som kræver særlig erfaring. Under denne tjeneste gennemgår fiskalen endnu et dommerkursus i formel og materiel procesledelse, bevisvurdering samt domsskrivning. Herudover er der lejlighed til at deltage i et omfattende uddannelsesprogram både i kursus- og seminarieform under hele det efterfølgende uddannelsesforløb. Tjenesten afsluttes med en ny bedømmelse af egnetheden til at fortsætte i dommerkarrieren.

Fiskalen vender herefter tilbage til landsretten/kammerrätten med titel "adjungeret ledamot".

Den pågældende fungerer nu i en afdeling som dommer i mindst 9 måneder. Herefter afgives en fornyet bedømmelse af den pågældende. Det er sjældent, at bedømmelsen på dette stadium af uddannelsesforløbet er negativ. Ved positiv bedømmelse udnævnes den pågældende til assessor ved landsret eller kammerrätt.

Hele uddannelsen efter notarietjenesten bør afvikles indenfor et tidsrum af 3 - 4 år, og den samlede uddannelsestid tilstræbes således afviklet på ca. 5 år.

Uddannelsesforløbet ved landsret/kammerrätt tilrettelægges af en uddannelseskomité ved det enkelte embede. Nogle af uddannelseskomitéens medlemmer har gennemgået en særlig pædagogisk uddannelse tilrettelagt af Domstolsverket. Disse dommere er ansvarlige for uddannelsesforløbet og er støtte- og kontaktpersoner for de personer, som er under uddannelse ved embedet eller ved embederne i 1. instans og er tillige kontaktpersoner for cheferne ved 1. instans embederne.

Når den egentlige grunduddannelse er afsluttet med udnævnelse til assessor, kan den pågældende vælge fortsat at gøre tjeneste ved domstolene. Assessoren placeres ved en byret eller kammerrätt i 5 - 10 år, hvorefter den pågældende kan søge udnævnelse til dommer. De fleste forlader imidlertid på dette tidspunkt domstolene. Et stort antal assessorer ansættes i centraladministrationen eller Rigsdagen. Andre søger arbejde i anklagemyndigheden eller politiet, og endelig går en del ind i advokatvirksomhed eller får ansættelse i det private erhvervsliv. Alle, som forlader domstolene for at forrette anden tjeneste efter gennemført uddannelse ved domstolene, har imidlertid mulighed for senere at søge en stilling som ordinær dommer. Det er dog ikke sædvanligt, at de, som har valgt ansættelse hos anklagemyndigheden eller politiet, søger tilbage til domstolene. Det anses for kvalificerende for ansøgere til en dommerstilling, at de har udvidet deres erfaringsområde og viden ved at arbejde med kvalificerede juridiske opgaver uden for domstolsvæsenet.

Langt de fleste dommere rekrutteres blandt jurister, som har gennemført en uddannelse ved domstolene. Der er dog ikke noget formelt krav om, at denne uddannelse er gennemført. Det er således forekommet, at der er sket ansættelse af f.eks. advokater, som ikke har gennemgået hele uddannelsen.

Rekrutteringssystemet er ikke ensartet for hele domstolssystemet, men afhænger i nogen grad af stillingens art. I Högsta Domstolen er de fleste dommere rekrutteret fra Justitsministeriet, men mange af de, der rekrutteres fra ministeriet, vil forud for deres ansættelse dér have gennemgået den sædvanlige dommeruddannelse ved domstolene og i øvrigt være udnævnte dommere uden for nummer. Aktuelt er 2 ud af 20 dommere i Högsta Domstolen tidligere er-

hvervsadvokater, 1 dommer har en fortid som professor i retsvidenskab og 1 har en forudgående karriere i anklagemyndigheden. I Regeringsretten (den øverste forvaltningsdomstol) rekrutteres dommerne typisk blandt de ledende medarbejdere i de ministerier, hvis sagsområder behandles af de almindelige forvaltningsdomstole.

I landsretterne og kammerrätterne besættes stillingerne som præsident ofte af ledende embedsmænd fra centraladministrationen, og det samme gælder for chefstillingerne i de 3 største byretter og länsrätter.

For alle de øvrige dommerstillinger på byrets- og landsretsniveau tilstræbes en bred rekruttering. Det er dog kun sjældent, at det lykkes at tiltrække kvalificerede ansøgere fra advokatkredse eller det private erhvervsliv, bl.a. fordi lønnen som dommer ikke anses for attraktiv sammenholdt med indtjeningen i disse erhverv. Det er heller ikke sædvanligt at se ansøgere fra universitetsverdenen til ledige dommerstillinger. Langt de fleste ordinære dommerstillinger, herunder ledende stillinger, besættes således med ansøgere, som enten er i tjeneste ved domstolene som assessorer, eller som har gennemgået den almindelige dommeruddannelse og søger stillingen med udgangspunkt i en stilling i centraladministrationen eller Rigsdagen.

Finland.

Finland har ligesom Sverige et tostrenget domstolssystem. Der er dels de almindelige domstole og dels de almindelige forvaltningsdomstole.

Jurister, der ønsker ansættelse ved domstolene eller ved anklagemyndigheden, skal gennemføre en praktikperiode af et års varighed ved en byret. Denne praktik er ikke obligatorisk for jurister, men ca. 70 % af alle jurister har gennemgået den på et tidspunkt i deres karriere. Praktikanterne udnævnes af landsretten efter indstilling fra den byret, hvor praktikanten skal ansættes. Praktikperioden skal tilrettelægges på en sådan måde, at praktikanten får en tilstrækkelig viden om domstolene generelt og erfaring med den dømmende virksomhed. I praksis varierer indholdet og fremgangsmåden i uddannelsen fra embede til embede.

I den første tid sættes praktikanterne typisk ind i kontorgange og tinglysningsvæsenet. Herefter vil de blive pålagt sværere opgaver. De afgør egenhændigt civile sager, hvori der ikke er tvister, og forbereder både civile sager og straffesager for dommerne. I den afsluttende del af praktikperioden beklæder de selv retten. Praktikanterne skal normalt have beklædt retten i 10 sager i praktikperioden.

Praktikanter, som har gennemført uddannelsen, får titel af "senior lawyer".

Der findes ikke en formel dommeruddannelse i Finland. Det er vurderingen, at de færdigheder, som kræves for at blive dommer, udvikles via arbejdet ved domstolene. Ved udnævnelser og forfremmelser af dommere lægges der i praksis vægt på anciennitet. Dommerne i byretterne rekrutteres normalt blandt domstolsjurister. Det er dog undtagelsesvist forekommet, at advokater eller anklagere er blevet udnævnt til byretsdommere. Landsdommere udnævnes i praksis blandt domstolsjurister, der i forvejen er eller har været ansat i byret eller landsret.

Også dommerne ved forvaltningsdomstolene rekrutteres normalt blandt internt uddannede jurister. Det er dog forekommet, at embedsmænd fra administrationen, f.eks. skatteadministrationen, er blevet udnævnt til dommere ved forvaltningsdomstolene.

Et udvalg har undersøgt mulighederne for at reformere proceduren for dommerudnævnelser og karrieremulighederne for dommere. I udvalgets beretning fra 1994 foreslås bl.a., at det gøres muligt for advokater, anklagere og andre jurister at blive dommere, også selv om de ikke har erfaring med egentlige domstolsrettede opgaver. Det foreslås endvidere, at anciennitet ikke længere skal være det afgørende kriterium for udnævnelser og forfremmelser af dommere. De afgørende kriterier skal i stedet være den enkeltes dygtighed og andre personlige kvalifikationer. Endelig foreslås praktikperioden forlænget fra et til to år. Betænkningen har ikke ført til lovændringer. Det er sandsynligt, at der vil blive nedsat yderligere et udvalg med henblik på nærmere at udvikle betænkningens reformforslag.

Island.

Det islandske retsvæsen er karakteriseret ved, at der kun er to instanser: herredsretterne og Højesteret. Efter en retsreform i 1992 er der 38 herredsdommere og 8 højesteretsdommere. Herredsdommerne har hidtil næsten alle været dommerfuldmægtige, men da der ved herredsretterne efter retsreformen kun er 11 fuldmægtige, er det måske tvivlsomt, om alle herredsdommerstillingerne også fremover kan besættes med dommerfuldmægtige. Højesteret er sammensat af dommere med forudgående karrierer som herredsdommere, advokater og universitetsjurister.

Tyskland.

Ud over at være juridiske kandidater skal ansøgere til dommerstillinger have gennemgået en praktikperiode som referendar i 2 år. Praktikperioden er ikke udelukkende rettet mod dommerhvervet, men kvalificerer også til andre juridiske stillinger (eksempelvis anklager, advokat, notar og forvaltningsjurist). Praktikperioden omfatter uddannelse ved domstolene i civile sager

og straffesager (uddannelsen i straffesager kan eventuelt gennemføres ved anklagemyndigheden), ved en forvaltningsmyndighed, hos en advokat samt et andet sted efter referendarens valg. Praktikperioden afsluttes med en embedseksamen (2. juridiske embedseksamen). Efter at have gennemgået denne uddannelse kan kandidaten søge dommerstillinger. Det afgørende kriterium for ansættelse er gode eksamenskarakterer. Anden juridisk erfaring anses for gavnlig for at være dommer. Erhvervserfaring efter 2. juridiske embedseksamen er imidlertid ikke påkrævet. I de fleste tilfælde (ca. 70%) sker ansættelsen som dommer umiddelbart efter afsluttet eksamen.

Udnævnelse sker som dommer på prøve. Efter 3 års ansættelse kan der ske udnævnelse på livstid. Anden ansættelse kan til dels erstatte prøvetiden, i ganske særlige tilfælde hele prøvetiden. Senest 5 år efter udnævnelsen skal dommeren på prøve udnævnes til dommer eller ansættes som embedsmand som offentlig anklager. Kun ca. 1 % af dommerne består ikke prøvetiden. I delstaten Nordrhein - Westfalen, som udvalget har besøgt, indledes prøvetiden med 6 - 8 måneders ansættelse i landsretten (i en afdeling med 3 dommere), mens den resterende prøvetid aflægges i en byret.

Dommerstillinger ved appeldomstole besættes i de fleste tilfælde med dommere fra de lavere instanser, men i et vist mindre omfang med universitetslærere og embedsmænd fra forvaltningen med relevant baggrund. De fleste dommere i Bundesgerichtshof (den almindelige Højesteret) rekrutteres fra delstaternes domstole, i særdeleshed fra overlandsretterne.

Det forekommer kun sjældent, at advokater udnævnes som dommere. Det er muligt for universitetsprofessorer at have bierhverv som dommere, men muligheden udnyttes kun i ringe omfang.

Frankrig.

Generelt rekrutteres dommerne i Frankrig blandt meget unge kandidater. Juridiske dommere i Frankrig rekrutteres ad 2 veje: enten fra dommerskolen, som er fælles for dommere og jurister ved anklagemyndigheden, eller direkte udefra. Størstedelen af dommerne (ca. 80 %) rekrutteres via dommerskolen.

Adgang til dommerskolen opnås enten gennem optagelsesprøver eller direkte på grundlag af forudgående erhvervserfaring, jf. nedenfor. Der afholdes årligt 3 optagelsesprøver. Den første optagelsesprøve er forbeholdt personer, der har en samfundsvidenskabelig universitetsgrad eller tilsvarende eksamen. Ligeledes kan kandidater med eksaminer fra en række andre højere læreanstalter søge om optagelse. Ansøgerne må ikke være fyldt 28 år. Den anden opta-

gelsesprøve er forbeholdt særlige kategorier af funktionærer og embedsmænd under 40 år, som har udført mindst 4 års offentlig tjeneste. Den tredje optagelsesprøve kræver intet eksamensbevis og er åben for kandidater, der kan dokumentere mindst 8 års praktisk erfaring inden for justitsvæsenet. Optagelsesprøverne er ganske krævende og består af både skriftlige og mundtlige prøver inden for forskellige juridiske discipliner og inden for almen samfundsviden. Antallet af pladser på dommerskolen og fordelingen af pladserne på 1. og 2. optagelsesprøve fastsættes af Justitsministeriet ved årlige bekendtgørelser. Antallet af pladser afhænger af antallet af ledige dommerstillinger. Optagelsesprøve er ikke nødvendig for juridiske doktorer og lektorer, der har undervist i mindst 3 eller 4 år på et universitet. De rekrutteres direkte på grundlag af deres erhvervserfaring.

Uddannelsen på dommerskolen varer 31 måneder. Undervisningen består af 7 måneders almen uddannelse på skolen og af praktikperioder ved en domstol, hos anklagemyndigheden, politiet og hos fængselsvæsenet samt 2 måneder på et advokatkontor. Uddannelsen afsluttes med en specialisering på 6 måneder med henblik på at ruste eleverne til deres første job. Under uddannelsen har eleverne ingen dømmende myndighed. De assisterer eksempelvis undersøgelsesdommere, eller de kan deltage som overtallig i voteringer ikke med stemmeret, men med ret til at udtale sig. Eleverne vurderes gennem uddannelsesforløbet af skolen og af hvert tjenestested under uddannelsen. Evalueringerne foretages på formularer, der indeholder ret præcise bedømmelseskriterier. Baggrunden herfor er i videst muligt omfang at undgå subjektive vurderinger. Eleverne gøres bekendt med evalueringerne af dem. Uddannelsen på dommerskolen afsluttes med et halvt års specialisering. Forud herfor har eleverne aflagt prøver mundtlige som skriftlige for en jury. Efter eksamenen offentliggøres en liste, hvor eleverne er opført i rangorden efter opnået eksamensresultat. Samtidig opstiller Justitsministeriet en liste over ledige stillinger. I rangfølge vælger eleverne herefter deres første dommerstilling. De elever, der ikke optræder på klassifikationslisten, har mulighed for at gå om. Det sidste halve år fordeler sig på 1 måneds teoretisk og 5 måneders praktisk uddannelse inden for de funktioner, som de senere skal udføre i deres første stilling.

Et integrationsudvalg kan rekruttere dommere, "der er særligt kvalificerede til at varetage domstolsfunktioner", direkte udefra. Disse dommere, der altså ikke har gennemgået uddannelsen på dommerskolen, skal være mindst 35 år og skal kunne dokumentere mindst 7 års relevant erhvervserfaring, Det kan eksempelvis være advokater, embedsmænd og universitetslærere. Rekrutteringen ad denne vej er dog begrænset. Ofte er det advokater, der går dommervejen. Disse udnævnes oftest som dommere i 1. instans.

5.10.2. Lande, hvor rekrutteringen helt eller delvis sker på andet grundlag end dommer karrieremodellen.

Holland.

Dommere i Holland skal være juridiske kandidater. Der er 2 veje til at blive dommer. Unge kandidater (højst 30 år) med ingen eller få års juridisk erfaring ansættes af Justitsministeriet som RAIOer (Rechterlijk Ambtenaar In Opleiding), mens erfarne kandidater med mere end 6 års erfaring som jurist rekrutteres som "outsiders". Siden 1954 har man tilstræbt, at der sker en ligelig rekruttering fra de 2 grupper.

RAIOer gennemgår en 6-årig uddannelse, der sigter mod ansættelse som dommer eller anklager. Uddannelsen sker ved distriktsretter. I de første 3 år gør RAIOen tjeneste i kriminalretten (6 måneder), civilretten (10 måneder), administrationsretten (10 måneder) og ved anklagemyndigheden (10 måneder). I disse første 3 år er RAIOen ikke bemyndiget til at deltage i pådømmelsen af sager, men udarbejder domskoncepter m.v. Herefter vælger RAIOen, hvorvidt han/hun ønsker at gå dommer- eller anklagervejen, og arbejder i sit 4. år inden for den valgte gren. De, der gør tjeneste ved domstolene, fungerer som dommere. I det 5. og 6. år skal RAIOen gøre tjeneste uden for domstolene/anklagemyndigheden, f.eks. som advokat, i handel og industri, som bankjurist, i menneskerettighedsorganerne eller EF-domstolen.

Sideløbende med den praktiske uddannelse følger RAIOen en obligatorisk, teoretisk uddannelse svarende til 20 - 25 dages årlig undervisning. RAIOen deltager årligt i 8 - 9 kurser, hvoraf 2 - 3 er obligatoriske, mens der frit kan vælges mellem de resterende. Hver ny praktikdel indledes med et kursus inden for det pågældende område. Der afgives udtalelser om RAIOerne hver 6.-9. måned. Udtalelserne afgives på særlige formularer af vedkommende dommer eller anklager, som RAIOen assisterer. Udtalelserne sendes via retspræsidenten til Justitsministeriet. I løbet af den 6-årige grunduddannelse er frafaldet ca. 5-10 %.

Efter de 6 år udnævnes RAIOen til retsauditør og kan søge en stilling som konstitueret dommer. Hvis han/hun viser sig egnet som dommer, sker udnævnelse til dommer efter 1 års konstitution.

"Outsiderne" rekrutteres typisk blandt advokater, skattejurister, universitetsansatte, bankjurister, jurister fra lovgivningskontorer og fra handel og industri. På grund af lønspringet er det imidlertid vanskeligt at rekruttere blandt de bedst kvalificerede advokater. "Outsiderne" udnævnes direkte som konstituerede dommere ved et distriktsdommerembede. De følger herefter

en uddannelse ved embedet og kan - efter at have gennemført uddannelsen med godt resultat - ansættes som dommer. Under uddannelsen, som er på deltid (typisk 1 dag om ugen eller hver anden uge), beholder de pågældende sædvanligvis deres oprindelige stilling. Konstitutionsperioden anses for meget belastende. "Outsiderne" får ikke løn, men alene en mindre godtgørelse pr. retsmøde. Gennemsnitsalderen er ca. 39 år, og ansøgerne har typisk 7 - 10 års erfaring. "Outsiderne" er konstitueret i 2-3 år, og 75 - 78 % udnævnes til dommere. I 1990 og 1991 var der i alt 242 ansøgere. 77 var advokater, 13 virksomhedsjurister, 102 embedsmænd, 35 fra uddannelsesinstitutioner og 25 "andre". 102 blev ansat som konstituerede dommere, 99 fik afslag, og 41, hvis faglige erfaring lå fjernt fra dommergerningen, fik tilbudt et 5 måneders kursus i koncipering af civile domme med henblik på konstitution som dommer. Af denne sidste gruppe skønnes ca. l/2-delen at have gennemført kurset og være blevet ansat som konstitueret dommer.

Norge.

I Norge er der 93 herreds- og byretter med i alt 299 dommere og 154 dommerfuldmægtige (oplysninger fra 1996). Domstolene behandler stort set de samme typer sager som danske domstole, dvs. almindelige retssager, fogedret, tvangsauktioner, skifteret, tinglysning og notarialsager. Videre er der 6 lagmannsretter (landsretter) med 113 dommere (ingen dommerfuldmægtige).

I hver kommune findes et forligsråd, som i visse tvister søger at mægle i civile sager. Forligsrådene, som beklædes af ikke-juridiske dommere, kan også afsige udeblivelsesdomme i småsager. Forligsrådenes afgørelser kan indbringes for byretterne. De fleste fogedsager, behandles af namsmænd (et forvaltningsorgan), hvis afgørelser kan indbringes for byretten. For så vidt angår skifteforvaltningen har man i 1990 og 1991 gennemført lovændringer, der har reduceret domstolenes opgaver med bobehandling.

Norske dommere skal være mindst 25 år, have bestået juridisk embedseksamen og være norske statsborgere. Højesteretsdommere og landsdommere skal være mindst 30 år og have bedste karakter ved juridisk embedseksamen. Herudover stilles ingen formelle krav til de faglige kvalifikationer, uanset i hvilken instans en dommerstilling skal besættes. I praksis kræves der kandidateksamen med første karakter, hvilket begrænser ansøgerfeltet til den bedste 1/4 af de juridiske kandidater. Der findes ikke i Norge nogen speciel uddannelse eller noget specielt karriereforløb, som kan siges i almindelighed at pege frem mod en dommerstilling. Det vil dog normalt blive betragtet som en fordel for en ansøger til en dommerstilling, at den pågældende på et tidspunkt har haft ansættelse som dommerfuldmægtig ved en byret.

Siden 1935 har dommerfuldmægtigstillingerne været tidsbegrænsede til 3 år, og ansættelsen kan som udgangspunkt ikke forlænges. Stillingerne opslås og besættes af den byret, hvor en stilling er ledig. Ansøgere til dommerfuldmægtigstillinger vil normalt have nogle års erfaring med andet arbejde, og der stilles store krav til de faglige kvalifikationer for at opnå ansættelse.

Efter normalt 3 måneders ansættelse gives der dommerfuldmægtigene konstitution til at behandle de fleste typer retssager, men det er formentlig det normale, at fuldmægtigene ikke overlades meget omfattende eller vanskelige sager, medmindre de pågældende har udvist særlig dygtighed. Dommerfuldmægtige må ikke dømme i sager, som efter loven kan medføre en højere straf end fængsel i 6 år.

Dommerfuldmægtigene anvender 63 % af arbejdstiden på egentlige retssager. I denne gruppe er medtaget fogedsager, der udgør 7 % af den samlede arbejdstid. 18 % af arbejdstiden anvendes på skifteret, 7 % på tvangsauktioner og 2 % på tinglysning. Resten af arbejdstiden anvendes på administration m.v.

Når tjenesten som dommerfuldmægtig er gennemført, søger den pågældende andet arbejde i et departement, i anklagemyndigheden, på et advokatkontor eller i det private erhvervsliv. Dommerfuldmægtigene kan være næsten helt sikre på at få andet attraktivt arbejde, idet tjenesten ved domstolene anses for at være særdeles meriterende.

Rekruttering til dommerstillinger **i byretterne** og **landsretterne** er åben. Det er således muligt for alle jurister at blive dommere, forudsat at de har de fornødne faglige kvalifikationer og rette alder. Der udfoldes betydelige bestræbelser på at finde den rette person til en ledig stilling. Der stilles hverken formelt eller reelt krav om forudgående dommererfaring i dette system, idet ønsket om en åben rekruttering anses for at være uforeneligt med et sådant krav. Den manglende dommererfaring kompenseres ved en intensiv kursusvirksomhed umiddelbart efter ansættelsen.

Tidligere havde jurister ansat i Justitsministeriet bedre muligheder end andre for at blive dommer. Det var således sædvanligt, at byretsdommere i vidt omfang rekrutteredes fra kontorchefgruppen i Justitsministeriets departement. Denne praksis blev ændret for ca. 10 år siden. En del jurister fra Justitsministeriet udnævnes dog stadig til dommere, men deres baggrund betragtes ikke som en særlig kvalifikation, og de bedømmes på lige fod med andre ansøgere.

Ansøgere til ledige dommerstillinger kommer især fra centraladministrationen, advokaterhvervet og anklagemyndigheden, hvorimod der sjældent ses ansøgninger fra universitetsansatte jurister. Endvidere forekommer blandt ansøgere til ledige dommerstillinger en del allerede ud-

nævnte dommere, som søger anden dommertjeneste. Ansøgere fra centraladministrationen kommer stadig fortrinsvis fra Justitsministeriet. Det har tidligere været svært at tiltrække advokater til at søge ledige dommerstillinger, men antallet af advokater, som søger sådanne stillinger, har været støt stigende i de senere år både til stillinger i byretten og i landsretten. Dette kan muligvis forklares med, at dommerlønningerne i 1990'erne har været stigende. Ansøgerne fra advokaterhvervet er både ansatte advokater og selvstændige advokater. Ansøgerne kommer fortrinsvis fra de dele af advokaterhvervet, som beskæftiger sig med procedure i civile sager og straffesager, hvorimod der sjældent ses ansøgninger fra egentlige erhvervsadvokater. Disses indtjening vil sædvanligvis i væsentligt omfang overstige en dommerløn. Selvstændige advokaters mulighed for at søge dommerstillinger lettes ved, at der i praksis gives dem udsættelse i 3 - 6 måneder med at tiltræde dommerstillingen, således at den pågældende kan afvikle sin praksis. Som nævnt udgør jurister fra anklagemyndigheden den 3. store gruppe af ansøgere. Det forekommer dog undertiden, at der fremkommer ansøgninger til dommerstillinger fra jurister ansat i det private erhvervsliv og fra kommunalforvaltningerne.

Allerede ansatte dommere kan ansøge om anden tjeneste. Det er dog ikke sædvanligt, at dommere i byretterne søger stillinger i landsretten, men det forekommer, ligesom det forekommer, at dommere i landsretten søger ansættelse som embedschefer i byretten. Udnævnte dommere har ingen særlig fortrinsret til ledige dommerstillinger, heller ikke til stillingerne som ledere af de enkelte dommerembeder.

For **Højesterets** vedkommende er der ikke noget fast mønster for, hvem der rekrutteres. De nuværende dommere kommer fra Justitsministeriet, fra landsret, fra byret, fra regeringens advokatembede, fra Stortingets ombudsmand for forvaltningen, fra advokaterhvervet og universiteterne. Den nuværende præsident kommer direkte fra universitetet.

England og Wales.

I England og Wales er der i alt ca. 1.000 dommere i fuldtidsstillinger og ca. 2.000 juridiske dommere i deltidsstillinger.

Særegent for England og Wales er, at en meget stor del af den dømmende virksomhed varetages af læge dommere. I alt fungerer ca. 30.000 lay Magistrates som ulønnede lægdommere i Magistrates' Courts. Ved behandlingen af retlige spørgsmål bistås de af en lovkyndig kontorfunktionær. 97 % af alle straffesager afgøres af lay magistrates.

Stort set alle juridisk uddannede dommere i England og Wales rekrutteres fra advokaternes rækker. Theodor Petersen skriver i Retsliv og Retspleje i England efter et besøg i England i

1949:

"For at forstå den dybere baggrund for den engelske ordning må man gøre sig klart, at den spaltning i juridiske klasser, som vi har hos os: Embedsmænd og sagførere, ikke kendes på samme måde i England. En dommer hos os er i sin rod en embedsmand. Han føler sig beslægtet med de juridiske embedsmænd, der har administrative opgaver, og sammen med dem udgør de en flok forskellig fra juristerne i det frie erhverv, sagførerne. I England er det anderledes. Der sondrer man mellem domstolsjuristerne på den ene side, det vil sige dommerne og sagførerne under eet, der hører til den egentlige "legal profession", og på den anden side de mange, der - man kan næsten sige - er gået på afveje ved at benytte deres sagføreruddannelse på andre områder, for eksempel i administrationskontorerne. En sagfører, der udnævnes til dommer, bliver ganske vist formelt embedsmand, men på grund af hans fortid i skranken føler han sig aldrig som civil servant, som statsfunktionær."

For at beskrive den engelske model er det derfor nødvendigt at omtale advokatstanden først. I England og Wales er der 2 typer advokater: solicitors og barristers. Solicitors, hvoraf der er ca. 70.000, er primært rådgivende i juridiske anliggender og forbereder sager for de højere retsinstanser. Traditionelt har de kun haft møderet for de laveste retsinstanser, men det er ved en lov fra 1990 blevet bestemt, at de kan opnå møderet for de overordnede retter. Barristers (ca. 8.000) er specialister i procedure og har møderet for alle retter, herunder altså indtil for nylig en eksklusiv møderet for de overordnede retter. En barrister må kun kontaktes af en klient gennem en solicitor. Ca. 700 barristers bærer titel af Queen's Counsel (Q.C.) og anses for særligt fremragende advokater. Disse - "Silks" - udnævnes (efter ansøgning) typisk efter 15 - 20 års virke, og mens de er i 40-erne. Højtplacerede dommere udvælges ofte blandt disse. For at blive udnævnt til dommer skal advokaten have en vis alder og have praktiseret en vis periode. Baggrunden for, at advokater i England og Wales er interesserede i at skifte til dommergerningen, er bl.a. ønsket om efter flere års praksis at trappe ned og "skifte rolle", dommernes betydelige anseelse og pensionen knyttet til stillingen. Barristers må ikke drive advokatforretning i kompagniskab og har kun meget begrænset personale, erhvervsinventar m.v., hvorfor kollegiale og forretningsmæssige hensyn ikke stiller sig hindrende i vejen for at skifte til dommergerningen.

Et andet særkende ved den engelske model er, at ingen (advokat) udnævnes til dommer uden at have fungeret som deltidsdommer i en periode. Der er 2 grunde til den udstrakte brug af deltidsdommere. Dels at supplere den normale besætning af embederne, dels at give mulige kandidater til fuldtidsdommerstillinger erfaringer med dommerhvervet, herunder lejlighed til at dokumentere at være kvalificerede til en dommerstilling. Der er fastsat krav om, hvor mange retsdage deltidsdommerne skal fungere om året. Kravene kan variere for de forskellige stillinger. Der er normalt et loft på 50 retsdage om året, fordi et højere antal retsdage kan have en negativ effekt på en advokatpraksis. Også til deltidsdommerstillingerne er der kvalifikationskrav - krav der er stigende i takt med den pågældende deltidsdommerstillings placering i hierarkiet.

I de højeste stillinger, dvs. i House of Lords og Court of Appeal, rekrutteres dommerne blandt allerede udnævnte dommere. I øvrigt er det ikke almindeligt, at dommere avancerer til overordnede retter, idet rekrutteringen som hovedregel sker direkte fra advokaternes rækker. Der er krav til, hvor længe en advokat skal have haft møderet for bestemte retsinstanser, før han kan udnævnes til de forskellige typer dommerstillinger. Der er endvidere ret faste rammer for udnævnelsesalderen til de forskellige stillinger.

De engelske dommere anses generelt for særdeles kompetente. Det engelske system giver imidlertid anledning til nogen kritik. Det fremføres bl.a., at systemet i høj grad er knyttet til barristerne. Herudover er fremført, at systemet ikke i tilstrækkelig grad rekrutterer kvinder og etniske minoriteter og i det hele er temmelig lukket.

USA.

Beskrivelsen i det følgende vedrører alene forbundsdomstolene (federal courts). Der er ikke fastsat formelle krav for udnævnelse til dommer, hverken i forfatningen eller ved lov. Der er således hverken fastsat nogen minimums- eller maksimumsalder, krav om at de pågældende er juridiske kandidater, eller at de har indfødsret endsige bopæl i USA.

En egentlig "dommerkarriere" i europæisk forstand findes ikke ved domstolene. Der findes ganske vist fuldmægtige, "law clerks", som er tilknyttet de enkelte dommere - hver højesteretsdommer har fire fuldmægtige og hver appeldommer tre - og som overvejende foretager research, udarbejder notitser og udkast til domme samt "grovsorterer" ansøgninger om procesbevillinger, men disse fuldmægtige er typisk kun ansat i 1 - 2 år efter kandidateksamen og kun et mindretal ender som dommere.

Ud over fuldmægtige findes endvidere ved distriktsretterne to andre stillingskategorier som mulig rekrutteringsbasis: magistrate judges og konkursdommere (bankruptcy judges), der - trods benævnelserne - ikke er dommere i den forstand, at de er omfattet af forfatningens uafhængighedsbeskyttelse. Magistrate judges, der udnævnes af distriktsretten for en periode på otte år (eller fire år på deltid), kan udøve begrænsede judicielle funktioner efter distriktsrettens nærmere bestemmelse, herunder afsige procesforberedende kendelser og - med begge parters samtykke - træffe afgørelse i både civile og (mindre) kriminelle sager. En stilling som magistrate judge er dog ikke et naturligt eller nødvendigt karrieretrin på vej mod en dommerudnævnelse. Tilsvarende gælder konkursdommere, der udnævnes af appelretterne for en periode på 14 år, og som efter distriktsrettens nærmere bestemmelse forestår behandlingen af konkursboer.

En undersøgelse af distrikts- og appeldommeres baggrund - fra og med dem, der blev udnævnt under præsident Lyndon B. Johnson, til og med dem, der blev udnævnt under præsident George Bush - viser blandt andet følgende:

Ved udnævnelsen var gennemsnitlig 12% af distriktsdommerne politikere eller regeringsansatte, 37 % var ansat i stats- eller forbundsretsvæsenet, 48 % var advokater og 2 % var universitetsprofessorer. Undersøgelsen viser endvidere, at 69% af distriktsdommerne havde forudgående erfaring som enten dommer eller anklager, mens gennemsnitlig 56% havde været partipolitisk aktive.

For så vidt angår appeldommernes beskæftigelse ved udnævnelsen viser undersøgelsen, at 7% var politikere eller regeringsansatte, 55% var ansat i stats- eller forbundsretsvæsenet, 28% var advokater og 8% var universitetsprofessorer. Gennemsnitlig 71% af appeldommerne havde forudgående erfaring som enten dommer eller anklager, mens gennemsnitlig 66 % havde været partipolitisk aktive.

5.11. Udvalgets overvejelser.

5.11.1. Indledning.

Der er en snæver sammenhæng mellem på den ene side de opgaver, der i dag varetages af domstolene, eller som domstolene i fremtiden må forventes at skulle løse, og på den anden side kravene til dommernes uddannelse og professionelle baggrund. Som følge heraf redegøres der først for domstolenes opgaver og de krav, som fremtidens dommere i lyset heraf skal kunne honorere.

Dernæst redegøres der for udvalgets overvejelser om, hvilke målsætninger der bør være for den fremtidige dommerrekruttering.

I tilknytning hertil har udvalget bl.a. drøftet, om den hidtidige ordning med hensyn til dommerfuldmægtige bør opretholdes med visse justeringer, eller om man bør indføre en helt ny ordning, hvorefter dommerfuldmægtige ikke længere ansættes i tidsubegrænsede stillinger, men kun i kortvarige åremålsstillinger.

5.11.2. Opgaver og kvalifikationer.

Hvad angår domstolenes judicielle opgaver har pådømmelse af straffesager og løsning af civil-

retlige tvister altid stået centralt. Begge disse områder vil også i fremtiden udgøre væsentlige opgaver for domstolene.

For straffesagernes vedkommende er kerneområdet sager om overtrædelse af straffeloven. Navnlig i de senere år har dog sager om overtrædelse af særlovgivningen fået stigende betydning. Som eksempler kan nævnes sager om overtrædelse af miljø- og planlægningslovgivningen samt skatte- og afgiftsstraffesager. Disse sager rejser ofte spørgsmål af kompliceret retlig og faktisk karakter, der stiller betydelige krav til dommernes kendskab til det pågældende retsområde og til samspillet mellem særlovgivningen og almindelige regler, herunder ikke mindst de generelle forvaltningsretlige regler.

For så vidt angår de civile sager er der grund til at beskrive en række træk inden for de senere års udvikling.

Det er karakteristisk, at de større civile sager - formentlig i forbindelse med den økonomiske koncentration i erhvervslivet - i dag ofte vedrører væsentligt større værdier end tidligere. En række civile tvister om store beløb, navnlig vedrørende kommercielle forhold, afgøres ganske vist ved voldgift, men det er fortsat domstolene, som er det centrale forum for afgørelse af tvister, dels på grund af antallet af sager, dels - og navnlig - fordi det er en meget væsentlig opgave for domstolene gennem principielle afgørelser at forme og præge retsudviklingen inden for civilrettens mange forskellige områder.

Samtidig er det kendetegnende for de senere års udvikling, at antallet af civile retssager har været faldende. Dette gælder navnlig mindre civile sager, hvor en medvirkende årsag til det faldende sagstal givetvis er størrelsen af de omkostninger, der er forbundet med at føre retssager. Af andre medvirkende faktorer kan formentlig nævnes sagsbehandlingstiden og en dalende udsigt til fyldestgørelse ved den efterfølgende fogedretsbehandling.

Udviklingen inden for det civile sagsområde har også været præget af, at visse typer af sager er blevet henlagt til organer uden for domstolene. Som eksempel kan nævnes forbrugersager, der i dag i vidt omfang behandles af Forbrugerklagenævnet eller private nævn, som er godkendt af Forbrugerklagenævnet. Men også på de områder, hvor det store antal tvister afgøres ved klagenævn, er det domstolenes opgave at præge retsudviklingen gennem de få, men principielle sager inden for disse områder, som indbringes for domstolene.

I november 1994 blev det besluttet at nedsætte et udvalg under Justitsministeriet om en småsagsproces. Udvalget skal bl.a. overveje, om en nyordning, hvor retslig behandling af visse mindre krav gøres enklere, hurtigere og billigere for parterne, bør medføre ændringer i de

gældende regler om nævnsbehandling af forbrugersager.

I 1995 er der i et samarbejde mellem Dommerforeningen og Advokatrådet nedsat et fælles udvalg bestående af dommere og advokater, der skal fremkomme med anbefalinger til effektivisering og øget brugervenlighed i civilprocessen. Udvalget har i februar 1996 afgivet en udtalelse med en række anbefalinger. En del af anbefalingerne kræver lovændringer, medens andre vil kunne gennemføres i samarbejde mellem dommere og advokater.

Civile tvister løses ikke blot som almindelige civile retssager, idet en række civilretlige tvister behandles i landets skifteretter og fogedretter. En betydelig del af arbejdet ved byretterne angår disse områder.

Herudover har de almindelige domstole også til opgave at pådømme tvister mellem borgerne og den offentlige (statslige og kommunale) forvaltning. Man har ikke udnyttet den hjemmel, som grundlovens § 63, stk. 2, giver, til at henlægge disse sager til en eller flere forvaltningsdomstole. I stedet har man som beskrevet i kapitel 9 valgt en ordning, hvorefter tvister af denne karakter på mange områder i første omgang behandles i administrative, kollegiale organer (klagenævn), ofte under dommermedvirken, men med adgang til at indbringe nævnets afgørelse for domstolene.

Sager om efterprøvelse af forvaltningens afgørelser udgør allerede i dag et væsentlig arbejdsområde, navnlig ved landsretterne, der som hovedregel er 1. instans i disse sager, og Højesteret. Efter udvalgets mening er der grund til at tro, at området vil få stigende betydning i fremtiden. Sikringen af borgerens retsbeskyttelse over for myndighederne er og vil også fremover være en central opgave for domstolene.

Domstolene har også til opgave at pådømme sager, hvor det gøres gældende, at lovgivningsmagten har tilsidesat Grundloven. I Danmark fungerer de almindelige domstole således også som forfatningsdomstole. I hvert fald numerisk har sager af denne karakter hidtil spillet en meget beskeden rolle.

Domstolenes opgaver inden for det statsretlige og forvaltningsretlige område må ses i sammenhæng med håndhævelsen af menneskerettighederne. Ikke mindst efter, at Danmark har inkorporeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i dansk ret, har sager, hvor det gøres gældende, at der foreligger en krænkelse af menneskerettighederne, fået stigende betydning.

Beskyttelse af menneskerettighederne bygger i høj grad på kriterier, som har karakter af retlige standarder. Dette gælder bl.a. inden for retsplejen, hvor beskyttelsen er udmøntet i et krav

om retfærdig rettergang (fair trial), en standard, hvis forhold til dansk retsplejelovgivning og danske retsplejeprincipper stiller domstolene over for vanskelige og til dels nye opgaver.

For så vidt angår frihedsrettighederne er det bemærkelsesværdigt, at beskyttelsen i videre omfang, end det er tilfældet efter grundloven, består i, at der opstilles kriterier for lovgivningsmagtens og forvaltningens adgang til at begrænse udøvelsen af disse rettigheder, kriterier, som også her har karakter af retlige standarder, f.eks. i form af krav om, at et indgreb skal være nødvendigt i et demokratisk samfund. Domstolene skal således foretage en afvejning mellem på den ene side beskyttelsen af disse rettigheder og på den anden side de hensyn, som motiverer begrænsninger i udøvelse af rettighederne.

Disse opgaver skal løses på grundlag af den praksis, der foreligger ved Den europæiske Menneskerettighedskommission og -domstol. Herudover foreligger der også afgørelser af relevans for menneskerettighederne fra EF-domstolen.

Et andet nyt og vigtigt område er EU-retten. Efterhånden som stadig flere retsområder inddrages under EU-rettens regulering, vil også dette retsområde få større og større vægt. Kendskab til EU-retten vil derfor være af væsentlig betydning for dommerne. Her gælder det, at opgaverne skal løses i et snævert samarbejde mellem de nationale domstole og EF-domstolen, et samarbejde, som ikke alene stiller krav til en betydelig konkret viden, men også om indlevelse i og forståelse for de principper, som har udviklet sig gennem EF-domstolens praksis.

Også uden for de områder, der har berøring med menneskerettighederne og EU-retten, er den øgede retliggørelse af samfundet et generelt udviklingstræk. Det viser sig ved, at lovgivningsmagten på visse områder i betydelig grad intensiverer reguleringen af samfundsforholdene, hvilket har betydet, at lovgivningen er blevet mere omfattende og også mere kompliceret at arbejde med. Som eksempel på denne udvikling kan nævnes miljølovgivningen.

Samtidig har der i de senere års lovgivning både på det offentligretlige og det civilretlige område været en tendens til, at lovgivningsmagten anvender rammelovgivning, der angiver målsætninger og generelle retningslinier og ikke foretager en udførlig og detaljeret retlig regulering af enkeltområder. Som eksempel kan nævnes aktieselskabslovens § 54, stk. 1, 2. pkt., hvorefter bestyrelsen skal sørge for en "forsvarlig" organisation af selskabets virksomhed. Udfyldningen af disse rammer overlades til domstolene.

Et andet generelt udviklingstræk er den i forhold til tidligere generationer betydeligt forøgede hastighed, hvormed retsudviklingen, herunder også ændringer på traditionelle retsområder, er foregået i de senere år. Domstolene - og dommerne - må selvsagt følge med i denne fornyelse

og udvikling, hvilket stiller øgede krav til løbende professionel udvikling, teoretisk såvel som gennem domstolsarbejdet i praksis.

De nævnte udviklingstendenser - EU-retten, inkorporeringen af Menneskerettighedskonventionen i dansk ret og de nævnte træk ved den danske lovgivning - knytter sig til domstolenes judicielle funktion og kan derfor siges at stille nye krav til dommernes juridiske kvalifikationer. Herudover bidrager udviklingen til en ændring i domstolenes rolle - en rolle hvorefter domstolene i højere grad end hidtil skal udøve en selvstændig retsskabende funktion. Dommerne må således forventes at skulle arbejde med en bredere fortolkningsstil og en retskildelære, der i et vist omfang går ud over og derved til dels adskiller sig fra den nuværende.

Udviklingen understreger betydningen af domstolene som en uafhængig tredie statsmagt.

Det er et helt fundamentalt krav i en retsstat, at dommerne skal være uafhængige. Kravet om uafhængighed retter sig i første række mod uafhængighed af regeringen, men må også forstås som et krav om uafhængighed af den lovgivende magt. Beskyttelsen af denne uafhængighed er sikret ved grundlovens § 64.

Dommerne skal imidlertid også være uafhængige i den forstand, at de skal kunne stå op imod udenforstående kræfters forsøg på at påvirke afgørelsen i konkrete sager eller i bestemte typer sager. Dommerne skal således blandt andet kunne modstå presset fra massemedierne, som spiller en stadig større rolle for meningsdannelsen.

Det er endvidere et grundlæggende krav, at dommerne skal være upartiske, hvilket indebærer, at dommerne ikke må lade sig påvirke af uvedkommende hensyn til offentlige eller private interesser. Reglen i retsplejelovens § 47, hvorefter en dommer kun efter tilladelse fra Præsidentrådet må have fast indtægtsgivende bibeskæftigelse, må ses i denne sammenhæng. Bestemmelsen omtales nærmere nedenfor i kapitel 9.

Ud over at leve op til de krav, som er knyttet til udførelsen af de nævnte judicielle funktioner, og til kravene om uafhængighed og upartiskhed, skal dommerne også være i besiddelse af en række andre kvalifikationer, som har væsentlig betydning for udøvelse af den dømmende funktion og varetagelse af de opgaver, der påhviler domstolene.

Dette gælder således evne til at lede rettens forhandlinger på en effektiv, myndig og tillidsvækkende måde. Dommeren skal kunne skære igennem og træffe procesledende afgørelser, således at forhandlingerne koncentreres. Samtidig skal retsledelsen ske på en venlig og imødekommende måde, hvor alle aktører behandles ens.

Det er endvidere en for dommeren værdifuld egenskab at kunne udskille det væsentlige i en sag og samtidig også at kunne gennemskue, hvis en sag - helt eller delvist - ikke hviler på et reelt og seriøst, anerkendelsesværdigt grundlag.

Herudover skal dommeren have viden om samfundsmæssige forhold, menneskeforståelse og indlevelsesevne. Den enkelte dommer skal have en personlig integritet og en livserfaring, der gør, at dommerens optræden i enhver situation bliver rolig, værdig og fornuftig.

Dommeren skal endvidere kunne arbejde hurtigt og selvstændigt og kunne udtrykke sig klart og forståeligt, både mundtligt og skriftligt.

Navnlig for byretternes vedkommende gælder, at mange dommere har væsentlige administrative og ledelsesmæssige opgaver. Det må således i en række stillinger kræves, at dommeren ud over at have evner for dømmende virksomhed, har evner til at fungere tilfredsstillende som administrativ chef for et dommerembede.

Domstolene har traditionelt i det danske samfund været omgærdet af stor respekt og tillid, men den almindelige tendens til, at befolkningen forholder sig kritisk til offentlige institutioner og diskuterer disses service og effektivitet, har berørt og vil fremover berøre domstolene. Det vil derfor i stadig højere grad blive en opgave for dommerne - og navnlig domstolscheferne - at informere om domstolenes arbejdsopgaver og arbejdssituation samt den betydning, et velfungerende domstolsvæsen har i et moderne demokratisk retssamfund. Løsningen af denne opgave kræver åbenhed i forhold til offentligheden. Kontakten til en kritisk presse vil stille krav til, at fremtidens dommere også er i stand til at informere om domstolenes virksomhed og reagere på kritik - uden at gå ind på diskussion af konkrete sager på en måde, der må anses for uacceptabel.

5.11.3. Målsætninger for den fremtidige dommerrekruttering.

Ovenfor i afsnit 5.8.2. er det beskrevet, hvorledes dommerkorpset i dag er sammensat. Den undersøgelse, udvalget har foretaget, viser, at langt de fleste dommere er uddannet ved domstolene (62%) eller i Justitsministeriet (33%). Der henvises til bilag 15.

Når man i Danmark har haft tradition for to særlige uddannelsesforløb - et ved domstolene og et i Justitsministeriet - som begge tager sigte på en senere dommerkarriere, er det for så vidt naturligt, at mange dommere er blevet rekrutteret fra kredsen af domstolsjurister eller fra Justitsministeriets departement. Men rekrutteringsmønsteret er efter udvalgets opfattelse blevet

for fastlåst og har haft den negative konsekvens, at der kun har været få ansøgere med en anden baggrund end den traditionelle.

Et flertal - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - udtaler i denne forbindelse:

Der har fra præsidenterne i Højesteret, landsretterne og Københavns Byret igennem årene været udfoldet bestræbelser for at rekruttere dommere med en anden karriere, herunder advokater og universitetsjurister, men disse bestræbelser har ikke ført til væsentlige ændringer i rekrutteringsmønsteret. I Vestre Landsret har man i højere grad end i Østre Landsret rekrutteret dommere ad forskellige veje, men den væsentlige forskel på dommerkollegierne i de to landsretter er dog, at Vestre Landsret i højere grad end Østre Landsret har rekrutteret dommere, som har deres væsentligste forudgående karriere som dommerfuldmægtige. I Højesteret er der i de senere år sket udnævnelser af dommere på et bredere grundlag end tidligere, jf. ovenfor i afsnit 5.8.2.

Det homogene rekrutteringsmønster har ikke før 1991/92 givet anledning til væsentlig kritik. Den senere højesteretspræsident Mogens Hvidt fremhævede dog i 1966, at "båsesystemet praktiseres alt for strengt", og professor Bernhard Gomard fremsatte i 1977 ønske om en fornyelse i form af ansøgere uden for embedsverdenen. I 1991/92 blev dette gentaget af universitetslærere fra Københavns Universitet, professor, dr.jur. Henrik Zahle, professor, dr.jur. Preben Stuer Lauridsen og lektor Lars Adam Rehof, idet kritikken koncentrerede sig om, at dommerkollegierne i landsretterne, særlig Østre Landsret, og Højesteret i høj grad har bestået af jurister, der har en forudgående karriere i Justitsministeriets departement. Debatten er gengivet i afsnit 5.8.3. ovenfor.

Flertallet finder, at domstolene med den skete rekruttering ikke i fuldt omfang har kunnet drage nytte af det dommerpotentiale, der er blandt jurister i Danmark.

Målsætningen for den fremtidige dommerrekruttering bør derfor efter flertallets opfattelse være, at erfaringsgrundlaget på samtlige niveauer i domstolssystemet gøres mere alsidigt og bredt.

Behovet for et bredere erfaringsgrundlag understreges af den aktuelle udvikling. I afsnit 5.11.2. ovenfor er der redegjort for de krav, som domstolene skal kunne honorere fremover. Det fremgår heraf blandt andet, at der er sket en udvikling, som stiller nye krav til dommernes juridiske kvalifikationer, og som medfører, at domstolene i højere grad end hidtil får en selv-

stændig retsskabende funktion. Det er flertallets opfattelse, at domstolene bedst vil kunne honorere disse krav, såfremt der sker en bredere rekruttering til domstolene.

Efter flertallets opfattelse bør det opstillede mål om et alsidigt og bredt erfaringsgrundlag hos dommerne søges opnået ved i højere grad end hidtil til domstolene at knytte personer med indsigt og erfaringer fra forskellige juridiske felter, herunder personer med forskellig tilgang til juridiske problemers løsning, således at **dommerkorpset** sammensættes bredt. Det er flertallets opfattelse og forudsætning, at dette vil kunne ske uden slækkelse af de krav til juridiske kvalifikationer, som man hidtil har håndhævet ved udnævnelse af dommere.

Et dommerkorps sammensat af dommere med forskellig uddannelsesmæssig og erfaringsmæssig baggrund vil i særdeleshed være værdifuldt i landsretterne og Højesteret, hvor arbejdsformen er kollegial. Efter flertallets opfattelse vil dommere med anden baggrund end uddannelse ved domstolene og i Justitsministeriets departement kunne tilføre nye impulser og nyttig specialviden i forbindelse med de konkrete sagers behandling, ligesom brydninger hér mellem synspunkter blandt dommere med forskellig erhvervsmæssig baggrund vil kunne bidrage positivt til hele retsvæsenets udvikling.

Også i byretter med flere dommere og ved enedommerembeder vil en bredere rekruttering være værdifuld og bringe nye momenter ind, bl.a. gennem den gensidige påvirkning, der sker ved diskussion af juridiske problemer blandt domstolsjurister.

Målsætningen om et alsidigt og bredt erfaringsgrundlag i dommerkorpset bør efter flertallets opfattelse også give sig udslag i, at det ved besættelsen af dommerstillinger tillægges vægt, at **den enkelte dommer** har et bredt erfaringsgrundlag, dvs. gennem forskellige ansættelser har opnået viden og erfaring på flere felter eller inden for en enkelt sektor har fungeret i forskellige funktioner eller arbejdet med et bredt juridisk arbejdsområde. Dette indebærer, at det må betragtes som et kvalificerende moment for den enkelte ansøger, hvis han eller hun kan henvise til en sådan bredde i sin hidtidige karriere. På den anden side kan en ansøger med en snævrere karriere have kvalifikationer, der gør den pågældende bedre egnet end ansøgere med en bredere karriere. Bredden i karrieren kan med andre ord ikke opstilles som et isoleret eller absolut mål.

I den i afsnit 5.8.3. refererede kritik af det nuværende rekrutteringsmønster har navnlig ligget, at den uafhængighed, som er tilsikret dommerne ved grundlovens § 64, ikke er virkningsfuld, fordi en væsentlig del af dommerne navnlig i Københavns Byret, Østre Landsret og Højesteret gennem forudgående ansættelse i Justitsministeriets departement er blevet skolet på en måde, der har gjort dem "sy stem venlige". I relation til behandlingen af straffesager skulle dette bety-

de en særlig lydhørhed over for de synspunkter, der fremføres af anklagemyndigheden i en sag. I sager mellem borgere og det offentlige skulle det føre til, at man er tilbøjelig til at se sagen fra det offentliges synsvinkel.

Kritikken bygger på den forudsætning, at en forudgående ansættelse i Justitsministeriets departement bevirker, at de pågældende bliver "systemvenlige". Efter flertallets mening er det imidlertid ikke rigtigt, at kendskab til et system indefra nødvendigvis bevirker, at man i andre sammenhænge vil være positivt indstillet over for dette system. En viden om de præmisser, som et system arbejder under, kan lige så vel føre til, at man forholder sig kritisk til systemet eller til den måde, systemet har virket på i den forelagte sag.

Overført på spørgsmålet om indstillingen hos dommere, der har været ansat i Justitsministeriets departement, betyder det, at der efter flertallets mening ikke kan opstilles en forhåndsformodning om, at den erfaring og indsigt, som dommerne har opnået under ansættelsen i Justitsministeriet, giver sig udslag i afgørelser, der favoriserer anklagemyndigheden eller den offentlige forvaltning.

Et mindretal - Ellen Margrethe Basse, Eva Smith og Henrik Zahle - der kan tilslutte sig ønsket om en bredere rekruttering, udtaler: Rekrutteringen af danske dommere har gennem mange år været genstand for kritik af varierende intensitet, jf. afsnit 5.8.3. ovenfor. Som det fremgår ovenfor i flertalsudtalelsen kritiserede senere højesteretspræsident Mogens Hvidt allerede i 1966, at "båsesystemet praktiseres alt for strengt", og denne kritik er efter mindretallets opfattelse berettiget på flere punkter.

Som anført ovenfor er 95% af de nuværende dommere enten uddannede som dommerfuldmægtige (62%) eller i Justitsministeriet (33%). Det er denne snævre og over tid meget stabile rekruttering, som har bidraget til den stadige kritik. Den interesse, der ofte er ytret fra dommerside, for at få kvalificerede advokater eller andre til at søge ind som dommere, har kun haft meget begrænset effekt.

Inden kritikken af den hidtidige rekruttering uddybes, skal præciseres, at en kritik af et rekrutteringsmønster ikke må opfattes som en kritik af bestemte enkeltpersoner ved domstolene, ej heller som en kritik af de bestræbelser, der er udfoldet for at skaffe en bredere rekruttering. Genstanden for kritikken er det stabile mønster, som har præget rekrutteringen gennem mange år, og som uanset ønsker om ændring fremsat af en række enkeltpersoner i det store og hele har været uforandret.

En snæver rekrutteringsbasis giver en tilsvarende snæverhed i det erfaringsgrundlag, som

dommerarbejdet bygger på. At eftervise, at dette giver sig konkrete udslag i dommerarbejdet, er ikke nogen let opgave, ligesom det heller ikke er let at dokumentere, at dette rekrutteringsmønster ikke har haft nogen betydning. Selvom der ikke kan siges noget håndfast og sikkert om sammenhængen mellem professionel start og senere professionelt virke, kan nogle enkelte forhold dog påpeges.

Der må forventes at være en vis sammenhæng mellem det arbejdsmønster og de arbejdskulturer, der er ved en domstol, og de erfaringer - herunder erhvervserfaringer - som de enkelte dommere har. Et fast rekrutteringsmønster, hvor størstedelen af dommerne ved nogle domstole - især ved Københavns Byret, Østre Landsret, Højesteret, i mindre grad Vestre Landsret - kommer fra Justitsministeriet, må forventes at præge domstolenes virksomhed.

Danske domme - og det er jo en væsentlig side af domstolenes virksomhed - er præget af en iøjnefaldende knaphed i begrundelsen, og dette indtryk bestyrkes, når de sammenlignes med domme fra udenlandske, særligt andre nordiske domstole. Dette træk er påpeget mange gange, særligt for Højesterets vedkommende, og selvom der i de seneste år er sket visse ændringer, står det generelle indtryk ved magt. Dette finder mindretallet det nærliggende at sammenkæde med en bureaukratisk fortid, hvor den administrative myndighed ofte sikrer sig en politisk bevægelsesfrihed ved ikke gennem en principiel begrundelse i den administrative afgørelse at binde fremtidige afgørelser. Er der på den anden side i et statsligt bureaukrati behov for styring af underordnede afgørelser, står andre retsmidler til rådighed, f.eks. cirkulærer, tjenstlige kurser eller lignende. Den administrative uddannelse fører til den arbejdsrutine, at principielle elementer i et afgørelsesgrundlag ikke udtrykkes i den konkrete afgørelse selv. Overføres denne rutine til domstolsarbejdet - og det er jo nærliggende, når man i en moden alder skifter fra administration til domstole - bliver dommene naturligvis kortfattet og konkret begrundede.

I det ministerielle arbejde skelnes mellem politiske afgørelser, der træffes på ministerens vegne og i væsentlige tilfælde af ministeren, og på den anden side tekniske afgørelser. Denne grænsedragning kan ikke gennemføres ved domstolene, for der er ikke nogen minister at hente politiske præmisser hos. Mange års arbejde under en politisk minister kan derfor måske føre til, at sådanne dommere praktiserer en tilbageholdenhed, når det gælder selvstændige retspolitiske initiativer inden for de rammer, som gældende ret i øvrigt har sat.

Dommerfuldmægtiguddannelsen giver gode forudsætninger for dommerarbejdet, men samtidig må det konstateres, at en ikke ubetydelig del af uddannelsen tager sigte på opgaver (skifte, tinglysning, notarial, fogedret), der ikke udgør nogen væsentlig del af det egentlige dommerarbejde.

Mindretallet kan tiltræde, at også de nye opgaver, som må forventes løst af domstolene, eller som allerede løses af domstolene, bedre vil kunne varetages, såfremt rekrutteringen til domstolene gøres bredere.

Et tredje kritikpunkt er det særlige rekrutteringsmønster for de to landsretter og Højesteret. At dommerne i disse tre domstole kommer hovedparten fra forudgående ansættelse som dommer. (73% i Højesteret, 75% i Østre Landsret og 32% i Vestre Landsret). Appelretterne er således i høj grad rekrutteret gennem avancement. En ikke uvæsentlig del af de højesteretsdommere, der kommer fra Østre Landsret, var inden da ansat som dommere i Københavns Byret. Som det fremgår af statistikken oven for er en væsentlig del af Højesterets dommere rekrutteret af dette mønster, hvis udgangspunkt er ansættelsen i Justitsministeriet. Dette næsten bureaukratiske avancementssystem er ikke egnet til at styrke dommernes uafhængighed.

Dette rekrutteringsmønster har været genstand for - efter mindretallets opfattelse - berettiget kritik. Med henblik på at sikre den ansatte dommer uafhængighed bør det ikke være et fast eller fremtrædende rekrutteringsmønster, at dommere i Københavns Byret, ansættes i landsretten, særligt Østre Landsret, eller at Højesterets dommere i så høj grad rekrutteres fra landsretterne. 0g de brede erfaringer, der er enighed om at søge inddraget også i appelretterne, bør ikke kun være baseret på fjerne ungdomserfaringer. Særligt for Højesterets vedkommende forekommer det uheldigt, at landets øverste domstol kvantitativt er domineret af dommere, hvis karriere er begyndt i Justitsministeriet.

Flertallet ønsker at knytte følgende bemærkninger til mindretallets udtalelse:

Som det fremgår ovenfor er der i udvalget enighed om det ønskelige i en bredere rekruttering, ligesom et flertal i udvalget har den opfattelse - jf. nedenfor - at kriterierne for besættelse af dommerstillinger bør finde udtryk i loven, og at målsætningen om en bredere rekruttering bør indgå i udformningen af lovbestemmelsen. Flertallet opfatter mindretallets udtalelse som en udbygning af de synspunkter, der ligger bag det samlede udvalgs anbefalinger. Efter flertallets mening bygger mindretallets argumentation imidlertid i vidt omfang på ufuldstændige eller urigtige præmisser, og flertallet har derfor fundet det rigtigst kort at redegøre for sin holdning til argumentationen.

Sammenhængen mellem de efter mindretallets mening for kortfattede domsbegrundelser og mange dommeres "bureaukratiske fortid" er ikke sandsynliggjort.

For det første er det ikke korrekt, at danske domsbegrundelser set ud fra en bredere international målestok er præget af en iøjnefaldende korthed. Traditionerne i så henseende varierer fra

land til land. En rimeligt kortfattet domsbegrundelse vil ofte være velmotiveret, fordi domsresultatet er bundet til den konkrete sags omstændigheder og til de påstande, anbringender og indsigelser, som parterne har fremført. Dommens karakter af en for sagens parter bindende afgørelse tilsiger en forsigtighed med hensyn til anvendelsen af vidtgående, principielle begrundelser. Netop dette adskiller dommen i en konkret sag fra en retsteoretikers juridiske artikel, som på langt friere grundlag kan foreslå fremtidige principper for retsanvendelsen.

For det andet er den beskrivelse af arbejdet i centraladministrationen, som sammenkædningen bygger på, efter flertallets opfattelse ikke korrekt. I det - begrænsede - omfang, hvor centraladministrationen er involveret i konkrete afgørelser, er der typisk tale om sager af principiel karakter eller i øvrigt af vidtrækkende betydning. Netop i sådanne sager vil de principielle momenter ikke blot indgå i, men også finde udtryk i afgørelserne. Dommere med en baggrund i centraladministrationen burde derfor have gode forudsætninger for at træffe og begrunde principielle afgørelser. Det samme gælder for de mange embedsmænd, som deltager i lovforberedende arbejde.

Ud fra til dels samme betragtninger er flertallet ikke enig i, at det er en nærliggende antagelse, at domstolenes tilbageholdenhed med hensyn til at tage selvstændige retspolitiske initiativer har sammenhæng med, at der i det ministerielle arbejde skelnes mellem politiske og tekniske afgørelser. Denne opdeling svarer ikke til virkeligheden. Det er tværtimod almindelig anerkendt, at udviklingen i centraladministrationen er gået i retning af en "politisering" af embedsmændenes arbejde. Det er derfor ikke let at forstå tankegangen om embedsmænd i centraladministrationen som en samling teknikere, der ikke "tør" tage selvstændige retspolitiske initiativer. Efter flertallets mening er det i øvrigt diskutabelt, om domstolene med rette kan karakteriseres som (for) tilbageholdende med hensyn til selvstændige initiativer, og selv om det skulle være tilfældet, er der andre og mere nærliggende forklaringer herpå end mindretallets.

Endelig er der efter flertallets mening ikke holdepunkter for mindretallets formodning om, at mulighederne for at avancere til en højere instans skulle bevirke, at dommerne af frygt for negative reaktioner fra overinstansernes side ikke tør tage selvstændige standpunkter.

Et andet mindretal - Mette Bøcher - udtaler, at kritikken af dommerrekruttering har vedrørt to forhold. For det første en generel kritik af "båsesystemet", som alle i udvalget, også dette medlem, er enige om at imødekomme ved at gå ind for bredere rekruttering. For det andet en kritik af dommernes muligt manglende uafhængighed, der i det væsentlige har været rettet mod rekrutteringen af dommere fra Justitsministeriets departement, hvilket er reflekteret i flertallets og det første mindretals synspunkter ovenfor.

En tilsvarende kritik har kun i meget begrænset omfang været rettet mod de dommere, der har haft deres karriere ved domstolene, og da kun som en konsekvens af, at også domstolene, og dermed ansættelsesmyndigheden for dommerfuldmægtige, henhører under Justitsministeriet.

Ansættelse og uddannelse ved domstolene må tværtimod anses som en faktor, der fremhæver den enkelte dommers uafhængighed og upartiskhed. Dette må anses som særdeles væsentlige kvalifikationer, således som anført i afsnit 5.11.2. Der kan også henvises til argumentationen for flertallets anbefaling af, at den nuværende ordning med ansættelse og uddannelse af dommerfuldmægtige bevares, jf. afsnit 5.11.9.1. Som fremhævet af flertallet kan opretholdelse af dommerfuldmægtiguddannelsen, og dermed af en domstolsjuristkarriere, forenes med ønsket om bredere kvalifikationer hos fremtidens dommere, dels på grund af forudgående erhvervserfaring hos ansøgerne til dommerfuldmægtigsstillinger, dels via orlovs- og udvekslingsordninger undervejs i ansættelsesforløbet ved domstolene.

Til det første mindretals bemærkning ovenfor om indholdet af dommerfuldmægtigenes uddannelse bemærkes, at det anførte højest gælder for den 4-årige grunduddannelse. Alle dommerfuldmægtige har både under grunduddannelsen og senere i stadigt stigende omfang konstitution til retssagsbehandling. Dette illustreres blandt andet ved, at ca. 40 % af alle straffesager og civile sager ved ikke-præsidentledede embeder behandles af dommerfuldmægtige og retsassessorer, jf. nedenfor kapitel 7.7.2.3. I øvrigt vil den af udvalget foreslåede ændring af retsplejelovens § 17a, stk.2, ophæve sondringen mellem fuldmægtigarbejde og dommerarbejde.

5.11.4. Lovfæstelse af målsætningen for den fremtidige dommerrekruttering.

På baggrund af den almindelige enighed om en bredere dommerrekruttering, har udvalget overvejet, om målsætningen om en bredere rekruttering bør lovfæstes.

Et flertal i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Bjarne Christensen, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm, Henrik Zahle og Sven Ziegler - finder, at målsætningen er så væsentlig, at den bør finde udtryk i en lovbestemmelse.

Der har som anført tidligere været bestræbelser for at rekruttere personer til domstolene fra andre kredse end de traditionelle, uden at det har haft nogen afgørende virkning. Der er derfor behov for et stærkere signal, hvilket en lovbestemmelse vil give. Også det forhold, at målsætningen for den fremtidige dommerrekruttering er forskellig fra den hidtidige rekrutteringspraksis, taler for en lovfæstelse. En lovbestemmelse vil forpligte de indstillende og afgørende myndigheder til i forbindelse med udpegningen af dommere at tage hensyn til den ønskede bredde i

rekrutteringen.

I ønsket om en bredere rekruttering ligger, at der kommer flere kvalificerede personer med en anden erhvervsbaggrund end den traditionelle til domstolene. Det er samtidig af afgørende betydning, at det generelt høje kvalitetsniveau blandt dommere i Danmark opretholdes. Ved besættelsen af dommerstillinger bør der derfor som hidtil lægges afgørende vægt på ansøgernes juridiske kvalifikationer.

Som anført ovenfor i afsnit 5.11.3. kan målsætningen om en bredere rekruttering opnås dels ved at sørge for, at dommerkorpset omfatter personer med forskellig juridisk erhvervsbaggrund, dels ved at lægge vægt på, at den enkelte dommer har et bredt juridisk erfaringsgrundlag. Dette erfaringsgrundlag kan som beskrevet i afsnit 5.11.3. være opnået gennem forskellige ansættelser eller ved i en enkelt sektor at have fungeret i forskellige funktioner eller arbejdet med et bredt juridisk arbejdsområde.

Ved besættelsen af dommerstillinger bør der naturligvis altid være tale om en bedømmelse af den enkelte ansøgers samlede kvalifikationer til at bestride en given dommerstilling. Er der eksempelvis tale om en dommerstilling, der indebærer et administrativt ansvar, bør det indgå, om en ansøger har administrativ erfaring.

På den baggrund foreslår flertallet, at der indføjes følgende bestemmelse i retsplejelovens § 43:

"Besættelsen af dommerstillinger skal ske ud fra en samlet vurdering af ansøgernes kvalifikationer til den pågældende stilling. Der skal herved lægges særlig vægt på ansøgernes juridiske og personlige kvalifikationer. Også bredden i ansøgernes juridiske erfaringsgrundlag skal tillægges vægt, ligesom det skal indgå i vurderingen, at der ved domstolene bør være dommere med forskellig juridisk erhvervsbaggrund."

Samtidig foreslås det, at man ophæver de nugældende bestemmelser i retsplejelovens § 43, stk. 1, 3 og 4, der opstiller forskellige formelle krav til forudgående beskæftigelse for at kunne blive udnævnt til landsdommer og højesteretsdommer. Selv om de nævnte bestemmelser kun angiver, at landsdommere og højesteretsdommere i reglen skal have beklædt bestemte stillinger, og der derfor kan gøres undtagelse for reglerne, bør de i konsekvens af forslaget om en bredere rekruttering ophæves.

Flertallet har overvejet, om den foreslåede lovfæstelse af målsætningen om en bredere rekruttering bør udbygges med et lovbestemt krav om, at dommere forud for deres ansættelse skal

have virket som advokat, eller i en anden af Justitsministeriet og anklagemyndigheden uafhængig hovedstilling i mindst 5 år, således som professor, dr. jur. Preben Stuer Lauridsen og lektor Lars Adam Rehof har foreslået i notat af 18. april 1992. jf. afsnit 5.8.3.. Flertallet finder, at der ikke er grundlag for at gennemføre en sådan bestemmelse. Det vil virke for stift og vil efter omstændighederne kunne blokere for ansættelse af den ansøger, som efter en samlet vurdering må anses for den bedst kvalificerede.

Flertallet lægger også vægt på, at det dommerudnævnelsesråd, som udvalget foreslår oprettet i kapitel 6, ikke i sin virksomhed bør være bundet af lovbestemte krav af denne karakter.

Flertallet finder, at ønsket om en bredere rekruttering bedre understreges ved som foreslået i loven at indsætte en bestemmelse, der udmønter målsætningen uden at låse den fast gennem lovbestemte krav om bestemte former for forudgående beskæftigelse.

Et mindretal - Mette Bøcher, Ole Due, Claus Larsen og Carl Aage Nørgaard - finder ikke, at målsætningen om en bredere rekruttering bør lovfæstes.

Mindretallet er enig i ønsket om en bredere rekruttering, men mener, at dette mål vil kunne nås gennem den foreslåede ændrede udnævnelsesprocedure. Mindretallet finder det uheldigt på forhånd at binde det nye dommerudnævnelsesråd ved en materiel lovregel som den af flertallet foreslåede.

En sådan lovregel kan give anledning til den misforståelse, at bredden i ansøgernes juridiske erfaringsgrundlag tillægges større vægt end en række andre fundamentale kvalifikationer, som beskrevet ovenfor i afsnit 5.11.2., for eksempel personlig integritet og upartiskhed. Disse almindelige kvalifikationer, som en dommer må besidde, er naturligvis dækket af lovbestemmelsens første del. Efter mindretallets opfattelse indgår også en bredere erfaringsmæssig baggrund som en af de kvalifikationer, der må tages hensyn til ved en samlet vurdering af ansøgeres kvalifikationer. Det er derfor uhensigtmæssigt særligt at fremhæve et sådant hensyn i en lovbestemmelse, idet det kunne forstås på den måde, at en bredere erfaringsmæssig baggrund skal tillægges særlig stor vægt ved bedømmelse af ansøgere.

Af de grunde, som er anført af flertallet, er mindretallet enig i, at der ikke bør gennemføres regler om, at en dommer forud for sin ansættelse skal have beskæftigelse som advokat eller i anden af Justitsministeriet eller anklagemyndigheden uafhængig hovedstilling, ligesom mindretallet tiltræder forslaget om ophævelse af kravene i § 43, stk. 1, 3 og 4.

5.11.5. Blandt hvilke jurister vil dommere kunne rekrutteres ?

Udvalget anser det ikke for muligt at foretage nogen udtømmende opregning af, hvilke typer beskæftigelse der vil kunne kvalificere til dommeransættelse.

Som eksempler på kvalificerende beskæftigelse kan dog bl.a. nævnes

- ansættelse som dommerfuldmægtig og retsassessor
- beskæftigelse som advokat/advokatfuldmægtig
- ansættelse i Justitsministeriet eller andre dele af centraladministrationen
- beskæftigelse ved anklagemyndigheden
- ansættelse ved internationale organer (bl.a. EF-domstolen og menneskerettighedsorganerne)
- universitetsansættelse
- ansættelse i den kommunale sektor
- ansættelse i private virksomheders og organisationers juridiske afdelinger
- beskæftigelse med større projektarbejder og sekretæropgaver for udvalg
- ansættelse ved statsamter
- ansættelse i Folketingets administration og hos Folketingets Ombudsmand.

Rækkefølgen angiver ikke nogen prioritering mellem de forskellige typer beskæftigelse.

De juridiske professioner, hvorfra interessen for dommeransættelse må påregnes (fortsat) at være stor, er dommerfuldmægtige/retsassessorer, embedsmænd i Justitsministeriets departement og advokater.

For dommerfuldmægtige gælder, at de gennemgår et særskilt tilrettelagt uddannelsesforløb, som specielt sigter mod arbejdet som dommer. Gennem denne uddannelse får dommerfuldmægtigene et indgående kendskab til retsvæsenets forhold, og de opnår gennem retsarbejdet en særlig sagkundskab med hensyn til behandlingen af retssager. Samtidig opnår dommerfuldmægtigene en erfaring og rutine i selvstændigt og på eget ansvar at træffe afgørelser i juridiske konflikter. Herudover bringer arbejdet i høj grad dommerfuldmægtigen i kontakt med et bredt udsnit af befolkningen på en måde, der bibringer ham/hende en værdifuld menneskekundskab, som er af stor betydning for arbejdet som dommer. Uddannelsen er derfor generelt kvalificerende som grundlag for senere at søge stilling som dommer. Som beskrevet nedenfor i afsnit 5.11.9.1. foreslår udvalgets flertal, at dommerfuldmægtiguddannelsen med visse ændringer opretholdes i sin nuværende form, mens et mindretal foreslår den ændret til en 3-årig åremålsansættelse.

For så vidt angår embedsmænd i Justitsministeriets departement, er det udvalgets opfattelse, at den uddannelse, som juristerne dér gennemgår, generelt er egnet til at kvalificere til en dommerstilling. En stor del af ministeriets arbejde har direkte tilknytning til retsplejen eller er nært beslægtet med domstolenes arbejde. Arbejdet i departementet giver også et indgående kendskab til forvaltningsretten. Endvidere opnår embedsmændene et betydeligt kendskab til lovgivningsprocessen, herunder til det internationale samarbejde, der er forbundet hermed. Dertil kommer, at embedsmændene i Justitsministeriet gennem ansættelser af ca. 2 års varighed typisk ved domstolene og i visse tilfælde ved anklagemyndigheden opnår erfaring i behandlingen af retssager.

Efter udvalgets opfattelse har mange advokater også en uddannelse, der kvalificerer til ansættelse som dommer. Advokatvirksomhed består i juridisk rådgivning og i forbindelse hermed økonomisk og anden rådgivning til klienten samt repræsentation af denne for domstolene i forbindelse med civile sager og som forsvarer i straffesager, repræsentation over for andre offentlige myndigheder og organisationer samt i retslige spørgsmål og tvister i øvrigt.

Advokaterne opnår typisk herigennem kendskab til behandling af retssager samt en alsidig faglig viden og erfaring, der må anses at være af betydning på en række områder, ikke mindst i retssager, der vedrører erhvervslivets forhold. En del advokater har også fungeret som dommere (voldgiftsmænd/opmænd) i private voldgiftssager og herigennem opnået indsigt og erfaring i udøvelse af dømmende virksomhed. Herudover gælder for advokatgerningen, at den som dommerfuldmægtigvirksomheden kan give en tæt kontakt med et bredt udsnit af befolkningen.

Også blandt jurister, der har deres erhvervsmæssige baggrund som ansatte hos andre offentlige myndigheder end Justitsministeriet, vil der være personer med en viden og erfaring, som det vil være værdifuldt for domstolene at drage nytte af. Det ønskelige heri understreges af den stigende betydning, som sager mellem borgerne og offentlige myndigheder som tidligere anført må antages at få i fremtiden.

Tillige bør nævnes universitetslærere. Også i denne gruppe vil der være jurister, som det vil være værdifuldt for domstolene at knytte til sig som dommere.

Danske dommere skal være generalister, jf. ovenfor i afsnit 5.11.2. Der er derfor behov for, at en betydelig del af dommerstillingerne besættes med personer, der i kraft af deres uddannelse har et bredt kendskab til forskellige juridiske områder. For nogle af de professioner, som er nævnt ovenfor, gælder, at de kan være ret specialiserede. Udvalget anser dog ikke dette forhold for en afgørende hindring, idet den landsretstjeneste, som udvalget foreslår som en forud-

sætning for at blive dommer, vil give et godt grundlag for at bedømme sådanne kandidaters generelle juridiske kvalifikationer.

Et mindretal - Ellen Margrethe Basse, Eva Smith og Henrik Zahle - henviser til udtalelsen oven for i afsnit 5.11.3.

5.11.6. Udnævnelsesalder og kønsfordeling.

Udnævnelsesalderen til dommerstillinger i byretterne har igennem en lang årrække ligget omkring 40 år, tilsvarende ved Vestre Landsret, i almindelighed noget højere ved Østre Landsret og omkring 50 år til Højesteret. Der henvises til bilag 15 til betænkningen. Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for at anbefale, at udnævnelsesalderen ændres. De meget begrænsede muligheder for at afskedige dommere gør det efter udvalgets opfattelse påkrævet, at første udnævnelse sker på et tidspunkt, hvor ansøgeren gennem en længere årrække har demonstreret sine faglige og personlige kvalifikationer, ligesom det er udvalgets opfattelse, at det i sig selv er en fordel, at dommere forud for første udnævnelse har opnået den modenhed og erfaring, som følger med alderen.

Kønsfordelingen blandt dommere er skæv, idet ca. 3/4 af byretsdommerne og mere end 4/5 af dommerne i landsretterne og Højesteret er mænd. Det kunne derfor overvejes, om kvinder burde have positiv særbehandling ved dommerudnævnelser. Udvalget kan ikke anbefale en sådan løsning, idet hvervet som dommer er af en sådan karakter, at kvalifikationerne må være afgørende for, hvorledes dommerstillingerne besættes. I øvrigt må det antages, at kønsfordelingen under alle omstændigheder vil ændre sig i løbet af nogle år, idet flertallet af juridiske kandidater siden 1. april 1987 har været kvinder, jf. også oplysningerne ovenfor i afsnit 5.3. om kønsfordelingen blandt ansøgere til stillinger under Justitsministeriet.

5.11.7. Hvorledes opnås en bredere rekruttering ?

En række forskellige faktorer spiller ind, når man vælger erhverv. Ud over den personlige interesse og lyst til en bestemt type job spiller løn, arbejdsvilkår og prestige generelt en væsentlig rolle. Det er udvalgets vurdering, at mange dommere fortsat vil blive rekrutteret fra de samme kredse som hidtil, idet yngre jurister vil være tilbøjelige til forholdsvis tidligt i deres professionelle liv at vælge et karriereforløb, som passer til deres evner, interesser og temperament. Udvalget er dog ikke i tvivl om, at der med de foranstaltninger, som udvalget foreslår, vil komme egnede kandidater til dommerstillingerne fra anden side, herunder fra advokatstanden, administrationen og universiteterne.

Efter udvalgets opfattelse bør der skabes så gode rammer som muligt for en bredere rekruttering. Et **flertal** i udvalget foreslår i den forbindelse, at **målsætningen om en bredere rekruttering lovfæstes,** jf. ovenfor i afsnit 5.11.4.

Herudover stiller udvalget en række forslag med henblik på at fremme den bredere rekruttering. Disse forslag opregnes kort i det følgende.
Udvalget har særligt overvejet, om der bør skabes mere fleksible muligheder for at stifte bekendtskab med arbejdet som dommer.

I relation til advokater er det udvalgets vurdering, at der vil være behov for særlige initiativer, som kan skabe en naturlig indgang til domstolssystemet. ;

For yngre advokater/advokatfuldmægtige foreslår udvalget derfor, at der **etableres udvekslingsordninger med dommerfuldmægtige.** Der henvises til afsnit 5.11.7.1. nedenfor.

For advokater, som er på et senere tidspunkt i karrieren, er det udvalgets vurdering, at der er behov for særlige tiltag, der på afgørende måde kan åbne op for de bindinger, som hidtil har været til hinder for en rekruttering herfra til domstolene. Udvalget foreslår derfor som noget nyt, at der som en forsøgsordning **åbnes adgang for advokater til at virke som konstituerede fuldtidsdommere i kortere perioder.** Der henvises til overvejelserne nedenfor i afsnit 5.11.7.2.

For så vidt angår offentligt ansatte vil disse formodentlig uden større vanskeligheder kunne opnå orlov, og en særlig lempelig indgang til domstolene for denne gruppe skønnes unødvendig. For så vidt angår universitetsjurister forudsættes adgangen til midlertidig beskikkelse i landsretterne med henblik på at fremme vekselvirkningen mellem retsvidenskaben og den praktiske retsudøvelse opretholdt, jf. nedenfor i kapitel *1.1 A.* om den nugældende bestemmelse i retsplejelovens § 1043, stk. 2.

Forudsætningen for at gennemføre en bredere rekruttering end hidtil er ud over at skabe interesse hos et bredere felt af ansøgere, at ansættelsesproceduren tilrettelægges således, at det tydeligt markeres, at **ansøgere med en anden erhvervsbaggrund end de hidtil dominerende bliver vurderet på lige fod med de traditionelle ansøgere.** Dette hensyn har udvalget som anført søgt at tilgodese ved oprettelsen af det foran nævnte **dommerudnævnelsesråd** (se nærmere kapitel 6) og ved forslaget om, at det gøres til hovedreglen, at en ansøger til en dommerstilling har været konstitueret i landsretten og er blevet bedømt dér. I tilknytning hertil har udvalget understreget, at det skal være **muligt for alle jurister med de fornødne kvalifikationer at søge en uddannelseskonstitution i landsretten.**

Udvalget skal endvidere pege på betydningen af **dommernes aflønning.** Der henvises nærmere til kapitel 8.

Et **mindretal** henviser yderligere til muligheden for at omlægge den nuværende dommerfuldmægtiguddannelse, således at **den tidsubegrænsede ansættelse som dommerfuldmægtig erstattes af en ansættelsesform, hvor dommerfuldmægtige kun gør tjeneste ved domstolene i tre år uden mulighed for forlængelse.** Dette forslag vil efter mindretallets opfattelse indebære en væsentlig styrkelse af mulighederne for at realisere målsætningen om en bredere rekruttering.

5.11.7.1. Udveksling af yngre advokater og advokatfuldmægtige med dommerfuldmægtige.

For at fremme en bredere rekruttering til domstolene kan der for så vidt angår advokater efter udvalgets vurdering være behov for at skabe fleksible muligheder for at stifte bekendtskab med dommergerningen. For yngre advokater/advokatfuldmægtige foreslår udvalget derfor, at der i samarbejde mellem Advokatrådet og Domstolsstyrelsen etableres en udvekslingsordning med dommerfuldmægtige. Udvekslingsordninger for advokater og advokatfuldmægtige kendes inden for andre områder. Eksempelvis er der etableret en udvekslingsordning med Landsskatteretten.

Efter udvalgets opfattelse vil en udvekslingsordning kunne medvirke til en øget indsigt hos advokater med hensyn til arbejdsopgaver og arbejdsvilkår ved domstolene og dermed på længere sigt skabe interesse for ansættelse som dommer. For dommerfuldmægtige vil ordningen kunne medvirke til at styrke erfaringsgrundlaget ud over det, som ansættelse ved domstolene kan give. Herudover vil ordningen give jurister i begge grupper mulighed for faglig og personlig udvikling.

For at opnå det fulde udbytte af ordningen bør såvel advokater og advokatfuldmægtige som dommerfuldmægtige have opnået en vis praktisk erfaring. Det er ikke tanken med ordningen, at der skal tilrettelægges et særligt uddannelsesforløb henholdsvis ved domstolene og i advokatfirmaerne for de jurister, der udveksles. De pågældende vil alt andet lige skulle indgå i den fordeling af sagerne, som sker på den arbejdsplads, som de knyttes til.

For advokater og advokatfuldmægtige bør turnusopholdet være af mindst et års varighed. For dommerfuldmægtige forudsættes turnusopholdet at være af mindst to års varighed i overensstemmelse med de generelle regler om turnus for overenskomstansatte fuldmægtige i staten. Den eksterne turnusperiode på 2 år for dommerfuldmægtige kan eventuelt optjenes på 2 for-

skellige advokatkontorer med en ansættelse på 1 års varighed hvert sted i umiddelbar forlængelse af hinanden.

Arbejdet som dommerfuldmægtig kan medregnes fuldt ud i den 3-årige periode, hvor man skal have været i praktisk juridisk virksomhed for at kunne opnå beskikkelse som advokat, jf. retsplejelovens § 119, stk. 3.

Allerede i dag har en del af de dommerfuldmægtige, som har haft forudgående beskæftigelse inden ansættelsen ved domstolene, været advokater og advokatfuldmægtige (26 %), jf. ovenfor i afsnit 5.3.

Med en udvekslingsordning vil man kunne opnå, at en større gruppe af unge advokater og advokatfuldmægtige kan stifte bekendtskab med domstolenes arbejde uden på forhånd at opgive deres karriere som advokater. Samtidig vil dommerfuldmægtige kunne få en smidig indgang til beskæftigelse som advokater/advokatfuldmægtige enten for en periode eller eventuelt som varig beskæftigelse.

5.11.7.2. Advokater som konstituerede dommere.

Hidtidige bestræbelser på at rekruttere advokater til domstolene har som tidligere anført kun ført til et meget begrænset antal dommere med advokatbaggrund. Som det fremgår af den senere højesteretspræsident Mogens Hvidts indlæg på Nordisk Juristmøde i 1966 (citeret ovenfor i afsnit 5.8.3.), har man allerede på et tidligt tidspunkt været opmærksom på det ønskelige i at knytte en nærmere forbindelse til advokaterne, men uden resultat. Præsidenterne for Højesteret, landsretterne og Københavns Byret har gennem tiden udfoldet bestræbelser på at rekruttere kvalificerede advokater, men dette har kun ført til en begrænset tilgang af advokater.

Det er udvalgets vurdering, at dette navnlig skyldes følgende faktorer:

Advokaters arbejdsvilkår og arbejdsmetode adskiller sig fra dommernes, hvorfor det for den enkelte advokat kan være forbundet med usikkerhed, om dagligdagen som dommer kan stå mål med de forventninger, som den pågældende har til stillingen.

At lade sig konstituere i landsretten i en længere periode, som hidtil har været den vej, advokater har måtte anvende for at stifte bekendtskab med dommergerningen, kan være forbundet med en betydelig satsning. Et afbræk i klientrelationer m.v. i 9 måneder, som har været den sædvanlige konstitutionsperiode, vil for mange advokater nemt kunne være ensbetydende med en definitiv afbrydelse af advokatgerningen.

Hertil kommer, at det for privatpraktiserande advokater, som er etableret i en advokatkarriere - navnlig for selvstændige advokater - ofte vil være forbundet med en indtægtsnedgang at blive udnævnt til dommer.

Skal det lykkes at rekruttere velkvalificerede advokater til domstolene, er det efter udvalgets vurdering af afgørende betydning, at der skabes en naturlig indgang til domstolssystemet for advokatstanden.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, hvorledes man kan imødegå de ovennævnte hindringer for, at velkvalificerede advokater søger stillinger som dommer.

For så vidt angår spørgsmålet om lønnens betydning for rekrutteringen henvises til kapitel 8.8.2.

Med henblik på at mindske de erhvervsmæssige risici, der kan være forbundet med et afbræk i advokatkarrieren, har udvalget overvejet muligheden for at lade advokater gøre midlertidig tjeneste som konstituerede dommere i en kortere periode med henblik på at få erfaringer med dommergerningen.

Lignende ordninger findes i Holland og England. I England, hvor dommerne næsten udelukkende rekrutteres blandt advokater, jf. ovenfor i afsnit 5.10.2., er det en betingelse for udnævnelse til dommer, at den pågældende i en periode har fungeret som dommer ved siden af sin stilling (som advokat). Baggrunden herfor er bl.a. at give mulige kandidater til fuldtidsdommerstillinger erfaringer med dommerhvervet.

Indførelse af en ordning, hvor advokater kan konstitueres som dommere i en kortere periode, giver anledning til overvejelser vedrørende advokaternes almindelige habilitet som dommere.

Blandt de advokater, som kan forventes at have interesse for disse stillinger, må formentlig antages at være en del, der har hverv som medlem af bestyrelsen eller andre ledelsesorganer i erhvervsdrivende virksomheder, herunder aktieselskaber, anpartsselskaber og pengeinstitutter. Disse hverv er efter praksis uforenelige med de krav til udnævnte dommeres almindelige habilitet, som er fastlagt på grundlag af reglen i retsplejelovens § 47. Det samme gælder i relation til dommerfuldmægtige. En advokat, der konstitueres som dommer, behøver ikke nødvendigvis udtræde af bestyrelsesposter m.v., men bør suspendere sin deltagelse i konstitutionsperioden.

Herudover vil en ordning, hvor advokater konstitueres som dommere i relativt korte perioder,

også give anledning til en række konkrete habilitetsmæssige problemer.

I retsplejelovens §§ 60-61 er der opstillet regler om dommeres habilitet. Det følger heraf, at ingen må handle som dommer i en sag, bl.a. når han er interesseret i sagens udfald, eller der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at rejse tvivl om dommerens fuldstændige upartiskhed.

Det følger endvidere af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, at "enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol,

De nævnte regler rejser navnlig spørgsmål om, ved hvilke retter en advokat kan fungere som dommer. Det er således betænkeligt, at en advokat i en kortvarig konstitution som byretsdommer udøver dommergerning i den samme retskreds, som han driver sin forretning i. Der synes endvidere at kunne anføres betænkeligheder ved at lade en advokat, der er konstitueret som dommer, dømme i sager, hvor den ene eller begge parter er repræsenteret ved advokatkolleger fra den by, hvori den konstituerede dommer driver forretning. De nævnte betænkeligheder vil formentlig ikke gøre sig gældende i de største retskredse.

Det må ligeledes anses for udelukket, at en medindehaver af en advokatvirksomhed kan møde i retten hos sin kompagnon. Sidstnævnte må vige dommersædet. Det samme bør formentlig gælde advokater, hvis advokatforretninger er tilknyttet den samme regionale eller landsdækkende advokatkæde.

En ordning, hvorefter advokater fungerer som dommere i kortere perioder, vil endvidere være ressourcekrævende. Det vil således kræve en indsats af de dommere, som skal bistå disse konstituerede dommere ved løsning af konkrete problemer vedrørende retsledelse, domskoncipering m.v.

Over for de skitserede problemer, som en ordning med advokater i korttidskonstitutioner vil medføre, navnlig i relation til reglerne om dommeres habilitet, står hensynet til at opnå en bredere rekruttering. Ved afvejningen heraf må dette hensyn efter udvalgets opfattelse veje tungt.

For at formindske de usikkerhedsmomenter, der er forbundet med overgangen fra at drive advokatvirksomhed til dommeransættelse, foreslår udvalget derfor, at der åbnes adgang for advokater til i en kortere periode at virke som konstitueret dommer.

Hensynet til, at den enkelte advokat opnår en vis praktisk erfaring og et grundlag for at kunne

vurdere, om vedkommende vil satse på en dommerkarriere, taler for, at konstitutionsperioden bliver af nogle måneders varighed.

Heroverfor står, at hensynet til at kunne vende tilbage til advokathvervet uden at have mistet klientrelationer m.v. taler for, at konstitutionsperioden bliver ret kortvarig.

Det er udvalgets opfattelse, at begge hensyn kan tilgodeses, hvis konstitutionsperioden bliver på 3 måneder.

Det er samtidig udvalgets opfattelse, at der med en model med tremåneders konstitutioner ikke vil være habilitetsmæssige problemer, som ikke kan håndteres i praksis. Udvalget forudsætter i den forbindelse, at advokater i konstitutionsperioden skal være forpligtet til at deponere deres bestalling. Uanset dette bør den enkelte advokat dog i alle sager, som vedkommende kommer til at behandle i retten, have opmærksomheden skærpet med hensyn til, om der kan rejses tvivl om advokatens habilitet.

Udvalget har overvejet, om man som en yderligere fleksibel ordning kunne foreslå, at der blev givet advokater adgang til ved siden af deres advokatarbejde at gøre tjeneste som dommer f.eks. 1 gang om ugen. Herved ville man kunne opnå, at der ikke skete afbræk i klientrelationer og løbende sager. En sådan ordning ville imidlertid forudsætte, at bestallingen ikke deponeres. En sådan deltidsdommerordning kendes i England og Holland. Udvalget har imidlertid afstået fra at fremkomme med et sådant forslag, idet en sådan deltidsordning muligvis vil kunne anfægtes som værende i modstrid med Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1.

Da ordningen med advokater i korttidskonstitutioner vil være en nyskabelse, og det på forhånd kan være vanskeligt at bedømme, i hvilken udstrækning ordningen vil give anledning til problemer i praksis, bør der efter udvalgets opfattelse i første omgang være tale om et forsøg.

Forsøgsordningen forudsættes primært at skulle omfatte landsretterne og de største byretter, dvs. de præsidentledede og visse af de administrerede embeder.

Henset til sigtet med ordningen bør retsarbejdet for de advokater, der konstitueres som dommere, tilrettelægges på en sådan måde, at de kommer til at beskæftige sig med de normalt forekommende sagstyper ved henholdsvis byret og landsret. De pågældende forudsættes ikke at skulle beskæftige sig med embedernes administration.

Forsøgsordningen foreslås etableret således, at besættelsen af disse korttidskonstitutioner sker efter reglerne for besættelse af andre dommerstillinger, det vil sige efter opslag og indstilling

fra Dommerudnævnelsesrådet, jf. nedenfor i kapitel 6. Med opslag vil man kunne reklamere for ordningen og dermed skabe forøget interesse.

De advokater, som benytter ordningen, forudsættes at få almindelig løn som dommer i den periode, de gør tjeneste.

Som beskrevet nedenfor i afsnit 5.11.8. foreslår udvalget, at det lovfæstes, at udnævnelse til dommer i byret og landsret i reglen kræver, at man har været konstitueret i landsretten og her er fundet egnet til at blive udnævnt til dommer. Det er herved forudsat, at konstitutionen i landsretten normalt vil skulle ske i en periode på 9 måneder, idet en sådan periode i almindelighed vil give et tilstrækkeligt sikkert grundlag for vurdering af den pågældendes egnethed.

Reglen om denne landsretskonstitution vil også gælde for advokater, uanset om de har benyttet muligheden for en 3 måneders konstitution. Udvalget finder dog, at det vil være forsvarligt at åbne mulighed for, at en korttidskonstitution, der har fundet sted i landsretten, kan tælle med i de ni måneder, som en "egentlig" landsretskonstitution typisk varer. En forudsætning herfor vil normalt være, at der er tale om samme landsret, ligesom der bør være en vis tidsmæssig sammenhæng mellem de to konstitutionsperioder. Hvorvidt en korttidskonstitution vil kunne tælle med, må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Denne vurdering må foretages af den landsret, der skal afgive udtalelse om en advokats egnethed som dommer.

Udvalget har overvejet, om man yderligere skulle foreslå, at der blev åbnet mulighed for, at landsretskonstitutioner til advokater kunne afvikles over 3 gange 3 måneder. Af principielle og praktiske grunde har udvalget dog afstået herfra.

Den nærmere tilrettelæggelse af ordningen forudsættes at ske af Domstolsstyrelsen i samarbejde med Advokatrådet.

De advokater, der konstitueres som dommere, vil efter udvalgets forslag blive omfattet af det afskedigelses værn, som udvalget foreslår for alle jurister, der er ansat ved domstolene, jf. nedenfor i kapitel 7.9.2.2.

Oprettelsen af de ekstra dommerstillinger, der er nødvendige for at kunne konstituere advokater i korttidskonstitutioner, kræver en ændring af de bestemmelser, der fastsætter dommernormativet for de enkelte retter. Der henvises til udvalgets forslag til retsplejelovens § 44 b og § 44 c og bemærkningerne til disse bestemmelser.

Som nævnt ovenfor forudsættes det, at advokater, der benytter den foreslåede ordning, depo-

nerer deres advokatbestalling i konstitutionsperioden. Indførelse af den foreslåede konstitutionsordning kræver herefter ikke ændringer i retsplejelovens kapitel 12 om beskikkelse som advokat og udøvelse af advokatvirksomhed. Efter retsplejelovens § 122, stk. 1, kan udøvelse af advokatvirksomhed ikke forenes med en juridisk stilling ved domstolene, anklagemyndigheden eller politiet, men denne regel er ikke til hinder for, at advokater, der deponerer deres bestalling, konstitueres som dommer.

5.11.8.Uddannelse og bedømmelse af dommeraspiranter i landsretterne.

Efter praksis skal alle aspiranter til dommerstillinger i byretterne, Sø- og Handelsretten og landsretterne i dag dokumentere deres egnethed som dommere i en periode som konstitueret dommer. Ovenfor i afsnit 5.4.3. er beskrevet den uddannelse som konstitueret dommer i landsretterne, som dommerfuldmægtige gennemgår. Fuldmægtigenes egnethed som dommer bedømmes under konstitutionsperioden. Embedsmænd i Justitsministeriet, advokater, universitetsansatte jurister m.v., der agter at søge landsdommerstillinger, bedømmes også under en konstitutionsperiode i en af landsretterne, i visse tilfælde i en kortere periode. Embedsmænd fra Justitsministeriet, typisk ældre fuldmægtige, der aspirerer til dommerstillinger i Københavns Byret, bedømmes i en periode som konstitueret dommer i Københavns Byret, før præsidenten for Byretten tager stilling til, om udnævnelse til dommer kan finde sted.

Der er enighed i udvalget om, at der fortsat er et behov for at kunne bedømme dommeraspiranters juridiske færdigheder med henblik på dommeransættelse, og at vurderingen heraf bedst finder sted i en af landsretterne.

En sådan mulighed for bedømmelse må også anses for en nødvendighed for den foreslåede bredere rekruttering til domstolene, idet en række jurister uden nærmere tilknytning til retsvæsenet ellers ikke vil have mulighed for at dokumentere deres generelle juridiske kvalifikationer på tilstrækkelig sikker måde.

Udvalget foreslår derfor, at det som lovmæssigt krav indføjes i retsplejeloven, at udnævnelse til byretsdommer, landsdommer og dommer i Sø- og Handelsretten i reglen kræver, at den pågældende har virket som konstitueret dommer i landsretten. Med denne formulering gøres landsretsuddannelsen som hovedregel obligatorisk, men det udelukkes ikke, at en ansøger til en dommerstilling på anden måde kan dokumentere sin egnethed så utvetydigt, at det vil være formalistisk at stille krav om, at den pågældende yderligere skal bedømmes i landsretten.

Der er i udvalget enighed om, at bedømmelsen passende kan finde sted i en periode på 9 måneder, hvilket svarer til den periode, hvori dommeraspiranter i dag typisk gør tjeneste i lands-

retten. For så vidt angår advokater, der har haft en forudgående 3-måneders konstitution foreslås det dog, at der åbnes mulighed for, at denne konstitution kan tælle med i den sædvanlige 9 måneders periode, som beskrevet ovenfor.

Udvalget har overvejet, om bedømmelsen i landsretten bør ske som "overtallig dommer" uden stemmeret, eller om den nuværende ordning, hvor bedømmelsen sker under en periode som konstitueret dommer, der under sagsbehandlingen fungerer med samme stemmeret som rettens øvrige to dommere, bør opretholdes.

Spørgsmålet om anvendelsen af ikke udnævnte dommere i landsretterne har tidligere været overvejet. Som nærmere beskrevet ovenfor i afsnit 5.4.1. blev det i betænkningen om dommeres uddannelse (1951) foreslået, at de ikke-udnævnte dommere i landsretterne ikke deltog i afgørelserne med stemmeret, men alene virkede som "overtallige dommere". En sådan løsning ville tillige indebære, at alle afgørelser i landsretterne blev truffet af udnævnte (faste) landsdommere, der var fuldt beskyttede efter bestemmelserne i grundlovens § 3 og § 64.

Også i betænkningen fra 1987 om uddannelsen af dommerfuldmægtige blev der udtrykt principiel tilslutning til en sådan løsning, men i erkendelsen af, at det næppe ville være muligt at gennemføre en sådan omlægning af den gældende ordning, afstod man i denne betænkning fra at stille forslag herom.

Heller ikke Domstolsudvalget stiller forslag om en sådan omlægning af den gældende ordning. Selvom der med vedtagelsen af forslag til finanslov 1996 nu er skabt mulighed for at besætte 13 af de 19 afdelinger i Østre Landsret og 10 af de 12 afdelinger i Vestre Landsret med tre faste dommere, ville en ordning, hvorefter de, der gør tjeneste i uddannelsesstillinger, ikke længere måtte deltage med stemmeret i sagernes afgørelse, i sig selv kræve en betydelig forøgelse af antallet af faste dommerstillinger.

Udvalgets forslag om en bredere rekruttering til stillingerne som dommer må endvidere antages at medføre, at behovet for uddannelsesstillinger i landsretterne vil stige. Som anført i uddannelsesbetænkningen fra 1987 må det derfor lægges til grund, at det ikke vil være realistisk at påregne gennemførelsen af en ordning, hvorefter alle afgørelser i landsretterne skal træffes af 3 faste dommere samtidig med, at landsretterne skal varetage en omfattende og væsentlig funktion med hensyn til uddannelse og bedømmelse af dommeraspiranter. Hertil kommer, at en tjeneste som "overtallig dommer" efter udvalgets opfattelse vil være mindre egnet i uddannelsesmæssig henseende og i relation til bedømmelsen af den pågældendes kvalifikationer end tjeneste som konstitueret dommer med fuld deltagelse i - og dermed ansvar for - afgørelserne. Endelig må det også ved vurderingen af de forfatningsretlige synspunkter, som drøftes i kapi-

tel 7 med hensyn til ikke-udnævnte dommeres deltagelse i afgørelser i landsretterne, tillægges betydning, at en gennemførelse af udvalgets forslag om et ansættelsesværn også for ikke-udnævnte dommere i landsretterne, jf. kapitel 7.9.5., vil indebære en betydelig styrkelse af de pågældendes uafhængighed.

Domstolsudvalget lægger derfor til grund, at ikke-udnævnte dommeres tjeneste i landsretterne helt overvejende skal ske som konstitueret dommer.

Som nævnt er det udvalgets opfattelse, at muligheden for bedømmelse af dommeraspiranter under en konstitutionsperiode i en af landsretterne er en nødvendighed for den foreslåede bredere rekruttering til dommerstillinger, idet en række jurister uden nærmere tilknytning til retsvæsenet ellers ikke vil have mulighed for at kunne dokumentere deres generelle juridiske kvalifikationer på tilstrækkelig sikker måde. Endvidere må det tillægges vægt, at en sådan mulighed for bedømmelse af alle dommeraspiranter under ensartede vilkår vil bidrage væsentligt til opnåelsen af det bedst mulige sammenligningsgrundlag ved valget mellem flere ansøgere til de enkelte stillinger.

Udvalget finder det således væsentligt, at alle jurister med de fornødne kvalifikationer skal kunne søge en konstitution i en af landsretterne med henblik på at dokumentere deres egnethed som dommer. Udvalget er opmærksom på, at dette indebærer, at der vil være behov for, at det nuværende antal konstitutionsstillinger - der i henhold til Finansloven for 1996 er fastsat til 11 for tiden i de to landsretter - øges betydeligt.

Det er forbundet med stor usikkerhed mere præcist at fastlægge, hvor mange jurister der vil være interesserede i konstitution med henblik på en senere dommerkarriere. Dommerfuldmægtige og retsassessorer vil fortsat skulle konstitueres, og Justitsministeriet har i den forbindelse oplyst, at man herved bør være opmærksom på, at der for tiden er et større antal, som det ikke har været muligt at skaffe plads til. Der er endvidere en betydelig usikkerhed knyttet til antallet af dommeraspiranter blandt embedsmænd og ikke mindst blandt advokater, universitetsansatte m.fl. Det forekommer imidlertid ikke urealistisk at anslå, at der samlet vil være behov for, at i størrelsesordenen op til 40 personer årligt gennemgår en landsretskonstitution. Med udgangspunkt i en sædvanlig konstitutionsperiode på 9 måneder vil dette svare til, at der i landsretterne tilsammen skal være ca. 30 konstitutionsstillinger.

Uddannelse og bedømmelse af konstituerede dommere udgør ikke blot kvalitativt, men også kvantitativt, en væsentlig arbejdsmæssig opgave for de faste dommere i de to landsretter. Den forudsatte meget betydelige udvidelse af antallet af konstituerede dommere vil derfor i sig selv betyde en væsentlig forøgelse af arbejdsopgaverne for landsretternes faste dommere. Hertil

kommer, at udvalgets forslag om en bredere rekruttering til dommerstillinger vil betyde, at stadig flere af de konstituerede dommere vil have et mindre forudgående kendskab til, hvorledes domstolene fungerer i praksis, herunder en mindre eller slet ingen erfaring i udarbejdelse af domsudkast o.l. Også dette forhold vil i sig selv betyde en forøgelse af arbejdsopgaverne for de faste dommere.

Ved vurderingen af landsretternes mulighed for at udvide antallet af konstitutionsstillinger må det endvidere indgå, at karakteren af de sager, der behandles ved landsretterne, indebærer, at retten altid bør sættes med mindst to faste dommere og i stigende grad med tre faste dommere. Dette forhold har allerede med den nuværende konstitutionspraksis ført til, at der gennem de senere år har vist sig at være behov for - og til dels er gennemført - en forskydning i forholdet mellem antallet af faste dommere og konstituerede dommere i retning mod en større andel af faste dommere. Med vedtagelsen af forslaget til finanslov for 1996 er der således skabt mulighed for besætte 13 af de nu 19 afdelinger i Østre Landsret og 10 af de 12 afdelinger i Vestre Landsret med tre faste dommere.

Det er imidlertid landsretspræsidenternes vurdering, at det vil være muligt at gennemføre udvalgets forslag og forudsætninger på en måde, der også arbejds- og bedømmelsesmæssigt vil kunne være tilfredsstillende både for de mange konstituerede dommere og for landsretternes faste dommere. Dette vil kunne ske ved, at det fremtidige arbejde for dommere i en landsretsafdeling fordeles på tre faste dommere og en konstitueret dommer. Dette samlede arbejde vil udover det nuværende arbejde for dommere på en landsretsafdeling og den forøgelse heraf, der vil skyldes den øgede brug af konstituerede dommere, kunne omfatte den del af det juridiske arbejde, der udføres af de nuværende fuldmægtige i landsretterne med hensyn til møde i forfaldssituationer samt behandling af kæremål og andre skriftligt behandlede sager. En sådan løsning vil i sig selv give mulighed for 19 konstitutionsstillinger i Østre Landsret og 12 konstitutionsstillinger i Vestre Landsret, ligesom denne løsning vil give grundlag for nedlæggelse af et antal stillinger som fuldmægtig i landsretterne. Behovet for udvidelse af antallet af faste dommere vil være i en størrelsesorden af indtil ca. 10 stillinger.

Udvalget har særskilt overvejet, om dommeraspiranter som led i landsretskonstitutionen bør bedømmes i deres evne til retsledelse.

Et flertal i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm og Henrik Zahle - finder, at der bør åbnes adgang for en ordning, hvorefter konstituerede landsdommere i et vist omfang afprøves i retsledelse.

Evnen til retsledelse er af central betydning, hvilket taler for, at den også bør indgå i bedømmelsesgrundlaget for, om en person kan anses for egnet til at blive dommer. Hertil kommer, at der ikke kan være væsentlige betænkeligheder forbundet med at lade en konstitueret dommer lede retshandlingen. De personer, der antages som konstituerede landsdommere, har en lang professionel karriere bag sig, nogle som dommerfuldmægtige med selvstændig varetagelse af dommerarbejde, andre som advokater med erfaring fra mødeledelse m.v. Den grundige behandling af ansøgningerne om konstitutionsansættelse i Dommerudnævnelsesrådet og Domstolsstyrelsen sikrer, at det ikke er ukvalificerede personer, der opnår konstitution. Endelig vil der ved siden af den konstituerede landsdommer sidde to landsdommere, som vil kunne kontrollere retsledelsen.

Et mindretal i udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard og Sven Ziegler - kan ikke gå ind for dette forslag.

Disse medlemmer lægger vægt på, at landsretterne ikke kan anses for et egnet forum for oplæring i og bedømmelse af retsledelse. De fleste sager, der behandles i landsretten, både straffesager og civile sager, finder dér deres endelige og for mange dybt alvorlige afgørelse. Det må tillægges afgørende betydning, at disse, og de øvrige, sagers behandling - herunder ikke mindst retsledelsen - både er og af parterne opleves som værende fuldt betryggende. Dette hensyn taler klart imod, at konstituerede dommere fungerer som retsformænd og i denne egenskab udstyres med de væsentlige formelle beføjelser, der efter retsplejeloven tilkommer retsformanden. Formålet med konstitutionen er netop at bedømme de pågældendes kvalifikationer - som ikke kan antages givne på forhånd -, og det følger heraf, at bedømmelsen kan falde ud til, at de er uegnede til at virke som dommere. Selv om de to udnævnte landsdommere naturligvis ville kunne kontrollere den konstituerede dommers udøvelse af sine beføjelser, må det fremhæves, at de netop ikke ville være udstyret med nogen formel kompetence, hvortil kommer, at en faktisk indgriben fra deres side i mange tilfælde ikke kan undgå at fremkomme på et sådant tidspunkt, at en (i hvert fald psykologisk) skadevirkning vil være sket.

Dertil kommer, at hensynet til en forsvarlig og sammenlignelig bedømmelse af de pågældendes evne for retsledelse normalt måtte indebære, at denne funktion blev udøvet ikke blot i enkelte sager. En ordning som foreslået af flertallet ville derfor medføre, at retsformandsfunktionen i betydeligt omfang ville skulle udøves af konstituerede dommere.

Disse medlemmer kan naturligvis tiltræde, at evnen til retsledelse er af central betydning for den vordende dommer. Landsretterne har mulighed for gennem det samarbejde, der i konstitutionsperioden er mellem de faste dommere og den konstituerede dommer, at vurdere sidstnævntes overblik og gennemslagskraft. Landsretterne har derfor efter disse medlemmers

opfattelse et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at vurdere de pågældendes egnethed som dommere, uden at det for denne vurdering er nødvendigt at se de pågældende udføre retsformandsfunktionerne i praksis.

I lyset af de betænkeligheder, som mindretallet, herunder navnlig landsretternes præsidenter, har fremhævet, foreslår **flertallet,** at man ikke på nuværende tidspunkt etablerer en permanent ordning, hvorefter konstituerede landsdommere afprøves i retsledelse, men at man alene påbegynder ordningen som et forsøg.

5.11.9. Særligt om ansættelse og uddannelse af dommerfuldmægtige.

På baggrund af de udenlandske ordninger for dommerrekruttering og udvalgets anbefaling af en bredere rekruttering til dommerstillingerne har udvalget drøftet, om den danske ordning med ansættelse og uddannelse af dommerfuldmægtige ved domstolene med henblik på en senere dommerudnævnelse bør opretholdes.

De danske domstole er karakteriseret ved en række forskelligartede embeder - enedommerembeder, særskilte kriminaldommer- og civildommerembeder, administrerede embeder med 2-4 dommere og præsidentledede embeder med 8-41 dommere. Embederne er spredt ud over landet i større og mindre byer.

Personalet ved det enkelte embede består af en fast stab af kontorfunktionærer, en eller flere dommere samt en række dommerfuldmægtige og retsassessorer.

Arbejdet omfatter sager inden for fogedret, tinglysning, skifteret, notarialvæsen, straffesager og civile retssager. Arbejdsopgaverne er karakteriseret ved en række rutineprægede ekspeditioner, navnlig inden for fogedret, tinglysning og skifteret, som for størstedelens vedkommende udføres af kontorpersonale med bemyndigelse i medfør af retsplejelovens § 17 a, stk.2, under vejledning og instruktion af dommerfuldmægtige/retsassessorer. Dommerne beskæftiger sig fortrinsvis med straffesager og civile retssager og med administration af dommerembederne.

Mellem disse to personalegruppers arbejdsområder findes en række arbejdsopgaver inden for tinglysning, fogedret og skifteret, som ikke er rutineprægede, ligesom der inden for de to sidstnævnte områder i meget vidt omfang foretages tvistløsning.

Disse opgaver og en del af det egentlige retsarbejde varetages af dommerfuldmægtige og retsassessorer.

Det **nedennævnte flertal** i udvalget anbefaler, at den nuværende ordning med tidsubegrænsede ansættelser af dommerfuldmægtige opretholdes. Det er flertallets opfattelse, at der er behov for dommere med de kvalifikationer, som dommerfuldmægtiguddannelsen i dag giver. Flertallet lægger navnlig vægt på, at denne ordning giver mulighed for at uddanne fuldmægtige med et indgående kendskab til samtlige sider af domstolsarbejdet.

Flertallet finder herudover, at der - i hvert fald med den nuværende retskredsstruktur - ikke er noget alternativ til den eksisterende ordning. Domstolene er afhængige af erfarne og rutinerede dommerfuldmægtiges arbejdskraft.

Flertallet stiller samtidig forslag til en række forbedringer af det nuværende systems muligheder for at udskille fuldmægtige, der er mindre egnede eller uegnede til at blive dommere.

Det **nedennævnte mindretal** anbefaler, at fuldmægtige ved domstolene fremover kun ansættes i åremålsstillinger af en varighed af op til 3 år uden mulighed for genansættelse. Mindretallet begrunder navnlig sit forslag med, at opretholdelse af den nuværende ordning vil vanskeliggøre en bredere rekruttering til domstolene, ligesom mindretallet ikke føler sig overbevist om, at domstolene, selv med de af flertallet stillede forslag, med tilstrækkelig sikkerhed vil være i stand til at udskille dommerfuldmægtige, som er uegnede eller mindre egnede til at blive dommere. Det er en forudsætning for mindretallets forslag, at egentligt dommerarbejde udføres af udnævnte dommere, hvorfor et betydeligt antal retsassessorstillinger bør konverteres til dommerstillinger.

5.11.9.1. Bør den nuværende dommerfuldmægtigordning opretholdes?

Et flertal i udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - finder, at den nuværende ordning, hvorefter dommerfuldmægtige gennemgår et særskilt tilrettelagt uddannelsesforløb, som specielt sigter mod arbejdet som dommer, er værdifuld og bør bevares.

Uddannelsen indledes med en grunduddannelse på fire år, fortsætter med en praktisk og teoretisk videreuddannelse og afsluttes med en periode som konstitueret landsdommer efter normalt 8 - 11 års ansættelse.

Under grunduddannelsen, der som hovedregel foregår ved større embeder, som er udpegede som uddannelsesembeder, arbejder dommerfuldmægtigen på skift i specialafdelingerne - tinglysningsafdelingen, fogedafdelingen og skifteafdelingen - under instruktion og vejledning fra

retsassessorer og evt. ældre dommerfuldmægtige. Samtidig beklæder de med vejledning fra dommerne og retsassessorerne retten i kriminelle og civile sager i et nærmere fastsat omfang.

Ved sagstildelingen til uddannelsesfuldmægtigene søger man at sikre, at de fortrinsvis tildeles mindre komplicerede sager.

I de næste 4 - 7 år fortsætter dommerfuldmægtiguddannelsen. I denne periode vil dommerfuldmægtigene typisk være ansat ved 2 - 3 forskellige retter med henblik på at opnå et bredt kendskab til arbejdet ved forskellige typer af embeder. I samme periode vil dommerfuldmægtigene i stigende grad få overladt mere komplicerede sager, såvel inden for specialområderne som inden for retssagsområdet. Dommerfuldmægtige med nogle års erfaring vil typisk blive ledere af foged- og tinglysningsafdelingerne.

Dommerfuldmægtiguddannelsen afsluttes efter 8 - 11 års ansættelse med tjeneste som konstitueret landsdommer i en periode af typisk ni måneders varighed med henblik på yderligere uddannelse og samtidig afprøvning af den enkeltes kvalifikationer.

Efter landsretstjenesten vender dommerfuldmægtigen tilbage til et byretsembede og er her beskæftiget med arbejdet i specialafdelingerne og retssagsbehandling i videre omfang. Efter 10 - 12 års ansættelse vil fuldmægtigen kunne søge en stilling som retsassessor. En retsassessor vil ofte være leder af skifteafdelingen og/eller souschef ved embedet.

Flertallet finder det ønskeligt, at der ved domstolene uddannes en gruppe af jurister med det indgående kendskab til samtlige facetter af domstolsarbejdet, som den beskrevne uddannelse giver. Flertallet finder det således værdifuldt, at man som hidtil vil kunne rekruttere dommere, der har en all-round uddannelse bag sig ved domstolene.

Flertallet lægger ligeledes vægt på, at dommerfuldmægtigene under uddannelsen ved domstolene dagligt skal træffe retsafgørelser (beslutninger, kendelser og domme) på eget ansvar og derigennem opnår en omfattende erfaring og rutine heri.

Under uddannelsen kommer dommerfuldmægtigen samtidig i høj grad i kontakt med et bredt udsnit af befolkningen på en direkte og jordnær måde, der giver en menneskekundskab, som er af stor betydning for arbejdet som dommer.

Den langvarige uddannelse gør det endvidere muligt for de indstillende og ansættende myndigheder at få et indgående kendskab til den enkeltes faglige og personlige kvalifikationer. Som følge af den særlige grundlovsbeskyttelse mod afskedigelse har dette særlig betydning ved

besættelse af dommerstillinger.

Som anført i afsnit 5.11.3. anser udvalget det for værdifuldt, at ansøgere til dommerstillinger har et bredt juridisk erfaringsgrundlag. En opretholdelse af den nuværende ordning vil efter flertallets opfattelse ikke være til hinder for virkeliggørelse af denne målsætning. Allerede i dag har en betydelig del af dommerfuldmægtigene erhvervserfaring uden for domstolene. Orlovs- og udvekslingsordninger som foreslået i afsnit 5.11.7.1. vil gøre det muligt for dommerfuldmægtige at få kendskab til andre arbejdsområder, og den angivne målsætning vil indebære en tilskyndelse til at opnå en bred erhvervsmæssig baggrund.

Flertallet deler endvidere ikke mindretallets frygt for, at en opretholdelse af den nuværende ordning vil gøre det vanskeligt eller ligefrem umuligt at gennemføre udvalgets ønske om en bredere rekruttering til dommerstillingerne. Flertallet lægger i denne forbindelse navnlig vægt på, at det dommerudnævnelsesråd, som udvalget foreslår oprettet, jf. kapitel 6, vil sikre, at målsætningen om en bredere rekruttering realiseres. Hensynet til dommerfuldmægtigenes karrieremuligheder vil ikke skulle indgå som en faktor af nogen betydning, når rådet afgiver indstilling om besættelse af dommerstillinger. Dommerfuldmægtige vil således skulle konkurrere på lige fod med andre ansøgere.

Flertallet er opmærksom på, at en bredere rekruttering vil kunne medføre, at gruppen af retsassessorer og dommerfuldmægtige, der ikke opnår dommeransættelse, vokser, hvilket kan give anledning til principielle betænkeligheder. Som anført i kapitel 7 om konstituerede dommere finder udvalget, at dømmende funktioner, i højere grad end det er tilfældet i dag, bør udøves af jurister, der nyder grundlovssikret uafhængighed som dommere.

Udvalget anbefaler derfor i kapitel 7.9.3., at en række retsassessorstillinger konverteres til dommerstillinger, ligesom udvalget i kapitel 7.9.4. anbefaler en ændret fordeling af arbejdsopgaverne ved embederne, således at dommerne fremover selv varetager de mest komplicerede sager inden for sagsområderne fogedret, tinglysning og skifteret. Disse forslag indebærer oprettelse af yderligere dommerstillinger.

Med oprettelsen af disse yderligere dommerstillinger må der efter flertallets vurdering antages at blive etableret et sådant forhold mellem gruppen af dommere på den ene side og gruppen af dommerfuldmægtige og retsassessorer på den anden side, at der ikke på længere sigt ud fra de nævnte principielle hensyn vil opstå noget problem.

Flertallet har endvidere overvejet, om domstolssystemet vil være i stand til at udskille de uegnede eller mindre egnede dommerfuldmægtige. Efter flertallets opfattelse er problemet inden

for det nuværende system ikke af noget betydeligt omfang. Som det fremgår af de opgørelser, som landsretspræsidenterne til brug for udvalget har udarbejdet over konklusionerne i de bedømmelser, der er foretaget af dommerfuldmægtige og retsassessorerne under virke som konstituerede dommere i landsretterne, er det meget få, der er blevet bedømt som ikke kvalificeret til en stilling som dommer, og kun lidt flere, der er blevet bedømt som ikke sikkert kvalificeret til en sådan stilling. 0g særligt for den sidste gruppe gælder, at der for fleres vedkommende har været tale om, at denne bedømmelse er blevet foretaget på et sådant tidligt tidspunkt af deres karriereforløb, at de senere har vist sig at kunne godtgøre deres kvalifikationer til en stilling som dommer.

Hertil kommer, at udvalget i afsnit 5.11.9.3. har foreslået forskellige tiltag med henblik på en effektiv udskillelse af de dommerfuldmægtige, der er mindre egnede eller ikke egnede til at blive dommere.

Udvalget foreslår således indførelse af en prøve efter grunduddannelsens afslutning og en intensiveret evaluering under grunduddannelsen. Herudover foreslås det, at der finder regelmæssige bedømmelser sted i det videre ansættelsesforløb ved domstolene. Det er flertallets vurdering, at der med disse foranstaltninger vil blive skabt et system, der kan sikre, at personer, der må anses for uegnede eller mindre egnede som dommere, ikke forbliver ansat ved domstolene.

Som tidligere anført er retskredsstrukturen for byretternes vedkommende præget af mange små enheder. Af landets 82 retskredse er der således 48 retskredse med kun en dommer og 14 retskredse, hvor forretningerne er delt mellem en kriminal- og en civildommer.

Mindretallets forslag om 3-årige uddannelsesstillinger ved samtlige byretter og konvertering af samtlige retsassessorstillinger (125) til enten dommerstillinger eller vicedommerstillinger, bør efter flertallets opfattelse ikke iværksættes uden en indgående analyse af den nuværende domstolsstruktur. Der kan i den forbindelse henvises til, at 40 % af samtlige straffesager og civile sager ved de ikke præsidentledede byretsembeder i dag behandles af ikke udnævnte dommere. Der kan videre henvises til, at den hidtidige debat om retskredsinddeling har haft sammenhæng med antallet af konstitutioner som omtalt i kapitel 7.5.5.2. Det ligger imidlertid uden for udvalgets kommissorium at vurdere hensigtsmæssigheden af denne struktur, herunder navnlig antallet af retskredse på byretsniveau og i sammenhæng hermed etablering af større enheder.

Det er endvidere flertallets opfattelse, at mindretallets ordning vil svække varetagelsen af specialområderne: skifteret, tinglysning, notarialvæsen og fogedret. Som anført i kapitel 7 foreslår udvalget, at opgavefordelingen ved byretterne ændres, således at de vigtigste sager in-

den for de nævnte områder behandles af dommere. Selv med denne ændring må det imidlertid antages, at der ved alle embeder vil være mange betydningsfulde og indgribende sager inden for specialområderne, som fortsat skal behandles af dommerfuldmægtige og retsassessorer. Det vil være betænkeligt at skulle overlade disse sager til jurister, der maksimalt vil have 2 - 3 års domstolsansættelse.

Hertil kommer, at domstolene ikke uden tilførsel af betydelige ressourcer vil kunne uddanne det meget store antal fuldmægtige, der efter mindretallets forslag vil skulle passere domstolene. Erstattes den i dag typisk 15-årige ansættelse som dommerfuldmægtig og retsassessor med ansættelser af 3 års varighed, vil uddannelsesbehovet blive mere end femdoblet.

Efter mindretallets forslag skal der ske uddannelse af dommerfuldmægtige ved alle embeder. Det vil efter flertallets opfattelse være i strid med de anbefalinger, der fremgår af uddannelsesbetænkningen fra 1987, og som har ført til, at der er udpeget særlige uddannelsessteder, idet den hidtidige uddannelse, der foregik ved alle embeder, havde vist sig at være uensartet og utilstrækkelig som ovenfor nævnt.

Flertallet lægger endelig væsentlig vægt på, at dommerfuldmægtigstillinger på åremål ikke har tradition for sig i Danmark, og at der derfor er en nærliggende risiko for, at de ikke vil være attraktive for kvalificerede jurister med 4-6 års praktisk erfaring fra anden juridisk virksomhed. Dette gælder navnlig for advokater, som er i karriere med henblik på at blive optaget som partnere i en advokatforretning. Også for embedsmænd fra centraladministrationen, vil en sådan afbrydelse kunne få indflydelse på det fremtidige karriereforløb. Det kan således være forbundet med vanskeligheder efter orlov at få kvalificeret beskæftigelse i centraladministrationen. Endelig er det efter flertallets opfattelse tvivlsomt, om advokater, offentlige myndigheder, m.v. vil kunne aftage det store antal fuldmægtige med forudgående ansættelse i en 3 årig stilling ved domstolene.

En samlet vurdering fører efter **flertallets** opfattelse til, at der er betydelige fordele forbundet ved en opretholdelse af den nuværende dommerfuldmægtigordning med de justeringer, som flertallet foreslår. En nyordning, som den, der forslås af mindretallet, vil føre til en forringelse af behandlingen af en række sager, og der vil være en betydelig risiko for, at der ikke vil komme et tilstrækkeligt antal kvalificerede ansøgere til dommerfuldmægtigstillinger. Endelig er en nyordning ikke påkrævet for at gennemføre udvalgets forslag om en bredere rekruttering af dommere og udskillelse af mindre egnede og ikke egnede dommerfuldmægtige.

Et **mindretal** - Ellen Margrethe Basse, Eva Smith og Henrik Zahle - foreslår, at den nuværende uddannelse af dommerfuldmægtige med tidsubegrænsede ansættelsesforhold erstattes af

et system, hvor dommerfuldmægtige åremålsansættes i 3 år (kortere for særligt kvalificerede jurister, f.eks. advokatfuldmægtige). De ledige fuldmægtigstillinger forudsættes besat efter opslag i fagblade med jurister med 4-6 års praktisk erfaring f.eks. fra centraladministrationen, Ombudsmandsinstitutionen, internationale organisationer, anklagemyndigheden og universiteterne. Jurister i centraladministrationen forudsættes under alle omstændigheder at rotere, og det ses ikke, hvorfor ansættelse ved domstolene ikke skulle kunne indgå i denne rotation. Uddannelsen ved domstolene, hvor dommerfuldmægtigen får indblik i mange facetter af de juridiske discipliner og trænes i at træffe hurtige og selvstændige beslutninger, må antages at give et godt supplement til en videre karriere i centraladministrationen.

Offentlige arbejdsgivere vil kunne se deres fordel ved at give personalet orlov med henblik på at kvalificere sig til en karriere ved domstolene, bl.a. fordi det vil give flere slutstillinger til det tilbageværende personale. Specielt for advokater kan man forestille sig en samordning mellem den kommende dommerfuldmægtiguddannelse og den kommende advokatfuldmægtiguddannelse, der betyder, at en advokat kan udvide sin advokatfuldmægtiguddannelse med dommerfuldmægtiguddannelsen med et forholdsvis lille tidstab. Kommer der et fremtidigt samarbejde igang vedrørende uddannelserne og mellem dommerembeder og advokatkontorer kan en sådan "fællesuddannelse" formentlig gennemføres på 4 år. Det vil give den nye fuldmægtig et valg mellem 2 livsbaner. Advokatkontorerne vil have glæde af medarbejdere, som har et nært kendskab til domstolenes arbejdsform, såfremt fuldmægtigen beslutter sig til at fortsætte som advokat.

Der kan i denne forbindelse henvises til turnusaftalen mellem Advokatrådet og Landsskatteretten. Såvel medarbejdere som chefer er meget glade for aftalen, idet begge arbejdssteder benytter ordningen til at videreuddanne de medarbejdere, man vil satse på.

Det kan tilføjes, at både i Sverige og Norge rekrutteres 30-40 % af de bedste i hver årgangs juridiske kandidater til domstolene som dommerfuldmægtige for to år. I disse lande er det utænkeligt at opnå ansættelse på et advokatkontor, medmindre man har gennemgået dommerfuldmægtiguddannelsen.

Efter dommerfuldmægtiguddannelsen vil de offentligt ansatte have en kandidatalder på 7-9 år. De vil herefter enten kunne vende tilbage til deres tidligere stillinger eller kunne søge en konstitution i landsretten.

Under det nuværende system er dommerfuldmægtige uddannede efter 4 år. I de følgende 4-7 år indtil de udnævnes til dommere, får de ikke yderligere uddannelse. De venter for så vidt bare på at opnå den alder og modenhed, som vi her i landet finder nødvendig for en dommer. I

ventetiden varetager de dels de samme funktioner som i deres uddannelsestid (tinglysning, foged- og skifteforretninger samt mindre komplicerede retssager), dels varetager de samme funktioner som uddannede dommere. Dette er måske nok et smidigt system for så vidt angår afviklingen af domstolenes arbejdsopgaver, men fra et ideelt synspunkt er det næppe hensigtsmæssigt. Egentlige dommerfunktioner bør principielt varetages af uddannede dommere, og det øvrige arbejde er den uddannede dommerfuldmægtig for så vidt overkvalificeret til.

Det må derfor antages, at det vil være mere udviklende for den kommende dommer at tilbringe nogle år et andet sted end ved domstolene. Dels vil han dermed opnå en bredere erfaringsbaggrund, dels vil han kunne beskæftiges med arbejdsopgaver, der passer til hans uddannelse og erfaring.

Med hensyn til varetagelse af domstolenes opgaver finder disse medlemmer, at opgaverne med lidt smidighed vil kunne varetages også under det her foreslåede system.

Allerede i dag varetager dommerfuldmægtige (hvoraf nogle kommer lige fra eksamensbordet) i deres første år de fleste opgaver indenfor fogedret og tinglysning, mens de i deres senere år går videre til skifteret.

Det ses ikke, hvorfor dette arbejdsprogram ikke skulle kunne fortsætte. Som tidligere nævnt behandler byretten et stort antal ensartede sager, som uden vanskelighed vil kunne varetages af denne gruppe. Oven i købet må det antages, at jurister med 4-6 års anciennitet hurtigere vil kunne pålægges vanskeligere arbejdsopgaver.

Mindretallet deler således ikke flertallets bekymring med hensyn til løsningen af disse specialopgaver. Der er i alt væsentligt tale om enkle og ukomplicerede sager, der i øvrigt i mange andre lande udføres af personer, der ikke er dommere. Der kan vel inden for disse specialområder forekomme meget betydningsfulde og indgribende sager, men udvalget forudsætter jo netop, at sådanne sager i fremtiden behandles af dommere.

De sidste år af de nuværende dommerfuldmægtiges uddannelse har de i gennemsnit 25-30 retsdage om året. Dette tal vil formentlig uden vanskelighed kunne fordobles.

Ordningen vil kunne tilrettelægges således, at der ikke ansættes nye dommerfuldmægtige ved de 15 enedommerembeder, der kun beskæftiger en dommer, en retsassessor og en dommerfuldmægtig, og de 21 enedommerembeder, der kun beskæftiger en dommer og en retsassessor. Fuldmægtige til disse embeder vil kunne rekrutteres blandt dommerfuldmægtige, der har gennemgået de to første år ved et større embede. Herved undgås, at de nævnte embeder, der er

mindst fleksible med hensyn til udnyttelse af juristernes arbejdskraft, vil skulle benytte de jurister, der har det største behov for vejledning m.v.

Der er i udvalget enighed om, at de hensyn, som ligger bag grundlovens § 3 og § 64, klart taler for oprettelse af yderligere dommerstillinger, jf. kapitel 7.9.3. nedenfor.

I denne forbindelse vil det være naturligt at overveje det enkelte embedes behov for henholdsvis udnævnte dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige, alt efter arbejdets karakter. Mindretallet forudsætter, at det i større retskredse vil være muligt at dele arbejde efter sværhedsgrad mellem dommere og dommerfuldmægtige, således at der ikke bliver behov for retsassessorer. De nuværende assessorstillinger ved disse embeder konverteres ved ledighed til dommerstillinger/nedlægges, alt efter arbejdets karakter.

De betænkeligheder vedrørende embedernes drift, som flertallet fremfører mod åremålsansættelse af dommerfuldmægtige, synes navnlig at rette sig mod de 48 retskredse, hvor der kun er en dommer, og de 14 retskredse, hvor forretningerne er delt mellem en kriminal- og civildommer.

Det må imidlertid antages, at en del af de nye dommerstillinger vil blive placeret ved disse embeder.

Tilbage bliver nogle embeder, der er for små til at bære to uddannede dommere, og hvor betjeningen af publikum bliver for dårlig med kun en fast jurist - dommeren. Mindretallet kan tiltræde, at der til at dække disse behov oprettes et tilsvarende antal retsassessorstillinger (vicedommerstillinger). Mindretallet vurderer, at der er behov for oprettelse af ca. 40 - 50 sådanne stillinger, hvortil kan komme enkelte af de nuværende retsassessorstillinger ved større embeder. Dette tal vil blive mindre i takt med, at de delte kriminalretter og civilretter sammenlægges. Vicedommerstillingerne kan søges af personer, der har gennemgået dommerfuldmægtiguddannelsen eller andre kvalificerede. Ansøgningerne forelægges for Dommerudnævnelsesrådet.

Da vicedommerne må antages at være i en god position til senere at blive udnævnt til dommere, vil der formentlig være en vis interesse for disse stillinger. Dette burde føre til, at kun de bedst egnede bliver ansat.

Det er mindretallets opfattelse, at dommerembederne med den foreslåede nyordning vil kunne drives effektivt og med en afbalanceret normering af henholdsvis dommere, vicedommere og dommerfuldmægtige. Alle nuværende assessorstillinger konverteres ved ledighed til en af de

nævnte kategorier.

Det er klart, at mindretallets forslag vil betyde en omorganisering af arbejdet ved de enkelte domstole, således at det i højere grad fordeles blandt erfarne og mindre erfarne jurister efter sværhedsgrad. Det ses imidlertid ikke, hvorfor denne omfordeling af arbejdet nødvendigvis skulle indebære en strukturændring af domstolssystemet, som hævdet af flertallet.

Tilbage står spørgsmålet, om det vil være muligt at tiltrække tilstrækkeligt mange dommerfuldmægtige. Her må tages i betragtning, at mange stillinger er i provinsen, og en 4-5 års kandidat oftere end en ganske ung vil have ægtefælle og eventuelt børn, hvilket gør det vanskeligere at flytte.

Disse problemer bør dog ikke overbetones. Bl.a. er det ikke helt utænkeligt, at en person allerede arbejder - f.eks. som advokat i den by, hvor en dommerfuldmægtigstilling nu bliver ledig.

Det er klart, at dette system vil betyde flere under uddannelse og dermed et pres på embederne for instruktion. For så vidt angår praktisk tinglysning, foged- og skifteretsarbejde må instruktion i vidt omfang kunne pålægges fuldmægtige i deres sidste uddannelsesår, mens instruktion i egentligt retssagsarbejde fortsat må påhvile dommeren, der dermed må antages at få en noget forøget arbejdsbyrde. Dette kan dog i et vist omfang imødegås ved tilrettelæggelse og koordinering. Ved større embeder vil flere fuldmægtige kunne instrueres samtidigt, ved mindre embeder kan instruktion koordineres, således f.eks. at fuldmægtige fra et geografisk område overværer retshandlingen i én af retterne.

Efter disse medlemmers opfattelse er det af afgørende betydning, at domsmyndighed udøves af de bedst kvalificerede jurister. Den nugældende dommerfuldmægtiguddannelse sikrer ikke i tilstrækkelig grad, at dette sker.

Fuldmægtige, der er mindre kvalificerede, sorteres ikke nødvendigvis fra. Det fremgår af udtalelserne fra landsretterne, at 16% af dommeraspiranterne vurderes "ikke sikkert kvalificeret" eller "ikke kvalificeret". Ikke desto mindre opretholder langt de fleste deres ansættelse ved domstolene som fuldmægtige eller retsassessorer og fortsætter ofte med at udøve dømmende virksomhed, jf. oplysningerne i kapitel 7.7.2. om omfanget af faste konstitutioner til dommerfuldmægtige og retsassessorer.

De vedbliver med dømmende myndighed, indtil de pensioneres. Dette betyder dels, at en ikke helt ubetydelig dommervirksomhed udføres af personer, der ikke er vurderet kompetente til at

blive dommere - vel at mærke uden at dette har et uddannelsesmæssigt formål, dels at der spærres for bedre kvalificerede udefra.

Til imødegåelse af disse svagheder foreslår flertallet en mere omhyggelig selektion ved ansættelsen, en løbende evaluering af dommerfuldmægtigenes arbejde samt en eksamen som afslutning på dommerfuldmægtiguddannelsen.

Uanset øgede bestræbelser finder mindretallet det ikke muligt at vurdere med sikkerhed, om 25-årige aspiranter vil være egnede til dommere som 40-årige. Mindretallet stiller sig endvidere skeptisk over for, om det vil være muligt ved en eksamen at måle netop de egenskaber, som udvalget/mindretallet betragter som havende helt afgørende betydning for kvaliteten af dommeres arbejde.

Der kan peges på sådanne forhold som retsledelse, mod til at træffe en selvstændig og uafhængig afgørelse, menneskekundskab, m.m. Mindretallet vurderer, at sådanne forhold bedre kan bedømmes ved at betragte kandidatens hidtidige karriereforløb samt ved udtalelser fra landsret og andre tjenestesteder. Det anføres af flertallet, at den langvarige uddannelse gør det muligt for de indstillende myndigheder at få et indgående kendskab til den enkeltes faglige og personlige kvalifikationer. Til dette synspunkt ønsker mindretallet at tilføje, at det erfaringsmæssigt kan være vanskeligt at vurdere nære medarbejdere gennem adskillige år helt objektivt - ikke mindst når man ved, at den pågældende gør sig forhåbninger om at befinde sig i en livstidsstilling.

Dertil kommer, at en løbende evaluering og et mindre tilfredsstillende eksamensresultat kan betyde, at vedkommende ikke bliver dommer, men ikke nødvendigvis at personen forlader domstolene. Hertil kræves som nævnt en afskedigelsessag ved Den særlige Klageret. Det må antages, at der er et betydeligt spring mellem et mindre tilfredsstillende resultat ved evaluerin-gerne, og at det kan bevises, at kandidaten er så uegnet til domstolsarbejde, at der er grundlag for en afskedigelse ved dom. Denne opfattelse bestyrkes af, at kandidater der under det nuværende system har fået en mindre tilfredsstillende udtalelse fra landsretten ikke afskediges, selv om en afskedigelse er væsentligt nemmere i dag, end den må antages at blive i fremtiden.

Mindretallet finder således ikke, at indførelse af en eksamen kan antages at føre til, at mindre kvalificerede personer afskediges i væsentlig højere grad, end det er tilfældet idag.

Herudover tvinges fuldmægtigene ikke i det nuværende system til at lade sig uddanne bredt ved ansættelser uden for domstolene. Den foreslåede løsning med en kortere åremålsansættelse giver mulighed for at bedømme et stort antal jurister med henblik på senere genansættelse ved

domstolene, ligesom de kommende dommere kommer i kontakt med befolkningen på en direkte og jordnær måde som anført af flertallet. Samtidig sikrer den alsidigheden blandt dommeraspiranterne ved, at en stor del af ansættelsestiden før dommeransættelsen ligger uden for domstolene. Disse medlemmer vurderer, at mange unge jurister vil være tiltrukket af disse stillinger ved domstolene, som byder på interessant og udfordrende arbejde.

Endelig skal det fremhæves, at det nuværende system, hvor dommerfuldmægtige ansættes ved domstolene med henblik på, at ansættelsen skal være en livstidsbeskæftigelse, forekommer uforeneligt med udvalgets målsætning om en bredere rekruttering, herunder også en bredere rekruttering til byretsembeder. En bredere rekruttering forudsætter nødvendigvis, at nogle af de personer, der i dag ansættes, vil blive forbigået. Der vil herefter ikke være tilstrækkeligt med avancementsmuligheder for dommerfuldmægtigene, hvilket vil føre til, at velkvalificerede jurister, der gennem 15-20 år er blevet uddannet til at fungere som dommere, må beskæftiges med det arbejde, som man i det nuværende system anvender unge dommerfuldmægtige til. Dette vil betyde, at der opslås færre stillinger til unge fuldmægtige, samt - på længere sigt - at det bliver vanskeligt at tiltrække kvalificerede ansøgere, når det bliver åbenbart, at en ansættelse ikke nødvendigvis fører til en dommerstilling.

I modsætning til flertallet finder mindretallet således, at domstolene fortsat vil kunne tiltrække kvalificerede ansøgere, såfremt der indføres åremålsansættelse, mens dette ikke vil være muligt, hvis dommerfuldmægtige fortsat skal indgå i et 15-20 årigt uddannelsesforløb uden rimelig sikkerhed for, at de vil ende med en slutstilling.

En anden (måske mere nærliggende) mulighed er, at denne gruppe, der er uddannet med henblik på dommerhvervet, vil fortrænge andre kandidater i konkurrencen om dommerstillingerne, således at den ønskede fornyelse og bredere rekruttering ikke opnås.

Det er således mindretallets opfattelse, at den ønskede brede rekruttering forudsætter, at man ophører med ansættelsen af dommerfuldmægtige i livstidsstillinger.

Mindretallet kan for så vidt tiltræde forslagene til forbedring af det nuværende ansættelses- og uddannelsessystem i afsnittene 5.11.9.2. - 5-11.9.4., men finder forslagene utilstrækkelige, jf. ovenfor.

5.11.9.2. Ansættelsesproceduren for dommerfuldmægtige.

Dommerfuldmægtige ansættes i dag i lighed med politifuldmægtige og fuldmægtige i administrative stillinger i Justitsministeriet under ansættelsesområdet "Justitsministeriet med tilhøren-

de institutioner. Ansættelserne sker bl.a. på grundlag af samtaler, der gennemføres i fællesskab af 3 "personalefuldmægtige" fra personalekontorerne for domstolene, ved politiet og i Justitsministeriets departement/styrelser.

I kapitel 7 om konstitution af dommere anbefaler udvalget med henblik på at betrygge ansættelsesvilkårene for bl.a. dommerfuldmægtige, at ansættelsesområdet ændres til kun at være "domstolene", jf. kapitel 7.9.2.1.

Udvalget anbefaler endvidere i kapitel 7.9.2.2., at der gennemføres en øget beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse.

Udvalget foreslår endvidere, at det er Domstolsstyrelsen, der ansætter dommerfuldmægtige.

5.11.9.3. Bedømmelse af dommerfuldmægtiges og retsassessorers kvalifikationer.

Som beskrevet i afsnit 5.4.2. sker der årlige bedømmelser af dommerfuldmægtiges kvalifikationer under den 4-årige grunduddannelse. Ved grunduddannelsens afslutning gives der en tilsvarende vurdering af fuldmægtigen.

Ved cirkulæreskrivelse af 22. juni 1995 til domstolene har Justitsministeriet endvidere som noget nyt fastlagt, at der også skal foretages skriftlige bedømmelser af fuldmægtige, der har afsluttet grunduddannelsen. For disse fuldmægtige skal der afgives en udtalelse til Justitsministeriet i forbindelse med, at dommerfuldmægtigen efter ca. 6 års ansættelse indkaldes til en udviklingssamtale i Justitsministeriet.

En tilsvarende udtalelse skal sædvanligvis afgives, når dommerfuldmægtigens ansættelse ved et embede ophører.

Når en dommerfuldmægtig har været ansat i 5 år eller mere ved samme embede, og der er forløbet 5 år fra embedets seneste udtalelse om dommerfuldmægtigen, skal embedet på ny afgive en udtalelse, uanset om ansættelsesforholdet ved embedet ikke ophører.

Herudover afgives der en udtalelse om egnetheden som dommer af landsretten i forbindelse med konstitutionsperioden dér. Denne bedømmelse tillægges stor betydning ved dommerudnævnelser.

Om udtalelserne efter afslutning af grunduddannelsen og landsretsudtalelsen henvises til afsnit 5.4.3. ovenfor.

Efter udvalgets opfattelse er det af afgørende betydning, at der er et evalueringssystem, som sikrer, at kun velkvalificerede personer opretholder deres ansættelse ved domstolene. For at opnå dette finder udvalget, at der er behov for, at der løbende foretages bedømmelser af, om den enkelte dommerfuldmægtig har de fornødne kvalifikationer.

Der vil kunne bestå en risiko for, at der ansættes dommerfuldmægtige, som ikke fuldt ud kan honorere de krav, man må stille. For at kunne reagere heroverfor er det påkrævet, at de årlige evalueringer, der i dag foretages af dommerfuldmægtige under grunduddannelse, er omfattende og omhyggelige, og navnlig, at der sker en nøje bedømmelse af fuldmægtigenes kvalifikationer i forbindelse med grunduddannelsens afslutning. På dette tidspunkt vil tjenestestedet have et indgående indtryk af fuldmægtigens kvalifikationer, som vil kunne danne grundlag for en stillingtagen til, om fuldmægtigen er egnet til fortsat at være ansat ved domstolene.

Det bør være klart for de dommere, der er ansvarlige for uddannelsesfuldmægtigenes uddannelse, og som skal afgive udtalelse, at evalueringen blandt andet tager sigte på at kunne udskille dommerfuldmægtige, som må anses for uegnede til fortsat ansættelse ved domstolene.

For yderligere at styrke bedømmelsesgrundlaget for vurderingen af fuldmægtigens fortsatte ansættelse ved domstolene foreslår udvalget endvidere, at fuldmægtigen ved grunduddannelsens afslutning skal aflægge en prøve. Prøven bør tilrettelægges således, at den gør det muligt at vurdere, om dommerfuldmægtigen har fået det tilsigtede udbytte af grunduddannelsen. Udvalget foreslår, at det nærmere indhold af prøven drøftes og fastlægges i et dertil egnet forum.

Udvalget foreslår endelig, at alle fuldmægtige indkaldes til en samtale i Domstolsstyrelsen efter grunduddannelsens afslutning.

På grundlag af de udtalelser, der foreligger fra uddannelsesembedet om fuldmægtigens præstationer under grunduddannelsen og vedkommendes kvalifikationer, resultatet af prøven ved grunduddannelsens afslutning samt eventuelt de oplysninger, der fremkommer under samtalen, vil Domstolsstyrelsen få et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at tage stilling til, om det ønskes, at fuldmægtigen fortsat er ansat ved domstolene, jf. nedenfor i kapitel 7.9.2.2. Heraf fremgår, at udvalget finder det væsentligt, at der også fremover er adgang til at afskedige i tilfælde, hvor dommerfuldmægtigen må anses for generelt uegnet til fortsat ansættelse ved domstolene. Kriteriet herfor er opfyldt, hvis den pågældende savner de nødvendige juridiske kvalifikationer, men også hvis den pågældende mangler evner for retsledelse eller samarbejde med personale og brugere af domstolene eller på grund af langsommelighed i sagsbehandlingen. Spørgsmål om afskedigelse forelægges for Den Særlige Klageret.

Giver årsudtalelserne under grunduddannelsens første år anledning til det, bør uddannelsesfuldmægtigen naturligvis indkaldes til en samtale på et tidligere tidspunkt, således at man allerede på dette tidspunkt kan overveje den pågældendes videre beskæftigelse ved domstolene.

Udvalget foreslår endvidere, at bedømmelsen af dommerfuldmægtige styrkes på den måde, at der også efter grunduddannelsen foretages regelmæssige bedømmelser, f.eks. hvert andet år og ved hvert stillingsskift.

5.11.9.4. Den praktiske uddannelse af dommerfuldmægtige og retsassessorer.

Uddannelsen af yngre dommerfuldmægtige sker på grundlag af vejledende retningslinier, som er udsendt af Justitsministeriet 26. april 1988 på grundlag af betænkning 1115/1987 om dommerfuldmægtiges uddannelse og efteruddannelse af dommere.

Uddannelsen følges løbende af Uddannelsesudvalget for Domstolene, der er nedsat under Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene. Uddannelsesudvalget har evalueret grunduddannelsen i 1992 - 1993, og har på baggrund heraf konkluderet, at der ikke er behov for en gennemgribende revision af retningslinierne for grunduddannelsen. Der henvises til afsnit 5.4.2. ovenfor.

Det er udvalgets opfattelse, at grunduddannelsen i det væsentlige fortsat lever op til de krav, der kan stilles til indføringen i arbejdet på et dommerkontor.

Udvalget ser det ikke som sin opgave herudover at foretage en indgående analyse af den eksisterende uddannelse.

5.11.10. Teoretisk efteruddannelse af domstolsjurister.

Også den teoretiske efteruddannelse af domstolsjurister følges løbende af Uddannelsesudvalget for Domstolene.

Det er udvalgets vurdering, at den teoretiske efteruddannelse, der tilbydes domstolsjurister, generelt imødekommer det behov for orientering om ny retsudvikling, som er af betydning for at kunne udøve dømmende virksomhed.

Efter udvalgets mening er der imidlertid behov for at støtte juristerne ved domstolene i forbindelse med den udvikling, der er beskrevet ovenfor i afsnit 5.11.2., hvorefter domstolene i højere grad end hidtil skal udøve en selvstændig retsskabende funktion, og dommerne kommer til at arbejde med en ny fortolkningsstil og en ændret retskildelære.

Den uddannelse, som det fremover vil være nødvendigt at intensivere, er derfor formentlig kurser af den karakter, som man har påbegyndt i 1994, hvor deltagerne i seminarform ud fra mere principielle overvejelser forholder sig til bestemte retsområder.

Herudover finder udvalget, at der fremover vil være behov for flere kurser i behandling af sager om tvister mellem borgerne og offentlige myndigheder.

Endvidere finder udvalget, at det vil være gavnligt for domstolsjuristerne, om de i væsentlig større omfang end i dag, får mulighed for at deltage i kurser med deltagere uden for domstolssystemet.

Kapitel 6. Fremgangsmåden ved udnævnelse af dommere.

> "... The authority taking the decision on the selection and career of judges should be independent of the Government and the administration. In order to safeguard its independence, rules should ensure that, for instance, its members are selected by the Judiciary and the authority decides itself on its procedural rules.
>
> However, where the constitutional or legal provisions and traditions allow that judges are appointed by the government, there should be guarantees to ensure that the procedures to appoint judges are transparent and independent in practice and that the decisions will not be influenced by any reasons other than those related to the objective criteria mentioned above. These guarantees could be, for example, one or more of the following:
>
> ... a special independent and competent body to give the government advice which it follows in practice; ..."
>
> **Princip I, 2 c i rekommandation nr. 94 af 13. oktober 1994 "Independence, efficiency and role of judges" fra Europarådets Ministerkomite til medlemsstaterne.**

6.1. Den gældende ordning og dens baggrund.

Alle dommerstillinger, bortset fra stillingen som Højesterets præsident, opslås ledige i Statstidende; ansøgninger sendes til Justitsministeriet. Dommere udnævnes af kongen efter indstilling fra justitsministeren. Det er således justitsministeren, der har kompetencen til og det parlamentariske ansvar for udnævnelse af dommere.

Indtil 1942 skete udnævnelsen af dommere i byretterne, Sø- og Handelsretten og landsretterne uden forudgående høring af domstolene. Ved skrivelse af 11. juli 1942 til Den Danske Dommerforening meddelte Justitsministeriet efter forslag fra Præsidentrådet (et råd bestående af retspræsidenterne, som tager stilling til, om dommere må have bibeskæftigelse, se nærmere nedenfor i kapitel 9) at man fremover ville følge en ændret fremgangsmåde.

Baggrunden for procedureændringen i 1942 var en henvendelse fra Dommerforeningen, hvori man henstillede, at domstolene selv (konkret Præsidentrådet), blev tillagt kompetence til at afgive indstillinger om dommerudnævnelser. Af skrivelsen af 29. april 1942 fremgår bl.a.:

"Før Retsplejeloven var saa at sige alle Underretsdommere tillige i vidt Omfang administrative Embedsmænd. Administrationen havde da derigennem Adgang til at erhverve et indgående Kendskab til deres Kvalifikationer. Efter Retsplejelovens gennemførelse stiller Forholdet sig formentlig i væsentlig Grad anderledes. Kun en mere begrænset Del af en Underretsdommers Arbejde hører direkte ind under Justitsministeriets Forretningsomraade, hans Hovedvirksomhed maa i vidt omfang unddrage sig Justitsministeriets Kendskab."

Det væsentlige i den nugældende procedure er, at vedkommende landsretspræsident afgiver indstilling om, hvem der bør udnævnes til byrets- og landsdommere. Denne udtalelse afgives i praksis efter forelæggelse for landsrettens plenarforsamling (om proceduren ved udnævnelser i Københavns Byret se nedenfor). Indstillingen sendes til Justitsministeriet gennem præsidenten for Højesteret, der også afgiver udtalelse om indstillingen. Landsretspræsidenternes indstillinger følges traditionelt af præsidenten for Højesteret, og der sker kun meget sjældent forelæggelse af landsretspræsidenternes indstillinger for Højesterets plenarforsamling.

Ved ledighed i en ordinær dommerstilling ved et præsidentledet byretsembede (p.t. embeder med mellem 8 og 41 dommere) høres tillige vedkommende byretspræsident. Dennes udtalelse sendes i overensstemmelse med den almindelige regel gennem landsretspræsidenten og præsidenten for Højesteret. Særligt for ledige stillinger ved Københavns Byret gælder dog, at ansøgningerne ikke drøftes på et plenarmøde i landsretten; indstillingsretten tilkommer således reelt præsidenten for Københavns Byret.

Ved ledighed i en ordinær stilling ved et administreret byretsembede (p.t. embeder med 2 - 4 dommere) drøfter iandsrettens præsident udnævnelsen med den administrerende dommer.

Med hensyn til besættelsen af stillinger som byretspræsident foreligger der ikke - i hvert fald inden for de senere år - nogen fast praksis med hensyn til, hvorvidt det pågældende præsidentembede (plenarforsamlingen) høres. Der indhentes altid en udtalelse fra vedkommende landsretspræsident, som sender sin udtalelse gennem Højesterets præsident. Ansøgningerne drøftes i landsretterne på plenarmøder. Ved udnævnelsen af administrerende dommere høres kun landsrettens og Højesterets præsident og ikke den pågældende byret.

Ved besættelsen af stillingen som landsretspræsident sendes ansøgningerne til udtalelse i landsretten, der efter drøftelse i plenarforsamlingen sender sin udtalelse til Justitsministeriet gennem Højesterets præsident. Retsformænd i landsretterne beskikkes af vedkommende landsretspræsident, jf. retsplejelovens § 7.

Ved ledighed i stillingen som dommer eller vicepræsident i Sø- og Handelsretten sendes de indkomne ansøgninger til udtalelse hos Sø- og Handelsrettens præsident, der videresender disse sammen med sin udtalelse til Højesterets præsident. For så vidt angår præsidentstillingen i Sø- og Handelsretten afgiver Højesterets præsident indstilling til justitsministeren.

Ved besættelsen af stillingen som højesteretsdommer afgiver Højesteret indstilling til justitsministeren.

Domstolenes indstillinger er i en meget lang årrække blevet fulgt af justitsministeren. Domstolene i Danmark må således konstateres at have en afgørende indflydelse på dommerudnævnelser.

I enkelte tilfælde er det sket, at der er blevet udnævnt dommere, som ikke har været indstillet af domstolene. I 1961 foretrak justitsministeren at lade direktøren for Statens Sindssygevæsen, professor, dr. jur. Louis 1e Maire prøvevotere og udnævne til højesteretsdommer i stedet for den landsdommer, som Højesteret havde indstillet. Den pågældende landsdommer blev i øvrigt udnævnt til højesteretsdommer ved næste vakance. Et særligt tilfælde har foreligget i forbindelse med konstitution af en dommer. I 1977 konstituerede justitsministeren en advokat, der tidligere var blevet dømt for spirituskørsel, som dommer i Østre Landsret. Dette fik præsidenten for Højesteret til at protestere over for regeringen, idet han bemærkede, at en sådan konstitution burde have været forhandlet med landsretspræsidenten eller præsidenten for Højesteret. Højesterets præsident fandt, at dette måtte føles som en tilsidesættelse af hensynet til domstolene, der var uden fortilfælde, og som en alvorlig belastning af tillidsforholdet til Justitsministeriet. Justitsministeriet tilbagekaldte herefter konstitutionen efter anmodning fra advokaten.

6.2. Grundlaget for landsretternes indstilling ved en ledig byretsdommerstilling.

Efter ansøgningsfristens udløb sendes ansøgningerne til præsidenten for den landsret, i hvis kreds stillingen er ledig, tillige med en ansøgerliste med oplysning om ansøgernes navne, alder, stilling og kandidatår. Såfremt der er tale om en stilling som dommer ved en præsidentledet byret, sendes ansøgningerne til landsretspræsidenten gennem vedkommende byretspræsident, der således får mulighed for at lade sin indstilling indgå i grundlaget for sagens videre behandling. Ansøgerlisten sendes endvidere til samtlige ansøgere, til Dommerforeningen og til Dommerfuldmægtigforeningen samt udleveres til samtlige landsdommere i den pågældende landsret.

Ved sagens behandling i vedkommende landsret indgår udover de oplysninger, der fremgår af ansøgningen eller er vedlagt denne, foreliggende oplysninger om ansøgerens virke i landsretten tillige med andre oplysninger, som landsretten måtte være i besiddelse af f.eks. som følge af tidligere ansøgninger om dommerstillinger, klagesager m.v. I vurderingen indgår tillige kendskabet til den stilling, der er ledig.

Et meget væsentligt element i bedømmelsesgrundlaget er den udtalelse, der er afgivet af landsretspræsidenten med hensyn til forløbet af landsretskonstitutionen. Der henvises til kapitel 5.4.3. ovenfor vedrørende det nærmere indhold af disse udtalelser.

I bedømmelsesgrundlaget i landsretten kan også indgå en række andre oplysninger, som tilvejebringes af landsretspræsidenten gennem samtaler med f.eks. retspræsidenter eller dommere ved de embeder, hvor ansøgeren tidligere har gjort tjeneste. Dette gælder f.eks. i de tilfælde, hvor en ansøger til en stilling i den ene landsretskreds har været konstitueret i den anden landsret.

Det er vedkommende landsretspræsident, der afgiver indstilling til Justitsministeriet om besættelsen af den ledige stilling. Indstillingen afgives dog som anført ovenfor først efter drøftelse af sagen på et plenarmøde med deltagelse af landsrettens faste dommere. På plenarmødet gennemgår landsretspræsidenten sagen med de oplysninger, der fremgår af denne vedrørende den enkelte ansøger. Landsrettens dommere bidrager med det kendskab til ansøgernes virke, som er tilvejebragt gennem samarbejde med ansøgere under disses konstitutionsperiode og ved behandlingen af anke- og kæresager, herunder ikke mindst vedrørende den periode, der ligger efter konstitutionen i landsretten. Under drøftelsen i plenarmødet vil det således ofte være muligt at foretage en direkte sammenligning mellem flere kandidater baseret på et personligt kendskab til disse hos en stor del af landsrettens dommere.

På grundlag af drøftelsen på plenarmødet og de i øvrigt foreliggende oplysninger afgiver landsretspræsidenten sin indstilling om stillingens besættelse. Indstillingen kan være relativt kortfattet og alene indeholde en udtalelse om, at valget under de givne omstændigheder må stå mellem nogle nærmere angivne ansøgere, og en bemærkning om, hvem af disse der må foretrækkes til det pågældende embede. Landsretspræsidenten indstiller altid kun én ansøger til stillingen.

6.3. Grundlaget for landsretternes indstilling ved besættelse af stillinger som landsdommer.

Proceduren ved besættelsen af stillinger som landsdommer er i princippet den samme som beskrevet for byretsdommere. Byretsdommere og advokater, der søger landsdommerstillinger, vil være landsretten bekendt, men ingen udnævnes uden at have været konstitueret i landsretten med henblik på at vurdere den pågældendes kvalifikationer. Rekrutteringen til de to landsretter er beskrevet ovenfor i kapitel 5.

Ved besættelsen af stillingerne som præsident i landsretten indhentes som nævnt ovenfor en udtalelse fra landsrettens plenarforsamling. Denne udtalelse tillægges betydelig vægt ved udnævnelsen. Der er tradition for, at det er en landsdommer fra vedkommende landsret, der udnævnes i den ledige præsidentstilling. Ofte er det kun en eller to landsdommere fra den pågældende landsret, der søger stillingen.

6.4. Højesteret.

Efter retsplejelovens § 43, stk. 2, er det en betingelse for udnævnelse til højesteretsdommer, at man har godtgjort sin dygtighed ved at have prøvevoteret i mindst 4 sager. Denne ordning har i alt væsentligt været fulgt i over 200 år. I dette århundrede er det sket én gang - i 1907 - at en aspirant til en stilling som højesteretsdommer ikke har fuldført prøven. Efter at have voteret i tre sager meddelte han retten, at han ifølge sin læges råd måtte opgive at fortsætte prøven. Spørgsmålet om hans udnævnelse bortfaldt herefter.

Højesteret indstiller, hvem af ansøgerne der skal have tilladelse til at prøvevotere. Bedømmelsesgrundlaget er ikke formaliseret. Der indhentes således ikke skriftlige udtalelser om ansøgerne. Udvælgelsen sker på grundlag af dommernes opfattelse af ansøgernes faglige og personlige kvalifikationer. Den kreds, som højesteretsdommere kan rekrutteres fra, er ikke stor, og da det faglige miljø er overskueligt, er der gode muligheder for at indhente oplysninger om og danne sig en opfattelse af ansøgerne. Det hænder, at præsidenten for Højesteret efter drøftelse i Højesteret opfordrer kvalificerede jurister til at søge højesteretsdommerstillinger.

Stillingen som Højesterets præsident er siden 1861 blevet besat med en allerede udnævnt højesteretsdommer på grundlag af en indstilling fra rettens dommere. Stillingen opslås som anført ikke ledig. Ved domstolene kendes en lignende ordning i Rigsretten, der efter grundlovens § 59, stk. 2, selv vælger sin formand af sin midte.

6.5. Offentlighed og partshøring ved stillingsbesættelse.

Efter offentlighedslovens § 2, stk. 1,2. pkt., gælder retten til aktindsigt ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Offentligheden har således ikke adgang til aktindsigt i sager om ansættelse af dommere.

Dommerstillinger er tjenestemandsstillinger, hvorfor de særlige regler i tjenestemandslovens § 5, stk. 3 - 5, om udlevering af lister over ansøgernes navne gælder. Efter disse bestemmelser skal der efter anmodning meddeles ansøgere og organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en stilling, oplysning om ansøgernes navne m.v. En ansøger til en tjenestemandsstilling kan kræve, at ansøgerlisten ikke gengives offentligt. Når blot én ansøger kræver diskretion, gælder offentliggørelsesforbudet hele ansøgerlisten. Anmodningen skal være skriftlig og modtaget inden ansøgningsfristens udløb. Forbudet mod offentlig gengivelse af ansøgernavne m.v. skal påføres ansøgerlisten ved udlevering, og overtrædelse af forbudet straffes med bøde.

Efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 10, stk. 2, om partens ret til aktindsigt har den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, kun krav på aktindsigt i den pågældende sag for så vidt angår de dokumenter m.v., der vedrører den pågældendes egne forhold.

Indgår der ved behandlingen af en ansættelsessag faktiske oplysninger, som er af væsentlig betydning, og som er til ugunst for en ansøger, skal der efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 5 foretages partshøring. Dette gælder dog ikke, hvis parten er bekendt med, at oplysningerne indgår i ansættelsesmyndighedens beslutningsgrundlag. Sagen må herefter først afgøres, når ansøgeren er gjort bekendt med oplysningerne og har haft lejlighed til at udtale sig, jf. dog lovens § 19, stk. 2.

I Kommenteret Forvaltningslov, 1992, af John Vogter, behandles side 238 spørgsmålet om, hvilken type oplysninger der skal høres over. Det anføres her bl.a.:

"Partshøringspligtens udstrækning er ... ikke i første række afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal undergives partshøring efter § 19, er herefter, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skaffe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Partshøringspligten vil derfor også efter omstændighederne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Som eksempel kan nævnes en udtalelse fra en sagkyndig, der har afgivet en videnskabelig/teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i grundlaget for myndighedens afgørelse."

I Forvaltningsret, (1994), af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. omtales side 144 Folketingets Ombudsmands sag 1987-1193-00 vedrørende besættelse af to forskningslederstillinger på Socialforskningsinstituttet. Ved vurderingen af en intern ansøger blev der inddraget negative oplysninger om ansøgerens forskningsindsats gennem de seneste år, bl.a. forsinkelser af nogle undersøgelser, som ansøgeren havde haft ansvaret for. Det var i sagen uklart, om ansøgeren tidligere var blevet bekendt med ledelsens utilfredshed med forsinkelserne. Såfremt det ikke var tilfældet, ville det efter ombudsmandens opfattelse have været rigtigst, om ansøgeren var blevet partshørt herom, inden ledelsen tog stilling til sagen, jf. § 19, stk. 1.

Reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og partshøring gælder kun for afgørelsesmyndigheder og ikke for en myndighed, der kun skal afgive indstilling i en sag.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 6 om myndighedens pligt til at gøre notat om mundtligt modtagne oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, og om pligten til at gøre notat om sådanne oplysninger, som myndigheden på anden måde er bekendt med, gælder også ansættelsessager, jf. lovens § 2, stk. 1, 2. pkt. Også

denne regel gælder kun for den myndighed, der træffer afgørelse i sagen.

6.6. Den offentlige debat.

Med mellemrum har der været rejst spørgsmål om ændring af den gældende ordning med hensyn til dommerudnævnelser (forfremmelser) med henblik på at give disse et bredere grundlag og gøre dem mindre afhængige af forvaltningen. Debatten har - navnlig i de seneste år - dels haft sit udgangspunkt i en kritik af en for ensidig rekruttering, særlig til Københavns Byret, Østre Landsret og Højesteret, dels i mere principielle standpunkter såsom hensynet til domstolenes uafhængighed og hensynet til en bredere og mere gennemsigtig rekruttering. For så vidt angår kritikken af rekrutteringen til Københavns Byret, Østre Landsret og Højesteret har denne, som der nærmere er redegjort for i kapitel 5.8.3., især haft sit udgangspunkt i, at hovedparten af dommerne ved de nævnte retter har gjort tjeneste i Justitsministeriets departement i en lang årrække forud for udnævnelsen til dommer. For så vidt angår hensynet til domstolenes uafhængighed har en række jurister, såvel statsretsprofessorer som dommere og andre fremført, at udnævnelse af dommere ikke bør foretages af justitsministeren alene, men ske efter en lovfæstet ordning, hvor navnlig domstolene selv deltager.

Poul Andersen har i Den Danske Rigsdag 1849-1949 i en fremstilling om Rigsdagen og domstolene særligt behandlet "Regeringens beføjelse til at udnævne dommere." Det fremgår side 501 ff.:

"Ifølge grundloven § 17 sammenholdt med den almindelige lovgivning er det kongen, der udnævner dommere. Der foreligger da den mulighed, at regeringen ved udnævnelsen af dommere lægger vægt på, om vedkommende kan antages at ville udøve domsmyndigheden under hensyntagen til regeringens ønsker eller almindelige politiske indstilling. Dette kan især blive af betydning, hvor domstolene får mulighed for at underkende regeringsbeslutninger, hvilket navnlig er tilfældet under udøvelsen af retskontrol med forvaltningen, jfr. grundloven § 70, men også t.eks., når der måtte blive spørgsmål om en foreløbig lovs gyldighed. - I Danmark er sådanne politiske dommerudnævnelser næppe forekommet i videre udstrækning.

Betragtninger som disse har undertiden affødt den opfattelse, at dommerstillinger bør besættes enten af domsmagten selv eller dog under en vis medvirken fra domstolenes side. En sådan medvirken ydes hos os af højesteret, idet den, der beskikkes til højesteretsdommer, skal have godtgjort sin dygtighed til at have sæde i retten ved som prøve at votere først i mindst 4 sager, jfr. retsplejelovens § 43, 2det stk., og med hensyn til den tidligere ordning instruktion for højesteret af 7. december 1771 § 23. Disse regler synes dog udelukkende motiveret ved hensynet til højesteretsdommernes rent saglige kvalifikationer.

I rigsdagens forhandlinger er der naturligvis forekommet udtalelser om, at dommere lader sig bestemme af politiske hensyn, at dommerstanden rekrutteres efter politisk hensyn o.lign.; men sådanne angreb har aldrig rundet stor tilslutning, og det har ikke alvorligt været på tale at flytte kompetencen til at udnævne dommere fra regeringen til en anden myndighed, navnlig domstolene selv.

I 1880 under 1ste behandling i folketinget af lovforslaget om domsmagtens ordning m.v. udtalte P.C. Zahle, at "når man lever i et konstitutionelt land, må der på en eller anden måde findes

en vej, ad hvilken domstolene kunne supplere sig selv og indtage den selvstændige stilling i staten, som efter forfatningen tilkommer dem". Et dommerkollegium, hvori højesteret havde andel, burde være den myndighed, fra hvilken hele dommerordningen fandt sted, således at det ikke var kongen eller regeringen, der udnævnte anklagere og dommere. Noget forslag i den retning fremkom dog ikke.

Under 1ste behandling i folketinget af lovforslaget om domsmagtens ordning m.m. omtalte J. Jensen i 1901 faren for dommernes uafhængighed, gennem regeringens indflydelse på dommerembedernes besættelse, forflyttelser og forfremmelser. "Man kunne ... tænke sig ... at retten selv valgte dommerne. Det vilde være logisk rigtigt og vilde sikre retternes uafhængighed, men det har desværre den store skavank, som i mine øjne vilde gøre denne fremgangsmåde ganske ubrugelig, at det let vilde skabe en kaste af dommere, et slags oligarki, hvorved en bestemt kreds af samfundsborgere blev dommere, og andre ikke vilde komme ind i dommerstanden, og som følge heraf kunde man risikere, at dommerstanden efterhånden blev korrumperet".

Spørgsmålet om etablering af et dommerudnævnelsesråd har også været behandlet i betænkningen vedrørende dommeres uddannelse afgivet i 1951. Ordningen skulle omfatte de stillinger, til hvilke domstolene allerede med 1942-ordningen var blevet tillagt indstillingskompetence, jf. afsnit 6.1. ovenfor. I betænkningen foreslog udvalget, at indstillingsbeføjelsen skulle overføres til et kollegialt udvalg, hvori begge landsretspræsidenter skulle have sæde. Endvidere udtaltes det, at det af hensyn til udnævnelsesudvalgets betydning for dommerstanden som helhed ville være rimeligt, at Dommerforeningen udpegede et medlem, der for at sikre den størst mulige alsidighed burde være byretsdommer. I tilfælde, hvor det drejede sig om besættelse af dommerstillinger i Sø- og Handelsretten eller i Københavns Byret skulle udvalget tillige tiltrædes af den pågældende rets præsident. Udvalget udtalte videre i betænkningen på s. 72:

"Med en sådan sammensætning vil udnævnelsesudvalgets indstillinger kunne baseres både på et personligt kendskab til de enkelte ansøgere, erkendelse af den ansøgte stillings særlige forhold og mere almindelige hensyn, herunder nødvendigheden af en kvalitetsudvælgelse fremfor et anciennitetsavancement.

Udnævnelsesudvalgets forretningsform må formentlig udformes af udvalget selv. Det vil dog være naturligt, at ledelsen af hver udnævnelsessags behandling tilkommer den landsretspræsident, under hvem den ledige stilling henhører, således at samtlige indkomne ansøgninger efter ansøgningsfristens udløb af Justitsministeriet tilstilles denne præsident, og at de derefter af ham sendes i cirkulation blandt udvalgets medlemmer, eventuelt ledsaget af præsidentens foreløbige forslag til indstilling. Hvis der ved denne cirkulation viser sig enstemmighed om indstillingen, vil mundtlig forhandling som regel være overflødig, men hvis der fremsættes andre forslag eller udtales ønske derom, bør der afholdes en sådan forhandling. ...

Hvis indstillingen ikke er enstemmig, bør den fremtræde som individuelle, navngivne og begrundede vota.

Som tidligere antydet forudsættes indstillingen ikke at være bindende, kun vejledende for ministeren, omend det må kunne forventes, at der vil blive tillagt udvalgets indstilling en væsentlig betydning, navnlig i tilfælde af enstemmig indstilling. Det skønnes rettest og bedst stemmende med her i landet gældende almindelige stats- og forvaltningsretlige principper at lade ministeren fuldtud bære både det formelle og det reelle ansvar for udnævnelserne, og udnævnelsesudvalgets indstillinger vil formentlig få tilstrækkelig betydning i kraft af deres saglige vægt."

Udvalgets forslag blev ikke gennemført.

Dr. jur. Erik Briiel har i en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen 1953 B side 233 ff., "Nogle Bemærkninger om Domstolenes saakaldte Uafhængighed", foreslået oprettet et dommerkollegium - Domstolsnævnet - bestående af 9 dommere, Højesterets præsident, landsretspræsidenterne, 1 højesteretsdommer, 1 landsdommer og 4 byretsdommere. Nævnet skulle bl.a. reelt udnævne dommere, idet ministerens ansvar ved en ændret lovgivning skulle begrænses til det rent formelle, at garantere at en aspirant til en dommerstilling var indstillet af nævnet.

Alf Ross anfører i Dansk Statsforfatningsret II (1960) side 465, at man må antage,

"...at rådigheden over forfremmelser faktisk er det mest effektive middel centraladministrationen kan benytte sig af, om den skulle ønske at sikre sig en politisk indflydelse på de højere domstoles, specielt højesterets, sammensætning. Det ville derfor målt ud fra ønsket om at gardere dommernes integritet, være en rimelig tanke at henlægge dommerstandens rekruttering eller i hvert fald forfremmelserne, til domstolsorganisationen selv, fx til et "dommerstandens råd", hvori valgte repræsentanter for domstolsinstanserne havde sæde.

Nogen anordning i denne retning findes dog ikke i dansk ret. ... Skønt dette er en alvorlig lakune i retsværnet for domstolenes integritet har dommerudnævnelser kun yderst sjældent givet anledning til kritik, og heri ligger et bevis for, hvor ringe den aktuelle fare for misbrug er her i landet."

I 2. udgave af værket (1966) har Ross skiftet standpunkt og anfører på side 544:

"På dette grundlag kunne det være nærliggende at stille krav om, at rekruttering og forfremmelse af dommere skal henlægges til dommerstanden selv, fx til et "dommerstandens råd", hvori valgte repræsentanter for domstolsorganisationen har sæde. Der fremkommer da også jævnligt forslag i denne retning. Der ville imidlertid være store betænkeligheder forbundet med en sådan "indavl" af dommere. Det ville være i strid med forfatningens demokratiske principper, dersom dommerstanden på denne måde skulle udgøre en stat i staten, et sakralt pontifikatkollegium, uden rod i og legitimation gennem det politiske system alle andre statsorganer er fremvokset af. En sådan ordning ville være egnet til i befolkningen at skabe mistillid til retsplejen og ville stå i skrigende modsætning til den indstilling, der har affødt bestemmelsen i grdl. § 65 om lægmænds medvirken i retsplejen.

Den bedste løsning vil formentlig være at lade udnævnelsen formelt ligge hos kongen (justitsministeren), men samtidig sørge for at der gives dommerstanden adgang til at øve en væsentlig indflydelse på afgørelsen ... . 0g sådan går det netop for sig her i landet. ...

Denne ordning har gennem mange år fungeret til almindelig tilfredshed. Kritik af dommerudnævnelser og -forfremmelser forekommer yderst sjældent. ..."

I 3. udgaven af Dansk Statsforfatningsret (1980) ved Ole Espersen er Ross[1] opfattelse fra 2. udgaven gentaget side 547 f. stort set uden ændringer.

Ross[1] opfattelse i 2. udgaven skal formentlig ses som et svar på bl.a. en artikel af civildommer, fhv. justitsminister Harald Petersen i Juristen 1964, side 521 ff., "Om Domstolenes Uafhængighed". Det blev heri foreslået, at der skulle etableres et Dommerråd bestående af 9 dommere, der i det væsentlige skulle beskæftige sig med besættelse af dommerembeder. Efter

forslaget skulle stillingerne fortsat opslås af Justitsministeriet. Når ansøgningsfristen var udløbet, skulle ministeriet sende samtlige ansøgninger til rådet, der skulle gennemgå disse og afgive indstilling til justitsministeren, således at man til dennes frie valg indstillede 3 kandidater, idet rækkefølgen af disse skulle angive det antal stemmer, som den pågældende havde opnået hos rådets medlemmer. Tanken var, at denne fremgangsmåde skulle gælde byretterne, herunder Københavns Byret. For at sikre ensartetheden måtte det samme imidlertid gælde Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten, idet dog rådet i disse situationer måtte høre vedkommende retspræsident, medmindre man ville anse retten tilstrækkeligt dækket i så henseende gennem den eller de repræsentanter vedkommende ret måtte have i rådet. Dog burde der til stillingerne i Højesteret samt stillingerne som præsident for Københavns Byret eller for en af landsretterne eller som præsident m.v. i Sø- og Handelsretten kun blive tale om indstilling af én ansøger, for Højesterets vedkommende den, som retten havde givet sin tilslutning til.

Bl.a. Harald Petersens artikel i Juristen gav anledning til drøftelser i Folketinget af spørgsmålet om dommerudnævnelser i forbindelse med et af De Uafhængige den 11. december 1964 fremsat forslag til folketingsbeslutning angående sikring af domstolenes uafhængighed m.v. Formålet med forslagets fremsættelse var at nedsætte en alsidig kommission til udarbejdelse af lovregler, der bl. a. "sikrer, at forvaltningens beføjelser med hensyn til udvælgelse, forfremmelse og forflyttelse af dem, der udøver dommergerning, begrænses mest muligt, ..." . Under 1. behandlingen af forslaget udtalte daværende justitsminister K. Axel Nielsen bl.a. (Folketingets forhandlinger 1964/65, sp. 2375 og 2377):

"Det er forekommet, at der ikke mellem justitsministeren og retspræsidenterne har været fuld enighed om, hvem af flere kvalificerede ansøgere der burde udnævnes. Der kan imidlertid være grund til at understrege, at det end ikke har været antydet, at man nogen sinde skulle have foretrukket ansøgere, der, som den tidligere justitsminister, civildommer Harald Petersen, udtrykker sig, har ladet sig forlede til at gå den almægtige ministers ærinde, eller at de udnævnte ikke var kvalificerede tu embedet.

Går man over til en ordning, hvorefter de afgivne indstillinger får bindende virkning, vil det reelle ansvar for dommerudnævnelse komme til at ligge hos en myndighed, der ikke er ansvarlig over for folketinget. Det er efter min mening tvivlsomt, om dette ud fra et demokratisk synspunkt er tilfredsstillende. Er det rigtigt i et demokratisk samfund at tillægge et udnævnelsesudvalg en så stor magt, som ordningen forudsætter? Vil ordningen i det hele taget betyde en styrkelse af værnet mod usaglige hensyn i domsafgørelsen? Det principielle problem flytter jo med; man løber den risiko, at en dommer tager usaglige hensyn for at tækkes udnævnelsesudvalget, og man mister den meget væsentlige garanti, der ligger i, at den, der ikke alene formelt, men også reelt er ansvarlig for udnævnelserne, kan drages til ansvar i folketinget.

En ordning, der tillægger de afgivne indstillinger bindende virkning, er heller ikke særlig egnet til at udbygge tilliden til domstolene. Hvis den altafgørende indflydelse på dommerudnævnelserne går over til domstolene selv, vil en eventuel kritik af udnævnelsespolitikken blive rettet mod domstolene til skade for deres omdømme. Hertil kommer, at en sådan ordning let vil føre til en opfattelse af domstolene som en stat i staten. Uanset hvilken realitet der ligger eller ikke ligger heri, kan dette skabe en for domstolenes autoritet yderst skadelig opfattelse af

domstolene som et organ, der ligger helt uden for den demokratiske styreforms rammer - en opfattelse, der navnlig kan blive belastende i nutidens komplicerede samfund, hvor domstolene ofte må træffe afgørelser af vidtgående samfundspolitisk rækkevidde."

Det udvalg, som nedsattes, nåede ikke til ende med sit arbejde, men afgav en beretning, hvoraf fremgår, at udvalget fandt det ønskeligt at have bedre tid til at gennemgå det tilvejebragte materiale, hvorfor forslagets behandling blev udsat. Beslutningsforslaget blev ikke genfremsat.

På det 24. nordiske Juristmøde i 1966 blev principperne for dommernes uddannelse og udnævnelse drøftet. Højesteretsdommer Mogens Hvidt, der senere udnævntes til højesteretspræsident, henviste vedrørende udnævnelsen af dommere til De Uafhængiges forslag fra 1964 og debatten i Folketinget. I tilknytning hertil anførte han bl.a. (side 81 f.):

"De argumenter, der navnlig blev fremhævet imod etableringen af en autonom dommerstand, og som jeg for mit vedkommende - som vistnok de fleste danske dommere - fuldt ud kan tiltræde, var følgende: Et selvsupplerende dommerkorps vil sandsynligvis blive for ensartet, såvist som de fleste mennesker instinktivt vil foretrække at få kolleger, der ligner dem selv, fremfor folk af diametralt modsat observans. "Noen innavl skal vi ikke ha", som Terje Wold udtrykte det i sin afhandling i Lov og Ret 1964. Men hertil kommer, at en sådan selvsupplerende dommerstand i hvert fald under danske forhold ingenlunde ville blive mødt med større tillid af befolkningen, tværtimod. Den ville netop som en stat i staten være suspekt. 0g endelig må det fremhæves, at den bedste garanti, ja, formodentlig den eneste virkelige garanti mod dommerudnævnelser udfra politiske eller andre usaglige hensyn under demokratiske forhold ligger i justitsministerens parlamentariske ansvar overfor folketinget, hvor sådanne udnævnelser nok skulle blive fremdraget.

Men ikke mindre betydningsfuldt er det, at det i de sidste ti til tolv år har været praksis, at der, når flere embeder skal besættes samtidig, eller en embedsudnævnelse i øvrigt giver anledning til problemer, afholdes et møde mellem departementschefen og vedkommende kontorchefer i Justitsministeriet og præsidenterne for Højesteret, de to landsretter og Københavns byret. På dette møde drøftes de aktuelle udnævnelser indgående, ligesom der kan drøftes dispositioner på længere sigt med hensyn til embedsbesættelser. Selv om ministeriet ikke er bundet ved disse drøftelser, er det mit indtryk, at også domstolenes repræsentanter anser ordningen for at fungere tilfredsstillende. Fra den danske dommerforenings side er der ytret ønske om, at en repræsentant for foreningen og dermed for by- og herredsdommerne udenfor København får adgang til at deltage i mødet. Dette forekommer naturligt, ligesom det vil være rimeligt at give ordningen det fundament, der ville ligge i, at den lovfæstes. Hermed vil man efter min opfattelse have nået en passende balance mellem regering og domstolene på det for et retssamfund betydningsfulde område, der hedder udnævnelsen af dommere."

I Henrik Zahles Dansk Forfatningsret, bind 2 (1989) side 81 anføres:

"Dommere ansættes (og forfremmes) af regenten, men beslutningen træffes af justitsministeren, i almindelighed på grundlag af indstilling fra de pågældende retspræsidenter. Den reelle beslutning om ansættelse og forfremmelse træffes altså i almindelighed blandt dommerne.

Dette system for ansættelse og avancement bekræfter således dommernes personelle uafhængighed af regeringen. Spørgsmålet er i virkeligheden, om ansættelsessystemet på uheldig måde blokerer for tilgang af kvalificerede udefra. Udnævnelse af f.eks. kyndige advokater er ofte foreslået som et bidrag til en bredere erfaringsbasis for domstolene, ..."

Om placeringen af udnævnelseskompetencen henvises endvidere til Bernhard Gomard i Civilprocessen, 4. udg., 1994, side 41 (citeret ovenfor i kapitel 5.8.3.).

Forhenværende landsdommer Poul Rønnow har i Jyllandsposten den 31. maj 1991 kommenteret vejen til dommersædet. I artiklen anføres bl.a.:

"Politiske udnævnelser er uhyre sjældne, men er dog forekommet. Selv husker jeg fra min tid i Justitsministeriet (1943-53) og min tid i Vestre Landsret (1953-87) to tilfælde, hvor ansøgere, der ikke havde de fornødne kvalifikationer, alligevel blev udnævnt. Den ene opfyldte ikke engang det normale eksamenskrav om første karakter. Det drejede sig i begge tilfælde om udnævnelse til byretsdommer eller - som det dengang hed - underretsdommer. Den ene havde tilhørsforhold til partiet Venstre og blev udnævnt af en justitsminister fra dette parti. Den anden var socialdemokratisk byrådsmedlem og blev udnævnt af en socialdemokratisk justitsminister."

Professor, dr. jur. Preben Stuer Lauridsen og lektor Lars Adam Rehof har i et notat af 18. april 1992 om modernisering af retsvæsenet, som er sendt til Folketingets Retsudvalg, fremsat forskellige forslag til reformer, jf. også ovenfor i kapitel 5.8.3. Det foreslås bl.a., at der oprettes et Dommeransættelsesnævn med bred repræsentation, som på baggrund af sædvanlige ansøgninger efter åbne opslag i relevante fagtidsskrifter m.v. tager stilling til besættelse af ledige dommerstillinger. I notatet er anført, at der herved "skabes en effektiv barriere for den direkte og næsten mekaniske eksport af personer, der udelukkende er skolet i en justitsdepartemental praksis, tankegang og tradition, til domstolene." Af et udkast til reviderede bestemmelser i retsplejeloven fremgår bl.a., at nævnet skal afgive indstilling om besættelse af dommerstillinger, at nævnet skal indstille en kandidat til en ledig stilling, og at forvaltnings- og offentlighedsloven skal gælde for ansættelsesproceduren. Nævnet skal have 7 medlemmer, hvoraf 2 udpeges af Folketinget, 2 af ministeren, 1 af Advokatrådet, 1 af Dommerforeningen og 1 af retspræsidenterne. Folketinget skal udpege nævnets formand blandt medlemmerne.

Som omtalt i kapitel 4.9. fremsatte Socialistisk Folkeparti i oktober 1992 et lovforslag om nedsættelse af en kommission om justitsvæsenets organisation med det formål bl.a. at overveje den fremtidige ordning med hensyn til udvælgelsen af dommere. I bemærkningerne til lovforslaget hedder det bl.a., at det bør overvejes, hvorledes der eventuelt ved en formaliseret indstillingsret fra et selvstændigt domstolsråd sikres indflydelse fra et organ, der har effektiv mulighed for at vurdere kandidaternes kvalifikationer. Forslaget blev ikke færdigbehandlet.

6.7. Internationale principper og udenlandske ordninger.

FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, (optaget som bilag 3 til betænkningen), fastslår alene vedrørende fremgangsmåden ved rekrutteringen af dommere (princip nr. 10), at "any method of judicial selection shall safeguard against judicial appointments for improper motives."

Europarådets anbefaling fra 1994 til medlemsstaterne er gengivet indledningsvis i dette kapitel (optaget som bilag 4 til betænkningen). Udgangspunktet er, at dommerudnævnelser skal foretages af et uafhængigt organ. I anbefalingen åbnes der imidlertid mulighed for, at dommere udnævnes af regeringen, hvor dette er i overensstemmelse med medlemslandets lovgivning og tradition. I denne situation skal udnævnelsesprocedurerne blot være gennemsigtige og uafhængige, og udnævnelserne ske på objektivt grundlag. Garantien for overholdelsen af disse krav kan bl.a. være et uafhængigt organ til at rådgive regeringen - en rådgivning som i praksis også følges.

"European Association of Judges", hvori også Den Danske Dommerforening er repræsenteret, opstiller i "Judges' Charter in Europe", 1993, (optaget som bilag 5 til betænkningen), følgende krav til fremgangsmåden ved udnævnelsen af dommere i princip nr. 4 og 5:

"Article 4.
The Selection of Judges must be based exclusively on objective criteria designed to ensure professional competence. Selection must be performed by an independent body which represents the Judges. No outside influence and, in particular, no political influence, must play any part in the appointment of Judges.

Article 5.
Judicial promotion, decided by the above-mentioned independent body, must equally depend upon the same principles of objectivity, professional ability and independence."

I de nordiske lande samt i de vesteuropæiske retsforfatninger, der er beskrevet i betænkningen, er det karakteristisk, at udnævnelsen af dommere er et regeringsanliggende. Udnævnelseskompetencen henhører således under den udøvende magt eller statschefen i de tilfælde, hvor statschefen ikke formelt kan anses at være en del af den udøvende magt. Enten udnævnes dommerne af monarken efter forslag fra regeringen eller af det respektive lands præsident oftest efter forslag fra regeringen. I USA er det for de føderale domstoles vedkommende præsidenten, der nominerer den kandidat, som han ønsker udnævnt. Præsidentens forslag skal tiltrædes af senatet. Det er endvidere karakteristisk, at udnævnelsen sker for livstid eller til fast pensionsalder med særlige regler om dommeres afsættelse til betryggelse af domstolenes uafhængighed.

I de internationale domstole, som beskrives nedenfor, udnævnes dommerne for et åremål. I det omfang, afsættelse kan finde sted, kan dette kun ske ved en enstemmig beslutning af domstolenes egne dommere og ikke ved en beslutning på statsligt niveau.

6.7.1. Norge.

I Norge udnævnes dommerne af kongen i statsråd efter indstilling fra regeringen. Dommerudnævnelser hører under justitsministerens ansvar. Proceduren er forskellig afhængigt af, om der er tale om en stilling i byret og landsret eller i Højesteret.

6.7.1.1. Stillinger i byretterne og landsretterne.

Stillingerne opslås ledige ved offentlige opslag. Før justitsministeren afgiver sin indstilling i statsrådet, har ansøgningerne været behandlet i Justitsministeriet og i Det Rådgivende Organ vedrørende Dommerudnævnelser.

Det Rådgivende Organ blev oprettet ved regeringens beslutning som forsøgsordning og påbegyndte sin virksomhed den 1. maj 1990. Ved regeringsbeslutning er ordningen gjort permanent med virkning fra den 1. januar 1994. Det Rådgivende Organs formål, sammensætning, arbejdsmetode og indstillingsprocedure er beskrevet i et mandat fastsat af Justitsministeriet. Det Rådgivende Organ skal bidrage til at styrke dommerrekrutteringen, herunder øge andelen af velkvalificerede kvinder til dommergerningen. Organets indstilling indgår som en del af regeringens beslutningsgrundlag ved udnævnelser og ved konstitutioner af dommere i byretterne og landsretterne. Organet består af 3 medlemmer, som udnævnes af Justitsministeriet efter indstilling fra Den Norske Dommerforening, Norges Juristforbund og Den Norske Advokatforening. Medlemmerne udnævnes for en toårig periode. Justitsministeriet udpeger formanden.

Når ansøgningsfristen til en dommerstilling er udløbet, sender Justitsministeriet en kopi af alle ansøgninger til Det Rådgivende Organ, og herefter indleder Justitsministeriet og Det Rådgivende Organ en parallel sagsbehandling. Høring af Det Rådgivende Organ er ikke obligatorisk, men i praksis forelægges alle ansøgninger til udtalelse.

Når Det Rådgivende Organ har modtaget ansøgningerne fra Justitsministeriet, fordeler formanden ansøgningerne biandt medlemmerne til nærmere undersøgelse. Ansøgningerne fordeles således, at den enkelte ansøgning går til det medlem, som antages at have de bedste muligheder for at fremskaffe oplysninger om den pågældende ansøger. Oplysningerne indhentes udelukkende ved telefoniske eller personlige kontakter mellem medlemmet og den, hvis udtalelse man ønsker. Der bliver rettet henvendelse til tidligere og nuværende arbejdsgivere, kolleger og andre, som kan antages at sidde inde med relevant viden. De indhentede oplysninger er ikke undergivet aktindsigt. Man har derfor erfaring for, at de, man kontakter, udtaler sig med stor åbenhed. Det er ligeledes erfaringen, at organet kommer i besiddelse af en del negative oplysninger, som næppe ville være tilgået Justitsministeriets departement. Alle ansøgernes egne referencer kontrolleres.

De oplysninger, Det Rådgivende Organ interesserer sig for, ud over de faglige kvalifikationer, er oplysninger om ansøgerens helbredsforhold (herunder eventuelle alkoholproblemer) og privatøkonomi m.v. Det Rådgivende Organ får ved denne fremgangsmåde efter sin egen opfattelse fremskaffet en lang række oplysninger, som i nogle tilfælde har ført til, at ansøgere, som

på papiret tog sig lovende ud, efter nærmere vurdering måtte betragtes som uegnede til dommerudnævnelse. Navnlig for så vidt angår advokater har Det Rådgivende Organs undersøgelser i nogle tilfælde afdækket, at de pågældende ansøgere på trods af formelt gode kvalifikationer befandt sig tæt på et økonomisk sammenbrud.

Når undersøgelserne af de enkelte ansøgeres forhold er tilendebragt, cirkulerer ansøgningerne blandt medlemmerne, og der er telefonisk kontakt, hvorefter der afgives en indstilling. Organet kan efter sit mandat indstille op til 3 kandidater i prioriteret orden, men afgiver normalt kun indstilling om en enkelt. Indstillingen, der er skriftlig, er ikke begrundet. Det Rådgivende Organs formand vil dog som regel telefonisk orientere embedsmændene i Justitsministeriet om baggrunden for indstillingen, navnlig hvis der indstilles en ansøger, som ikke umiddelbart fremtræder som den bedst kvalificerede.

Kan organet ikke under sagsbehandlingen nå til enighed om en indstilling, foretages en fornyet gennemgang af alle relevante ansøgere. Medlemmerne bytter i denne forbindelse arbejdsopgaver, således at et nyt medlem af organet gennemfører en ny undersøgelse af de pågældende ansøgere. Er der fortsat ikke enighed om, hvilken ansøger der skal indstilles, kan der dissentieres.

Det Rådgivende Organ har i november 1992 evalueret sin virksomhed for de første godt 2 år af forsøgsperioden. Det Rådgivende Organ afgav i denne periode indstilling om besættelse af 102 dommerembeder med i alt 600 ansøgere. Kun i 3 af disse indstillinger var der dissens. I 6 tilfælde er det rådgivende organs indstilling ikke blevet fulgt ved stillingsbesættelsen. I 2 af disse tilfælde var der (afgørende) principielle forskelle i synspunkterne om yngstealderen for dommerudnævnelse mellem Det Rådgivende Organ og Justitsministeriets departement, mens der i de 4 andre tilfælde var tale om en forskellig vurdering af ansøgernes kvalifikationer. Organet bedømmer sin virksomhed som vellykket og har navnlig fremhævet, at det er lykkedes organet at afdække en lang række vigtige oplysninger, som ikke fremgår af ansøgningerne. Organet har i evalueringen frarådet, at nogen del af organets virksomhed - herunder også indstillingen, som blot består af et navn - bliver gjort tilgængelig for ansøgerne eller offentligheden. Organet har begrundet sit synspunkt med, at de kilder, som er villige til at afgive følsomme oplysninger om ansøgerne, hurtigt ville tørre ud, hvis man ikke kan love fuld fortrolighed.

Som nævnt behandler Justitsministeriet sagen sideløbende med Det Rådgivende Organ. De indkomne ansøgninger gennemgås af ekspeditionschefen (svarende til en dansk afdelingschef) i domstolsafdelingen og chefen i den sektion i afdelingen, som administrerer domstolene. Ingen andre ansatte har adgang til akterne, som efter endt sagsbehandling arkiveres efter særlige regler, som sikrer, at kun ganske få personer har adgang til disse personsager. Justitsministeriet

udvælger blandt ansøgerne de bedst kvalificerede og indkalder nogle af disse til interview. Kun de to nævnte medarbejdere i ministeriet deltager i samtalerne undtagen i de tilfælde, hvor vedkommende domstolsleder ønsker at deltage i samtalen. Ministeriet indhenter en udtalelse om ansøgerne fra chefen for det embede, hvor stillingen er ledig. Er der tale om en lederstilling, indhentes en udtalelse fra den afgående embedsleder. Ministeriet lægger stor vægt på disse udtalelser, navnlig ved besættelse af dommerstillinger ved mindre embeder, hvor gode indbyrdes samarbejdsrelationer mellem dommerne har særlig stor betydning.

Hvis Justitsministeriet, efter at have modtaget indstillingen fra Det Rådgivende Organ, agter at fravige organets indstilling, når sagen forelægges for justitsministeren, tages der altid forud for forelæggelsen for ministeren kontakt til formanden for Det Rådgivende Organ.

Forslaget til indstilling fra domstolsafdelingens chef passerer departementsråden (departementets højeste embedsmand), før justitsministeren eller ministerens statssekretær tager den endelige vurdering af hvilken indstilling, der skal fremmes for kongen i statsråd. Som oftest følges afdelingens forslag, men det sker, at justitsministeren/statssekretæren vurderer de indhentede oplysninger anderledes end afdelingen og kommer til en anden konklusion. Det sker også, at justitsminister/statssekretær har egne oplysninger eller indhenter tillægsoplysninger.

6.7.1.2. Stillinger i Højesteret.

Kompetencen til at besætte ledige dommerstillinger i Højesteret er som for de andre dommerstillinger. Proceduren ved udvælgelsen af de bedst egnede kandidater er imidlertid en anden. Navnlig deltager Det Rådgivende Organ vedrørende Dommerudnævnelser ikke i sagsbehandlingen. Højesteretsdommerstillinger bliver kundgjort og må søges som andre dommerstillinger. I forbindelse med afgørelsen er der en direkte, men uformel kontakt mellem højesterets præsident og justitsministeren. Forud for dette møde drøftes sagen i rettens plenarforsamling. Der lægges ved udnævnelse af højesteretsdommere væsentlig vægt på rettens egen indstilling.

6.7.2. Sverige.

Dommere i Sverige udnævnes ved regeringsbeslutning på grundlag af indstilling fra justitsministeren. Det bemærkes i den forbindelse, at regeringen i Sverige fungerer som et kollektivt organ, og at begrebet individuelt ministeransvar ikke kendes i svensk ret. Proceduren forud for udnævnelsen af dommere afhænger af, hvilken dommerstilling der er tale om.

6.7.2.1. De højeste **dommerstillinger.**

Til de højeste dommerstillinger henregnes stillingerne som dommer i Højesteret og i Regeringsrätten (den øverste forvaltningsdomstol), præsident og retsformand i landsret og kammerrätt (2. instans forvaltningsdomstol), samt stillingerne som embedschefer i byretterne og länsrätterne (1. instans forvaltningsdomstol) i Stockholm, Gøteborg og Malmø. Herudover henregnes også en række dommerstillinger i specialdom stolene til denne stillingskategori.

Sager om ansættelse i de højeste dommerstillinger behandles i Justitsministeriet. Er der tale om stillinger i de almindelige forvaltningsdomstole, inddrages finansdepartementet ofte i overvejelserne. Sagerne behandles helt uformelt og udelukkende på mundtligt grundlag, således at det i praksis er udelukket, at der kan stilles krav om aktindsigt.

Disse stillinger slås ikke op ved ledighed og kan ikke søges. Kandidaterne findes på flere forskellige måder. I nogle tilfælde henleder dommerne i de 2 højesteretter Justitsministeriets opmærksomhed på potentielle muligheder. De domstole, hvor ledige stillinger opstår, kan selv uformelt fremsætte forslag til Justitsministeriet. Interesserede kandidater kan selv henvende sig, og endelig danner Justitsministeriet sig selv et indtryk af, hvilke mulige kandidater der findes, når en stilling bliver ledig.

De personer, som kan komme på tale til disse stillinger, vil som oftest være velkendte for Justitsministeriet. Det er derfor sjældent, at der direkte indhentes referencer på eventuelle kandidater. Derimod indhentes ofte på helt uformel vis underhåndsoplysninger, og der sker en uformel drøftelse mellem Justitsministeriet og centralt placerede personer i domstolsvæsenet. Har en kandidat ikke gennemgået den traditionelle dommeruddannelse, kan ministeriet tage underhandskontakt med f.eks. anklagemyndigheden eller centralt placerede personer i advokatverdenen for at indhente underhåndsoplysninger om den pågældende.

Ved besættelsen af dommerstillinger i Højesteret og den øverste forvaltningsdomstol er der tradition for, at Justitsministeriet, før der afgives indstilling om udnævnelse til regeringen, og inden kandidaten selv orienteres, forelægger sit forslag for domstolens plenarforsamling. Møder forslaget ikke modstand, kontaktes kandidaten og forespørges, om han eller hun vil tage imod udnævnelsen, inden der foretages indstilling til regeringen.

I betænkning SOU 1994:99 om Domaren i Sverige inför framtiden har man overvejet, om besættelsen af de højeste dommerstillinger fremover bør ske efter opslag, men i betænkningen fastholdes den gældende ordning.

6.7.2.2. De øvrige dommerstillinger.

De øvrige dommerstillinger besættes efter forudgående opslag af regeringen på grundlag af indstilling afgivet af et særligt rådgivende organ - Tjänsteförslagsnämnden.

Nævnet blev oprettet i 1975, og dets hovedopgave er at afgive indstilling til regeringen om besættelse af dommerstillinger. Nævnet har i dag 9 medlemmer udnævnt af regeringen. Nævnets formand og dennes stedfortræder udnævnes af regeringen blandt nævnets medlemmer. Nævnet er for tiden sammensat af direktøren for Domstolsverket (et organ, som forestår administrationen af domstolene, jf. beskrivelsen i kapitel 4.11.1) præsidenterne for Højesteret, den øverste forvaltningsdomstol og Försäkringsöverdomstolen, en landsretspræsident, en præsident for en 2. instans forvaltningsdomstol, en embedschef for en byret, en embedschef for en 1. instans forvaltningsdomstol og en chef for et forpagtnings- og lejenævn. Tjänsteförslagsnämnden er beslutningsdygtigt, når mindst 5 medlemmer - heriblandt enten formanden eller dennes stedfortræder - er til stede. Nævnets sekretariatsfunktioner udføres af personale fra Domstolsverket.

Nævnet behandlede i perioden 1. juli 1994 - 30. juni 1995 besættelsen af 119 ordinære dommerstillinger, og til disse stillinger var der i alt 946 ansøgere. Ved 14 af de 119 afgivne indstillinger forekom der dissens i nævnet.

Nævnet indstiller mellem 3 og 6 ansøgere i prioriteret rækkefølge til den enkelte dommerstilling. Normalt udnævnes den som nummer 1 indstillede, men det forekommer jævnligt, at en anden af de prioriterede kandidater udnævnes, navnlig hvis der har været dissens i nævnet. Regeringen er ikke bundet af nævnets indstilling, og det er i det ovennævnte beretningsår forekommet i 3 tilfælde, at regeringen har valgt en ansøger, som ikke var blandt de indstillede.

Før nævnet afgiver sin indstilling, indhenter nævnets sekretariat et meget omfattende materiale om hver enkelt ansøger. Der er udarbejdet en særlig referenceformular, som udførligt angiver, hvilke oplysninger nævnet ønsker om den enkelte ansøger, og denne sendes til ansøgerens tidligere tjenestesteder. Herudover indhentes i betydeligt omfang mundtlige oplysninger om den enkelte ansøger. Sekretariatet opstiller en liste over alle ansøgere, hvoraf hver enkelt ansøgers meriterende virksomhed kan aflæses, og indhenter tillige en udtalelse fra chefen for den domstol, hvor den ledige stilling er.

Alt tilvejebragt materiale udsendes herefter til nævnets medlemmer, som på dette grundlag afgiver en motiveret indstilling evt. med en eller flere dissenser.

Når nævnet har afgivet sin indstilling - og inden stillingen besættes - kan den enkelte ansøger gøre sig bekendt med sagens akter og kan inden for en frist på 3 uger påklage nævnets indstilling til regeringen, hvilket dog sjældent sker i praksis.

Ved nævnets behandling af de enkelte ansøgninger lægges der megen vægt på at finde den rette person til netop den ledige post. Alder, anciennitet, tidligere udnævnelse til en anden dommerstilling og lignende spiller derfor ikke nogen fremtrædende rolle. Det bemærkes i den forbindelse, at karriereforløbet i det svenske domstolssystem adskiller sig meget væsentligt fra det danske. Der er således hverken knyttet højere løn eller prestige til dommerstillingerne i de overordnede retter set i forhold til byretterne. Tværtimod anses tjenesten i byret, hvor dommeren hyppigt sidder som eneste juridiske dommer, ofte for mere byrdefuld og krævende end tjenesten i de overordnede retter. Der er derfor en ret omfattende udveksling af dommere mellem de overordnede og de underordnede retter.

6.7.3. Finland.

I Finland udnævnes dommerne af republikkens præsident. Dommerne i Højesteret og den øverste forvaltningsdomstol udnævnes efter indstilling af de respektive domstole. Landsretspræsidenterne udnævnes efter indstilling fra Højesteret; præsidentstillingerne opslås ikke ledige,

Stillingerne som byretsdommer og landsdommer, herunder retsformand i landsretten, opslås ledige af vedkommende landsret. Efter udløbet af ansøgningsfristen afgør landsretten i plenum, hvilke 3 ansøgere der må anses som de bedst kvalificerede. Disse opstilles som kandidater. Ansøgerne får herefter mulighed for at gøre indsigelser mod forslaget. Er der indsigelser, afgiver landsretten en udtalelse herover. Når forslaget er blevet endeligt, sendes indstillingerne til Højesteret. Indstillingerne sendes fra Højesteret til Justitsministeriet til forberedelse. Ansøgningerne forelægges herefter af en embedsmand fra Justitsministeriet for dommerne i Højesteret, til hvis kreds justitsministeren - i denne sammenhæng - hører. Højesteret afgiver på dette grundlag en udtalelse til den finske præsident. Indstillingen forelægges for den finske præsident af justitsministeren.

Stillinger som dommer ved länsretterne (1. instans forvaltningsdomstol) søges hos länsretten, som sender ansøgningerne til Justitsministeriet. Ministeriet anmoder den øverste forvaltningsdomstol om en udtalelse, hvorefter stillingen besættes af præsidenten efter forelæggelse fra Justitsministeriet.

6.7.4. Island.

Det islandske retsvæsen er karakteristisk ved, at der kun er to instanser: herredsretterne og Højesteret. Dommerne udnævnes af præsidenten efter indstilling af regeringen (justitsministeren). Ansøgninger om en stilling som herredsdommer (både ansøgninger om første gangs udnævnelse og ansøgninger om forflyttelser) passerer et ansættelsesråd. Rådsordningen blev indført i 1992 med det formål at understøtte domstolenes selvstændighed og styrke befolkningens tillid til, at dommerne er uafhængige af den udøvende magt. Rådet består af 3 medlemmer, en højesteretsdommer, en herredsdommer og en advokat, der beskikkes af justitsministeren efter indstilling fra henholdsvis Højesteret, Dommerforeningen og Advokatforbundet. Ansættelsesrådet skal afgive en begrundet indstilling om ansøgerne. Ansøgerne kan sammen med deres ansøgning aflevere faglige artikler, domme eller andet skriftligt materiale til brug for bedømmelsen af deres kvalifikationer. Størrelsen af det islandske samfund indebærer i øvrigt, at samtlige ansøgere er ret velkendte for rådet. Justitsministeren (præsidenten) er ikke bundet af rådets indstilling. Udnævnelsen til præsident i en herredsret sker efter indstilling fra rettens kollegium. Udnævnelsen sker for 6 år og udnævnelseskompetencen ligger hos justitsministeren (præsidenten), som kan - og i praksis også har - fraveget kollegiets indstilling.

Højesteretsdommere udnævnes fra præsidenten efter indstilling af Højesteret. Der findes ingen prøvevotering, og Højesteret indskrænker sig ofte til at udtale, at alle ansøgere er kvalificerede. Højesteretspræsidenten vælges af kollegiet for 2 år, og normalt går embedet på skift mellem alle højesteretsdommerne.

6.7.5. Holland.

Dommere udnævnes ved kongelig resolution efter indstilling fra Justitsministeren.

Justitsministerens indstilling om besættelse af distriktsdommerstillinger afgives på grundlag af en indstilling fra den involverede distriktsret og fra præsidenten og generaladvokaten (Procurator General) ved den regionale landsret. Indstillingen, der forudsættes at indeholde 3 egnede kandidater, angiver en prioriteret indstilling af ansøgerne. Ofte er der imidlertid kun 1 ansøger. Der følges ikke et anciennitetsprincip i indstillingen. Et sådant princip blev forladt for ca. 6 år siden.

Ved udnævnelse til præsident eller vicepræsident for landsretterne og distriktsretterne afgiver indstillingsudvalg bestående af repræsentanter for domstolene indstilling til Justitsministeriet. Indstillingen skal så vidt muligt omfatte mere end en kandidat og højst tre opstillet i prioritetsorden.

Normalt følger justitsministeren retternes (indstillingsudvalgenes) forslag. I yderst sjældne tilfælde er der dog ved udnævnelse i overordnede dommerstillinger sket afvigelser fra prioriteringen. Disse afvigelser er ikke sket med baggrund i kandidaternes politiske observans. Det opfattes som selvfølgeligt og nødvendigt, at justitsministeren af hensyn til varetagelsen af sit parlamentariske ansvar for dommerudnævnelser ikke er bundet af den prioritetsrækkefølge, som retterne har opstillet.

Ved ledighed i højesteretsdommerstillinger udarbejder Højesteret (på grundlag af en beslutning blandt flertallet af dommerne og generaladvokaten) et prioriteret forslag bestående af 6 kandidater til stillingen. Forslaget forelægges Underhuset, der foreslår regeringen at udnævne dommeren blandt 3 udvalgte af de 6 dommere. Underhuset foreslår næsten altid de 3 øverste af de 6, og regeringen udpeger næsten altid nr. 1 af de 3 foreslåede. Stillingen som højesteretsdommer kan ikke søges. Stillingerne som præsident og vicepræsident besættes uden indstilling, men udnævnelserne sker normalt efter anciennitet.

6.7.6. Tyskland.

I forbundsstaten og i de enkelte delstater er der forskellige fremgangsmåder m.v. for udnævnelse af dommere. Fælles er, at der ved alle retter er et præsidiumråd, der medvirker ved alle udnævnelser af dommere, bortset fra førstegangsansættelser i delstaterne.

Præsidiumrådet afgiver en skriftlig, begrundet indstilling om ansøgernes personlige og faglige kvalifikationer. Der sker ikke nogen egentlig prioritering af ansøgerne, men bedømmelsen af de enkelte ansøgere er gradueret. Det fremgår ikke af indstillingerne, om alle medlemmerne i et præsidiumråd er enige i indstillingen.

6.7.6.1. Dommere i delstaterne.

I delstaterne består præsidiumrådene af rettens præsident som formand og dommere, hvoraf mindst halvdelen skal være valgt af dommerne.

Efter den tyske grundlov kan delstaterne bestemme, at beslutninger om udnævnelse af delstatsdommere træffes af delstatsjustitsministeren sammen med et dommerudvælgelsesudvalg. Hvis et udvælgelsesudvalg ikke er nedsat, træffer ministeren alene afgørelse. 8 af delstaterne har dommerudvælgelsesudvalg. Dog fungerer udvælgelsesudvalget i 2 af delstaterne alene som et konfliktudvalg, der kan træde til, hvis ministeren og det lokale præsidiumråd ikke kan nå til enighed.

Sammensætning, valg og regelgrundlaget for dommerudvælgelsesudvalgene i de enkelte delstater er forskellige. Det er således forskelligt, om udvalgets afgørelser træffes ved simpelt eller kvalificeret flertal. I dommerudvælgelsesudvalgene i de 8 delstater er følgende repræsenteret: parlamentsmedlemmer, dommere, repræsentanter for den udøvende magt og til dels også advokater.

Udvalget har bl.a. besøgt delstaten Nordrhein - Westfalen, hvor der ikke er nedsat et dommerudvælgelsesudvalg. Her offentliggøres det årligt, i hvilket omfang justitsministeren ved besættelse af dommerstillinger har afveget fra indstillinger fra præsidiumråd.

6.7.6.2. Dommere i forbundsstaten.

Alle udnævnelser til dommere i forbundsstaten sker af forbundspræsidenten. Dommerne i Forbundsforfatningsdomstolen vælges af Forbundsrådet og et valgmandsudvalg under Forbundsdagen. Disse dommere vælges for 12 år og kan ikke gen vælges.

Afgørelse om udnævnelse af dommere til de øvrige højeste forbundsdomstole (herunder Bundesgerichtshof) træffes af forbundsstatens dommerudvælgelsesudvalg og den ansvarlige forbundsminister. Dommerudvælgelsesudvalget består af de 16 delstatsministre og -senatorer, under hvis ressort den pågældende type domstole hører, og af 16 medlemmer, som er valgt af Forbundsdagen ved forholdstalsvalg. De er som regel medlemmer af Forbundsdagen, men behøver ikke at være det. Udvalgets formand er den ansvarlige forbundsminister, som imidlertid ikke har stemmeret.

Stillingerne som dommere i forbundshøjesteretterne kan ikke søges. Samtlige medlemmer af dommerudvælgelsesudvalget er derimod berettigede til at foreslå dommeremner. De foreslåede kandidater forelægges præsidiumrådet. Normalt sker udvælgelse i overensstemmelse med præsidiumrådets indstilling. Udvælgelsesudvalgets afgørelse træffes ved simpelt stemmeflertal. Udvalget deltager ikke ved udnævnelse af en dommer ved en forbundsdomstol til retsformand.

Præsidiumrådet i Bundesgerichtshof består af præsidenten, vicepræsidenterne og 5 yderligere dommere.

6.7.6.3. Betydningen af dommeres politiske tilhørsforhold.

Baggrunden for bestemmelserne om dommerudvælgelsesudvalg må antages at være, at befolkningen (indirekte) bør have medindflydelse på sammensætningen af dommerkorpset. Under udvalgets besøg i Tyskland fik man det indtryk, at systemet kan have den konsekvens, at ud-

vælgeisen er uigennemsigtig, idet der bl.a. er kontakter uden for udvalgene. Det var endvidere indtrykket, at dommeres politiske tilhørsforhold kan have betydning for udvælgelsen til avancementsstillinger.

6.7.7. England og Wales.

Udnævnelser til alle dommerstillinger sker enten af Dronningen eller Lord Chancellor, som i hvert fald i denne sammenhæng kan siges at fungere som en justitsminister. I de tilfælde, hvor Dronningen udnævner, sker det efter råd fra Lord Chancellor - direkte eller via the Prime Minister.

Ansættelse sker efter ansøgning, dog ikke for så vidt angår de højeste domstole (House of Lords, Court of Appeal og High Court of Justice).

Lord Chancellor bistås af en administrativ stab. Oplysninger om kandidater til dommerstillinger indhentes i vidt omfang under årlige besøgsrunder til landets 6 Circuits. Vurderingerne gives af repræsentanter fra domstolene og advokaternes rækker. Alle udtalelser afgives i fortrolighed.

I mange tilfælde indkaldes ansøgere til en samtale, der - afhængigt af stillingstypen - afholdes af Lord Chancellors stab, eventuelt bistået af dommere eller advokater, der arbejder som deltidsdommere, eller et egentligt råd der omfatter mindst én dommer fra den relevante domstolstype.

6.7.8. Frankrig.

I Frankrig sker alle dommerudnævnelser ved dekret fra den franske præsident.

Med det formål at undgå krænkelser af uafhængighedsprincippet er der ved grundloven etableret en procedure, hvorefter et særligt dommerråd - Le Conseil Supérieur de 1a Magistrature - medvirker ved udnævnelser, forflyttelser og forfremmelser af dommere.

Den franske præsident er formand for rådet. Justitsministeren er næstformand og stedfortræder for præsidenten. Dommerrådet består foruden af præsidenten af 10 medlemmer, heraf 5 dommere, 1 anklager, 1 medlem af den øverste forvaltningsdomstol og 3 repræsentanter for offentligheden, udpeget af henholdsvis republikkens præsident, præsidenten for Nationalforsamlingen og præsidenten for Senatet. Offentlighedsrepræsentanterne må hverken være medlemmer af Parlamentet eller høre til justitsvæsenet. Medlemmerne af rådet udpeges for en 4-årig perio-

de og kan ikke genvælges. Under mandatperioden kan medlemmerne af rådet hverken forfremmes eller forflyttes. Rådets sekretariat ledes af en dommer, som har udført mindst 7 års dommertjeneste. Sekretariatslederen udnævnes af præsidenten.

For så vidt angår de højeste dommerstillinger (bl.a. højesteretsdommer og første præsident for appelretterne), som ikke kan søges, sker udnævnelsen til dommer efter forslag fra dommerrådet. For de øvrige dommerstillinger, som søges, er det justitsministeren, der indstiller til præsidenten, hvem der bør udnævnes, men efter at have hørt dommerrådet. Der skal være enighed mellem Justitsministeriet og rådet om den indstilling, der afgives til præsidenten.

Rådets forslag/udtalelser afgives i tilfælde af uenighed ved stemmeflertal. Der er dog næsten altid enighed blandt rådsmedlemmerne. For at være beslutningsdygtige skal der foruden formanden være mindst 5 medlemmer til stede.

Rådet afgiver indstilling på grundlag af en rapport udarbejdet af et rådsmedlem. Det rapporterende medlem har adgang til kandidaternes dossier, der opbevares i Justitsministeriet, og kan anmode ministeriet om yderligere oplysninger. Rådet har endvidere adgang til kandidaternes dossier på dommerskolen.

Ved udnævnelse til de dommerstillinger, der ikke kan søges, spiller anciennitet en væsentlig rolle. Præsidenten følger altid rådets indstilling.

6.7.9. USA.

I USA er det præsidenten, der både foreslår og udnævner de føderale dommere, men inden udnævnelse sker, må præsidentens forslag til kandidat godkendes af senatet. Den lovgivende magt har derfor betydelig indflydelse på dommerudnævnelser.

Der er ikke i lovgivningen fastsat nærmere regler for fremgangsmåden ved besættelse af ledige dommerstillinger, og ledige stillinger opslås ikke. Der har dog gennem årene udviklet sig en praksis, der kort skal beskrives i det følgende. De væsentligste aktører i udnævnelsesprocessen er: Præsidenten, Justitsministeriet, American Bar Association (der foruden advokater også har dommere m.fl. som medlemmer), Senatet (herunder dettes Retsudvalg) samt lokale partiledere.

Formelt nomineres alle dommerkandidater af præsidenten, men dennes personlige engagement i den enkelte udnævnelse varierer selvsagt afhængig af, om der besættes en ledig stilling som højesteretsdommer eller som distriktsdommer.

Præsidenten støttes i udvælgelsesprocessen af Justitsministeriet, hvor der er etableret et særligt Office of Legal Policy, der - i samarbejde med præsidentens rådgivere i Det Hvide Hus - koordinerer udvælgelsen af mulige kandidater til nominering og undersøger deres faglige kvalifikationer, politiske og faglige standpunkter samt - gennem FBI - deres personlige karakter og baggrund. For så vidt angår især distriktsdommere bringes disse ofte i forslag af lokale senatorer eller partiledere.

Når en kandidat er fundet, sendes dennes navn til American Bar Association, hvis Standing Committee on Federal Judiciary vurderer den pågældendes kvalifikationer og giver bedømmelsen "velkvalificeret", "kvalificeret" eller "ikke-kvalificeret" (en tidligere bedømmelse: "usædvanlig velkvalificeret" blev afskaffet i 1991).

Herefter oversendes kandidatens navn sammen med FBI-undersøgelsen og bedømmelsen fra American Bar Association til Senatets Retsudvalg. Her gælder for så vidt angår distriktsdommerstillinger den særlige (uskrevne) regel, at den lokale senator fra præsidentens parti har faktisk vetoret over kandidater til disse stillinger. Retsudvalget iværksætter sin egen undersøgelse, og indkalder i den forbindelse kandidaten til en høring, hvor udvalgsmedlemmerne har lejlighed til at stille den pågældende spørgsmål. Efter at Retsudvalget har afsluttet sin undersøgelse, går sagen til afstemning i det samlede Senat.

Denne ganske omstændelige procedure er antagelig medvirkende til det store antal vakancer. Pr. 1. januar 1994 var der således 21 ubesatte appeldommer-stillinger, hvortil to nominerede afventede Senatets godkendelse, og 95 ubesatte distriktsdommer-stillinger, hvortil 18 nominerede afventede Senatets godkendelse. Ifølge en opgørelse fra 1992 gik der i gennemsnit 385 dage fra et embede blev ledigt, til præsidenten foretog en nominering, og i gennemsnit 139 dage fra nomineringen til Senatets godkendelse forelå.

6.7.10. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Domstolen består af lige så mange dommere, som der er medlemmer i Europarådet. Der må ikke være to dommere, som er statsborgere i samme stat. Dommerne vælges af Den Rådgivende Forsamling. Hver medlemsstat opstiller tre kandidater. Kandidaterne skal nyde den højeste moralske anseelse og må enten besidde de kvalifikationer, der kræves for udnævnelse til høje juridiske embeder, eller være retskyndige af anerkendt sagkundskab. I den Kommenterede Menneskerettighedskonvention (1994) af Peer Lorenzen m.fl. side 22 anføres det som et fælles træk for Menneskerettighedskommissionen og -domstolen, at der fortrinsvis har været udpeget medlemmer, som kan siges at være uafhængige af statsmagten.

6.7.11. EF-domstolen.

EF-domstolen består af 15 dommere, dvs. en fra hver medlemsstat. Dommerne udnævnes af medlemsstaternes regeringer efter fælles overenskomst; forud er der uformelle kontakter imellem regeringerne. Det er ikke et krav, at der skal være en dommer fra hvert medlemsland i domstolen, eller at dommerne skal være fra medlemslandene, men i praksis er dette dog tilfældet. Til dommere kan vælges personer, hvis uafhængighed er uomtvistelig, og som i deres hjemland opfylder betingelserne for at indtage de højeste dommerembeder, eller som er jurister, hvis faglige kvalifikationer er almindeligt anerkendt. Dommerne vælger domstolens præsident af deres midte. Den til domstolen knyttede ret, der som første instans træffer afgørelse i sager indbragt af fysiske eller juridiske personer, består ligeledes af 15 dommere, der udnævnes efter samme procedure som Domstolens dommere.

Til Domstolene er knyttet såkaldte "generaladvokater", der skal opfylde samme betingelser og udnævnes efter samme principper som dommerne. Tre af disse poster besættes efter tur af de mindre medlemsstater, herunder Danmark, for perioder af 6 år.

6.8. Udvalgets overvejelser.

6.8.1. Indledning.

Som det fremgår af afsnit 6.1., ligger kompetencen til at udnævne dommere i dag hos justitsministeren, der træffer afgørelse efter indstilling fra domstolene. Da ministeren næsten undtagelsesfrit følger domstolenes indstillinger, er den danske ordning karakteriseret ved, at domstolene reelt har den afgørende indflydelse på, hvem der udnævnes til dommere. Som beskrevet i afsnit 6.7 har domstolene også i andre lande under forskellige former medindflydelse på udvælgelsen af dommere, men indflydelsen er ikke så stor som i Danmark. Den danske ordning har den fordel, at den sikrer mod politisk prægede udnævnelser, ligesom den tilgodeser hensynet til, at valget træffes af instanser, som har et indgående kendskab til ansøgerne.

Alligevel kan udvalget ikke gå ind for, at den hidtidige praksis formaliseres, således at kompetencen til at udnævne dommere ved lov henlægges til domstolene selv. For det første taler de principper, som ligger til grund for vores forfatningsmæssige ordning, for, at ansvaret for disse udnævnelser påhviler et organ, som direkte eller indirekte henter sit mandat i folkestyret. Domstolene bør ikke være en stat i staten. Dernæst kan ordningen indebære en risiko for indavl og således modvirke gennemførelsen af den bredere rekruttering og den gennemsigtighed i udnævnelsesproceduren, som udvalget lægger op til. Endelig ville det være umuligt at drage nogen til ansvar, hvis der følges en udnævnelsespolitik, som giver anledning til kritik uden for

domstolene.

Af disse grunde bør det ikke være domstolene alene, der har indflydelse på udnævnelsen af dommere. I denne forbindelse må det tages i betragtning, at domstolene vel udøver deres virksomhed på grundlag af gældende lovgivning, men at lovgivningen på mange områder - for eksempel når det gælder sanktionsfastsættelse i straffesager - er udformet således, at det inden for ret vide rammer overlades til domstolene at fastlægge, hvad der skal være gældende ret. Hertil kommer, at domstolene har en selvstændig, retsskabende funktion - en funktion, der som anført i kapitel 5.11.2. må forventes at få øget betydning i de kommende år. I udøvelsen af de nævnte funktioner indgår et betydeligt element af retspolitik, hvor den enkelte dommers almindelige samfundsopfattelse i sidste instans spiller en ikke uvæsentlig rolle. Dette kunne anføres til støtte for, at udnævnelsesproceduren indrettes således, at det tilstræbes, at dommerstanden afspejler de retspolitiske hovedstrømninger i samfundet. Det er formentlig sådanne tanker, der har ligget bag den gældende ordning i Tyskland, hvor medlemmer af de folkevalgte organer som beskrevet i afsnit 6.7. har en betydelig medindflydelse på dommerudnævnelserne. Lignende hensyn gør sig formentlig gældende med hensyn til valget af dommere til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvor dommerne vælges af Europarådets rådgivende forsamling blandt tre kandidater udpeget af vedkommende medlemsstat.

Efter udvalgets opfattelse bør disse hensyn imidlertid ikke tilgodeses ved, at Folketinget tillægges en direkte indflydelse på dommerudnævnelserne. Erfaringen fra de lande, hvor parlamentet har medindflydelse på udnævnelserne, indicerer, at partipolitiske hensyn og kandidaternes partipolitiske tilhørsforhold let kommer til at spille en betydelig rolle ved udvælgelsen af dommere. At lade sådanne partipolitiske hensyn influere på dommerudnævnelserne ville ikke alene betyde et afgørende brud med den ordning, som har været gældende siden junigrundloven af 1849, men ville indebære en alvorlig risiko for, at domstolenes stilling som en uafhængig og partipolitisk neutral statsmagt ville blive draget i tvivl og befolkningens tillid til domstolene dermed svækket. Også domstolenes funktion som kontrollant af ikke blot den udøvende, men også den lovgivende magt, taler imod at tillægge Folketinget direkte indflydelse på dommerudnævnelserne. En sådan indflydelse kendes ikke i de andre nordiske lande og stemmer heller ikke med de synspunkter, som har fundet udtryk i den i afsnit 6.7. omtalte anbefaling af 13. oktober 1994 fra Europarådets ministerkomite om "Independence, efficiency and role of judges" (optaget som bilag 4 til betænkningen).

På linie med de synspunkter, som daværende justitsminister K. Axel Nielsen og den senere højesteretspræsident Mogens Hvidt gav udtryk for i de indlæg, som er gengivet i afsnit 6.6., finder **udvalget,** at det fortsat bør være regeringen (vedkommende minister) der - under ansvar over for Folketinget - har kompetence til at udnævne dommere. Hermed undgås på den ene si-

de de ulemper, som vil være forbundet med at tillægge Folketinget en direkte indflydelse på udnævnelserne, på den anden side sikres det, at ansvaret påhviler et organ, hvis mandat i sidste instans udgår fra folkestyret. Dette svarer også til, hvad der er gældende i de fleste vesteuropæiske lande.

En fastholdelse af regeringens kompetence bør imidlertid ikke stå alene, men suppleres med en ordning, der indebærer, at vedkommende minister, inden udnævnelsen sker, skal indhente en indstilling fra et uafhængigt organ - som udvalget foreslår benævnt Dommerudnævnelsesrådet.

Et **flertal** i udvalget finder, at rådet bør afgive indstilling om besættelse af alle dommerstillinger, bortset fra stillingen som præsident for Højesteret. **Et medlem** - Henrik Zahle - går dog ind for, at også denne stilling omfattes af Dommerudnævnelsesrådets kompetence.

Efter **udvalgets** opfattelse bør rådet sammensættes og fungere på en måde, der er egnet til at sikre, at besættelsen af dommerstillinger sker på sagligt grundlag under inddragelse af alle relevante hensyn, og at intentionerne om en bredere rekruttering og en mere "gennemsigtig" udnævnelsesprocedure realiseres bedst muligt. Sammensætningen og arbejdsformen bør endvidere bidrage til at styrke befolkningens tillid til, at de nævnte målsætninger for dommerrekrutteringen realiseres.

Som beskrevet oven for i afsnit 6.6. har spørgsmålet om etablering af et dommerudnævnelsesråd tidligere været fremme, og der har været flere forslag om, hvorledes et sådant råd burde være sammensat. I næsten alle forslagene er rådet sammensat af dommere fra de forskellige niveauer i domstolssystemet. Efter udvalgets opfattelse imødekommes de ovennævnte videregående hensyn bedre med et mere alsidigt sammensat organ.

I de følgende afsnit redegøres nærmere for udvalgets forslag om rådets opgaver, sammensætning m.v.

6.8.2. Dommerudnævnelsesrådets kompetence.

Ved fastlæggelsen af Dommerudnævnelsesrådets kompetence har udgangspunktet været, at rådet bør afgive indstilling om besættelsen af alle dommerstillinger, medmindre vægtige grunde taler herimod. De stillingstyper, som har givet anledning til særlige drøftelser, er dommerstillingerne i Højesteret og stillingerne som konstitueret dommer. Herudover har det været overvejet, om retsassessorstillingerne og de internationale stillinger som dommere og generaladvokater ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og EF-domstolen bør omfattes af rådets kompetence.

Højesteret.

I de fleste af de udenlandske retsordninger, Domstolsudvalget har indhentet oplysninger om, er det almindeligt, at fremgangsmåden ved udnævnelsen af højesteretsdommere adskiller sig fra den fremgangsmåde, som i øvrigt følges ved dommerudnævnelser. I Norge og Sverige inddrages de kollegiale rådgivende organer vedrørende dommerudnævnelser således ikke i udvælgelsen af højesteretsdommere, som udnævnes direkte af regeringen, normalt efter forudgående uformelle drøftelser med Højesteret. I Holland er det Højesteret selv, som udarbejder en liste på 6 kandidater i prioriteret rækkefølge. Forslaget forelægges underhuset, som blandt de 6 foreslår 3 (normalt de 3 højest prioriterede), og blandt disse udnævner regeringen normalt den højest prioriterede. Det er endvidere karakteristisk for de fleste fremmede retsordninger, at højesteretsdommerstillinger ikke kan søges.

I Danmark kan alle, der opfylder de formelle kvalifikationskrav, indgive ansøgning. Sammenholdes den danske ordning med hensyn til udnævnelse af højesteretsdommere med de fremmede retsordninger, må man imidlertid erkende, at Højesteret selv i kraft af adgangen til at indstille, hvem blandt flere kandidater retten finder bør prøvevotere, har en meget stor indflydelse på rekrutteringen af højesteretsdommere.

Højesteret består af relativt få dommere - for tiden 17 - der som følge af den kollegiale arbejdsform skal kunne fungere tæt sammen gennem mange år. Det er derfor af stor betydning, at de, som udnævnes, har en standard, der kan anerkendes af de øvrige, og er i stand til at tilpasse sig rettens arbejdsform. Hensynet til, at Højesteret virker effektivt, kan derfor tale for at opretholde den nugældende ordning, hvor Højesteret i meget høj grad selv har indflydelse på rettens sammensætning.

Domstolsudvalget finder imidlertid ikke, at de nævnte hensyn udelukker, at kvalifikationerne hos personer, som søger en stilling i Højesteret, bedømmes i et dommerudnævnelsesråd. At lade stillingen som højesteretsdommer være omfattet af rådets kompetence indebærer efter udvalgets opfattelse den fordel, at også proceduren ved udvælgelse af dommere til landets højeste domstol bliver åben og gennemsigtig. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at en sådan ordning formentlig vil gøre ansøgerkredsen noget bredere end hidtil og således bidrage til at opfylde udvalgets målsætning om en bredere dommerrekruttering. Højesteret vil som følge af udtalelsesretten også fortsat have en betydelig indflydelse på, hvem der udpeges til at prøvevotere som højesteretsdommer. Hertil kommer, at prøvevoteringsordningen bidrager til at sikre, at Højesteret kan fastholde kravet om meget høje kvalifikationer hos rettens medlemmer.

Stillingen som præsident i Højesteret besættes efter den herskende tradition med en allerede

udnævnt højesteretsdommer på grundlag af indstilling fra rettens dommere, hvis indstilling undtagelsesfrit er blevet fulgt. Et flertal i udvalget - alle medlemmer med undtagelse af Henrik Zahle - finder, at hensynet til at sikre domstolenes uafhængige stilling i forhold til de øvrige statsorganer med styrke taler for at udelukke både regeringen og Folketinget fra at udøve indflydelse på besættelsen af netop denne stilling. Da præsidenten repræsenterer retten udadtil i forhold til de øvrige statsorganer og i forhold til offentligheden, må det også opfattes som en styrke, at præsidenten på grund af fremgangsmåden ved udnævnelsen kan siges både formelt og reelt at repræsentere hele Højesteret. Flertallet anbefaler derfor, at den nuværende fremgangsmåde opretholdes.

Et mindretal - Henrik Zahle - finder ikke grundlag for at undtage præsidenten i Højesteret fra den udnævnelsesprocedure, som i øvrigt etableres for samtlige dommerstillinger. Stillingen som præsident i Højesteret bør i modsætning til den gældende ordning opslås og besættes efter de almindelige regler. Stillingen kan naturligvis meget vel søges af en højesteretsdommer. Som ved andre stillingsbesættelser i Højesteret vil der være lejlighed for Højesteret til at udtale rettens opfattelse om udnævnelsesspørgsmålet, inden udnævnelsesrådet udformer sin indstilling til ressortministeren. Under hensyn til at en allerede udnævnt højesteretsdommer, som indstilles til stillingen som præsident i Højesteret, ikke bør underkastes prøvevotering, foreslår dette mindretal, at reglen om prøvevotering i retsplejeloven § 43, stk. 2, forsynes med en undtagelse for den situation, at den, der indstilles til stillingen som præsident i Højesteret, allerede er højesteretsdommer.

Baggrunden for dette forslag er ikke et ønske om at bryde med den hidtidige praksis, hvorefter det i almindelighed er højesteretsdommere, der udnævnes til præsident i Højesteret, ligesom der heller ikke er noget ønske om i almindelighed at se bort fra, hvad højesteretsdommerne eller i hvert fald et flertal af disse måtte ønske. Præsidentstillingen i Højesteret foreslås inddraget i den almindelige procedure, fordi det ikke på forhånd kan udelukkes, at der ved besættelsen af stillingen som præsident i Højesteret kan være et velbegrundet ønske om, at en person som ikke allerede er højesteretsdommer eller som ikke har opbakning fra flertallet i Højesteret, kan indstilles til udnævnelse som præsident. Dette kan være et efter omstændighederne ønskeligt bidrag til en fornyelse af ledelsen af retten. Hensynet til domstolenes uafhængighed kompromitteres ikke ved, at stillingen som præsident i Højesteret behandles på denne måde, lige så lidt som tilfældet er med de øvrige dommere. Relevansen af dette standpunkt understøttes af, at den siddende præsident i den norske højesteret er udnævnt uden på forhånd at være dommer i højesteret og på trods af en indstilling fra den samlede højesteret om udpegning af en højesteretsdommer; det må hertil bemærkes, at præsidenten i den norske højesteret nyder almindelig respekt såvel i højesteret som i juridiske kredse i øvrigt.

Stillinger som konstitueret dommer.

Da udvalget foreslår, at det kun undtagelsesvist skal være muligt for en ansøger at blive udnævnt til dommer i en byret, i Sø- og Handelsretten eller i en landsret, hvis vedkommendes egnethed ikke er blevet bedømt gennem en konstitution i landsretten, vil besættelsen af konstitutionsstillingerne i landsretterne blive af central betydning for rekrutteringen til domstolene. Udvalget fmder derfor, at Dommerudnævnelsesrådet bør have en afgørende indflydelse på besættelsen af disse stillinger, som foreslås henlagt under rådets kompetence. Det gælder også de 3-måneders konstitutionsstillinger, som udvalget foreslår etableret med henblik på advokater, jf. kapitel 5.11.7.2.

Under udvalgets drøftelser har det været anført, at dommerfuldmægtige og ansatte i Justitsministeriets departement har valgt et karriereforløb, som specifikt peger mod dommergerningen, og at landsretsuddannelsen for dommerfuldmægtige som hidtil bør være en obligatorisk del af uddannelsens forløb, hvilket fremover også bør gælde embedsmænd i Justitsministeriet. Lægges dette til grund, kunne noget derfor tale for at holde disse konstitutioner uden for Dommerudnævnelsesrådets kompetence.

Udvalget finder imidlertid, at det på afgørende måde ville stride mod bestræbelserne for en åbning af domstolene for andre end domstolsuddannede og embedsmænd fra Justitsministeriet, såfremt bestemte grupper på forhånd skulle nyde en fortrinsstilling til de stillinger, som vil være en forudsætning for at kunne søge faste dommerstillinger. Udvalget er samtidig opmærksom på, at en løsning, hvor dommerfuldmægtige og jurister fra Justitsministeriet ikke har sikkerhed for at kunne gennemgå landsretsuddannelsen, kan indebære en risiko for, at stillingerne som dommerfuldmægtig og fuldmægtig i Justitsministeriet vil kunne fremtræde som mindre attraktive. Dette problem vil dog antagelig kun blive af begrænset omfang, idet både dommerfuldmægtige og fuldmægtige i Justitsministeriet, som i nogle år har fungeret som dommerfuldmægtige, rent fagligt vil have et stærkt udgangspunkt ved besættelse af uddannelsesstillingerne i landsretten. Hertil kommer, at et tilstrækkeligt stort antal uddannelsesstillinger vil medvirke til at begrænse problemet, jf. kapitel 5.11.8.

Udvalget har overvejet, om der også burde afgives indstilling fra Dommerudnævnelsesrådet i de tilfælde, hvor der som følge af embedsledighed eller den faste dommers forfald skal konstitueres en dommer enten i landsretten, byretten eller Sø- og Handelsretten. I givet fald burde dette kun gælde de konstitutionsstillinger, som på forhånd skønnes at blive af længere varighed. Det bemærkes i den forbindelse, at det navnlig ved sygdom i mange tilfælde kan være vanskeligt på forhånd at vurdere, om fraværet og dermed længden af konstitutionsperioden vil være af længere varighed.

Det, der kunne tale for, at længerevarende konstitutionsstillinger burde besættes efter indstilling fra Dommerudnævnelsesrådet, er, at man herved sikrer, at stillingsbesættelserne sker, efter at Rådet har haft lejlighed til at vurdere ansøgernes kvalifikationer.

Såfremt Dommerudnævnelsesrådets indstillingskompetence også skulle gælde disse konstitutionsstillinger, måtte konsekvensen efter udvalgets opfattelse være, at det blev ressortministeren, som Dommerudnævnelsesrådet i alle andre tilfælde afgiver indstilling til, der skulle have kompetencen til at meddele disse konstitutionsstillinger.

Efter udvalgets opfattelse taler klare praktiske hensyn imidlertid for at henlægge kompetencen vedrørende disse forfaldskonstitutioner til Domstolsstyrelsen. Der henvises til udvalgets overvejelser herom i kapitel 7.9.6. På den baggrund, og da det må forventes, at der fremover kun vil være relativt få sådanne længerevarende konstitutionsstillinger, stiller udvalget ikke forslag om, at disse skal være omfattet af Dommerudnævnelsesrådets kompetence.

Retsassessorstillinger.

Som det fremgår nedenfor i kapitel 7.9.4.2, hvori udvalget foreslår ophævelse af retsplejelovens § 17 a, stk. 1, må det forventes, at retsassessorer også i fremtiden skal beklæde retten i civile sager og straffesager i et ikke ubetydeligt omfang. Hertil kommer, at retsassessorer i vidt omfang leder fogedret og skifteret og i denne forbindelse varetager væsentlige judicielle funktioner. Endelig vil mange retsassessorer have visse ledelsesfunktioner, og ved enedommerembeder vil de fungere som souschef og stedfortræder for dommeren i dennes fravær. Noget kunne derfor tale for også at lade Dommerudnævnelsesrådets kompetence omfatte afgivelse af indstilling om udnævnelse af denne gruppe af medarbejdere ved domstolene.

Udvalget kan imidlertid ikke anbefale en sådan ordning. For det første vil det trods det foreslåede ansættelsesværn være muligt at afskedige en retsassessor, som skønnes fagligt uegnet til fortsat tjeneste. Dernæst besættes hvert år et ikke helt ubetydeligt antal retsassessorstillinger, og en pligt til også i disse sager at høre Dommerudnævnelsesrådet ville indebære en betydelig belastning af rådet og dettes sekretariat.

I stedet foreslås det, at det fremover bliver Domsstolsstyrelsen, som ansætter retsassessorer.

De medlemmer af udvalget, der som led i deres forslag om ændring af dommerfuldmægtigordningen går ind for oprettelse af vicedommerstillinger, jf. kapitel 5.11.9.1., finder, at disse stillinger tillige bør være omfattet af Dommerudnævnelsesrådets kompetence.

Dommerstillingerne ved Menneskerettighedsdomstolen og EF-domstolen.

Udvalget har overvejet, om stillingerne som dommere og generaladvokater ved Menneskerettighedsdomstolen og EF-domstolen, som besættes efter dansk indstilling, bør omfattes af rådets kompetence. En stillingtagen til dette spørgsmål falder dog uden for udvalgets kommissorium.

6.8.3. Dommerudnævnelsesrådets sammensætning.

6.8.3.1. Hvem skal være medlemmer af rådet?

Ved overvejelserne om rådets sammensætning har udvalget taget udgangspunkt i en vurdering af behovet for medlemmer indstillet fra forskellige institutioner, organisationer m.v., som må antages at kunne bidrage til at opfylde de overordnede målsætninger med rådet.

Udvalget har herudover lagt vægt på, at hensynet til effektivitet og et tæt samarbejde i rådet tilsiger, at rådet kun har forholdsvis få medlemmer. Dette indebærer videre den fordel, at det enkelte medlem kommer til at deltage i afgørelsen af et stort antal sager, hvilket i sig selv må antages at bidrage **til,** at rådets indstillinger afgives på det sagligt bedst mulige grundlag.

Det er afgørende, at der i rådet er den nødvendige viden om domstolsorganisationen og om, hvilke krav der må stilles med hensyn til juridisk indsigt, retsledelse, administrative evner m.v. i de forskellige typer stillinger ved domstolene. Det er ligeledes påkrævet, at en vis del af medlemmerne fra deres daglige virke i retterne har kendskab til den udvikling i retternes forhold, som til stadighed finder sted. Hertil kommer, at det naturligvis er vigtigt, at udvælgelsen af dommere sker på en måde, der sikrer, at uvedkommende hensyn ikke indgår i beslutningsgrundlaget. Disse synspunkter tilgodeses efter udvalgets opfattelse bedst ved, at domstolene som hidtil medvirker i indstillingsproceduren. De tidligere fremkomne forslag om oprettelse af et indstillingsråd, som er omtalt i afsnit 6.6., har da også været udformet således, at de pågældende organer enten udelukkende skulle bestå af dommere, eller dog sammensættes således, at dommere skulle være repræsenteret i rådet. Tilsvarende gælder i de nordiske og andre vesteuropæiske lande, jf. redegørelsen i afsnit 6.7.

Det er udvalgets opfattelse, at målsætningen med rådet derudover bedst opfyldes, såfremt advokatstanden og offentligheden også bliver repræsenteret i rådet.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at Dommerudnævnelsesrådet sammensættes ligeligt af 3 dommere og 3 medlemmer uden for dommernes rækker, nemlig 1 advokat og 2 repræsentanter

for offentligheden.

Dommerrepræsentanterne.

Kravene til dommere er ikke ens ved de forskellige retsinstanser, hvorfor det er naturligt, at dommere fra både byret, landsret og Højesteret er medlemmer af rådet. Særligt for byretterne gælder, at stillingerne er meget forskellige: embederne er af meget forskellig størrelse, en del stillinger er enedommerstillinger, mange stillinger er forbundet med ledelsesfunktioner og et vist antal stillinger kræver omfattende ledelsesevner. En byretsdommer vil i rådet kunne bidrage med sit kendskab til disse forskellige stillingstyper.

For landsretterne og Højesteret gælder særligt, at de i kraft af instansfølgen fungerer som appelinstans og træffer endelige afgørelser. Samtidig er det kendetegnende, at de i højere grad end byretterne behandler store og principielle sager. Den forskel, der således er mellem de sager, der behandles i henholdsvis byret, landsret og Højesteret, bevirker, at kravene til dommerne i de tre instanser er forskellige. I relation til landsretterne og Højesteret nødvendiggør den kollegiale arbejdsform endvidere, at dommerne skal kunne indgå i samarbejdet i de afdelinger, som retterne arbejder i. Vurderingen af, om ansøgere til dommerstillinger i landsretterne og Højesteret har de nødvendige kvalifikationer, gør det ønskeligt, at der i rådet er dommere fra begge disse instanser.

Udvalget har drøftet, hvilke dommere fra de tre instanser der bør have sæde i rådet. Henset til betydningen af rådets indstillinger har det været overvejet, om Højesterets og landsretternes præsidenter (landsretspræsidenterne på skift afhængig af, hvor det ledige embede er beliggende) burde være medlemmer, og om byretsdommeren burde være medlem af (formand for) Dommerforeningens bestyrelse. I denne drøftelse har der været peget på, at landsretspræsidenterne normalt vil være i besiddelse af en meget betydelig viden om de enkelte ansøgere til stillinger som byretsdommer og landsdommer og dermed have særlige forudsætninger for at kunne bidrage ved den nærmere afvejning af de enkelte ansøgeres kvalifikationer til netop det pågældende embede. Hertil kommer den betydning, som landsretskonstitutionen og dermed landsretspræsidentens samlede vurdering af den enkelte dommeraspirants egnethed som dommer vil skulle have fremover også efter udvalgets forslag. Disse forhold taler for - som det da også blev foreslået i betænkningen fra 1951 - at lade landsretspræsidenterne få sæde i rådet.

Udvalget finder imidlertid, at dommerne i rådet ikke bør repræsentere de enkelte retter eller Dommerforeningen som institutioner, men som enkeltpersoner bør repræsentere den sagkundskab, som er til rådighed i domstolssystemet på forskellige niveauer. Herudover taler ønsket om at tidsbegrænse de enkelte medlemmers funktionstid, jf. nedenfor i afsnit 6.8.3.2., også

imod en ordning med bestemte personer som fødte medlemmer af rådet. Særligt for så vidt angår landsretspræsidenterne må det indgå i vurderingen, at den landsretspræsident, i hvis landsretskreds en stilling er ledig til besættelse, forudsættes at skulle afgive en udtalelse om, hvem der bør udnævnes, ligesom rådet naturligvis vil have mulighed for at indhente en supplerende vurdering hos landsretspræsidenten, såfremt andre oplysninger, som rådet måtte komme i besiddelse af, taler herfor. Den viden, som landsretspræsidenterne besidder om den enkelte ansøger, vil på denne måde kunne indgå i tilstrækkeligt omfang i rådets vurderingsgrundlag.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at de 3 dommere i rådet bør være en højesteretsdommer, en landsdommer og en byretsdommer, som ikke er medlemmer af Dommerforeningens bestyrelse.

Dommerne bør efter udvalgets opfattelse udpeges af ressortministeren efter indstilling. Højesteretsdommeren bør indstilles af Højesterets plenum, mens landsdommeren indstilles af landsretterne i fællesskab. For så vidt angår byretsdommeren bør denne beskikkes efter indstilling fra Den Danske Dommerforening.

Advokatrepræsentanten.

1 forlængelse af udvalgets forslag om, at der i videre omfang end hidtil rekrutteres til dommergerningen fra advokatstanden, finder udvalget, at der i rådet bør være et advokatmedlem, som kan tilføre rådet den nødvendige viden om denne ansøgerkreds, og som i øvrigt med baggrund i sin advokatgerning vil have gode forudsætninger for også at bedømme kvalifikationerne hos andre ansøgere. Advokaten bør udpeges af ressortministeren efter indstilling af Advokatrådet. På samme måde som for dommerrepræsentanterne gælder det også her, at den, der udpeges, optræder i sin personlige egenskab og ikke som repræsentant for det organ, der har indstillet pågældende.

Offentlighedsrepræsentanterne.

Efter udvalgets mening er det af afgørende betydning for en åbning af det nuværende dommerrekrutteringssystem og for den almindelige accept af rådets virksomhed, at det indstillende organ bliver bredt sammensat. Foruden advokatrepræsentanten anbefaler udvalget derfor at lade 2 repræsentanter for offentligheden indtræde i rådet. Disse vil kunne medvirke til, at rådet i sit virke i videre omfang tager almene samfundsmæssige hensyn, og sådanne medlemmer vil også kunne tilføre rådet en synsvinkel, som ikke tager udgangspunkt i snævre faglige betragtninger.

Der er i udvalget enighed om, at de to offentlighedsrepræsentanter bør være engagerede sam-

fundsborgere, som er almindeligt ansete. De bør være bredt orienterede om samfundsmæssige forhold og være i besiddelse af høj personlig integritet. Det må endvidere anses for en betydningsfuld egenskab, at de har gennemslagskraft.

Der kan efter udvalgets opfattelse ikke opstilles nærmere retningslinier for, hvilken baggrund offentlighedsrepræsentanterne bør have. Henset til at de pågældende skal stå som garanter for, at der ikke kun fokuseres på rent juridisk faglige aspekter i forbindelse med indstillingerne fra rådet, bør det ikke være en forudsætning, at den enkelte offentlighedsrepræsentant er jurist. Omvendt bør en juridisk baggrund ikke udelukke en person fra at blive udpeget.

Som anført oven for i afsnit 6.8.1. bør Folketinget efter udvalgets opfattelse ikke tillægges en direkte indflydelse på dommerudnævnelserne. I forlængelse heraf er der i udvalget enighed om, at offentlighedsrepræsentanterne ikke bør være folketingsmedlemmer eller amtsråds- eller kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det kunne endvidere overvejes at opstille som en betingelse, at en person heller ikke inden for de seneste år må have været politisk aktiv enten som folketingsmedlem eller amtsråds- eller kommunalpolitiker. Udvalget finder imidlertid ikke, at der bør fastsættes noget tidsmæssigt kriterium herom, men at det bør understreges, at en person i det hele taget ikke bør udpeges ud fra sit partipolitiske tilhørsforhold.

Hensynet til at sikre, at der ikke - berettiget eller uberettiget - opstår tvivl om offentlighedsrepræsentanternes uafhængighed af den udøvende magt, tilsiger efter udvalgets opfattelse, at offentlighedsrepræsentanterne ikke må være ansat i centraladministrationen.

Udvalget har indgående overvejet, hvorledes det bedste grundlag for at udpege offentlighedsrepræsentanterne kan tilvejebringes. Udvalget er delt i dette spørgsmål.

Et flertal i udvalget - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm og Sven Ziegler - foreslår, at ressortministeren forud for udnævnelsen af de to offentlighedsrepræsentanter skal indhente indstillinger fra nogle relevante organisationer m.v. om, hvem der bør udpeges.

Disse medlemmer lægger vægt på, at der bør være åbenhed og bred offentlig interesse om rådets virksomhed. Dette hensyn tilgodeses bl.a., hvis ressortministeren forpligtes til at indhente indstilling om udpegelsen af offentlighedsrepræsentanter fra nogle organer eller organisationer, der hver for sig repræsenterer væsentlige sider af samfundslivet. Nogle af disse organisationer m.v. bør repræsentere brede samfundsinteresser, mens andre kan have en mere specialiseret baggrund.

Disse medlemmer finder det rigtigt ikke i loven at angive, hvilke organisationer m.v. der bør indhentes indstilling fra. En sådan fiksering kan i et tidsmæssigt perspektiv vise sig at være mindre hensigtsmæssig. Man skal dog pege på følgende organisationer, som det vil være relevant at indhente en indstilling fra: Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Københavns Universitet, Århus Universitet og Dansk Folkeoplysnings Samråd.

For yderligere at opnå, at ressortministeren får et så bredt grundlag som muligt for det endelige valg af offentlighedsrepræsentanter, bør der endvidere være mulighed for, at også andre organisationer m.v. kan afgive en indstilling. Med henblik herpå bør ressortministeren gøre andre organisationer m.v. opmærksom på, at de kan fremkomme med en indstilling om, hvem der bør udpeges som offentlighedsrepræsentanter. Det vil f.eks. kunne gøres ved direkte henvendelser til de forskellige organisationer eller gennem annoncering.

Denne tostrengede model vil efter disse medlemmers opfattelse give et godt fundament for ressortministerens valg af offentlighedsrepræsentanter, hvilket er det afgørende hensyn. Hensigten er derimod ikke, at ressortministeren skal være bundet af de afgivne indstillinger.

Et **mindretal** i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen og Carl Aage Nørgaard - lægger vægt på, at offentlighedsrepræsentanterne ikke blot udpeges blandt personer, der ikke har tilknytning til de sædvanlige "magtsfærer", men også at de udpeges af personer uden sådan tilknytning. Disse medlemmer er derfor af den opfattelse, at hverken Folketinget eller ressortministeren bør have indflydelse på indstillingen af offentlighedsrepræsentanterne. Der kan i denne forbindelse tillige henvises til baggrunden for Domstolsudvalgets nedsættelse. Alene i kraft af selve måden, hvorpå repræsentanterne udpeges, bør det gøres klart over for offentligheden, at enhver mulighed for politisk indflydelse med deraf følgende mulighed for misbrug er udelukket. Blot dette, at der består en risiko for, at der tages andre hensyn end dem, som samtlige medlemmer af udvalget har fundet bør være afgørende ved udpegningen af offentlighedsrepræsentanterne, er tilstrækkeligt til, at man bør finde frem til et uafhængigt organ, der kan fremkomme med en bindende indstilling.

Disse medlemmer har derfor overvejet, hvilke allerede eksisterende upartiske og uafhængige organer, som vil være egnet til at påtage sig opgaven. Organet må være almindeligt anerkendt og estimeret i offentligheden, og det må have et bredt kendskab til samfundsforhold. Det vil endvidere være en fordel, om organets medlemmer fra deres øvrige virke har erfaring i at foretage saglige og objektive valg mellem flere egnede kandidater.

Efter disse medlemmers opfattelse vil **Rektorkollegiet**, nedsat ved Undervisningsministeriets cirkulære af 5. september 1978, være et velegnet organ til at løse denne opgave, idet det op-

fylder de foran omtalte krav. Rektorkollegiet består af rektorerne for Københavns Universitet, Aarhus Universitet, Odense Universitet, Roskilde Universitetscenter, Aalborg Universitet, Danmarks Tekniske Universitet, Danmarks Lærerhøjskole, Den Kgl. Veterinær - og Landbohøjskole, Handelshøjskolen i København, Handelshøjskolen i Århus, Handelshøjskole Syd, Danmarks Farmaceutiske Højskole, Kunstakademiets Arkitektskole, Det Kgl. Danske Kunstakademis Billedkunstskoler, Arkitektskolen i Aarhus, Det Kgl. Danske Musikkonservatorium og Det Jyske Musikkonservatorium. Rektorkollegiet har til formål at fremme samarbejdet henholdsvis mellem de højere uddannelsesinstitutioner og mellem disse og overordnet myndighed. Beslutninger, truffet af kollegiet, er vejledende for de enkelte institutioner. Det har et sekretariat tilknyttet, dets medlemmer mødes jævnligt, og de har rutine i løsning af administrative opgaver.

Det bør gøres klart, at den omstændighed, at Rektorkollegiet indstiller offentlighedsrepræsentanterne, ikke indebærer, at universitetsansatte og ansatte ved de højere undervisningsinstitutioner i særlig grad bør komme i betragtning ved indstillingen af offentlighedsrepræsentanterne.

Disse medlemmer er dog opmærksomme på, at det vil være muligt på andre måder end den foran foreslåede at finde frem til en fremgangsmåde ved indstillingen af offentlighedsrepræsentanterne - en fremgangsmåde, som er baseret på tilsvarende hensyn som dem, der ligger bag ovenstående forslag.

Et andet mindretal - Henrik Zahle - foreslår, at offentlighedsrepræsentanterne udnævnes af ressortministeren efter indstilling fra Folketinget.

Dette medlem lægger vægt på, at der herved kan gives Folketinget som det folkeligt repræsentative organ en vis indirekte indflydelse på dommerudnævnelserne, som afbalancerer den indflydelse på dommerudnævnelserne, som opretholdelsen af ressortministerens udnævnelseskompetence indebærer. Der tilsigtes en afbalancering af den indflydelse, som henholdsvis Folketing og ressortminister har på dommerudnævnelser. Ved at Folketingets indflydelse angår to medlemmer i Dommerudnævnelsesrådet opnås, at Folketinget og de politiske partier ikke får nogen direkte indflydelse på udnævnelsen af dommere. Det er dermed muligt at opnå en indirekte politisk indflydelse på dommerudnævnelser, som ikke samtidig vil medføre de ulemper, som en direkte udnævnelseskompetence for parlamentariske forsamlinger efter erfaringer i andre lande ofte er forbundet med.

Til støtte for at give Folketinget denne indflydelse taler, at man herved kan modvirke den lukkethed inden for retssektoren, som kan være knyttet til en rekruttering, som alene kontrolleres

af domstolene og ressortministeriet. Endvidere kan der ikke ses bort fra, at dommerfunktionen i et vist omfang består i en stillingtagen til standpunkter, som indtages af regeringen, ministerierne eller myndigheder underlagt disse, og at denne kontrolfunktion taler for, at den politiske indflydelse på Dommerudnævnelsesrådets sammensætning ikke koncentreres hos ressortministeren.

Folketingets medvirken ved udpegning af medlemmerne af dommerudnævnelsesrådet styrker således indirekte domstolenes uafhængighed i forhold til regeringen. Samtidig må naturligvis fastholdes, at den endelige udnævnelse besluttes af ressortministeren, og at ansvaret for denne beslutning i forhold til Folketinget er ministerens. At Folketinget udpeger medlemmerne til udvalg, der skal rådgive regeringen, er ikke ukendt, f.eks. Det Etiske Råd.

Dette medlem har tilsluttet sig synspunkterne ovenfor vedrørende de kriterier, hvorefter offentlighedsrepræsentanterne bør vælges. Dette medlem tillægger det derfor betydning, at Folketinget ved sin udpegning af medlemmer følger de skitserede retningslinier.

Til dette forslag udtaler **de øvrige medlemmer** af udvalget:

Uanset de "kauteler", som ledsager forslaget, herunder understregningen af, at offentlighedsrepræsentanterne ikke bør udpeges ud fra deres partipolitiske tilhørsforhold, er der efter disse medlemmers opfattelse en risiko for, at partipolitiske hensyn alligevel kommer til at spille en betydelig rolle ved Folketingets valg. Dette er i og for sig en naturlig konsekvens af, at Folketinget er sammensat af repræsentanter for bestemte partier, men det vil i den foreliggende sammenhæng let betyde en politisering af Dommerudnævnelsesrådets virksomhed, som vil kunne være til skade for befolkningens tillid til domstolene som partipolitisk neutrale organer. Hertil kommer, at man ved at følge forslaget på uheldig måde slører ansvarsfordelingen mellem regeringen og Folketinget. Efter disse medlemmers forslag vil det være klart, at ansvaret for Dommerudnævnelsesrådets sammensætning og det endelige ansvar for dommerudnævnelserne ligger hos regeringen, men under sædvanlig parlamentarisk kontrol fra Folketingets side.

Også mere principielle synspunkter om opgavefordelingen mellem regeringen og Folketinget taler efter disse medlemmers opfattelse mod indirekte at inddrage Folketinget i beslutningsprocessen ved at lade tinget udpege medlemmer af det organ, som skal rådgive regeringen i forbindelse med konkrete dispositioner som dommerudnævnelser.

6.8.3.2. Funktionstid.

For at modvirke, at rådet fastlåses i egen praksis, og for at modvirke, at enkeltpersoner i for

høj grad kommer til at dominere dommerudnævnelserne i et længere tidsrum, foreslås det - i lighed med flere af de udenlandske ordninger - at gøre medlemskabet af Dommerudnævnelsesrådet tidsbegrænset uden mulighed for genudnævnelse. For at sikre kontinuiteten i rådets arbejde, foreslås funktionstiden fastsat til 4 år, der udløber forskudt således, at der sker udskiftning blandt rådets medlemmer hvert 2. år.

6.8.3.3. Rådets sekretariat.

Udvalget foreslår, at rådets sekretariatsopgaver varetages af Domstolsstyrelsen.

6.8.4. Dommerudnævnelsesrådets arbejdsgrundlag/arbejdsform.

Når Dommerudnævnelsesrådet skal afgive indstilling vedrørende besættelse af den ledige dommerstilling, må rådet dels være i besiddelse af de fornødne oplysninger om stillingens indhold, dels have så fyldestgørende oplysninger om de enkelte ansøgere, at rådet sættes i stand til at bedømme, hvem af flere ansøgere som konkret er bedst kvalificeret til at besætte netop den stilling, som er ledig.

6.8.4.1. Oplysninger om de enkelte stillinger.

En opregning af de kvalifikationer, en dommer skal have på forskellige niveauer i retssystemet, er udarbejdet i Norge. Det kan anføres, at sådanne generelle opstillinger af kvalifikationskrav kun er af begrænset værdi, når det skal afgøres, hvorledes en konkret stilling skal besættes. Derimod vil det utvivlsomt være af værdi, om der blev udarbejdet stillingsbeskrivelser med angivelse af de arbejdsopgaver, der er forbundet med de forskellige typer af dommerstillinger. Sådanne stillingsbeskrivelser vil gøre det lettere for rådets medlemmer, hvoraf nogle formentlig vil være uden detailkendskab til dommerarbejdet, at vurdere, i hvilken grad en ansøgers kvalifikationer modsvarer de krav, som stilles i den type stilling, som skal besættes. Beskrivelserne vil også kunne bidrage til en bredere rekruttering og til at gøre ansættelsesproceduren mere åben og gennemsigtig. Beskrivelserne forudsættes udarbejdet af Domstolsstyrelsen efter drøftelse med rådet.

6.8.4.2. Oplysninger om den enkelte ansøger.

Ved bedømmelse af en ansøgers kvalifikationer må der uanset dommerstillingens art tilvejebringes oplysninger om ansøgerens juridiske kvalifikationer. I denne forbindelse står landsretsudtalelsen efter konstitutionsperioden centralt. Landsretsudtalelser vil derfor også for Dommerudnævnelsesrådet udgøre en vigtig del af bedømmelsesgrundlaget.

Det må forventes, at også fremtidens ansøgere til dommerstillinger vil have 10-15 års forudgående erhvervserfaring ved første udnævnelse. For ansøgere, som har gjort tjeneste ved domstolene, vil deres juridiske kvalifikationer udover ved landsretsudtalelsen kunne belyses ved de løbende udtalelser afgivet ved grunduddannelsens afslutning og senere samt af udtalelsen fra det aktuelle tjenestested. For andre ansøgere bør der på tilsvarende måde tilvejebringes udtalelser, som med baggrund i det hidtidige karriereforløb kan belyse de juridiske kvalifikationer. Herudover kan det være relevant at søge belyst, i hvilket omfang en ansøger har udbygget sine juridiske kvalifikationer gennem efteruddannelse, ligesom også arbejde som universitetslærer eller anden videnskabelig indsats kan tages i betragtning.

Navnlig for byretsdommerstillinger gælder, at det er af stor betydning, at dommerne har anlæg for retsledelse. For ansøgere med domstolsbaggrund bør disse evner kunne belyses gennem de tidligere omtalte løbende udtalelser afgivet i ansøgerens karriereforløb, mens det for andre ansøgergrupper kan være vanskeligere at bedømme netop disse kvalifikationer. (Der henvises herom til kapitel 5.11.8. om uddannelse og bedømmelse af dommeraspiranter i landsretterne).

Ved besættelse af stillinger som enedommer i byret, administrerende dommer og retspræsident er ansøgerens administrative evner af stor betydning. Disse evner vil kunne belyses ved udtalelser fra tidligere arbejdssteder og ved det hidtidige karriereforløb, uanset om dette har været i eller uden for domstolene. Det vil endvidere være relevant at få tilvejebragt oplysninger om, i hvilket omfang ansøgere gennem efteruddannelse har kvalificeret sig til virket som administrativ leder af et embede.

Oplysninger om en ansøgers samarbejdsevner vil være af betydning, også selv om den ledige stilling ikke er forbundet med ledelsesopgaver. For så vidt angår disse evner vil navnlig udtalelser fra tidligere arbejdssteder kunne være af betydning, og det samme gælder oplysninger om ansøgerens arbejdsevne.

Udvalget har overvejet, om der herudover skal kunne indhentes oplysninger om ansøgerens personlige forhold. I Norge indhentes der oplysninger om helbredsforhold, økonomi, alkoholvaner m.v. Disse oplysninger er ikke uden interesse for ansøgerens evne til at bestride en dommerstilling, og det må erkendes, at både økonomiske problemer og også dårligt helbred m.v. kan skabe problemer - problemer som er større ved en dommerstilling end ved øvrige offentlige og private stillinger som følge af, at en dommer kun kan afsættes ved dom. Udvalget finder ikke, at der er grund til systematisk at indhente oplysninger om disse personlige forhold, men efter omstændighederne kan der være grund til at være særlig opmærksom herpå.

6.8.4.3. Udtalelser fra domstolene.

Ud over at tilvejebringe oplysninger om den enkelte ansøger bør det overvejes, om også det fremtidige tjenestesteds bedømmelse af ansøgerne bør indgå i overvejelserne. Navnlig ved mindre kollegiale retter kan det være belastende for arbejdsklimaet og dermed for rettens funktion, hvis embedets dommere ikke er i stand til at samarbejde. Det er derfor udvalgets opfattelse, at der ved besættelsen af alle dommerstillinger, der ikke er chefstillinger, bør indhentes en udtalelse fra det pågældende embede. Dette gælder således ved besættelsen af stillinger som højesteretsdommer, landsdommer, dommer i Sø- og Handelsretten og byretsdommer. Denne indstilling må indgå som et af flere elementer i den samlede bedømmelse af ansøgerne. For så vidt angår Højesterets udtalelse om besættelse af stillinger som højesteretsdommer giver det sig selv, at disse vil blive tillagt særlig vægt.

Chefstillingerne ved domstolene er af mere varieret karakter, og en udtalelse fra embedet er derfor mere nærliggende ved visse embeder end ved andre. Særligt for så vidt angår stillingen som Højesterets præsident anbefaler udvalgets flertal af principielle grunde, jf. ovenfor i afsnit 6.8.2., at den nuværende ordning, hvorefter præsidenten udpeges ud af dommernes midte, opretholdes.

For så vidt angår stillingerne som landsretspræsident og byretspræsident er det mere tvivlsomt, om dommerkollegierne bør ytre sig om besættelsen. Stillingerne er - i modsætning til præsidentstillingen i Højesteret - næsten udelukkende administrativt prægede chefstillinger, hvor hensynet til kollegiets vurdering af præsidentens evner og mulighed for at kunne samarbejde med dommerkollegiet ikke kan tillægges afgørende betydning, men måske endog til tider kan være til hinder for en administrativ fornyelse. Heroverfor står, at det ofte i disse stillinger vil være af stor betydning for både præsidenten og retten at vide, at præsidenten nyder sine kollegers tillid. Det er derfor udvalgets opfattelse, at der i overensstemmelse med den tradition, der har udviklet sig ved besættelsen af navnlig stillingen som landsretspræsident, fortsat bør afgives en udtalelse fra vedkommende landsret eller byret om besættelse af præsidentstillinger.

For så vidt angår stillingen som administrerende dommer ved et 2-, 3- og 4-dommerembede er det udvalgets opfattelse, at der ikke er grundlag for at indhente en udtalelse fra embedet, allerede fordi den/de øvrige dommere ofte vil være ansøgere til den ledige stilling. Det samme gør sig formentlig gældende ved stillingen som præsident for Sø- og Handelsretten, hvor der er i alt 4 dommere. For så vidt angår enedommerstillinger i byretterne vil der i sagens natur ikke kunne afgives en udtalelse fra embedet om besættelse af stillingen.

Udvalget finder, at den landsretspræsident, i hvis landsretskreds en byretsdommerstilling er le-

dig - med det store kendskab landsretspræsidenterne har til de potentielle ansøgere fra domstolene - bør afgive en supplerende udtalelse om ansøgerne. Hermed vil landsretterne kunne supplere den oprindelige landsretsudtalelse med de yderligere oplysninger om den pågældendes virke siden konstitutionsperioden, der måtte være relevante, ligesom udtalelsen også særligt ville kunne rettes mod de kvalifikationer, der kræves ved det ledige embede.

Udvalget har endvidere drøftet, om landsretspræsidenten tillige bør afgive en udtalelse til rådet om hvem af ansøgerne, der efter landsrettens opfattelse er bedst egnet til besættelse af den ledige stilling. Til støtte herfor kan det anføres, at landsretspræsidenterne normalt vil være dem, der samlet er i besiddelse af den største viden om de enkelte ansøgeres forhold ikke blot under landsretskonstitutionen men også i tiden før og efter denne. Landsretspræsidenternes afvejning af ansøgerne vil således i betydeligt omfang kunne ske efter en mere direkte sammenligning af ansøgere baseret på et personligt kendskab hos præsidenten og en del af landsrettens dommere. Dette vil normalt også gælde de ansøgere, der tidligere måtte have virket som advokater, og hvis kvalifikationer som dommer hidtil alene har kunnet vurderes netop under den landsretskonstitution, som udvalget finder bør være en almindelig forudsætning for at kunne udnævnes som dommer. Det kan derfor være naturligt, at landsretspræsidentens vurdering af, hvem der er bedst egnet til den ledige stilling, tilgår rådet som en væsentlig del af grundlaget for rådets egen vurdering. Heroverfor kunne det anføres, at landsretterne ikke har en sådan stilling i forhold til byretterne, at det er naturligt at lade dem foregribe den prioritering af ansøgerne, som rådet selv skal foretage.

Udvalget finder efter en samlet vurdering, at det af hensyn til rådets muligheder for at indstille den bedst kvalificerede af ansøgerne til den ledige stilling er ønskeligt, at rådet som en del af grundlaget for sin selvstændige afgørelse også har kendskab til, hvem der efter vedkommende landsretspræsidents opfattelse er den bedst egnede til stillingen. Udvalget foreslår derfor, at den pågældende landsretspræsident skal kunne afgive en udtalelse herom til brug for rådets overvejelser, ligesom rådet naturligvis vil kunne indhente en supplerende udtalelse fra landsretspræsidenten herom, såfremt de oplysninger, som rådet i øvrigt måtte komme i besiddelse af, måtte tale herfor.

6.8.4.4. Indhentelse af supplerende oplysninger.

Den enkelte ansøgers skriftlige ansøgning om ansættelse som dommer vil indeholde dels en række objektive data om f.eks. alder, køn, eksamenskarakter, tidligere ansættelse m.v., dels en række mere subjektive data i form af udtalelser, anbefalinger m.v., og endelig ansøgerens egen beskrivelse af det hidtidige karriereforløb. Interessen må koncentrere sig om, hvorledes de oplysninger, som ikke er af rent objektiv karakter, kan kontrolleres og uddybes i forbindel-

se med ansættelsesproceduren.

Den hidtidige danske ordning har ikke rummet formaliserede regler om fremgangsmåden på dette område. Rekruttering til Højesteret er hidtil sket på grundlag af rettens egne uformelle sonderinger, og ved besættelsen af dommerstillinger i landsret og byret har landsretspræsidenterne suppleret de foreliggende skriftlige udtalelser ved at indhente underhåndsudtalelser om de enkelte ansøgere.

Indhentelse af oplysninger om en ansøgers rent private forhold fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed kan som hovedregel ikke ske uden ansøgerens samtykke, jf. forvaltningslovens § 29. I de tilfælde, hvor der ansættes dommere, som ikke ved tidligere ansættelse er blevet kontrolleret i kriminalregistret, indhenter Justitsministeriet de pågældendes samtykke til en sådan kontrol.

I Norge har man valgt at lade Det Rådgivende Organs tilvejebringelse af oplysninger være et lukket system, hvor ingen oplysninger tilgår hverken den enkelte ansøger eller offentligheden. Man har her vurderet, at en åben og gennemsigtig fremgangsmåde indebærer en betydelig risiko for, at negative oplysninger ikke kommer frem.

En ansøger til en stilling i det offentliges tjeneste har efter den danske forvaltningslov kun krav på aktindsigt i sagen for så vidt angår de dokumenter, der vedrører den pågældende selv, jf. afsnit 6.5. ovenfor. Som et korrelat til denne adgang til aktindsigt har myndigheden notatpligt om faktiske oplysninger, der er af betydning for sagens afgørelse. Myndigheden skal foretage partshøring, hvis der ved behandlingen af en ansættelsessag indgår faktiske oplysninger om en ansøger, som er af væsentlig betydning, og som er til ugunst for den pågældende. Dette gælder dog ikke, hvis ansøgeren er bekendt med, at oplysningerne indgår i ansættelsesmyndighedens beslutningsgrundlag. Disse regler gælder ikke for en myndighed, der kun skal afgive indstilling i en sag, men reglerne gælder umiddelbart i forhold til Justitsministeriet i sager om ansættelse af dommere. Dommerudnævnelsesrådet må forudses at have behov for at indhente supplerende oplysninger om ansøgere, og udvalget finder det bedst stemmende med ønsket om åbenhed og gennemsigtighed i ansættelsesproceduren og med de hensyn, der ligger bag reglerne om aktindsigt, partshøring og notatpligt, at rådet i sin sagsbehandling iagttager de omtalte regler. Udvalget har herved også lagt vægt på, at Dommerudnævnelsesrådets indstillinger i de fleste tilfælde vil være afgørende for, hvem der udnævnes i en stilling.

Reglerne om partshøring m.v. vil også gælde for så vidt angår faktiske oplysninger, som ressortministeriet selvstændigt måtte indhente.

6.8.4.5. Ansøgerlister.

Lister over ansøgerne til en tjenestemandsstilling skal efter anmodning udleveres til ansøgere og organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en stilling, jf. ovenfor i afsnit 6.5. En ansøger kan dog kræve, at der nedlægges forbud mod offentlig gengivelse af ansøgerlisten. Overtrædelse af forbudet straffes med bøde. Det har i udvalget været drøftet, om der burde gøres en undtagelse fra disse regler i sager, som henhører under rådet, idet det navnlig kan tænkes, at forretningsmæssige hensyn kunne afholde advokater fra at søge, hvis det blev kendt i en bredere kreds, at de søgte. Udvalget finder dog, at reglen om forbud mod offentlig gengivelse yder tilstrækkelig beskyttelse.

6.8.5. Rådets indstillinger til ressortministeren.

Domstolsudvalget har drøftet, hvorledes Dommerudnævnelsesrådets indstillinger skal udformes. Blandt flere muligheder kan tænkes en ordning, hvor rådet alene indstiller én person som bedst kvalificeret til stillingen. En anden mulighed er at lade indstillingen - således som det er tilfældet i en række udenlandske ordninger - omfatte flere, f.eks. 3 personer. Den sidste mulighed kan kombineres med, at rådet foretager en prioritering af de indstillede.

Omfatter rådets indstilling kun en enkelt ansøger, vil indstillingen fremtræde med betydelig vægt over for den udnævnende myndighed. Umiddelbart synes en sådan ordning altså at tillægge rådet maksimal indflydelse på udnævnelsen.

Vælges løsningen med indstilling af 3 eller flere kandidater, der indstilles i prioriteret rækkefølge, stilles ressortministeren noget friere i valget mellem de indstillede, som dog alle vil have fået beskrevet og godkendt deres kvalifikationer af Dommerudnævnelsesrådet. Det vil for ministeren være vanskeligt at fremkomme med en saglig begrundelse for ikke at vælge én af de af rådet indstillede kandidater.

Valget mellem de skitserede løsninger afhænger af, hvor stærk en indflydelse, Dommerudnævnelsesrådet skal tillægges i forhold til ministeren. Med den sammensætning, som rådet efter udvalgets forslag skal have, finder udvalget, at rådets indflydelse bør understreges, og dette opnås efter udvalgets opfattelse bedst ved at udforme ordningen således, at rådets indstilling kun behøver at omhandle én person. Der skal dog være adgang til at indstille to (eller flere) kandidater sideordnet, hvis rådet vurderer dem lige egnede.

Kan der ikke opnås enighed om, at en ansøger er bedst egnet, eller at en eller flere ansøgere er lige egnede, finder udvalget, at hensynet til åbenhed og gennemsigtighed i ansættelsesprocedu-

ren og hensynet til at tilvejebringe det bedst mulige beslutningsgrundlag for ministeren må føre til, at der gives mulighed for, at et eller flere medlemmer af rådet afgiver dissens.

Rådets indstillinger, herunder dissenser, forudsættes at være begrundede. Det vil afhænge af karakteren af den enkelte udnævnelsessag, hvor udførlig begrundelsen vil være.

6.8.6. Redegørelser for rådets virksomhed.

Dommerudnævnelsesrådet vil i forbindelse med de konkrete udnævnelsessager skulle træffe afgørelser af principiel rækkevidde. Principperne om åbenhed og gennemsigtighed, som ligger bag udvalgets forslag, tilsiger, at der orienteres bredt om de hensyn, som ligger til grund for rådets indstillinger. Ressortministeren vil naturligvis kende rådets praksis, men Folketinget, befolkningen og aspiranter til dommerstillinger har et naturligt krav på at blive gjort bekendt hermed. Det foreslås derfor, at rådet årligt skal offentliggøre en redegørelse om sin virksomhed. Det forudsættes, at redegørelsen vil indeholde oplysninger om rådets praksis samt oplysninger om, i hvilket omfang ressortministeren har fraveget rådets indstillinger.

6.8.7. Annoncering af ledige dommerstillinger.

Som beskrevet i afsnit 6.1. opslås ledige dommerstillinger alene i Statstidende. Ønsket om at sikre en tilstrækkelig tilgang af bredt kvalificerede jurister til dommerhvervet taler efter udvalgets opfattelse for, at der annonceres bredt, når en dommerstilling er ledig. Udvalget foreslår derfor, at ledige dommerstillinger ud over i Statstidende også annonceres i relevante fagtidsskrifter. Dette gælder dog ikke stillingen som Højesterets præsident, idet denne stilling efter forslag fra et flertal i udvalget ikke skal opslås.

Kapitel 7. Konstitution af dommere.

> "Det er ikke nok, at Dommerne personligt hver for sig er uafhængige og upartiske Mænd; det er af højeste Vigtighed, at de også synes at være det, at deres Stilling giver ydre Borgen for deres Uafhængighed og Upartiskhed. Det modsatte er svækkende for Domstolsvirksomheden langt ud over de Sager, som har med Politik at skaffe. ... Mængden vil have ydre Tegn, den vil se Uafhængigheden, førend den tror på den, og Mængden har Ret, thi den ydre Uafhængighed virker ikke blot udad, suggestivt på Mængden, men også indad, suggestivt på Dommeren."
>
> **Dr. jur. Carl Ussing i Tilskueren, 1899.**

7.1. Indledning.

Efter grundlovens § 3 er den dømmende magt hos domstolene. Grundloven indeholder ingen definition af, hvilke organer der i grundlovens forstand er domstole. Det er imidlertid utvivlsomt, at organets uafhængighed er et centralt led i forståelsen af domstolsbegrebet. Dette har fundet udtryk i grundlovens § 64, der tager sigte på at værne dommernes funktionelle og personlige uafhængighed. Kravet om uafhængighed fremgår også af art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og af art. 14 i FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder.

Udgangspunktet i Danmark er, at dømmende myndighed skal udøves af udnævnte dommere, der nyder den beskyttelse, som følger af grundlovens § 64. Som det fremgår af de følgende afsnit, er der imidlertid en lang tradition for, at domsmyndighed er blevet udøvet af andre end udnævnte dommere, d.v.s. af personer, der ikke nyder den personlige grundlovsbeskyttelse, og for hvis vedkommende der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt de opfylder uafhængighedskravet i Menneskerettighedskonventionen.

Udvalget har fundet det nødvendigt at overveje, i hvilket omfang den beskrevne praksis med hensyn til ikke-udnævnte dommeres udøvelse af dømmende funktioner bør opretholdes.

7.2. Den grundlovssikrede beskyttelse af dommere.

Grundlovens § 64 har følgende ordlyd:

"Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ejheller 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."

Dommere er ved bestemmelsens 1. pkt. sikret mod indgreb i udøvelsen af den dømmende funktion (funktionel uafhængighed), mens 2. pkt. giver dommere en særlig beskyttelse mod afsættelse og forflyttelse (personlig uafhængighed). Den funktionelle uafhængighed værnes gennem reglerne om personlig uafhængighed.

Reglerne om afsættelse af dommere ved dom fremgår af retsplejelovens § 49. Afsættelse kan kun ske i tilfælde af disciplinære forhold af graverende karakter og i tilfælde, hvor en dommer lider af vedvarende åndelig eller legemlig svaghed.

Administrativ afsked og forflyttelse kan dog ske, hvor lovgivningsmagten træffer bestemmelse om en omordning af domstolene, ligesom der kan ske administrativ afsked, hvor en dommer er fyldt 65 år. En omordning vil eksempelvis kunne være nedlæggelse af retskredse i forbindelse med en rationalisering af domstolsorganisationen. Begrundelsen for, at administrationen kan afskedige efter det fyldte 65. år, er, at dommere over denne alder kan tænkes ikke længere at være egnede til at varetage deres embede. Afskedigelse efter det fyldte 65. år forudsætter, at den pågældende ikke lider indtægtstab.

7.3. Menneskerettighedskonventionens krav om uafhængighed og upartiskhed.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, 1. pkt., har følgende ordlyd:

"Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse."

Bestemmelsen stiller således krav om, at dommere er uafhængige og upartiske.

Til opfyldelse af kravet om uafhængighed kan det antagelig udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at der navnlig lægges vægt på følgende faktorer:

- hvem har udnævnelseskompetencen
- hvor lang er funktionsperioden
- hvilke garantier er der mod pression udefra
- fremtræder organet som en uafhængig institution

Det kan ikke antages at være i strid med uafhængighedskravet, at udpegningen af dommere, herunder konstituerede dommere, foretages af regeringen. Det kan heller ikke antages, at domstolsjurister efter konventionen skal være udnævnt for livstid. Af den Kommenterede

Menneskerettighedskonvention af Peer Lorenzen m.fl. fremgår på s. 173, at Menneskerettighedsdomstolen ikke synes at stille noget absolut krav om, at domstolsorganets medlemmer skal være uafsættelige, men lægger mere vægt på, at afskedigelser ikke i praksis forekommer i nævneværdigt omfang.

Hvad angår kravet om **upartiskhed** fremgår det af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at neutraliteten skal opfyldes ud fra dels en subjektiv test, dels en objektiv test. Retten skal således ikke blot være upartisk, men skal også fremtræde som værende upartisk eller med andre ord "Justice must not only be done, justice must also be seen to be done". Det er ikke tilstrækkeligt, at dommeren rent faktisk ikke har været påvirket af uvedkommende hensyn, men det skal også udadtil fremstå således uden rimelig tvivl.

Om bestemmelsen har Højesteret i kendelse af 18. april 1994 (se også nedenfor i afsnit 7.4.) anført følgende (citatet fra dommen er hér opdelt i 3 afsnit):

"Efter Den europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 1, skal bl.a. straffesager afgøres af "en uafhængig og upartisk domstol".

Konventionsorganerne, det vil sige Menneskerettighedskommissionen og -domstolen, har i deres praksis antaget, at bestemmelsen indebærer et krav om, at den, der udøver dømmende myndighed, skal være uafhængig af bl.a. regeringen både med hensyn til de enkelte sagers afgørelse og med hensyn til fjernelse fra stillingen ("irremovability"), jf. herved bl.a. Menneskerettighedsdomstolens domme af 28. juni 1984 i sagen Campbell og Fell § 79-80 (Serie A vol. 80 s. 20), af 22. oktober 1984 i sagen Sramek § 38 (Serie A vol. 84 s. 18) og af 29. april 1988 i sagen Belilos §§ 64 og 66 (Serie A vol. 132 s. 29f). Der er i afgørelserne fra konventionsorganerne ikke stillet krav om, at uafhængigheden skal være retligt sikret ved lov. Det er anset for tilstrækkeligt, at beskyttelse mod fjernelse faktisk er anerkendt. Ingen af de nævnte sager har dog vedrørt tilfælde, hvor der var tale om afgørelse af straffesager ved ordinære domstole, og der er til dels lagt vægt på særlige omstændigheder.

Menneskerettighedsdomstolen har endvidere fundet, at en dømmende myndighed organisatorisk og funktionelt skal fremstå udadtil som et uafhængigt organ (formuleret som et krav om "appearance of independence") og har herved henvist til den tillid, domstolene bør nyde i et demokratisk samfund, jf. således f.eks. Belilos-sagen § 67."

7.4. Højesterets kendelser af 18. april 1994 og af 8. marts 1995 om konstituerede dommere.

Ved kendelsen af 18. april 1994, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1994 side 536 ff, har Højesteret taget stilling til, om anvendelse af konstituerede dommere er i strid med grundloven og/eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Højesteret har med henvisning til, at anvendelse af konstituerede dommere udtrykkelig er hjemlet i retsplejeloven og de årlige finanslove og er forekommet igennem en meget lang årrække, ikke anset konstitutionsordningen for grundlovsstridig og har herom udtalt:

"Bestemmelserne i grundlovens §§ 3 og 64 må på baggrund af denne lovhjemlede, mangeårige praksis for anvendelse af konstituerede dommere fortolkes således, at de ikke udelukker, at dømmende funktioner i et vist omfang kan udøves af dommere, der ikke nyder en grundlovssikret beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse. Anvendelsen af konstituerede dommere er gennem årene blevet forøget betydeligt, men der findes dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at anse den bestående konstitutionspraksis for grundlovsstridig."

Efter den foreliggende praksis fra Menneskerettighedskommissionen og -domstolen har Højesteret heller ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at anvendelse af konstituerede dommere generelt vil blive anset for stridende mod Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1. Højesteret har dog samtidig udtalt:

"...Omfanget og karakteren af den bestående konstitutionspraksis sammenholdt med det meget brede ansættelsesområde for ansatte i Justitsministeriet med tilhørende institutioner og den manglende retlige beskyttelse mod fjernelse fra stillingen gør det imidlertid tvivlsomt, om ordningen som helhed kan anses for forenelig med konventionen. Da der ikke er noget sikkert grundlag for at fastslå konventionens rækkevidde i denne henseende, og da en fortolkning, der i væsentlig grad afskærer anvendelse af konstituerede dommere, vil have meget indgribende følger for domstolsorganisationen, finder Højesteret, at en generel afklaring af spørgsmålet bør ske gennem lovgivning..."

I den konkrete sag havde retsformanden i byretten konstitution til som dommer at udføre retssager 25 retsdage om året og var sideløbende på tidspunktet for domsforhandlingens påbegyndelse ansat i Justitsministeriet i det kontor, hvorunder bl.a. politi, anklagemyndighed og procesbevillinger inden for strafferetsplejen hører. På baggrund af, at Menneskerettighedskommissionen og -domstolen har anset det for væsentligt, at den dømmende myndighed udadtil fremstår som et uafhængigt organ af hensyn til den tillid, domstolene bør nyde i et demokratisk samfund, fandt Højesteret det ikke foreneligt med konventionens art. 6, stk. 1, at straffesagen blev behandlet af en konstitueret dommer, der samtidig arbejdede i det nævnte kontor i Justitsministeriet.

Kendelsen er optaget som bilag 7 til betænkningen.

Ved kendelsen af 8. marts 1995, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1995 side 428 ff, har Højesteret udtalt:

"Af de grunde, der er angivet i kendelsen af 18. april 1994, finder Højesteret, at en generel afklaring af spørgsmålet om anvendelse af konstituerede dommere bør ske ved lovgivning. Det er oplyst, at Justitsministeriet ved skrivelse af 20. april 1994 har anmodet Domstolsudvalget om at fremkomme med forslag, der sikrer, at Danmark opfylder kravene i art. 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Under hensyn hertil og til den bestående usikkerhed om rækkevidden af art. 6, stk. 1, finder Højesteret ikke grundlag for at fastslå, at ansatte i Justitsministeriets departement alene i kraft af ansættelsesforholdet er afskåret fra at virke som konstituerede dommere i straffesager i videre omfang end, hvad der følger af kendelsen af 18. april 1994."

I den konkrete sag var den konstituerede dommer i byretten sideløbende på tidspunktet for domsforhandlingens påbegyndelse ansat i Justitsministeriets departement med tjeneste i lovafdelingen, og havde tidligere gjort delt tjeneste som politifuldmægtig og medhjælper hos statsadvokaten for Sjælland.

Kendelsen er optaget som bilag 8 til betænkningen.

7.5. De gældende regler og deres baggrund.

7.5.1. Gældende ret.

I betænkningen anvendes ordet "konstitution" i 2 forskellige betydninger, der kan betegnes som sagskonstitutioner og stillingskonstitutioner. Sagskonstitutioner er de tilladelser, som dommerfuldmægtige og retsassessorer kan få til at behandle "egentlige" retssager (civile sager og straffesager). Disse konstitutioner medfører ikke, at fuldmægtigene eller retsassessorerne får dommertitel eller dommerløn. Stillingskonstitutioner er midlertidige beskikkelser til at beklæde en dommerstilling. Sådanne konstitutioner indebærer dommertitel og dommerløn.

Den bestående konstitutionsordning, hvorefter ansatte inden for Justitsministeriets ansættelsesområde kan få konstitution til at behandle retssager et bestemt antal retsdage om året, og hvorefter der kan ske midlertidig besættelse af dommerstillinger ved forfald eller ledighed, har udtrykkelig hjemmel i henholdsvis retsplejelovens § 17 a, stk. 1, 2. pkt., og § 44. En særlig adgang til at konstituere universitetslærere er hjemlet i retsplejelovens § 1043, stk. 2. De nævnte bestemmelser har med et i det væsentlige uændret indhold været gældende siden retsplejelovens ikrafttræden i 1919, og en lignende konstitutionsordning bestod også i tiden forud for retsplejelovens gennemførelse. Se nærmere nedenfor i afsnittene 7.5.2. - 7.5.3.

Endvidere har finansloven igennem en lang årrække indeholdt hjemmel til at besætte dommerstillinger, der ikke er fast normerede, ved konstitution. Således hjemler finansloven uddannelseskonstitutionerne i landsretterne, ligesom finansloven også i øvrigt indeholder hjemmel til konstitutioner ved de kollegiale retter.

Retsplejeloven giver adgang til at lade domstolsjurister, der ikke er udnævnt til dommere, udøve domsmyndighed i byretterne (og Sø- og Handelsretten) i følgende tilfælde:

1) den bemyndigelse, som fuldmægtigene i kraft af deres ansættelse har til udføre foged-, skifte- og notarialforretninger m.v. i det omfang, hvor embedets chef overdrager dem at udføre disse sager (§ 17 a, stk. 1,1. pkt.)

2) "faste konstitutioner" til at behandle civile retssager og straffesager (§ 17 a, stk. 1,2. pkt.).

I begge tilfælde er der tale om sagskonstitutioner, jf. ovenfor.

I landsretterne udøves domsmyndighed ikke i samme udstrækning af jurister, der ikke er udnævnte dommere. Af størst betydning hér er uddannelseskonstitutioner. Med hjemmel i tekstanmærkningerne til finansloven kan der konstitueres indtil 11 landsdommere i Østre og Vestre Landsret.

Herudover meddeles der både i byretterne og landsretterne (og Sø- og Handelsretten) midlertidige beskikkelser ved embedsledighed eller ved den faste dommers forfald (§ 44, stk. 2 og 3). Sådanne beskikkelser meddeles til at beklæde dommerstillingen ved den faste dommers ferie, længerevarende fravær på grund af sygdom, kursusdeltagelse m.v., men også i form af efterfølgende beskikkelser til enkeltsager (sagskonstitutioner) i tilfælde af pludselig opstået sygdom m.v. hos den faste dommer. Disse regler har størst betydning i byretterne.

7.5.2. Retsplejelovens § 17 a, stk. 1.

Den bemyndigelse, som dommerfuldmægtige m.v. i dag har til at behandle fogedsager, skiftesager m.v., rækker tilbage til tiden før retsplejeloven af 1916. En bestemmelse herom var optaget i det forslag til domsmagtens, den offentlige anklagemyndigheds, politimyndighedens og sagførervæsnets ordning, som fremsattes i 1901. Bemyndigelsen skulle meddeles af landsrettens præsident, og sagerne skulle udføres af fuldmægtigene på dommerens ansvar. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår, at forslaget gør den forandring i den gældende ret, at by- og herredsfuldmægtige fremtidig skulle have deres bemyndigelse til at udføre foged-, skifte- eller notarialforretninger af vedkommende landsrets præsident og ikke som tidligere af amtet.

Et flertal i Folketinget ønskede imidlertid ikke at bibeholde tinglysning, skifteret, fogedret m.v. ved domstolene, men foreslog disse sagsområder henlagt til administrationen ved politimestrene, der samtidig skulle have titel af sysselmænd. Dette ville bl.a. efter flertallets opfattelse styrke dommernes uafhængighed i forhold til regeringen. Samtidig så flertallet det som en fordel, at dommerfuldmægtigstillingerne herved kunne nedlægges.

Flertallet i Landstinget ville dog beholde den bestående kompetencefordeling mellem byretsdommerne og politimestrene, og dette blev da også retsplejelovens ordning. Dommerfuldmægtigstillingeme blev derfor opretholdt med beføjelse til efter bemyndigelse fra landsrettens præsident at udføre fogedsager, skiftesager m.v. (retsplejelovens § 17, stk. 4, 1. pkt.), idet det

dog blev tilføjet, at bemyndigelse til at udføre nogen del af de egentlige dommerforretninger kun kan meddeles af justitsministeren (§ 17, stk. 4, 2. pkt.).

Ved lov nr. 128 af 15. april 1930 angående fuldmægtige ved underretterne uden for København blev det bestemt, at der med virkning fra den 1. april 1935 ved de nævnte retter skulle ansættes dommerfuldmægtige af staten. Fuldmægtigene havde hidtil været ansat af dommerne privat.

Ved lov nr. 111 af 5. april 1935 ændredes retsplejelovens § 17, stk. 4, 1. pkt., bl.a. således, at statsansatte dommerfuldmægtige uden særskilt tilladelse er bemyndigede til at udføre fogedsager, skiftesager m.v. i det omfang, hvor det af dommeren overdrages dem at udføre sagerne. Samtidig udgik ordene "på dommerens ansvar" for så vidt angår disse fuldmægtige. Dette svarer til den nugældende bestemmelse. For øvrige dommerfuldmægtige blev den gældende ordning opretholdt.

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til lovforslaget:

"I Retsplejelovens § 17, 4de Stykke, 1ste Punktum, bestemmes det, at der paa Underretsdommerens Begæring af Landsrettens Præsident kan meddeles dertil egnede Personer ... Bemyndigelse til paa Dommerens Ansvar at udføre Fogedforretninger, de til Skifteforvaltningen hørende Forretninger eller Dele af samme, Notarialforretninger, Godkendelse af udenretslige forlig samt de i § 1018, 1ste Stykke, omhandlede Forhør.

I Henhold i Lov Nr. 128 af 15. April 1930 angaaende Fuldmægtige ved Underretterne udenfor København m.m. vil der fra den 1. April 1935 at regne ved de nævnte Retter være at statsansatte Dommerfuldmægtige, hvis Antal ved Lov Nr. 98 af 31. Marts 1931 om Statens Tjenestemænd er fastsat til 130 ...

En af Opgaverne for de statsansatte Dommerfuldmægtige, der enten udnævnes af Kongen ... eller af Justitsministeren ..., vil blive Varetagelsen af de i Retsplejelovens § 17, 4de Stykke, 1ste Punktum, nævnte Forretninger, og det maa forudsættes, at der ikke udnævnes nogen statsansat Fuldmægtig, som ikke er i Besiddelse af de Kvalifikationer, der maa udkræves for, at det kan overdrages ham at udføre disse Forretninger. Det foreslaas derfor, at de statsansatte Dommerfuldmægtige skal være bemyndiget til at udføre disse Forretninger i det Omfang, hvori det overdrages dem af vedkommende Underretsdommer, uden at en særlig Bemyndigelse fra Landsrettens Præsident skal indhentes. ...

Medens Udførelsen i Henhold til Bemyndigelse fra Landsrettens Præsident af de i Retsplejelovens § 17, 4de Stykke, 1ste Punktum, nævnte Forretninger sker paa vedkommende Underretsdommers Ansvar, maa Justitsministeriet anse det for rettest, at der ikke paalægges Underretsdommerne et saadant ubetinget personligt Ansvar med Hensyn til de Statsansatte Fuldmægtige, paa hvis Udnævnelse og Ansættelse ved det paagældende Embede vedkommende Dommer ikke har nogen afgørende Indflydelse. Det foreslaas derfor, at der ikke i Loven optages nogen Bestemmelse om Dommerens Ansvar for de statsansatte Fuldmægtige. ..."

Ved lov nr. 138 af 7. maj 1937 om underretsdommeres og politimestres ansvar for deres personale blev det bestemt, at de nævnte embedschefer er ansvarlige for det tab, der i tjenestens

udførelse forvoldes af fuldmægtige m.v., for så vidt cheferne har udvist forsømmelighed ved personalets antagelse, ved tilrettelægningen af dets arbejde eller ved tilsynet med dettes udførelse.

Ved lov nr. 218 af 11. juni 1959 blev ordningen for de statsansatte dommerfuldmægtige udvidet til også at gælde dommerfuldmægtigaspiranter og honorarlønnede dommerfuldmægtige. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a.:

"Den hidtil gældende bestemmelse om, at forretningerne udføres "på dommerens ansvar" er udeladt, idet den ikke kan antages at medføre et større ansvar for fuldmægtigenes og kontorpersonalets handlinger, end hvad der følger af lov nr. 138 af 7. maj 1937 om underretsdommeres og politimestres ansvar for deres personale."

Ved lov nr. 224 af 31. maj 1968 fik bestemmelsen den nugældende formulering i § 17 a, stk. 1.

7.5.3. Retsplejelovens § 44.

Også mulighederne for stillingskonstitutioner bestod før retsplejeloven af 1916. I det forslag til domsmagtens, den offentlige anklagemyndigheds, politimyndighedens og sagførervæsnets ordning, som fremsattes i 1901, var der i § 30 følgende bestemmelse:

"Til midlertidigt at beklæde et Dommerembede, naar det på Grund af Embedsledighed eller en fast Dommers Forfald maatte være nødvendigt, meddeler Justitsministeren Beskikkelse.

I paatrængende Tilfælde, samt naar den faste Dommers Forfald skønnes at blive kortvarigt, kan Landsrettens Justitiarius bemyndige til midlertidigt at forestaa Dommerembedet ved en By- eller Herredsret. Herom skal Meddelelse straks ske til Justitsministeren, som træffer endelig Bestemmelse."

Af bemærkningerne til § 30 og § 31 om sættedommere fremgår bl.a., at reglerne navnlig adskiller sig fra de nugældende derved, at det Ikke længere skal være amtet, men derimod landsrettens justitiarius (præsident), der meddeler konstitution som underretsdommer samt beskikker sættedommere ved underretten i de tilfælde, hvor denne myndighed ikke forbeholdes Justitsministeriet.

Ved Landstingets betænkning af 23. marts 1908 over regeringens forslag til lov om rettens pleje skete følgende ændringer (fremhævet her):

"Midlertidig Beskikkelse til Højesteretsdommer kan ikke finde sted. Ved Embedsledighed skal fast Beskikkelse ske inden 6 Maaneders Forløb.

Til midlertidigt at beklæde **andre** Dommerembeder, naar det på Grund af Embedsledighed eller en fast Dommers Forfald maatte være nødvendigt, meddeler Justitsministeren Beskikkelse.

Udenfor Tilfælde af Sygdomsforfald kan Embede som Landsdommer, som Dommer i Byretten for København, som Formand eller Næstformand i Sø- og Handelsretten, eller som Underretsdommer udenfor København i de Tilfælde, **hvor denne i Medfør af § 22, 2det Stykke, ikke har administrative Forretninger, ikke holdes besat ved midlertidig Beskikkelse ud over et Aar."**

Stk. 2 blev herefter stk. 3. Det fremgår ikke, hvad der har motiveret det nye stk. 1 og ændringerne i stk. 2.

Ved landstingets betænkning af 29. maj 1914 over regeringens forslag til lov om rettens pleje m.v. indsattes som 2. pkt. i stk. 2:

"Enhver Dommer ved Underret skal være forpligtet til, naar det af fornævnte Grunde skønnes fornødent, at modtage Beskikkelse af Justitsministeriet til, foruden sit eget Embede, midlertidigt at beklæde et andet Underdommerembede"

Det fremgår af betænkningen, at tilføjelsen vil bidrage til, "at de nu så hyppige midlertidige beskikkelser af fuldmægtige som dommere i mange tilfælde kan undgås".

Med en enkelt ubetydelig ændring blev en bestemmelse indeholdende det oprindelige forslag suppleret med ændringerne fra 1908 og 1914 vedtaget som § 44, stk. 1 - 3, i retsplejeloven fra 1916.

Ved lov nr. 294 af 14. december 1927 om tilføjelse til retsplejeloven indføjedes sidst i § 44, stk. 2:

"Hvor den midlertidige Beskikkelse er foranlediget ved Dommerens Udførelse af andet offentligt Hverv, skal dog den nævnte Frist ved kongelig Resolution kunne forlænges for indtil et Aar ad Gangen paa Betingelse af, at ganske særlige Grunde taler derfor, at Samtykke gives af Præsidenten for vedkommende kollegiale Ret, eller for Retspræsidenters og Underdommeres vedkommende af Præsidenten for den nærmest overordnede Ret, og at en fast ansat Dommer midlertidig beskikkes i den paagældende Stilling. Midlertidig Beskikkelse ved kongelig Resolution kan i intet Tilfælde meddeles udover et samlet Tidsrum af 3 Aar."

Bemærkningerne til lovforslaget et sålydende:

"Bestemmelsen i Retsplejelovens § 44, 2det Stykke, sidste Punktum, hvorefter forskellige Dommerstillinger udenfor Tilfælde af Sygdomsforfald ikke kan holdes besat ved midlertidig Beskikkelse udover et Aar, fandtes ikke i de af Proceskommissionerne udarbejdede Udkast eller i det af Regeringen i Rigsdagssamlingen 1906-07 fremsatte Forslag til Lov om Rettens Pleje, men indsattes af Landstingets Udvalg angaaende Lovforslaget....

Der er formentlig ved Indsættelse af denne Bestemmelse i Retsplejeloven kun tænkt paa de almindelige Tilfælde af Ledighed i en Dommerstilling ved Indehaverens Død eller Forflyttelse, men ikke paa de Tilfælde, hvor den midlertidige Beskikkelse foranlediges ved Dommerens Udførelse af andet offentligt Hverv.

For at afbøde de Ulemper, som Retsplejeloven medfører i saa Henseende, og idet bemærkes,

at en tilsvarende Regel, hvorefter Konstitutionsperioden i en Dommerstilling ved Lov er indskrænket til et Aar, er ukendt i andre Landes Lovgivning, fremsættes nærværende forslag til Lov om Tilføjelse til Lov om Rettens Pleje."

Ved lov nr. 218 af 11. juni 1959 om ændringer i lov om rettens pleje udgik slutordene i § 44, stk. 3, 2. pkt., om indberetning til Justitsministeriet af de bemyndigelser, som landsretspræsidenterne meddeler: "som træffer endelig bestemmelse". Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at ændringen tilsigter en forenkling af arbejdsgangen i de tilfælde, hvor landsrettens præsident meddeler midlertidige bemyndigelser til at forestå et dommerembede ved en underret.

Bortset fra i denne sammenhæng uvæsentlige justeringer har § 44 siden været uændret.

I betænkning 773/1976 om retternes kompetence og arbejdsform i borgerlige sager fremkom Retsplejerådet med et forslag til ændring af § 44, stk. 3, om de forfaldskonstitutioner, som landsretspræsidenterne meddeler. Det fremgår side 48:

"Rådet mener dog allerede nu - i tråd med den almindelige tanke om i højere grad at gøre dommeren til embedets chef - at kunne stille det begrænsede, men dog arbejdsbesparende forslag, at reglerne i retsplejelovens § 44, stk. 3, ændres, således at fuldmægtige i tilfælde af dommerens forfald uden nogen formel konstitution kan holde retsmøder enkelte dage eller i en kortvarig periode beklæde embedet. Denne periode bør næppe overstige en uge. Samtidig foreslås pligten til indberetning af sådanne kortvarige funktioner indskrænket. En indberetning en gang hvert kvartal eller hvert halve år til landsretspræsidenten og justitsministeriet ville formentlig være fuldt tilstrækkelig til at muliggøre en kontrol med, at der ikke sker misbrug med den foreslåede adgang til, at fuldmægtigen i kortere perioder træder i dommerens sted. . . . ."

Forslaget er ikke blevet gennemført.

7.5.4. Udviklingen i omfanget af konstitutioner.

Gennem de ca. 75 år, der er gået siden retsplejelovens ikrafttræden - og navnlig siden midten af 1950'erne - har dommerfuldmægtigenes opgaver inden for fogedret, skifteret m.v.ændret sig fra at være overvejende administrative til overvejende at være af dømmende karakter. Der findes ikke statistisk materiale, der belyser denne udvikling.

Derimod findes der for de dele af byretternes virksomhed, som traditionelt har været henregnet til dommerens arbejdsområde - det egentlige retsarbejde med civile sager og straffesager - et talmateriale, der belyser, i hvilket omfang fuldmægtigene har deltaget i dette. Det fremgår således af uddannelsesbetænkningen fra 1987 side 26-28:

4.3. Konstitutioner.

Fuldmægtigenes frigørelse fra det mere rutineprægede og kontormæssige arbejde har derimod muliggjort og den stigende sagsmængde nødvendiggjort en øget anvendelse af faste konstitutioner til fuldmægtige til at udføre egentlige dommerforretninger.

Af bet. 1951 (s. 49 ff.) fremgår, at der i 1949 ved 34 embeder var meddelt fast konstitution til en eller flere dommerfuldmægtige til behandling af retssager, og at konstitutionen var kvalitativt begrænset til bestemte arter af sager.

Af retsplejerådets betænkning nr. 773 fra 1976 om retternes kompetence og arbejdsform i borgerlige sager fremgår, at i november 1975 havde ca. 80 fuldmægtige fast konstitution. Konstitutionerne var overvejende givet til behandling af politisager og faderskabssager.

Af en undersøgelse som dommerfuldmægtigforeningen foretog i maj måned 1981, og som er offentliggjort i Fuldmægtigen 1982 s. 23 ff fremgår det, at 112 fuldmægtige på daværende tidspunkt havde fast konstitution under en eller anden form.

Dommerfuldmægtigforeningen foretog i foråret 1984 en lignende undersøgelse, der viste, at mindst 131 fuldmægtige havde fast konstitution. Det skal bemærkes, at der i den forløbne periode fra 1975 kun har været en meget beskeden stigning i antallet af ansatte retsassessorer og fuldmægtige.

Antallet af faste konstitutioner er for tiden 189.

Undersøgelserne viser således en udvikling i retning af, at fuldmægtigene i stadig større omfang udfører egentlige dommerforretninger i henhold til faste konstitutioner.

En medvirkende årsag til den stærke stigning i antallet af faste konstitutioner har dog været, at der gennem de seneste år ved overvejelserne af, om konstitution bør gives, også er taget et vist hensyn til uddannelsesmæssige forhold."

De aktuelle tal om konstitutionernes omfang fremgår nedenfor i afsnit 7.7.2.3.

7.5.5. Debatten om konstitutioner.

De konstitutioner, som igennem årene især har givet anledning til debat, er konstitutionerne til gennem længere tid at beklæde en dommerstilling (bl.a. retsplejelovens § 44, stk. 2) og de "faste" sagskonstitutioner (retsplejelovens § 17 a, stk. 1, 2. pkt.).

I de første 100 år efter grundlovens givelse var det alene stillingskonstitutionerne, der tiltrak sig opmærksomhed, mens sagskonstitutionerae først har givet anledning til debat siden midten af 1950'erne. Tidspunktet for denne debat må formentlig ses i sammenhæng med udviklingen i konstitutionernes omfang, som det fremgår ovenfor af afsnit 7.5.4. Der har ikke været anledning til at drøfte dommerfuldmægtiges afhængighed af regeringsmagten frem til 1935, hvor fuldmægtigene var privatansatte af den stedlige dommer. Også de tidligere regler om, at fuldmægtigenes bemyndigelser til at behandle sager i byretterne var på "dommerens ansvar", har formentlig været medvirkende til, at spørgsmålet om fuldmægtigenes uafhængighed ikke har været genstand for generelle drøftelser tidligere. Der henvises til beskrivelsen ovenfor i afsnit 7.5.2.

7.5.5.1. Den politiske debat siden 1849-grundloven.

Poul Andersen har i Den Danske Rigsdag 1849-1949 i en fremstilling om Rigsdagen og domstolene særligt behandlet "Besættelse af dommerembeder ved konstitution". Det fremgår side 499 ff:

"I førstnævnte henseende skal først nævnes, at spørgsmålet om besættelse af dommerembeder ved konstitution mange gange har givet anledning til omtale på rigsdagen. Dette er ganske naturligt; thi den, der kun i kraft af en konstitution beklæder et dommerembede, kan jo fjernes fra embedet af regeringen og nyder altså ikke den uafhængighed af regeringen, som grundloven sikrer dommere gennem bestemmelsen om, at de kun kan afsættes ved dom.

Allerede under forhandlingerne om finansloven i foråret 1850 blev dette spørgsmål fremdraget. I anledning af et forslag om, at antallet af assessorer i landsover- samt hof- og stadsretten skulle forøges med 1 assessor, havde folketingets finansudvalg i sin betænkning andraget om, at den ny assessor "med hensyn til den forestående omordning af retsvæsenet" ikke blev endelig ansat, men kun konstitueret. Dette gav justitsministeren (Bardenfleth) anledning til en bemærkning om, at det "efter den stilling, hvori dommeren skulde stå efter grundlovens § 78", ikke syntes "ganske hensigtsmæssigt, at en dommer vedbliver at stå på et sådant standpunkt, at han hvert øjeblik kan afskediges, når det måtte findes for godt". Hertil sluttede sig Bregendahl og Mourier under fremhævelse af, at det drejede sig om en varig dommerstilling, og at den omordning af retsplejen, hvormed forslaget var begrundet, kunne lade vente længe på sig.

Under folketingets behandling i 1859-60 af forslaget til lov om lønninger for de under kongerigets ministerier hørende embeds- og bestillingsmænd med undtagelse af selve ministeriernes personale foreslog folketingsudvalget, at embeds- og bestillingsmænd skulle være forpligtet til ved konstitution at overtage et højere embede eller en højere bestilling; men her over for fremhævede L.C. Larsen at denne bestemmelse ikke kunne gælde for dommere, og dette blev udtrykkeligt fastslået ved et ændringsforslag til 3die behandling.

Uviljen mod, at dommerembeder besættes ved konstitution, kom også frem i anledning af, at der ifølge finanslovforslaget for 1862-63 skulle bevilges lønning til to konstituerede assessorer i den ovennævnte ret og en konstitueret assessor i landsoverretten i Viborg. Folketingsudvalgets flertal måtte i henhold til grundlovens § 78 "udtale sig imod, at dommerembeder besættes på denne måde, ikke som et aldeles midlertidigt hjælpemiddel under forbigående forhold, men som en i længere tid vedvarende forholdsregel, hvorved den selvstændighed og uafhængighed, som grundloven har villet sikre dommerne, væsentlig svækkes". Justitsministeren (Casse) havde over for Bille, der først fremkom med indvendingen, henvist til overretternes store arbejdsbyrde; men han erkendte, at fast ansættelse var bedst stemmende med grundlovens § 78.

Udvalgets standpunkt sejrede ved 2den behandling. Ved 3die behandling gik Tscherning imod udvalgsflertallet og mente, at domstolene altid gennem konstitution burde kunne prøve de ny dommere og ikke være henvist til at fradømme uegnede deres embede. Resultatet blev, at ved 3die behandling i folketinget forkastedes udvalgets ændringsforslag med hensyn til de to dommere i landsover- samt hof- og stadsretten. I landstinget blev resultatet, at regeringens forslag, også med hensyn til landsoverretten i Viborg, blev vedtaget, vistnok navnlig fordi man mente, at antallet af de faste dommerstillinger ikke burde ændres ved finanslov.

Under folketingets behandling 1901-02 af lovforslaget om domsmagtens ordning m.m. hævdede Krabbe, at forslaget tillagde justitsministeren for store beføjelser, bl.a. med hensyn til konstitutioner, og folketingsudvalget foreslog en bestemmelse, hvorefter en dommer ikke kan få nogen konstitueret til på sit ansvar at udføre dommerforretninger. Denne bestemmelse blev optaget i det lovforslag om domsmagtens ordning m.v., som i 1902-03 blev fremsat i folketinget, og folketingsudvalget udtalte sin tilfredshed hermed. Også under de senere forhandlinger om

retsplejeloven kom man ved flere lejligheder ind på konstitutionsspørgsmålet. Hovedregelen efter loven af 26. marts 1909 og de senere love blev, at midlertidig beskikkelse til højesteretsdommer ikke kan finde sted, og at andre dommerembeder, bortset fra sygdomsforfald, ikke kan holdes besat ved midlertidig beskikkelse udover et år.

En omfattende, stærkt politisk præget diskussion opstod i anledning af, at der i det forslag til lov om statens tjenestemænd, som blev fremsat i folketinget i 1926-27, fandtes en § 92, der i 2det stk. fastsatte, at hvis en tjenestemand udnævnes til minister, kan den af ham hidtil beklædte tjenestemandsstilling holdes besat ved konstitution, sålænge han er minister, for så vidt det ikke skønnes uforsvarligt af hensyn til tjenestens tarv. Denne bestemmelse gav anledning til et af Korsgaard, Axel Møller og H.F. Ulrichsen stillet ændringsforslag om, at det med hensyn til dommere skulle have sit forblivende ved bestemmelserne i retsplejeloven § 44, og dette ændringsforslag, som forslagsstillernes partifælle Holger Andersen tog afstand fra, vedtoges ved 2den behandling med 79 stemmer mod 65. Til støtte for ændringsforslaget anførte Axel Møller hensynet til dommernes uafhængighed af administrationen. "Enhver vil jo være klar over, at en konstitueret dommer ikke står i den uafhængige stilling over for administrationen som en fast ansat dommer, og at det derfor bliver des betænkeligere, jo længere en konstitution trækker ud". Pürschel mente, at "man skal være meget varsom med fra politikeres side i tider som disse at lovgive kasuistisk på områder, hvor det kan siges at være til fordel for politikerne selv". Herved sigtede han til, at bestemmelsen ville få betydning for justitsministeren (Rytter), der ved sin udnævnelse til minister var byretspræsident. Finansministeren (Neergaard) fremhævede, at det ville være uheldigt, om man fra de personers kreds, hvorfra en justitsministers post kan tænkes besat, udelukker dommerne, hvilket kan blive resultatet, hvis de må ofre deres embede for en kort ministertid. Kun højesteretsdommere burde måske undtages fra den foreslåede konstitutionsbestemmelse; denne undtagelse kunne begrundes med, at embedet som højesteretsdommer besættes efter prøve.

Spørgsmålet blev på ny taget op i 1927-28 i et forslag til lov om tilføjelse til lov om rettens pleje. Tilføjelsen, der skulle indsættes i § 44, gik ud på, at hvor den midlertidige beskikkelse er foranlediget ved dommerens udførelse af andet offentligt hverv, skal fristen for sådan beskikkelses varighed under visse nærmere betingelser kunne forlænges ved kgl. resolution for et år ad gangen, dog i intet tilfælde udover et samlet tidsrum af 3 år. Dette forslag vandt i folketingsudvalget tilslutning hos Venstre og konservative, medens socialdemokrater og radikale indstillede det til forkastelse. Sagen gav anledning til en omfattende diskussion; sluttelig vedtoges forslaget i folketinget med 78 stemmer mod 68 og i landstinget med 38 stemmer mod 21, jfr. lov af 14. december 1927."

I 1964 fremsatte partiet De Uafhængige forslag til folketingsbeslutning angående sikring af domstolenes uafhængighed m.v. Efter forslaget skulle Folketinget nedsætte en kommission bl.a. med den opgave at udarbejde udkast til lovregler, der til opfyldelse af grundlovens bestemmelser om domstolenes uafhængighed sikrer, at forvaltningens beføjelser med hensyn til udvælgelse, forfremmelse og forflyttelse af dem, der skal udøve dommergerning, begrænses mest muligt. Kommissionen skulle således ikke blot beskæftige sig med dommere, men også med dommerfuldmægtiges faste konstitutioner. Under forhandlingen om forslaget udtalte justitsministeren (K. Axel Nielsen) bl.a.:

"Efter forslaget skal de nye regler, som kommissionen skal udarbejde, omfatte dem, der skal udøve dommergerning. Jeg forstår på det ærede medlems fremsættelsestale, at man har valgt dette udtryk med henblik på spørgsmålet om fast konstitution af dommerfuldmægtige. Det har ved en række af de større dommerembeder været nødvendigt at aflaste dommeren ved at overlade behandlingen af visse sager til fuldmægtige. Det drejer sig navnlig om faderskabssager, politisager og sager om frakendelse af ret til at føre motorkøretøj. Der er kun i ganske få tilfælde givet fast konstitution til at udføre samtlige dommerforretninger. Problemerne rækker

imidlertid videre end til en dommerfuldmægtig med fast konstitution. Efter retsplejeloven kan dommerfuldmægtige bl.a. udføre foged- og skifteforretninger, uden at der skal foreligge nogen konstitution, nemlig i det omfang det af dommeren overdrages dem at udføre disse forretninger. Også her er der tale om udøvelse af dommergerning. Fuldmægtigenes virksomhed på disse områder adskiller sig ikke i princippet fra domstolenes virksomhed i øvrigt. Det er rigtigt, at dommerfuldmægtigene ikke er sikret samme personlige uafhængighed som dommere. Også her er det imidlertid således, at det kun er ud fra principielle synspunkter, at der er et problem. Jeg har aldrig hørt eksempler på, at dommerfuldmægtige har ladet sig lede af usaglige hensyn for at tækkes den siddende regering. Skulle der endelig opstå tilfælde, hvor der er mulighed for konflikt, tror jeg, problemet i praksis løses ved, at dommeren selv tager sagen. Man må huske, at det er dommeren, der fordeler sagerne og har ansvaret for deres fordeling.

For mig at se er spørgsmålet, om vi skal bibeholde den nuværende ordning eller gå over til en ordning, hvorefter kun faste dommere udfører dommerforretninger, herunder også foged- og skiftesager. Det ville vel ikke være umuligt at gennemføre en sådan reform, selv om det ville rejse en lang række praktiske vanskeligheder. Det ville blive nødvendigt at foretage en så betydelig forøgelse af antallet af dommere, at hele domstolsordningen måtte ændres. Endvidere ville man gå glip af den nuværende ordnings store uddannelsesmæssige betydning og ikke mindst den øgede mulighed for at bedømme, om en fuldmægtig egner sig til dommergerning, som de faste konstitutioner giver.

For fuldstændighedens skyld må det også nævnes, at den fornødne udvidelse af antallet af dommere ville medføre betydelige udgiftsstigninger. ..."

Det udvalg, som nedsattes, nåede ikke til ende med sit arbejde, men afgav en beretning, hvoraf fremgår, at udvalget fandt det ønskeligt at have bedre tid til at gennemgå det tilvejebragte materiale, hvorfor forslagets behandling blev udsat. Beslutningsforslaget blev imidlertid ikke genfremsat.

7.5.5.2. Debatten om retskredsændringerne fra midten af 1950'erne til 1972.

Skiftende regeringer har siden 1950'erne været opmærksomme på omfanget af de faste konstitutioner til dommerfuldmægtige. Siden midten af 1950'erne og frem til 1972 er der således blevet gennemført flere ændringer af byretsstrukturen, herunder en almindelig retskredsrevision i 1956 og en retskredsreform i 1972 bl.a. begrundet i omfanget af de faste konstitutioner til dommerfuldmægtige.

De afgørende principper for retskredsændringerne stammer fra betænkning vedrørende dommeres uddannelse fra 1951. På daværende tidspunkt var der ved 34 embeder meddelt faste konstitutioner (se ovenfor i afsnit 7.5.4.), og udvalget anså "det for ubetænkeligt og hensigtsmæssigt at meddele fast konstitution i noget større omfang end hidtil til fuldmægtige", der havde gennemgået en foreslået landsretsuddannelse (side 52). Dette forslag blev dog ikke gennemført på daværende tidspunkt. I et afsnit om oprettelse og nedlæggelse af dommerembeder (side 66 - 68) udtaler udvalget:

"Selvom en almindelig undersøgelse af mulighederne for og ønskeligheden af omlægning af retskredse og andre ændringer i dommerembedernes antal og struktur ligger udenfor udvalgets

opgaver, har man fundet det naturligt i tilknytning til de fremkomne oplysninger om fuldmægtigarbejdets omfang ved de forskellige embeder at fremsætte nogle almindelige og konkrete bemærkninger om disse spørgsmål.

Det bør efter udvalgets skøn i sådanne tilfælde, hvor domsarbejdet udkræver 2 mands (dommerens og førstefuldmægtigens) fulde eller væsentlige arbejdskraft, optages til undersøgelse, om ikke embedet bør deles enten territorialt eller i et civil- og et kriminaldommerembede. Dels synes ordningen med enedommere at forudsætte, at dommeren selv er i stand til at udføre alle eller dog den væsentligste del af dommerforretningerne ved embedet, dels synes det ubilligt, at førstefuldmægtigen til stadighed skal udføre en dommers arbejde uden at indtage den dertil svarende grundlovsmæssige stilling og oppebære den dertil svarende løn.

Udvalget vil således foreslå følgende almindelige retningslinjer lagt til grund for fremtidige ændringer i retskredsenes inddeling og organisation:

a) Ingen retskreds bør være under 15 000 indbyggere; bestående mindre embeder søges om muligt enten nedlagt eller udvidet.
b) Normalt bør en retskreds være på mindst 25 000 indbyggere.
c) For retskredse over 50 000 indbyggere med enedommere optages spørgsmålet om territorial deling eller oprettelse af flere dommerstillinger."

Første ændring af retskredsstrukturen herefter skete ved lov nr. 206 af 11. juni 1954. Af den skriftlige fremsættelse af lovforslaget (Folketingets forhandlinger 1953-54, sp. 3084-3085), der alene vedrørte nogle få dommerembeder, fremgår bl..a.:

"Baggrunden for forslaget er den omstændighed, at justitsministeriet i tidens løb, og navnlig i de senere år, har måttet imødekomme anmodninger fra dommerne i de største underretskredse om, at der meddeles dommerfuldmægtige bemyndigelse til at behandle en del af retssagerne i de pågældende retskredse, fordi dommerne ikke har kunnet overkomme selv at behandle alle retssager. Dette skyldes den betydelige stigning i antallet af såvel civile som kriminelle retssager ved underretterne, der har været en følge dels af befolkningstilvæksten siden retsplejelovens gennemførelse i 1919, dels af de stedfundne udvidelser af underretsdommernes arbejdsområder, blandt andet ved forhøjelse af værdigrænserne for underretssager og ved afskaffelsen af forligskommissionerne.

Selvom de pågældende dommerfuldmægtige på udmærket måde har varetaget arbejdet med behandlingen af de dem betroede retssager, finder justitsministeriet afgørende betænkeligheder forbundet med den ovennævnte ordning, hvorefter en betydelig del af det egentlige dommerarbejde, behandlingen af retssager, i de største retskredse til stadighed må udføres af dommerfuldmægtige, der ikke nyder den uafhængighed, som grundloven sikrer dommerne.

Justitsministeriet har derfor påbegyndt en gennemgang af landets retskredse med henblik på at kunne stille forslag om en deling af de større retskredse i de mest påtrængende tilfælde eller om ansættelse af flere dommere i retskredse, hvor en territorial deling ikke er mulig, og man har samtidig opmærksomheden henvendt på muligheden af at opnå besparelser og en mere hensigtsmæssig inddeling af landets retskredse ved nedlæggelse og sammenlægning af mindre retskredse, hvor geografiske hensyn ikke er til hinder herfor."

Af bemærkningerne til lovforslaget (tillæg A, sp. 1967) fremgår bl.a.:

"Denne udvikling har medført, at det i adskillige retskredse ikke er muligt for dommeren at overkomme arbejdet med de egentlige retssager, og det har ved mere end en trediedel af landets underretsdommerembeder været nødvendigt at aflaste dommerne ved at meddele en eller i nogle tilfælde flere dommerfuldmægtige stående bemyndigelse til at beklæde retten.

Imidlertid kan en sådan ordning kun forsvares som en midlertidig hjælpeforanstaltning, og ministeriet må nære alvorlige betænkeligheder ved fortsat i så vid udstrækning at meddele dommerfuldmægtige bemyndigelse til at beklæde dommersædet."

I folketingsåret 1954-55 fremsattes lovforslag om en almindelig retskredsrevision. Af bemærkningerne (tillæg A, sp. 776-777) fremgår bl.a.:

"Retsplejeloven forudsatte, at alle egentlige retssager efter den foretagne inddeling i retskredse normalt kunne behandles og pådømmes af de faste dommere, medens det efter bemyndigelse fra vedkommende landsrets formand kunne overlades fuldmægtige at udføre foged- og notarialforretninger og at beklæde skifteretten m.v."

Reformforslaget blev ikke færdigbehandlet i folketingsåret 1954-55, men blev genfremsat i det følgende folketingsår. Forslaget var for så vidt angår retskredsinddelingen uændret. Retskredsrevisionen blev vedtaget ved lov nr. 56 af 21. marts 1956.

Af den skriftlige fremsættelse af lovforslaget til retskredsreformen i 1972 (Folketingstidende 1971-72, forhandlingerne sp. 2890-2891) - lov nr. 225 af 7. juni 1972 - fremgår bl.a.:

"I forbindelse med revisionen af retskredsinddelingen forøges antallet af dommere ved underretterne fra 159 til 171. Baggrunden herfor er den betydelige stigning i antallet af retssager, der har fundet sted i de senere år. Uanset denne betydelige stigning i sagsmængden har antallet af jurister, der har været beskæftiget ved domstolene i samme periode, på det nærmeste været konstant. Det har i de senere år været nødvendigt i stigende omfang af lade retsassessorer og dommerfuldmægtige beklæde retten i henhold til faste konstitutioner. Denne udvikling må - på baggrund af grundlovens og retsplejelovens forudsætning om, at dommerne selv behandler og pådømmer den væsentligste del af de egentlige retssager - anses for betænkelig. Ved forslagets udarbejdelse er det derfor tilstræbt, at de enkelte dommerembeder får en sådan størrelse, at arbejdsgangen kan tilrettelægges på økonomisk forsvarlig måde, uden at det enkelte embede dog bliver større, end at dommeren personligt kan udføre den væsentligste del af det egentlige retsarbejde..."

Under 1.behandlingen udtalte Justitsministeren (K. Axel Nielsen) bl.a. (forhandlingerne sp. 3392-3393):

"Jeg kan erklære mig enig med hr. Thestrup i, at uafhængige dommere er en væsentlig ting, og at det er væsentligt at slå fast, at det må være målet, at det er en dommer, der varetager de egentlige judicielle forretninger, der er knyttet til et dommerembede. Hermed er vi i overensstemmelse med grundloven, og jeg kan svare hr. Gudme, at dette er baggrunden for, at den opfattelse råder i justitsministeriet, at vi i så vid udstrækning som muligt vil undgå faste konstitutioner. Grundloven fastslår, at dommere skal være uafhængige, men vi gør naturligvis, som nødvendigt er, den undtagelse, at vi tillader konstitution i det omfang, det er nødvendigt for at retsassessorer og dommerfuldmægtige kan få den fornødne øvelse i at beklæde retten.

7.5.5.3. Den juridiske debat.

Debatten har i høj grad været præget af indlæg fra domstolene. Dommer Niels Harbou har således i en artikel i Juristen 1954, side 103 - 120 kommenteret den udstrakte brug af faste konstitutioner under overskriften: "Omlægning af dommerembederne eller fortsat dommere til nedsat pris" og dommerfuldmægtig Olaf Sinding Kjær har behandlet problemet udførligt i en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen 1962 B, side 117 - 124 - "Vore grundlovsstridige dommere".

Statsretseksperterne har også i deres fremstillinger om grundloven ytret sig om den gældende ordning. Poul Andersen skriver i Dansk Statsforfatningsret (1954) side 578 f.:

"Grundloven antages ikke at være til Hinder for, at Dommerembeder i en vis Udstrækning holdes besat ved Konstitution, jf. Rpl. §§ 44, 51 og 1043. Da Konstitution af en Dommer sker for en begrænset Tid, og den konstituerede til enhver Tid kan fjernes fra Embedet, udøves Dommergerningen her af Dommere, som ikke har den grundlovmæssige personlige Uafhængighed. "

Max Sørensen anfører i Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973) side 159:

"...Som en refleksvirkning af uafsættelighedsreglen må det derfor antages, at dommerembeder som almindelig regel skal besættes uden anden tidsbegrænsning end den der følger af den generelle aldersgrænse. Derfor er det principielt ikke uden betænkeligheder, at dommerembeder i landsretterne og Københavns Byret i et vist omfang besættes midlertidigt ved konstitution, ..., og at dommerfuldmægtige ved underretterne i vidt omfang bemyndiges af justitsministeren til at udføre dommerforretninger, ...

I Dansk Statsforfatningsret af Alf Ross, 3. udgave ved Ole Espersen (1980) anføres side 549, at det harmonerer

"dårligt med grundlovens forudsætninger, at man i vidt omfang ... "midlertidigt", men langvarigt beskikker dommerfuldmægtige til at beklæde embede som dommer - de såkaldt **faste konstitutioner.** Sådanne konstituerede dommere nyder ikke den uafhængighed grundloven forudsætter for dommerhvervet. Ikke blot kan konstitutionen tilbagekaldes, men da disse personer er naturlige ansøgere til ledigblivende dommerembeder vil de kunne føle sig under et pres af frygt for at gøre sig ufordelagtigt bemærket hos justitsministeren. At denne ordning er praktisk uundgåelig sålænge folketinget ikke vil normere det fornødne antal dommerembeder kan naturligvis ikke retfærdiggøre den. Det beskæmmende akcentueres derved at det er en betydelig del af samtlige dommerforretninger der udføres af personer af denne kategori."

I 1986 anfører Ole Espersen i Elementær Statsforfatningsret side 71 f.:

"En tilsyneladende klar modstrid mellem grundlovens forudsætninger om uafhængighed og praksis foreligger derved, at man undertiden ser dommerfuldmægtige eller andre jurister konstitueret i længere tid som dommere eller i stillinger som fuldmægtig hos en dommer, men således at den pågældende kan træffe afgørelser på egen hånd. Når sådanne konstitutioner varer i længere tid og især under hensyn til, at de ofte går forud for den pågældende konstituerede dommers ansøgning om en dommerstilling, vil man naturligvis kunne forestille sig, at vedkommende i konstitutionsperioden er tilbøjelig til at træffe afgørelser, der ikke strider mod den

udnævnende myndigheds interesser. Heroverfor står, at uddannelseshensyn taler for, at dommere, hvis udnævnelse ... er livsvarig, først prøves i en praktisk sagsbehandling, før udnævnelsen foretages. Hertil kommer, at en lang række af de sager, hvortil ikke-udnævnte dommere har konstitution til at træffe afgørelser, er af en så relativt underordnet betydning (spiritussager, mindre straffesager, faderskabssager og lign.), at man kun vanskeligt vil kunne forestille sig større politisk interesse hos den udnævnende myndighed for sagernes afgørelse. De tilfælde, hvor en ikke-udnævnt dommer har fuld konstitution til afgørelse af enhver sag inden for den pågældende instans' område, er relativt fåtallige, og der vil i de relevante tilfælde praktisk taget altid være appelmulighed."

Henrik Zahle behandler også problemet i Dansk Forfatningsret bind 2 (1989) side 82 og 83:

"...Derimod er det principielt betænkeligt, at der i praksis i høj grad ved konstitutioner og bemyndigelser inddrages et juridisk personale til udførelse af dommerforretninger. Dette er ofte påpeget, ... , men uden at sætte sig det mindste spor i de aktuelle drøftelser om dommerfuldmægtiges forhold, se f.eks. bet 1115/1987, hvor behovet for at sikre de yngre domstolsjurister sikker ansættelse ikke inddrages. Indtil videre må man forlade sig på, at fuldmægtige og konstituerede ikke sættes til at dømme i sager, hvor uafhængigheden har særlig betydning, f.eks. særlig politisk interesse, ..., sml dog UfR 1976 836 H ["Christianiasagen"].

Grl § 64 gælder ikke for midlertidigt beskikkede, dvs. **konstituerede dommere,** om hvem der ifølge rpl § 51 gælder, at beslutning om ophør af beskikkelsen træffes af den myndighed, der har meddelt den, altså i almindelighed Justitsministeriet. Tilsvarende gælder med hensyn til **dommerfuldmægtige,** der er ansat i henhold til overenskomst. Da disse ansættelsesformer spiller en stor praktisk rolle, er der, som nævnt, tale om et alvorligt brud på princippet om domstolenes uafhængighed."

Bernhard Gomard bemærker i Civilprocessen, 4. udgave (1994) side 115, at den beskyttelse, som grundloven giver dommerne mod afsættelse, ikke omfatter midlertidigt beskikkede dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige. I tilknytning hertil bemærker han, at Grundloven må antages at indeholde et krav om, at grundstammen i den persongruppe, der dømmer, skal udgøres af faste dommere.

Peter Germer skriver i Statsforfatningsret 2.udgave (1995) side 165-166:

"Spørgsmålet om konstitution af dommere har længe været genstand for diskussion i den forfatningsretlige teori. Max Sørensen bemærker forsigtigt, at det principielt ikke er uden betænkeligheder, at dommerembeder besættes midlertidigt ved konstitution. Andre forfattere har i stærkere vendinger kritiseret den udstrakte anvendelse af konstituerede dommere. Under Christiania-sagens behandling ved Østre Landsret blev der på baggrund af sagens ekstraordinære karakter fremsat inhabilitetsindsigelse i henhold til retsplejelovens § 62 mod en konstitueret landsdommer. Østre Landsret afsagde kendelse om, at den konstituerede landsdommer ikke skulle vige sit sæde, og Højesteret stadfæstede landsrettens kendelse med den begrundelse, at der ikke sås at være oplyst omstændigheder, som kunne vække berettiget tvivl om den konstituerede landsdommers fuldstændige upartiskhed under sagen. Denne begrundelse rammer ikke det væsentlige. Det er under alle omstændigheder betænkeligt, at konstituerede dommere deltager i pådømmelsen af sager mod staten, og de principielle betænkeligheder gør sig i særlig grad gældende i sager med politiske overtoner.

I U 1994. 536 fastslog Højesteret, at det ikke var foreneligt med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, at den foreliggende straffesag blev behandlet under

medvirken af en konstitueret dommer, der samtidig var tjenstgørende i Justitsministeriets 3. kontor, som bl.a. behandlede sager om politi, anklagemyndighed og procesbevillinger inden for strafferetsplejen. I relation til de forfatningsretlige uafhængighedsgarantier indtog de grundlovssky højesteretsdommere en anden holdning. Højesteret bemærkede, at beskyttelsen i grundlovens § 64, 1. pkt., måtte antages at tilkomme enhver, der virkede som dommer, herunder også konstituerede dommere, men det var fast antaget, at den særlige beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse efter grundlovens § 64, 2. pkt., alene gjaldt for udnævnte dommere. Højesteret fandt imidlertid, at bestemmelserne i grundlovens § 3 og § 64 på baggrund af den lovhjemlede, mangeårige praksis for anvendelse af konstituerede dommere måtte fortolkes således, at de ikke udelukkede, at dømmende funktioner i et vist omfang kunne udøves af dommere, der ikke nød en grundlovssikret beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse. Anvendelsen af konstituerede dommere var gennem årene forøget betydeligt, men Højesteret fandt dog "ikke tilstrækkeligt grundlag for at anse den bestående konstitutionspraksis for grundlovsstridig". Mere ønskede højesteretsdommerne ikke at sige om den ting.

Det har fra flere sider været kritiseret, at Højesteret udelukkende støttede sit resultat på Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 og lod hånt om uafhængighedsgarantierne i grundlovens § 3 og § 64. Heroverfor er det blevet anført, at man måtte tage hensyn til, hvilke praktiske, vidtrækkende konsekvenser det ville have at sige, at det ikke var foreneligt med grundloven, at konstituerede dommere beklædte retten. Denne betragtning er ikke overbevisende. Det var ikke et spørgsmål om alt eller intet. Højesteret kunne have nøjedes med at sige, at det ikke var foreneligt med grundloven, at den foreliggende straffesag blev behandlet under medvirken af en konstitueret dommer, der samtidig var tjenstgørende i Justitsministeriets 3. kontor, som bl.a. behandlede sager om politi, anklagemyndighed og procesbevillinger inden for strafferetsplejen.

Hvis man accepterer, at grundlovsbeskyttelsen gradvis udhules, ender det med, at uafhængighedsgarantierne ikke er noget værd den dag, hvor der for alvor er brug for dem. Grundlovens § 3 og § 64 er principbestemmelser, hvis anvendelse ikke bør afhænge af, om der kan påvises konkrete uregelmæssigheder. Hvis man var overbevist om, at alting altid ville gå fornuftigt til, behøvede man ikke grundlovens uafhængighedsgarantier. Det er kortsynet at forskyde retsbeskyttelsen fra grundloven til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Grundloven består, men man har ingen garanti for, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i al fremtid vil yde beskyttelse mod magtbegærlige flertalsregeringer. Loven om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har ikke grundlovsrang, og den kan derfor ophæves eller ændres efter lovgivningsmagtens forgodtbefindende, således at menneskerettighedsbeskyttelsen indskrænkes."

7.6. Den gældende ordning med hensyn til afskedigelse og fastsættelse af ændret tjenestested for retsassessorer og dommerfuldmægtige.

I det følgende beskrives de gældende regler om uansøgt afskedigelse og uansøgt ændring af tjenestested for de jurister ved domstolene, som ikke er udnævnte dommere.

I Danmark er der 125 retsassessorstillinger, 5 justitssekretærstillinger og 171 dommerfuldmægtigstillinger. Retsassessorerne og justitssekretærerne er tjenestemænd, mens dommerfuldmægtigene som altovervejende hovedregel er overenskomstansatte.

Begge grupper anses som funktionelt uafhængige efter grundlovens § 64, 1. pkt. (se om dette begreb ovenfor i afsnit 7.2.), men det antages fast, at de ikke beskyttes af bestemmelsens 2. pkt. om afskedigelse og forflyttelse af dommere, idet de i disse relationer er stillet som alle an-

dre statsansatte embedsmænd, herunder f.eks. jurister i Justitsministeriets departement og anklagere ved politiet.

De kan således afskediges diskretionært, ligesom de er forpligtede til at tåle uansøgte ændringer af tjenestested, jf. nedenfor.

Om muligheden for at afskedige andre jurister, der midlertidigt er beskikket i en dommerstilling, ved at tilbagekalde konstitutionen, henvises til afsnittene 7.6.5. nedenfor.

7.6.1. Generelt om uansøgt afskedigelse af retsassessorer og dommerfuldmægtige.

Justitsministeriet kan principielt afskedige retsassessorer og dommerfuldmægtige efter et frit skøn. Afgørelse om afskedigelse forudsætter dog, at der foreligger et sagligt grundlag for afskedigelsesbeslutningen, det vil sige afskedigelsen skal være rimeligt begrundet i den ansattes eller styrelsens forhold, f.eks. at vedkommende ikke er i stand til at udføre sit arbejde på forsvarlig måde. Herudover gælder de sædvanlige retlige grænser for de hensyn eller kriterier, der inddrages i denne skønsmæssige afvejning. Eksempelvis kan nævnes lighedsgrundsætninger, proportionalitetsprincippet og de grænser, som magtfordrejningslæren sætter.

Justitsministeriet har oplyst, at der praktisk talt aldrig sker uansøgt afskedigelse af retsassessorer og dommerfuldmægtige. Ministeriet har i de senere år kun behandlet enkelte sager, hvor spørgsmålet om afskedigelse har været overvejet som følge af alkoholproblemer m.v. og manglende kvalifikationer. I en enkelt sag er der sket afskedigelse.

Afskedigelse kan også ske ved dom afsagt af Den Særlige Klageret, som er kompetent i sager, hvor en privat anser sig krænket ved utilbørligt eller usømmeligt forhold fra retsassessorers og dommerfuldmægtiges side under deres embedsudøvelse, jf. retsplejelovens § 55, jf. § 49, stk. 1. Selv om § 55 kun omtaler tjenestemænd, behandler Klageretten i praksis også klager over overenskomstansatte fuldmægtige.

Om afskedigelse efter ansøgning kan henvises til kapitel 5.4.6.

7.6.2. Generelt om uansøgte ændringer af tjenestested for retsassessorer og dommerfuldmægtige.

Retsassessorer og dommerfuldmægtige er ikke som dommerne ansat ved et bestemt embede, men ansættes/udnævnes i "Justitsministeriet med tilhørende institutioner". Deres tjeneste fastsættes indtil videre ved et nærmere angivet embede og i øvrigt med hele landet som ansættel-

sesområde.

Det vide ansættelsesområde indebærer, at retsassessorer og dommerfuldmægtige er forpligtede til at underkaste sig ændringer med hensyn til det sted i landet, hvor arbejdet skal udføres, ligesom de er forpligtede til at gøre tjeneste ved f.eks. anklagemyndigheden eller administrationen, uden at der foreligger "forflyttelse"(*), jf. for retsassessorernes vedkommende tjenestemandslovens § 12, stk. 1, hvoraf fremgår, at en tjenestemand inden for sit ansættelsesområde har pligt til at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, der ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører, at stillingen ikke længere kan anses for passende for ham. I samme omfang kan det pålægges ham at overtage en anden stilling.

7.6.3. Særligt om uansøgt afskedigelse og ændring af tjenestested for retsassessorer.

7.6.3.1. Afskedigelse.

Retsassessorer er som anført tjenestemænd og kan afskediges efter reglerne i tjenestemandslovens kapitel 5. De af kongen udnævnte tjenestemænd afskediges af kongen, jf. tjenestemandslovens § 26, stk. 1. Andre tjenestemænd afskediges af den minister, under hvem de hører, eller af den, som ministeren bemyndiger dertil; dog kan uansøgt afsked kun foretages af ministeren, § 26, stk. 2.

Efter tjenestemandslovens § 28, 1. pkt., kan tjenestemænd afskediges uden ansøgning med 3 måneders varsel til udgangen af en måned. En tjenestemand kan afskediges efter denne bestemmelse, bl.a. hvis han findes uegnet til at bestride sin stilling, eller hvis der består samarbejdsvanskeligheder. Sådanne afskedigelser af tjenestemænd i staten forekommer forholdsvis sjældent.

Tjenestemandens beskyttelse imod den frie afskedigelsesret anses traditionelt navnlig at bygge på den lovbestemte adgang til pension ved afsked af en tjenestemanden utilregnelig årsag, jf. tjenestemandspensionslovens § 2.

Inden afskedigelse skal der gives såvel vedkommende centralorganisation som tjenestemanden adgang til at udtale sig, medmindre der har været afholdt tjenstligt forhør, jf. tjenestemandslovens § 31, stk. 1.

*: I teorien og retspraksis bruges betegnelsen "forflyttelse" i almindelighed om stillingsændringer, som en tjenestemand ikke skal finde sig i.

Afsked kan efter § 28, 2. pkt., ske med kortere varsel end de normale 3 måneder, såfremt den er begrundet i, at tjenestemanden som følge af strafbart forhold, tjenesteforseelse, eller mislighed er uskikket til at forblive i stillingen.

7.6.3.2. Ændring af tjenestested.

Retsassessorers uansøgte stillingsskift inden for ansættelsesområdet "Justitsministeriet med tilhørende institutioner" kan som anført ovenfor i afsnit 7.6.2. ikke anses som forflyttelser.

Retsassessorer flytter i praksis kun til andet embede efter ansøgning.

7.6.4. Særligt om uansøgt afskedigelse og ændringer af tjenestested for dommerfuldmægtige.

7.6.4.1. Afskedigelse.

Dommerfuldmægtige omfattes ikke direkte af funktionærlovens anvendelsesområde, men ansættes på grundlag af en kollektiv overenskomst indgået mellem Finansministeriet og en række organisationer under Akademikernes Centralorganisation, herunder Danmarks Jurist- og Økonomforbund. Den gældende overenskomst er af 20. juni 1995.

Overenskomsten henviser imidlertid i § 20 vedrørende opsigelse til funktionærlovens regler om varsling og fratrædelsesgodtgørelse. Om afskedigelsesproceduren er der fastsat detaljerede regler i overenskomstens §21. Det fremgår, at ansatte efter overenskomsten er omfattet af en aftale mellem Finansministeriet og centralorganisationerne. Efter aftalen må vilkårlighed ikke finde sted ved afskedigelse. Afskedigelse skal ske skriftligt, og såfremt ansættelsesforholdet har varet mere end 9 måneder, skal den pågældendes organisation underrettes. Hvis organisationen ikke finder afskedigelsen rimeligt begrundet, kan opsigelsen kræves forhandlet med den lokale ansættelsesmyndighed. Opnås der ikke enighed, kan organisationen begære sagen forhandlet mellem overenskomstens parter. Fører heller ikke dette til enighed, kan sagen kræves behandlet af en til lejligheden nedsat voldgift. Findes afskedigelsen urimelig og ikke begrundet i arbejdstagerens eller ansættelsesmyndighedens forhold, kan det pålægges ansættelsesmyndigheden at afbøde virkningerne af opsigelsen. Det kan herved pålægges ansættelsesmyndigheden at betale godtgørelse, hvis ikke begge parter ønsker ansættelsesforholdet opretholdt. Overenskomstens § 21 indeholder lignende regler om bortvisning.

7.6.4.2. Ændring af tjenestested.

Dommerfuldmægtiges uansøgte stillingsskift inden for ansættelsesområdet "Justitsministeriet med tilhørende institutioner" kan som anført ovenfor i afsnit 7.6.2. ikke anses som forflyttelser.

Som det også fremgår ovenfor, er det forudsat, at dommerfuldmægtige skal gøre tjeneste ved flere embeder. De fleste stillingsskift sker efter ansøgning, men for at opfylde det samlede uddannelsesbehov og for at besætte stillinger i visse dele af landet er det undertiden nødvendigt at opfordre fuldmægtige til at søge anden stilling.

7.6.5. Konstituerede dommere.

Alle, der ansættes som byrets- eller landsdommer, har været konstitueret som dommer. Det gælder også dommere, der er rekrutteret fra Justitsministeriet, anklagemyndigheden, universiteterne eller fra advokatverdenen.

Konstitutionerne kan som tidligere anført tilbagekaldes af den myndighed, der har meddelt konstitutionen, det vil sige Justitsministeriet.

For offentligt ansatte gælder, at de i konstitutionsperioden kan afskediges efter de regler, der iøvrigt gælder for deres ansættelse, det vil sige, at de som udgangspunkt kan afskediges diskretionært.

7.7. Gældende konstitutionspraksis.

7.7.1. Bemyndigelser til dommerfuldmægtige og retsassessorer til behandling af foged-, skifte- og notarialforretninger.

Efter retsplejelovens § 17 a, stk. 1,1. pkt., er fuldmægtige ved byretterne og ved Sø- og Handelsretten i København bemyndiget til at udføre foged-, skifte-(*) og notarialforretninger, de i § 1018, stk. 1, nævnte forhør, søforklaringer og tinglysningsforretninger i det omfang, hvori det af dommeren eller rettens præsident overdrages dem at udføre disse forretninger.

I praksis overdrages alle dommerfuldmægtige ved deres ansættelse eller kort derefter at udføre sådanne sager, jf. ovenfor i kapitel 5.4.2. om indholdet af grunduddannelsen.

*: Af retsplejelovens § 14, stk. 1, fremgår, at skifteforvaltning og foged- og auktionsforretninger regnes til den egentlige retspleje, cfr. bl.a. tinglysningsvæsenet og notarialforretninger.

Beslutning om, at en fuldmægtig skal ophøre med at udføre foged-, skifte- og notarialforretninger, træffes af embedets chef.

7.7.2. Faste konstitutioner(*) til dommerfuldmægtige og retsassessorer til at behandle civile retssager og straffesager.

7.7.2.1. Retningslinier.

Efter retsplejelovens § 17 a, stk. 1,2. pkt., kan justitsministeren meddele bemyndigelse til at udføre andre dele af de egentlige dommerforretninger end de i 1. pkt. nævnte, dvs. civile retssager og straffesager.

Sådanne konstitutioner meddeles som udgangspunkt til et vist antal retsdage og ikke (som indtil 1989) til nærmere angivne sagstyper, sager op til en nærmere angiven værdi eller lignende.

Konstitutionerne til **dommerfuldmægtigene** meddeles efter følgende retningslinier:

a. Efter ca. 6-12 måneders ansættelse og indtil ca. 2 års ansættelse meddeles konstitution til ca. 12 retsdage om året efter dommerens nærmere bestemmelse. Konstitutionen meddeles i vedkommende fuldmægtigs ansættelsesbrev.

b. For så vidt angår resten af uddannelsesperioden (ca. 2-3 år) meddeles konstitution til ca. 25 retsdage om året efter dommerens nærmere bestemmelse. Såfremt embedets behov nødvendiggør det, kan der meddeles konstitution til et yderligere antal retsdage.

c. I perioden efter at den pågældende fuldmægtig har forladt uddannelsesembedet, og indtil landsretsuddannelsen påbegyndes, meddeles konstitution efter ansøgning fra embedet. I denne periode vil konstitutionen normalt være af en størrelse på omkring 50 retsdage. Såfremt embedets behov nødvendiggør det, kan der dog meddeles konstitution til et noget større antal retsdage.

d. Når dommerfuldmægtigen har afsluttet sin landsretsuddannelse, meddeles konstitution til et antal retsdage om året fastsat ud fra en konkret vurdering af det pågældende embedes behov. Konstitutionen vil i denne periode typisk have en størrelse af mellem 50-100 retsdage.

*: I praksis benyttes terminologien "fast konstitution". Udtrykket kan give anledning til misforståelse, idet der ikke er tale om en midlertidig beskikkelse til at beklæde et dommerstilling med dommertitel og dommerløn, men alene en sagskonstitution til behandling af retssager et vist antal retsdage. Se ovenfor i afsnit 7.5.1.

Retsassessorer meddeles konstitution til et antal retsdage om året ud fra en konkret vurdering af det pågældende embedes behov. Der vil normalt være tale om konstitution til mellem 50 og 100 retsdage.

Konstitutionen meddeles/(afslås) af Justitsministeriet. Alle ansøgninger fra embederne om meddelelse af konstitutioner til retsdage til dommerfuldmægtige og retsassessorer forelægges imidlertid vedkommende landsretspræsident til udtalelse. Landsretspræsidenterne foretager en vurdering af, om det samlede antal meddelte konstitutioner overstiger et efter embedets størrelse og forhold i øvrigt rimeligt antal. Justitsministeriet foretager en tilsvarende prøvelse, men som hovedregel følges præsidenternes indstillinger.

Konstitutionen tilbagekaldes også af ministeriet, jf. retsplejelovens §51.

7.7.2.2. Fast konstitution til grundlovsforhør.

Ud over de i afsnit 7.7.2.1. nævnte konstitutioner meddeles der fast konstitution til grundlovsforhør med henblik på etablering af vagtordninger i weekender og på helligdage. Det er en betingelse, at fuldmægtigen har mindst 2 års anciennitet. Disse konstitutioner, der ligeledes meddeles af Justitsministeriet, medregnes ikke i de ovenfor nævnte antal retsdage.

7.7.2.3. Omfanget af faste konstitutioner.

En optælling pr. 1. maj 1994 af de faste retsdagskonstitutioner til dommerfuldmægtige viser:

0 - 12 dage:	61 dommerfuldmægtige
13 - 25 dage:	28 dommerfuldmægtige
26 - 50 dage:	40 dommerfuldmægtige
51 - 100dage:	22 dommerfuldmægtige
101 - dage:	1 dommerfuldmægtig

Af de meddelte konstitutioner i gruppen 51-100 dage var 8 på 100 dage. Den ene konstitution på over 100 retsdage var på 120.

Omfanget af retsdagskonstitutioner pr. 1. maj 1994 til retsassessorer til at behandle retssager udgør:

0 - 50 dage:	28 retsassessorer
51 - 100 dage:	43 retsassessorer
101 - dage:	17 retsassessorer

Af de meddelte konstitutioner i gruppen 51-100 dage var de 12 på 100 dage. Af konstitutionerne over 100 retsdage var der 1 konstitution på 110 retsdage, 5 på 120 retsdage, 9 på 150 retsdage, 1 på 160 retsdage, og 1 på 170 retsdage.

En samlet opgørelse for dommerfuldmægtige og retsassessorer pr. 1. maj 1994 viser således, at der er meddelt i alt 20 konstitutioner på 100 retsdage og 18 konstitutioner på mere end 100 dage.

Herudover er der meddelt 14 "sagstypekonstitutioner" (*).

For at få et overblik over, hvorledes de meddelte konstitutioner udnyttes, har udvalget foretaget en undersøgelse af fordelingen af arbejdet med retssager mellem dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige ved byretterne og Sø- og Handelsretten. Undersøgelsen, hvis resultater fremgår af bilag 6 til betænkningen, dækker perioden 1. marts - 30. juni 1995. Oplysningerne er fremskaffet ved at anmode embederne om i den nævnte periode at oplyse, i hvilket omfang retten i civile sager og straffesager er blevet beklædt af dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige. Beregningerne er foretaget på grundlag af retsdage.

Undersøgelsen viser, at retten i 68,6 % af retsdagene var beklædt af en dommer, i 21,8 % af retsdagene af en retsassessor og i 9,6 % af retsdagene af en dommerfuldmægtig.

En opdeling på de forskellige typer af byretsembeder viser, at dommernes andel af retssagsbehandlinger er størst ved de 5 præsidentledede byretter (89 %) og i Sø - og Handelsretten (79 %). Ved de øvrige 87 byretter (embeder med en administrerende dommer, civil- og kriminalretterne og enedommerembederne) lå procenten på fra 57 til 60, jf. ovennævnte bilag. Retsassessorernes andel i retsdagene udgjorde ved disse embeder fra 26 % til 30 %, dommerfuldmægtigenes fra 11 % til 13 %.

I undersøgelsesperioden blev således ca. 40 % af de civile sager og straffesagerne ved de ikke - præsidentledede embeder behandlet af ikke - udnævnte domme.

7.7.3. Uddannelseskonstitutioner i landsretterne.

Der er i finanslovens tekstanmærkning nr. 53, stk. 1, hjemmel til, at Justitsministeriet kan konstituere indtil 11 landsdommere i Østre og Vestre Landsret. I disse stillinger konstitueres primært dommerfuldmægtige og retsassessorer, men også byretsdommere, embedsmænd og

* : Disse konstitutioner, der er meddelt før 1989, er ikke begrænset til et bestemt antal retsdage, og der foreligger ikke oplysninger om, i hvilket omfang konstitutionerne udnyttes.

enkelte advokater.

Konstitutionerne foretages af Justitsministeriet. Konstitueringen sker ikke med en fikseret slutdato, men "indtil videre". Tilbagekaldelse sker ligeledes af Justitsministeriet.

7.7.4. Universitetskonstitutioner i landsretterne.

Som nævnt i afsnit 7.5.1. er der med hjemmel i retsplejelovens § 1043, stk. 2, adgang til at beskikke universitetslærere i lovkyndighed ved de kollegiale retter bortset fra Højesteret, dvs. landsretterne. En sådan konstitution anvendes, hvor en universitetslærer har et ønske om at stifte bekendtskab med domstolenes virke i en kortere periode på typisk 1/2-1 år. Ansættelse vil i visse tilfælde ske på 2/5 tid, således at den pågældende fortsat delvis gør tjeneste på universitetet. Konstitutionerne meddeles og tilbagekaldes af Justitsministeriet.

7.7.5. Konstitutioner ved den faste dommers forfald eller embedsledighed.

Meddelelse af forfaldskonstitutioner og konstitutioner ved embedsledighed efter retsplejelovens § 44, stk. 2, og stk. 3, bliver givet af henholdsvis Justitsministeriet og vedkommende landsretspræsident.

Hvis en fast dommer har forfald, eller hvis der opstår embedsledighed, kan justitsministeren efter retsplejelovens § 44, stk. 2, om nødvendigt beskikke en dommer til at beklæde dommerembedet. Medmindre der er tale om sygdomstilfælde, kan et dommerembede som hovedregel ikke holdes besat ved midlertidig beskikkelse i mere end et år. Er den midlertidige beskikkelse begrundet i, at den faste dommer udfører et andet offentligt hverv, kan der under nærmere betingelser, og kun når ganske særlige grunde taler for det, ved kongelig resolution ske midlertidig beskikkelse ud over et år. Forlængelsen af beskikkelsen kan kun ske for et år ad gangen, og beskikkelsen må aldrig strække sig ud over i alt 4 år. En sådan forlængelse kan kun finde sted, når det er en fast dommer, der beskikkes midlertidigt. Retsassessorer og dommerfuldmægtige konstitueres efter § 44, stk. 2, bl.a. i forbindelse med dommeres ferier på mere end en uge.

Landsrettens præsident kan i påtrængende tilfælde, samt når den faste dommers forfald skønnes at blive kortvarigt, meddele bemyndigelse til midlertidigt at forestå embedet som dommer ved byret. Det kan dog ikke ske ved de byretter, som administreres af en præsident, jf. retsplejelovens § 44, stk. 3. Retsassessorer og dommerfuldmægtige konstitueres efter § 44, stk. 3, i enkeltsager og i tilfælde af dommerens fravær i op til en uge, jf. cirkulære nr. 261 af 2. november 1919 til præsidenterne i Østre og Vestre Landsret og samtlige underretsdommere

udenfor København. Der gives Justitsministeriet meddelelse om bemyndigelsen.

Konstitutioner efter § 44, stk. 2 og 3, medregnes ikke i antallet af retsdage knyttet til de faste konstitutioner.

Justitsministeren foretager tilbagekaldelsen af konstitutioner meddelt i medfør af § 44, stk. 2, og landsretspræsidenten har kompetencen til at foretage tilbagekaldelsen, når konstitutionen er meddelt efter § 44, stk. 3, jf. retsplejelovens § 51.

7.7.6. Rejsedommere.

Ved lov nr. 1079 af 20. december 1995 er en forsøgsordning med rejsedommere gjort permanent. I retsplejelovens § 15, stk. 6, er det bestemt, at to af dommerne ved Københavns Byret, en af dommerne ved retten i Århus og en af dommerne ved retten i Ålborg ansættes fortrinsvis for at bistå et byretsdommerembede, når byrettens forhold tilsiger det. Der tænkes her navnlig på tilfælde, hvor byretten er belastet af en eller flere store sager, har lange sagsbehandlingstider, eller hvor andre særlige ressourcemæssige forhold gør sig gældende. Den midlertidige beskikkelse ved ét bestemt byretsdommerembede meddeles af landsretspræsidenten. Beskikkelse uden ansøgning kan ikke meddeles til andre end de i § 15, stk. 6, nævnte dommere, og beskikkelsen kan ikke udstrækkes ud over 2 år.

7.8. Udenlandske ordninger.

Udvalget har indhentet oplysninger om, hvorledes uddannelsen af dommeraspiranter sker i de nordiske lande, Tyskland, Holland, Frankrig, England og USA. De nordiske lande hører til de lande, hvor dommerfuldmægtigbegrebet består. I Holland uddannes dommerfuldmægtigene (stort set) uden at udøve dømmende virksomhed på egen hånd. I andre lande kendes dommerfuldmægtigstillinger slet ikke. Det gælder f.eks. Frankrig og Tyskland. Ordningerne er beskrevet ovenfor i kapitlerne 5.10.1. og 5.10.2.

Nedenfor vil blive givet en beskrivelse af konstitutionsordninger i de nævnte lande.

Sverige.

Sverige er det land, hvor dommerfuldmægtiguddannelsen ligner den danske ordning mest. Ovenfor i kapitel 5.10.1. er uddannelsen til notarie, fiskalaspirent, fiskal og assessor nærmere beskrevet.

Under **notarietjenesten** udføres kun i begrænset omfang egentligt dommerarbejde. Den efterfølgende tjeneste som fiskal indledes med opgaver uden dømmende funktion, men i den sidste del af fiskalperioden har fuldmægtigene dømmende opgaver. Også assessorerne har dømmende opgaver.

Ansættelsesforholdene for notarier, fiskaler og assessorer (ikke-ordinære dommere) er ikke som dommernes særskilt reguleret. Det er derfor de regler, som gælder for øvrige statsansatte - lov om ansættelsessikkerhed og lov om offentlig ansættelse - der finder anvendelse. For så vidt angår afskedigelse og forflyttelse indebærer reglerne følgende:

Afskedigelse: Arbejdsgiveren kan opsige en ansat, hvis opsigelsen er sagligt begrundet, f.eks. ved **arbejdsmangel**. En ansat kan også opsiges på grund af personlige forhold, ligesom han kan afskediges, hvis han groft tilsidesætter sine forpligtelser over for arbejdsgiveren.

Notarierne er ansat i en tidsbegrænset periode på 2 år. De opsiges i praksis ikke i denne periode, idet man blot afventer udløbet af 2-årsperioden. **Fiskalerne** og assessorerne er ansat indtil videre. Opsigelser og bortvisninger kan prøves ved domstolene.

Forflyttelse: Statsansatte er ansat ved den enkelte myndighed og kan ikke tvangsforflyttes. Notarierne er ansat ved det enkelte dommerembede. Kun notarierne ved tingsretterne er i begrænset omfang forpligtet til at gøre tjeneste ved andet embede. Fiskalerne og assessorerne er ansat ved en bestemt overret. De har pligt til at gøre tjeneste ved andre retter end den, som de tilhører.

Den Europæiske Menneskerettighedskommission har i en sag mod Sverige haft lejlighed til at tage stilling til, hvorvidt det stred mod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 6, at 2 ud af Svea Hovrätts (Court of Appeal) 4 dommere var **hovrättsfiskaler** (assistant judges) og ikke faste hovrättråd i en anke i en straffesag.

Sagen, der også vedrørte andre klager, afvistes (i en afgørelse af 8. februar 1973) som manifestly ill-founded, idet det vedrørende **hovrättsfiskalerne** anførtes:

"It is true that assistant judges do not benefit from the protection given to holders of permanent judgeships by ... of the Swedish Constitution. However, the Commission is satisfied that assistant judges belong to the judicial profession and when given assignments as a judge either in a District Court or in the Court of Appeal, act in full independence. In exceptional cases they may, like ordinary civil servants, be dismissed from their employment by decision of the Court of Appeal but an appeal then lies to the Supreme Administrative Court (regeringsrätten). ... Moreover, the Commission notes that the applicant has again not suggested any valid ground which would show that the two assistant judges concerned were not impartial in his case. The Commission finds that it is equally clear that there was no violation of Art 6 (1) in this respect."

Afgørelsen er optaget som bilag 11 til betænkningen.

Norge.

I Norge har man ikke en dommerfuldmægtiguddannelse, der sigter mod dommeransættelse. Juridiske kandidater, typisk med nogle års erfaring, har imidlertid mulighed for i en tidsbegrænset periode på 2 - 3 år at blive ansat som dommerfuldmægtig, men efter denne periode må fuldmægtigen søge anden ansættelse, typisk i et ministerium, ved anklagemyndigheden, på et advokatkontor eller i det private erhvervsliv. Under tjenesten som dommerfuldmægtig udføres normalt dommerarbejde.

Efter normalt 3 måneders ansættelse gives der dommerfuldmægtigene konstitution til at behandle de fleste typer retssager, men det er formentlig det normale, at fuldmægtigene ikke overlades meget omfattende eller vanskelige sager, medmindre de pågældende har udvist særlig dygtighed. Dommerfuldmægtige må ikke dømme i sager, som efter loven kan medføre en højere straf end fængsel i 6 år, og har normalt ikke sager, der vedrører ekspropriationsskøn.

Dommerfuldmægtige ansættes ved det enkelte dommerembede af embedets chef. Ansættelsen er undtaget en del af de procedurer, som ellers gælder for tjenestemænd i staten. Dommerfuldmægtigstillingen betragtes som en uddannelsesstilling, hvilket gør stillingen midlertidig. Bortset herfra er der ikke særskilte regler for dommerfuldmægtige i forhold til udnævnte og konstituerede dommere. Spørgsmål om afskedigelse, forflyttelse og disciplinære foranstaltninger følger de samme regler, som gælder for tjenestemænd i øvrigt. De nyder således ikke en beskyttelse svarende til udnævnte dommere.

Om konstituerede dommere gælder, at konstitutionens varighed hænger sammen med baggrunden for konstitutionen, som forudsættes at være meddelt den konstituerede dommer på forhånd. Konstitutioner benyttes navnlig, når en udnævnt dommer har ferie eller er syg, eller i perioder med særlig stor arbejdsbelastning. Den konstituerede dommers retsstilling i konstitutionsperioden er fuldt ud som en embedsmands. Uden særskilt hjemmel i loven vil han således ikke kunne fjernes fra stillingen på andet grundlag end det, som har begrundet brug af konstitutionsformen i det konkrete tilfælde.

Den norske højesterets kæremålsudvalg har ved kendelse af 7. december 1993, jf. bilag 9 til betænkningen, taget stilling til, hvorvidt 2 midlertidige landsdommere skulle vige deres sæde i en sag anlagt af 2 borgere mod bl.a. staten v/Landbruksdepartementet. Sagen vedrørte et erstatningskrav for en påstået ugyldig forvaltningsafgørelse. Staten var blevet frifundet i byretten, hvorefter de 2 borgere havde anket dommen til Eidsivating Lagmannsrett (landsret). Ret-

ten var sammensat af en fast landsdommer og de 2 midlertidige landsdommere. Den ene af de midlertidige dommere var en ekstraordinær landsdommer beskikket for 2 år efter aldersafgang som landsdommer, mens den anden var en byretsdommer, der var beskikket som landsdommer, og som havde søgt en fast landsdommerstilling. De 2 borgere påstod for landsretten, at de midlertidige dommere var inhabile. Landsretten afviste at imødekomme denne påstand med bl.a. følgende præmisser:

"Konstitusjonsordningen og ordningen med at pensjonerte dommere oppnevnes til ekstraordinære lagdommere bunner i budsjettmessige forhold og behovet for ekstrahjelp på grunn av arbeidspress, sykdom o.l. Arbeidsmengden gjør det nødvendig med flere dommere enn det er stillinger til. Når arbeidsbelastningen har varig karakter, søkes konstitusjonene omgjort til faste embeter. Det kan nevnes at i 1994-budsjettet vil Eidsivating lagmannsret få 5 nye lagdommereembeter mot at 5 konstitusjoner som lagdommere inndras. De konstituerte dommerne må søke for å bli utnevnt i de faste embetene.

Det er også langvarig praksis for at pensjonerte dommere oppnevnes som ekstraordinære lagdommere. Oppnevnelsen er begrenset for perioden frem til vedkommende dommer blir 72 år. En slik oppnevnelse gir ikke grunnlag for forventning om senere opphevelse.

Det kan anføres konstitusjonelle og andre innvendinger mot utstrakt bruk av både konstituerte og ekstraordinære dommere. Slike innvendinger kan neppe tillegges avgjørende vekt ved vurderingen av den enkelte dommers habilitet...

Staten har et vidt forgrenet forvaltningsapparat med mange forvaltningsorganer som treffer et stort antall avgjørelser som kan prøves ved domstolene. Det er også staten som ved Kongen i statsråd utnevner de faste embetsdommeme. Utnevnelsen skjer etter forutgående innstilling fra et frittstående innstillingsråd med en derpå følgende innstilling fra Justisdepartementet. Selv om både det aktuelle organ som treffer en forvaltningsafgjørelse som kan prøves av domstolen, og det organ som utnevner dommere begge er statlige, må de i en sammenheng som den foreliggende betraktes som uavhengige av hverandre. Det er vanligvis uten avgjørende betydning at staten formelt er part og også er den som utnevner dommere. Selv om oppnevnelsen er midlertidig kan den, med den karakter midlertidigheten her har ikke sies å være et særegenet forhold som gjør de midlertidige tjenestegjørende dommerne uhilde. Dersom saken skulle involvere et organ nær knyttet til utnevnende myndighet, ville forholdene kunne stille seg annerledes."

Højesteret stadfæstede lagmannsrettens kendelse, idet man i det væsentlige kunne tiltræde lagmannsrettens begrundelse.

Island.

Efter det oplyste svarer dommerfuldmægtigbegrebet i Island overens med det danske. Også i Island kan der meddeles fuldmægtigene bemyndigelse til at udføre dommerforretninger.

Islands Højesteret har i dom af 18. maj 1995, jf. bilag 10 til betænkningen fastslået, at det var i strid med artikel 2 og kapitel 5 i den islandske grundlov og i strid med artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at en dommerfuldmægtig behandlede og afgjorde en straffesag om en trafikforseelse.

Af dommens præmisser fremgår bl.a.:

".....Faktisk fungerer de på samme måde som embedsdommere og udfører ofte lige så vigtige dommergerninger som embedsdommere. De har dog sjældnest lignende erfaring og har ofte i begyndelsen af sin karriere ikke underkastet sig det samme ansvar for dommergerningen som dommere i form af at afgive erklæring på tro og love om at respektere grundloven. Justitsministeren har formel hjemmel til at tilbagekalde deres autorisation og afskedige dem, uden at forelægge det for domstolene, og forvaltningen kan med sin indflydelse og foranstaltninger bringe deres ansættelse til ophør med kort varsel. Det må derfor tiltrædes, at dommerfuldmægtigenes stilling, sådan som den faktisk forholder sig, ikke opfylder grundlovens krav om domsmyndighedens uafhængighed, sådan som de må fortolkes efter artikel 6, stk. 1 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om uafhængige og upartiske dommere, til at de i eget navn og på eget ansvar kan udføre de dommergerninger, som er beskrevet i justitsministeriets skrivelse her ovenfor.....".

Finland.

Dommerfuldmægtiguddannelsen i Finland er blevet ændret i 1993 samtidig med en reform af byretsstrukturen. Uddannelsen indledes med en etårig praktikperiode for at komplettere universitetsuddannelsen. Praktikperioden består af kundebetjening, kontoropgaver, bistand til de øvrige jurister og egentlig dømmende virksomhed. Den dømmende virksomhed består bl.a. i, at praktikanterne selv kan træffe afgørelse i visse sager, og at de fungerer som retsformænd i andre sager. Tidligere kunne praktikanterne fungere som stedfortræder for dommeren, men denne ordning består ikke længere. De praktikanter, som ønsker at fortsætte karrieren ved domstolene, søger efter praktikperioden en fuldmægtigstilling i en landsret. Ansættelsen i landsretten er midlertidig, og først efter flere års tjeneste kan fuldmægtigen påregne fast ansættelse. Efter landsretten kan fuldmægtigen søge tjeneste som byretsdommer. Normalt ansættes fuldmægtigen i et langtidsvikariat eller i en stilling som ekstraordinær byretsdommer, før der sker fast udnævnelse. Nogle fuldmægtige bliver i landsretten med henblik på udnævnelse til landsdommere. I 1994 er der trådt en ny lov om landsretterne i kraft. Loven åbner mulighed for, at fuldmægtige kan gøre tjeneste som landsdommere, når der er behov for det.

Holland.

Der er 2 veje til at blive dommer. Halvdelen af dommerne rekrutteres blandt unge kandidater, som ansættes af Justitsministeriet som dommerfuldmægtige, mens den anden halvdel rekrutteres blandt erfarne jurister, som konstitueres som dommere på deltid.

Dommerfuldmægtiguddannelsen er på 6 år. I de første 3 år er fuldmægtige ikke bemyndiget til at deltage i pådømmelsen af sager. Efter det 6. år kan fuldmægtigen søge en stilling som konstitueret dommer. Hvis den pågældende viser sig egnet som dommer, sker udnævnelse til dommer efter 1 års konstitution. Der påtænkes iværksat en ny ordning, hvorefter fuldmægtige i sit

4. år konstitueres som dommer, dog aldrig enedommer.

De erfarne jurister, som konstitueres som dommere på deltid med henblik på dommerudnævnelse, gør typisk tjeneste 1 dag om ugen eller hver anden uge i 2 - 3 år.

Ud over de faste dommere, der rekrutteres ad de 2 anførte veje, er der i Holland ca. 2.000 honorære dommere - jurister fra alle dele af retslivet, der i varierende omfang, f.eks. 1 gang om måneden eller i kvartalet, gør tjeneste som dommere mod en mindre godtgørelse pr. sag.

Tyskland.

Dommerfuldmægtigstillinger eksisterer ikke, idet unge jurister ansættes som dommer på prøve.

Ansøgere til dommerstillinger skal have gennemgået en praktikperiode som referendar i 2 år. - Praktikperioden afsluttes med en eksamen (2. juridiske embedseksamen). Efter at have gennemgået denne uddannelse, kan kandidaten søge dommerstillinger. Udnævnelse sker som dommer på prøve. Efter 3 års ansættelse kan der ske udnævnelse på livstid. Anden ansættelse kan til dels erstatte prøvetiden, i ganske særlige tilfælde hele prøvetiden. Senest 5 år efter udnævnelsen skal dommeren på prøve udnævnes til dommer eller ansættes som embedsmand som offentlig anklager.

Frankrig.

Dommerfuldmægtige kendes ikke, idet unge jurister ved domstolene ansættes direkte som dommere. Ca. 80 % af dommerne har efter optagelse på dommerskole som auditører gennemgået en teoretisk og praktisk uddannelse på 2 1/2 år, hvorefter de er blevet ansat som dommere. I praktiktiden har auditørerne ingen dømmende myndighed.

England.

En meget stor del af alle retssager afgøres af læge dommere.

De juridisk uddannede dommere har næsten alle tidligere været advokater. Det er en betingelse for udnævnelse til dommer, at man forudgående ved ansættelse som deltidsdommer har dokumenteret at være kvalificeret til en dommerstilling. Deltidsdommerne udnævnes typisk for en tidsbegrænset periode, som kan forlænges.

Dømmende virksomhed herudover udøves kun i meget begrænset omfang af ikke-udnævnte dommere.

USA.

Juridiske fuldmægtige bistår dommerne med at foretage research, udarbejde notitser og udkast til domme m.v.

Herudover findes ved distriktsretterne magistrate judges og konkursdommere (bankrupty judges), der trods titlerne ikke er dommere i den forstand, at de er omfattet af forfatningens uafhængighedsbeskyttelse. Magistrate judges, der udnævnes af distriktsretten for en periode på 8 år (eller 4 år på deltid), kan udøve begrænsede judicielle funktioner efter distriktsrettens nærmere bestemmelse, herunder afsige procesforberedende kendelser og - med begge parters samtykke - træffe afgørelse i både civile og (mindre) kriminelle sager. Konkursdommerne udnævnes af appelretterne for en periode på 14 år og forestår efter distriktsrettens nærmere bestemmelse behandlingen af konkursboer.

7.9. Udvalgets overvejelser.

7.9.1. Indledning

Som anført i indledningen til dette kapitel indgår uafhængigheden som et fundamentalt led i de krav, som såvel nationalt som internationalt stilles til domstolene som institution og til dommerne som personer. I dette kapitel drøftes uafhængighedskravets betydning for spørgsmålet om ikke-udnævnte dommeres udøvelse af domsmyndighed.

Som det fremgår af afsnit 7.5.5. har der såvel i den politiske debat som i den statsretlige teori været udtrykt tvivl om, i hvilket omfang ikke-udnævnte dommeres udøvelse af domsmyndighed kan anses forenelig med de hensyn, som må antages at ligge bag bestemmelserne i grundlovens § 3 og § 64.

Højesteret har taget stilling til spørgsmålet i den kendelse af 18. april 1994, som er omtalt i afsnit 7.4. Retten har med henvisning til, at anvendelse af konstituerede dommere udtrykkelig er hjemlet i retsplejeloven og de årlige finanslove og er forekommet igennem en meget lang årrække, ikke anset konstitutionsordningen for grundlovsstridig og har herom udtalt:

"Bestemmelserne i grundlovens §§ 3 og 64 må på baggrund af denne lovhjemlede, mangeårige praksis for anvendelse af konstituerede dommere fortolkes således, at de ikke udelukker, at dømmende funktioner i et vist omfang kan udøves af dommere, der ikke nyder en grundlovssikret beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse. Anvendelsen af konstituerede dommere er

gennem årene blevet forøget betydeligt, men der findes dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at anse den bestående konstitutionspraksis for grundlovsstridig."

Som det er omtalt i afsnit 7.4., har Højesteret i kendelsen efter den foreliggende praksis fra Menneskerettighedskommissionen og -domstolen ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at anvendelse af konstituerede dommere generelt vil blive anset for stridende mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 1. Samtidig har Højesteret imidlertid udtalt, at omfanget og karakteren af den bestående konstitutionspraksis sammenholdt med det meget brede ansættelsesområde for ansatte i Justitsministeriet med tilhørende institutioner og den manglende retlige beskyttelse mod fjernelse fra stillingen gør det tvivlsomt, om ordningen som helhed kan anses for forenelig med konventionen.

Ved Justitsministeriets skrivelse af 20. april 1994, se ovenfor i kapitel 1, blev udvalget anmodet om at fremkomme med forslag, som kan fjerne denne tvivl. Udvalget har derfor i første række drøftet, hvorledes retstilstanden kan ændres, således at den med sikkerhed lever op til kravene i art. 6. Udvalget foreslår i den forbindelse bl.a., at der gennemføres et værn mod afskedigelse og forflyttelse for alle ikke-udnævnte dommere.

Selv om man efter udvalgets opfattelse med etableringen af dette værn med den fornødne sikkerhed vil kunne lægge til grund, at en fortsat anvendelse af konstituerede dommere, også i det omfang, som kendes i dag, hverken vil være i strid med grundloven eller Menneskerettighedskonventionen, gør udformningen af præmisserne i Højesterets kendelse det naturligt at overveje, om der ud fra de hensyn, som må antages at ligge bag grundlovens § 3 og § 64, bør foretages yderligere ændringer, der tager sigte på at udelukke eller dog begrænse ikke-udnævnte dommeres varetagelse af dømmende funktioner. Også den juridiske debat om konstitutioner og skiftende justitsministres tilkendegivelser om betænkeligheder ved omfanget af faste konstitutioner taler for, at konstitutionerne overvejes ud fra forfatningsretlige synspunkter.

Ved disse overvejelser vedrørende forholdet til grundloven må det tages i betragtning, at den foreslåede beskyttelse mod administrativ afskedigelse og forflyttelse for alle ikke-udnævnte dommere i meget betydelig grad sikrer uafhængigheden hos sådanne dommere. I det følgende indledes derfor med udvalgets overvejelser og forslag om en generel beskyttelse for ikke-udnævnte dommere (afsnit 7.9.2.), hvorefter forholdet til grundloven behandles (afsnit 7.9.3.).

I afsnittene 7.9.4. - 7.9.6 behandles særlige problemer f.s.v. angår konstitutioner i byretterne, konstitutioner i landsretterne samt konstitutioner ved den faste dommers forfald og embedsledighed. Udvalget har i forbindelse med overvejelserne om konstitutioner i byretterne behandlet spørgsmålet om ophævelse af sondringen i retsplejeloven mellem fogedsager, skiftesager m.v. og egentlige retssager (straffesager og civile sager) som afgørende for arbejdsfordelingen i by-

retterne.

7.9.2. Ikke-udnævnte dommeres beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse (Ansættelsesværn).

Menneskerettighedskonventionens art. 6, stk. 1, antages at indebære krav om, at den, der udøver dømmende myndighed, skal være uafhængig af bl.a. regeringen

a) både med hensyn til de enkelte sagers afgørelse (funktionel uafhængighed), og
b) med hensyn til fjernelse fra stillingen ("irremovability" - personlig uafhængighed).

Herudover skal den dømmende myndighed organisatorisk og funktionelt fremstå udadtil som et uafhængigt organ (formuleret som et krav om "appearance of independence"). Dette krav er begrundet i den tillid, domstolene bør nyde i et demokratisk samfund. Der henvises til afsnit 7.3. ovenfor.

Kravet om uafhængighed af regeringen med hensyn til de enkelte sagers afgørelse (funktionel uafhængighed) opfyldes af alle ikke-udnævnte dommere, idet retsassessorer, dommerfuldmægtige og midlertidig beskikkede dommere efter grundloven er sikret mod indgreb i udøvelsen af den dømmende funktion, jf. ovenfor i afsnit 7.6.

Etablering af et ansættelsesværn har således til formål, dels at sikre den personlige uafhængighed, dels udadtil at understrege, at den dømmende myndighed er et uafhængigt organ.

Det bemærkes, at den kritik, som har været fremført mod anvendelse af konstituerede dommere, har været rettet mod princippet og ikke mod bestemte, ikke-udnævnte dommeres udøvelse af deres virksomhed som dommere. Udvalget har imidlertid ikke kunnet bortse fra den psykologiske betydning for den enkelte ikke-udnævnte dommer, som et ansættelsesværn vil kunne være. Der er ikke påvist eksempler på, at dommerfuldmægtige og retsassessorer er blevet mødt med negative reaktioner i anledning af den måde, hvorpå de har dømt i sager. Alligevel kan man ikke ubetinget konkludere, at en beskyttelse mod fjernelse i stillingen er unødvendig, idet det vel ikke kan afvises, at selve den omstændighed, at ansættelse sker på vilkår, hvor fjernelse er en teoretisk mulighed, kan påvirke den enkelte i sin dømmende virksomhed.

Generelt gælder om de følgende afsnit, at forslaget om ansættelsesværn m.v. for ikke-udnævnte dommere primært er udarbejdet for at imødekomme Menneskerettighedskonventionens krav, men at de hensyn, som må antages at ligge bag grundlovens bestemmelser om uafhængige domstole, med fuldt samme kraft taler for disse ændringer.

7.9.2.1. Ansættelsesområde og ansættelsesmyndighed.

Fuldmægtige ved domstolene er i dag ansat inden for Justitsministeriets ansættelsesområde, der omfatter domstolene, anklagemyndigheden, departementet og visse styrelser. Principielt vil en fuldmægtig ved domstolene kunne tilpligtes at gøre tjeneste hos administrationen eller anklagemyndigheden. Som led i tilvejebringelsen af øget ansættelsessikkerhed foreslås dette brede ansættelsesområde for dommerfuldmægtige og retsassessorer indsnævret fra "Justitsministeriet med tilhørende institutioner" til alene at være "domstolene". Herved sikres, at en dommerfuldmægtig ikke kan flyttes til andre tjenestegrene. Om ændringer af tjenestested inden for ansættelsesområdet "domstolene" henvises til afsnit 7.9.2.2.2.

I tilknytning til, at ansættelsesområdet ændres til domstolene, har det været drøftet, om ansættelseskompetencen i konsekvens heraf burde placeres hos domstolene selv, konkret de respektive landsretspræsidenter. I denne drøftelse er indgået praktiske hensyn og ikke blot principielle overvejelser, idet Menneskerettighedskonventionen som anført ovenfor i afsnit 7.3. ikke antages at stille krav om, at ansættelsen af domstolsjurister sker af en ikke-administrativ myndighed. Det er imidlertid fundet mest hensigtsmæssigt, at ansættelse af dommerfuldmægtige også fremtidigt sker centralt. Det foreslås, at ansættelse foretages af Domstolsstyrelsen.

7.9.2.2. Beskyttelse mod afskedigelse og ændring af tjenestested.

Efter den gældende ordning kan den udøvende magt principielt efter en skønsmæssig vurdering afskedige og fastsætte ændret tjenestested for fuldmægtige ved domstolene. Udvalget finder, at der fortsat bør være adgang til afskedigelse og forflyttelse, men kun under særlige, kvalificerede omstændigheder, jf. de følgende afsnit.

For utvivlsomt at opfylde de krav, som Menneskerettighedskonventionen antages at stille til uafhængige og upartiske "dommere", må dommerfuldmægtige og retsassessorer og andre, der udøver dømmende virksomhed, sikres beskyttelse mod, at administrationen kan fjerne dem fra deres stilling. Kompetencen til at træffe afgørelser om fjernelse fra stillingen bør derfor henlægges til domstolene selv.

Det har i udvalget været drøftet, under hvilken institution inden for domstolene kompetencen skal placeres. På grund af landsretternes kendskab til de enkelte dommerfuldmægtige og retsassessorer har det været overvejet at placere kompetencen hos landsretspræsidenterne. Imidlertid har udvalget fundet det naturligt at pege på Den Særlige Klageret som det kompetente organ. Dels er Den Særlige Klageret i forvejen kompetent i sager om afsættelse af dommere og i sager, hvor private klager over dommerfuldmægtiges og retsassessorers embedsførelse, dels

taler hensynet til en ensartet behandling for, at sagerne behandles af ét centralt organ. Antallet af sager for Klageretten må antages at ville blive beskedent. Det kan derfor ikke antages, at den foreslåede udvidelse af Klagerettens kompetence vil betyde nogen væsentlig belastning af Klageretten.

Udvalget anser endvidere en ordning, hvor afgørelsen om afskedigelse og tjenestestedsændring træffes af Klageretten efter forelæggelse, for bedre stemmende med Menneskerettighedskonventionen end en ordning, der ville bestå i en efterprøvelse af afgørelser truffet af Domstolsstyrelsen. Efter den foreslåede ordning vil en uansøgt afskedigelse eller en tjenestestedsændring mod den pågældendes vilje således kun kunne fmde sted ved dom afsagt af Klageretten.

De foreslåede procedureregler for sager om afskedigelse og tjenestestedsændring svarer stort set til de gældende regler for klageretsbehandling af sager vedrørende dommere. Da Domstolsstyrelsen er ansættelsesmyndighed, og når henses til sagernes karakter, bør disse sager indbringes for Klageretten af styrelsen (eksempelvis ved Kammeradvokaten) og ikke - som det er tilfældet i disciplinærsager - af rigsadvokaten.

Det værn, der opstilles mod fjernelse fra stillingen, vil omfatte alle ikke-udnævnte dommere, det vil sige dommerfuldmægtige, retsassessorer og midlertidig beskikkede dommere, herunder beskikkelse ved korttidskonstitution, jf. kapitel 5.11.7.2.

En fuldstændig beskyttelse mod fjernelse fra stillingen indebærer tillige, at administrationen ikke længere bør have adgang til at fratage fuldmægtigen kompetencen til at udøve dømmende virksomhed. Det foreslås derfor, at adgangen til at tilbagekalde sådanne kompetencer henlægges til domstolene, se nedenfor i afsnit 7.9.4.1.

7.9.2.2.1. Beskyttelse mod afskedigelse.

Udvalget har drøftet, hvilke materielle afskedigelseskriterier der skal gælde. Det er naturligt, at afskedigelse i alle tilfælde skal kunne ske, når betingelserne i grundlovens § 64 eller retsplejelovens § 49 for afskedigelse af dommere er opfyldt. Efter grundlovens § 64 kan der ske administrativ afskedigelse, hvor en omordning af domstolene finder sted. Endvidere kan en dommer, der er fyldt 65 år, afskediges administrativt, blot der betales den pågældende fuld løn til det fyldte 70. år. Efter retsplejelovens § 49 kan dommere afsættes ved dom bl.a. i tilfælde af vedvarende åndelig eller legemlig svaghed eller graverende disciplinære forhold.

Menneskerettighedskonventionen kan ikke antages at opstille krav om en beskyttelse mod af-

skedigelse svarende til den beskyttelse, som dommere nyder efter Grundloven og retsplejeloven. Det er heller ikke ønskeligt blot at udvide dommernes beskyttelse mod afskedigelse til at gælde for alle fuldmægtige ved domstolene, idet en sådan beskyttelse vil gøre det endog meget svært at afskedige fuldmægtige, der viser sig uegnede i stillingen. Det betænkelige ved en så vid beskyttelse forstærkes ved, at beskyttelsen vil gælde fra den første ansættelsesdag. På den anden side bør adgangen til afskedigelse begrænses i forhold til den gældende retstilstand, hvorefter ikke-udnævnte dommere kan afskediges, når dette er rimeligt begrundet i den ansattes eller styrelsens forhold.

Udvalget finder det væsentligt, at der også fremover er adgang til at afskedige i tilfælde, hvor dommerfuldmægtige m.v. må anses for generelt uegnede til at gøre fortsat tjeneste ved domstolene. Herudover bør fuldmægtige kunne afskediges på grund af sygdom som øvrige offentlige ansatte.

Kriteriet uegnethed er naturligvis opfyldt, hvor den pågældende savner de nødvendige juridiske kvalifikationer. Uegnetheden vil også kunne bestå i manglende evne til at kunne lede retsforhandlinger og til at kunne samarbejde med det øvrige personale og brugerne af domstolene (advokater, anklagemyndighed m.fl.) eller i langsommelighed i sagsbehandlingen. Sager om afskedigelse som følge af uegnethed må antages at blive rejst på grundlag af indberetninger fra den stedlige dommer om manglende kvalifikationer. Der henvises i denne forbindelse til kapitel 5.11.9.3., hvor udvalget foreslår en væsentlig udbygning af den gældende ordning med hensyn til bedømmelsen af dommerfuldmægtigenes og retsassessorernes kvalifikationer, herunder at dommerfuldmægtigene ved afslutningen af grunduddannelsen skal aflægge en prøve. Resultatet af den foreslåede prøve vil således indgå i grundlaget for Klagerettens bedømmelse. Der vil formentlig ofte tillige foreligge en udtalelse el.lign. fra landsrettens præsident.

Vurderingen af, om der bør ske afskedigelse på grund af sygdom, skal foretages af Klageretten. Om ansættelsesforholdet bør bringes til ophør på grund af sygdom, vil bero på en konkret vurdering af den foreliggende situation. I denne vurdering vil bl.a. kunne indgå længden af sygefraværet, sygdomsmønsteret samt oplysninger om mulighederne for snarlig genoptagelse af arbejdet. Sygdommen vil kunne være såvel af fysisk som psykisk karakter.

Samtidig har udvalget overvejet, om der - under domstolskontrol -bør være adgang til afskedigelse med henvisning til ressourcebetragtninger, f.eks. som følge af faldende sagstilgang, pålagte besparelser og rationaliseringer som følge af indførelse af moderne teknik. Udvalget er imidlertid veget tilbage herfra, idet et sådant kriterium åbner mulighed for et misbrug, som det vil kunne være vanskeligt for Klageretten at efterprøve. Konsekvensen af dette standpunkt er, at fuldmægtige ved domstolene får en fortrinsstilling frem for andre offentligt ansatte, men ud-

valget finder, at den uafhængighed af regeringsmagten, som jurister ved domstolene, der udøver dømmende virksomhed, bør nyde, taler for denne videre beskyttelse.

Som nævnt ovenfor vil der være adgang til at afskedige dommere ved domstolene i tilfælde, hvor der ved lov måtte finde en "omordning af domstolene" sted, jf. grundlovens § 64. Som eksempel på en sådan omordning nævnes typisk nedlæggelse af retskredse i forbindelse med ændringer i domstolsorganisationen. Men man kan også forestille sig omordninger, som mere specifikt vil ramme de ikke-udnævnte dommere, eksempelvis udlægning af de administrativt betonede retsområder (tinglysning, tvangsauktioner m.v.) til administrative organer. Ved en omordning af domstolene vil der kunne ske administrativ afskedigelse af de dommere, som berøres af omordningen. Det er derfor nærliggende også at give mulighed for administrativ afskedigelse af dommerfuldmægtige ved omordninger, men det vil for denne gruppe oftere end for dommere være usikkert, hvem der konkret skal afskediges som følge af en omordning. Det må ligeledes tages i betragtning, at dommerfuldmægtige ikke er sikret løn til den tid, de ville gå på pension, hvis de afskediges som følge af en administrativ omlægning af domstolene. Udvalget har derfor foreslået, at afskedigelse også i disse tilfælde skal ske ved dom afsagt af Klageretten efter indstilling fra Domstolsstyrelsen.

Endelig finder udvalget, at der bør kunne ske administrativ afskedigelse af dommerfuldmægtige og retsassessorer, der er fyldt 65 år, blot det sker uden tab af indtægter frem til det 70. år. Dette svarer som anført til den regel, som gælder for dommere. Kompetencen hertil, for så vidt angår dommerfuldmægtige og retsassessorer, foreslås henlagt til Domstolsstyrelsen.

7.9.2.2.2. Beskyttelse mod uansøgt ændring af tjenestested.

Udnævnte dommere kan i følge grundlovens § 64 ikke pålægges at skifte tjenestested. Behovet for en alsidig uddannelse af dommerfuldmægtige og til en vis grad retsassessorer tilsiger imidlertid, at der må være mulighed for at lade de pågældende uddanne ved flere forskellige dommerembeder som led i et uddannelsesforløb. De enkelte embeders behov for juridisk arbejdskraft kan ligeledes kun imødekommes effektivt, såfremt der består en mulighed for at flytte det øvrige juridiske personale. Der bør derfor fortsat uansøgt kunne fastsættes ændret tjenestested, når dette er begrundet i uddannelseshensyn og i hensynet til en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse ved domstolene.

Endvidere bør der kunne fastsættes ændret tjenestested i tilfælde af en "omordning af domstolene", jf. ovenfor, ligesom der kan forekomme situationer, hvor en dommerfuldmægtig vurderes ikke at være egnet til at at beklæde en stilling ved et konkret embede, men hvor den pågældende ikke nødvendigvis bør indstilles afskediget, men flyttet til et embede, hvor den på-

gældendes kvalifikationer bedre vil kunne udnyttes. Det kan ikke ganske udelukkes, at det samme vil være tilfældet i visse sygdomssituationer.

Det må antages, at en afgørelse om uansøgt ændring af tjenestested, når ansættelsesområdet er hele landet, ikke er uforenelig med konventionens krav om sikkerhed mod fjernelse fra stillingen.

Af administrative grunde forekommer det mest hensigtsmæssigt, at én central myndighed forestår tjenestestedsændringerne fælles for hele landet, og det vil derfor være naturligt, at kompetencen hertil er hos Domstolsstyrelsen. Det kan i den forbindelse fremhæves, at bevillingsansvaret og kompetencen i sager om tjenestestedsændring (udfyldelse af barselsvikariater, orlov m.v.) styringsmæssigt hænger nøje sammen. Protesterer en fuldmægtig mod en varslet tjenestestedsændring, forelægges sagen af Domstolsstyrelsen for Den Særlige Klageret, der træffer afgørelse i sagen. Indbringelsen har opsættende virkning.

Den stedlige dommers adgang til som leder af embedet at flytte en retsassessor eller en fuldmægtig internt ved et dommerembede berøres ikke af den foreslåede ordning. En sådan beskyttelse ses ikke nødvendiggjort af kravene til uafhængige domstole. Sager, hvor retsassessorer og dommerfuldmægtige anfægter sådanne afgørelser, vil derfor som hidtil henhøre under domstolene/voldgift.

Et medlem - Henrik Zahle - udtaler: Der har i udvalget været enighed om, at de nuværende dommerfuldmægtige ikke på tilstrækkelig måde er beskyttet mod uansøgt afskedigelse, idet adgangen til administrativ afskedigelse efter almindelige regler for administrativt ansatte ikke er fundet forenelige med bestræbelsen på at sikre dommerfuldmægtige uafhængighed. Dette medlem finder, at tilsvarende synspunkter må gøre sig gældende med hensyn til tjenestested. Ændring af tjenestested kan efter de nugældende regler ske ud fra sædvanlige administrative principper med hensyn til personale ansat uden bestemt tjenestested. Denne ordning er utilfredsstillende, fordi den skaber en afhængighed for den ansatte af arbejdsgiveren, som et langt stykke kan sammenstilles med den afhængighed, som er knyttet til muligheden for uansøgt afskedigelse.

En beskyttelse kan ikke blot bestå i at indføre et forbud mod forflyttelse, for ændring af tjenestested inden for en ansættelse ved domstolene indebærer ikke nogen forflyttelse. Det er derfor nødvendigt at introducere et ændret ansættelsessystem, således at en dommerfuldmægtig ansættes enten ved bestemte domstole, for eksempel Københavns Byret, eller ved domstole inden for en vis region, for eksempel med tjeneste "ved retterne i X amt". Den nærmere tilrettelæggelse af en sådan lokal tilknytning for ansættelsen skal ikke ske her. Afgørende er, at der gen-

nemføres en principiel lokalisering af ansættelsen, og at der til denne lokalisering kan knyttes et meningsfuldt forbud mod forflyttelse, det vil sige uansøgt pålæg om at gøre tjeneste ved en domstol uden for nævnte område.

Denne beskyttelse mod forflyttelse bør gælde for dommerfuldmægtige, der udøver dømmende myndighed. Det er denne kombination af administrativ ansættelse som dommerfuldmægtig og udøvelsen af domsmyndighed, som skaber betænkelighederne med hensyn til princippet om domstolenes uafhængighed. Målet bør være, at alt personale, som udøver domsmyndighed, har den beskyttelse, som følger af grundlovens § 64. For at nå denne målsætning, er det nødvendigt at ændre dommerfuldmægtigenes ansættelsesmåde som anført og at kombinere dette med et forbud mod forflyttelse i overensstemmelse med grundlovens § 64.

De øvrige medlemmer af udvalget mener ikke, at de uafhængighedssynspunkter, som ligger bag mindretallets forslag, kan begrunde forslaget. De henviser til, at det efter udvalgets forslag ikke er ressortministeren, men Domstolsstyrelsen, som træffer bestemmelse om forflyttelse. Der er derfor ingen risiko for, at ressortministeren (regeringen) kan benytte forflyttelse som en "sanktion" over for dommerfuldmægtige. Hertil kommer, at en uansøgt forflyttelse som anført kan indbringes for Den Særlige Klageret.

7.9.2.2.3. Disciplinærforfølgning.

Udvalget har drøftet reglerne om suspension og disciplinærforfølgning af dommerfuldmægtige og retsassessorer, herunder kompetencespørgsmålet.

Efter den nugældende retsstilling er det formelle udgangspunkt, at Justitsministeriet er disciplinærmyndighed, men dette modificeres dog på et væsentligt punkt, idet klager fra private behandles enten af landsretspræsidenterne (ved de præsidentledede byretter af byretspræsidenten) eller Den Særlige Klageret, jf. retsplejelovens §§ 48 og 49. De fleste disciplinærsager vedrørende dommerfuldmægtige og retsassessorer vil blive behandlet efter disse regler.

De ikke-udnævnte dommeres uafhængighed tilsiger efter udvalgets opfattelse, at denne gruppe undergives de disciplinære regler og reaktioner, som finder anvendelse på udnævnte dommere.

Det vil sige, at det bør være retspræsidenterne og Den Særlige Klageret, der træffer afgørelse i alle disciplinærsager mod fuldmægtige, midlertidig beskikkede dommere m.v. Kompetencen til at foranledige en sag indbragt for Den Særlige Klageret bør for disse gruppers vedkommende være hos Domstolsstyrelsen i stedet for hos ministeren. Dette forslag har som konsekvens, at tjenestemandslovens regler om suspension og disciplinærforfølgning, herunder reglerne om tje-

nestemandsforhør, ophæves for retsassessorer m.v.

7.9.3. Forholdet mellem udnævnte og konstituerede dommere i byretterne.

Som beskrevet i afsnit 7.5. har det gennem en lang årrække været praksis, at domsmyndighed i byretterne er blevet udøvet ikke blot af udnævnte dommere, men også af dommerfuldmægtige og retsassessorer, som med hjemmel i retsplejelovens § 17 a har fungeret som dommere. Det drejer sig for det første om afgørelser af tvister i foged-, skifte- og tinglysningssager, hvor dommerfuldmægtige og retsassessorer efter retsplejelovens § 17 a, stk. 1,1. pkt., kan beklæde retten i det omfang, det overlades dem af embedets chef. I kraft af denne bestemmelse afgøres størstedelen af tvister i denne sagsgruppe i dag af dommerfuldmægtige og retsassessorer. Dernæst har Justitsministeriet i medfør af retsplejelovens § 17 a, stk. 1, 2. pkt., i betydeligt og jævnt stigende omfang meddelt dommerfuldmægtige og retsassessorer bemyndigelse til at beklæde retten i andre civile sager og i straffesager (de såkaldte faste konstitutioner). Omfanget af faste konstitutioner, som Justitsministeriet pr. 1. maj 1994 havde meddelt dommerfuldmægtige og retsassessorer, er omtalt i afsnit 7.7.2.3. Det fremgår bl.a. heraf, at 22 dommerfuldmægtige og 43 retsassessorer havde bemyndigelse til at beklæde retten i indtil 100 dage om året. 1 dommerfuldmægtig og 17 retsassessorer havde bemyndigelse til at beklæde retten i mere end 100 dage om året. Hertil kommer 14 konstitutioner, som ikke relateres til antallet af retsdage, men til sagstyper.

Der er for tiden 171 dommerfuldmægtigstillinger, 125 retsassessorstillinger og 5 justitssekretærer. Til sammenligning er tallet for udnævnte byretsdommere 200.

Af den i samme afsnit omtalte undersøgelse af, i hvilket omfang de meddelte konstitutioner blev udnyttet, fremgår, at dommerfuldmægtige og retsassessorer med konstitution i perioden 1. marts - 30. juni 1995 beklædte retten i henholdsvis 21.8 % og 9.6 % af retsdagene. Ser man bort fra de præsidentledede byretter, hvor retten helt overvejende blev beklædt af udnævnte dommere, viser undersøgelsen, at retten ved de øvrige byretsembeder blev beklædt af dommerfuldmægtige og retsassessorer i ca. 40 % af de civile sager og straffesagerne.

Den danske ordning adskiller sig markant fra ordningen i andre vesteuropæiske lande, jf. oplysningerne herom i afsnit 7.8.

Som omtalt i afsnit 7.5.5. har den danske ordning navnlig været begrundet i den opfattelse, at behandlingen af retssager bør indgå som et centralt led i dommerfuldmægtigenes uddannelse, og at den nødvendige rutine og erfaring bedst erhverves ved at lade fuldmægtige - under passende vejledning - beklæde retten i egnede sager. Herved opnås også det bedste grundlag for at

vurdere fuldmægtigenes kvalifikationer med henblik på fortsat karriere ved domstolene. Disse hensyn gør sig også gældende efter afslutningen af den 4-årige grunduddannelse, og i hvert fald indtil fuldmægtigenes konstitution i en af landsretterne, der typisk sker efter 8 - 11 års ansættelse.

Ordningen må endvidere ses i sammenhæng med retskredsstrukturen, der er præget af mange mindre enheder. Strukturen er nærmere beskrevet i kapitel 2.1.4.

Det er endvidere karakteristisk, at byretterne i Danmark udfører mange opgaver af blandet juridisk-administrativ karakter, som i andre lande er overladt til organer uden for domstolene.

Denne struktur medfører, at varetagelsen af de opgaver, som påhviler byretterne, kræver betydelig fleksibilitet, hvis man skal sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af den juridiske arbejdskraft. Den hidtidige ordning opfylder disse krav, idet udnyttelsen af den juridiske arbejdskraft på en smidig måde kan tilpasses den - ofte skiftende - arbejdsmængde ved embederne.

Udvalget har ikke tii opgave at vurdere hensigtsmæssigheden af den eksisterende byretsstruktur, og udvalget har derfor ved sine overvejelser lagt til grund, at den nuværende struktur i det væsentlige opretholdes.

Det må endvidere antages, at også fiskale hensyn og ønsket om at holde antallet af udnævnte dommere på et forholdsvis lavt niveau har spillet en rolle. For så vidt angår retsassessorer, som har været igennem landsretskonstitutionen, og som har passeret den sædvanlige udnævnelsesalder for byretsdommere, må den gældende ordning antages i det væsentlige at være begrundet i disse sidstnævnte hensyn.

Selv om der således kan anføres en række rimelige grunde til støtte for den danske ordning, må ordningen alligevel give anledning til overvejelser ud fra de principielle synspunkter. Forholdet til art. 6 i Menneskerettighedskonventionen er omtalt i afsnittene 7.9.1. og 7.9.2. Med etableringen af det foreslåede ansættelsesværn vil den danske ordning efter udvalgets opfattelse opfylde de krav, som følger af art. 6. Som anført i afsnit 7.9.1. er det imidlertid naturligt at overveje, om der bør foretages ændringer, der tager sigte på at udelukke eller dog begrænse ikke-udnævnte dommeres varetagelse af dømmende funktioner.

En ud fra principielle synspunkter konsekvent løsning ville være at foreslå ordningen helt ændret, således at domsmyndighed - evt. bortset fra en kort prøveperiode - kun blev udøvet af udnævnte dommere. Udvalget kan dog ikke gå ind for en sådan løsning. Det må tages i betragtning, at hensynet til en sikring af uafhængigheden hos de personer, der udøver dømmende

funktioner, i meget betydelig grad vil blive imødekommet med gennemførelsen af det ansættelsesværn for ikke-udnævnte dommere, som udvalget har foreslået i afsnit 7.9.2. Som foran anført gør den nuværende ordning det muligt at tilgodese vægtige hensyn til uddannelsen og bedømmelsen af yngre domstolsjuristers kvalifikationer, hensyn som ikke eller kun i begrænset omfang vil kunne varetages, hvis ordningen blev ændret som skitseret. Også behovet for at kunne fastsætte ændret tjenestested for en en vis del af domstolsjuristerne og dermed opnå en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse ved domstolene kan med betydelig vægt anføres mod et så radikalt brud med den hidtidige ordning.

Udvalget finder imidlertid, at de hensyn, som ligger bag grundlovens § 3 og § 64, klart taler for, at de dømmende funktioner i højere grad end det er tilfældet i dag udøves af personer, som nyder den grundlovssikrede beskyttelse af deres uafhængighed. En udvikling i denne retning vil også være i overensstemmelse med de betænkeligheder ved omfanget af faste konstitutioner, som skiftende justitsministre har tilkendegivet i forbindelse med retskredsændringer, jf. ovenfor i afsnit 7.5.5.2. Efter udvalgets mening bør anvendelse af ikke-udnævnte dommere ved byretterne derfor begrænses til de tilfælde, hvor de foran nævnte uddannelsesmæssige hensyn og hensyn til en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse taler for, at retsarbejdet varetages af ikke-udnævnte dommere.

På baggrund af de foran gengivne oplysninger om omfanget og udnyttelsen af konstitutioner ved byretterne er det udvalgets opfattelse, at der ved de ikke - præsidentledede byretter forekommer en del konstitutioner, der ikke er begrundet i de nævnte uddannelses- og ressourcemæssige hensyn.

En mere bestemt angivelse af det antal konstitutioner, som det drejer sig om, forudsætter en gennemgang af de enkelte embeder, som udvalget ikke har mulighed for at foretage. Som følge heraf har man ikke fundet grundlag for at fremkomme med præcise forslag om, hvor mange yderligere dommerstillinger ved byretterne en gennemførelse af de foreslåede retningslinier vil indebære. Opmærksomheden synes navnlig at måtte samles om de embeder, hvor en betydelig del af retssagsarbejdet varetages af retsassessorer, der har været igennem det sædvanlige uddannelsesforløb, herunder konstitution i landsretten, men som ikke har opnået at blive udnævnt til dommere, enten fordi antallet af ledige stillinger har været mindre end antallet af kvalificerede ansøgere, eller fordi de ikke fuldt ud lever op til kvalifikationskrav, som må stilles til en dommer. Der vil formentlig også ved nogle embeder være sket en sådan udvikling i antallet af indbyggere og dermed i antallet af retssager, at dette taler for oprettelse af yderligere dommerstillinger. Det vil være naturligt, at Domstolsstyrelsen inddrages i denne gennemgang.

Udvalget er opmærksom på, at der ved en konvertering af dommerfuldmægtig- og retsasses-

sorstillinger til dommerstillinger kan opstå særlige, personlige problemer, såfremt den, der hidtil har udført arbejdet, ikke ansættes i den nyoprettede dommerstilling. En stillingtagen til, i hvilket omfang dette hensyn bør indgå ved stillingsbesættelsen, falder uden for udvalgets kommissorium, men udvalget skal dog pege på, at det - såfremt det af udvalget stillede forslag om oprettelse af et Dommerudnævnelsesråd følges - vil være naturligt at overlade løsningen af dette spørgsmål til rådet.

7.9.4. Sagsfordelingen **mellem dommere og andre jurister i byretterne.**

7.9.4.1. Kompetencen til at bestemme rammerne for sagsfordelingen.

Som det fremgår af afsnit 7.7.2.1., er det efter den gældende ordning Justitsministeriet, som afgør, om der kan meddeles "fast" sagskonstitution til dommerfuldmægtige/retsassessorer til det, som bestemmelsen i § 17 a definerer som "de øvrige dommerforretninger", det vil sige de egentlige retssager, mens den stedlige domstolschef selv afgør, om der skal gives bemyndigelse til fogedsager, skiftesager, notarialforretninger og tinglysningsforretninger. Det er dog under alle omstændigheder den stedlige chef, som afgør, i hvilket omfang den faste konstitution skal udnyttes. Det vil sige, at en konstitution meddelt af Justitsministeriet alene indeholder en ramme, og inden for denne ramme fastlægger embedets chef konkret den enkelte dommerfuldmægtigs og retsassessors arbejdsområde.

Udvalget har overvejet, om kompetencen til at tilbagekalde fast konstitution til, at ikke-udnævnte dommere kan beklæde byretten, bør forblive hos administrationen, eller om kompetencen til at træffe disse afgørelser bør overføres til domstolene. Der er tradition for, at kompetencen til at meddele og tilbagekalde konstitutioner hører under samme myndighed, hvorfor også kompetencen til at meddele faste konstitutioner har været drøftet i samme forbindelse.

Selv om det af udvalget i afsnit 7.9.2. foreslåede ansættelsesværn for alle dommerfuldmægtige og retsassessorer gennemføres, giver den nugældende ordning, hvor administrationen har mulighed for at inddrage en fast konstitution, anledning til overvejelser. En tilbagekaldelse af en konstitution vil væsentligt begrænse dommerfuldmægtigen i udøvelsen af den traditionelle dommervirksomhed, ligesom den vil kunne begrænse fuldmægtigens mulighed for at opnå de færdigheder i retsarbejdet, som vil være af betydning, såfremt den pågældende måtte ønske at søge en dommerstilling.

På den anden side må det fremhæves, at en central administration af konstitutionerne har den fordel, at der kan anlægges en ensartet praksis med hensyn til konstitutionernes omfang og

med hensyn til, på hvilket stadium af dommerfuldmægtigenes karriereforløb konstitutionerne meddeles.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det vil være bedst stemmende med de hensyn, som er indeholdt i Menneskerettighedskonventionens artikel 6, at kompetencen til at tilbagekalde faste konstitutioner til at beklæde retten, placeres hos domstolene selv. Kompetencen til at meddele disse konstitutioner bør som konsekvens heraf også placeres ved domstolene.

Udvalget har overvejet, om hensynet til en ensartet administration af adgangen til at lade dommerfuldmægtige og retsassessorer beklæde byretterne og ikke mindst hensynet til at sikre, at alle dommerfuldmægtige gennemgår en forsvarlig og ensartet uddannelse, burde føre til, at kompetencen til at meddele konstitution placeres hos de to landsretspræsidenter, som i forvejen har en central placering i domstolsuddannelsen, og som i medfør af retsplejelovens § 48 har tilsynet med de ikke-præsidentledede byretter. Imod en sådan ordning kan det imidlertid anføres, at chefen for et byretsembede i alle andre henseender har adgang til at lede og fordele arbejde ved embedet, således at ressourcerne udnyttes bedst muligt i forhold til de faktiske forhold ved det enkelte embede. På denne baggrund forekommer det udvalget at være det mest naturlige, at også kompetencen til at afgøre, i hvilket omfang og i hvilke sager det enkelte dommerembedes fuldmægtige og retsassessorer skal beklæde retten, henlægges til chefen for embedet, som herefter får de samme ledelsesmæssige beføjelser, som andre chefer i såvel offentlige som private virksomheder har. Hermed understreges også dommerens ansvar for, at sagsfordelingen ved embedet sker på betryggende måde.

Ud fra samme betragtninger som anført vedrørende de ikke-udnævnte dommere foreslår udvalget endvidere, at bestemmelserne i retsplejelovens § 15, stk. 6, 2 pkt., og § 16 a, stk. 3, 2 pkt., hvorefter Justitsministeriet ved de præsidentledede og administrerede byretter skal godkende de almindelige regler om sagernes fordeling mellem rettens afdelinger, ophæves, således at også denne kompetence overføres til den stedlige embedschef.

7.9.4.2. Ophævelse af sondringen mellem skiftesager, fogedsager m.v. og "egentlige" retssager (straffesager og civile sager).

Udvalget er opmærksom på, at den her foreslåede ordning indebærer, at det hverken vil være nødvendigt eller hensigtsmæssigt at opretholde den nugældende sondring i retsplejelovens § 17 a, stk. 1, mellem skiftesager og fogedsager m.v. og andre dele af de egentlige dommerforretninger. Sondringen hidrører fra en tid, hvor det typisk var således, at de sværeste og mest betydningsfulde problemer blev behandlet under de egentlige retssager, mens skiftesagsbehandling og fogedsager normalt vedrørte mindre komplicerede og mindre indgribende problemstil-

linger. Det må imidlertid tages i betragtning, at der ved byretterne behandles et stort antal ensartede sager, som ikke er så komplicerede og indgribende, at de nødvendigvis bør afgøres af embedets højstplacerede jurist, men som på fuldt betryggende måde kan afgøres af ikke fuldt uddannede fuldmægtige. Ved lov nr. 383 af 22. maj 1996 om skifte af dødsboer er skifteretternes bobehandling af offentlige dødsboer udlagt til praktiserende advokater som selvstændige bobestyrere, og skifteretternes opgaver under boernes behandling er begrænset til at angå judiciel tvistløsning. I de senere år har der endvidere været en tendens til, at også sager, der rummer komplicerede bevis- og retsspørgsmål, henlægges til navnlig fogedretterne. Som eksempel på et regelsæt, hvor der i fogedretligt regi behandles komplicerede spørgsmål, kan reglerne om forbud fremhæves. I betænkning nr. 1107/1987 om arrest og forbud side 92-93 peger Retsplejerådet på, at det i disse sager ofte vil være nærliggende at lade en udnævnt dommer beklæde fogedretten.

Domstolsudvalget kan tilslutte sig dette synspunkt og finder i det hele, at det må være sagens sværhedsgrad, som afgør, om retten, herunder skifteretten eller fogedretten, skal beklædes af en udnævnt dommer, en retsassessor eller en yngre dommerfuldmægtig. Denne vurdering kan alene foretages lokalt, og ved at ophæve den eksisterende sondring mellem de forskellige sagstyper ønsker udvalget at fremhæve, at det er den stedlige embedschefs ansvar, at en sag, som indbringes for domstolene, altid behandles af en jurist, som er i besiddelse af de fornødne faglige kvalifikationer og den nødvendige erfaring, ligesom det selvsagt må være embedschefens ansvar, at arbejdsbyrden fordeles rimeligt mellem embedets jurister.

Der er efter udvalgets opfattelse ingen grund til at betvivle, at domstolenes chefer vil leve op til dette ansvar. Skulle det i enkelte tilfælde forekomme, at en domstolschef fordeler embedets sager uden at tage de ovennævnte hensyn, vil dette kunne føre til, at der meddeles en påtale i medfør af retsplejelovens § 48, og skulle der forekomme meget grove tilfælde af kompetencemisbrug, vil der kunne rejses sag ved Den Særlige Klageret i medfør af retsplejelovens § 49.

Det bemærkes, at udtrykkene "fast konstitution" m.v. vil være meningsløse med ophævelsen af den traditionelle sondring mellem dommersager (retssager) og fuldmægtigsager (skifteret, fogedret m.v.) for så vidt angår sagskonstitutionerne, idet terminologien må forudsætte, at nogle sager er dommersager.

7.9.4.3. Retningslinier.

Domstolsudvalget har overvejet, hvorledes det med den foreslåede decentralisering af kompetencen til at overlade ikke-udnævnte dommere at behandle retssager kan sikres, at nyansatte dommerfuldmægtige får en ensartet grunduddannelse og senere får lejlighed til under nogen-

lunde ensartede betingelser at vedligeholde og udbygge de opnåede færdigheder.

Som der nærmere er redegjort for i kapitel 5.4.2., fastlægges retningslinierne for uddannelsen af dommerfuldmægtige i dag af Justitsministeriet efter samråd med Uddannelsesudvalget for Domstolene, og det daglige tilsyn med, at den enkelte fuldmægtig får en hensigtsmæssig uddannelse, varetages af domstolenes uddannelseskonsulent, som er en retsassessor placeret i Østre Landsrets sekretariat. De enkelte uddannelsesembeder indberetter årligt til uddannelseskonsulenten, i hvilket omfang den enkelte fuldmægtig har beklædt retten inden for forskellige typer straffesager og civile retssager. Denne ordning har hidtil sikret, at uddannelsen af dommerfuldmægtige og retsassessorer så vidt muligt er sket efter ensartede retningslinier, hvis indhold domstolenes repræsentanter i Uddannelsesudvalget har haft mulighed for løbende at påvirke.

Det er udvalgets opfattelse, at der også ved en nyordning som den foreslåede, hvor kompetencen til at lede og fordele arbejdet mellem et dommerembedes jurister placeres hos den stedlige domstolschef, vil være et klart behov for at sikre en ensartet dommerfuldmægtiguddannelse.

Udvalget finder det derfor påkrævet, at der fastsættes retningslinier for, hvorledes de yngste dommerfuldmægtiges praktiske og teoretiske uddannelse skal tilrettelægges, og at der fortsat sker indberetning til uddannelseskonsulenten om, i hvilket omfang den enkelte uddannelsesfuldmægtig har beklædt retten. Udvalget finder det mest hensigtsmæssigt, at retningslinierne for grunduddannelsen fastsættes af Domstolsstyrelsen som central ansættelsesmyndighed.

Om udvalgets overvejelser om dommerfuldmægtiguddannelsens indhold henvises i øvrigt til kapitel 5.11.9.

7.9.5. Konstitutioner i landsretterne.

For landsretterne gælder som for byretterne, at de dømmende funktioner i ikke ubetydeligt omfang varetages af **ikke-udnævnte** dommere. I Østre Landsret er der for tiden 51 stillinger, hvori der er eller kan udnævnes landsdommere og 1 præsident. Herudover er der 8 stillinger, som kan besættes ved konstitution. I Vestre Landsret er de tilsvarende tal 35 stillinger, hvori der er eller kan udnævnes landsdommere og 1 præsident samt 3 stillinger, der kan besættes ved konstitution.

For landsretternes vedkommende er den gældende ordning først og fremmest begrundet i, at aspiranter til stillinger som byretsdommer og landsdommer af uddannelsesmæssige grunde og med henblik på at bedømme deres kvalifikationer bør gøre tjeneste i landsretterne i en vis peri-

ode.

Herudover må ordningen, hvor landsdommere beskikkes midlertidigt i stillinger, der er oprettet med henblik på nedbringelse af berammelsestiderne, også til dels anses for motiveret i ressourcemæssige hensyn.

Også for landsretternes vedkommende giver anvendelsen af konstituerede dommere anledning til at overveje de principielle forfatningsretlige spørgsmål, som i afsnit 7.9.3. er drøftet for byretternes vedkommende. Da landsretterne fungerer som kollegiale domstole, hvor 3 dommere deltager i sagernes afgørelse, har spørgsmålet dog en noget anden karakter. Det drejer sig om, i hvilket omfang det er acceptabelt, at ikke-udnævnte dommere deltager i afgørelserne.

Spørgsmålet om anvendelsen af ikke udnævnte dommere i landsretterne har tidligere været overvejet. Som nærmere beskrevet i kapitel 5.4.1. blev det i betænkningen om dommeres uddannelse (1951) foreslået, at de ikke-udnævnte dommere i landsretterne ikke deltog i afgørelserne med stemmeret, men alene virkede som "overtallige dommere". En sådan løsning ville tillige indebære, at alle afgørelser i landsretterne blev truffet af udnævnte (faste) landsdommere, der var fuldt beskyttede efter bestemmelserne i grundlovens § 3 og § 64.

Som der nærmere er redegjort for i kapitel 5.11.8. finder udvalget dels af ressourcemæssige grunde, dels af hensyn til uddannelsen og bedømmelsen af dommeraspiranter, at ikke-udnævnte dommeres tjeneste i landsretterne helt overvejende skal ske som konstitueret dommer.

Udvalget finder imidlertid anledning til at understrege, at de nævnte forfatningsretlige synspunkter taler for, at man ved normeringen af dommerstillinger i landsretterne sikrer, at der ved sagers afgørelse altid kan medvirke mindst 2 faste dommere, og at der tillige skal være mulighed for, at landsretterne i en række sager, herunder sager af mere principiel eller indgribende karakter eller af særlig politisk interesse, kan beklædes af 3 faste dommere.

Ved vurderingen af ikke-udnævnte dommeres deltagelse i afgørelser i landsretterne må det erindres, at en gennemførelse af udvalgets forslag om et ansættelsesværn også for ikke-udnævnte dommere i landsretterne vil indebære en betydelig styrkelse af de pågældendes uafhængighed. Forslaget indebærer, at beskikkelse som konstitueret dommer meddeles for en tidsbegrænset periode, at konstitutionsperioden kun kan forlænges efter indstilling fra landsrettens præsident, og at konstituerede dommere beskyttes mod afskedigelse efter samme regler, som foreslås indført for fuldmægtige ved domstolene. Da konstitutionen sker ved et bestemt embede - enten i Østre eller i Vestre Landsret - og ikke ved domstolene som sådanne, er der ikke behov for et værn mod forflyttelse.

Udvalget har drøftet, om værnet mod afskedigelse bør udstrækkes til også at gælde i tiden efter konstitutionsperioden. Spørgsmålet er navnlig aktuelt for statsansatte, som ikke er ansat som fuldmægtige ved domstolene, og som efter konstitutionsperioden vender tilbage til deres hidtidige tjeneste f.eks. i centraladministrationen. Det kunne hævdes, at frygten for negative reaktioner fra vedkommende tjenestested efter konstitutionens ophør kunne rejse tvivl om den pågældendes uafhængighed navnlig i forbindelse med afgørelse af sager, der berører statslige interesser.

Udvalget har dog ikke fundet grundlag for at fremkomme med forslag i den angivne retning. Behovet for et ansættelsesværn, der rækker ud over konstitutionsperioden, må vurderes på baggrund af tradition og praksis her i landet. Der er ikke påvist eksempler på, at offentligt ansatte er blevet mødt med negative reaktioner i anledning af den måde, hvorpå de har dømt i sagerne. Selvom dette ikke i sig selv er afgørende, indicerer det dog, at den frygt, som skulle motivere et videregående ansættelsesværn, er mere teoretisk end praktisk begrundet. Hertil kommer, at det ville være forbundet med meget betydelige retstekniske vanskeligheder at etablere et værn, der rækker udover konstitutionsperioden.

7.9.6. Konstitutioner ved dommerens forfald eller ved embedsledighed.

Efter gældende ret sondres der for så vidt angår konstitutioner ved forfald og embedsledighed mellem to situationer reguleret i henholdsvis retsplejelovens § 44, stk. 2, og § 44, stk. 3.

Retsplejelovens § 44, stk. 3, omhandler de situationer, hvor en byretsdommer ved et ikke-præsidentledet embede har et kortvarigt forfald, som gør det nødvendigt, at en anden fungerer i hans sted. I sådanne tilfælde meddeles forfaldskonstitution af vedkommende landsretspræsident. Konstitutionen giver bemyndigelse til at beklæde retten og til at virke som chef for vedkommende byretsembede, såfremt dette er et enedommerembede.

En nærmere beskrivelse af bestemmelsens nuværende anvendelsesområder og afgrænsning i forhold til retsplejelovens § 44, stk. 2, er indeholdt i afsnit 7.7.5.

Såfremt den foreslåede ændring af retsplejelovens § 17 a gennemføres, kan retsplejelovens § 44, stk. 3, ophæves som overflødig. Ved et planlagt kortvarigt fravær vil embedets chef i kraft af sin kompetence til at lede og fordele arbejdet og til at overlade retssagsbehandlingen til ikke-udnævnte dommere kunne sikre, at retten under hans fravær beklædes af en kompetent jurist. På tilsvarende måde vil embedets chef kunne fastlægge retningslinier for, hvorledes der skal forholdes ved kortvarig ikke planlagt fravær for så vidt angår retssagerne. For så vidt angår beføjelsen til at lede embedet vil denne som oftest kunne udøves af embedets chef selv via

telefon eller telefax ved kortvarigt fravær på grund af sygdom, kursusdeltagelse eller lignende. For de tilfælde, hvor embedets chef kortvarigt er afskåret fra at lede embedet, må der i generelle retningslinier ved det enkelte embede være taget stilling til, hvem der i chefens fravær udøver ledelsesbeføjelserne.

For så vidt angår de tilfælde, som efter gældende ret reguleres af retsplejelovens § 44, stk. 2, finder udvalget, at der i samme omfang som hidtil bør kunne meddeles konstitution. Der vil forekomme en lang række situationer - sygdom, dødsfald, orlov og lignende - hvor dommerembedet ikke straks vil kunne besættes, og hvor der derfor er behov at kunne konstituere en person som dommer i en kortere eller længere periode.

Udvalget fmder det mest hensigtsmæssigt, at det bliver Domstolsstyrelsen, der får kompetence til at meddele disse konstitutioner. Det vil således være Domstolsstyrelsen, der har det bedste kendskab til de enkelte dommerembeders situation, og som vil kunne lade denne viden indgå i vurderingen af, om der bør konstitueres en anden person som dommer og i givet fald, hvem det bør være.

Som der er redegjort for i kapitel 6.8.2, har udvalget overvejet, om Dommerudnævnelsesrådet skulle afgive indstilling om besættelsen af de konstitutionsstillinger, som på forhånd skønnes at blive af længere varighed. Udvalget stiller ikke forslag herom. Udvalget anbefaler opretholdelse af den gældende praksis, hvorefter konstitutionsstillinger, som på forhånd skønnes at blive af længere varighed, opslås.

Efter den gældende affattelse af retsplejelovens § 51 tilbagekaldes en konstitution meddelt efter retsplejelovens § 44, stk. 2, til at virke som byretsdommer af Justitsministeriet efter ministeriets frie skøn. Denne ordning lader sig ikke forene med de hensyn, som bærer udvalgets forslag om at indføre ansættelsesværn for alle jurister ansat ved domstolene, og § 51 foreslås derfor ophævet. Da varigheden af en konstitution - f.eks. ved sygdomstilfælde - ikke altid kan fastlægges på forhånd, foreslår udvalget, at det i stedet gøres til hovedreglen, at konstitutionen ophører, når den faste dommer genoptager sit virke, eller der udnævnes en ny dommer i den stilling, som er blevet besat ved konstitution. Efter udvalgets opfattelse er det dog ikke hensigtsmæssigt helt at afskære sig fra muligheden for at tilbagekalde en konstitution, før den ordinære dommer genoptager sit virke, eller den ledige stilling genbesættes ved udnævnelse af en fast dommer. Der er f.eks. i tilfælde af dødsfald eller pludselig opstået sygdom situationer, hvor det kan være nødvendigt meget hurtigt at konstituere en person i den vakante stilling. Må det forventes, at konstitutionen bliver af længere varighed, anbefaler udvalget som nævnt, at der sker opslag af stillingen. I sådanne situationer må den første konstitution selvsagt kunne tilbagekaldes. Det samme gælder, hvis det af praktiske grunde har været nødvendigt straks at

konstituere en mindre erfaren dommerfuldmægtig, og der senere viser sig mulighed for at konstituere en erfaren retsassessor. Endelig kan det ikke udelukkes, at der vil være tilfælde, hvor den man har konstitueret, viser sig ikke at være stillingen voksen. Udvalget foreslår derfor, at det i tilfælde som de nævnte skal være muligt at tilbagekalde konstitutionen.

Udvalget finder det mest hensigtsmæssigt, at kompetencen til at meddele og tilbagekalde konstitutioner henlægges til samme myndighed - Domstolsstyrelsen - men for at tilgodese de hensyn til den enkelte dommers uafhængighed, som i øvrigt bærer udvalgets forslag, foreslår udvalget, at Domstolsstyrelsens kompetence begrænses således, at tilbagekaldelse af en konstitution meddelt efter § 44, stk. 2, inden forfaldsgrundens eller embedsledighedsperiodens udløb alene skal kunne ske, hvis der foreligger en indstilling herom fra vedkommende landsretspræsident.

Kapitel 8. Dommeres lønmæssige forhold.

8.1. Indledning.

Udvalgets opgave er ifølge kommissoriet:

"Udvalget bør ... overveje dommeres lønmæssige forhold og adgang til bibeskæftigelse ved siden af dommerstillingen.

Spørgsmålet om dommeres lønforhold kan blandt andet vurderes i tilknytning til de ovennævnte spørgsmål vedrørende rekruttering af bredt kvalificerede jurister til dommerhvervet.

Herudover kan der i forbindelse med dommeres lønforhold være grund til at være opmærksom på de principielle spørgsmål, der kan opstå, såfremt løndannelsen fortsat præges af mere individuelle lønelementer, der i sagens natur ikke kan tillægges de enkelte dommere."

Helt generelt gælder om dommeres lønninger, at de som for statens øvrige personale fastsættes ved forhandlinger mellem Finansministeriet og centralorganisationerne. Dommeres lønninger er således ikke - som dommernes lønninger i visse lande - fastlagt ved lov.

8.1.1. Statens aftaleforhandlinger.

Hovedparten af personalet i staten er ansat som tjenestemænd eller i henhold til en kollektiv overenskomst.

Finansministeriet er den centrale myndighed for behandlingen af sager om løn- og andre ansættelsesvilkår for personale i staten.

På tjenestemandsområdet følger dette af bestemmelserne i tjenestemandsloven af 1969.

Forhandlingsretten for tjenestemændene udøves gennem de 4 centralorganisationer:

- Statsansattes Kartel - STK, (tidligere CO I)
- Statstjenestemændenes Centralorganisation II (CO n)
- Akademikernes Centralorganisation, tjenestemandsudvalget
- Tjenestemænd og Overenskomstansattes Kartel - TOK, tjenestemandssektionen = Lærernes Centralorganisation.

Tjenestemændenes centralorganisationer repræsenterer hver især en række tilsluttede organisa-

tioner.

Finansministeren og centralorganisationerne fastlægger lønvilkårene for en normalt 2-årig aftaleperiode, ligesom parterne indgår et antal andre aftaler om en række konkrete ansættelsesvilkår.

Der er således tale om en meget centraliseret forhandlingsret på tjenestemandsområdet.

De tilsluttede organisationer kan ganske vist i en række tilfælde udøve forhandlingsret, men det er alene en forhandlingsret, som er afledt af centralorganisationernes forhandlingsret, og som kræver en særlig bemyndigelse fra vedkommende centralorganisation.

8.1.2. Hovedaftalen for tjenestemænd.

På tjenestemandsområdet er der fastsat nærmere regler om aftaleindgåelse m.v. i Hovedaftalen af 1969 med tjenestemændenes centralorganisationer.

Når det drejer sig om generelle løn- og ansættelsesvilkår, hvorved normalt forstås vilkår, der gælder for tjenestemænd under flere ministerier, er det altid finansministeren og vedkommende centralorganisation, der indgår aftalerne.

Når der er tale om vilkår, der alene vedrører tjenestemænd under et enkelt ministerium, kan finansministeren bemyndige vedkommende minister til at indgå aftalen.

En centralorganisation kan give sine tilsluttede organisationer bemyndigelse til at indgå aftaler, der alene vedrører en del af centralorganisationens område.

Den enkelte minister kan for sit eget ministerium inden for rammer fastsat af finansministeren og uden særskilt bemyndigelse fra finansministeren indgå aftale om ansættelsesvilkår, der ikke påvirker personaleudgifterne, f.eks. aftaler om arbejdstidens nærmere placering.

8.1.3. Generelt om løn til tjenestemænd.

Tjenestemandsstillinger er normalt klassificeret i en bestemt lønramme.

Ud over den løn, der er fastsat for den enkelte lønramme, er der til en række stillinger knyttet særlige tillæg. En del af disse tillæg er et led i stillingens klassificering (klassificeringstillæg). Andre tillæg er personlige tillæg, knyttet til stillingsindehaveren. De sidst nævnte tillæg kan

være tidsbegrænsede.

Ved de generelle aftaleforhandlinger udmøntes en del af det samlede resultat i form af puljer, som lønændringer i aftaleperioden skal holdes inden for.

Klassificering af nye stillinger i lønramme 37 og derover foretages af Finansministeriet. Det samme gælder omklassificering af stillinger (såvel enkeltstillinger som gruppevis) til lønramme 37-42. Finansministeriet har derimod delegeret kompetencen til at klassificere/omklassificere enkeltstillinger under lønramme 37 til de enkelte ministerier og styrelser. Fordelingen af puljemidler er ligeledes delegeret til de enkelte ministerier m.v.

Der er oprettet et særligt chefløns udvalg, som afgiver indstilling, inden Finansministeriet indgår aftale med centralorganisationerne om lønnen til de øverste stillinger i staten. Udvalget består af Statsministeriets departementschef, Finansministeriets departementschef, formanden for Akademikernes Centralorganisation og formanden for Centralorganisationernes Fællesudvalg. I udvalget behandles lønnen for departementscheferne, direktøren for Told- og Skattestyrelsen, Rigsstatistikeren, direktøren i Udenrigsministeriet og præsidenten for Højesteret. Parterne kan endvidere aftale, at andre stillinger omfattes af Chefløns udvalgets kompetence. Det er i overensstemmelse hermed aftalt, at udvalget afgiver indstilling om alle stillinger, der ønskes klassificeret i eller til lønramme 41 - 42.

Omklassificeringer af stillinger blev indtil 1989 i vidt omfang aftalt ved de centrale forhandlinger mellem Finansministeriet og hovedorganisationerne ("ved bordet"), men i 1989, 1991, 1993 og 1995 er omklassificeringerne i højere grad blevet aftalt lokalt, navnlig for så vidt angår omklassificeringer af stillinger under lønramme 37.

8.2. Individuelle lønelementer.

Frem til midten af 1980'erne skete lønfastsættelsen på det offentlige arbejdsmarked i det væsentlige ud fra en vurdering af arbejdsindholdet i og uddannelses- og erfaringskravene til den pågældende stilling, mens der kun i begrænset omfang blev taget hensyn til den konkrete stillingsindehavers kvalifikationer og varetagelse af stillingen.

Ved aftaleforhandlingerne i 1987 blev der gennem den såkaldte flekslønsordning taget et skridt hen imod en større individualisering og fleksibilitet i løndannelsen. Formålet var navnlig at gøre lønfastsættelsen til en integreret del af personalepolitikken i den enkelte institution. Med henblik herpå blev der afsat beløb til tre formålsbestemte puljer:

- en pulje til rekruttering og fastholdelse
- en pulje til honorering af særlig indsats
- en pulje til individuelle omklassificeringer.

På grundlag af anbefalingerne i betænkningen "90'ernes aftaler og overenskomster" (Betænkning 1150/88) blev der ved aftaleforhandlingerne i 1989 aftalt en omlægning af puljesystemet gennem indførelse af de såkaldte ministeriepuljer.

Ministeriepuljerne var ikke på forhånd formålsbestemte, men skulle anvendes til bl.a. løsning af rekrutterings- og fastholdelsesproblemer, individuelle lønforbedringer, honorering af særlig indsats m.v. Det forudsattes, at ministerierne af puljen skulle løse væsentlige og akutte rekrutterings- og fastholdelsesproblemer for enkeltstillinger i hele aftaleperioden.

Der blev endvidere afsat centrale puljer til løsning af tværgående lønmæssige problemer og til stillingsmæssig omklassificering af chefstillinger.

Ved aftaleforhandlingerne i 1991 blev puljesystemet justeret i lyset af de indhøstede erfaringer, således at der fremover blev afsat lokallønspuljer for ansatte i lønramme 34 og derunder og cheflønspuljer for ansatte i lønramme 35-40. Ordningen er fornyet med visse ændringer i 1993.

Cheflønspuljerne anvendes efter de fra 1993 gældende regler til ydelse af tillæg til lønnen til ansatte i lønramme 35-40 og efter konkret aftale også til chefer under lønramme 35, til løsning af rekrutterings- og og fastholdelsesproblemer, individuelle lønforbedringer, honorering af særlig indsats m.v. Det er forudsat, at puljemidlerne anvendes til individuelle lønforbedringer. Lønforbedringer af cheflønsmidlerne aftales som ikke-pensionsgivende tillæg, der bortfalder senest ved ledighed i stillingen. Lønforbedringerne aftales som engangsvederlag eller som personlige tillæg med henvisning til en stillingsindehavers personlige kvalifikationer og resultater. Der sker ikke herved nogen ændring af stillingens varige klassificering. Ved ledighed genbesættes stillingen med aflønning efter den lønramme, som den oprindelig var henført til, men uden tillæg, og midlerne tilbageføres til puljen. Omklassificering af stillinger til lønramme 37-40 foretages som anført under 8.1.3. af Finansministeriet, også hvor omklassificeringen er betalt af cheflønsmidler. Cheflønspuljerne omfatter ikke stillinger i lønramme 40-42, der er omfattet af cheflønsudvalgets kompetence.

Det er ved overenskomstforhandlingerne i 1995 aftalt, at cheflønsordningen i hovedtrækkene fortsætter uændret i perioden 1995 -97. Der er dog aftalt enkelte justeringer. Som de væsentligste kan fremhæves: tilførsel af flere midler, frivillighed hvad angår anvendelsen af de nye

midler, og mulighed for delegering af forhandlingsretten for visse stillinger i lønramme 38 og højere.

Chefløn spuljerne udgør i 1995 op til 6% af lønsummen til ansatte i lønramme 35-40. I 1996 vil chefløn spuljerne kunne nå op til 6,5 % af chefgruppens lønsum.

For så vidt angår lokallønspuljerne er der ligeledes ved overenskomstforhandlingerne i 1995 aftalt et nyt princip om frivillighed til at anvende midlerne, flere anvendelsesformer f.eks. funktionsbestemte tillæg, arbejdstidsbestemte tillæg og mobilitetsfremmende lønforbedringer.

I 1995 vil lokallønnen udgøre op til 2 % af lønsummen til ansatte under lønramme 35.

8.3. Aftaler om løn til dommere.

Forhandlingerne om lønpuljer til dommere på centralt niveau foregår mellem Finansministeriet og AC. Forhandlingerne på lokalt niveau forgår mellem Justitsministeriet og Danmarks Jurist- og Økonom Forbund ved Den Danske Dommerforening.

Finansministeriet lægger ved klassificering og omklassificering af dommerstillinger navnlig vægt på en sammenligning med andre stillinger inden for retsvæsenet og i staten i øvrigt. Derimod foretages der af hensyn til dommernes uafhængighed ikke nogen vurdering af den enkelte dommers varetagelse af stillingen.

Af samme grund er det endvidere aftalt mellem Justitsministeriet, Finansministeriet og Den Danske Dommerforening, at personlige tillæg til dommerstillinger ikke tilbageføres puljen ved ledighed i stillingen, idet stillingen genopslås med det tidligere tildelte "personlige" tillæg.

Tidsbegrænsede tillæg benyttes heller ikke til dommere.

Ved aftaleforhandlingerne i 1995 er der blevet afsat 15 mio. kr. til ændret aflønning af dommere efter nærmere forhandling på baggrund af arbejdet i Domstolsudvalget samt til tillægsforhøjelser til landsretternes ledende retsformænd og statsadvokater. Projektet kan eventuelt videreføres ved aftaleforhandlingerne i 1997.

8.4. Dommerlønningernes størrelse.

Udvalget har indhentet oplysninger om lønnens størrelse for forskellige personalegrupper i staten, ligesom udvalget har indhentet oplysninger om selvstændige advokaters indkomst og løn-

nen til ansatte advokater. Det er udvalgets opfattelse, at dommerstillingen adskiller sig væsentligt fra andre offentlige stillinger, men udvalget har fundet at burde belyse lønforholdene for andre offentligt ansatte navnlig med henblik på overvejelserne om rekruttering.

Lønnen til dommere er i første række afhængig af, i hvilken instans dommeren gør tjeneste. I byretterne er dommerne således placeret i lønrammerne 37 og 38, i landsretterne i lønrammerne 38 og 39, og i Højesteret i lønramme 40. Præsidenterne i byretterne, landsretterne og Højesteret er dog alle placeret i højere lønrammer, nemlig henholdsvis lønramme 39/40, 40 og 42.

Den største gruppe byretsdommere (92) får årligt 431.000 kr. i løn (niveau april 1995). I øvrigt ligger byretsdommernes lønninger mellem 429.000 kr. og 492.000 kr. afhængigt af lønrammen og hvilket tillæg, der er forbundet med stillingen.

I landsretterne aflønnes retsformænd og assisterende retsformænd med 498.000 kr. (lønramme 39 + tillæg), mens de øvrige landsdommere aflønnes med 481.000 kr. (lønramme 38 + tillæg - niveau april 1995).

Lønnen til højesteretsdommere er 643.000 kr. (lønramme 40 + tillæg - niveau april 1995).

Til belysning af de gennemsnitlige lønninger til kontorchefer, afdelingschefer og departementschefer i tre udvalgte departementer, har udvalget fået oplyst, at lønningerne til de nævnte administrative chefstillinger i Finansministeriet, Justitsministeriet og Indenrigsministeriet er henholdsvis 442.900 kr., 610.200 kr. og 940.200 kr. (niveau april 1995).(1) Det må antages, at disse lønninger ligger over gennemsnittet for staten som helhed. Gennemsnitslønnen for statens departementschefer er 816.000 kr.(2)

Til belysning af udviklingen i lønningerne til dommere og andre statsansatte tjenestemænd i årene 1970 - 1995 har udvalget i samarbejde med Finansministeriet udarbejdet følgende 2 tabeller, der viser lønudviklingen i absolutte tal og indekseret. Det bemærkes, at de angivne tal ikke omfatter eventuelle indtægter ved bibeskæftigelse.

1: I de opgjorte gennemsnitstal er medtaget engangsvederlag (beløb der vedrører en toårig periode er optaget med halvdelen), men ikke eventuelle åremålstillæg og merarbejdsvederlag. Oplysningerne er indhentet særskilt for de pr. 1. april 1995 ansatte.
2: For staten som helhed er anvendt de senest foreliggende statistikoplysninger for 1994, omregnet til 1995-niveau.

Tabel 1. Løn i henhold til klassificering pr. 1. april 1970-1995 for dommere og andre statsansatte.

	1970	1980	1985	1993	1995
Byretdommer	111.072	237.069	312.591	409.411	431.486
Adm. dommer				480.370	492.726
Landsdommer	126.829	266.388	351.208	439.367	481.018
-/Retsformand	137.531	286.287	377.439	485.937	498.017
HR-dommer	148.180	306.075	410.664	628.350	643.944
Vicepr. Sø+H	137.531	286.287	377.439	485.937	498.017
Præsident ved					
Århus	137.478	286.895	377.277	513.113	583.700
Odense,Ålb.Rosk.		288.355	377.438	513.113	583.700
Sø+Handelsret *)	148.180	306.075	410.664	630.986	717.405
Kbhvns Byret *)	148.180	306.075	410.664	630.986	717.405
Landsretten *)	148.180	306.075	421.895	644.796	742.879
Højesteret	175.553	368.343	580.422	821.099	841.477
Andre statsans.					
Lektor **)	89.923	191.421	254.841	332.402	340.651
Kontorchef **)	104.158	224.206	310.599	385.213	394.773
Professor **)	117.187	248.424	327.536	409.441	419.604
Afdelingschef **)	132.944	277.747	384.812	571.685	589.346
Dept.ch. lra 40 ***	152.767	328.595	528.085	689.613	706.728
- lra 41 ***)				735.078	753.321
- lra 42 ***)				783.940	803.395

*) 1993 og 1995: løn inkl. chefpuljetillæg på hhv 80.152 og 105.625 kr. samt topcheftillæg
**) 1993 og 1995: ca. løn
***) 1993 og 1995: min. løn

De viste lønninger består af lønrammeløn og evt. særligt tillæg og fra 1985 tillige topcheftillæg for højesterets præsident og departementschefer. I perioden 1985-93 blev afdelingschefer til-

lige med retspræsidenten for Sø- og Handelsretten, Københavns Byret og de to landsretspræsidenter klassificeret med topchef stillæg. Der er to varigt klassificerede stillinger som departementschef i Ira 41 og fire i Ira 42, hvis løn pr. 1.4.1995 udgør hhv 753.321 kr. og 803.395 kr. excl. personligt tillæg og engangsvederlag.

Opmærksomheden henledes på, at lønnen for de anførte dommerstillinger er den eksakte løn, dog for Højesterets præsident ekskl. tillæg, medens lønnen til de øvrige stillinger er ca. beløb og i visse tilfælde minimumsbeløb, jf. noterne ovenfor. For så vidt angår gennemsnitslønninger for stillinger i Finans-, Justits- og Indenrigsministeriets departementer henvises til det ovenfor anførte.

Topcheftillæggets størrelse afhænger af lønrammen og ydes kun til udvalgte stillinger fra Ira. 38. Tillægget udgør pr. 1. april 1995 til Ira 38: 93.146 kr., tu Ira 39: 107.169 kr. og til Ira 40-42: 119.906 kr.

Engangstillæg og åremålstillæg er kun tildelt stillinger i gruppen: "Andre statsansatte". Til orientering kan oplyses, at der til departementschefer er ydet 10 engangs-tillæg á 25-120.000 kr., i alt 670.000 kr. pr. 1. april 1993.

I nedenstående Tabel 2 er lønudviklingen for hver stillingsbetegnelse vist som et indeks med 1970-lønnen lig 100.

Tabel 2. Lønindeks for dommere og udvalgte statsansatte tjenestemænd 1970-1995.

	1970	1980	1985	1993	1995
Byretdommer	100,0	213,4	281,4	368,6	388,5
Adm. dommer					
Landsdommer	100,0	210,0	276,9	346,4	379,3
-/Retsformand	100,0	208,2	274,4	353,3	362,1
HR-dommer	100,0	206,6	277,1	424,0	434,6
Vicepr. Sø+H	100,0	208,2	274,4	353,3	362,1
Præsident ved					
Århus	100,0	208,6	274,3	373,1	424,4
Odense,Ålb.Rosk.					
Sø+Handelsret *)	100,0	206,6	277,1	425,8	484,1
Kbhvns Byret *)	100,0	206,6	277,1	425,8	484,1
Landsretten *)	100,0	206,6	284,7	435,1	501,3
Højesteret	100,0	209,8	330,6	467,7	479,3
Andre statsans.					
Lektor **)	100,0	212,9	283,4	369,7	378,8
Kontorchef **)	100,0	215,3	298,2	369,8	379,0
Professor **)	100,0	212,0	279,5	349,4	358,1
Afdelingschef **)	100,0	208,9	289,5	430,0	443,3
Dept.ch. lra 40 ***	100,0	215,1	345,7	451,4	462,6
- lra 41 ***)				481,2	493,1
- lra 42 ***)				513,2	525,9

*) 1993 og 1995: løn inkl. chefpuljetillæg på hhv 80.152 og 105.625 kr. samt topcheftillæg
**) 1993 og 1995: ca. løn
***) 1993 og 1995: min.løn

Det fremgår af disse oplysninger, at byretsdommere og kontorchefer i 1970 havde omtrent samme løn. Det samme var tilfældet i 1995, for kontorchefernes vedkommende bedømt efter

gennemsnitslønnen. Landsdommerne havde i 1970 lønninger, der stort set svarede til afdelingschefernes. Pr. 1. april 1995 havde afdelingscheferne i Finans-, Justits- og Indenrigsministeriet en gennemsnitsløn på 610.200 kr., og som lå ca. 110.000 kr. over lønnen til retsformænd og ca. 130.000 kr. over lønnen til de øvrige landsdommere. Højesteretsdommerne havde i 1970 stort set samme løn som departementscheferne. I 1995 lå gennemsnitslønnen til departementscheferne i staten (816.000 kr.) ca. 173.000 kr. over lønnen til højesteretsdommerne (643.000 kr.(eksklusiv lønnen til præsidenten for Højesteret). Dog skal det bemærkes, at tallene hverken indeholder indtægter fra bijob, åremålstillæg eller fra merarbejdsvederlag. Opmærksomheden henledes på, at modtagere af topcheftillæg (departementschefer og afdelingschefer) ikke kan oppebære merarbejdsvederlag. Materialet giver ikke grundlag for præcise slutninger om størrelsen af forskellen mellem gennemsnitslønningerne for de enkelte grupper.

8.5. Advokaters indtægts- og pensionsforhold.

Om advokatstandens indtægter er det for 1994 oplyst, at median og øvre kvartil(3) af selvstændige advokater har haft et nettooverskud på henholdsvis 575.736 kr. og 791.125 kr., og at ansatte advokater gennemsnitlig har tjent 454.104 kr. i København og 363.529 kr. i provinsen. De ansatte advokater vil typisk være placeret i aldersgruppen 28-35 år. For de selvstændige advokaters vedkommende vil indtægten ofte være højest for advokater, som aldersmæssigt befinder sig i slutningen af fyrrerne.

Advokater har gennem tiden tilrettelagt deres alderspensionering på forskellig måde. Som de typisk forekommende kan nævnes følgende:

1. Nogle advokater har ikke foretaget sig særlige skridt til sikring af alderspensionering, men regner med at fortsætte deres arbejde til efter normal pensionsalder og således at de for tiden efter denne forlader sig på folkepension, formueindtægter e.l.

Under denne gruppe kan henføres advokater, som i forbindelse med optagelse af yngre partnere eller ved selvstændigt salg af deres advokatforretning har betinget sig og fået en efter omstændighederne væsentlig betaling for goodwill i advokatforretningen, enten som en kontant sum eller - mere almindeligt - i form af et gældsbrev, der forrentes og afdrages over en periode på f.eks. 10 år. Goodwillbetalingen - og måske betaling for salærreserver - kan således for nogle advokater gøre det ud for en pensionering. Overdragelse af advokatforretning mod betaling af goodwill var - navnlig i provinsen - ganske udbredt i tiden indtil 1982, fordi en kombination af afskrivningsret hos køberen og en lempelig beskatning hos sælgeren indtil da gjorde

3: Tænkes antallet af selvstændige advokater at være 100, er "medianen" udtryk for indkomsten for nr. 50 og "øvre" kvartil indkomsten for nr. 75.

denne overdragelsesform skattemæssigt gunstig. Denne pensionsordning må antages at være sjælden i dag.

2. Nogle navnlig ældre advokatforretninger har indbygget en pensionsordning til de fratrædende advokater i selve advokatforretningens interessentskabsstruktur: De yngre advokater optages som partnere blandt andet på vilkår, at de påtager sig en pensionsforpligtelse over for de ældre partnere, der udtræder typisk efter det 70. år og meget muligt med en forventning om, at de selv - hvis dette system fortsætter - kan betinge sig en pension, når der senere bliver tale om at optage advokater af den yngre generation i firmaet. Da pensionsordninger af denne art i hele deres opbygning forudsætter en nogenlunde statisk struktur i advokatforretningen og omvendt skaber vanskeligheder for fusioner og andre ændringer, og da nutidens samfundsforhold i øvrigt er mindre statiske end tidligere, er udviklingen på vej bort fra denne form for pensionsordninger, men de har endnu en vis udbredelse i eksisterende interessentskabskontrakter.

3. Et stort antal advokater med kandidatalder fra et tidspunkt omkring slutningen af 1950'erne eller senere har fra deres første ansættelse været medlemmer af Juristernes og Økonomernes Pensionskasse, og mange har valgt at fortsætte dette medlemskab også under deres fortsatte virke som selvstændige advokater, typisk således at de har betalt bidrag i forhold til og dermed sikret sig en pension svarende til højeste overenskomstløn for en offentligt ansat.

4. Mange advokater - utvivlsomt de fleste - har enten som eneste pensionering eller som supplement til en pension som nævnt under 2 og 3 sikret sig gennem tegning af livrenter, ratepensioner o.l. suppleret med opsparing af kapitalpension gennem forsikringskontrakter med livsforsikringsselskaber eller banker.

En pensionsordning som omtalt under punkt 1 og 2 vil kunne vanskeliggøre en overgang til andet hverv som f. eks. dommergerningen, idet advokaten på grund af jobskiftet vil gå glip af den goodwill-betaling eller den pension fra yngre partnere, som han ellers havde baseret sine forventninger om alderspension på. Dette problem vil dog få stadig mindre betydning fremover i takt med, at sådanne pensionsformer viger til fordel for medlemskab af en pensionskasse, ratepension, kapitalpension m.v. som beskrevet under punkt 3 og 4.

8.6. Debat.

Dommeres lønmæssige forhold har været drøftet med mellemrum de sidste 50 år navnlig med baggrund i principielle overvejelser vedrørende domstolenes uafhængighed af den udøvende magt og med henblik på at kunne sikre rekruttering af kvalificerede jurister til dommerhvervet.

I uddannelsesbetænkningen fra 1951 analyseres og vurderes dommerlønningerne side 83 - 91. Side 88 citeres fra motiverne til loven af 21. januar 1857 om lønningen til medlemmerne af Højesteret (Rigsdagstidende 1856, Anhang A, sp. 75 ff.):

"...thi gjælder det herefter (dvs.: efter den stilling, som grundloven har anvist den dømmende myndighed) om at sikkre Domstolene overhovedet Uafhængighed og Selvstændighed, da kan det efter vor Retsforfatning ikke være tvivlsomt, at dette fortrinsviis maa gjælde om Høiesteret, og at en af de væsentligste Garantier herfor maa søges deri, at denne Rets Medlemmer ere saaledes lønnede, at de deraf kunne have et i økonomisk Henseende aldeles sorgfrit Udkomme. ... ligesom det, som anført, maa ansees nødvendigt at sikkre Medlemmerne af den høieste Domstol et nogenlunde rigeligt Udkomme, saaledes maa det ogsaa være af Vigtighed, at Lønningerne ere saa anseelige, at Mænd af fortrinlig Indsigt og Duelighed deri kunne have en Opfordring til at søge Plads i denne Domstol...."

I tilknytning hertil bemærker udvalget, at de anførte betragtninger må siges at have gyldighed den dag i dag og i princippet være anvendelige på alle dommere.

Side 83 - 84 sammenlignes dommerlønningerne med lønningerne til centraladministrationens tjenestemænd:

"...Det vil ses, at højesteretsdommere, retspræsidenter og departementschefer siden 1907 praktisk talt har været ligestillet bortset fra de dommerne og præsidenterne i 1946 tillagte bestillings- og repræsentationstillæg. Indtil 1907 var de kollegiale retters øvrige dommere og ministerielle kontorchefer nogenlunde ligestillet, derefter opnåede kontorcheferne et lønningsmæssigt forspring, men siden 1919 har landsdommernes og tildels også byretsdommernes embedslønninger ligget højest. For underretsdommernes vedkommende lå lønningerne indtil 1919 med ganske få undtagelser ... højere end overretsassessorernes og endog tildels ... over højesteretsassessoremes. Siden 1919 har lønningerne været lavere end for landsdommere, men dog højere end eller på linje med kontorchefernes."

Side 84 - 85 foretages en sammenligning, hvor også de to gruppers biindtægter er inddraget. Biindtægternes størrelse er belyst ved gennemgang af finanslovforslaget for finansåret 1950-51. For dommernes vedkommende stammer de største biindtægter fra et på daværende tidspunkt eksisterende bekræftelsesvederlag hidrørende fra tinglysningsvæsenet. Det konkluderes på side 85:

"Det vil herefter formentlig være berettiget at regne med, at departementschefer indtægtsmæssigt ligger på linje med højesteretsdommere og retspræsidenter, at kontorchefer er sidestillet med landsdommere, og at underretsdommerne gennemgående har noget større indtægter end landsdommerne."

For så vidt angår forholdet til advokaterne konkluderes side 88:

"... det må formentlig erkendes, at når sagførernes gennemsnitsindtægt i hovedstadsområdet ligger på linje med den fulde indtægt for medlemmer af landets højeste domstol, og når almindelige dommere kun undtagelsesvis når højere end den gennemsnitlige indtægt for sagfører i hele landet, er dommerstandens økonomiske placering i forhold til sagførerne således svækket,

at der er alvorlig grund til at befrygte, at det vil have en meget beklagelig indvirkning på tilgangen til dommeruddannelsen."

Dr. jur. Erik Briiel har i artiklen i Ugeskrift for Retsvæsen 1953 B side 233 ff., "Nogle Bemærkninger om Domstolenes saakaldte Uafhængighed", fremsat forskellige forslag vedrørende dommernes lønninger med henblik på at skabe en økonomisk uafhængighed for dommerne. Forfatteren foreslår bl.a. side 243, at der gives dommerne samme løn, dommerløn, "der passende kunde sætttes til nuværende Højesteretsdommerløn". Side 244 fortsætter forfatteren:

"Lige Løn for alle Dommere maa dog maaske suppleres med Bestillingstillæg f.Eks. for Landsdommere, der fungerer som Retsformænd, eller for Dommere ved Underretten i de store Byer, der har omfattende administrativt Arbejde. … Personlig vilde jeg dog som sagt mene, at den rigtige Fremgangsmaade vilde være, at alle Dommere lønnedes med samme Løn, men at Underretsdommernes Stilling fik den lille Favør, der 1aa i, at de, hvis man i Lønnen lod indgaa et Reguleringstillæg som det nuværende, ikke skulde have lavere Reguleringstillæg end Dommerne i København, for saaledes at faa et vist Ækvivalent for det besværligere Arbejde som Enedommer i Provinsen...."

Side 245 beskriver forfatteren, hvordan forslaget kan realiseres:

"Gennemførelsen af en saadan ændret Lønningslovgivning for Dommerne vilde vel ikke i og for sig absolut kræve Domstolenes Udskillelse af Tjenestemandsloven, hvis man kunde tænke sig, at Rigsdagen vilde gaa med til at ændre Dommernes Lønning, uden at hele Pyramiden derfor skal vakle. Dette er dog formentlig utænkeligt. Røres der ved Dommerlønningerne, vil formentlig ikke blot Statsadvokater og Politimestre, men Guldsnore og Sølvsnore af alle Kategorier fremsætte Krav om højere Lønninger. En rationel Ordning af Dommernes Lønningsforhold forudsætter derfor efter mit Skøn deres Udskillelse af Tjenestemandsloven. I denne burde Domstolene aldrig have været med. Dommere er netop ikke Tjenestemænd, d.v.s. Organer for den udøvende Magt, men Organer for den tredie Statsmagt, nemlig den dømmende."

Civildommer, fhv. justitsminister Harald Petersen har i artiklen i Juristen 1964, side 521 ff, "Om Domstolenes Uafhængighed", diskuteret to væsentlige ting, som han - ud over den funktionelle og personlige uafhængighed - forbinder med domsmagtens uafhængighed. Den første er udnævnelsen af dommere og den anden er domsmagtens adgang til direkte over for den lovgivende magt at forhandle sine kår og vilkår, herunder standens lønningsmæssige placering og aflønning.

Vedrørende det første spørgsmål foreslår forfatteren, at dommerstanden samles i et Dommersamfund, der får sin egen ledelse i et Dommerråd. Der henvises nærmere til kapitel 4 ovenfor. Rådets opgaver skulle i det væsentlige være besættelse af dommerembeder, jf. ovenfor i kapitel 6.6. Om det andet spørgsmål - domsmagtens adgang til direkte over for den lovgivende magt at forhandle sine kår og vilkår, herunder standens lønningsmæssige placering og aflønning - anføres side 530 - 531:

"Domstolene bør som selvstændig Statsmagt ifølge Grundloven have sin særlige Lønningslov.

Folketinget har sine Forhold ordnet ved særlig Lov, og da ogsaa Administration og Domstole ifølge Grundloven er adskilt, synes det rent logisk at maatte blive Resultatet, at de ogsaa har hver sin Lønningslov.

Domstolene maa endvidere have Krav paa at have en direkte Kontakt med Folketinget i lønningsmæssig Henseende, saaledes at Domstolene ikke, naar man har Ønsker, skal staa med Hatten i Haanden overfor Administrationen og bede om, at denne allernaadigst vil laane os Øre og saaledes, at det ganske afhænger af Administrationens Forgodtbefindende, om vore Krav bliver befordret videre til Folketinget til endelig Afgørelse."

Herefter sammenlignes med de norske forhold, hvor højesteretsdommernes lønninger fastsættes af Stortinget efter indstilling fra dettes Præsidentskab:

"Hvis vi herhjemme skulde have en tilsvarende Ordning, burde den formentlig gennemføres paa den Maade, at der indenfor Folketinget nedsaltes et permanent Udvalg til Behandling af Domstolenes Forhold, til hvilket Dommerstanden ved sin foran anførte Styrelse kunde rette sine Henvendelser. Hvor meget der vilde blive opnaaet herved i Realiteter, er selvfølgelig et andet Spørgsmaal, idet jeg gaar ud fra, at det omtalte permanente Folketingsudvalg, naar der fremkom Henvendelser fra Domstolsorganisationernes Side, vilde tage Samraad med Finansministeren, og denne vilde igen forhandle med sine Embedsmænd og med Lønningsraadet for at høre disses Meninger. Man vilde imidlertid opnaa det, at vi var sikre paa, at vore Henvendelser kom Folketinget for Øre, og ikke blot, som det sker nutildags, bliver henlagt i Justitsministeriet eller i næste Instans i Finansministeriet, uden at Folketinget hører det mindste til de fremsatte Ønsker. Vi vilde da vide, at vore Krav er blevet forelagt for Lovgivningsmagten, og naar Kravene ikke har kunnet imødekommes, er det Lovgivningsmagten, der har haft det endelige Ord og ikke Administrationen."

Ifølge Socialistisk Folkepartis lovforslag af 20. oktober 1992 om nedsættelse af en kommission om justitsvæsenets organisation skal bl.a. dommernes lønmæssige indplacering overvejes. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a., at det bør overvejes, om dommere fortsat bør være undergivet de tjenestemandsretlige og lønrammemæssige regler, der gælder for administrative tjenestemænd, som virker i et over- og underordnelsesforhold, eller om der bør laves en særlig lønningslov og særlige tjenestemandsretlige regler for dommere. Forslaget blev ikke færdigbehandlet.

På det 33. nordiske juristmøde i 1993 behandlede den norske højesteretsdommer Hans M. Michelsen i sit oplæg om domstolenes uafhængighed bl.a. også dommerlønningerne:

"I diskusjonen om dommernes uafhengighet er i våre land med rette trukket inn spørsmålet om deres avlønning og i det hele det man kan kalle deres materielle vilkår. Dersom man sulteforer dommerne eller byr dem de mest kummerlige omgivelser, er det fare på ferde, og det av flere grunner, sitter dommerne i trange kår og har det kummerlig, kan de lettere komme i et avhengighetsforhold.

Det er dog ikke her og slik skoen trykker. Lav lønn og dårlige arbeidsforhold vil medføre en fare for rekrutteringen til dommerembetene. Man får ikke de gode folkene, og da er rettssikkerheten i fare.

Spørsmålet om dommernes kår har dog en annen og meget viktig side. Jeg sikter til problemet om av hvem og hvordan dommerens godtgjørelse skal fastsettes. Jeg skal ikke går nærmere

inn på dette spørslet. Det er vanskelig å tenke seg at dommerne på dette området, som jo griper inn i nasjonalforsamlingens bevilgningsrett, skulle ha noen vidstrakt selvråderett. På den annen side er en for stor bundethet til den utøvende makt ikke ønskelig. I Norge har dommerforeningen tatt til orde for at dommerne tas ut av det vanlige lønnsregulativ. Dette har skjedd for Høyesteretts dommere. Deres lønninger fastsettes av Stortingets presidentskap."

I Lønpolitik '94, som indeholder overvejelser og ideer vedrørende en række generelle temaer af løn- og personalepolitisk karakter, beskriver Finansministeriet et nyt lønsystem, der består af tre grundelementer:

- basisløn, der fastsættes ud fra de krav, som jobbet stiller,
- kvalifikationsløn, som fastsættes på grundlag af faglige og personlige kvalifikationer, og
- resultatløn, som fastsættes på grundlag af opnåede resultater efter et på forhånd fastlagt vurderingssystem.

I redegørelsen side 38 anføres, at denne lønmodel som udgangspunkt vil kunne omfatte alle stillinger, men at der i praksis vil være stillinger, hvor kvalifikationslønnen og resultatlønnen kun vil få meget lidt - om overhovedet nogen - betydning. Efter beretningen bør eksempelvis lønnen til dommere ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn kun bestå af basisløn, men således at de ikke stilles lønmæssigt ringere set samlet.

Som opfølgning på overvejelserne i Lønpolitik '94 blev det ved overenskomstfornyelsen i februar 1995 vedtaget at nedsætte et udvalg med repræsentanter fra Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg.

Udvalget skal generelt overveje, om løn- og ansættelsesvilkårene i staten lever op til de krav, der fremover vil blive stillet til de ansatte i den offentlige sektor. Formålet med et nyt lønsystem er bl.a., at det skal afspejle ansvar og kompetence i stillingerne, at sikre ro og stabilitet på det offentlige arbejdsmarked, at motivere medarbejderne til at yde en høj, kvalitativ indsats. Men lønnen til den enkelte ansatte og lønrelationerne mellem de enkelte grupper skal så vidt muligt også accepteres af medarbejdere som rimelig og fair.

Finansministeriet forbereder p.t. det kommende udvalgsarbejde bl.a. ved drøftelser med ministerier og styrelser.

Drøftelserne vil bl.a. dreje sig om, hvilke lønelementer et kommende lønsystem kunne bestå af, hvilke elementer der vil være hensigtsmæssige at benytte for de enkelte stillinger/grupper af stillinger og i tilslutning hertil, hvilke lønninger/løndele der skal aftales centralt, og hvilke der med fordel kan aftales decentralt.

Efter de foreløbige drøftelser mellem Finansministeriet og Justitsministeriet vil et kommende lønsystem for dommere kunne baseres på en vurdering af den pågældende dommerstilling, herunder stillingens placering i domstolshierakiet. Derimod vil et lønsystem med lønelementer, der er baseret på en vurdering af stillingsindehaverens kvalifikationer og resultater, ikke være foreneligt med uafhængighedskravet.

Udvalgets arbejde skal indgå i overenskomstforhandlingerne i 1997.

8.7. Udland.

I FNs Basic Principle on the Independence of the Judiciary, 1985, der er optaget som bilag 3 til betænkningen, fastsættes som det 11. princip:

"11. The term of office of judges, their independence, security, adequate remuneration, conditions of service, pensions and the age of retirement shall be adequately secured by law."

I Europarådets rekommandation nr. R (94) 12 af 13. oktober 1994 "Independence, efficiency and role of judges", der er optaget som bilag 4 til betænkningen, er det fastsat i princip III, 1:

"Proper conditions should be provided to enable judges to work efficiently and, in particular, by:

a. ...

b. ensuring that the status and remuneration of judges is commensurate with the dignity of their profession and burden of responsibilities,

"European Association of Judges", hvori også Den Danske Dommerforening er repræsenteret, opstiller i "Judges' Charter in Europe", 1993, der er optaget som bilag 5 til betænkningen, følgende krav til dommerlønningerne i princip nr. 8:

"Article 8.
Judicial salaries must be adequate, to ensure that the Judge has true economic independence and must not be cut at any stage of a Judge's service."

I Sverige, Norge, Finland og Holland fastsættes dommernes lønninger som hovedregel ved forhandling mellem den udøvende magt og dommernes faglige organisationer. I Holland kodificeres de aftalte lønninger efterfølgende ved lov. I Sverige, Norge og Finland modificeres forhandlingsprincippet dog for visse stillinger. I Sverige fastsættes lønnen til præsidenten for Svea Hovret og de to præsidenter for Højesteret og Regeringsretten direkte af regeringen. I Norge følges forhandlingsprincippet ikke for så vidt angår dommerstillingerne i Højesteret, og i Fin-

land er lønnen til Højesterets og den øverste forvaltningsdomstols præsidenter lovmæssigt knyttet til de højeste statstjenestemænds lønninger. Lønningerne til de øvrige dommere i disse retter er ved loven fastsat to lønrammer lavere. I England fastsættes dommerlønningerne af regeringen efter indstilling fra et nævn. På Island fastsættes dommerlønningerne af Den Faste Voldgiftsret i Statstjenestemændenes Lønspørgsmål. Voldgiftsretten består af 5 personer, 2 udpeget af Højesteret, 2 af Altinget og 1 af Finansministeriet. Foruden at fastsætte størrelsen af dommerlønningerne, fastsætter voldgiftsretten lønnen for blandt andre Islands præsident, ministre, altingsmedlemmer, rigsrevisor og rigsadvokat. Voldgiftsretten sørger for, at disse lønningsgrupper samordnes indbyrdes, samtidig med at den til enhver tid koordinerer lønningerne med indtjeningen i de samfundsgrupper, der kan anses for sammenlignelige med hensyn til arbejde og ansvar. Voldgiftsretten skal ligeledes tage hensyn til udviklingen i lønforholdene på arbejdsmarkedet.

I Tyskland, hvor grundloven garanterer en vis gennemsnitlig lønudvikling for dommere, fastsættes lønnen ved lov. Dette er også tilfældet i USA.

I visse lande er lønnen mellem de forskellige domstolsinstanser stærkt differentieret, hvilket naturligt lægger op til, at dommerne søger at gøre karriere, mens lønsystemet i andre lande ikke i samme grad skelner mellem dommerne på de forskellige niveauer.

8.8. Udvalgets overvejelser.

Udvalget har efter kommissoriets udformning og udvalgets sammensætning lagt til grund, at udvalget alene bør beskæftige sig med dommeres lønmæssige forhold ud fra principielle synspunkter. Udvalget har derfor koncentreret sine drøftelser om lønnens betydning for dommernes uafhængighed og for rekrutteringen af dommere. Udvalget har ikke anset det som sin opgave at fungere som et lønforhandlingsudvalg eller lønfastsættelsesudvalg.

Drøftelserne vedrørende dommernes uafhængighed har navnlig berørt fastsættelsen af dommernes lønninger - om denne som hidtil bør ske inden for aftalesystemet, om der bør gennemføres en særlig dommerlønningslov, og om der bør oprettes et dommerlønudvalg. Herudover har lønnens størrelse og betydningen af individuelle lønelementer været drøftet.

Drøftelserne vedrørende forholdet mellem løn og rekruttering har navnlig vedrørt betydningen af lønnens størrelse for at kunne rekruttere dommere med en anden professionel baggrund, navnlig advokater. Herudover har udvalget behandlet mulighederne for at tillægge ansøgere med forudgående privat ansættelse en forhøjelse af pensionsalderen.

Nedenfor i kapitel 9 er der nærmere redegjort for omfanget af dommeres biindtægter.

8.8.1. Bør aftalesystemet erstattes af en dommerlønningslov?

Ved overvejelserne af, om forhandlingssystemet bør opretholdes eller erstattes af en ordning, hvorefter dommernes lønninger fastsættes af Folketinget, har udvalget navnlig lagt vægt på hensynet til domstolenes uafhængighed.

Udvalget har overvejet, om selve den omstændighed, at lønnen fastsættes ved forhandling mellem på den ene side repræsentanter for den udøvende magt og på den anden side de faglige organisationer, som repræsenterer dommerne, giver anledning til betænkeligheder. Det kunne hævdes, at dommernes stilling adskiller sig så meget fra andre statsansattes, at det er uheldigt, at lønfastsættelsen for dommere - som det let bliver tilfældet under forhandlingssystemet - knyttes nært til lønfastsættelse for andre statsansatte. Ud fra sådanne synspunkter, der falder i tråd med uafhængighedskravet, kunne det fremstå som en fordel, at den udøvende magt blev koblet ud af lønfastsættelsen, som så måtte overlades til den lovgivende magt, formentlig i den form, at dommernes lønninger fastsættes af Folketinget, eventuelt ved en dommerlønningslov. Folketinget ville hermed have lejlighed til at fastsætte det "rigtige" niveau for dommernes lønninger. Det er formentlig sådanne synspunkter, som ligger bag ordningerne i de lande, hvor parlamentet direkte medvirker ved lønfastsættelsen, jf. afsnit 8.7.

Udvalget er imidlertid ikke overbevist af denne argumentation. For det første har den hidtidige ordning ikke givet sig udslag i forsøg på pression mod domstolene fra den udøvende magts side. Hertil kommer som noget afgørende, at uafhængighedskravet som bekendt ikke alene retter sig mod den udøvende magt, men i lige så høj grad mod den lovgivende magt. Efter udvalgets opfattelse kan det ikke afvises, at en ordning, hvorefter dommernes lønninger fastsættes af Folketinget, vil kunne indebære en risiko for, at uvedkommende hensyn, f.eks. utilfredshed med domstolenes praksis på bestemte retsområder eller med afgørelser i vigtige enkeltsager, herunder sager hvor en lovs grundlovsmæssighed anfægtes, kommer til at spille en rolle for lønfastsættelsen. Uafhængighedssynspunkter - der som nævnt er det afgørende for udvalget - taler derfor efter udvalgets mening ikke for, at lønfastsættelsen overlades til Folketinget. Der henvises til udvalgets betragtninger i afsnit 4.12.3.

En lønfastsættelse gennem Folketinget vil endvidere kunne føre til, at Folketinget involveres i en detailregulering, hvilket næppe er hensigtsmæssigt. Folketinget vil derved påtage sig en rolle i forbindelse med dommernes lønudvikling, som ville være en afvigelse fra de almindelige principper for lønregulering og statslig lønpolitik. En sådan direkte indflydelse på lønfastsættelsen ses alene inden for områder, der som Folketingets sekretariat, Folketingets Ombuds-

mand, Rigsrevisor og statsrevisorerne har til opgave at bistå Folketinget eller på Folketingets vegne at kontrollere den udøvende magt. En lønningslov ville også indebære en risiko for, at løndannelsen ville blive stiv og ufleksibel.

Hertil kommer, at der hverken fra statens eller de faglige organisationers, herunder Dommerforeningens, side er noget ønske om at forlade forhandlingssystemet.

8.8.1.1. De individuelle lønelementers betydning ved løndannelsen.

Som det fremgår af afsnit 8.2., er der i de senere år sket en udvikling i retning af, at individuelle lønelementer indgår som en stadigt væsentligere del af den statslige løndannelse. Disse lønelementer er i vidt omfang knyttet til stillingsindehaverens personlige kvalifikationer og resultater, jf. også den i afsnit 8.6. omtalte redegørelse fra Finansministeriet: "Lønpolitik "94".

Det er klart, at tildeling af løn på grundlag af lønelementer, der er baseret på en vurdering af stillingsindehaverens kvalifikationer og resultater, ikke vil være foreneligt med uafhængighedskravet. En opretholdelse af den hidtidige ordning forudsætter derfor, at det er muligt inden for rammerne af forhandlingssystemet at tage højde for dommernes særlige forhold. De hidtidige erfaringer tyder på, at dette er tilfældet. Der kan bl.a. henvises til, at personlige tillæg for dommernes vedkommende er knyttet til stillingen som sådan og ikke til den person, der ved ydelse af tillægget beklæder stillingen.

I konsekvens heraf foreslår udvalget, at de tillæg, der efter forhandling tillægges de enkelte dommerstillinger, ændres fra formelt at være personlige tillæg til at betegnes som stillingsmæssige tillæg.

Efter de drøftelser, som udvalget har haft med deltagelse af repræsentanter fra Finansministeriet, er det udvalgets opfattelse, at de særlige hensyn, der som følge af uafhængighedskravet må tilgodeses ved fastsættelse af lønninger til dommere, fortsat kan varetages inden for rammerne af forhandlingssystemet. Dette gælder også, hvis løndannelse fremtidig sker på det grundlag, som er angivet i "Lønpolitik "94".

Der er dog i denne forbindelse grund til at henlede opmærksomheden på oplysningerne i afsnit 8.4. om lønudviklingen i årene 1970 - 1995. Det fremgår af disse oplysninger, at lønnen til byretsdommere, landsdommere og højesteretsdommere i 1970 stort set svarede til lønnen til henholdsvis kontorchefer, afdelingschefer og departementschefer i centraladministrationen. Pr. 1. april 1995 var lønrelationerne mellem byretsdommere og kontorchefer uændrede, medens lønnen til landsdommerne lå noget under gennemsnitslønnen til afdelingschefer i centraladmi-

nistrationen. Også hvis man sammenligner lønnen til højesteretsdommere med gennemsnitslønnen til departementschefer i centraladministrationen med de forbehold, der er nævnt ovenfor, var der i 1995 en ikke uvæsentlig lønforskel i den sidstnævnte gruppes favør. Denne udvikling har utvivlsomt sammenhæng med, at løndannelsen på det administrative område i den beskrevne periode er blevet præget af et ønske om større løndifferentiering, herunder anvendelsen af de ovenfor nævnte individuelle lønelementer, der i sagens natur ikke kan tillægges de enkelte dommere.

8.8.1.2. Etablering af et dommerlønudvalg.

Med henblik på at sikre, at de særlige hensyn, der gør sig gældende ved lønfastsættelsen for dommere, også fremover bliver varetaget inden for rammerne af forhandlingssystemet, har udvalget overvejet, om der bør nedsættes et dommerlønudvalg.

Dommerlønudvalgets opgave skulle være at følge indtjeningen for dommere og andre relevante grupper, herunder sammenlignelige grupper af tjenestemænd og advokater med henblik på at tilvejebringe oplysninger, der giver grundlag for en vurdering af lønningerne til dommere, der muliggør den bedst mulige rekruttering til dommerstillinger. Udvalget skulle også have til opgave at vurdere, hvorledes dommerlønningerne kan tilpasses udviklingen i lønstrukturen for andre grupper tjenestemænd, når denne som forventeligt i højere grad kommer til at bestå af individuelle lønelementer, som ikke kan anvendes over for dommere. For at løse denne opgave ville det være hensigtsmæssigt, at udvalget kom til at bestå af repræsentanter for Den Danske Dommerforening, for dommernes ressortministerium og for Danmarks Jurist- og Økonomforbund. Udvalgets arbejde skulle alene være af undersøgende og rådgivende karakter. Resultatet af udvalgets arbejde skulle indgå i kravsudtagelsen såvel på lønmodtagerside som på arbejdsgiverside inden for forhandlingssystemet.

Et flertal - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Claus Larsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - finder det rimeligt, at der nedsættes et sådant udvalg og kan anbefale, at Den Danske Dommerforening tager initiativ hertil.

Et mindretal - Eva Smith - finder ikke, at fastsættelse af dommeres lønninger adskiller sig afgørende fra de forhold, der gælder for fastsættelse af løn til andre erhvervsgrupper, der lønnes af det offentlige. Også andre grupper - for eksempel universitetslærere - har arbejdsopgaver, der ikke lader sig indpasse i et lønsystem, der er individuelt baseret. Mindretallet er ej heller af den opfattelse, at dommerstanden har haft vanskeligt ved at gøre sine krav gældende inden for den faglige organisation. Mindretallet finder herefter ikke, at der er behov for at oprette et

særligt råd som af flertallet foreslået til sikring af dommernes lønkrav.

Et andet mindretal - Halfdan Krag Jespersen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen og Henrik Zahle - der er enig i, at lønfastsættelsen skal ske inden for det almindelige forhandlingssystem, finder af denne grund ikke anledning til i denne sammenhæng at udtale sig om etablering af et dommerlønudvalg.

Udvalget har med repræsentanter for Finansministeriet drøftet spørgsmålet om etablering af et dommerlønudvalg.

Finansministeriet har anført, at det i et aftalesystem principielt er aftaleparterne, der fremsætter deres krav med hensyn til lønfastsættelsen og i forbindelse hermed fremfører argumenter til støtte for deres standpunkter.

Finansministeriet er enig i, at lønfastsættelsen for dommere må ske på en måde, der er forenelig med hensynet til dommernes uafhængighed. Såvel ressortministeriet som Finansministeriet vil have en selvstændig forpligtelse til at medvirke til en sikring heraf. Den Danske Dommerforening vil kunne gøre sine synspunkter omkring løndannelsen gældende gennem det eksisterende faglige system, herunder via Danmarks Jurist- og Økonomforbund og Akademikernes Centralorganisation.

På den baggrund finder Finansministeriet det ikke nødvendigt og heller ikke hensigtsmæssigt, at der etableres et særligt dommerlønudvalg. Hvis der imidlertid ønskes et system med et særligt udvalg, er det Finansministeriets opfattelse, at dommernes lønforhold snarere kunne behandles i Chefløns udvalget, som i forvejen behandler aflønningen af præsidenten for Højesteret. Akademikernes Centralorganisation har meddelt Finansministeriet, at man ikke har indvendinger imod, at også dommernes lønforhold behandles i Chefløns udvalget.

Mette Bøcher, der er udpeget af Dommerfuldmægtigforeningen, og Lars Ryhave, der er udpeget af Den Danske Dommerforening, fmder det ikke hensigtsmæssigt, at dommernes lønforhold udgår af det almindelige lønforhandlingssystem og overføres til behandling i det særlige Chefslønudvalg. Såfremt dette skete, ville dommerne miste den nuværende adgang til at forhandle egne lønforhold i henhold til chefløns puljerordningen. I Chefløns udvalget findes hverken repræsentanter for dommerne eller for dommernes primære faglige organisation, og en behandling af dommernes lønforhold i Chefløns udvalget ville derfor i det hele betyde en væsentlig svækkelse af dommernes indflydelse på egne lønforhold.

8.8.2. Lønnens størrelse og betydning for rekrutteringen til domstolene.

Ovenfor i afsnit 5.11.2. har udvalget beskrevet en udvikling, hvorefter domstolene i stigende grad vil skulle udfylde en retsskabende funktion og i højere grad end hidtil tage stilling til konflikter mellem borgerne og den udøvende og lovgivende magt. Den dømmende magt vil således få en mere central position i forholdet mellem statsmagterne, og der må antages at blive stillet store krav til fremtidens dommere både i byretterne, landsretterne og Højesteret. Det er udvalgets opfattelse, at aflønningen af dommere bør reflektere den betydning og det ansvar, som er forbundet med dommergerningen.

Udvalget foreslår i afsnit 5.11.3., at der fremover tilstræbes en højere grad af rekruttering af dommere med en baggrund uden for kredsen af domstolsjurister og jurister fra Justitsministeriets departement. Efter udvalgets opfattelse bør den bredere rekruttering ske på samtlige niveauer i domstolene. Det er udvalgets vurdering, at dommerstillingerne som følge af arbejdets karakter og den prestige, der er forbundet med stillingerne, vil være attraktive for kvalificerede jurister med forskellig professionel baggrund. Det er imidlertid samtidig udvalgets opfattelse, at lønniveauet vil være af væsentlig betydning for, om dette rekrutteringsmønster kan slå igennem. I Sverige har man blandt andet gjort den erfaring, at det er svært reelt at ændre rekrutteringsmønsteret, hvis lønnen til dommerne ikke samtidig forøges. I de lande, hvor dommere ikke rekrutteres blandt jurister i en dommerkarriere, er domstolsjuristerne da også vellønnede sammenlignet med andre offentligt ansatte. Dette gælder i særdeleshed i England, men er også tilfældet i Norge og i Holland, hvor halvdelen af dommerne tilstræbes rekrutteret blandt jurister med en anden professionel baggrund.

De jurister uden for kredsen af domstolsjurister og jurister fra Justitsministeriets departement, der vil kunne være tiltrukket af dommergerningen, og som det vil være relevant at udnævne til dommere, vil typisk enten være velkvalificerede advokater, universitetsjurister eller personer, der er placeret i en administrativ chefstilling. Indkomsten blandt de advokater, som tjener mest, overstiger væsentligt lønningerne til dommere, men det bør i den forbindelse erindres, at der er knyttet en pensionsret til dommernes tjenestemandsansættelse, mens advokaterne er nødt til at spare op til deres pensionering. Herudover har advokaterne erhvervsmæssige risici, som ikke består for dommerne. Uanset at advokatindkomsterne må ses i dette lys, fører sammenligninger af dommerlønningerne med indkomsterne blandt advokater til, at dommerlønningerne ikke er konkurrencedygtige.

Det synes ikke muligt at tilbyde lønninger, der kan konkurrere med indkomsten hos de privatpraktiserende advokater, der tjener mest, men for at muliggøre den brede rekruttering, som udvalget lægger op til, bør lønningerne med pensionstillæg være af en sådan størrelse, at

dommerstillingerne kommer til at fremstå som attraktive for alle juristgrupper.

Dommerlønningernes størrelse har ikke blot betydning for interessen for dommergerningen blandt jurister, der ønsker at søge dommerstillinger direkte fra anden juridisk virksomhed, men også for at rekruttere og fastholde egnede jurister i stillingerne som dommerfuldmægtig og retsassessor.

For advokater og andre privatansatte kan det være problematisk i en moden alder at skifte over til offentlig ansættelse, idet mulighederne for at opnå en tilstrækkelig tjenestemandspension ved det fyldte 70. år, er begrænsede. I tjenestemandspensionsloven er der hjemmel til at forhøje pensionsalderen for personer, der ansættes som tjenestemænd på grund af ganske særlige kvalifikationer. Udvalget finder anledning til at pege på, at der i forlængelse af udvalgets forslag om en bredere rekruttering til domstolene kan være behov for, at der skabes bedre mulighed end hidtil for i særlige tilfælde at tillægge jurister uden for offentlig tjeneste en forhøjelse af pensionsalderen.

Udvalget sigter herved til tilfælde, hvor en advokat alene har baseret sin pensionering på goodwillbetaling eller betaling fra yngre partnere i henhold til en interessentskabskontrakt, jf. beskrivelsen heraf under pkt. 1 og 2 i afsnit 8.5. Er der tale om, at en advokat er dækket af en pensionsordning i JØP (Juristernes og Økonomernes Pensionskasse), bør vedkommende ikke stilles gunstigere end andre, der har en sådan pensionsordning.

8.8.3. Lønniveauet for dommere i Højesteret, landsretterne og byretterne.

Et mindretal - Ellen Margrethe Basse, Eva Smith og Henrik Zahle - udtaler herom:

Uanset om dommeres løn fastsættes inden for forhandlingssystemet ved overenskomst eller ved lov eller folketingsbeslutning særskilt for domstolene og uden for forhandlingssystemet, har den økonomiske variation i lønniveauerne for de forskellige dommeransættelser principiel betydning. Det er derfor et emne, som fortjener at blive set i det perspektiv, som udvalgets kommissorium giver.

Ved drøftelsen af niveauet må udgangspunktet tages ikke blot i de nominelle lønninger, som er knyttet til den egentlige dommeransættelse, men der bør tillige tages hensyn til de biindtægter, som nogle dommere, især i de højere instanser, nyder godt af. Disse biindtægter bidrager for nogle dommeres vedkommende med betydelige andele af den samlede indtægt ved dommerarbejde, og disse indtægter eller muligheden for at opnå disse indtægter er et relevant økonomisk element i ansættelsen.

Et væsentligt løft i byretsdommernes lønniveau - og dermed en vis formindskelse i forskellen mellem lønningerne i de tre domstolsniveauer - har betydning for ønsket om en bredere rekruttering. Ved at hæve den lavere del af lønniveauet vil de pågældende stillinger blive mere attraktive for advokater og andre. Og den bredere rekruttering tager ikke blot sigte på de højere niveauer, men også, og måske først og fremmest, på de lavere niveauer. Det er derfor af betydning for gennemførelsen af denne målsætning, at lønniveauet for byretsdommerstillinger ikke er afskrækkende.

Når der tales om et løft af lønniveauet sigtes ikke til et ønske om, at lønniveauet skal ligge på linie med, hvad dygtige advokater kan tjene. En advokat, der overgår til dommerarbejde, må nok under alle omstændigheder kalkulere med en nedgang i indkomst. Denne må så kompenseres af andre attraktive sider ved dommerarbejdet. Målet må være, at springet ikke er så stort, at det i sig selv virker afskrækkende.

Det relative forhold mellem de forskellige dommerstillingers lønniveau har endvidere betydning i et andet perspektiv: En kraftig stigning i lønniveauet, efterhånden som man går fra lavere domstolsniveau til højere domstolsniveau, kan være egnet til at understøtte det karrieresystem, som har præget forholdet mellem især Københavns Byret, landsretterne, herunder især Østre Landsret, og Højesteret, idet dommere, der ofte har startet deres juridiske virksomhed i **Justitsministeriet**, har set en trinvis stigning gennem de forskellige niveauer med hertil hørende lønstigning som en ønskværdig karriere. Et sådant avancement er egnet til at fastholde opfattelsen af, at dommerarbejdet langt oppe i årene sker under et stadigt "tilsyn", og at manglende avancement kan opfattes som en karrieremæssig fiasko. En udjævning kan gøre det mere attraktivt at forblive i den en gang opnåede stilling. Fravalget af avancement vil ikke være forbundet med en lavere prestige.

Med disse synspunkter er ikke taget afstand fra, at enkelte dommere individuelt søger om en anden dommerstilling, ligesom det må findes ønskeligt, at nogle stillinger i landsretterne og i Højesteret besættes med dommere, der har erfaringer fra lavere instanser. Overgang fra et lavere niveau til appelniveau må stadig være en mulighed, men en sådan overgang skal ikke være økonomisk motiveret. Hver instans stiller sine egne krav til dommerne, og det bør tilstræbes, at dommerne primært søger derhen, hvor den pågældendes evner og interesser er bedst tilfredsstillet.

Et andet mindretal - Claus Larsen - udtaler: Ønsket om en bredere rekruttering, også til byretterne, taler som anført af det ovennævnte mindretal for en generel forhøjelse af lønniveauet for byretsdommere. Når hertil kommer den ændring i byretsstrukturen, som blandt andet har givet sig udslag i oprettelse af administrerende dommerstillinger, samt den ændring i reglerne

om den saglige kompetence, som har medført, at stort set alle civile sager og straffesager anlægges ved byretterne, finder dette mindretal, at der i den fremtidige lønstruktur for dommere bør tilstræbes et parallelt lønforløb i landsretterne og byretterne, herunder at administrerende dommere og ledende retsformænd i landsretterne placeres i samme lønramme og med samme tillæg.

De øvrige medlemmer af udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - finder, at spørgsmålet om lønniveauet for dommere i Højesteret, landsretterne og byretterne bør finde sin løsning inden for forhandlingssystemet. Disse medlemmer vil derfor ikke særskilt kommentere mindretallenes synspunkter. De bemærker dog, at der efter deres mening ikke er belæg for, at det beskrevne karrieremønster medfører, at byretsdommere og landsdommere skulle føle sig under "tilsyn", som beskrevet af det førstnævnte mindretal, med den konsekvens, at dommerne af hensyn til deres karrieremuligheder skulle savne vilje eller evne til at optræde selvstændigt.

Kapitel 9. Dommeres adgang til bibeskæftigelse.

9.1. Indledning.

Det er i lovgivningen forudsat, at dommere kan have beskæftigelse ved siden af domstolsarbejdet. I en række love er det således foreskrevet, at hvervet som formand for eller medlem af et nævn eller råd skal varetages af en dommer. Der henvises til beskrivelsen heraf nedenfor i afsnit 9.2.1.2.

Debatten om domstolenes forhold har også omfattet dommernes adgang til bibeskæftigelse. To forskellige aspekter har i den forbindelse navnlig været fremdraget. Det ene vedrører spørgsmålet, om dommernes bibeskæftigelse har et sådant omfang, at det har en negativ indvirkning på afviklingen af retsarbejdet, navnlig således at varetagelsen af dommernes bierhverv forlænger sagsbehandlingstiden ved domstolene. Det andet aspekt angår dommernes upartiskhed, hvor det specielt i relation til dommernes deltagelse i voldgiftssager har været anført, at der i de tilfælde, hvor en dommer er udpeget af en part i en voldgiftssag kan være en risiko for, at dommeren i andre tilfælde ikke vil være fuldstændig upartisk over for denne part.

Et tredje aspekt, der kan give anledning til overvejelse, er det forhold, at en dommer i visse tilfælde vil skulle efterprøve en nævnsafgørelse, som en anden dommer har været med til at træffe. Man kan spørge, om den omstændighed, at en dommer er medlem af et nævn, bevirker, at den borger, som ønsker at anfægte en nævnsafgørelse ved de almindelige domstole, ikke vil kunne opnå eller i det mindste vil have en opfattelse af ikke at kunne opnå en uvildig efterprøvelse ved den ret, for hvilken en tvist bliver indbragt.

Da udvalget ifølge kommissoriet alene er anmodet om at overveje dommeres adgang til bibeskæftigelse ved siden af dommerstillingen, har udvalget ikke behandlet dommerfuldmægtiges og retsassessorers og andre domstolsansattes adgang hertil.

9.2. Forskellige typer af bierhverv.

Dommernes bierhverv kan opdeles i offentlig bibeskæftigelse og privat bibeskæftigelse, hvor der ved offentlig bibeskæftigelse forstås hverv som formand for eller medlem af særlige domstole eller af administrative nævn, råd eller lignede, hvor hvervet efter lovgivningen skal varetages af en dommer, eller af en person der opfylder betingelserne for at blive udnævnt til dommer, og hvor ressortmyndigheden på grund af hvervets særlige karakter ønsker, at dette vare-

tages af en dommer.

Privat bibeskæftigelse for dommere omfatter dels virksomhed som formand for eller medlem af stående voldgiftsretter eller deltagelse i private og faglige voldgiftssager og i private klagenævn, dels hverv som ikke er specielle for dommere herunder undervisnings - og censorvirksomhed, forfatter - og foredragsvirksomhed, deltagelse i legatbestyrelser m.v.

9.2.1. Offentlig bibeskæftigelse.

9.2.1.1. Særlige domstole.

De almindelige domstole er Højesteret, landsretterne, byretterne og Sø- og Handelsretten, jf. kapitel 2 ovenfor. Karakteristisk for disse er, at de er besat med fuldtidsbeskæftigede dommere.

Herudover er der ved forskellige love oprettet såkaldte "særlige" domstole. Som eksempler på særlige domstole kan navnlig nævnes Den Særlige Klageret, Arbejdsretten og Tjenestemandsretten. Her varetager fagdommerne hvervet ved siden af hovedbeskæftigelsen ved de almindelige domstole og får særskilt vederlag herfor.

Den Særlige Klageret er nedsat med hjemmel i retsplejeloven. I lovens § 1a, stk. 2, bestemmes, at de tre dommermedlemmer skal være en højesteretsdommer, en landsdommer og en byretsdommer. Beskikkelsen, der gælder for 10 år og ikke kan fornys, sker efter indstilling fra henholdsvis Højesteret, landsretterne og Den Danske Dommerforening.

Klageretten behandler efter retsplejelovens § 1a, stk. 1, 3 typer sager: begæringer om genoptagelse af straffesager, visse spørgsmål om forsvarerbeskikkelse og disciplinærsager mod dommere m.fl.

I sager om genoptagelse af straffesager og om forsvarerbeskikkelse tiltrædes retten af en advokat og en universitetslærer i retsvidenskab. Disse to medlemmer beskikkes ligesom de øvrige for 10 år uden mulighed for genbeskikkelse.

Om Arbejdsretten bestemmer lov om arbejdsretten, at formanden, de tre næstformænd og de to suppleanter for disse skal opfylde de almindelige betingelser for at være dommere, lovens § 1, jf. § 7. Der er tradition for, at rettens formandsskab består af dommere fra Højesteret eller Østre Landsret. Fagdommerne vælges for 3 år ad gangen af rettens ordinære medlemmer, der er valgt af de offentlige myndigheder og arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, som er nævnt i § 3. Hvis disse organisationer m.v. ikke fremkommer med indstilling, foretages valget

af præsidenten for Højesteret i forening med præsidenterne for de øvrige kollegiale retter i København blandt disse retters juridiske medlemmer, jf. § 5, stk. 2. Formandsskabet består for tiden af 6 højesteretsdommere.

Hovedområdet for Arbejdsrettens virke er tvister mellem en arbejdstagerorganisation og en arbejdsgiverorganisation (eller en uorganiseret arbejdsgiver) om overtrædelser af kollektive overenskomster, jf. nærmere arbejdsretslovens § 9.

Om Tjenestemandsretten er det i tjenestemandslovens § 52, stk. 1 og 2, bl.a. bestemt, at retten består af en formand og en stedfortræder for denne samt fra seks til ti andre medlemmer. Formanden og dennes stedfortræder udpeges af Højesterets præsident blandt Højesterets dommere. To medlemmer og stedfortræderne for disse udpeges af præsidenten for Østre Landsret blandt rettens dommere.

Ved Tjenestemandsretten behandles sager om overtrædelse eller fortolkning af indgåede aftaler m.v. om løn- og andre ansættelsesvilkår for tjenestemænd.

I nogle tilfælde varetager den stedlige byretsdommer opgaverne ved en særlig domstol på lige fod med rettens øvrige opgaver uden særskilt vederlæggelse. Dette gælder f. eks. boligretterne, der er benævnelsen for byretterne i det omfang, de behandler sager om leje af hus eller husrum. I disse sager tiltrædes retten af to lægdommere, såfremt en af parterne i sagen begærer det, eller retten bestemmer, at lægdommere skal medvirke. Også hvervet som dommer i husdyrvoldgiftsret sker uden særskilt vederlæggelse. Husdyrvoldgiftsretterne består af to voldgiftsmænd og retskredsens civildommer.

9.2.1.2. Administrative råd og nævn.

Dommeres medlemskab i administrative råd og nævn har hjemmel eller baggrund i lovgivning på vidt forskellige områder. Som følge heraf er karakteren og omfanget af disse hverv meget forskellig. Som eksempel på hyppigt forekommende hverv kan nævnes formandskaberne i fredningsnævnene og taksationskommissionerne.

Nedenfor er opstillet en liste over nævn, råd og lignende med dommerdeltagelse, oftest i form af formandskab. Listen kan ikke anses for udtømmende.

Adoptionsnævnet
Advokatnævnet
Ankenævnet for Uddannelsesstøtten
Ankenævnet vedrørende Arbejdsgivernes Elevrefusion

Ankenævnet vedrørende Praktikvirksomheder
Ankenævnet vedrørende Svangerskabsafbrydelse
Arkitektnævnet
ATP-ankenævnet
Bemandingsnævnet
Byfornyelsesnævnene
Dagpengeudvalget
Disciplinærnævn vedrørende civilforsvaret og civile værnepligtige
Disciplinærnævnet for statsautoriserede revisorer
Disciplinærnævnet for registrerede revisorer
Dispensationsnævnet
Dyreforsøgstilsynet
Erhverv sankenævnet
Erstatningsnævnet (erstatning til ofre for forbrydelser)
Flygtningenævnet
Forbrugerklagenævnet
Forsikringsrådet
Fredningsnævn
Det Færøske Nævn vedr. Erstatning fra Staten
Globalerstatningsnævnet
Helbredsnævnet for Søfarende
Huslejenævn
Huslejeankenævn
Jernbaneerstatningskommission
Jordbrugskommissioner
Klagenævn for Udbud
Konkurrenceankenævnet
Kulbrinteskattenævnet
Landinspektørnævnet
Landsskatteretten
Landvæsenskommissioner
Lægemiddelskadeankenævn
Naturklagenævnet
Nævnet for udbud af uddannelser
Nævnet vedrørende autoriserede gas-, vand-, sanitets- og kloakmestre
Nævnet vedrørende tilvejebringelse af befordringsmidler
Overlandvæsenskommissioner
Overvejtaksationskommissioner
Patentankenævnet

Patientskadeankenævnet
Pressenævnet
Registerrådet
Registreringsafgiftsnævnet
Revisorkommissionen
Revisomævnet
Stormflodsrådet
Taksationskommissioner og Overtaksationskommissioner (by- og landzoneloven)
Taksationskommission vedrørende naturfredning
Tilbageholdelsesnævnet
Thulenævnet
Tvistighedsnævnet
Udvalget vedrørende Arkivtilgængelighedspraksis
Valgbarhedsnævnet
Valgbarhedsnævnet for Grønland
Valgretsnævnet
Vejtaksationskommissioner
Vilkårsnævnet for Plantenyheder
Voldgiftsnævnet for Biforgiftningssager
Værnepligtnævnet

Udpegning af dommere til hvervet som formand for eller medlem af et af de nævnte organer sker i det omfang, at hvervet ikke henhører under Justitsministeriets ressort, efter forudgående indstilling fra Justitsministeriet, medmindre det i den pågældende lovbestemmelse er bestemt, at beskikkelsen meddeles af præsidenten for Højesteret eller en af landsretspræsidenterne, jf. eksempelvis retsplejelovens § 144 vedrørende formanden og næstformændene for Advokatnævnet.

Både for beskikkelser til hverv inden for Justitsministeriets ressort og for indstillinger til hverv uden for Justitsministeriets ressort, indhenter Justitsministeriet forslag fra domstolene, inden beskikkelse/indstilling finder sted. Er der tale om beskikkelse af en byretsdommer i et lokalområde, f.eks. et amt, høres vedkommende landsretspræsident. Skal der ske beskikkelse af en byretsdommer til et landsdækkende nævn, råd m.v., anmodes Dommerforeningen om at indstille en kandidat. I tilfælde af beskikkelse af landsdommere og højesteretsdommere høres vedkommende retspræsident. Justitsministeriet følger domstolenes indstilling. Der er således ikke tale om, at Justitsministeriet eller vedkommende ressortministerium kan benytte udnævnelseskompetencen til at favorisere bestemte dommere.

9.2.1.3. Lovforberedende råd m.v.

Til offentlig bibeskæftigelse kan endvidere henregnes deltagelse i lovforberedende arbejde, hvor dommere i en række tilfælde beskikkes som medlemmer af lovforberedende udvalg. Navnlig kan nævnes Retsplejerådet, Straffelovrådet og Strafferetsplejeudvalget.

9.2.2. Privat bibeskæftigelse.

9.2.2.1. Voldgiftssager.

9.2.2.1.1. Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed.

Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, der er en selvejende institution med hjemsted i København, administrerer afgørelsen af de fleste tvister inden for entrepriseområdet, idet langt den overvejende del af disse sager afgøres ved en af nævnet nedsat voldgiftsret. Dette skyldes følgende:

For næsten alle store og lidt større bygge- og anlægsarbejder og for mange - måske de fleste - mindre arbejder er "Almindelige Betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed" (benævnt som AB, senest AB 92) vedtaget mellem bygherrer og entreprenører. Det samme gælder aftaler mellem hovedentreprenører og underentreprenører og til en vis grad også mellem entreprenører og disses leverandører.

Ifølge AB 92 § 47 (tidligere AB 72 § 31) afgøres tvister mellem parter, der har vedtaget AB, af Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed. Det samme gælder tvister mellem tekniske rådgivere (ingeniører, arkitekter m.v.) og disses klienter (som oftest bygherrer), når "Almindelige Bestemmelser for teknisk rådgivning og bistand" (benævnt som ABR, senest ABR 89) er vedtaget mellem disse parter, jf. ABR 89 pkt. 9.0.1.

For de statslige og statsstøttede bygge- og anlægsarbejder gælder, at disse ifølge forskrifter givet af Boligministeriet skal udbydes på grundlag af AB uden fravigelser. Det er dog tilladt at fravige enkelte af AB's bestemmelser, når der i konkrete og afgrænsede tilfælde er særlige grunde dertil. Fravigelse af voldgiftsbestemmelsen vil imidlertid næppe nogen sinde opfylde betingelserne for fravigelse.

Tvister mellem bygherrer, entreprenører, underentreprenører, leverandører og de til bygge- og anlægsarbejder knyttede teknikere afgøres derfor som altovervejende regel af Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed. Ved anlægsvirksomhed forstås typisk anlæg af veje, broer, jernbaner, havne og ledninger, f.eks. olie- og naturgasledninger såvel i havet som på land.

Sagsværdierne vil således ofte være store og sagerne af længere varighed.

De nævnte Almindelige Betingelser er blevet til i enighed mellem samtlige væsentlige organisationer og institutioner inden for bygge- og anlægssektoren, og de er udfærdiget af og udsendt af Boligministeriet.

Af Nævnets statut, der er godkendt af Boligministeriet, fremgår, at Nævnet har 11 medlemmer, hvoraf de 10 udpeges af Bygge- og Boligstyrelsen, for 8 medlemmers vedkommende efter indstilling af de foran omtalte organisationer og institutioner inden for bygge- og anlægssektoren. Nævnets formand er formanden for voldgiftsrettens præsidium, der består af formanden, en næstformand samt yderligere et medlem og 7 suppleanter. Præsidiet udpeges af Højesterets præsident, for formandens, næstformandens og 2 af suppleanternes vedkommende blandt Højesterets dommere, og for de øvriges vedkommende blandt landsretternes dommere.

Voldgiftsretten sættes normalt med tre dommere, nemlig to tekniske dommere, f.eks. ingeniører og arkitekter, og et medlem af rettens præsidium som formand. I større sager medvirker jævnligt 3 medlemmer af præsidiet.

9.2.2.1.2. Faglig voldgift.

Tvister om fortolkning af kollektive overenskomster mellem arbejdsgivere og lønmodtagerorganisationer behandles af faglige voldgiftsretter. Tvister om brud på en kollektiv overenskomst behandles derimod som nævnt af Arbejdsretten, medmindre overenskomsten indeholder bestemmelser i modsat retning. På akademikerområdet behandles sager om brud på overenskomster ved faglig voldgift.

De faglige voldgiftsretter nedsættes normalt efter retningslinier i de såkaldte hovedaftaler, der er indgået mellem arbejdsmarkedets hovedorganisationer. Voldgiftsretten består af en ligelig repræsentation for begge sider og af en opmand, der vælges af parternes repræsentanter eller i mangel af enighed udpeges af Arbejdsrettens formand. Ofte vil opmanden være en dommer, som via tjeneste som formand eller næstformand i Arbejdsretten er bekendt med arbejdsmarkedets forhold.

9.2.2.1.3. Private voldgiftssager.

Anvendelse af voldgift er reguleret af lov om voldgift jf. lov nr. 181 af 24. maj 1972. Loven anerkender brugen af voldgift som en bindende afgørelsesform. Dette indebærer, at afgørelser truffet af en voldgiftsret som udgangspunkt er bindende. Afgørelserne kan således ikke indbringes for domstolene til efterprøvelse. Ifølge voldgiftsloven yder domstolene bistand i for-

bindelse med gennemførelse af en voldgiftsaftale bl.a. gennem udpegelse af medlemmer af voldgiftsretten.

Der er en lang tradition for, at private tvister afgøres ved voldgift, og at dommere medvirker. Grunden til, at parter vælger voldgift frem for almindelig domstolsbehandling, kan bl.a. være ønsket om at holde sagen i et lukket forum af hensyn til sagens fortrolige karakter eller parternes fremtidige samarbejde, muligheden for en mere uformel behandling af sagen, fordelen ved at voldgiftsrettens afgørelse er inappellabel, således at sagen ikke trækker i langdrag, og muligheden for at vælge dommere, som har en særlig forretningsmæssig eller teknisk indsigt, eller som parterne af andre grunde har særlig tillid til. I internationale sager kommer hertil ønsket om at kunne vælge et neutralt forum og undgå domstolene i den ene parts hjemland.

Voldgiftsmænd udpeges enten af parterne selv eller af en institution, de har valgt dertil. Parterne udpeger ofte, men ikke altid, hver en voldgiftsmand. Formanden (opmanden), udpeges ofte af en retspræsident eller en institution (f.eks. af Det Danske Voldgiftsinstitut) eller af de af parterne udpegede voldgiftsmænd, sjældent af parterne i fællesskab. Dette gælder både for dansk og international voldgift.

I danske voldgiftssager er formanden hyppigt, men ikke altid en dommer, mens de af parterne udpegede voldgiftsmænd kan være, men forholdsvis sjældent er dommere. Oftere er de advokater eller sagkyndige på sagens område, f.eks. ingeniører eller forretningsfolk. Det forekommer også, at danske dommere deltager i internationale sager enten som opmænd eller som partsudpegede voldgiftsmænd.

Siden 1984 har der i København eksisteret en fast voldgiftsinstitution, Det Danske Voldgiftsinstitut, der er en privat institution oprettet af Dommerforeningen, Advokatrådet og Dansk Ingeniørforening. De voldgiftsretter, der udnævnes af instituttet, behandler nationale og internationale tvister inden for alle fagområder. Ofte er formanden for voldgiftsretten en dommer, som regel en dommer fra Højesteret eller landsret.

9.2.2.2. Private klagenævn.

På en række områder eksisterer der private klage- og ankenævn, som behandler klager fra forbrugere. Forbrugerklagenævnet kan i medfør af forbrugerklagenævnslovens § 12 godkende, at klager, der ellers kunne behandles ved nævnet, i stedet behandles ved klage- eller ankenævn omfattende bestemte brancher eller andre afgrænsede områder. Som eksempler på sådanne autoriserede klagenævn, hvori dommere deltager som formænd, kan nævnes Ankenævnet for Forsikring, Pengeinstitutankenævnet, Realkreditankenævnet og Klagenævnet for Ejendomsformidling.

9.3. Regler om bibeskæftigelse.

Det følger af tjenestemandslovens § 17, at en tjenestemand kun må have beskæftigelse ved siden af sin tjenestemandsstilling, for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenestemandsstillingen knyttede pligter og med den for stillingen nødvendige agtelse og tillid.

For dommeres vedkommende gælder yderligere reglen i retsplejelovens § 47, ifølge hvilken en dommer kun med tilladelse fra et råd bestående af præsidenterne for de kollegiale retter må have fast indtægtsgivende beskæftigelse ved siden af sit egentlige embede. Præsidentrådet giver Justitsministeriet meddelelse om sådanne tilladelser.

Tilladelseskravet i retsplejelovens § 47 omfatter kun fast bibeskæftigelse. Det er endvidere kun indtægtsgivende beskæftigelse, der kræver tilladelse.

Præsidentrådet har i et notat fra januar 1993 redegjort for sin praksis. I notatet er anført følgende:

"Hvad angår de kriterier, som skal lægges til grund ved afgørelser efter § 47, er det fortsat rådets opfattelse, at det afgørende er, om beskæftigelsen efter sin art er forenelig med dommerstillingen. Spørgsmålet om, hvorvidt beskæftigelsen har et sådant omfang, at overtagelse af hvervet af denne grund giver anledning til betænkeligheder, bør i givet fald afgøres efter forhandling mellem dommeren og vedkommende præsident og om fornødent justitsministeriet.

Tilladelseskravet omfatter efter ordlyden enhver fast indtægtsgivende bibeskæftigelse. I overensstemmelse med hidtidig praksis er det imidlertid rådets opfattelse, at hverv, som ifølge lovgivningen skal indehaves af dommere, ikke kræver tilladelse. Som eksempel på sådanne hverv kan nævnes Arbejdsretten, Advokatnævnet, Naturklagenævnet og Fredningsnævn.

Rådet finder endvidere, at det samme må gælde for hverv, som ifølge lovgivningen skal indehaves af jurister, som opfylder betingelserne for at blive udnævnt til dommer. Som eksempler kan nævnes Forbrugerklagenævnet, Konkurrenceankenævnet og Erhvervsankenævnet.

For alle andre indtægtsgivende hverv har rådet fundet det rigtigst at fastholde kravet om tilladelse. Man har herved lagt vægt på, at medens undtagelsen af de 2 lige nævnte kategorier af hverv kan siges at have direkte eller forudsætningsvis lovhjemmel, forudsætter yderligere undtagelser en indskrænkende fortolkning, som vel kan være rimelig i betragtning af de hensyn, der ligger bag tilladelseskravet, men som ikke har dækning i ordlyden, og som kan give anledning til afgrænsningsvanskeligheder. Dette indebærer, at der for visse kategorier af hverv, som efter hidtidig praksis ikke har været anset for omfattet af tilladelseskravet, for fremtiden bør indhentes tilladelse. Det drejer sig bl.a. om medlemskab af Præsidiet for Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed, medlemskab af andre stående voldgiftsretter, uanset hvor ofte de træder i funktion og uanset hvorledes hvervet honoreres (f.eks. stående voldgiftsretter i foreningssager), hverv som medlem af stående udvalg (Straffelovrådet og Retsplejerådet) samt hvervet som censor ved juridiske og andre eksaminer."

Om retningslinierne for meddelelse af tilladelse er anført følgende:

"Langt de fleste af de hverv, som er omfattet af kravet om tilladelse, giver ikke anledning til betænkeligheder ud fra de hensyn, som rådet, jf. foran, lægger vægt på ved afgørelser efter § 47. Det kan derfor forventes, at tilladelse vil blive givet.

Enkelte kategorier af hverv rejser særlige problemer.

Det drejer sig om hverv som medlem af bestyrelsen eller andre ledelsesorganer i erhvervsdrivende virksomheder, herunder aktieselskaber, anpartsselskaber og pengeinstitutter (såvel banker som sparekasser). For sådanne hvervs vedkommende kan tilladelse ikke forventes meddelt.

Også medlemskab af bestyrelsen for erhvervsdrivende fonde giver anledning til overvejelser. Loven om erhvervsdrivende fonde giver en meget vid definition af sådanne fonde. Det vil derfor afhænge af en konkret vurdering om tilladelse vil blive meddelt. Jo snævrere den reelle erhvervsmæssige tilknytning er, jo større tilbageholdenhed vil der være med hensyn til at give tilladelse. ..."

9.4. Omfanget af dommeres bibeskæftigelse.

Der har gennem tiden været foretaget forskellige undersøgelser af dommeres bierhverv herunder af omfanget og af den dertil knyttede honorering.

9.4.1. Offentlige nævn og råd.

Omfanget af dommeres bibeskæftigelse i offentlige nævn og råd belyses af to opgørelser over de vederlag, som Statens Centrale Lønsystem i 1988 og 1989 udbetalte til dommere for hverv i disse organer. Opgørelserne er medtaget som bilag 2 og 3 til Statsrevisorernes beretning fra 1991, der er optaget som bilag 12 til betænkningen. På udvalgets anmodning har Finansministeriet, Økonomistyrelsen, foretaget en lignende beregning for 1995. Opgørelsen fra 1995 er optaget som bilag 14 til betænkningen.

Af opgørelsen fra 1989 fremgår, at 110 dommere modtog vederlag for hverv i offentlige nævn og råd. 173 modtog intet vederlag og må derfor antages ikke at have haft bibeskæftigelse af nævnte karakter. De 110 dommere, der modtog vederlag, fordelte sig med 9 højesteretsdommere, 30 landsdommere og 71 byretsdommere. Det fremgår ikke af opgørelsen, i hvilket omfang de modtagne vederlag dækkede et eller flere hverv.

Pr. 1. april 1996 var der 305 udnævnte dommere, fordelt med 17 højesteretsdommere, 84 landsdommere, 4 dommere i Sø- og Handelsretten og 200 byretsdommere. Af Finansministeriets opgørelse for 1995 fremgår, at 15 højesteretsdommere, ca. 2/3 af landsdommerne og godt 1/3 af byretsdommerne modtog vederlag for hverv i offentlige nævn og råd. Af vederlagene hidrørte højst 115 fra ét hverv, 30 fra to hverv og 10 fra mere end to hverv. Når de præcise tal ikke kan angives, hænger det sammen med, at opgørelsen fra Finansministeriet af tekniske grunde medtager vederlag til såvel udnævnte som konstituerede dommere. Dette er også forklaringen på, at antallet af personer, der indgår i 1995-opgørelsen, er større end de ovennævn-

te tal for udnævnte dommere. Der er grund til at tro, at langt den overvejende del af vederlagene blev givet til udnævnte dommere.

Med hensyn til størrelsen af vederlagene henvises til afsnit 9.5.2.

9.4.2. Voldgiftssager.

I 1991 afgav statsrevisorerne til Folketinget en af rigsrevisor udarbejdet beretning om dommeres bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter og om anvendelse af statslige lokaler i forbindelse med dommeres private bibeskæftigelse. Der henvises nærmere til afsnit 9.6 nedenfor. I beretningen findes oplysninger om dommeres deltagelse i voldgiftssager og om honoreringen af hvervene. Oplysningerne, der hidrører fra de kollegiale retter, vedrører årene 1988 og 1989. Beretningen er optaget som bilag 12 til betænkningen.

Det fremgår af beretningen, at for så vidt angår almindelige voldgifter blev der i 1988 og 1989 behandlet i alt 195 sager under medvirken af dommere enten fra Højesteret, landsretterne eller Sø - og Handelsretten. I 38 sager medvirkede højesteretsdommere, i 56 dommere fra Østre Landsret, i 35 dommere fra Vestre Landsret og i 66 dommere fra Sø- og Handelsretten.

I faglige voldgifter medvirkede dommere som opmænd i 237 sager. I 107 af sagerne var en højesteretsdommer opmand, i 93 en dommer fra Østre Landsret og i 37 en dommer fra Vestre Landsret. Der var i alt 21 dommere som medvirkede, herunder 10 højesteretsdommere, 7 dommere fra Østre Landsret og 4 dommere fra Vestre Landsret.

I Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed var der i de nævnte år i alt 218 sager, hvori dommere medvirkede. Det var 4 højesteretsdommere og 5 landsdommere samt i et vist omfang afgåede dommere, som deltog.

Voldgiftsnævnet har til brug for udvalgets arbejde oplyst, at Voldgiftsretten i 1994 afsluttede 81 sager og i 1995 90 sager, hvori dommere var udpegede. Sagerne var fordelt på 4 højesteretsdommere, 6 landsdommere og i et vist omfang afgåede dommere.

9.4.3. 1991-undersøgelsen.

I 1991 blev der efter anmodning fra Justitsministeriet foretaget en undersøgelse af dommeres bibeskæftigelse. Som grundlag for undersøgelsen, der blev forestået af retspræsidenterne, var der udarbejdet et spørgeskema, som blev udsendt til samtlige dommere, der var ansat i en dommerstilling i hele kalenderåret 1990, og som på undersøgelsestidspunktet fortsat var i tjeneste. Heri blev der anmodet om en række forskellige oplysninger om den enkelte dommers

bibeskæftigelse i 1990.

Ud over til karakteren og omfanget af bibeskæftigelsen blev der i undersøgelsen spurgt, om bibeskæftigelsen blev udført i eller uden for den normale arbejdstid, herunder om bibeskæftigelsen blev udført på de såkaldte mellemdage, der er betegnelsen for en ugentlig berammelsesfri dag. Mellemdagen er bl.a. beregnet på forberedelse og domsskrivning m.v. Derudover er begrundelsen for systemet med mellemdage, som anvendes i landsretterne og i vidt omfang ved de større byretter, at dommeren og den pågældende afdelings øvrige personale på mellemdagen skal kunne træde til som suppleanter for kolleger i tilfælde af pludselig sygdom eller andet pludseligt forfald. Man undgår herved i praksis aflysning af retsmøder og de hermed forbundne ulemper for parter, vidner, advokater m.v.

Det anvendte spørgeskema og de statistiske oplysninger, som er uddraget af spørgeskemaerne, er indeholdt i redegørelsen, der er optaget som bilag 13 til betænkningen.

Der var ingen dommere, der afslog at besvare spørgsmålene. Ved den endelige bearbejdning af besvarelserne måtte 5 ud af i alt 244 besvarelser imidlertid udgå. Materialet omfatter således næsten 100 % af dommerne og må således anses som repræsentativt. Det bemærkes, at dommerne på Færøerne og i Grønland samt dommerne ved EF-domstolen og Menneskerettighedsdomstolen ikke er medtaget i undersøgelsen.

Undersøgelsen viste, at dommere i 1990 indenfor sædvanlig arbejdstid (angivet som mandag - fredag kl. 8.30 - 16.00), anvendte i alt ca. 17.000 timer på bijob. Heraf blev 9.800 anvendt på mellemdagen. Sættes dommernes arbejdstid til 1924 timer pr. år, svarende til en arbejdstid på 37 timer ugentligt, var de af undersøgelsen omfattede dommeres samlede arbejdstid ca. 460.000 timer for hele året. De ca. 17.000 timer, der blev anvendt på bierhverv, svarer herefter til ca. 3,7% af arbejdstiden for samtlige dommere. Af de 17.000 timer blev i alt ca. 12.000 timer eller ca. 70 % anvendt til offentlig bibeskæftigelse. Af de ca. 5.000 timer - svarende til ca. 1 % af dommernes samlede arbejdstid - der blev anvendt til privat bibeskæftigelse, blev alene 751 timer anvendt til arbejde i stående voldgiftsretter (især Voldgiftsretten for Bygge - og Anlægsvirksomhed) og 947 timer til deltagelse i egentlige private voldgiftssager; i alt 1.698 timer svarende til knap 0,4 % af dommernes samlede arbejdstid.

Der var 140 dommere, som helt eller delvist indenfor sædvanlig arbejdstid havde bierhverv ud over 20 timer (bibeskæftigelse på under 20 timer på hele året ikke er medtaget i undersøgelsen). Som nævnt ovenfor var det samlede antal anvendte timer ca. 17.000, hvilket svarer til, at de 140 dommere i gennemsnit anvendte 121 timer eller godt 2 timer ugentligt af kontortiden. Kun 20 dommere anvendte 200 timer eller mere til bierhverv.

De 140 dommere anvendte samtidig i alt ca. 25.000 timer eller i gennemsnit ca. 178 timer udenfor sædvanlig arbejdstid på arbejde i dommerstillingen.

69 dommere, svarende til ca. 29 %, havde bibeskæftigelse i form af undervisning, censorvirksomhed, forfatter- og foredragsvirksomhed, deltagelse i legatbestyrelser m.v.

For så vidt angår deltagelse i voldgiftssager viste undersøgelsen, at 28 dommere, heraf 10 byretsdommere, i 1990 deltog som dommere i private voldgifter. 16 dommere virkede i Arbejdsretten og stående voldgiftsretter, først og fremmest Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed.

De nævnte 140 dommere, som helt eller delvis inden for sædvanlig arbejdstid havde bierhverv, fordelte sig på 89 byretsdommere, 40 landsdommere, 7 højesteretsdommere og 4 dommere ved Sø- og Handelsretten. Tager man også de dommere med, som kun havde bierhverv uden for sædvanlig arbejdstid, var der ialt 148 dommere med bierhverv, svarende til 62% af samtlige dommere. De 148 dommere fordelte sig på 92 byretsdommere, 43 landsdommere, 9 højesteretsdommere og 4 dommere ved Sø- og Handelsretten.

9.4.4. Udviklingen.

Hvad angår udviklingen i dommeres bibeskæftigelse fremgår det af de undersøgelser, der er refereret i afsnit 9.4.1., at der for så vidt angår hverv som medlem af offentlige nævn og råd er sket en ikke ubetydelig stigning i perioden fra 1989 til 1995. I 1989 modtog 110 dommere vederlag for et eller flere offentlige hverv. I 1995 var tallet ca. 155. Det må antages, at stigningen bl.a. hænger sammen med, at der i perioden er oprettet en række nye offentlige nævn med dommerdeltagelse, f. eks. Pressenævnet, Klagenævnet for Udbud, Ankenævnet for Patientskader og Ankenævnet for Lægemiddelskader. Det må endvidere antages, at aktivitetsniveauet i en række af de tidligere oprettede nævn og råd har været stigende. Dette illustreres af, at mens der i 1989 blev udbetalt 4,6 millioner kr. i vederlag, var vederlaget steget til over 8 mio.kr. i 1995. Særlig markant har denne udvikling været for Flygtningenævnets vedkommende, hvor der som følge af en stigning i sagsantallet siden 1993 har været afholdt 2 daglige sideløbende nævnsmøder og i perioden fra september 1995 til marts 1996 3 daglige sideløbende nævnsmøder alle med dommerdeltagelse. Tidligere afholdtes et nævnsmøde om dagen.

For så vidt angår private hverv viser oplysningerne fra Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed, at sagsantallet ikke har været stigende i perioden fra 1989 til 1995.

Forbrugerklagenævnet har oplyst, at nævnet siden 1989 har godkendt to nye ankenævn, Realkreditankenævnet og Byggeriets Ankenævn.

Udvalget har ikke indhentet nye oplysninger om antallet af andre voldgiftssager (faglige voldgifter og almindelige voldgifter).

9.5. Honorering af bibeskæftigelse.

I det følgende beskrives først de regler, der følges i forbindelse med honorering af forskellige bierhverv. Derefter gengives tilgængelige oplysninger om størrelsen af honorarer til dommere for de forskellige former for bierhverv.

9.5.1. Regler om honorering for offentlig bibeskæftigelse.

Ved cirkulære af 4. juni 1986 om særskilt vederlæggelse m.v. har Finansministeriet fastsat regler for, i hvilke tilfælde tjenestemænds deltagelse i råd og nævn m.v. kan vederlægges særskilt.

Cirkulæret finder anvendelse ved dommeres bierhverv for offentlige myndigheder og indeholder følgende bestemmelser af særlig betydning for dette spørgsmål:

"2. Særskilt vederlæggelse er betaling for varetagelse af hverv i kollegiale organer, d.v.s. til formænd for og medlemmer af råd, nævn, kommissioner, udvalg o.lign.
2.1. Ydelse af særskilt vederlag forudsætter, at vedkommende ministerium m.v. ikke kan fordre hvervet udført som led i det tjenstlige arbejde af den pågældende eller andre, jfr. pkt. 5.1.

3. Statsansatte kan kun i meget sjældne undtagelsestilfælde få særskilt vederlag, idet der for dem gælder en forhåndsformodning om, at hverv for staten udføres som led i det tjenstlige arbejde, jfr. dog pkt. 3.2. For tjenstligt arbejde kan der ikke ydes anden betaling end den for stillingen aftalte løn, herunder eventuelt godtgørelse for merarbejde i henhold til gældende regler herom.
3.1. Forhåndsformodning som nævnt i pkt. 3 gælder også, selv om hvervet ligger uden for den pågældendes ansættelsesområde, forudsat at den ansattes eget ministerium m.v. er indforstået med at påtage sig opgaven for hvervsministeriet m.v.
3.2. Uden for retsvæsenets område er dommere kun tjenstligt forpligtet til at udføre hverv for staten, når aftale er indgået i henhold til pkt. 6.4.

5.1 Vedkommende ministerium m.v. skal særligt påse, at dommere i videst muligt omfang undgås udpeget til hverv uden for retsvæsenets område, medmindre dette er påbudt i lovgivningen, jfr. herved pkt. 2.3. [3.2.].

6.4. Betaling til dommere, der undtagelsesvis udpeges til domstolslignende hverv uden for retsvæsenets område, sker ikke i form af særskilt vederlag, men i henhold til aftale, hvorved varetagelsen af hvervet gøres tjenstlig.
6.5. Finansministeriet indhenter normalt en udtalelse fra justitsministeriet om, hvorvidt hverv omfattet af pkt. 6.4. bør udføres af en beskikket dommer. I bekræftende fald bemyndiger finansministeriet normalt justitsministeriet til i henhold til tjenestemandslovens § 45, stk. 2, at indgå aftale med Den danske Dommerforening".

Som det fremgår af cirkulærets pkt. 2.1, kan der kun ske særskilt vederlæggelse til tjenestemænd for deltagelse i råd og nævn m.v., såfremt hvervet ikke må betragtes som en tjeneste-

pligt.

For så vidt angår dommere er dette kun tilfældet, jf. cirkulærets pkt. 3.2., for hverv inden for retsvæsenets område. Uden for retsvæsenets område er dommere kun tjenstligt forpligtet til at udføre hverv for staten, når der er indgået en såkaldt "dommeraftale" om vederlag, jf. cirkulærets pkt. 3.2, jf. pkt. 6.4.

I forbindelse med tjenestemandsreformen af 1969 blev der blandt andet gennemført ændringer i de hidtidige regler for bibeskæftigelse ved siden af tjenestemandens hovedstilling. For at gennemføre et samlet lønsystem og for at sanere en række bestående honorarordninger gennemførtes bestemmelsen i tjenestemandslovens § 18 om, at en tjenestemand for varetagelsen af de pligter, der følger af tjenestemandsstillingen samt for sådanne hverv, der må betragtes som led i tjenestemandsstillingen, kun kan oppebære løn og andre ydelser, som er fastsat i henhold til aftale med tjenestemændenes centralorganisationer.

Som led i denne reform foretog Lønningsrådet som central instans en gennemgang af de statslige honorarordninger i begyndelsen af 1970, hvilket medførte nedlæggelse af stort set alle honorarer, der blev oppebåret af statsansatte. Særligt for dommeres vedkommende blev der dog mellem Justitsministeriet og Den Danske Dommerforening indgået aftale om særlige vederlag til dommere til afløsning af bortfaldne honorarer m.v.

Siden da er der mellem Justitsministeriet - efter konkret bemyndigelse fra Finansministeriet - og Den Danske Dommerforening løbende indgået aftaler om fastsættelse af vederlag for forskellige offentlige hverv. Justitsministeriet indgår også aftaler for hverv, der henhører under en anden ressortmyndighed.

Vederlaget kan fastsættes pr. møde (hel- eller halvdags), pr. afsluttet sag eller efter det konkrete tidsforbrug. I de senere år er langt det overvejende antal dommeraftaler udformet efter sidstnævnte model.

Også selv om der ydes vederlag pr. møde eller sag, tages der udgangspunkt i den såkaldte "kvotatimeløn" for den pågældende lønramme. Pr. 1. april 1996 udgør kvotatimelønningerne følgende:

Lønramme 37:	252,64 kr.
Lønramme 38:	282,28 kr.
Lønramme 39:	307,57 kr.
Lønramme 40:	342,23 kr.

Det bemærkes, at pr. 1. april 1996 vil timebetalingen til en dommer mindst være fastsat efter satsen for lønramme 38.

9.5.2. Størrelsen af honorarer ved offentlig bibeskæftigelse.

Det fremgår af Statsrevisorernes beretning fra 1991, at vederlagene til dommere for deltagelse i råd og nævn i 1988 samlet udgjorde ca. 4,4 mio. kr., mens beløbet i 1989 udgjorde ca. 4,6 mio. kr. Der henvises i øvrigt til de to tabeller, der er medtaget som bilag til Satsrevisorernes beretning. Af tabellerne fremgår dels størrelsen af de enkelte vederlag inden for 25.000 kr.'s intervaller, dels om de blev givet til byretsdommere, landsdommere eller højesteretsdommere.

Finansministeriet, Økonomistyrelsen, har overfor udvalget oplyst, at det samlede vederlag for de hverv, der er omfattet af opgørelsen for 1995, jf. herom afsnit 9.4.1., udgjorde ca. 8,9 mio. kr. Opgørelsen omfatter dog også vederlag til konstituerede dommere. Der er derfor grund til at tro, at det samlede vederlag for udnævnte dommere ligger noget lavere.

9.5.3. Regler om honorering af privat bibeskæftigelse.

Der er ikke fastsat nogen generelle regler for beregningen af honorarer til voldgiftsmænd.

I den af rigsrevisor udarbejdede beretning er det angivet, at honorarberegningen i voldgiftssager i en vis udstrækning tager udgangspunkt i advokaternes salærtakster, hvor salæret for procedure bestemmes efter klientens økonomiske interesse i sagens udfald efter en nærmere fastsat skala.

Det Danske Voldgiftsinstitut har oplyst, at taksten for behandling af nationale, danske sager normalt svarer til de nævnte salærtakster forhøjet med indtil 1/3. Denne takst dækker udgifter til voldgiftsrettens medlemmer og voldgiftsrettens og instituttets omkostninger. Det bemærkes, at der ikke betales retsafgift i voldgiftssager.

9.5.4. Størrelsen af honorarer ved privat bibeskæftigelse.

I statsrevisorernes beretning fra 1991 er der nærmere oplysninger om de honorarer, som dommere i 1988 og 1989 fik i forbindelse med behandlingen af voldgiftssager. Der henvises i den forbindelse til afsnit 9.4.2. oven for, hvor der nærmere er redegjort for, hvor mange dommere, der medvirkede i voldgiftssager i de pågældende år, og hvor mange sager det drejede sig om.

De gennemsnitlige honorarer til henholdsvis højesteretsdommere og landsdommere vedrørende

de forskellige voldgiftstyper var ifølge statsrevisorernes beretning følgende:

Almindelige voldgifter:
(gennemsnitligt honorar pr. sag)

Højesteretsdommere:	40.300 kr.
Dommere i Østre Landsret:	15.600 kr.
Dommere i Vestre Landsret:	20.200 kr.

For så vidt angår Sø- og Handelsrettens dommere er det i beretningen angivet, at honorarerne i 1988 lå imellem 0 og 150.000 kr. og i 1989 var op til 70.000 kr. pr. sag.

Faglige voldgifter:
(gennemsnitligt honorar pr. sag)

Højesteretsdommere:	6.900 kr.
Dommere i Østre Landsret:	4.200 kr.
Dommere i Vestre Landsret:	3.850 kr.

Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed:
(gennemsnitligt honorar pr. sag)

1988:	20.000 kr.
1989:	26.000 kr.

9.5.5. Dommernes samlede indtægter ved offentlig og privat bibeskæftigelse.

I 1993 beregnede Danmarks Statistik omfanget af 221 dommeres bibeskæftigelse i 1991. De 100 dommere havde i 1991 ikke nogen form for bibeskæftigelse, mens resten - de 121 - havde 244 hverv fordelt på stat, amt, kommuner og den private sektor. Det betyder, at hver af de 121 dommere gennemsnitlig havde 2 bibeskæftigelser. Den gennemsnitlige honorering for hver bibeskæftigelse var 39.387 kr., eller samlet knap 79.000 kr. for hver dommer, der havde bibeskæftigelse.

9.6. Beretningen fra 1991 om dommeres bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter.

Den 17. april 1991 fremsendte statsrevisorerne til Folketinget den af rigsrevisor udarbejdede beretning om dommeres bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter og om anven-

delse af statslige lokaler i forbindelse med dommeres private bibeskæftigelse. Beretningen er optaget som bilag 12. Det fremgår af denne, at rigsrevisor i sin beretning, dateret 19. december 1990, anførte følgende:

"Ved en undersøgelse, som Rigsrevisionen efter anmodning fra statsrevisorerne foretog i 1983-84, viste det sig, at dommeres virksomhed som medlemmer af offentlige nævn og råd havde hjemmel eller baggrund i lovgivning på vidt forskellige områder. Det kunne dengang ikke påvises, at dommernes varetagelse af sådanne særlige hverv medførte forlængede berammelsestider ved domstolene. Der fremkom ej heller i øvrigt oplysninger, der kunne give Rigsrevisionen anledning til kritik. Ved den fornyede undersøgelse, der er foretaget i 1989-90 i forbindelse med den nedenfor omtalte undersøgelse af dommeres deltagelse i voldgiftssager, er der ikke fremdraget forhold, der har givet Rigsrevisionen anledning til en anden vurdering af dommeres virksomhed som medlemmer af nævn og råd."

For så vidt angår dommernes deltagelse i voldgiftssager konkluderede rigsrevisor:

"... Det ligger klart, at dommeres deltagelse i voldgiftssager principielt er det ordinære domstolsarbejde uvedkommende, og at bibeskæftigelsen derfor bør kunne udføres uden at være til ulempe for domstolsarbejdet.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at dommeres deltagelse i voldgiftssager finder sted i betydeligt omfang. Det må dog herved tages i betragtning, at det af de kollegiale retters besvarelser kan udledes, at voldgiftshvervene er fordelt på hovedparten af disse retters faste dommere.

Som nævnt tidligere fremgår det endvidere af besvarelserne, at arbejdet med voldgiftshverv stort set foregår uden for tjenestetiden.

I denne forbindelse bør det nævnes, at selve arbejdsformen i de kollegiale retter efter det oplyste indebærer en ret betydelig elasticitet i det daglige arbejde. En dommer kan således, uden at tjenestepligterne forsømmes, på visse dage eller i visse timer om dagen deltage i behandlingen af voldgiftssager.

I øvrigt har Rigsrevisionen ikke mulighed for at vurdere, hvilken indflydelse voldgiftshverv i almindelighed har på retternes arbejde.

En relativ lang sagsbehandlingstid ved de almindelige domstole vil virke motiverende for parter i en retstvist til at vælge voldgift frem for retssag, også i sager, hvor der ikke foreligger en forudgående aftale herom.

Den omstændighed, at retstvister afgøres endeligt ved voldgift, betyder på den anden side, at de almindelige domstole ikke får disse sager indbragt til behandling, og det vil - isoleret set - nedbringe sagsbehandlingstiden.

Dommeres deltagelse i behandlingen af voldgiftssager kan antagelig kun i sjældne tilfælde give anledning til habilitetskonflikter. Som foreslået af Højesterets præsident kan sådanne situationer klares ved, at dommeren i det aktuelle tidsrum bytter arbejde med en kollega fra en anden afdeling.

... Da voldgiftshverv er domstolsarbejdet uvedkommende, er det principielt uheldigt, at retsvæsenets lokaler vederlagsfrit har været stillet til rådighed til behandling af bl.a. en del af voldgiftssagerne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet nu vil foranledige, at der fremover opkræves leje i de tilfælde, hvor retsvæsenets lokaler bliver anvendt til privat bibeskæftigelse."

Efter anmodning fra statsrevisorerne indhentede Rigsrevisionen supplerende oplysninger fra Sø- og Handelsretten bl.a. om dommerfuldmægtiges og kontorpersonales tidsforbrug på voldgiftssager. På baggrund af svarene herpå udtalte Rigsrevisionen i et supplerende notat af 8. april 1991 til statsrevisorerne i punkt 4 bl.a.:

"Hvad angår de ... omtalte spørgsmål finder Rigsrevisionen det utilfredsstillende og principielt uheldigt, at retten ikke har kunnet give nærmere oplysninger om, hvor stor en del af den normale arbejdstid, personalet har anvendt til medvirken i voldgiftssager.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør sagen derfor give Justitsministeriet anledning til at overveje at fastsætte regler om, at der skal ske registrering af den arbejdstid, som såvel dommere, dommerfuldmægtige som kontorfunktionærer, anvender inden for kontortid til behandling af hver enkelt voldgiftssag. For dommerfuldmægtige og kontorfunktionærer bør der eventuelt tillige ske registrering af, hvornår den således forskudte ordinære arbejdstid bliver udført.

Samtidig kunne det tilkendegives, at personalets medvirken i voldgiftssager såvidt muligt bør foregå uden for den ordinære kontortid."

Statsrevisorerne fremsendte herefter beretningen til Folketinget med bl.a. følgende bemærkninger:

"Statsrevisorerne skal som forudsætning for deres vurdering af denne beretning bemærke, at dommeres deltagelse i voldgiftssager principielt er det ordinære domstolsarbejde uvedkommende.

Statsrevisorerne kan vedrørende de konkrete forhold tilslutte sig rigsrevisors afsluttende bemærkninger i det supplerende notat til beretningen pkt. 4.

Statsrevisorerne anser det for værende uden for deres kompetenceområde at forholde sig principielt til problemstillingen omkring den øgede anvendelse af voldgiftsretter."

Foranlediget af beretningen anmodede Justitsministeriet retspræsidenterne om at foretage den undersøgelse om omfanget af dommernes bibeskæftigelse, som er omtalt ovenfor under 9.4.3.

Justitsministeriet orienterede herefter den 1. maj 1992 Rigsrevisionen om præsidenternes undersøgelse. Man anførte i den forbindelse:

"Rigsrevisionen har på baggrund af sin undersøgelse af spørgsmålet om dommeres bibeskæftigelse henstillet til Justitsministeriet at overveje at fastsætte regler om, at der skal ske registrering af den arbejdstid, som såvel dommere, dommerfuldmægtige som kontorfunktionærer anvender inden for kontortid til behandling af hver enkelt voldgiftssag. Justitsministeriet kunne samtidig tilkendegive, at personalets medvirken i voldgiftssager så vidt muligt bør foregå uden for den ordinære kontortid.

Justitsministeriet har noteret sig, at henstillingen om at overveje at fastsætte sådanne regler, hvilken henstilling statsrevisorerne har tilsluttet sig, fmdes i Rigsrevisionens notat af 8. april 1991 med supplerende oplysninger om Sø- og Handelsrettens dommeres og personales deltagelse i private voldgiftssager.

Justitsministeriet kan tilslutte sig Rigsrevisionens og statsrevisorernes opfattelse, hvorefter dommeres deltagelse i voldgiftssager principielt er det ordinære domstolsarbejde uvedkom-

mende.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, af dommeres tilrettelæggelse af deres deltagelse i privat bibeskæftigelse naturligvis må ske under behørig hensyntagen til varetagelsen af deres hovedstilling. Justitsministeriet har således også forståelse for, at Rigsrevisionen og statsrevisorerne på det på daværende tidspunkt foreliggende grundlag fandt det nødvendigt at henstille til Justitsministeriet at overveje at fastsætte regler for registrering af den arbejdstid, som domstolenes medarbejdere anvender til behandlingen af voldgiftssager. Resultatet af den undersøgelse vedrørende dommeres bibeskæftigelse, der er blevet gennemført, viser imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse, at dommeres private bibeskæftigelse - og herunder ikke mindst deltagelse i private voldgiftssager, der jo navnlig har påkaldt sig opmærksomhed - er af meget begrænset omfang, og slet ikke af et sådant omfang, at det generelt kan have indflydelse på dommeres bestridelse af hovedstillingen. Justitsministeriet finder derfor på denne baggrund ikke fuldt tilstrækkelig anledning til at fastsætte særlige regler om registrering af den arbejdstid, som inden for kontortid af dommere anvendes til behandling af voldgiftssager.

Justitsministeriet har samtidig hermed orienteret de enkelte embeder samt Den Danske Dommerforening om ovennævnte synspunkter med henblik på at sikre, at den enkelte dommeres tilrettelæggelse af det daglige arbejde sker i overensstemmelse hermed. Justitsministeriet finder i den forbindelse endvidere anledning til at henlede Rigsrevisionens opmærksomhed på den disciplinærmyndighed, der i medfør af retsplejelovens § 48 er tillagt retspræsidenterne.

Såfremt andre medarbejdere yder dommere bistand i forbindelse med privat bibeskæftigelse inden for kontortiden, skal der efter Justitsministeriets opfattelse naturligvis ske fuld arbejdsmæssig kompensation herfor. Den fornødne kontrol hermed bør imidlertid - i lighed med den almindelige kontrol med medarbejderes arbejdstid m.v. - foregå ved det enkelte embede. Justitsministeriet finder det derfor mindre hensigtsmæssigt at fastsætte særlige retningslinier for, hvorledes netop denne kontrol skal gennemføres. Da det af bibeskæftigelsesundersøgelsen fremgår, at der i enkelte tilfælde ikke er kompenseret - eller i det mindste ikke fuldstændigt - arbejdsmæssigt herfor, vil Justitsministeriet tage skridt til over for embederne at indskærpe, at der altid skal ydes fuld arbejdsmæssig kompensation, når embedets juridiske eller ikke-juridiske personale inden for sædvanlig kontortid yder dommeren bistand med den pågældendes private bibeskæftigelse."

Af den samtidig udsendte skrivelse til dommerembederne fremgår bl.a.:

"Justitsministeriet skal ... navnlig henlede opmærksomheden på, at dommeres deltagelse i private voldgiftssager m.v. principielt er det ordinære domstolsarbejde uvedkommende. Dommeres tilrettelæggelse af deres deltagelse i privat bibeskæftigelse bør derfor ske under behørig hensyntagen tu varetagelsen af deres hovedstilling.

Såfremt embedets juridiske eller ikke-juridiske personale inden for sædvanlig kontortid yder dommeren bistand med den pågældendes private bibeskæftigelse, skal der altid ydes fuld arbejdsmæssig kompensation herfor.

For anvendelse af et af retsvæsenets lokaler til møde i forbindelse med private voldgiftssager og anden privat bibeskæftigelse betales 500 kr. pr. påbegyndt 1/2 dag. ...

Anvendelse af embedets øvrige faciliteter (fotokopiering m.v.) i forbindelse med privat bibeskæftigelse bør begrænses mest muligt. I det - begrænsede - omfang embedets faciliteter bliver anvendt i forbindelse med privat bibeskæftigelse, skal de faktiske udgifter i forbindelse hermed opkræves og indtægtsføres på konto .... For fotokopier finder Justitsministeriet, at der som vejledende regel bør opkræves 1,00 kr. pr. fotokopi i forbindelse med privat bibeskæftigelse."

Rigsrevisor har i et notat af 12. juni 1992 til statsrevisorerne om den fortsatte udvikling i sa-

gen om dommeres bibeskæftigelse og om anvendelse af statslige lokaler i forbindelse med privat bibeskæftigelse om retspræsidenternes undersøgelse udtalt, at der ikke er fremkommet oplysninger, der sandsynliggør, at bibeskæftigelsen i almindelighed har kunnet være til ulempe for det almindelige domstolsarbejde. Rigsrevisor finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet ved en cirkulæreskrivelse til domstolene har præciseret reglerne for dommeres og deres personales deltagelse i privat bibeskæftigelse. Rigsrevisor har på baggrund af de nu foreliggende oplysninger ikke bemærkninger til, at Justitsministeriet ikke har fundet fuld tilstrækkelig anledning til at fastsætte særlige regler om dommeres registrering af den arbejdstid inden for kontortiden, der anvendes til behandling af voldgiftssager. Rigsrevisor afslutter med at indstille, at sagen om dommeres bibeskæftigelse og om anvendelse af statslige lokaler i forbindelse med dommeres private bibeskæftigelse nu betragtes som afsluttet.

I statsrevisorernes endelige betænkning fra 1993 over statsregnskabet 1990 anfører statsrevisorerne alene vedrørende undersøgelsen af dommeres bibeskæftigelse, at "spørgsmålet vedrørende dommeres habilitet, der har været fremme i den offentlige debat, henhører ikke under statsrevisorernes kompetence."

9.7. Debatten om dommeres bibeskæftigelse.

Den 22. april 1992 fremsatte Fremskridtspartiet et lovforslag (lovforslag nr. L 270) om ændring af retsplejelovens § 47. Der henvises herved til afsnit 9.3. ovenfor, hvor der nærmere er redegjort for indholdet af retsplejelovens § 47.

Efter Fremskridtspartiets lovforslag skulle det pålægges en dommer at indhente Præsidentrådets tilladelse før påtageisen af ethvert indtægtsgivende hverv. Præsidentrådet skulle som hidtil underrette Justitsministeriet om givne tilladelser, men skulle endvidere som noget nyt oplyse Justitsministeriet om omfanget og karakteren af det tilladte arbejde.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget skulle ordningen bidrage til en tiltrængt åbenhed om dommeres bierhverv samt bidrage til at forhindre, at dommeres påtagelse af bierhverv virker forsinkende for det egentlige domstolsarbejde. I bemærkningerne er det således anført, at det forudsættes, at rådet ved sin behandling af ansøgninger vil lægge vægt på, at dommere ikke påtager sig bierhverv, der er så arbejdskrævende, at bierhvervets udførelse vil virke åbenbart sinkende for dommernes varetagelse af deres egentlige arbejde som offentlige dommere.

Lovforslaget, der var til første behandling den 8. maj 1992, blev ikke færdigbehandlet.

I Socialistisk Folkepartis lovforslag om nedsættelse af en kommission om justitsvæsenets orga-

nisation (Lovforslag nr. L 48 fremsat den 20. oktober 1992) er det i § 1, nr. 1, angivet, at kommissionen blandt flere andre områder skal overveje og udarbejde forslag vedrørende dommeres adgang til at have hverv ved siden af dommerstillingen. I bemærkningerne er det i tilknytning hertil anført, at medens dommeres virke på embeds vegne i forskellige offentlige råd og nævn i et vist omfang kan være praktisk og ubetænkeligt, kan andre arbejder, f.eks. i relation til private voldgiftssager mv. give anledning til betænkelighed.

I Advokatrådets retssikkerhedsprogram fra 1994 er spørgsmålet om dommeres bierhverv berørt. Det anføres herom:

"Dommeres bibeskæftigelser har givet anledning til principiel kritik. Bibeskæftigelser kan skabe tvivl om dommeres uafhængighed, og om hvorvidt de hår tilstrækkelig tid til at bestride dommerhvervet.

Som udgangspunkt må det, henset til at dette medfører en større bredde i domstolenes samfundsmæssige indsigt, anses for at være positivt, at dommere har bibeskæftigelse, men omfanget bør ikke kunne medføre, at dommernes uafhængighed bliver kompromitteret, eller at de ikke tidsmæssigt kan bestride dommerhvervet tilfredsstillende. Navnlig kan for mange og store udefra kommende indkomstkilder **kompromittere dommerens uafhængighed.** Hvis eksempelvis en advokat foranlediger en dommer inddraget i mange voldgiftssager vil denne dommers uafhængighed da påvirkes i en sag, der forelægges i retten af den pågældende advokat? Alene det forhold, at der kan opstå en mistanke, er uacceptabelt.

I mange lande eksisterer der i lovgivningen et absolut eller delvis forbud mod lønnede bibeskæftigelser for dommere, når bortses fra indtægter fra undervisning og foredragsvirksomhed. En lignende modificeret regulering bør overvejes indført her i landet. Dommeres biindtægter, med angivelse af hvorfra de hidrører, bør som det mindste indberettes til retspræsidenterne, som bør have til opgave at sikre, at ingen dommers uafhængighed bringes i fare ved for omfattende bibeskæftigelser. Retsplejelovens § 47 om dommeres faste bibeskæftigelse bør udvides til også at omfatte enkeltstående indtægtsgivende opdrag."

Det er ikke kun dommeres bierhverv, der har givet anledning til debat. Også Folketingsmedlemmers bijob har været debatteret. I forlængelse heraf er der udarbejdet et regelsæt om registrering af folketingsmedlemmers bierhverv m.v. Regelsættet, der er vedtaget af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 18. maj 1994, bærer overskriften: Regler om frivillig registrering af folketingsmedlemmernes hverv og økonomiske interesser.

I § 1 i regelsættet anføres, at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen anbefaler, at Folketingets medlemmer registrerer deres hverv og økonomiske interesser. Det fremgår samtidig af § 1, stk. 4, at medlemmer, som vælger at registrere deres hverv og økonomiske interesser, skal acceptere regelsættet i sin helhed.

I § 2 er der givet nærmere regler for, hvilke hverv og økonomiske interesser der skal registreres. Det gælder blandt andet bestyrelsesposter i private eller offentlige selskaber, lønnede stillinger m.v. eller selvstændig indtægtsbringende virksomhed. Det gælder endvidere i nærmere

omregnede tilfælde gaver, udenlandsrejser og økonomisk støtte samt selskabsinteresser med en værdi, som åbenbart overstiger 50.000 kr.

I relation til bestyrelsesposter, lønnede stillinger og selvstændig virksomhed er det stillingens art og selskabets eller arbejdsgiverens navn, der skal registreres. I relation til gaver, udenlandsrejser og økonomisk støtte skal giverens navn og gaven eller støttens art og tidspunktet for ydelsen oplyses. Størrelsen af løn og honorarer eller værdien af gaver m.v. skal ikke opgives.

Det følger af § 3 i regelsættet, at de registrerede oplysninger er tilgængelige for offentligheden.

9.8. Udenlandske ordninger.

Sverige.

Der findes ikke i svensk ret særlige regler, som regulerer dommeres adgang til bibeskæftigelse. Dommere er derfor som udgangspunkt underkastet de regelsæt, som gælder for alle offentligt ansatte. Disse regler findes dels i lovgivningen om offentlig ansættelse, dels i det aftalemæssige grundlag som regulerer dommernes løn og arbejdsvilkår. De sidstnævnte regler er til hinder for, at en dommer kan påtage sig bibeskæftigelse, som indebærer, at den pågældende ikke har den fornødne tid eller de fornødne kræfter til at bestride sin hovedstilling tilfredsstillende.

Efter loven om offentlig ansættelse forbydes det en offentligt ansat - herunder en dommer - at påtage sig bierhverv, som kan skade offentlighedens tillid til den pågældendes upartiskhed, hverv som kan kaste skygge på nogen kollegas upartiskhed, eller hverv som i almindelighed er egnede til at påvirke domstolenes anseelse negativt. Nærmere regler om forbudets indhold kan fastsættes ved lov eller af regeringen. For dommernes vedkommende er det i den svenske retsplejelov fastsat, at en dommer ikke må virke som rettergangsfuldmægtig, advokat eller forsvarer. Endelig skal dommere selvsagt iagttage, at de ikke ved at påtage sig et bierhverv gør sig inhabile efter reglerne herom i den svenske retsplejelov. Inhabilitetsreglerne har stort set samme indhold som de danske regler. Om dommerne i Högsta Domstolen og Regeringsretten (den øverste forvaltningsdomstol) er det særskilt fastslået, at de ikke må have andet embede. Bortset fra denne begrænsning, som stammer fra 1809, gælder der i dag i princippet de samme regler for disse dommeres adgang til at have bibeskæftigelse som for landets øvrige dommere.

I den betænkning, som ligger til grund for de nuværende regler om bibeskæftigelse i lov om

offentlig ansættelse, er det særligt om dommere foreslået, at de i meget vidt omfang skal have forhåndstilladelse til at påtage sig et bierhverv. Dette blev imidlertid tilbagevist i lovens forarbejder, idet det blev fremhævet, at netop dommere gennem uddannelse og erhverv havde særlige forudsætninger for selv at bedømme, om et bierhverv ville være uforeneligt med tjenesten eller ej.

De nugældende regler fastslår, at det er den myndighed, der ansætter den pågældende tjenestemand, som afgør, om et hverv kan anses for foreneligt med tjenesten eller ej, hvis der rejses sag herom. Det er imidlertid den enkelte selv, som må træffe afgørelsen om, hvorvidt han vil påtage sig hvervet eller ej. For at lette tjenestemandens stillingtagen til dette spørgsmål er det i loven fastsat, at ansættelsesmyndigheden skal informere sine ansatte om, hvilke bierhverv der anses for uforenelige med tjenesten. Herudover kan den enkelte kræve, at ansættelsesmyndigheden på forhånd tager stilling til, om et påtænkt bierhverv er uforeneligt med tjenesten eller ej-

For så vidt angår dommere gives forhåndsbesked af regeringen til de dommere, som udnævnes direkte af regeringen, mens Tjänsteförslagsnämnden giver forhåndsbesked for så vidt angår de dommere, som udnævnes på baggrund af en indstilling fra nævnet.

Den generelle information om, hvilke bierhverv som i almindelighed må anses for uforenelige med dommerhvervet, gives af Domstolsverket. Informationen gives blandt andet på baggrund af de konkrete afgørelser, som træffes af regeringen, Tjänsteförslagsnämnden og justitiekansleren, hvis embede blandt andet indebærer at være tilsynsmyndighed for domstolene. Generelt kan man af praksis udlede, at tendensen til at anse et bierhverv for uforeneligt med dommergerningen, bliver stærkere, jo højere man kommer i det retlige hierarki.

Fra praksis kan det nævnes, at det normalt anses for ubetænkeligt, at en dommer påtager sig hvervet som enevoldgiftsmand eller opmand i voldgiftsretter. Derimod anses det i almindelighed for uforeneligt med hvervet som dommer at medvirke som partsudpeget voldgiftsdommer, og dommere bør også afholde sig fra at udpege sig selv til at medvirke i voldgiftssager. Det kan i den forbindelse nævnes, at voldgift i civile sager bliver stadig mere almindeligt, og at dommere på alle niveauer i retssystemet deltager i disse sager.

For så vidt angår retsvidenskabeligt arbejde anses det for uforeneligt med dommertjenesten at afgive responsa, som indeholder bedømmelse af en konkret retstvist, hvorimod responderende virksomhed, som består i at afgive generelle udtalelser om retstilstanden på et bestemt område, anses for tilladelig, også selv om udtalelsen anvendes i en konkret sag.

Med hensyn til kursusvirksomhed anses det for ønskværdigt, at dommere virker som undervisere og foredragsholdere for at formidle erfaringer fra forskellige retsområder, men undervisningen må ikke antage karakter af konkret rådgivning.

Norge.

Der findes ikke i Norge særskilte regler, der regulerer dommeres adgang til bierhverv, men dommerne er omfattet af de almindelige regler for tjenestemænd, hvorefter en eventuel bibeskæftigelse ikke må skade dommerens arbejdsindsats i hovedstillingen og heller ikke må medføre inhabilitet. Spørgsmålet om at indføre en regulering af dommernes adgang til bierhverv har været drøftet politisk flere gange, senest i 1987, men drøftelserne er altid mundet ud i, at der ikke foreligger et problem, som kræver regulering.

I praksis har mange norske dommere indtægtsgivende bibeskæftigelse som medlemmer af statslige og kommunale råd, nævn og udvalg. Der findes en række lovbestemmelser, som foreskriver, at en dommer skal påtage sig sådanne bierhverv. Blandt de lovpligtige bierhverv kan nævnes medvirken i sager om tvangsfjernelse af børn, deltagelse i tilsynsråd ved fængsler, psykiatriske sygehuse m.m. Alle de nævnte hverv - hvad enten de er lovpligtige eller ej - vederlægges med 250 kr. i timen.

Ud over de nævnte offentlige hverv har mange dommere bibeskæftigelse som censorer.

Privat voldgift i civile sager er meget udbredt i Norge. En stor del af dommerne i alle retsinstanser medvirker i disse sager. Dommerne kan efter aftale med lederen af det embede, hvor de virker, vederlagsfrit benytte rettens lokaler og personalefaciliteter. Dommernes medvirken i voldgiftssager er således almindeligt accepteret. Der spores dog en stigende bekymring for de ordinære domstoles rolle som det centrale konfliktløsningsorgan, idet voldgiftsbehandling af civile sager bliver stadig mere udbredt.

Finland.

Dommeres adgang til bierhverv er ikke særskilt reguleret i fmsk ret. Som tjenestemænd er dommere omfattet af de almindeligt gældende regler i statstjenestemandsloven, hvorefter en eventuel bibeskæftigelse ikke må forårsage tjenestemandens inhabilitet eller i øvrigt sætte tilliden til den pågældendes upartiskhed på spil. En tjenestemand må heller ikke påtage sig et bierhverv, såfremt dette vil hindre den pågældende i at varetage sin hovedstilling på tilfredsstillende vis.

Enhver form for bibeskæftigelse skal indberettes. Ved indberetning af hverv som voldgiftsdommer angives sagens parter og genstand dog ikke.

Spørgsmålet om størrelsen af honorarer til voldgiftsdommere har gennem de senere år været debatteret i de finske medier. Man har i den forbindelse konstateret, at nogle højesteretsdommere oppebærer betydelige honorarer som dommere i voldgiftssager.

Island.

Om herredsretsdommernes bierhverv gælder de almindelige bestemmelser i loven om statens tjenestemænds rettigheder og pligter. Ifølge denne lov kan en tjenestemand pålægges mod et rimeligt vederlag at udføre bierhverv i statens tjeneste, for så vidt det ikke medfører, at han forsømmer udførelsen af de arbejdsopgaver, som er knyttet til hans stilling. En tjenestemand skal anmelde over for ministeren eller den ministeren overordnede myndighed, som har ansættelsesret til pågældende tjenestestilling, inden han kan påbegynde en forretnings- eller erhvervsvirksomhed, overtage en uden for statstjenesten liggende beskæftigelse, hvortil der er tilknyttet vederlag, eller indtræde i en bestyrelse for et selskab af erhvervsmæssig karakter. Inden to uger skal den myndighed, som modtager anmeldelsen, meddele ham om dette er uforeneligt med hans stilling, og om det er ham forbudt at overtage posten. Viser det sig senere, at en sådan beskæftigelse ikke er forenelig med tjenestemandens stilling hos staten, kan det pålægges ham at frigøre sig for beskæftigelsen.

I praksis har man anset det tilladeligt, at herredsretsdommere har bestemte bierhverv ved siden af dommerstillingen uden særlig tilladelse, f.eks. undervisning som timelærere på Islands Universitet eller andre lignende læreanstalter. Det er sjældent, at herredsretsdommere har regulært bierhverv ved siden af dommergerningen, men der findes dog eksempler herpå. Udviklingen i de sidste år er gået i retning mod, at herredsretsdommerne påtager sig stadig færre opgaver end tidligere, f.eks for staten.

Holland.

I Holland har dommerne fri adgang til at påtage sig bibeskæftigelse. De eneste begrænsninger, der gælder, er, at dommere ikke tillige må have hovedbeskæftigelse som advokat, notar eller lignende. Herudover må en dommer ikke påtage sig et hverv, der kan anfægte uafhængigheden.

En dommer har således mulighed for at være voldgiftsdommer, men det er ofte advokater, der behandler voldgiftssager.

En dommer, der påtager sig bibeskæftigelse, skal give meddelelse herom til præsidenten, der fører en liste over dommeres bibeskæftigelse. Listen er offentlig tilgængelig.

Tyskland.

En dommer har principielt mulighed for at påtage sig bibeskæftigelse. Der findes dog en række begrænsninger. Der gælder til dels forskellige regler for forbundsstatsdommere og delstatsdommere, men forskellene er ubetydelige. Der gælder i alt væsentligt følgende principper:

Dommeren skal hellige sig sit arbejde i et omfang, som mindst svarer til den normale arbejdstid. Kun herudover må dommeren påtage sig bibeskæftigelse. Ifølge den tyske dommerlov må han uden for tjenesten hverken afgive juridiske responsa eller give juridiske oplysninger mod vederlag (universitetslærere, som samtidig er dommere, kan blive undtaget herfra).

Bibeskæftigelse som voldgiftsmand eller skønsmand ved en voldgiftsret kræver tilladelse. Denne tilladelse må kun meddeles, hvis parterne i voldgiftsaftalen i fællesskab antager dommeren, eller hvis dommeren er udnævnt af en instans, som ikke er part i sagen, og såfremt han på det tidspunkt, der træffes afgørelse om meddelelse af tilladelse, ikke i tjenesten er beskæftiget med sagen og efter sagsfordelingen (som i Tyskland er meget "skematisk") ikke kan beskæftiges med den.

Også ved anden bibeskæftigelse skal dommeren principielt have sin arbejdsgivers tilladelse. Hvis bibeskæftigelsen kan eller vil skade tjenstlige interesser, gives tilladelsen ikke. Dette gælder især, hvor bibeskæftigelsen lægger for stort beslag på dommerens arbejdskraft, og han som følge heraf kan blive forhindret i på behørig vis at opfylde sine pligter som dommer, hvor bibeskæftigelsen truer tilliden til dommerens uafhængighed, upartiskhed eller uvildighed eller på anden vis er uforenelig med dommerstandens anseelse eller samfundets tarv, eller hvor bibeskæftigelsen forringer retsplejen på anden måde.

Der kræves ikke tilladelse til bl.a. følgende bibeskæftigelse:

- vederlagsfri bibeskæftigelse (i bestemte lovbestemte undtagelsestilfælde kræves der også her en tilladelse)
- ved administration af egen formue eller ved brugsret over formue, som er underlagt dommeren
- ved dommerens forfatter- og foredragsvirksomhed og ved hans videnskabelige og kunstneriske virksomhed
- ved virksomhed med henblik på varetagelse af brancheinteresser i fagforeninger eller bran-

cheforeninger eller i dommernes selvhjælpsinstitutioner.

En beskæftigelse, som ikke kræver en tilladelse, skal imidlertid helt eller delvis forbydes dommeren, hvis der ved dens udøvelse krænkes tjenstlige forpligtelser.

Dommere må ikke være beskæftiget i forvaltningen, men derimod gerne med rådgivende funktioner ved lovforberedende arbejde.

Ved bibeskæftigelse, som dommeren har i offentlig eller hermed ligestillet tjeneste eller på foranledning af sin arbejdsgiver, skal vederlaget holdes inden for en maksimumsramme. Ved en overskridelse skal det overskydende beløb principielt afleveres til arbejdsgiveren. Der er ikke loft over indtægten ved privat bibeskæftigelse.

Der er ikke offentlighed om bibeskæftigelse.

Bibeskæftigelsen har kun et begrænset omfang i Tyskland. Således har de 120 dommere i Bundesgerichtshof kun 5-7 voldgiftssager tilsammen om året. Bibeskæftigelsesspørgsmålet har ikke givet anledning til principielle drøftelser.

Frankrig.

Efter lovgivningen er det uforeneligt med hvervet som dommer og anklager at have noget andet offentligt hverv eller nogen anden lønnet virksomhed. Præsidenterne for appelretterne og højesteret kan imidlertid give dispensation til at undervise eller til at udøve aktiviteter, som ikke er i modstrid med embedets og dommerens uafhængighed.

Det tillades som regel dommerne at behandle voldgiftssager under forudsætning af, at sagen ikke vil kunne indbringes for den ret, hvor dommeren gør tjeneste. Også anden beskæftigelse, som anses forenelig med dommergerningen, tillades normalt. Dette gælder dog ikke ledelse af erhvervsdrivende selskaber.

Dommere kan uden forudgående tilladelse beskæftige sig med videnskabeligt, litterært eller kunstnerisk arbejde under forudsætning af, at de ikke tilsidesætter deres embedspligter, deres ære, kritiske sans eller værdighed (disciplinære forseelser).

Herudover er fastsat detaljerede regler for foreneligheden af dommerstillingen med dommerens/dommerens ægtefælles politiske hverv.

England og Wales.

Efter lovgivningen er det ikke tilladt dommere at virke som advokat, ejendomsmægler, voldgiftsdommer, notar eller lignende ved siden af dommerhvervet. Dommere må heller ikke indirekte være beskæftiget med sådan virksomhed.

Ved udnævnelsen bliver dommerne vejledt om, hvilken form for virksomhed, der er forenelig med embedet. Det fremgår af disse retningslinier, at dommere ikke må bestride bestyrelsesposter i erhvervsdrivende virksomheder. Det er dog tilladt at deltage i driften af familiegodser m.v.

Dommere må gerne beskæftige sig med velgørenhedsarbejde, men må opgive en hvilken som helst form for politisk aktivitet eller beskæftigelse, som kan blive genstand for offentlig diskussion, eller som vil være for tidskrævende.

Også dommerens foredragsvirksomhed er begrænset. En dommer må gerne tale om ukontroversielle spørgsmål af rent juridisk karakter, men bør afholde sig fra at tale i forsamlinger, der kan bevæge sig ind på emner af mere kontroversiel eller politisk karakter. En dommer må ikke modtage honorar for sin foredragsvirksomhed, men må dog gerne få godtgjort de faktiske udgifter, der har været i forbindelse med foredraget.

Det står dommere frit for at skrive bøger og artikler samt at redigere lærebøger og modtage honorar herfor. Dommere må dog ikke skrive om emner af mere almen offentlig interesse. Det anses endvidere for uforeneligt med dommerembedet at redigere tidsskrifter.

Dommere bliver til tider udpeget af regeringen til at deltage i lovkommissioner eller til at lede offentlige høringer. En dommer modtager normalt ikke vederlag for at udføre sådanne funktioner.

USA.

Dommere er undergivet de samme begrænsninger med hensyn til bibeskæftigelse og indtægter herved, som andre højtstående offentligt ansatte og folkevalgte i henhold til Ethics Reform Act of 1989.

De årlige indtægter ved bibeskæftigelse må i henhold til loven ikke overstige 15 % af årslønnen på trin **n** (som er lig distriktsdommeres årsløn). Endvidere er der pligt til at afgive en årlig indberetning om blandt andet bierhvervsindtægter - for dommeres vedkommende til Domstols-

forsamlingen (Judicial Conference of the United States) - og denne indberetning er offentlig tilgængelig.

Loven forbyder desuden tilknytning til eller udøvelse af nærmere afgrænsede typer rådgivningsvirksomhed og medlemskab af selskabs- og foreningsbestyrelser. Undervisningsvirksomhed kræver forudgående tilladelse.

Herudover gælder særligt for dommere et sæt etiske regler (Code of Conduct for United States Judges), der er vedtaget af Domstolsforsamlingen. Dette regelsæt indeholder en meget detaljeret beskrivelse af, hvilke udenretslige aktiviteter dommere bør afstå fra, og nævner herunder hverv som voldgiftsmand eller mægler samt udøvelse af andre "private judicielle funktioner", medmindre dette udtrykkeligt er hjemlet ved lov.

EF-domstolen.

Dommerne ved EF-domstolen må ikke have politiske eller administrative hverv. De må heller ikke udøve anden virksomhed - lønnet som ulønnet - uden Rådets tilladelse. Tilladelse kan bl.a. gives til undervisning på universiteter m.v.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Dommerne i Menneskerettighedsdomstolen må ikke udføre hverv, som er uforenelige med deres uafhængighed og upartiskhed som dommere eller med de krav, som disse stillinger indebærer.

9.9. Udvalgets overvejelser.

9.9.1. Baggrunden for dommernes bibeskæftigelse og omfanget heraf.

Som det fremgår af de foregående afsnit, udfører danske dommere i betydeligt omfang opgaver ved siden af deres hovedfunktion i domstolene. Billedet er dog ikke ens for de forskellige domstolsinstanser. Af de ca. 200 byretsdommere er der mange, som ikke har bibeskæftigelse ved siden af hovedstillingen, og for dem, der har bibeskæftigelse, er den ofte af beskedent omfang. For landsretternes vedkommende er hyppigheden af bibeskæftigelsen væsentlig større, men også her gælder, at der er betydelige forskelle mellem de enkelte landsdommere. For nogle landsdommeres; vedkommende er der tale om bibeskæftigelse af ikke ubetydeligt omfang, mens andre landsdommere enten slet ikke eller kun i et meget begrænset omfang har hverv ved siden af dommerstillingen. For Højesteret gælder, at den helt overvejende del af

dommerne har beskæftigelse ved siden af hovedstillingen. De enkelte dommere varetager ofte flere hverv ved siden af hovedstillingen. Dommere i Sø- og Handelsretten har også bibeskæftigelse, herunder navnlig hverv som opmænd i voldgiftssager.

For så vidt angår dommernes offentlige bibeskæftigelse har denne sammenhæng med, at de pågældende hverv efter lovgivningen skal varetages af en dommer, herunder i nogle tilfælde af en højesteretsdommer eller landsdommer, eller at den myndighed, der udpeger medlemmerne af vedkommende organ, ønsker, at hvervet varetages af en højesteretsdommer eller landsdommer. Med hensyn til privat bibeskæftigelse navnlig i forbindelse med voldgiftssager er der tale om, at dommernes medvirken sker efter anmodning fra de personer eller instanser, der udpeger medlemmer af den pågældende voldgiftsret.

Sammenlignet med forholdene i andre lande er der næppe tvivl om, at danske dommere udfører opgaver ved siden af hovedstillingen i større omfang, end det er tilfældet i de fleste andre lande. Der henvises i denne forbindelse til beskrivelsen af udenlandske ordninger i afsnit 9.8.

For så vidt angår offentlig bibeskæftigelse er baggrunden herfor bl.a., at man i Danmark - i modsætning til hvad der er tilfældet i Sverige, Finland, Tyskland og andre kontinentaleuropæiske lande - ikke har særlige forvaltningsdomstole. Efter grundlovens § 63, stk. 2, er der åbnet adgang til at oprette forvaltningsdomstole, men lovgivningsmagten har indtil videre valgt ikke at benytte sig af denne adgang. I stedet har man valgt et stærkt udbygget administrativt **rekurs**system, der indebærer, at den sidste administrative rekursbehandling på en lang række områder foretages af kollegiale organer oftest benævnt nævn eller råd, men også undertiden - noget misvisende - retter, f.eks. Landsskatteretten, og i mange af disse organer sidder dommere som formænd eller medlemmer.

Disse ordninger er ofte kombineret med regler, der indebærer, at tvister mellem borgerne og forvaltningen ikke kan indbringes for domstolene, før sagen har været behandlet i vedkommende nævn. I praksis er det kun en meget beskeden del af nævnenes afgørelser, som indbringes for domstolene. Den administrative rekursbehandling ved nævn fungerer således som effektivt filter for domstolenes behandling af forvaltningssager. Eksempelvis er det en meget begrænset del af de afgørelser, som Landsskatteretten træffer i skattesager, der indbringes for domstolene.

En anden vigtig gruppe er de nævn, der behandler sager af disciplinær karakter navnlig indenfor liberale erhverv. Som eksempler kan nævnes Advokatnævnet, Revisornævnet og Landinspektørnævnet.

For borgerne har nævnsproceduren den fordel, at den er mindre formel, billigere og ofte mindre tidskrævende end domstolsbehandling.

Det er formentlig den beskrevne arbejdsdeling mellem nævn og domstole, som er en del af baggrunden for, at man fra lovgivningsmagtens og regeringens side i så vidt omfang, som det er tilfældet, har ønsket dommerdeltagelse i nævnene. Man anser dommerdeltagelse som en garanti for en for såvel klagerne som forvaltningen betryggende sagsbehandling, ligesom dommernes deltagelse sikrer, at nævnenes afgørelser træffes under medvirken af personer, der er uafhængige af såvel forvaltningen som af de organisationer, der måtte have interesse i det pågældende forvaltningsområde.

Lidt forenklet kan det måske siges, at man ved at anordne dommermedvirken stræber mod at tillægge nævnsbehandlingen en kvasijudiciel karakter. I mange af nævnene er sagsbehandlingen da også tilrettelagt således, at den på væsentlige punkter minder om sagsbehandlingen ved domstolene, omend som nævnt mindre formel.

Af anden offentlig bibeskæftigelse kan nævnes hvervet som dommer i Arbejdsretten. Som anført foran i afsnit 9.2.1.1. har lovgivningsmagten - i samarbejde med arbejdsmarkeds parter - valgt at henlægge **sager** om brud på kollektive overenskomster til en særlig domstol - Arbejdsretten - der er sammensat af et lige antal dommere udpeget af arbejdsmarkeds hovedorganisationer suppleret med et antal juridiske dommere (formandsskabet), der udpeges af de partsudpegede medlemmer af Arbejdsretten. Det juridiske dommerkollegium består for tiden af 6 højesteretsdommere.

For så vidt angår **privat** bibeskæftigelse er navnlig voldgiftssagerne af interesse. For disse sagers vedkommende er der grund til at skelne mellem 3 forskellige grupper voldgiftssager.

Tvister indenfor bygge- og anlægsvirksomhed afgøres for langt de fleste sagers vedkommende af Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed, jf. foran i afsnit 9.2.2.1.1. Denne voldgiftsret er vel i princippet en privat institution, men udgør en integreret del af de såkaldte Almindelige Betingelser for bygge- og anlægsvirksomhed (benævnt AB, senest AB 92), der anvendes som aftalegrundlag ved den helt overvejende del af bygge- og anlægsarbejder. Voldgiftsretten afgør endvidere tvister mellem parter, der har vedtaget Almindelige Bestemmelser for teknisk rådgivning og bistand (benævnt ABR, senest ABR 89).

Antallet af sager, der afgøres af Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed, er betydeligt. Som det fremgår af afsnit 9.4.2. afsluttede Voldgiftsretten i 1994 81 og i 1995 90 sager, hvori dommere var udpegede.

Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed er således som nævnt en privat institution, men nærmer sig dog i kraft af grundlaget for rettens virksomhed stærkt en offentlig institution. Man kan udtrykke forholdet på den måde, at bygge- og anlægssektorens parter, herunder offentlige myndigheder, har ønsket at henlægge afgørelsen af tvister inden for dette område til et særligt organ, der består af en eller flere juridiske dommere og et antal sagkyndige dommere. Konsekvensen af denne ordning er, at tvister inden for dette område kun i begrænset omfang afgøres af de almindelige domstole.

De såkaldte faglige voldgifter er ligeledes en integreret del af det arbejdsretlige system. Af § 9, jf. § 10, i lov om arbejdsretten fremgår, at sager om fortolkning af kollektive overenskomster skal afgøres ved faglig voldgift. De faglige voldgiftsretter består typisk af 5 medlemmer. Hver af parterne i tvisten udpeger 2 dommere, og de partsudpegede medlemmer af voldgiftsretten eller deres organisationer vælger en opmand, normalt enten blandt de juridiske dommere i Arbejdsretten eller en anden højesterets- eller landsdommer. I mangel af enighed mellem parterne om valg af opmanden, udpeges denne af Arbejdsrettens formand jf. arbejdsretslovens § 22. Som det fremgår af oplysningerne i afsnit 9.4.2. er antallet af sager, der afgøres ved faglig voldgift, betydeligt. Den seneste opgørelse er fra 1988-89, hvor der var i alt 237 sager. Tvistløsning ved faglige voldgifter er således et centralt led i det danske arbejdsretlige system - et system der har lang tids hævd og som i sine hovedtræk har tilslutning fra såvel lovgivningsmagten som arbejdsmarkedets parter.

Om de ovenfor i afsnit 9.2.2.2. nævnte private klage- og ankenævn (Ankenævnet for Forsikring, Pengeinstitutankenævnet, Realkreditankenævnet m.fl.) kan det også - som om Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed - med en vis ret siges, at de i kraft af grundlaget for deres virksomhed nærmer sig offentlige institutioner. Disse nævn er oprettet af landsdækkende brancheorganisationer i samarbejde med Forbrugerrådet, og de er godkendt af Forbrugerklagenævnet, i reglen på grundlag af vedtægter, som stiller krav om en dommer, ofte en højesteretsdommer eller landsdommer, som formand. Denne (næsten) undtagelsesfri vedtægtsbestemmelse grunder sig utvivlsomt på et stærkt og sammenfaldende ønske hos erhvervs- og forbrugerorganisationerne om, at forsædet i disse klagenævn skal beklædes af en dommer, fordi nævnets funktion er en behandling af og stillingtagen til konkrete retstvister mellem borgerne.

For så vidt angår de private voldgifter har lovgivningsmagten ved voldgiftsloven anerkendt, at parterne i en tvist kan vælge at lade tvisten afgøre ved voldgift frem for af de almindelige domstole. De almindelige domstole yder efter voldgiftslovens § 3 bistand til gennemførelse af en voldgiftssag, bl.a. hvor antallet af voldgiftsmænd, fremgangsmåden ved udpegningen af voldgiftsmændene eller stedet for voldgiften ikke er aftalt, og hvor enighed derom ikke kan opnås. I så fald træffes den nødvendige afgørelse af domstolene. Endvidere yder domstolene bistand, hvor en part undlader at udpege sin eller sine voldgiftsmænd, og hvor valg af ene-

voldgiftsmand eller voldgiftsrettens formand ikke kan gennemføres på grund af uenighed. Domstolene yder efter § 5 også efter anmodning af voldgiftsretten bistand til optagelse af bevis efter retsplejelovens regler. Tvistløsning ved voldgifter er ligeledes anerkendt i andre lande, ligesom der foreligger internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, der indeholder regler for afgørelser af tvister mellem parter i forskellige lande ved voldgift.

Privat voldgift anvendes navnlig til afgørelse af tvister mellem (større) erhvervsvirksomheder. Dommernes deltagelse i disse voldgifter er ikke foreskrevet i lovgivningen, men beror på parternes valg, enten således at de partsudpegede medlemmer af vedkommende voldgiftsret opfordrer en bestemt dommer til at indtræde i voldgiftsretten som opmand, eller således at en dommer udpeges som opmand af Det Danske Voldgiftsinstitut eller af en retspræsident, ikke sjældent af præsidenten for Sø- og Handelsretten. Dommernes deltagelse i disse voldgifter må ses som udtryk for, at parterne - og dermed erhvervsvirksomhederne - anser det for værdifuldt, at professionelle dommere deltager i afgørelsen af sagerne. Der er grund til at tro, at det årlige antal sager, der afgøres ved privat voldgift under medvirken af en dommer, ligger på ca. 100, jf. den foran i afsnit 9.4.2. omtalte beretning fra statsrevisorerne.

For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at en række foreninger i deres vedtægter har foreskrevet, at tvister mellem foreningen og dens medlemmer skal afgøres ved voldgift under medvirken af en dommer.

9.9.2. Arbejdstilrettelæggelsen ved landsretterne, Sø- og Handelsretten og Højesteret.

Arbejdet som dommer kan tilrettelægges på mange måder. Som det er anført foran, udføres bibeskæftigelse i noget omfang især af dommere i appeldomstolene og i Sø- og Handelsretten. Af særlig interesse for udvalgets mere generelle overvejelser om arbejdstilrettelæggelsens betydning for udførelsen af bibeskæftigelse er derfor bl.a. den arbejdstilrettelæggelse, der følges der.

Om tilrettelæggelsen af arbejdet i de to landsretter kan følgende oplyses:

Dommernes arbejde er generelt tilrettelagt således, at den enkelte dommer udtages til deltagelse i retsmøder 4 dage om ugen, hvor der dels er berammet domsforhandlinger og andre mundtlige forhandlinger, dels behandles sager, der afgøres på skriftligt grundlag. Den 5. arbejdsdag i hver uge er i almindelighed berammelsesfri og afsat til en del af de arbejdsopgaver, der ikke kræver samtidig tilstedeværelse af flere dommere, men kan udføres af den enkelte dommer alene.

Denne måde at tilrettelægge arbejdet på indebærer for den enkelte dommer en betydelig fleksi-

bilitet med hensyn til tilrettelæggelsen af de arbejdsopgaver, der er henlagt til den berammelsesfri dag. Forberedelse af sager og udarbejdelse af udkast til domme og kendelser er hverken bundet til et bestemt arbejdssted eller en bestemt arbejdstid. Dommeren har derfor i almindelighed en betydelig frihed til at placere udførelsen af de pågældende arbejdsopgaver på tid og sted, som vedkommende finder det mest hensigtsmæssigt.

Også for landsretterne indebærer den pågældende form for arbejdstilrettelæggelse betydelige fordele. Ved at samle en afdelings retsarbejde på 4 af ugens 5 arbejdsdage opnås en bedre udnyttelse af retternes administrative medarbejdere, ligesom det kan sikres, at der altid vil være dommere, som vil kunne tilkaldes, såfremt en af de dommere, der har retsarbejde den pågældende dag, måtte få forfald. Det er derfor muligt at undgå aflysning af sager på grund af sygdom blandt dommerne.

Det skal tilføjes, at det i begge landsretter er således, at en dommer, der måtte have behov for at blive fritaget for retsarbejde på en bestemt dag for at varetage f.eks. et hverv i et offentligt nævn, vil have mulighed for at bytte sig til den pågældende dag som berammelsesfri dag. Det ligger imidlertid også i denne ordning, at en dommer, der skal udføre lønnet bibeskæftigelse, ikke kan fritages for retsarbejde i videre omfang end det, der følger af den nævnte arbejdsdeling mellem retsarbejde og arbejde på berammelsesfri dage.

Den nævnte arbejdstilrettelæggelse sikrer efter landsretternes opfattelse muligheden for, at dommere, der har bibeskæftigelse, kan udføre denne, uden at dette har betydning for omfanget af landsretternes sagsafvikling. Dommeres udførelse af bibeskæftigelse har derfor alene den betydning for tilrettelæggelsen af arbejdet i landsretterne, at man ved fordelingen af dommere til de enkelte af ugens retssager må tage hensyn til, at enkelte dommere som følge af bibeskæftigelse kan have behov for at flytte deres berammelsesfri dag.

Om arbejdstilrettelæggelsen i Sø- og Handelsretten har rettens præsident oplyst følgende:

Præsidenten og vicepræsidenterne har - ligesom dommerne i landsretterne - faste retsdage og berammelsesfri dage (mellemdage), men arbejder med deres egne sagstildelinger og træffer hver for sig bestemmelse om retssagernes berammelse til domsforhandling.

Berammelsesfri dage anvendes til forberedelse af retssager og domsskrivning m.m. samt eventuelt til udførelse af bibeskæftigelse. Hertil inddrages undertiden tillige dage, hvorpå berammelse sædvanligvis skulle ske, således at der kompenseres herfor ved inddragelse af berammelsesfri dage til retssagsbehandling.

Der lægges afgørende vægt på, at udførelsen af bibeskæftigelse ikke må påvirke sagsbehand-

lingstiden for retssager.

Om arbejdstilrettelasggelsen i Højesteret kan følgende oplyses:

De sager, der afgøres efter mundtlig forhandling, behandles i en af rettens 2 afdelinger. Præsidenten og den efter anciennitet ældste dommer er fast retsformand i henholdsvis 1. og 2. afdeling. løvrigt ændres sammensætningen af afdelingerne hver anden eller tredie måned.

Berammelsen af sager til mundtlig forhandling, der afholdes mellem kl. 9 og kl. 14, foretages af den dommer, der gør tjeneste som formand for anke- og kæremålsudvalget (jf. rpl. § 2a), efter drøftelse med parterne. Formandshvervet varetages for 1 år ad gangen efter anciennitet. Berammelsestakten afhænger af sagernes varighed. Domstolsforhandlingerne varer typisk fra en halv dag (fra kJ. 9 til kl. 12) til en eller flere hele dage. Voteringen, der er mundtlig, foretages umiddelbart efter, at sagen er optaget til dom. Ved berammelserne tilstræbes det derfor, at der afsættes så meget tid mellem sagerne, at voteringen kan gennemføres, inden domsforhandlingen i en ny sag begynder.

Til hver afdeling er knyttet 7 eller 8 dommere. I behandlingen af de enkelte sager deltager 5 dommere, i sager af vidererækkende betydning 7 dommere. Dommertallet fastsættes af formanden for ankeudvalget efter drøftelse med parterne. Fordelingen af sagerne mellem dommerne sker efter drøftelse mellem afdelingens dommere. De 2 i anciennitet yngste dommere i en afdeling skiftes til at votere først.

Udover at deltage i de mundtlige domsforhandlinger behandler dommerne de civile domssager, der udgår til skriftlig behandling. Antallet af disse sager varierer, men ligger for tiden på 15 - 20 årligt. Fordelingen af dommere på de skriftlige domssager foretages af præsidenten.

Kæresagerne, der som hovedregel behandles skriftligt, påkendes under medvirken af 3 dommere på grundlag af oplæg, der udarbejdes af de dommerfuldmægtige, der gør tjeneste i Højesteret. Formanden for anke- og kæremålsudvalget voterer først i sagerne, mens der ikke er fastlagt nogen bestemt turnus for, hvem der iøvrigt deltager i behandlingen af kæresagerne. Arbejdet er således fordelt på samtlige dommere.

Hvis der under sagsforberedelsen opstår tvist, f.eks. om ny bevisførelse, træffes afgørelsen af ankeudvalget, som foruden formanden består af den dommer, der sidst har gjort tjeneste som formand, og den dommer, der skal efterfølge den nuværende formand. Også for disse sagers vedkommende medvirker dommerfuldmægtigene ved udarbejdelsen af oplæg.

Særlig hvad angår de sager, der afgøres efter mundtlig forhandling, er det vigtigt at gøre sig

klart, at dommerne, udover at deltage i domsforhandlingen, voteringen og domsskrivningen, har et betydeligt arbejde med at forberede sagerne. I de fleste sager er der et omfattende skriftligt materiale i form af ekstrakter, særskilte bilag og oversigter over den juridiske litteratur og de domme, som parterne påberåber sig. I det omfang lovfortolkningsspørgsmål indgår i sagen, vil materialet ofte omfatte de relevante forarbejder til de pågældende lovbestemmelser. Dette materiale gennemgås inden domsforhandlingen af de deltagende dommere uden bistand fra dommerfuldmægtigene.

Som det er tilfældet for landsretternes vedkommende, er arbejdet i Højesteret tilrettelagt således, at varetagelsen af opgaver ved siden af dommerhvervet ikke har nogen nævneværdig indflydelse på afviklingen af arbejdet i hovedstillingen.

9.9.3. Er der behov for ændringer i det nuværende system?

Et flertal i udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm og Sven Ziegler - udtaler:

Udvalget har til opgave at vurdere spørgsmålet om dommernes bibeskæftigelse både ud fra principielle synspunkter og ud fra praktiske behov. De to synsvinkler lader sig vanskeligt adskille, men flertallet har dog fundet det naturligt først at gøre nogle bemærkninger om problemstillingen ud fra mere principielle synspunkter.

Man kan spørge, om man skulle stræbe imod en nyordning, der indebærer, at dommere slet ikke påtager sig hverv uden for deres hovedstilling. Til fordel for en sådan nyordning kunne det anføres, at man kun herigennem vil kunne eliminere enhver mistanke om, at dommerne i kraft af deres bibeskæftigelse direkte eller indirekte kommer i et afhængighedsforhold til kræfter uden for domstolene, et afhængighedsforhold, der ikke er i overensstemmelse med det krav om uafhængighed og integritet, som man fra samfundets side må stille til domstolene og dermed til dommerne.

Det må antages at være sådanne synspunkter, der ligger bag den restriktive praksis, som i en række lande følges med hensyn til dommernes bibeskæftigelse.

I Danmark har synspunkter af denne karakter ikke hidtil indtaget nogen fremtrædende plads. De undersøgelser, der har været foretaget om dommeres bibeskæftigelse, jf. afsnit 9.4, har først og fremmest taget sigte på at få klarlagt, om bibeskæftigelsen har et sådant omfang, at den har en negativ indflydelse på dommeres arbejdsmæssige indsats i hovedstillingen. Også i de senere års debat om dommeres bibeskæftigelse, jf. afsnit 9.7, har de arbejdsmæssige aspek-

ter været fremtrædende, men her har man også peget på det principielle spørgsmål om bibeskæftigelsens forenelighed med kravet om uafhængige og upartiske dommere. Man har dog ikke her i landet villet drage den konsekvens af synspunktet, at adgang til bibeskæftigelse helt bør afskaffes. I Advokatrådets Retssikkerhedsprogram anføres det således, at det som udgangspunkt må anses for positivt, at dommere har adgang til bibeskæftigelse. I de øvrige nordiske lande og i de fleste andre vesteuropæiske lande har det principielle synspunkt heller ikke ført til, at enhver ferm for bibeskæftigelse er blevet udelukket.

Efter flertallets mening må man i vurderingen også inddrage de hensyn, som taler for, at en adgang til bibeskæftigelse opretholdes.

I Retssikkerhedsprogrammet henvises der til den større bredde i domstolenes indsigt i samfundsmæssige forhold, som dommeres varetagelse af hverv ved siden af hovedstillingen bidrager til, et synspunkt som flertallet kan tilslutte sig.

Det er her den positive effekt på domstolsarbejdet, der fremdrages. I andre sammenhænge er det dommernes erfaring fra domstolsarbejdet, der tillægges betydning for vurderingen af dommernes forskellige former for bibeskæftigelse. Det anses således for værdifuldt, at dommere kan deltage i lovforberedende arbejde og kan forestå undervisning og foredragsvirksomhed.

Det må også tages i betragtning, at den omfattende anvendelse af dommere i hverv ved siden af hovedstillingen har sin baggrund i, at man har fundet, at dommermedvirken indebærer en række fordele. For så vidt angår dommerdeltagelse i offentlige nævn og i voldgiftssager henvises til det, som anføres nedenfor. Også for andre former for bibeskæftigelse gælder, at dommeres deltagelse anses for på afgørende måde at bidrage til, at sagerne behandles så betryggende som muligt.

En afskaffelse af dommernes adgang til bibeskæftigelse ville derfor have meget vidtrækkende konsekvenser for varetagelsen af de funktioner, som dommerne i dag udfører i offentligt og privat regi, og ville betyde et brud med langvarig, fast praksis her i landet.

På baggrund heraf mener flertallet, at de principielle synspunkter - selvom de har en ikke ubetydelig vægt også i dansk sammenhæng - ikke bør føre til, at der gennemføres et generelt forbud mod bibeskæftigelse. Flertallet har i stedet ladet de uafhængigheds- og integritetssynspunkter, som ligger bag forbudstanken, indgå i overvejelserne vedrørende de enkeltområder, som udvalget gennemgår i det følgende, og i forbindelse med drøftelserne om en tilladelses- eller indberetningsordning vedrørende bibeskæftigelse. Flertallet har i denne forbindelse også ladet det synspunkt, som er fremhævet i Retssikkerhedsprogrammet, hvorefter bibeskæftigelsens omfang ikke bør kunne medføre, at dommeres uafhængighed bliver kompromitteret, ind-

gå i overvejelserne.

Som anført har undersøgelser og debat her i landet haft som et væsentligt formål at belyse, om dommeres bibeskæftigelse har negativ indflydelse på deres arbejdsindsats i hovedstillingen, bl.a. med den konsekvens, at sagsbehandlingstiden ved domstolene forlænges, og tilrettelæggelsen af arbejdet ved domstolene bliver påvirket af bibeskæftigelsen. På denne baggrund har udvalget fundet det rigtigst på et generelt plan at overveje dette spørgsmål.

Der er i udvalget enighed om, at dommeres bibeskæftigelse kun er acceptabel i det omfang, hvor hvervet kan udføres, uden at det går ud over dommernes arbejdsindsats i hovedstillingen. Et naturligt udgangspunkt for udvalgets overvejelser har derfor været, om dommeres arbejde generelt er tilrettelagt eller kan tilrettelægges således, at det er muligt for dommeren at have bibeskæftigelse, uden at dette på negativ måde påvirker arbejdsindsatsen i hovedstillingen.

Til en dommers arbejde hører for det første den egentlige sagsbehandling, dvs. forberedelsen af sager, afholdelsen af domsforhandling og den skriftlige udarbejdelse af afgørelsen. Dette arbejde er af meget forskellig karakter og omfang både som følge af forskelle i sagernes art og som følge af forskelle i de konkrete sager inden for samme sagskategori. Til arbejdet hører endvidere en række mere administrativt prægede opgaver både internt ved embedet og udadtil i forhold til andre embeder eller andre myndigheder. Karakteren og omfanget af dette arbejde er naturligvis i vidt omfang afhængig af den konkrete dommerstillings nærmere karakter.

Flertallet fmder, at de undersøgelser, der er refereret i afsnit 9.4 og 9.6, ikke giver holdepunkter for at antage, at dommeres bibeskæftigelse har nævneværdig indflydelse på deres arbejdsindsats i hovedstillingen. På den anden side kan det naturligvis ikke afvises, at hverv, som udføres ved siden af hovedstillingen, i ganske særlige tilfælde kan være så omfattende, at det kan påvirke tilrettelæggelsen af domstolsarbejdet. Dette kan f.eks. være tilfældet ved enkeltstående omfattende hverv som deltagelse i en kommissionsundersøgelse eller dommerundersøgelse. Denne risiko kan imidlertid ikke begrunde et generelt forbud mod bibeskæftigelse, men den bør tages i betragtning ved vurderingen af de enkelte former for bibeskæftigelse og ved overvejelserne om en tilladelses- og indberetningsordning.

Et **mindretal** - Ellen Margrethe Basse og Henrik Zahle - udtaler: For tjenestemænd i almindelighed blev de lønnede former for bibeskæftigelse i det offentlige i hovedsagen afskaffet ved tjenestemandsreformen i 1969. Hovedtanken var, at lønnen skulle dække både hovedbeskæftigelse og bibeskæftigelse.

For dommeres vedkommende bør dommerens bibeskæftigelse og dens aflønning vurderes i lyset af ønsket om uafhængighed og neutralitet. Disse hensyn kræver for det første, at domme-

ren ikke økonomisk knyttes til bestemte interesser, der senere kan være af betydning for dommerens virksomhed som dommer. Endvidere kræves, at dommerens økonomiske mellemværender udover hovesdansættelsen er fuldt gennemskuelige. Det må herved tillige tillægges betydning, at afgørende for vurderingen af bibeskæftigelsen ikke blot er, om det kan påvises, at den har betydning for dommervirksomheden, men om der kan rejses nogen som helst ikke aldeles ubegrundet mistanke herom - det offentlige må uden nærmere undersøgelse af den enkelte dommers forhold kunne have fuld tillid til dennes uafhængighed og neutralitet. Endelig må dommeren ikke have bibeskæftigelse som kan svække tilliden til en selvstændig og uafhængig bedømmelse af sagen.

Dette fører til at lægge snævre rammer for dommerens bibeskæftigelse. Udgangspunktet bør være, at man afskærer bibeskæftigelse, men at dette udgangspunkt gennemhulles på grundlag af en konkret argumentation for forskellige typer af bibeskæftigelse, som uden nogen som helst tvivl ikke kan give grund til nogen betænkelighed.

9.9.3.1. Forskellige former for bibeskæftigelse.

Nedenfor drøftes en række forskellige former for bibeskæftigelse. Foruden de der drøftede former for bibeskæftigelse kan nævnes dommeres deltagelse i lovforberedende arbejde, hvor der i almindelighed ikke er nogen betænkelighed, og dommeres deltagelse i undervisning og censur ved videregående uddannelser, hvor der heller ikke fmdes at være nogen betænkelighed.

9.9.3.1.1. Dommeres deltagelse i nævn og råd, hvis afgørelser kan indbringes for domstolene.

Et flertal i udvalget - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - udtaler herom:

Som anført i afsnit 9.9.1 har man her i landet i stedet for forvaltningsdomstole opbygget et omfattende system med nævn m.v., der dels varetager den administrative rekursbehandling, dels behandler andre typer sager, herunder som foran anført disciplinærklager inden for de liberale erhverv. Inden for enkelte områder virker nævnene uden dommerdeltagelse, f.eks. Miljøklagenævnet og Den Sociale Ankestyrelse, men man har i vidt omfang fra lovgivningsmagtens side ønsket, at dommere af retssikkerhedsmæssige grunde deltager i arbejdet i disse nævn. Hvis man ville afskaffe dommerdeltagelse i nævnsbehandlingen, måtte man overveje, om man på anden måde kunne bibringe nævnsbehandlingen den indsigt og autoritet, som en dommers medvirken sikrer. Efter flertallets opfattelse ville dette være vanskeligt at opnå. En

opgivelse af dommernes deltagelse i disse organer kunne meget vel føre til overvejelser om oprettelse af forvaltningsdomstole. Udvalget har ikke til opgave at overveje fordele og ulemper ved etableringen af forvaltningsdomstole, men det er indlysende, at en sådan ordning ville have vidtgående konsekvenser af organisatorisk og budgetmæssig karakter. Det bemærkes i den forbindelse, at sagsantallet i en række nævn er af en sådan størrelse, at en overførsel til domstolene ville give anledning til væsentlige problemer.

Hvis dommerne skulle forbydes adgang til deltagelse i disse administrative nævn og råd, og hvis man ikke heraf ville drage den vidtgående konsekvens at overføre sagerne på dette stadium til domstolene - være sig gennem oprettelse af forvaltningsdomstole eller ved indførelse af en særlig forvaltningsproces ved de nuværende domstole - måtte man finde andre end dommere til at beklæde formandsposterne i disse nævn. Det ville give anledning til vanskeligheder. Blandt jurister måtte man vel på forhånd udelukke sådanne, som i forvejen er ansat i eller i øvrigt har tilknytning til den offentlige forvaltning og derfor ikke ville besidde den fornødne uafhængighed. Anvendelsen af advokater i disse formandsstillinger kunne vel rejse lignende betænkeligheder om inhabilitet som de i kap. 5 nævnte vedrørende korttidsbeskikkelse af advokater som dommere. For universitetsjurister gælder generelt, at de er fagspecialister, og at de ikke i almindelighed har praktisk erfaring i afgørelse af konkrete retstvister. Hertil kommer, at et arbejdsmæssigt problem med bibeskæftigelse ved siden af en hovedstilling som tjenestemand næppe ville komme nærmere en løsning ved at blive flyttet fra dommere til professorer.

Man kan imidlertid spørge, om den omstændighed, at en dommer, herunder ikke mindst en højesteretsdommer, er medlem af et sådant nævn, bevirker, at den borger, som ønsker at anfægte en nævnsafgørelse ved de almindelige domstole, ikke vil kunne opnå eller i det mindste vil have en opfattelse af ikke at kunne opnå en uvildig efterprøvelse ved domstolene, typisk den landsret, for hvilken en tvist bliver indbragt.

Det samme spørgsmål kan rejses i forhold til de private nævn med dommerdeltagelse, som afgør tvister mellem forbrugere og erhvervsvirksomheder, f.eks. Forsikringsankenævnet, Pengeinstitutankenævnet og Realkreditankenævnet. Hvis en borger eller en erhvervsvirksomhed ikke ønsker at følge et sådant nævns kendelse, kan tvisten indbringes for byretten.

Spørgsmålet ses ikke at være behandlet i den statsretlige litteratur i forbindelse med domstolenes uafhængighed eller i den procesretlige litteratur i forbindelse med dommeres habilitet. Forklaringen herpå er formentlig, at man har anset dommernes stillingsmæssige uafhængighed som en garanti for en uvildig domstolsbehandling - også i den situation, hvor dommeren skal tage stilling til en nævnsafgørelse, der er truffet af en kollega, eventuelt en kollega fra en høje-

re domstolsinstans.

På grund af præjudlikatsystemet vil de lavere domstolsinstanser normalt - og med fuld ret - tillægge afgørelser, truffet af overinstanserne betydelig vægt. Men denne respekt er principielt såvel som i praksis en respekt for retsafgørelser, truffet af den overordnede instans som en kollegial ret, og kan derfor ikke antages at ville give sig udslag i nogen særlig respekt eller følgagtighed over for et enkelt medlem af denne kollegiale ret, som i andet regi har medvirket som fagdommer til en nævnsafgørelse, der nu skal prøves af en lavere instans i domstolssystemet end den, hvori det pågældende nævnsmedlem har sin faste dommerstilling.

Dommere er vant til at træffe uvildige afgørelser, og dommernes særlige beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse - en beskyttelse der adskiller sig fra alle andre statsansattes - gør, at dommeren kan træffe afgørelse uden at nære nogen form for bekymring for sin stilling. Der er grund til at tro, at en nævnsafgørelse, hvori en dommer har medvirket, kun tillægges den vægt, som præmisserne og nævnets særlige sagkundskab berettiger til.

Den for en umiddelbar betragtning måske forståelige frygt for, at f.eks. en byretsdommer skulle vægre sig ved at underkende en nævnsafgørelse, truffet under medvirken af en lands- eller højesteretsdommer, har derfor næppe noget belæg for sig i domstolenes virkelige verden.

Det må herved også erindres, at sagsantallet ved mange nævn f.eks. i forbrugerklagenævn er stort, og at sagerne for en dels vedkommende behandles forholdsvist hurtigt efter en relativt summarisk gennemgang. Det vil derfor meget vel kunne forekomme, at sagen som præsenteret for domstolene med ny, grundigere bevisførelse og muligvis med nye mere gennemarbejdede anbringender og indsigelser vil have ændret skikkelse i en sådan grad, at en helt ny og af nævnsbehandlingen ganske uafhængig vurdering hos domstolene må fremtræde som en nødvendighed - og selvfølgelighed.

Som ovenfor nævnt er det relativt sjældent, at nævnsafgørelser indbringes for domstolene. Det sker navnlig, hvor parterne har fundet behov for at få domstolenes vurdering af en principiel afgørelse eller en principiel praksis fra et nævns side. Det bør herved nævnes, at nyere retspraksis indeholder en række eksempler på, at domstolene har forholdt sig kritisk til et nævns afgørelse eller praksis, ganske uafhængigt af, at nævnsafgørelsen var truffet under medvirken af en landsdommer eller højesteretsdommer.

Det er således flertallets opfattelse, at det ikke er noget reelt problem at opnå en uvildig efterprøvelse, såfremt man vil anfægte en nævnsafgørelse ved domstolene. Ønsket om at imødegå risikoen for, at en borger alligevel har opfattelsen af, at en uvildig efterprøvelsen kan være

vanskelig at opnå, kan herefter ikke med tilstrækkelig vægt begrunde, at man undlader at benytte dommerne ved nævnsbehandling.

Flertallet lægger også vægt på, at dommernes medvirken i nævn som foran anført har den meget væsentlige betydning, at nævnsproceduren herved judicialiseres under forsæde af kvalificerede repræsentanter for dommerstanden. Dette sikrer en for nævnenes brugere betryggende sagsbehandling i "første instans" og har den positive sideeffekt, at kun et forsvindende antal af nævnenes afgørelser indbringes for de almindelige domstole.

Det forekommer uhensigtsmæssigt at svække retssikkerheden i nævnsbehandlingen for de mange sager, der finder deres endelige afgørelse ved nævnet - udelukkende med det formål at fjerne enhver teoretisk risiko for, at domstolene i de meget få nævnssager, som indbringes for disse, skulle lade sig påvirke af nævnsformandens autoritet.

Disse medlemmer ønsker at pege på, at selv om der som anført ovenfor ikke ud fra habilitetsmæssige betragtninger er grund til at afskære dommere fra at fungere som nævnsformænd, bør man af arbejdsmæssige hensyn nøje vurdere behovet for dommeres medvirken i klagenævn og for hvert enkelt nævn tage stilling til, om det - henset til nævnets opgaver, sammensætning m.v. - er nødvendigt med en dommer som formand for nævnet.

Flertallet kan ikke tiltræde det andet mindretals forslag, der er omtalt nedenfor, om, at kun byretsdommere skulle kunne udpeges som formænd for offentlige nævn eller private klagenævn, hvis afgørelser kan indbringes for domstolene.

Flertallet henviser til, at lovgivningsmagten i en række tilfælde, typisk for de mere betydningsfulde offentlige nævn som f. eks. Advokatnævnet, Konkurrenceankenævnet og Erhvervsministeriets Erhvervsankenævn udtrykkeligt har foreskrevet, at formanden skal være eller kan opfylde betingelserne for at blive udnævnt som højesteretsdommer eller landsdommer. I en række private klagenævn har vedkommende brancheorganisation sammen med Forbrugerrådet udpeget en højesteretsdommer eller en landsdommer til formand for nævnet.

Dette valg må antages at bero på, at lovgivningsmagten, henholdsvis de udpegende organisationer, har lagt vægt på den særlige erfaring Højesterets og landsretternes dommere har opnået gennem deres daglige beskæftigelse med de mere principielle retssager, jf. herved kapitel 6.8.3.1.

Efter flertallets opfattelse er det velbegrundet, at man gennem udpegning af disse dommere til formænd for de mere betydningsfulde nævn har villet sikre, at de mange nævnsafgørelser,

hvoraf kun yderst få bliver indbragt for domstolene, vil blive truffet i overensstemmelse med generelle retningslinier, som stemmer med de overordnede domstoles retsopfattelse.

Det kan herudover have spillet en rolle for lovgivningsmagtens valg af højesteretsdommere og landsdommere til formandsposten for de offentlige, administrative nævn, at disse over for centraladministrationens repræsentanter har den særlige autoritet som højesterets- eller landsdommer, og den særlige erfaring som følger af, at de - i modsætning til byretsdommere - i deres hovedstilling jævnligt behandler søgsmål mod centraladministrationen. Denne autoritet er i sådanne sager af betydning for nævnets reelle uafhængighed af den pågældende forvaltningsgren og dermed for borgernes retssikkerhed under nævnsbehandlingen.

Flertallet vil af disse grunde finde det uheldigt at udelukke lovgivningsmagten - eller Forbrugerrådet og brancheorganisationerne - fra at udpege højesterets- og landsdommere til formænd for offentlige eller private anke- eller klagenævn.

Et **mindretal** i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Claus Larsen og Henrik Zahle - udtaler:

Dommeres medvirken i nævn og råd, hvis afgørelse i medfør af grundlovens § 63 kan - og skal kunne - indbringes for domstolene, indebærer, at en dommer har medvirket ved tilvejebringelsen af en afgørelse, der senere kan forelægges til prøvelse (eller indgå i sagsmaterialet) under en sag ved domstolene. Dommeren selv er naturligvis inhabil. Men at en dommer er "trukket ud af domstolene" for under en administrativ bibeskæftigelse at deltage i afgørelse af en sag, som senere skal bedømmes af domstolene, kan svække tiltroen til, at domstolene bedømmer sagen forudlsætningsløst og uden hensyn til, at en anden dommer tidligere har bedømt sagen.

Nævnsbehandlingen er etableret som en erstatning for en domstolssag. Nævnsbehandlingens effekt ligger i, at en domstolssag kan undgås. Ved siden heraf må dog også nævnes, at ressortministeren er trukket ud af den konkrete sagsbehandling, hvilket også anses som en fordel.

Denne struktur med dommerdeltagelse i nævnsbehandling stemmer ikke godt med ønsket om - og det forfatningsretlige princip om - at adskille domstole og forvaltning. Og det stemmer ikke godt med, at det er ved domstolene, at den dømmende magt udspiller sig.

Det er ikke nærmere undersøgt, hvordan dommere i første instans ser på sager, hvor der foreligger afgørelser truffet af f.eks. en højesteretsdommer eller en landsdommer, der er formand for et ankenævn. Man kan håbe, at dommeren i første instans vil vurdere sagen uden hensyn

til den autoritet, som højesteretsdommeren kan forbindes med. Men det er jo et led i domstolssystemet, at dommere i højere niveau har den autoritet, der følger af præjudikatsystemet, en autoritet, som ikke ville gøre sig gældende, hvis en anden end en dommer havde været formand.

En kendsgerning er det, at der fra mange af disse nævn kun indbringes få sager for domstolene. Nævnsafgørelserne er ved disse nævn reelt endelige. Det gælder ikke blot i sager, hvor parterne ikke har en tilstrækkelig økonomisk evne eller interesse til at videreføre sagen; det gælder også sagsområder, hvor betydelige økonomiske interesser gør sig gældende, og hvor sagens juridiske eller faktiske problemer i og for sig var egnet for domstolskontrol. I den sidstnævnte type af sager er det nærliggende at pege på nævnets autoritet som medbestemmende årsag til den ringe interesse for at gå til domstolene. Denne autoritet indebærer, at det for parter og deres advokater fremstår som formålsløst at indbringe sagen for domstolene. Det er ganske enkelt meget svært at få ændret nævnsafgørelsen (hvis ikke nyt materiale dukker op). Den "styrkelse" af den "før-judicielle" behandling af sagen, som dommerens deltagelse i nævnet har givet, får som resultat, at sagerne ikke eller kun sjældent indbringes for domstolene, og denne tilbageholdenhed med sagsanlæg skyldes vanskeligheden ved at få overbevist domstolene om, at afgørelserne bør ændres.

Disse synspunkter er efter mindretallets mening så tungtvejende, at de bør føre til, at dommeres deltagelse i disse nævn og råd bringes til ophør.

Det falder uden for udvalgets opgave nærmere at præcisere i enkeltheder, hvilke konsekvenser dette grundsynspunkt har. Afgørende er, at den tendens, der i de senere år har været til at etablere stadigt nye nævn og råd med dommeres deltagelse bringes til ophør, og at en modgående bevægelse sættes i gang, således at befolkningens adgang til en uhildet domstolsprøvelse sikres.

Forskellige skridt kan tages, og det må bero på det enkelte reguleringsområde, hvilket skridt der vælges. Der må for hvert enkelt administrativt eller privatretligt nævn eller råd tages stilling til, om organet ønskes opretholdt uden dommermedvirken. Spørgsmålet vil blandt andet være, om der findes tilstrækkelig kvalificerede jurister i andet erhverv, der vil kunne indtræde. Ved nogle nævn er arbejdet så omfattende, at det vil være muligt og ønskeligt at etablere selvstændige stillinger til varetagelse af opgaverne. Sådanne stillinger bør besættes efter sædvanligt opslag. Det forekommer ikke velbegrundet, at nævn, hvis arbejdsbyrde er så omfattende, at en eller flere heltidsstillinger kræves til arbejdets udførelse, klares gennem bibeskæftigelse.

I andre tilfælde kan det være ønskeligt, at de pågældende sager indbringes direkte for domsto-

lene. For sådanne sagsområders vedkommende har det betydning at overveje, om sådanne sager bør behandles efter de sædvanlige - civilprocessuelle - behandlingsregler, eller om der er behov for særregler for de administrative kontrolsager eller eventuelt særlige regler for den enkelte forvaltningsgrens sagstype.

At en sag indbringes for de almindelige domstole i medfør af grundlovens § 63 eller som almindeligt søgsmål er i almindelighed opfattet som ensbetydende med, at sagen skal behandles i overensstemmelse med de sædvanlige civilprocessuelle regler. Der bør imidlertid iværksættes overvejelser af, om der ikke er behov for en mere nuanceret regulering af de forskellige sagstypers behandling ved domstolene. Initiativer i denne retning er allerede taget, således i forbindelse med prøvelse af afgørelse truffet af Den Sociale Ankestyrelse, hvor Landsretten tiltrædes af to sagkyndige. Der kan således etableres særlige regler med hensyn til domstolens sammensætning, således at den pågældende domstol tiltrædes af en eller flere sagkyndige eller interesserepræsentanter, hvorved den sagkundskab, der nu ligger i nævnet, indarbejdes i de almindelige domstoles behandling af sagen. En anden mulighed er at ændre reglerne for sagernes behandling, således at sagsbehandlingen nærmer sig de praktiske former, som ofte karakteriserer behandlingen ved nævn og råd.

Et **andet mindretal** - Halfdan Krag Jespersen og Eva Smith - er i det væsentlige enige i de synspunkter, som det første mindretal har fremført for så vidt angår den uønskede autoritet, nævnsafgørelser forlenes med, når nævnets formand er en dommer - ikke mindst en højesteretsdommer.

Derimod finder disse medlemmer ikke, at de sager, der nu varetages af nævnene, bør overføres til domstolsbehandling. Dette skyldes navnlig, at i mange af nævnene afgøres en række småkonflikter, som næppe ville blive indbragt for domstolene på grund af besværet og navnlig udgifterne herved. I øvrigt ville domstolene slet ikke kunne klare presset, hvis alle sådanne småkonflikter skulle behandles ved domstolene.

Nævnsbehandlingen repræsenterer en enkel, smidig, saglig kompetent og i langt de fleste tilfælde betryggende afgørelse af sagen. Den har endvidere den store fordel, at den er ganske omkostningsfri for klageren. Ved de fleste nævn er en enkel, håndskreven klage tilstrækkelig. Derefter vil nævnets sekretariat sætte sig i forbindelse med klageren med henblik på mere præcist at få redegjort for klagens indhold.

Disse medlemmer finder, at det er en betydelig retssikkerhedsgaranti for borgerne, at også mindre konflikter mellem borgeren og det offentlige eller mellem borgerne indbyrdes finder en løsning.

Det er endvidere vigtigt, at nævnsafgørelsen bliver så korrekt, som det er muligt, netop fordi den af de ovennævnte ressourcemæssige årsager ofte vil være den endelige afgørelse. Selv om en anden end en dommer var formand, vil formentlig kun få nævnsafgørelser gå videre til domstolene - bl.a. må det antages, at der kun i relativt få tilfælde vil kunne opnås fri proces til et sådant sagsanlæg.

På grund af deres uddannelse, saglige styrke og uafhængighed findes dommere yderst velegnede til at fungere som formænd i sådanne nævn. Selv om disse medlemmer deler flertallets opfattelse, hvorefter det nøje bør overvejes, hvorvidt formanden behøver at være dommer, er det næppe realistisk at bemande det store antal nævn helt uden dommere, hvis en betryggende sagsbehandling skal bibeholdes.

For disse medlemmer består problemet i at finde en acceptabel balance mellem at bevare nævnsbehandlingen og samtidig sikre, at den bliver så saglig korrekt som muligt - uden dermed at give den en sådan autoritet, at det opleves som nærmest umuligt at få den ændret ved domstolene.

Disse medlemmer skal derfor foreslå, at nævnenes formænd også fremover kan være dommere, men **at kun byretsdommere kan udpeges.** Med en sådan ordning kan den værdifulde nævnsordning bevares, samtidig med at kritikken vedrørende afgørelsens uforholdsmæssige vægt ved en senere retsafgørelse i høj grad imødegås.

Det er rigtigt, at det i en række lovbestemmelser er foreskrevet, at en formand skal være eller opfylde betingelserne for at blive højesteretsdommer eller landsdommer. Mindretallet finder dog ikke, at det - som anført af flertallet - nødvendigvis er ensbetydende med, at det må anses for særlig betydningsfuldt, at netop den pågældende nævnspost beklædes med en højesteretsdommer eller landsdommer. Dette gælder således f.eks. Nævnet for tandlægeklager eller Rejseankenævnet. Mon ikke en klage over manglende balkonudsigt kan varetages betryggende af en byretsdommer?

Skulle der imidlertid være enkelte nævn, der må anses for at træffe så væsentlige afgørelser, at det ikke kan overlades til en byretsdommer, taler dette med styrke for, at de pågældende afgørelser aldrig burde have været henlagt til nævnsbehandling, men henhører under domstolene.

9.9.3.1.2. Arbejdsretten og Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed.

Disse 2 institutioner træffer endelige afgørelser, der ikke kan anfægtes ved de almindelige domstole. De foran drøftede problemer i forbindelse med indbringelse for domstolene af

nævnsafgørelser foreligger derfor ikke for disse institutioners vedkommende. Overvejelse om ændring i den gældende ordning må derfor snarere begrundes i, at de opgaver, som påhviler de 2 institutioner, er så omfattende, at de ikke bør udføres som bibeskæftigelse, men varetages af heltidsbeskæftigede dommere.

Et **flertal** af udvalgets medlemmer - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm og Sven Ziegler - finder, at udvalget ikke har tilstrækkelige forudsætninger for at vurdere, om en sådan ændring vil være utilrådelig ud fra andre synspunkter. Dette kræver en særskilt udredning af en række spørgsmål, bl.a. af rekrutterings- og omkostningsmæssig karakter. Også det hensigtsmæssige i at lade Arbejdsretten og Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed beklæde af heltidsbeskæftigede dommere må overvejes. I Danmark har man hidtil anset det som ønskeligt, at dommerne - også dommerne i de to institutioner - er generalister, idet man har lagt vægt på, at sagerne afgøres af dommere med en generel baggrund og bred erfaring.

Hertil kommer, at Arbejdsretten og Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed inden for hver sit samfundsmæssigt meget væsentlige område igennem årtier har fungeret til henholdsvis arbejdsmarkedets parters og bygge- og anlægssektorens parters tilfredshed.

Disse medlemmer har derfor fundet, at man i sine overvejelser må lægge til grund, at den hidtidige ordning med hensyn til dommeres medvirken ved tvistløsning inden for arbejdsmarkedet og bygge- og anlægssektoren opretholdes. Disse medlemmer lægger også vægt på, at der ikke er holdepunkter for at antage, at den nuværende ordning indebærer, at arbejdet i Arbejdsretten eller Voldgiftsnævnet påvirker dommernes arbejdsindsats i hovedstillingen.

Tilknyttet det arbejdsretlige system er også afgørelse af sager om fortolkning af kollektive overenskomster ved faglige voldgifter. Opmanden i disse sager vil ofte være en dommer, som via tjeneste som formand eller næstformand i Arbejdsretten er bekendt med arbejdsmarkedets forhold. Flertallet finder som en konsekvens af det ovenfor anførte, at ordningen med dommeres medvirken også i disse sager bør opretholdes.

Et **mindretal** af udvalgets medlemmer - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen og Henrik Zahle - henviser til, at det af oplysningerne i afsnit 9.4.2. fremgår, at sagsantallet ved de 2 institutioner er betydeligt. Navnlig for Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed gælder, at en del af sagerne ofte er langvarige og drejer sig om betydelige værdier. Der er endvidere tale om 2 faste institutioner. Arbejdsretten må anses som en særlig domstol inden for sit område, og inden for bygge- og anlægssektoren har behandlin-

gen af tvister ved Voldgiftsnævnet i meget vidt omfang erstattet domstolsbehandling.

På denne baggrund finder disse medlemmer, at arbejdet i de 2 institutioner falder uden for rammerne af det, som bør udføres som bibeskæftigelse. Arbejdet bør derfor varetages af jurister, der er ansat som dommere. De kan enten gøre tjeneste i den pågældende institution på heltidsbasis, eller de kan dele deres arbejdstid mellem almindelig domstol og særdomstol. Herved ville man effektivt imødegå formodninger om, at arbejdet er så omfattende, at det ikke lader sig varetage som bibeskæftigelse, uden at det går ud over arbejdet i hovedstillingen. Der er efter disse medlemmers mening ingen grund til at tro, at man ikke kan skaffe tilstrækkeligt kvalificerede jurister, hvis de nuværende deltidsstillinger konverteres til heltidsstillinger.

9.9.3.1.3. Private voldgifter.

Hvad angår disse voldgiftsretter kan deres afgørelser - med de modifikationer, der følger af voldgiftslovens § 7 - ikke anfægtes ved de almindelige domstole. Heller ikke for disse voldgiftsretters vedkommende gælder således den problematik, som foran er drøftet i relation til nævnsafgørelser. Man kan derimod spørge, om dommernes deltagelse i private voldgifter ud fra andre synspunkter giver anledning til betænkeligheder. Det kunne således hævdes, at det er principielt uheldigt, at dommerne stiller sig til rådighed for den private retspleje, som udøves gennem voldgiftsbehandling.

Dette synspunkt har særlig vægt, hvis dommerne virker som partsudpegede medlemmer af en voldgiftsret, idet en sådan medvirken kan give anledning til overvejelser om, hvorvidt dommeren virker i fuld uafhængighed af den part, som har udpeget dommeren. For at undgå enhver mistanke i denne retning er der i udvalget enighed om, at dommere ikke bør kunne medvirke som partsudpegede medlemmer af voldgiftsretter.

Hvor dommerne medvirker som voldgiftsdommere, der vælges af parterne i fællesskab, af de partsudpegede medlemmer af voldgiftsretten, af en retspræsident eller af Det Danske Voldgiftsinstitut, mener et **flertal** af udvalgets medlemmer - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Ziegler - at de nævnte habilitetsproblemer ikke opstår - ihvertfald ikke med gennemførelsen af det i afsnit 9.9.4.1. nævnte forslag. Der er derfor ikke grundlag for under disse forudsætninger at udelukke dommerne fra at deltage som voldgiftsdommere i private voldgifter.

Dommernes deltagelse i private voldgiftssager har, som det er tilfældet med de øvrige former for bibeskæftigelse, som udvalget i det foregående har drøftet, lang tradition her i landet. Der er ingen tvivl om, at "brugerne" af de private voldgifter og deres advokater anser det som en

betydelig fordel, at dommerne deltager i afgørelsen af voldgiftssagerne. Dette bekræftes af udtalelser i Advokatrådets Retssikkerhedsprogram side 46 (V.12.), hvor Rådet understreger det ønskelige i, at dommere fortsat kan tage del i voldgiftssager. Lignende synspunkter fik tilslutning på en konference om behandlingen af erhvervslivets tvister, som blev afholdt i Højesteret den 20. januar 1995 med deltagelse af erhvervsrepræsentanter, advokater og dommere. På denne baggrund er der efter flertallets opfattelse ikke grundlag for generelt at begrænse dommernes adgang til at virke som opmænd i voldgiftssager.

Et **mindretal** - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Eva Smith og Henrik Zahle - finder, at det er af afgørende betydning for befolkningens tillid til domstolene, at de enkelte dommeres indtægter er uafhængige af parternes dispositioner. En reel domstolsuafhængighed forudsætter, at der ikke kan rejses den mindste tvivl om domstolenes uvildighed.

De honorarer, der udbetales i forbindelse med en voldgiftssag, er ikke ubetydelige, og dommere må derfor antages at have såvel faglig som økonomisk interesse i at blive udpegede til opmænd. Det er ikke befordrende for tilliden til retsplejen, at nogle af de mødende advokater i andre sammenhænge (som partsudpegede voldgiftsdommere) peger på bestemte dommere til lukrative hverv.

Det har været hævdet fra advokatside, at såfremt parterne ikke selv kan pege på opmanden, vil der være mindre interesse for at lade dommere deltage i voldgiftssager. Dette argument styrker efter mindretallets opfattelse dets synspunkt.

Mindretallet skal derfor foreslå, at dommere i fremtiden kun kan virke som opmænd i voldgiftssager, såfremt de er udpegede af en retspræsident. Mindretallet betragter det som en selvfølge, at retspræsidenterne står frit ved dette valg.

9.9.4. Udformningen af en tilladelses- og indberetningsordning.

Som anført i afsnit 9.9.3. er der i udvalget enighed om ikke at anbefale en fuldstændig afskaffelse af adgangen til bibeskæftigelse. For så vidt angår de enkeltområder, som udvalget har gennemgået, er der derimod på visse punkter forskellige opfattelser af, om dommeres medvirken bør bringes til ophør. Uanset disse forskelle er der imidlertid enighed om, at der er behov for større gennemsigtighed og indsigt i dommeres bibeskæftigelse.

Udvalget foreslår derfor dels en udbygning af den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 47 om tilladelse til bibeskæftigelse, dels en indberetningsordning med hensyn til bibeskæftigelse.

9.9.4.1. Tilladelsesordning m.v.

Efter retsplejelovens § 47 må en dommer kun med tilladelse af et råd bestående af præsidenterne for de kollegiale retter (Præsidentrådet) have fast indtægtsgivende bibeskæftigelse ved siden af hovedstillingen.

Udvalget har overvejet, om kravet om forudgående tilladelse bør udstrækkes til også at omfatte enkeltstående hverv. Der er imidlertid enighed om, at en sådan udvidelse hverken er påkrævet eller hensigtsmæssigt. Udvalget lægger herved vægt på, at langt de fleste af de enkeltstående hverv, som dommere varetager, ikke kan give anledning til arbejdsmæssige eller habilitetsmæssige problemer. Ansøgninger om overtagelse af sådanne hverv må derfor forventes imødekommet rutinemæssigt, og et krav om forudgående tilladelse vil påføre såvel de pågældende dommere som Præsidentrådet unødvendigt besvær.

Derimod kan det efter udvalgets opfattelse ikke afvises, at der vil kunne forekomme særlige situationer, hvor der kan være behov for at kunne følge en dommers bibeskæftigelse nærmere.

Det kan således tænkes, at der for vedkommende retspræsident - blandt andet i kraft af den indberetningspligt, som udvalget foreslår jf. afsnit 9.9.4.2. - foreligger oplysninger, der indicerer, at en bestemt dommers bibeskæftigelse har et sådant tidsmæssigt omfang, at det har negativ indflydelse på dommerens varetagelse af hovedstillingen.

I denne situation vil det være hensigtsmæssigt at give retspræsidenten adgang til at afkræve dommeren oplysning om den tid, som medgår til udførelse af dommerens bibeskæftigelse, og eventuelt også de indtægter, der er forbundet hermed.

Det kan tænkes, at de oplysninger, som en retspræsident kommer i besiddelse af som følge af den nævnte indberetningspligt eller ad anden vej, indicerer, at der ud fra habilitetsmæssige hensyn kan være grund til at få oplysning om størrelsen af de indtægter, som en bestemt dommer har eller har haft i forbindelse med bibeskæftigelse.

Et behov herfor vil kunne foreligge, hvis det af dommerens indberetning fremgår, at han har haft privat bibeskæftigelse, navnlig i form af voldgiftssager, i et sådant omfang, at det kan være af betydning at få kendskab til indtægterne ved de pågældende hverv med henblik på at få belyst, om indtægterne har en sådan størrelse, at dommeren vil kunne fremstå som værende i et afhængighedsforhold til bestemte interessegrupper eller bestemte advokatkontorer. I en sådan situation bør retspræsidenten efter udvalgets mening kunne pålægge dommeren at oplyse indtægterne ved bibeskæftigelsen.

Hvis de oplysninger, som retspræsidenten modtager om tidsforbruget og/eller indtægterne ved bibeskæftigelsen giver anledning dertil, bør retspræsidenten efter udvalgets mening have adgang til at beslutte, at dommerens bibeskæftigelse i sin helhed forudsætter tilladelse fra retspræsidenten eller fra Præsidentrådet således, at kravet om forudgående tilladelse udstrækkes til at gælde alle hverv. Om tilladelse skal indhentes fra retspræsidenten eller fra Præsidentrådet må afhænge af, om dommerens bibeskæftigelse kan give anledning til betænkeligheder ud fra arbejdsmæssige eller habilitetsmæssige hensyn. I den sidstnævnte situation vil det være naturligt, at det er Præsidentrådet, der tager stilling til spørgsmålet om dommerens fremtidige bibeskæftigelse.

Der er i udvalget enighed om, at de oplysninger, som en dommer afgiver til efterkommelse af et pålæg om at oplyse tidsforbrug og/eller indtægter, ikke bør være offentligt tilgængelige.

Det samme gælder sager, der vedrører eller følger af et pålæg om at søge forudgående tilladelse til bibeskæftigelse.

9.9.4.2. Indberetningsordning.

Udvalget foreslår, at der etableres en ordning, hvorefter alle dommere til vedkommende retspræsident skal afgive indberetning om den bibeskæftigelse, som den pågældende dommer har udført. Det foreslås, at indberetningen skal afgives en gang årligt.

Indberetningspligten bør omfatte **alle arter af bibeskæftigelse,** idet man derved undgår de afgrænsningsvanskeligheder, som vil være knyttet til en begrænsning f. eks. gående på, at der skal være tale om bibeskæftigelse "af faglig karakter" eller "med tilknytning til dommerstillingen".

Et **flertal** - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm og Sven Ziegler - mener, at **indberetningspligten alene bør omfatte indtægtsgivende hverv,** idet man derved opnår at holde hverv, som må anses for uden betydning for dommerstillingen, f.eks. medlemskab af en idrætsforenings bestyrelse, udenfor.

Et **mindretal** - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen, Carl Aage Nørgaard og Henrik Zahle - mener, at **alle hverv, uanset om de er indtægtsgivende,** bør indberettes. Foruden at en sådan ordning løser vanskelige grænsedragningsproblemer, henviser disse medlemmer til, at det ikke kan udelukkes, at også ikke indtægtsgivende hverv kan give anledning til habilitetsmæssige problemer.

Det samlede udvalg er af den opfattelse, at indberetningen skal indeholde oplysning om hvervets art og hvervgiver. I de tilfælde, hvor hensynet til trediemand taler derfor, bør oplysningerne kun videregives i en sådan form og under sådanne omstændigheder, at trediemands krav på anonymitet respekteres. Ved voldgiftssager skal parternes navne således ikke angives. Derimod bør navnene på de advokater eller andre, der har repræsenteret parterne i sagen, angives, ligesom det bør fremgå, hvorledes dommeren er blevet udpeget.

Udvalget har overvejet, om dommerne i indberetningerne bør redegøre for **tidsforbruget** ved udførelsen af de enkelte hverv.

Udvalget finder, at der ikke er grund til at lade indberetningerne omfatte tidsforbruget. For langt de fleste dommere er bibeskæftigelsen af så beskedent omfang, at der ikke er nogen grund til at tro, at bibeskæftigelsen har nogen betydning for udførelsen af arbejdet i hovedstillingen. Hertil kommer, at dommeres arbejdskapacitet og hurtighed er forskellig. Oplysninger om tidsforbruget vil derfor ikke nødvendigvis give et reelt billede af, hvorvidt bibeskæftigelsen har et sådant omfang, at dommeren ikke kan varetage hovedstillingen på tilfredsstillende vis.

Behovet for i konkrete tilfælde at skaffe oplysning om tidsforbruget vil blive imødekommet med udvalgets forslag i afsnit 9.9.4.1.

Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen og Carl Aage Nørgaard henviser tillige til, at indtægterne ved bibeskæftigelsen, som efter disse medlemmers opfattelse bør indberettes, jf. nedenfor, giver et mere dækkende billede af omfanget af de pågældende bierhverv, end angivelsen af tidsforbruget gør.

Der er i udvalget endvidere enighed om, at de oplysninger, som afgives om hvervets art og hvervgiver, bør være offentligt tilgængelige. Herved opnås den generelle gennemsigtighed med hensyn til dommeres bibeskæftigelse, som er et hovedformål bag den foreslåede almindelige indberetningsordning. Som anført i afsnit 9.9.3. kan dommeres adgang til bibeskæftigelse som følge af dommeres særlige stilling give anledning til visse betænkeligheder ud fra et principielt synspunkt. Når udvalget ikke går ind for et forbud mod bibeskæftigelse, hænger det bl.a. sammen med, at de hensyn, som et sådant forbud skulle tjene, i betydeligt omfang vil kunne tilgodeses gennem en indberetningsordning, der indebærer, at oplysninger om dommeres bibeskæftigelse, der er omfattet af en generel indberetningsordning, er offentligt tilgængelige. Offentlighedens adgang til disse oplysninger må således anses som en naturlig konsekvens af, at adgangen til bibeskæftigelse opretholdes.

Udvalget har endvidere overvejet, om indberetningspligten bør omfatte **indtægterne** ved bibeskæftigelse.

Et flertal i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Eva Smith og Henrik Zahle - går ind for, at dette bør være tilfældet. Flertallet lægger vægt på, at man kun ved at lade indberetningspligten omfatte indtægterne fuldt ud kan tilgodese de hensyn, som ligger bag forslaget om en indberetningsordning. Af hensyn til den almindelige tillid til dommerne er det vigtigt, at det belyses, i hvilket omfang dommerne har indtægter ved siden af hovedstillingen.

En pligt til at oplyse indtægterne ved bibeskæftigelsen må anses som en naturlig konsekvens af, at dommere har en vidtstrakt adgang til at påtage sig indtægtsgivende hverv ved siden af hovedstillingen. Flertallet lægger i denne forbindelse afgørende vægt på, at dommerne indtager en specielt uafhængig stilling og ikke som andre tjenestemænd er undergivet instruktioner. Disse forhold er en tilstrækkelig begrundelse for, at dommerne undergives en sådan særordning.

En indberetningsordning som den nævnte må antages at medvirke til, at den enkelte dommer kritisk vurderer, om hans/hendes bibeskæftigelse har antaget et uacceptabelt omfang.

Endelig vil en indberetningspligt, der omfatter indtægterne ved bibeskæftigelse, være det bedste middel til at undgå eventuelle mytedannelser om dommeres biindtægter, en mytedannelse som er til betydelig skade for tilliden til hele dommerstanden.

Den adgang til efter et konkret skøn at pålægge en dommer at oplyse indtægterne ved bibeskæftigelse, som del: samlede udvalg foreslår jf. afsnit 9.9.4.1., kan efter flertallets opfattelse ikke begrunde, at indtægterne ikke medtages i den generelle indberetningsordning. Flertallet lægger herved bl.a. vægt på, at pålæg om oplysning af indtægterne formentlig kun vil blive taget i anvendelse i meget sjældne undtagelsestilfælde. Hertil kommer, at de oplysninger, som fremkommer i forbindelse med et sådant konkret pålæg, efter udvalgets forslag ikke skal være undergivet offentlighed, medens de oplysninger, der afgives som led i den generelle indberetningsordning, efter flertallets forslag skal være offentligt tilgængelige, jf. nedenfor.

Af flertallet mener 6 medlemmer - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Carl Aage Nørgaard og Henrik Zahle -, at **indtægten ved hvert enkelt hverv bør indberettes.** Navnlig når der er tale om indtægter fra privat bibeskæftigelse, kan det ikke afvises, at oplysninger om indtægten for hvert enkelt hverv kan have betydning ved vurderingen af, om enkelte dommere har indtægter af en sådan størrelse fra private voldgiftssager eller lignende, at de derved kommer i et afhængighedsforhold til bestemte interessegrupper og/eller bestemte; advokatkontorer med de deraf følgende negative konsekvenser for tilliden til, at de vil kunne være upartiske ved behandlingen af domstolssager, hvor de pågældende grupper eller advokatkontorer har en interesse i sagens udfald. I denne forbindelse henvises til,

at ved afgørelsen af habilitetsmæssige spørgsmål efter Menneskerettighedskonventionen er der bl.a. lagt vægt på størrelsen af den pågældende indkomst. En ordning, hvorefter indtægten ved hvert enkelt hverv indberettes, vil medvirke til, at habilitetsspørgsmål slet ikke opstår. Ved en efterfølgende konstatering af inhabilitet, vil skaden ofte være uoprettelig.

3 medlemmer af flertallet - Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen og Eva Smith - mener, at de hensyn, som ligger bag indberetningsordningen, i tilstrækkelig grad tilgodeses ved at lade indberetningspligten angå den **samlede indtægt ved bibeskæftigelsen.**

Flertallet, som anbefaler, at den generelle indberetningspligt - i den ene eller anden form - kommer til at omfatte indtægterne ved bibeskæftigelsen, går endvidere ind for, at også **denne del af indberetningerne skal være offentligt tilgængelige.** De lægger vægt på, at de synspunkter, som danner baggrund for det samlede udvalgs forslag om, at oplysningerne om de enkelte hverv skal være offentligt tilgængelige, taler for, at også oplysningerne om indtægterne undergives offentlighed.

Det er endvidere efter flertallets opfattelse uheldigt, og i hvert fald på længere sigt ikke realistisk, at retspræsidenterne sidder inde med oplysninger om alle dommeres indtægter ved bibeskæftigelse, som ikke er offentligt tilgængelige. En sådan ordning vil ikke være egnet til at øge offentlighedens tillid til, at der ikke er noget at kritisere, men tværtimod kunne bidrage til rygter og mytedannelser.

Et mindretal - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - mener ikke, at der er tilstrækkelig grund til at lade den generelle indberetningspligt omfatte indtægterne. De lægger herved vægt på, at de hensyn, som ligger bag flertallets forslag, i vidt omfang vil blive imødekommet ved den ordning, som udvalget stiller forslag om i afsnit 9.9.4.1.

Forslaget indebærer, at det, hvis der i konkrete tilfælde er behov herfor, kan pålægges en dommer at oplyse indtægterne ved bibeskæftigelse og i givet fald at søge om tilladelse til udførelse også af enkeltstående hverv.

Efter disse medlemmers mening må spørgsmålet om en indberetningspligt vurderes i lyset af den løsning, der vælges med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne skal være offentligt tilgængelige.

Der er enighed i udvalget om, at de oplysninger, som en dommer afgiver i medfør af konkrete pålæg, ikke bør være undergivet offentlighed. Ved at pålægge dommerne en generel oplysningspligt med hensyn til indtægterne ved bibeskæftigelse, vil man, såfremt oplysningerne gø-

res offentligt tilgængelige, undergive dommere en særordning, som så vidt vides ikke gælder for nogen anden gruppe, heller ikke for folketingsmedlemmer jf. afsnit 9.7. Når dette sammenholdes med, at de hensyn som - bortset fra spørgsmålet om offentlighed - bærer forslaget, som nævnt imødekommes ved den i afsnit 9.9.4.1. foreslåede ordning, er der efter disse medlemmers mening ikke tilstrækkeligt tungtvejende grunde til at lade indberetningspligten omfatte indtægterne.

2 medlemmer af mindretallet - Niels Fisch-Thomsen og Jon Stokholm - peger i denne forbindelse på, at parternes valg af voldgift meget ofte er motiveret bl.a. af ønsket om ikke-offentlig behandling. Efter disse medlemmers mening, vil en offentliggørelse af oplysninger om indtægten - og den deraf følgende mulighed for offentlig debat om sagen - i praksis indebære en nærliggende risiko for, at parter ikke i fremtiden vil ønske dommere udpeget som voldgiftsdommere. Dette vil af hensyn til erhvervslivet og andre, der ønsker at lade deres sager afgøre ved voldgift, være en beklagelig udvikling.

Hvis resultatet bliver, at dommeres indtægter ved bibeskæftigelse bliver omfattet af den generelle indberetningsordning, mener det samlede mindretal, at oplysningerne om indtægterne ikke bør være offentligt tilgængelige, hvilket bør fremgå af loven. Som anført ville en sådan offentliggørelse være et brud med den faste praksis for, at oplysninger om personlige indtægtsforhold ikke er undergivet offentlighed.

9.9.5. Fastsættelse af en maksimumsgrænse for indtægter ved bibeskæftigelse.

Udvalget har overvejet, om der bør fastsættes et maksimum for, hvor store indtægter dommere kan have ved bibeskæftigelse.

Et **flertal** - alle medlemmer med undtagelse af Zahle - mener ikke, at der er grund til at indføre en sådan begrænsning.

Tilladeligheden af dommeres bibeskæftigelse må vurderes ud fra de principielle og arbejdsmæssige hensyn, som er omtalt i afsnit 9.9.3. Der er ikke nogen nødvendig sammenhæng mellem den samlede indtægts størrelse og disse hensyn.

Hertil kommer, at en sådan begrænsning, selv med den af mindretallet foreslåede mulighed for at kunne fordele den samlede indtægt over en 3 års periode, på grund af tilfældigheder vil kunne komme til at virke vilkårligt. Den vil kunne bevirke, at en dommer ikke vil kunne imødekomme et velbegrundet ønske om, at han eller hun påtager sig et større hverv, f.eks. et vigtigt kommissionsarbejde.

Et mindretal - Henrik Zahle - finder, at det principielt var ønskeligt, om det kunne overlades til dommere at afgøre, i hvilket omfang de kan skaffe sig indtægter ved bibeskæftigelse. At sætte en maksimering for indkomster ved bibeskæftigelse er ikke i sig selv hverken nødvendigt eller tilstrækkeligt til at sikre et effektivt dommerarbejde. Imidlertid kan omfanget af den med bibeskæftigelsen forbundne merindtægt være en i sig selv stødende faktor. Dette må ses i forbindelse med, at der er dommere, der har givet udtryk for, at de opfatter deres beskæftigelse som enhver anden professionel - og ganske vellønnet professionel beskæftigelse. Denne opfattelse af dommerarbejdet som en almindelig markedsbestemt serviceydelse bør der tages afstand fra. I relation til indkomstens størrelse forekommer det rimeligt at sætte det maksimum, at en dommer ikke bør kunne opnå en indkomst ved bibeskæftigelse, som samlet overstiger 50 % af den indkomst, som dommeren har i sin hovedbeskæftigelse. For at muliggøre en glidende bedømmelse kan beregningen udstrækkes over et åremål, der passende kan sættes til 3 år. Mindretallet foreslår derfor en regel med følgende indhold: En dommer er ikke berettiget til ved bibeskæftigelse at opnå en samlet indkomst, der overstiger 50% af dommerens indkomst i sin hovedstilling. Dommeren er ved beregningen af den årlige indkomst berettiget til at overføre overskydende indkomst til de to efterfølgende kalenderår.

Kapitel 10. Økonomiske og administrative konsekvenser.

Som det fremgår af betænkningens forudgående kapitler, stiller udvalget på en række områder forslag om ændringer i de hidtil gældende regler eller ordninger med hensyn til domstolenes bevillinger og administration, uddannelsen og udnævnelsen af dommere, konstitution af dommere, løn og bibeskæftigelse. Nogle af udvalgets forslag vil være udgiftsneutrale. Andre vil have betydelige økonomiske konsekvenser.

I kapitel 4 foreslår udvalget, at domstolsadministrationen henlægges til en selvstændig domstolsstyrelse ledet af en bestyrelse.

Domstolsstyrelsen vil skulle varetage de opgaver, som hidtil har hørt under Justitsministeriets Domstolsafdelings arbejdsområde. Dette må antages at kræve et personale af samme størrelse, som det der i dag forestår Domstolsafdelingens arbejdsopgaver. Hertil kommer en række nye opgaver som følge af, at Domstolsstyrelsen bliver en selvstændig institution. Domstolsstyrelsen vil således skulle have egen personaleadministration og egen edb-sektion samt en økonomisk sektion til varetagelse af bevillingerne både til Domstolsstyrelsen og til retterne.

Det må samtidig forventes, at den foreslåede ordning, hvor Domstolsstyrelsen ledes af en bestyrelse, i sig selv vil nødvendiggøre mere personale til domstolsadministrationen i forhold til antallet af ansatte i Domstolsafdelingen i dag. Der må således påregnes en betydelig mødeaktivitet i bestyrelsen, og forberedelsen af og opfølgningen på bestyrelsesmøder vil være ressourcekrævende. I overgangsfasen fra en ministerieledet afdeling til en selvstændig domstolsstyreise må der også forventes at være et behov for yderligere ressourcer til omstillingen.

Udvalget stiller endvidere forskellige forslag, som indebærer, at Domstolsstyrelsen får nye arbejdsopgaver i forhold til dem, Domstolsafdelingen har i dag. Af væsentlig betydning i den forbindelse er udvalgets forslag om, at Domstolsstyrelsen skal varetage sekretariatsfunktionerne for det nye Dommerudnævnelsesråd, som udvalget foreslår oprettet. Ansættelsen af dommerfuldmægtige, der i dag varetages af Justitsministeriets personalekontor i samarbejde med Domstolsafdelingen, vil skulle varetages af Domstolsstyrelsen alene. Udvalget stiller endvidere forslag om, at dommerfuldmægtiguddannelsen afsluttes med en prøve. Til tilrettelæggelsen af denne prøve og til afholdelsen heraf vil der være behov for yderligere personale.

Udvalget stiller også forslag, der medfører, at Domstolstyrelsen fritages for arbejdsopgaver, som i dag ligger i Domstolsafdelingen. Det vedrører meddelelse af en række konstitutioner til

dommerfuldmægtige og retsassessorer. En udvikling i retning af øget selvforvaltning ved de enkelte embeder vil endvidere medføre et mindre personalebehov i Domstolsstyrelsen.

Det personale, der hidtil har været ansat i Domstolsafdelingen i Justitsministeriets departement, må som udgangspunkt forventes overflyttet til Domstolsstyrelsen. Denne formindskelse af Justitsministeriets personale vil give en besparelse i departementet. Herudover vil den omstændighed, at Domstolsstyrelsen vil skulle varetage nogle af de opgaver, der hidtil har henhørt under Justitsministeriets departement, medføre et mindre personalebehov i departementet. Således vil de ressourcer, der hidtil har været anvendt i departementet til varetagelse af udgifterne ved Domstolsafdelingen samt til administration af Domstolsafdelingens personale, blive frigjort, ligesom departementets EDB-afdeling ikke længere vil skulle betjene Domstolsstyrelsen.

Domstolsstyrelsens bestyrelse foreslås sammensat af 10 medlemmer. Bestyrelsesarbejdet må forventes at blive krævende, og udvalget har derfor forudsat, at bestyrelsesmedlemmerne vederlægges herefter. Navnlig vederlaget til de bestyrelsesmedlemmer, der ikke er offentligt ansatte (en advokat og to personer med særlig ledelsesmæssig indsigt), bør være af en sådan størrelsesorden, at det vil være muligt at få de absolut bedst egnede til at påtage sig bestyrelsesposterne.

Ressortministeren skal efter udvalgets forslag ikke løbende være involveret i Domstolsstyrelsens opgavevaretagelse. Ressortministeren vil imidlertid have ansvaret for bevillingerne til domstolene og til Domstolsstyrelsen og vil også have ansvaret for den lovgivning, der vedrører domstolene. Hertil kommer, at ministeren efter udvalgets forslag fortsat skal have kompetencen til - efter indstilling fra det nye Dommerudnævnelsesråd - at udnævne dommere. For at kunne varetage de nævnte opgaver vil ressortministeren have behov for sekretariatsmæssig bistand, formentlig mest nærliggende gennem oprettelsen af et selvstændigt mindre kontor.

I kapitel 5 foreslår udvalget, at advokater skal have mulighed for at lade sig konstituere som dommer enten i byretten eller i landsretten for en kortere periode på tre måneder. Det foreslås endvidere, at ansøgere til dommerstillinger som altovervejende hovedregel skal have været bedømt i landsretten under en konstitutionsperiode på normalt 9 måneder. Udvalget finder det væsentligt, at alle jurister med de fornødne kvalifikationer skal kunne søge og opnå en konstitution i en af landsretterne. Da det er usikkert, hvor mange advokater, der vil søge korttidskonstitutionsstillingerne, samt hvor mange kvalificerede jurister, der vil være interesserede i konstitutionsstillinger i de to landsretter, er det ikke muligt at angive et sikkert skøn over de økonomiske konsekvenser af disse konstitutionsordninger. For at kunne imødekomme det anslåede behov for konstitutionsstillinger i landsretterne foreslår udvalget imidlertid, at der åbnes

mulighed for, at hver landsretsafdeling kommer til at bestå af 3 faste dommere og en konstitueret dommer. En sådan løsning vil give mulighed for i alt 31 konstitutionsstillinger i de to landsretter til sammen (mod de nuværende 11 konstitutionsstillinger). I tilknytning hertil vil der være mulighed for at nedlægge et antal stillinger som fuldmægtig i landsretterne. Behovet for udvidelse af antallet af faste dommere vil være i en størrelsesorden af indtil ca. 10 stillinger.

I kapitel 6 foreslår udvalget, at der oprettes et Dommerudnævnelsesråd. Der må i den forbindelse påregnes udgifter til honorering af rådets medlemmer. Derudover vil der være udgifter til sekretariatsbistand til rådet. Dette er omtalt ovenfor i forbindelse med beskrivelsen af opgaverne for Domstolsstyrelsen.

Som det fremgår af **kapitel 7,** foreslår udvalget, at der oprettes en række yderligere dommerstillinger med henblik på, at flere sager kan blive behandlet af udnævnte dommere. Udvalget har ikke fundet det muligt at angive antallet nærmere. Forslaget indebærer kun en vis merudgift, idet en del retsassessorstillinger samtidig vil kunne nedlægges.

I kapitel 8 behandles spørgsmålet om dommeres lønmæssige forhold. Det er i den forbindelse oplyst, at der ved aftaleforhandlingerne i 1995 blev afsat 15 mio. kr. til ændret aflønning af dommerne m.fl. efter nærmere forhandling på baggrund af arbejdet i Domstolsudvalget. Udvalget stiller ikke konkrete forslag til størrelsen af lønningerne til dommerne.

I kapitel 9 er dommeres adgang til bibeskæftigelse behandlet. Den tilladelses- og indberetningsordning vedrørende dommeres bibeskæftigelse, der foreslås indført, må anses for at være udgiftsneutral.

Kapitel 11. Udvalgets lovudkast med bemærkninger.

Det bemærkes, at der i de nedennævnte lovudkast er anvendt betegnelsen "ressortministeren". Dette skyldes, at der i udvalget er forskellige opfattelser af, i hvilket ministerium domstolenes bevillinger og administration ressortmæssigt bør være forankret. Udvalget er opmærksom på, at betegnelsen ressortministeren af lovtekniske grunde ikke bør anvendes ved udarbejdelsen af et egentligt lovforslag til fremsættelse i Folketinget.

Udvalget er opmærksom på, at udvalgets forslag om oprettelse af en domstolsstyrelse kan føre til overvejelser om, hvorvidt nogle af de bemyndigelser til justitsministeren, der er fastsat i retsplejeloven, bør overføres til Domstolsstyrelsen. Udvalget har imidlertid ikke fundet anledning til selv at foretage en gennemgang heraf.

11.1. Udkast til lov om en domstolsstyrelse.

§ **1.** Der oprettes en domstolsstyrelse, som skal varetage domstolenes bevillingsmæssige og administrative forhold.

§ 2. Domstolsstyrelsen er en selvstændig statsinstitution, der ledes af en bestyrelse og en direktør.
Stk. 2. Ressortministeren har ingen instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen, og Domstolsstyrelsens afgørelser kan ikke påklages til ministeren.

§ 3. Bestyrelsen er Domstolsstyrelsens øverste ledelse og har det overordnede ansvar for Domstolsstyrelsens virksomhed.
Stk. 2. Bestyrelsen skal sørge for en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene og skal tage de fornødne initiativer til sikringen heraf.
Stk. 3. Bestyrelsen træffer beslutning i alle spørgsmål, som er af væsentlig betydning, herunder om:
a) Domstolsstyrelsens budgetforslag for kommende finansår. Forslaget fremsættes over for ressortministeren. [Bestyrelsen kan forlange, at regeringen gør Folketinget bekendt med Domstolsstyrelsens budgetforslag].
b) Den overordnede fordeling af bevillingerne inden for de rammer, der er fastsat på finansloven.
Stk. 4. Bestyrelsen fastsætter de generelle retningslinier for Domstolsstyrelsens virksomhed og godkender Domstolstyrelsens arbejdsprogrammer.

§ 4. Bestyrelsen består af 10 medlemmer: En højesteretsdommer, to landsdommere, to byretsdommere, en repræsentant for det øvrige juridiske personale ved domstolene, en repræsentant for det administrative personale ved domstolene, en advokat og to medlemmer med særlig ledelsesmæssig indsigt.

Stk. 2. Ressortministeren beskikker samtlige medlemmer af bestyrelsen. Højesteretsdommeren beskikkes efter indstilling fra Højesteret. De to landsdommere beskikkes efter indstilling fra henholdsvis Østre Landsret og Vestre Landsret. [Den ene byretsdommer beskikkes efter indtilling fra byretspræsidenterne]. Advokaten beskikkes efter indstilling fra Advokatrådet.

Stk. 3. Ressortministeren fastlægger efter forhandling med henholdsvis Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen samt Politiets og Domstolenes Tjenestemandsforening og HK-Landsklubben Dommerkontorerne fremgangsmåden ved indstilling af de to byretsdommere [den ene byretsdommer], repræsentanten for det øvrige juridiske personale og repræsentanten for det administrative personale ved domstolene.

Stk. 4. Medlemmer af Folketinget kan ikke være medlemmer af bestyrelsen.

Stk. 5. Medlemmerne beskikkes for 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted [én gang].

Stk. 6. Der beskikkes en suppleant for hvert af bestyrelsens medlemmer. Stk. 2 - 5 finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 7. Bestyrelsen vælger selv sin formand.

Stk. 8. Domstolsstyrelsens direktør deltager i bestyrelsens møder, medmindre bestyrelsen undtagelsesvis træffer anden bestemmelse.

§ 5. Domstolsstyrelsens daglige ledelse varetages af en direktør, der skal følge de anvisninger og retningslinier, som er givet af bestyrelsen.

Stk. 2. Bestyrelsen ansætter og afskediger direktøren.

Stk. 3. Direktøren udarbejder oplæg til budgetforslaget for kommende finansår samt oplæg til den overordnede fordeling af bevillingerne inden for de rammer, der er fastsat på finansloven.

§ 6. Et bestyrelsesmedlem skal udtræde, når betingelserne for medlemmets beskikkelse bortfalder.

Stk. 2. Et bestyrelsesmedlem skal udtræde ved udgangen af den måned, hvori den pågældende fylder 70 år.

Stk. 3. Såfremt et bestyrelsesmedlem gør sig skyldig i grov forsømmelse i udøvelsen af bestyrelseshvervet eller handler på en måde, der i betydelig grad svækker tilliden til, at medlemmet vil udføre bestyrelseshvervet på betryggende vis, kan ressortministeren eller bestyrelsen indbringe spørgsmålet om afsættelse af bestyrelsesmedlemmet for Den Særlige Klageret. Det samme gælder, hvis ressortministeren eller bestyrelsen skønner, at et bestyrelsesmedlem bør afsættes på grund af svigtende helbred.

Stk. 4. Såfremt bestyrelsen træffer klart ulovlige beslutninger, som umiddelbart har vidtræk-

kende konsekvenser, eller er ansvarlig for alvorlige bevillingsoverskridelser, kan ressortministeren afsætte den samlede bestyrelse.

§ 7. Bestyrelsen fastsætter en vedtægt for Domstolsstyrelsen, der skal godkendes af ressortministeren.

§ 8. Bestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden.

§ 9. Ombudsmandens virksomhed omfatter ikke [omfatter] den virksomhed, som udøves af Domstolsstyrelsen.

§ 10. Domstolsstyrelsen afgiver hvert år en årsberetning.

§ 11. Loven træder i kraft den . . . . .
Stk. 2. Ved den første beskikkelse af medlemmer til bestyrelsen beskikkes den ene landsdommer, den ene byretsdommer, repræsentanten for det administrative personale og det ene medlem med særlig ledelsesmæssig indsigt for en periode af 2 år.

11.2. Bemærkninger til udkast til lov om en domstolsstyrelse.

Gennemførelsen af forslaget om, at domstolsadministrationen skal varetages af en selvstændig domstolsstyrelse ledet af en bestyrelse, kræver, at der etableres et lovgrundlag for denne ordning. Det foreslås, at dette sker ved en selvstændig lov.

Til § 1.

Bestemmelsen afgrænser Domstolsstyrelsens arbejdsområde, der vil være at varetage de bevillingsmæssige og administrative opgaver, der er knyttet til driften af domstolene. Disse funktioner varetages idag af Domstolsafdelingen i Justitsministeriets departement. Der henvises til beskrivelsen heraf i kapitel 4.3 og 4.6.1. - 4.6.3. Den hidtidige ordning med hensyn til fastsættelsen af løn og ansættelsesvilkår for dom stol sansatte forudsættes opretholdt.

Til § 2.

I **stk.** 1 præciseres det, at Domstolsstyrelsen er en selvstændig statsinstitution, der ledes af en bestyrelse og en direktør. At Domstoisstyrelsen er en statsinstitution indebærer, at Domstolsstyrelsen er undergivet de til enhver tid gældende regler og anvisninger vedrørende statens budget - og bevillingssystem. Domstolsstyrelsen vil endvidere være omfattet af de gældende

regler om revision af statens regnskaber.

Hensigten med at etablere en selvstændig domstolsstyrelse ledet af en bestyrelse er ud fra hensynet til domstolenes uafhængighed at sikre domstolsadministrationen en udstrakt grad af selvstændighed. I overensstemmelse hermed er det i § 3 angivet, at bestyrelsen er Domstolsstyrelsens øverste ledelse, som har det overordnede ansvar for Domstolsstyrelsens virksomhed. Ressortministeren vil ikke have nogen instruktionsbeføjelse over for Domstolsstyrelsen, og ressortministeren vil ikke være rekursmyndighed, hvilket udtrykkeligt er angivet i stk. 2.

Der vil således ikke være noget over - underordnelsesforhold mellem ressortministeren og Domstolsstyrelsen, og ressortministeren vil ikke løbende skulle føre tilsyn med Domstolsstyrelsens virksomhed

Ressortministeren vil til enhver tid kunne kræve at få oplysninger fra bestyrelsen om forhold vedrørende Domstolsstyrelsens virksomhed. Sådanne oplysninger kan for eksempel være relevante ved ministerens overvejelser om et lovinitiativ, eller hvis der i Folketinget er rejst spørgsmål om forhold, der relaterer sig til domstolsadministrationen.

Ressortministeren vil også kunne pålægge Domstolsstyrelsen at afgive en udtalelse, hvilket eksempelvis kan væn; relevant, hvis rigsrevisor i medfør af rigsrevisorlovens § 16, stk. 2, har anmodet ministeren om en udtalelse i forbindelse med rigsrevisors stillingtagen til en konkret revisionssag vedrørende Domstolsstyrelsen, eller hvis ministeren efter rigsrevisorlovens § 18, stk. 2, skal afgive en redegørelse til statsrevisorerne om de foranstaltninger og overvejelser, som en beretning fra rigsrevisor har givet anledning til.

Ressortministeren vil endvidere over for bestyrelsen kunne komme med en tilkendegivelse for eksempel om, at bestyrelsen efter ministerens opfattelse bør tage initiativ til at få nedbragt sagsbehandlingstiden ved retterne eller nogle af disse. Som følge af, at ministeren ikke har nogen instruktionsbeføjelse, vil bestyrelsen ikke være forpligtet til at imødekomme en sådan tilkendegivelse. Det må imidlertid antages, at bestyrelsen vil arbejde for en løsning på det problem, som tilkendegivelsen angår. Finder ministeren, at den af bestyrelsen valgte løsning på problemet er utilstrækkelig, vil ministeren kunne iværksætte et lovgivningsinitiativ.

Muligheden for at afkræve bestyrelsen oplysninger eller at komme med tilkendegivelser over for bestyrelsen kan også være af betydning, hvis ministeren bliver gjort bekendt med, at man fra bestyrelsens side har truffet eller er i færd med at træffe beslutninger, der strider mod de for Domstolsstyrelsen fastsatte regler.

Ministeren vil ikke kunne diktere bestyrelsen, hvorledes den skal handle, men som det fremgår af § 6, foreslås det, at ministeren i visse situationer skal kunne gribe ind og afsætte bestyrelsen. Det gælder jf. forslaget til § 6, stk. 4, hvis bestyrelsen træffer klart ulovlige beslutninger, som umiddelbart har vidtrækkende konsekvenser, eller er ansvarlig for alvorlige bevillingsoverskridelser. Der er grund til at tro, at noget sådant ikke vil forekomme i praksis, men udvalget har fundet det rigtigst, at der alligevel opstilles regler for, hvorledes der bør kunne reageres over for en bestyrelse i sådanne situationer. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § 6. Den adgang, ressortministeren har til at afsætte den samlede bestyrelse, medfører ikke, at ministeren løbende skal føre tilsyn med, hvorledes Domstolsstyrelsen varetager sine opgaver.

Til § 3.

Bestemmelsen fastlægger bestyrelsens ansvar og kompetence.

Bestyrelsen har i henhold til **stk.** 1 det overordnede ansvar for Domstolsstyrelsens virksomhed. Dette indebærer, at bestyrelsen har ansvaret for overholdelsen af de regler, der gælder for Domstolsstyrelsen, herunder for overholdelsen af de generelle bevillingsmæssige regler, der gælder for statslig virksomhed. Det vil således være bestyrelsens ansvar, at de tildelte bevillinger til domstolene og til Domstolsstyrelsen ikke overskrides eller anvendes i strid med de forudsætninger, hvorunder de er givet.

Der vil være behov for, at domstolsadministrationen er dynamisk og fremtidsorienteret. Hidtil har det været justitsministeren, som den ansvarlige minister for domstolsområdet, der har haft til opgave i samarbejde med domstolene at sørge for en tidssvarende og hensigtsmæssig administration af domstolene. Denne opgave vil efter den foreslåede ordning først og fremmest påhvile bestyrelsen. I **stk.** 2 er det udtrykkeligt angivet, at bestyrelsen har en initiativforpligtelse i relation til at sikre en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene. Det er således bestyrelsens opgave at komme med nye initiativer, der kan opfylde kravene til en moderne og tidssvarende domstolsadministration. Rammerne herfor vil være de på finansloven givne bevillinger.

Lovgivningsspørgsmål på domstolsområdet vil ikke henhøre under Domstolsstyrelsen. Det indebærer imidlertid ikke, at bestyrelsen vil være afskåret fra at kunne komme med forslag og anbefalinger til eventuelle lovændringer.

Hvis bestyrelsen finder, at der ud fra hensynet til at sikre en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene bør gennemføres ændringer af lovgivningen, bør bestyrelsen gøre den for lovgivningen ansvarlige minister opmærksom herpå.

I stk. 3 er bestyrelsens beslutningskompetence beskrevet. Det er angivet, at bestyrelsen træffer beslutning i alle sager af væsentlig betydning. Samtidig er to centrale områder særskilt nævnt. Det ene vedrører Domstolsstyrelsens budgetforslag for kommende finansår. Det andet angår den overordnede fordeling af bevillingerne, der skal foretages på grundlag af de på finansloven givne rammer både i relation til domstolene og til Domstolsstyrelsen. Yderligere specifikke regler om, i hvilke tilfælde bestyrelsen træffer beslutning, vil kunne fastsættes i den vedtægt, som skal udarbejdes;, jf. bestemmelsen i § 7. Det vil eksempelvis være nærliggende i vedtægten at fastlægge nærmere regler om udarbejdelsen og afgivelsen af regnskab, herunder om afgivelsen af regnskabsmæssige forklaringer.

Formålet med at angive, at det er bestyrelsen, der træffer beslutning om budgetforslaget og om fordelingen af bevillingerne inden for de på finansloven givne rammer, er at udelukke, at bestyrelsen i relation til disse spørgsmål kan foretage delegation til direktøren. Det er ikke herved tilsigtet at foretage nogen begrænsning i bestyrelsens adgang til at træffe afgørelse i alle Domstolsstyrelsens anliggender.

Domstolsstyrelsens budgetforslag, der forudsættes både at omfatte retterne og Domstolsstyrelsen, vil skulle afleveres til ressortministeren. Som beskrevet i betænkningens kapitel 4.12.4.3.3.2. bør Domstolsstyrelsen udarbejde et budgetforslag, der holder sig inden for de af ressortministeriet udmeldte rammer, men Domstolsstyrelsen bør ikke være bundet heraf. Hvis bestyrelsen finder det påkrævet, bør man således udarbejde et yderligere budgetforslag, hvor man tager udgangspunkt i de ressourcer, som man finder er nødvendige for at kunne sikre en forsvarlig domstolsadministration. Som der nærmere er redegjort for i kapitel 4.12.4.3.3.2. mener et flertal (14 medlemmer), at det i særlige situationer vil kunne være velbegrundet, at Domstolsstyrelsen gør Folketinget opmærksom på, at man finder, at der er behov for yderligere ressourcer end dem, regeringen er indstillet på at give domstolene på finansloven. Et mindretal (2 medlemmer) mener ikke, at der er tilstrækkelig grund til at give Domstolsstyrelsen en sådan adgang til at henvende sig til Folketinget. 9 medlemmer af flertallet finder det ikke påkrævet at lovfæste ordningen, medens 5 medlemmer går ind for, at det kommer til at fremgå af loven, at Domstolsstyrelsen kan forlange, at regeringen gør Folketinget bekendt med styrelsens budgetforslag. En lovbestemmelse herom er angivet i skarp parentes i stk. 3, litra a.

Til brug for bestyrelsens drøftelse af budgetforslaget skal der fra Domstolsstyrelsens side udarbejdes et oplæg, jf. bestemmelsen herom i § 5, stk. 3. Det samme gælder vedrørende den fordeling, der skal foretages på grundlag af de på finansloven givne bevillinger.

Bestyrelsen vil ikke alene skulle tage stilling til den fordeling, der foretages umiddelbart på grundlag af finanslovsresultatet. Bliver det aktuelt at ændre på fordelingen af de tildelte bevil-

linger i løbet af året, vil det også være bestyrelsen, der skal træffe afgørelse herom.

Til §4

Sammensætningen af bestyrelsens 10 medlemmer er beskrevet i **stk.** 1.

I **stk.** 2 og **stk.** 3 er udpegelsesproceduren for bestyrelsesmedlemmerne fastlagt. Det følger heraf, at ministeren udpeger 2 medlemmer af bestyrelsen. De øvrige 8 bestyrelsesmedlemmer beskikker ministeren efter indstilling.

Højesteretsdommeren beskikkes efter indstilling fra Højesteret.

De 2 landsdommere beskikkes efter indstilling fra henholdsvis Østre og Vestre Landsret.

Advokatmedlemmet af bestyrelsen beskikkes efter indstilling fra Advokatrådet.

Et flertal i udvalget finder, at de 2 byretsdommere bør beskikkes efter indstilling fra landets byretsdommere, og at det bør overlades til ressortministeren efter forhandling med Den Danske Dommerforening at fastlægge fremgangsmåden herfor. Dette er angivet i **stk.** 3. Et mindretal i udvalget foreslår som angivet i stk. 2, at den ene byretsdommer beskikkes efter indstilling fra by retspræsidenterne, medens man i relation til den anden byretsdommer bør følge den af flertallet foreslåede procedure.

For så vidt angår repræsentanten for dommerfuldmægtige og retsassessorer og repræsentanten for det administrative personale ved domstolene lægges der i **stk.** 3 endvidere op til, at der følges samme fremgangsmåde som for byretsdommerne, således at ressortministeren efter forhandling med henholdsvis Dommerfuldmægtigforeningen, Politiets og Domstolenes Tjenestemandsforening og HK-Landsklubben Dommerkontorerne fastlægger fremgangsmåden herfor.

De 2 medlemmer, som udpeges af ministeren, skal have særlig ledelsesmæssig indsigt. Ved valget bør der imidlertid ikke alene lægges vægt på en persons ledelsesmæssige erfaringer, men også på vedkommendes indsigt i samfundsmæssige forhold.

Det forudsættes, at samtlige medlemmer i bestyrelsen er udpeget i deres personlige egenskab, og at de ikke er undergivet instruktion.

Bestyrelsesmedlemmernes funktionsperiode, herunder spørgsmålet om, hvorvidt et medlem kan genbeskikkes, er reguleret i **stk.** 5. Et flertal i udvalget går ind for, at genbeskikkelse kun

skal kunne finde sted en gang, medens et mindretal finder, at der ikke skal være begrænsninger i adgangen til genbeskikkelse. Der henvises herved til betænkningens kapitel 4.12.4.3.3.4.

Det følger af **stk.** 6, at der for samtlige bestyrelsesmedlemmer beskikkes en suppleant. Ved et bestyrelsesmedlems midlertidige forfald deltager suppleanten i bestyrelsens møder.

I **stk.** 8 er det præciseret, at Domstolsstyrelsens direktør deltager i bestyrelsens møder, medmindre bestyrelsen undtagelsesvis træffer anden bestemmelse. Herved sikres den fornødne kommunikation mellem bestyrelsen og direktøren. Direktøren er ikke medlem af bestyrelsen og vil som følge heraf ikke have stemmeret. Bestemmelsen udelukker ikke, at andre chefer fra Domstolsstyrelsen i konkrete tilfælde kan deltage i bestyrelsesmøder, ligesom sekretæropgaver med referatskrivning m.v. vil kunne varetages af en ansat i Domstolsstyrelsen.

Reglen om, at bestyrelsen kan bestemme, at direktøren ikke skal deltage i et bestyrelsesmøde, tager navnlig sigte på den situation, at bestyrelsen finder det påkrævet at drøfte direktørens embedsudøvelse.

Til § 5

I **stk.** 1 præciseres det, at domstolsstyrelsens daglige ledelse varetages af en direktør.

Det er bestyrelsen, der i henhold til **stk.** 2 ansætter direktøren. Medmindre andet fastsættes i vedtægten, vil det være direktøren, der på Domstolsstyrelsens vegne ansætter Domstolsstyrelsens øvrige personale.

Til § 6

Det følger af **stk.** 1, at et bestyrelsesmedlem skal udtræde, hvis betingelserne for vedkommendes beskikkelse bortfalder. Det vil eksempelvis være tilfældet, hvis en byretsdommer i bestyrelsen udnævnes til landsdommer, eller hvis advokaten i bestyrelsen deponerer sin bestalling. Udtræder et medlem, indtræder suppleanten for resten af beskikkelsesperioden.

I **stk.** 2 er der indført en aldersgrænse på 70 år for deltagelse i bestyrelsesarbejdet.

Muligheden for afsættelse af et bestyrelsesmedlem eller af den samlede bestyrelse er reguleret i **stk.** 3 og **stk.** 4.

Det følger af **stk.** 4, at ministeren i to nærmere angivne tilfælde har beføjelse til at afsætte den

samlede bestyrelse. Det gælder, hvis bestyrelsen træffer klart ulovlige beslutninger, som umiddelbart har vidtrækkende konsekvenser, eller den er ansvarlig for alvorlige bevillingsoverskridelser.

Bortset fra de to beskrevne tilfælde har ministeren ingen kompetence til at afsætte bestyrelsen, og ministeren kan under ingen omstændigheder afsætte enkelte bestyrelsesmedlemmer. Det kan i henhold til stk. 3 alene ske efter afgørelse truffet af Den Særlige Klageret, og kun hvis der foreligger en af de i stk. 3 nævnte afsættelsesgrunde.

Svigtende helbred er nævnt i stk. 3 som afsættelsesgrund. Der kan være tale om enten fysisk eller psykisk sygdom, der bevirker, at bestyrelsesmedlemmet ikke kan magte bestyrelseshvervet. Denne betingelse vil kun være opfyldt, hvis sygdomstilstanden må anses for vedvarende.

Til §7

I vedtægten bør der blandt andet fastsættes nærmere regler for, hvorledes man skal forholde sig, hvis der er uenighed i bestyrelsen. Det bør i den forbindelse fastlægges, at et bestyrelsesmedlem skal have ret til i forhandlingsprotokollen at få noteret et særstandpunkt, ligesom vedkommende skal kunne kræve, at særstandpunktet viderebringes. Sidstnævnte kan navnlig være aktuelt ved afgivelsen af budgetforslaget, jf. herved bestemmelsen i § **3, stk. 3, litra a.**

Henset til hvervets omfang og karakter, bør bestyrelsesmedlemmerne have vederlag for deres arbejde. Vederlæggelsen bør reguleres i vedtægten. Det må herved tages i betragtning, at der kan gøre sig særlige hensyn gældende med hensyn til fastsættelsen af vederlaget for de medlemmer, der ikke er offentligt ansatte.

Til § 9.

Ombudsmandens kompetence i forhold til Domstolsstyrelsen er reguleret i denne bestemmelse. Et flertal i udvalget går ind for, at ombudsmandens virksomhed ikke skal omfatte Domstolsstyrelsen, medens et mindretal foreslår, at Folketingets Ombudsmand skal have kompetence over for Domstolsstyrelsen. Der henvises til betænkningens kapitel 4.12.4.3.3.6.

11.3. Udkast til lov om ændring af retsplejeloven og tjenestemandsloven.

§ 1.

I lov om rettens pleje, jf. lovbekendtgørelse nr. 905 af 10. november 1992, som ændret senest ved lov nr. ... af ... 1996, foretages følgende ændringer:

1. § 1a affattes således:

"§ 1 a. Den Særlige Klageret behandler og påkender:
1) begæringer om genoptagelse af en straffesag, jf. kapitel 86,
2) kæremål vedrørende udelukkelse af en forsvarer, jf. § 737,
3) klager, der henvises efter § 48,
4) sager om suspension, disciplinærforfølgning og afsked på grund af sygdom i de i §§ 49, 49 a, 50 og 55 nævnte tilfælde,
5) sager efter § 54 a om afsked og ændring af tjenestested, og
6) sager om afsættelse af medlemmer af Domstolsstyrelsens bestyrelse.

Stk. 2. Klageretten består af 3 medlemmer, der efter indstilling af ressortministeren beskikkes af kongen for en periode på 10 år. Rettens medlemmer kan kun afsættes ved dom. Et medlem udtræder, når betingelserne for medlemmets beskikkelse bortfalder. Genbeskikkelse kan ikke finde sted.

Stk. 3. De tre medlemmer skal være en højesteretsdommer (Klagerettens præsident), en landsdommer og en byretsdommer. Beskikkelsen sker efter indstilling til ressortministeren fra henholdsvis Højesteret, landsretterne og Den Danske Dommerforening, således at der til hver af stillingerne foreslås fire personer, blandt hvilke beskikkelsen sker.

Stk. 4. I sager om genoptagelse af en straffesag og i kæremål vedrørende udelukkelse af en forsvarer tiltrædes retten desuden af to personer, hvoraf den ene skal være advokat og udpeges blandt fire personer efter indstilling fra Advokatrådet, mens den anden skal være universitetslærer i retsvidenskab eller en anden jurist med særlig videnskabelig uddannelse. Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse på beskikkelsen af disse medlemmer, deres afgang m.v.

Stk. 5. For hvert af rettens medlemmer beskikker kongen efter tilsvarende regler som for vedkommende medlem en første- og andensuppleant. For dommerne og advokaten beskikkes suppleanterne blandt dem, der er indstillet i medfør af stk. 2 og 3. Suppleanterne tiltræder om nødvendigt retten, således at førstesuppleanten går forud for andensuppleanten.

Stk. 6. Klagerettens sekretariatsopgaver udføres af Højesterets justitskontor, jf. § 3, efter aftale mellem Højesterets præsident og klagerettens præsident."

2. § 3 affattes således:

"§ 3. Til Højesteret hører et justitskontor, der forestås af en justitssekretær. Under justitssekretærens embedsområde hører opkrævning af og regnskabsaflæggelse for retsafgifter samt de forretninger, der er nævnt i kapitel 3."

3. § 10 affattes således:

"§ 10. Til hver landsret og Sø- og Handelsretten hører et justitskontor, der forestås af en justitssekretær. Under justitssekretærens embedsområde hører opkrævning af og regnskabsaflæggelse for retsafgifter samt de forretninger, der er nævnt i kapitel 3."

4. § 14, stk. 1, litra b, affattes således:

" b. opkrævning af retsafgifter og regnskabsaflæggelse herfor,"

5. § 15, stk. 7, 2. pkt., affattes således:

"Almindelige regler om forretningernes fordeling mellem afdelingerne fastsættes af rettens præsident."

6. § 16a, stk. 3, 2. pkt., affattes således:

"Almindelige regler om forretningernes fordeling mellem afdelingerne fastsættes af den administrerende dommer."

7.1 § 17 a indsættes som nyt stk. 1 og 2:

"Fuldmægtige ved byretterne og Sø- og Handelsretten kan behandle sager, der hører under vedkommende ret, i det omfang dommeren (den administrerende dommer) eller rettens præsident bestemmer det.
Stk. 2. Domstolsstyrelsen fastsætter regler for fuldmægtiges uddannelse ved byretterne og i Sø- og Handelsretten."

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

8. §§ 42 - 43 affattes således:

"§ 42. Faste dommere ved rigets almindelige domstole beskikkes af kongen.
Stk. 2. Til Højesteret sker udnævnelse som "højesteretsdommer", til landsret som "landsdommer" , til hver af de andre retter - bortset fra Sø- og Handelsretten i København, jfr. § 9 - som "dommer" med angivelse af, hvor pågældende ansættes.
Stk. 3. Kun den, der har bestået juridisk kandidateksamen, kan beskikkes.
Stk. 4. Beskikkelse som landsdommer eller dommer i en byret eller i Sø- og Handelsretten kræver i reglen, at den pågældendes egnethed som dommer har været bedømt i landsretten.
Stk. 5. Før nogen kan beskikkes til højesteretsdommer, skal den pågældende have godtgjort sin egnethed til at have sæde i retten ved som prøve at votere først i mindst 4 sager, af hvilke mindst den ene skal være borgerlig.
Stk. 6. Til at indtræde i de ekstraordinære retter, der er nævnt i § 21, stk. 1, skal så vidt muligt faste dommere beskikkes. Ingen kan beskikkes, som ikke opfylder betingelsen i stk. 3.

§ 43. Besættelsen af dommerstillinger skal ske ud fra en samlet vurdering af ansøgernes kvalifikationer til den pågældende stilling. Der skal herved lægges særlig vægt på ansøgernes juridiske og personlige kvalifikationer. Også bredden i ansøgernes juridiske erfaringsgrundlag skal tillægges vægt, ligesom det skal indgå i vurderingen, at der ved domstolene bør være dommere med forskellig juridisk erhvervsbaggrund."

9. Efter § 43 indsættes:

"§ 43 a. Der oprettes et dommerudnævnelsesråd, som afgiver indstilling til ressortministeren om besættelse af stillinger som
1) [højesteretspræsident og] højesteretsdommer,
2) landsretspræsident og landsdommer,
3) præsident, vicepræsident og dominer i Sø- og Handelsretten,
4) byretspræsident, administrerende byretsdommer og byretsdommer,
5) midlertidigt beskikket dommer i henhold til § 44 b,
6) midlertidigt beskikket dommer i henhold til § 44 c og
[7) vicedommerstillinger]
Stk. 2. Rådets indstillinger skat være begrundede. Såfremt der ikke i rådet er enighed om, hvem af ansøgerne der skal indstilles, skal dette tilkendegives med angivelse af de enkelte medlemmers standpunkter. Finder rådet, at flere ansøgere er lige kvalificerede, skal dette fremgå af indstillingen.

§ 43 b. Dommerudnævnelsesrådet består af 6 medlemmer, en højesteretsdommer (formand), en landsdommer, en byretsdommer, en advokat og 2 repræsentanter for offentligheden.
Stk. 2. Dommerne beskikkes af ressortministeren efter indstilling fra henholdsvis Højesteret,

landsretterne og Den Danske Dommerforening.
Stk. 3. Advokaten beskikkes af ressortministeren efter indstilling fra Advokatrådet.
Stk. 4 (forslag 1). Offentlighedsrepræsentanterne beskikkes af ressortministeren.
Stk. 4 **(forslag** 2). Offentlighedsrepræsentanterne beskikkes af ressortministeren efter indstilling fra Rektorkollegiet for de højere uddannelsesinstitutioner.
Stk. 4 (forslag 3). Offentlighedsrepræsentanterne beskikkes af ressortministeren efter indstilling fra Folketinget. I
Stk. 5. Medlemmerne beskikkes for 4 år. Genbeskikkelse kan ikke finde sted.
Stk. 6. Der beskikkes en suppleant for hvert af rådets medlemmer. Stk. 1 - 5, 1. punktum, finder tilsvarende anvendelse på beskikkelse af suppleanter.

§ 43 c. Ressortministeren fastsætter Dommerudnævnelsesrådets forretningsorden efter forhandling med rådet.
Stk. 2. Der kan i forretningsordenen fastsættes bestemmelser om, at formanden kan afgive indstilling i visse, nærmere bestemte sager på rådets vegne, eller at indstillinger kan afgives af 3 af rådets medlemmer, nemlig en dommer, en advokat og en offentlighedsrepræsentant.

§ 43 d. Dommerudnævnelsesrådet offentliggør hvert år en redegørelse for sin virksomhed.
Stk. 2. Dommerudnævnelsesrådets sekretariatsopgaver varetages af Domstolsstyrelsen."

10. § 44 affattes således:

"§ 44. Midlertidig beskikkelse til højesteretsdommer kan ikke finde sted. En ledig stilling skal besættes inden 6 måneder.
Stk. 2. Ved andre dommerstillinger kan midlertidig beskikkelse meddeles af Domstolsstyrelsen efter reglen i § 44 a, af ressortministeren efter reglerne i § 44 b og § 44 c og af landsretspræsidenterne efter reglerne i § 44 d og § 45.
Stk. 3. Den, som beskikkes til midlertidig at beklæde en dommerstilling, skal opfylde betingelserne i § 42, stk. 3.
Stk. 4. Bestemmelserne i § 54 og § 54 a finder tilsvarende anvendelse på midlertidig beskikkede dommere. Dette gælder dog ikke for faste dommere, som midlertidig er beskikket i en anden stilling."

11. Efter § 44 indsættes:

"§ 44 a. Domstolsstyrelsen kan meddele midlertidig beskikkelse, når det er nødvendigt ved ledighed i en stilling eller ved en fast dommers forfald.
Stk. 2. Når det af de grunde, der er nævnt i stk. 1, skønnes nødvendigt, er enhver byretsdom-

mer forpligtet til at modtage beskikkelse til, foruden sit eget embede, midlertidig at beklæde et andet embede som byretsdommer.

Stk. 3. Bortset fra ulfælde af forfald på grund af sygdom kan en stilling ikke holdes midlertidig besat i mere end ét år.

Stk. 4. Hvis den midlertidige beskikkelse skyldes, at dommeren udfører andet offentligt hverv, kan etårsfristen dog forlænges i op til et år ad gangen på betingelse af,

1) at ganske særlige grunde taler for det,

2) at samtykke gives af præsidenten (den administerende dommer) for vedkommende ret, eller for retspræsidenters, administrerende dommeres og enkeltdommeres vedkommende af præsidenten for den nærmeste overordnede ret, og

3) at en fast ansat dommer midlertidig beskikkes i den pågældende stilling.

Stk. 5. Forlængelser af etårsfristen kan dog højst ske for en samlet periode på 3 år.

Stk. 6. Midlertidig beskikkelse meddelt efter stk. 1 bortfalder, når den ledige stilling besættes, eller forfaldsgrunden ophører at bestå. Domstolsstyrelsen kan dog efter indstilling fra vedkommende landsretspræsident tilbagekalde beskikkelsen fra et tidligere tidspunkt.

§ 44 b. Ressortministeren kan meddele midlertidig beskikkelse som landsdommer ud over det antal dommere, der i § 4 er fastsat for landsretterne.

Stk. 2. Beskikkelsen meddeles for en tidsbegrænset periode på indtil 1 år. Under særlige omstændigheder og efter indstilling fra landrettens præsident kan ressortministeren forlænge beskikkelsen ud over 1 år.

§ 44 c. Ressortministeren kan meddele advokater midlertidig beskikkelse som landsdommer eller byretsdommer ud over det antal dommere, der i § 4 og §§ 15-17 er fastsat for landsretterne og byretterne.

Stk. 2. Beskikkelsen meddeles for en periode på 3 måneder.

§ 44 d. Landsrettens præsident kan i påtrængende tilfælde meddele midlertidig beskikkelse til at beklæde en stilling som landsdommer. Beskikkelsen tilbagekaldes af præsidenten."

12. §§ 45-47 affattes således:

"§ 45. Landsrettens præsident kan meddele midlertidig beskikkelse som yderligere dommer ved en byret, når byrettens forhold tilsiger det.

Stk. 2. Beskikkelse efter stk. 1 kan uden ansøgning kun meddeles de dommere, der er nævnt i § 15, stk. 6, og som gør tjeneste i landsretskredsen. Beskikkelsen til tjeneste ved en bestemt byret kan i intet tilfælde meddeles ud over et tidsrum af to år.

Stk. 3. Sker beskikkelsen ved en af de byretter, der er nævnt i § 17, stk. 1 eller 4, træffer

landsretspræsidenten efter forhandling med byrettens medlemmer bestemmelse om, hvilke forretninger der skal varetages af den midlertidige beskikkede dommer.
Stk. 4. Den midlertidige beskikkelse tilbagekaldes af landsretspræsidenten.

§ 46. Hvis det på grund af en dommers inhabilitet er nødvendigt, beskikkes en sættedommer, for byretternes vedkommende af landsrettens præsident og i øvrigt af højesterets præsident.

I

§ 47. En dommer må kun med tilladelse af Præsidentrådet, der består af præsidenterne for de kollegiale retter, have fast indtægtsgivende beskæftigelse ved siden af hovedstillingen."

13. Efter § 47 indsættes:

"§ 47 a. En dommer skal hvert år inden 1. februar afgive indberetning om de [indtægtsgivende] hverv, som den pågældende det forudgående år har varetaget ved siden af hovedstillingen. Indberetningen skal indeholde oplysning om hvervets art og om hvervgiveren. I indberetningen om voldgiftssager skal parternes navne ikke angives, men derimod navnene på de advokater eller andre, som har repræsenteret parterne, samt hvorledes dommeren er udpeget.
[Stk. 2. Indberetningen skal også indeholde oplysning om
(forslag 1) indtægten ved de enkelte hverv.
(forslag 2) den samlede indtægt ved hvervene.]
Stk. 3. I de præsidentledede retter skal indberetningen indgives til rettens præsident og i de øvrige retter til vedkommende landsretspræsident. For så vidt angår præsidenterne for landsretterne, Københavns byret, retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde samt præsidenten og vicepræsidenterne for Sø- og Handelsretten, indgives indberetningen til Højesterets præsident.
Stk. 4. (forslag 1) Indberetningerne i henhold til stk. 1 og 2 er undergivet aktindsigt.
Stk. 4 (forslag 2) De oplysninger, som er omfattet af stk. 1, er undergivet aktindsigt.

§ 47 b. Såfremt det findes fornødent, kan vedkommende retspræsident pålægge en dommer at indsende en redegørelse for dommerens tidsforbrug i forbindelse med varetagelsen af hverv ved siden af hovedstillingen.
Stk. 2. Såfremt det findes fornødent, kan vedkommende retspræsident endvidere pålægge en dommer at indsende en opgørelse over de indtægter, som den pågældende i en nærmere angivet periode har modtaget i forbindelse med de enkelte hverv, som dommeren har varetaget ved siden af hovedstillingen. Pålægget kan også omfatte forventede indtægter.
Stk. 3. Finder vedkommende retspræsident, at de oplysninger, som dommeren afgiver i medfør af stk. 1 eller 2_3 giver anledning dertil, kan retspræsidenten efter drøftelse med Præsidentrådet beslutte, at dommeren i en nærmere angivet periode eller indtil videre kun med retspræ-

sidentens eller rådets tilladelse må påtage sig hverv ved siden af hovedstillingen.
Stk. 4. Beføjelserne efter stk. 1-3, tilkommer de retspræsidenter, der er nævnt i § 47 a, stk. 3.

[§ 47 c. En dommer er ikke berettiget til ved bibeskæftigelse at opnå en samlet indkomst, der overstiger 50% af dommerens indkomst i sin hovedstilling. Dommeren er ved beregningen af den årlige indkomst berettiget til at overføre overskydende indkomst til de to efterfølgende kalenderår.]"

14. §§ 48-49 affattes således:

"§ 48. Gør en dommer sig skyldig i forsømmelse eller skødesløshed i embedsførelsen, der dog ikke er af en sådan beskaffenhed, at den efter lovgivningen medfører straf, eller udviser han i øvrigt utilbørligt eller usømmeligt forhold, kan der meddeles ham en advarsel.
Stk. 2. Sager efter stk. 1 behandles af de i § 47 a, stk. 3, nævnte retspræsidenter.
Stk. 3. Sager efter stk. 1 kan rejses ved klage eller af præsidenterne af egen drift. Klage skal fremsættes inden 4 uger efter, at klageren er blevet bekendt med det forhold, som giver anledning til klagen. Såfremt klagen efter sin beskaffenhed findes uegnet til afgørelse efter stk. 1, kan den henvises til Den Særlige Klageret.

§ 49. Enhver, der anser sig krænket ved utilbørligt eller usømmeligt forhold fra en dommers side under udøvelsen af dennes embedsvirksomhed, kan indgive klage herover til Den Særlige Klageret. Klagen skal indgives inden 4 uger efter, at klageren er blevet bekendt med det forhold, som giver anledning til klagen.
Stk. 2, Finder ressortministeren, at en dommer må antages at have gjort sig skyldig i et forhold, der må svække eller gøre ham uværdig til den agtelse og tillid, som dommerhvervet forudsætter, beder ministeren rigsadvokaten indbringe sag herom for Klageretten.
Stk. 3. Afvises klagen ikke straks, anmoder retten vedkommende dommer om en erklæring om det påklagede forhold. Bestrider dommeren rigtigheden af den givne fremstilling af det faktisk passerede, fastslås sagens sammenhæng efter reglerne i kap. 67 og 68 med de nødvendige lempelser, for så vidt Klageretten finder det nødvendigt.
Stk. 4. Herefter har parterne lejlighed til skriftligt at fremkomme med de bemærkninger, som det oplyste giver anledning til. Når den indklagede dommer fremsætter begæring derom, eller sagens beskaffenhed gør det påkrævet, træffer Klageretten dog beslutning om mundtlig forhandling og træffer samtidig bestemmelse om, hvorvidt denne skal ske for lukkede døre. De nærmere bestemmelser om domsforhandlingen træffes i øvrigt af præsidenten i overensstemmelse med de regler, som gælder for domsforhandling af borgerlige sager i 1. instans med de fornødne lempelser. Fremsætter dommeren begæring derom, kan Klageretten beskikke

ham en advokat. I sager efter stk. 1 kan Klageretten beskikke en advokat for klageren. Salær og godtgørelse til den eller de beskikkede advokater udredes efter reglerne om fri proces, jf. kapitel 31.

Stk. 5. Findes klagen ubegrundet, afviser Klageretten sagen. I det tilfælde, der er omhandlet i stk. 1, kan der pålægges klageren en bødestraf, hvis klageren uden rimelig grund har foranlediget sagen rejst. Dette gælder uden hensyn til, om klagerens adfærd måtte kunne pådrage denne ansvar efter straffelovens regler. I

Stk. 6. Findes klagen begrundet, kan Klageretten udtale sin misbilligelse af dommerens adfærd eller pålægge denne en bøde. Findes det forhold, som dommeren har udvist, at være af graverende karakter, eller er dommeren tidligere ved Klageretten blevet dømt for forhold af sådan karakter, kan dommeren afsættes.

Stk. 7. Klageretten træffer afgørelse ved dom, der afsiges i et offentligt retsmøde.

Stk. 8. Lyder dommen på afsættelse, eller har der været nedlagt påstand herom, kan den indbringes for Højesteret efter reglerne om anke, i andre tilfælde efter reglerne om kære i borgerlige sager, dog således at mindst fem dommere deltager i påkendelsen.

Stk. 9. Klageretten træffer afgørelse om betaling af sagsomkostninger."

15. Efter § 49 indsættes:

"§ 49 a. Om en dommer bør afsættes mod sit ønske på grund af vedvarende åndelig eller legemlig sygdom afgøres efter reglerne i § 49 med de fornødne lempelser."

16. § 50 affattes således:

"§ 50. Når straffesag er rejst mod en dommer, eller når dommeren må antages at have gjort sig skyldig i sådant utilbørligt forhold, som omhandles i § 49, såvel som når dommeren er blevet uvederhæftig eller på grund af åndelig eller legemlig svaghed er ude af stand til at bestride sit embede, kan vedkommende suspenderes. Afgørelsen herom træffes af Den særlige Klageret."

17. § 51 ophæves.

18. §§ 52-54 affattes således:

"§ 52. Justitssekretærer og fuldmægtige ved domstolene ansættes med domstolene som ansættelsesområde. [Fuldmægtige kan højst ansættes for en periode af 3 år].

Stk. 2. Til at beklæde disse stillinger kræves, at vedkommende har bestået juridisk kandidateksamen.

§ 53. Når en justitssekretær eller en fuldmægtig på grund af inhabilitet er udelukket fra at virke i en sag, bestemmer vedkommende præsident eller dommer (administrerende dommer), hvem der i stedet skal fungere i sagen.

§ 54. Justitssekretærer og fuldmægtige kan afskediges på grund af uegnethed eller sygdom.
Stk. 2. Afskedigelse kan endvidere ske i de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted. En justitssekretær eller fuldmægtig, der er fyldt 65 år, kan ligeledes afskediges, men uden tab af indtægter indtil det tidspunkt, til hvilket denne skulle være afskediget på grund af alder, hvis pågældende havde været dommer.
Stk. 3. Uansøgt ændring af tjenestested kan ske, såfremt ændringen er begrundet i uddannelsesmæssige hensyn eller i hensynet til en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse inden for domstolene.
Stk. 4. Uansøgt ændring af tjenestested kan endvidere ske i tilfælde, der er omfattet af stk. 1."

19. Efter § 54 indsættes:

"§ 54 a. Sager om afsked uden ansøgning af en justitssekretær eller en fuldmægtig indbringes af Domstolsstyrelsen for Den Særlige Klageret. Afskedigelse uden ansøgning efter § 54, stk. 2, 2. pkt., sker dog administrativt.
Stk. 2. Fremsættes der indsigelse mod en varslet ændring af tjenestested, indbringer Domstolsstyrelsen sagen for Den Særlige Klageret. Indsigelse skal fremsættes senest 14 dage efter, at den pågældende har fået varsel om det nye tjenestested.
Stk. 3. Sager efter stk. 1 og stk. 2 forelægges for Klageretten af Domstolsstyrelsen. Den, sagen angår, skal herefter have lejlighed til skriftligt at fremkomme med sine bemærkninger. Fremsætter den pågældende begæring herom, eller gør sagens beskaffenhed det påkrævet, træffer Klageretten dog beslutning om mundtlig forhandling og træffer samtidig bestemmelse om, hvorvidt denne skal ske for lukkede døre. De nærmere bestemmelser om domsforhandlingen træffes i øvrigt af præsidenten i overensstemmelse med de regler, som gælder for domsforhandling af borgerlige sager i 1. instans, med de fornødne lempelser. Fremsætter den pågældende begæring herom, kan klagerettens præsident beskikke den pågældende en advokat. Salær og godtgørelse for udlæg udredes efter reglerne om fri proces, jf. kap. 31.
Stk. 4. Klageretten træffer afgørelse ved dom, der afsiges i et offentligt retsmøde.
Stk. 5. Dommen kan af parterne indbringes for Højesteret efter reglerne om anke af borgerlige sager."

20. § 55 affattes således:

"§ 55. Bestemmelserne i § 48, § 49 og § 50 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til ju-

stitssekretærer og fuldmægtige samt midlertidigt beskikkede dommere, dog er det Domstolsstyrelsen, der har kompetencen til at bede rigsadvokaten indbringe sag for Den Særlige Klageret. "

21. § 1043, stk. 2, ophæves.

§ 2.

I lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken, jf. lovbekendtgørelse nr. 572 af 5. maj 1991, som ændret ved lov nr. 336 af 14. maj 1992, lov nr. 381 af 20. maj 1992 og lov nr. 208 af 28. april 1994, foretages følgende ændring:

Kapitel 7 affattes således:

"Kapitel 7

Særbestemmelse om dommere og retsassessorer

§ **34.** Ansættelse som dommer og retsassessor kan kun ske som varig ansættelse.

Stk. 2. Bestemmelserne i § 8, §§ 11-13, §§ 19-25, § 53, stk. 1, nr. 2, og stk. 4, § 54 og § 54 a, stk. 2, gælder ikke for dommere. Bestemmelserne i §§ 28 og 31 gælder kun for dommere, når disse kan afskediges administrativt uden ansøgning.

Stk. 3. Bestemmelserne i § 12, stk. 2 og 3, §§ 19-25, § 53, stk. 1, nr. 2, og stk. 4, § 54 og § 54 a, stk. 2, gælder ikke for justitssekretærer og retsassessorer. Bestemmelserne i § 28 og 31 gælder kun for justitssekretærer og retsassessorer, når disse kan afskediges administrativt uden ansøgning."

§ 3.

Stk. 1. Loven træder i kraft den ….

Stk. 2. Er en af de stillinger, der er nævnt i § 43 a, som affattet ved denne lovs § 1, nr. 9, opslået ledig inden lovens ikrafttræden, behandles stillingsansøgninger af ressortministeren efter den hidtil gældende ordning.

Stk. 3. § 52, som affattet ved denne lovs § 1, nr. 18, gælder også fuldmægtige, der før lovens ikrafttræden er ansat med et ansættelsesområde, der omfatter andet end domstolene.

Stk. 4. § 52, som affattet ved denne lovs § 1, nr. 18, gælder ikke for fuldmægtige, der før lovens ikrafttræden er ansat med et enkelt dommerembede som ansættelsesområde.

§ 4.

Ved første beskikkelse af medlemmer til Dommerudnævnelsesrådet, jf. § 1, nr. 9, beskikkes landsdommeren, byretsdommeren og advokaten samt deres suppleanter for en periode af 2 år med adgang til genbeskikkelse.

§ 5

Ressortministeren fremsætter i folketingssamlingen .. forslag om revision af § 44 c, som affattet ved denne lovs § 1, nr. **11.**

11.4. Bemærkninger til udkast til lov om ændring af retsplejeloven og tjenestemandsloven.

Til § 1:

Indledningsvis bemærkes, at det er fundet hensigtsmæssigt at opretholde retsplejelovens nuværende terminologi "fuldmægtige" som en fællesbetegnelse for såvel dommerfuldmægtige som retsassessorer.

Til nr. 1.

Den nye affattelse af § 1a indebærer en udvidelse af Den Særlige Klagerets kompetence.

Stk. 1. Bortset fra retsplejelovens regel i § 48 om retspræsidenternes adgang til at meddele advarsler kan disciplinærsager mod faste dommere kun afgøres af Den Særlige Klageret. Klager fra private over fuldmægtige, midlertidig beskikkede dommere m.v. afgøres i dag også af retspræsidenterne og Klageretten, mens den disciplinære myndighed i alle andre tilfælde udøves af justitsministeren. Med bestemmelsen i udkastets § 1 a, stk. 1, nr. 4, gøres Klageretten kompetent til at udøve disciplinærmyndighed over for fuldmægtige, midlertidig beskikkede dommere m.v., således at ressortministeren ikke længere kan træffe afgørelse i disse sager.

I § 1 a, stk. 1, nr. *5,* indføjes der en ny bestemmelse, hvorefter Klageretten gøres kompetent i sager om fjernelse af fuldmægtige m.m. fra deres stilling. Klagerettens kompetence omfatter sager om uansøgt afsked samt sager om ændring af tjenestested mod den pågældendes vilje.

Der indføjes endvidere en ny bestemmelse i § 1 a, stk. 1, nr. 6, hvorved Den Særlige Klageret

får kompetence til at træffe afgørelse om afsættelse af medlemmer af Domstolsstyrelsens bestyrelse. Der henvises til § 6 i udvalgets udkast til lovforslag om en domstolsstyrelse.

Stk. 2-6. Bestemmelserne er identiske med de gældende bestemmelser i retsplejelovens § 1 a, stk. 1, 2.-3. pkt. og stk. 2-6. Ændringerne er alene begrundet i lovtekniske hensyn.

Til nr. 2, 3 og 4.

I

Titlen "protokolsekretær", der ikke længere benyttes i praksis, er udgået af bestemmelsen i § 3. Ændringen skal ses i sammenhæng med ændringen af § 52.

Bestemmelserne i § 3 og § 10 om, at der ansættes et antal fuldmægtige ved Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten, er ligeledes udgået som overflødige. Det samme gælder bestemmelserne om, at præsidenterne for Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten træffer bestemmelse om forretningernes fordeling, hvilket naturligt må gælde også uden en særlig lovhjemmel.

Bestemmelserne er i øvrigt kun ændret sprogligt.

Til nr. 5 og 6.

Der henvises til bemærkningerne under nr. 7.

Til nr. 7.

Efter den gældende ordning har justitsministeren kompetencen til at meddele fuldmægtige ved byretterne og Sø- og Handelsretten bemyndigelse til at behandle civile sager og straffesager, jf. § 17 a, stk. 1, 2. pkt. Bestemmelsen i udkastets § 17 **a,** stk. 1, indebærer, at fuldmægtigene i kraft af ansættelsen som fuldmægtig tillægges kompetence til at behandle disse sager. Der vil herefter ikke i retsplejeloven være nogen begrænsning i, hvilke sager fuldmægtige kan behandle i byretterne og Sø- og Handelsretten. Det vil således bero på den stedlige embedschef, i hvilket omfang han overdrager fuldmægtigene at behandle disse sager. Dette svarer til, hvad der i dag gælder for så vidt angår foged-, skifte-, og notarialforretninger m.v.

Det forudsættes, at embedets chef til stadighed ved overdragelse af sager til den enkelte fuldmægtig sikrer sig, at den pågældende har den fornødne uddannelse og erfaring. Som eksempler på sager, hvor embedets chef i særlig grad bør være opmærksom på, om fuldmægtigen har den fornødne uddannelse og erfaring, kan nævnes grundlovsforhør og forbudssager.

Det forudsættes jf. bestemmelsen i **stk.** 2, at Domstolsstyrelsen udarbejder regler om, i hvilket omfang fuldmægtigene i de første år efter ansættelsen bør overlades at behandle egentlige retssager samt evt. andre særligt kvalificerede sagstyper. Dette bør ske i et tæt samarbejde med dommernes og fuldmægtigenes organisationer. Det forudsættes tillige, at der fortsat regelmæssigt sker indberetning om, i hvilket omfang fuldmægtigene i de første år har beklædt retten.

I forbindelse med ophævelsen af justitsministerens beføjelse til efter § 17 a at meddele fuldmægtigene bemyndigelser til at behandle de egentlige retssager, foreslås også ændring af bestemmelserne i § 15, **stk.** 6, 2. **pkt.** og § 16 a, **stk.** 3, 2. **pkt.,** om forretningernes fordeling mellem rettens enkelte afdelinger ved de præsidentledede og administrerede byretter. Ændringen indebærer, at regler om forretningernes fordeling ikke længere vil skulle godkendes af ressortministeren. Bestemmelsen i § 17, stk. 2, hvorefter justitsministeren(ressortministeren) kan fastsætte almindelige regler om sagernes fordeling i de retskredse, hvor der er såvel en civilret som en kriminalret, foreslås ikke ændret, idet denne bestemmelse vedrører sagernes fordeling mellem 2 uafhængige embeder og ikke sagernes fordeling internt ved et embede.

Til nr. 8.

Reglerne i § 42, **stk.** 1 - 3 er uændrede. Det bemærkes, at den angivne ordlyd af stk. 3 følger af § 1, nr. 1, i lov nr. 389 af 14. juni 1995 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love. Ved denne lov, der først træder i kraft den 1. januar 1997, ophæves i konsekvens af den nye værgemålslov den hidtidige angivelse af, at de af bestemmelsen omfattede personer skal være myndige, uberygtede og vederhæftige.

I **stk.** 4 er indføjet en ny bestemmelse, hvorved det lovfæstes, at udnævnelse til landsdommer, byretsdommer og dommer i Sø- og Handelsretten som hovedregel kræver, at den pågældendes egnethed som dommer har været bedømt i landsretten i forbindelse med en konstitutionsperiode jf. § 44 b. Der **vil** med den valgte formulering være mulighed for at udnævne en person til dommer, uden at vedkommende har været bedømt i landsretten. En forudsætning herfor vil være, at det på anden måde utvetydigt kan godtgøres, at vedkommende person er egnet til at beklæde den dommerstilling, der er ledig. Som eksempel kan nævnes, at hvis en ansøger er eller tidligere har været dommer, kan en bedømmelse i landsretten være unødvendig.

Reglerne i **stk.** 5 og 6 findes i dag som stk. 2 og stk. 5 i § 43.

I § 43 lovfæstes målsætningen om en bredere rekruttering til dommerstillinger. Der er i udvalget enighed om målsætningen. Der er derimod ikke enighed om, hvorvidt den bør lovfæstes. Et flertal går ind herfor, medens et mindretal finder en lovfæstelse uhensigtsmæssig.

Der har hidtil været tradition for to uddannelsesforløb, der tager sigte på en senere dommerkarriere, et ved domstolene som dommerfuldmægtig og et i Justitsministeriet. Dette har medført, at den altovervejende del af dommerne ved byretterne i dag er uddannet ved domstolene som dommerfuldmægtige, mens dommerne i Københavns Byret, landsretterne, navnlig Østre Landsret, og Højesteret som hovedregel har deres uddannelsesmæssige baggrund i Justitsministeriets departement. Traditionen har også haft den konsekvens, at der kun har været få ansøgere med en anden baggrund end den traditionelle til dommerstillinger.

I ønsket om en bredere rekruttering ligger, at der ønskes ansat flere kvalificerede personer med en anden erhvervsbaggrund end den traditionelle ved domstolene, således at erfaringsgrundlaget på samtlige niveauer i domstolssystemet gøres mere alsidigt og bredt.

Målsætningen om et alsidigt og bredt erfaringsgrundlag hos dommerne kan opnås ved til domstolene at knytte personer med indsigt og erfaringer fra forskellige juridiske felter, herunder personer med forskellig tilgang til juridiske problemers løsning, således at dommerkorpset sammensættes bredt.

Målsætningen kan også give sig udslag i, at det ved besættelsen af dommerstillinger tillægges vægt, at den enkelte dommer har et bredt erfaringsgrundlag, ved eksempelvis gennem forskellige ansættelser at have opnået viden og erfaring på flere felter eller inden for en enkelt sektor at have fungeret i forskellige funktioner eller arbejdet med et bredt juridisk arbejdsområde. På den anden side kan en ansøger med en snævrere karriere have kvalifikationer, der gør den pågældende bedre egnet end ansøgere med en bredere karriere. Bredden i karrieren kan således ikke opstilles som et isoleret eller absolut mål.

Det er samtidig af afgørende betydning, at det generelt høje kvalitetsniveau blandt dommere opretholdes. Ved besættelsen af dommerstillinger bør der derfor som hidtil lægges afgørende vægt på ansøgernes juridiske og personlige kvalifikationer. Der henvises herom til betænkningens kapitel 5.11.2..

Heraf fremgår bl.a., at nyere udviklingstendenser - EU-retten, inkorporeringen af Menneskerettighedskonventionen i dansk ret, den øgede retliggørelse af samfundet, herunder ved anvendelse af rammelovgivning - medfører, at dommerne i højere grad end hidtil skal udøve en selvstændig retsskabende funktion. Udviklingen understreger betydningen af domstolene som en uafhængig tredie statsmagt.

Det er et helt fundamentalt krav i en retsstat, at dommerne skal være uafhængige af regeringen og den lovgivende magt. Beskyttelsen af denne uafhængighed er sikret ved grundlovens § 64.

De enkelte dommere skal imidlertid også have en personlig integritet, således at de kan modstå udenforstående kræfters forsøg på påvirkning i konkrete sager, eksempelvis pres fra massemedierne, ligesom dommerne skal være upartiske, hvilket indebærer, at dommerne ikke må lade sig påvirke af uvedkommende hensyn til offentlige eller private interesser.

Dommerne skal endvidere have viden om samfundsmæssige forhold, menneskeforståelse og indlevelsesevne. Desuden skal dommerne være i besiddelse af en række andre kvalifikationer, såsom evner for retsledelse, mundtlig og skriftlig kommunikation.

Navnlig for byretternes vedkommende må det i en række stillinger tillige kræves, at dommerne har evner for administration.

Som en konsekvens af forslaget om en bredere rekruttering foreslås de nugældende bestemmelser i retsplejelovens § 43, stk.l, 3, og 4, ophævet. Disse regler opstiller forskellige formelle krav til forudgående beskæftigelse for udnævnelse til landsdommer og højesteretsdommer.

Til nr. 9.

I §§ 43 a - d er der givet nærmere regler for det Dommerudnævnelsesråd, som udvalget foreslår oprettet.

Udvalgets flertal foreslår, at alle dommerstillinger bortset fra stillingen som præsident for Højesteret skal være omfattet af rådets indstillingskompetence. For så vidt angår højesteretsdommere bemærkes, at prøvevoteringsordningen for højesteretsdommere, jf. retsplejelovens § 43, stk. 2, foreslåes opretholdt (i udvalgets forslag findes bestemmelsen herom i § 42, stk. 5). Et medlem af udvalget er af den opfattelse, at rådets kompetence også bør omfatte stillingen som præsident for Højesteret. Dette er markeret med skarp parentes i § 43 a, stk. 1, nr. 1.

Konstitutioner, der meddeles i landsretterne i uddannelsesøjemed og med henblik på at godtgøre dommeraspiranters egnethed til senere dommerudnævnelse (forfremmelse) omfattes ligeledes af rådets kompetence.

Korttidskonstitutioner til advokater, som udvalget anbefaler som en forsøgsordning, vil også være omfattet af rådets indstillingskompetence.

Et mindretal i udvalget foreslår, at dommerfuldmægtige fremover kun skal kunne ansættes i 3 årige stillinger uden mulighed for forlængelse af ansættelsen. I forbindelse hermed foreslås det, at samtlige retsassessorstillinger ved ledighed nedlægges. Samtidig oprettes ved en række

byretter vicedommerstillinger. Mindretallet foreslår, at disse stillinger skal opslås og besættes efter indstilling fra Dommerudnævnelsesrådet. Der henvises til mindretallets udtalelse i kapitel 5.11.9.1. At Dommerudnævnelsesrådets kompetence skal omfatte disse vicedommerstillinger, er angivet i stk. 1, nr. 7.

§ 43 b, stk. 1-4. Bestemmelserne fastsætter rådets sammensætning og udnævnelsesproceduren. Rådet foreslås sammensat af tre dommere (en højesteretsdommer, en landsdommer og en byretsdommer), en advokat og to repræsentanter for offentligheden, der alle beskikkes af ressortministeren. Højesteretsdommeren, der er formand for rådet, beskikkes efter udtalelse indhentet fra Højesteret. Landsdommeren beskikkes efter en fælles indstilling fra landsretterne. Dommerforeningen og Advokatrådet indstiller henholdsvis byretsdommeren og advokaten. Det forudsættes, at dommerne ikke tilhører Dommerforeningens bestyrelse.

Offentlighedsrepræsentanterne, der blandt andet skal stå som garanter for, at der ikke kun fokuseres på rent juridisk faglige aspekter i forbindelse med indstillingerne fra rådet, bør være engagerede samfundsborgere, som er almindeligt ansete. De bør være bredt orienterede om samfundsmæssige forhold og være i besiddelse af høj personlig integritet. Offentlighedsrepræsentanterne behøver ikke at være jurister. Omvendt bør en juridisk baggrund ikke udelukke en person fra at blive udpeget. Offentlighedsrepræsentanterne bør ikke være folketingsmedlemmer eller amtsråds- eller kommunalbestyrelsesmedlemmer og i det hele taget ikke udpeges ud fra deres partipolitiske tilhørsforhold, ligesom de ikke bør være ansat i centraladministrationen.

Der er i udvalget enighed om, at der forud for beskikkelsen af offentlighedsrepræsentanterne bør indhentes en indstilling fra udenforstående.

11 medlemmer går ind for, at ministeren forud for beskikkelsen indhenter indstilling fra en bred kreds af organisationer og andre interesserede, men finder det ikke hensigtsmæssigt i loven at opregne hvilke organisationer m.v., ministeren skal henvende sig til.

4 medlemmer finder, at Rektorkollegiet for de højere uddannelsesinstitutioner er et egnet organ og foreslår derfor, at offentlighedsrepræsentanterne udnævnes efter indstilling fra Rektorkollegiet.

1 medlem af udvalget foreslår, at offentlighedsrepræsentanterne beskikkes efter indstilling fra Folketinget.

Om begrundelsen for de forskellige standpunkter henvises til kapitel 6.8.3.1.

§ 43 b, **stk.** 5. Beskikkelsesperioden foreslås fastsat til 4 år. For at betone rådsmedlemmernes uafhængighed og for at sikre den fornødne fornyelse foreslås det, at genbeskikkelse ikke kan ske. Forbuddet mod genbeskikkelse er ikke til hinder for, at en person, der har været beskikket som suppleant, **vil** kunne udnævnes som egentligt medlem, selv om vedkommende har været indtrådt i rådet. Der henvises til bemærkningerne til stk. 6.

Et medlem, der ikke længere opfylder betingelserne for at sidde i rådet, skal udtræde. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis landsdommeren udnævnes til højesteretsdommer, eller hvis advokaten deponerer sin bestalling.

§ 43 b, **stk.** 6. Bestemmelsen har til formål at sikre en hurtig og smidig sagsbehandling i tilfælde af forfald blandt rådsmedlemmerne. Udtræder et medlem inden beskikkelsesperiodens udløb, indtræder medlemmets suppleant for resten af perioden, og der beskikkes en ny suppleant for resten af perioden. En suppleant vil kunne genbeskikkes som suppleant.

Det følger af § 43 c, at der skal udarbejdes en forretningsorden for rådet. I denne vil der kunne fastsættes regler om indhentning af oplysninger om de enkelte ansøgere og om, at rådet i sin sagsbehandling skal iagttage bestemmelserne i offentlighedsloven og forvaltningsloven om notatpligt, partens aktindsigt og partshøring. Forretningsordenen kan endvidere indeholde bestemmelser om bl.a. suppleanter, protokollering, rådsmøder, afstemninger, herunder om der skal voteres på skriftligt eller mundtligt grundlag. Der vil endvidere være mulighed for at fastsætte forskellige fremgangsmåder afhængig af, hvilke stillinger der skal afgives indstilling om. Der er i bestemmelsen udtrykkeligt åbnet mulighed for, at formanden kan bemyndiges til at afgive indstilling i visse stillingskategorier, f.eks. ved besættelse af midlertidige stillinger, hvor rådet allerede har opbygget en fast praksis. Endelig er der hjemlet mulighed for, at visse sager kan behandles af 3 rådsmedlemmer.

I forretningsordenen bør der endvidere være fastsat nærmere regler om vederlæggelsen af rådets medlemmer.

Det foreslås i § 43 dl, at rådet årligt skal offentliggøre en redegørelse om sin virksomhed. Det forudsættes, at redegørelsen vil indeholde oplysninger om rådets praksis samt oplysninger om, i hvilket omfang ressortministeren ikke har fulgt rådets indstillinger.

Til nr. 10.

Ændringerne i § 44, **stk.** 1 og 3, er alene af sproglig karakter i forhold til den gældende § 44.

Den gældende bestemmelse i § 44, stk. 3, vil efter de foreslåede ændringer i § 17 a være overflødig og ophæves derfor.

I § 44, **stk.** 4, bestemmes, at alle konstituerede dommere under konstitutionen er undergivet samme beskyttelse, som etableres for fuldmægtige, mod fjernelse fra stillingen, jf. udkastets § 54 og § 54 a. En fast dommer, der konstitueres i en anden dommerstilling, f.eks. en byretsdommer, der konstitueres som landsdommer, er naturligvis undergivet grundlovsbeskyttelse efter grundlovens § 64.

Til nr. 11.

I § 44 a, **stk.** 1, foreslås som noget nyt, at Domstolstyrelsen skal kunne meddele forfaldskonstitutioner.

I § 44 a, **stk.** 4, er bestemmelsen om, at forlængelse af étårsfristen skal ske ved kongelig resolution, udgået som utidssvarende.

I § 44 a, **stk.** 6, foretages en ændring i forhold til den gældende retstilstand (§51). Det hidtidige princip har været, at den myndighed, der har meddelt en midlertidig beskikkelse til at beklæde et dommerembede, også træffer beslutning om beskikkelsens ophør. Dette princip opretholdes for så vidt angår de beskikkelser, der er meddelt af domstolene (udkastets § 44 d og § 45, stk. 4).

I overensstemmelse med udkastets generelle sigte er der imidlertid indføjet en ny bestemmelse i § 44 a, stk. 6, hvorefter konstitutioner, som meddeles af Domstolsstyrelsen efter § 44 a ikke umiddelbart kan tilbagekaldes af denne. Som hovedregel ophører disse midlertidige beskikkelser først, når konstitutionsgrunden bortfalder. Tilbagekaldelse kan dog ske før udløbet af **era**bedsledigheds- eller forfaldsperioden, men kun efter indstilling fra landsretspræsidenten. Dette vil eksempelvis kunne være hensigtsmæssigt i tilfælde, hvor Domstolsstyrelsen ved en dommers pludselige dødsfald ser sig nødsaget til umiddelbart at beskikke en fuldmægtig ved embedet som dommer, men hvor det efterfølgende viser sig muligt at lade dommerstillingen varetage af en erfaren retsassessor, indtil nyudnævnelse i stillingen kan finde sted.

Bestemmelsen skal sammenholdes med udkastets § 44 a, stk. 3, hvorefter et embede (bortset fra tilfælde af sygdomsforfald) ikke kan holdes besat ved konstitution ud over et år.

§ 44 b, **stk.** 1. Igennem en lang årrække har finansloven indeholdt hjemmel til at besætte dommerstillinger, der ikke er fast normerede, ved konstitution. Således har konstitution af lands-

dommere i uddanne Isesøjemed eksempelvis udelukkende været hjemlet på finansloven. Reglerne herom og om landsretskonstitutioner i andet øjemed, herunder vilkårene for beskikkelsen, hører naturligt hjemme i retsplejeloven. Bestemmelsen omfatter således uddannelseskonstitutioner i landsretterne, ligesom bestemmelsen forudsættes anvendt til at fremme vekselvirkningen mellem domstolene på den ene side og navnlig retsvidenskaben og advokatgerningen på den anden side. Den nuværende konstitutionsperiode er normalt 9 måneder. Bestemmelsen nødvendiggør naturligvis, at der skabes bevillingsmæssig dækning på finansloven. Af administrative årsager er det ikke muligt at angive det præcise antal dommere i retsplejeloven.

Forfatningsretlige hensyn taler for, at landsretterne normeres således, at der altid kan deltage mindst 2 faste dommere i sagernes afgørelser. I en række sager, herunder sager af mere principiel eller indgribende karakter eller af særlig politisk interesse, bør retten beklædes af 3 faste dommere.

§ 44 b, stk. 2. Konstitutionen sker i en på forhånd fastlagt periode på indtil 1 år. Tidsbegrænsningen på 1 år svarer til bestemmelsen i udkastets § 44 a, stk. 3. Særlige omstændigheder og dermed behov for forlængelse af konstitutionsperioden kan foreligge, hvis der akut sker forfald eller opstår ledighed i en af de faste stillinger, ligesom der også kan tænkes tilfælde af barsel eller sygdom hos den konstituerede dommer, hvor det kan være hensigtsmæssigt at forlænge konstitutionen ud over 1 år.

Med § 44 c åbnes der som noget nyt mulighed for, at advokater midlertidigt kan beskikkes som dommere enten i byretten eller i landsretten i en 3 måneders periode.

Det forudsættes, at en advokat, der meddeles midlertidig beskikkelse som dommer, deponerer sin advokatbestallling i konstitutionsperioden. Om de habilitetsmæssige spørgsmål der kan opstå i forbindelse med, at en advokat fungerer som dommer, henvises til kapitel 5.11.7.2. i betænkningen.

Advokater vil i konstitutionsperioden være omfattet af det foreslåede afskedigelsesvæm, jf. henvisningen i § 44, stk. 4, til bestemmelserne i §§ 54 og 54 a.

Besættelsen af konstitutionsstillingerne vil skulle ske efter opslag og indstilling fra Dommerudnævnelsesrådet, jf. bestemmelsen i § 43 a, stk. 1, nr. 6.

Den foreslåede regel i § 42, stk. 4, gælder også for advokater, der ansøger om en fast dommerstilling. Udnævnelse af en advokat til dommer vil derfor som altovervejende hovedregel forudsætte, at vedkommende advokat er blevet bedømt i landsretten under en konstitutionsperi-

ode.

Såfremt en advokat med hjemmel i den nye bestemmelse i § 44 c har været beskikket i 3 måneder i landsretten, foreslås det, at der skal være mulighed for, at de 3 måneder i visse tilfælde kan tælle med i de 9 måneder, som en uddannelseskonstitution i landsretten normalt varer. Det må som hovedregel kræves, at der i givet fald er tale om samme landsret, og at der er en vis tidsmæssig sammenhæng mellem de to konstitutionsperioder. Afgørelsen af, om en korttidskonstitution kan tælle med, må træffes ud fra en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Vurderingen må foretages af den landsret, hvor advokaten er konstitueret med henblik på uddannelse og bedømmelse jf. bestemmelsen i § 44 b.

Korttidskonstitutionerne til advokater foreslås indført som en forsøgsordning. Derfor er der indføjet en revisionsklausul. Der henvises herom til lovudkastets overgangsbestemmelser.

§ 44 d indebærer en forenklet administration af forfaldskonstitutioner i landsretterne. Med hjemmel i den gældende § 44, stk. 2, meddeler justitsministeren efter fast praksis efterfølgende beskikkelse til fuldmægtige, der gør tjeneste i landsretten, til i enkeltsager at beklæde landsretten, når der er forfald blandt landsdommerne. Kompetencen til at meddele og tilbagekalde disse bemyndigelser foreslås henlagt til landsretspræsidenterne.

Til nr. 12.

§ 45, **stk.** 1-3, er kun ændret sprogligt, bortset fra at 2. punktum i stk. 1 i den nugældende bestemmelse foreslås ophævet.

Det nye § 45, **stk.** 4, er en konsekvens af ophævelsen af § 51.

§ 46, **stk.** 2, i den nugældende bestemmelse i retsplejeloven foreslås ophævet.

Efter den gældende bestemmelse i § 47 må en dommer kun med tilladelse af et råd bestående af præsidenterne for de kollegiale retter (Præsidentrådet) have fast indtægtsgivende beskæftigelse ved siden af sit egentlige embede. Bestemmelsen herom, der opretholdes med en ændret sproglig formulering, skal nu ses i sammenhæng med de foreslåede nye regler i § 47 a og § 47 b. Der henvises herom til bemærkningerne under nr. 13.

I § 47 er det foreskrevet, at Præsidentrådet skal give Justitsministeriet meddelelse om givne tilladelser til, at en dommer kan have fast indtægtsgivende beskæftigelse ved siden af sin hovedstilling. Da oplysninger om samtlige indtægtsgivende hverv, som en dommer måtte have, vil

foreligge i kraft af den indberetningsordning, som foreslås indført jf. § 47 a, findes det unødvendigt at opretholde ordningen om, at Præsidentrådet skal give ressortministeren meddelelse om givne tilladelser, Reglen herom er derfor udgået.

Til nr. 13.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at anbefale, at der gennemføres et generelt forbud mod, at dommere har bibeskæftigelse. Derimod er det udvalgets opfattelse, at der er behov for større gennemsigtighed og indsigt i dommeres bibeskæftigelse. Udvalget foreslår derfor dels, at der indføres en generel indberetningsordning vedrørende dommeres bibeskæftigelse (§ 47 a), dels at bestemmelsen i § 47 om tilladelse til fast indtægtsgivende bibeskæftigelse udbygges, således at en dommer, hvor det skønnes påkrævet, kan pålægges at søge tilladelse til enhver form for bibeskæftigelse (§ 47 b).

I § **47a, stk.** 1 og 2, beskrives, hvilke oplysninger om dommeres bibeskæftigelse der skal indberettes.

Et flertal i udvalget foreslår, at kun **indtægtsgi** vende bibeskæftigelse skal indberettes. Ved at begrænse indberetningspligten til alene at omfatte indtægtsgivende bibeskæftigelse, er det tilsigtet at holde hverv, som må anses for at være uden betydning for dommerstillingen, udenfor. Det vil eksempelvis gælde medlemskab af en idrætsklubs bestyrelse eller medlemskab af et menighedsråd. Et mindretal foreslår, at alle hverv, uanset om de er indtægtsgivende, skal indberettes.

Det er i § **47a,** stk. 1, præciseret, at indberetningen skal indeholde oplysning om hvervets art og om hvervgiveren. I voldgiftssager gør særlige diskretionshensyn sig gældende. Det foreslås derfor, at indberetningen vedrørende disse sager ikke skal angive parternes navne men i stedet navnene på de advokater eller andre, som har repræsenteret parterne, samt hvorledes dommeren er udpeget (om det er af parterne i fællesskab, af de partsudpegede medlemmer af voldgiftsretten, af en retspræsident eller af Det Danske Voldgiftsinstitut).

Der er opstillet forskellige forslag til udformningen af § **47a,** stk. 2, hvilket afspejler, at der i udvalget er forskellige opfattelser af, om og i givet fald hvor detaljeret **indtægterne** ved bibeskæftigelsen skal indberettes.

6 medlemmer foreslår. at indtægten ved hvert enkelt bierhverv skal anføres i indberetningen (forslag 1). 3 medlemmer af udvalget foreslår, at dommeren skal indberette den samlede indtægt, som vedkommende i et kalenderår har haft ved bibeskæftigelse (forslag 2). 7 medlemmer

går ind for, at den generelle indberetningsordning ikke skal omfatte dommeres indtægt ved bibeskæftigelse.

I **stk.** 3 angives, til hvem indberetningen skal sendes. I de præsidentledede retter skal indberetningen indgives til rettens præsident og i de øvrige retter til vedkommende landsretspræsident. For retspræsidenternes vedkommende indgives indberetningen til Højesterets præsident. At indberetningen skal indgives til vedkommende retspræsident skal ses i sammenhæng med, at man i § 47b foreslår, at det er retspræsidenten, der i visse tilfælde skal kunne reagere over for en dommers bibeskæftigelse ved at pålægge vedkommende dommer at søge forudgående tilladelse til enhver form for bibeskæftigelse. Det er også vedkommende retspræsident, som har det almindelige tilsyn med dommere efter retsplejelovens § 48.

Stk. 4 giver regler for, i hvilket omfang de oplysninger, der fremkommer som led i den generelle indberetningsordning, skal være offentligt tilgængelige. Der er 2 forskellige forslag til udformningen af bestemmelsen.

Forslag 1 indebærer, at oplysningerne om såvel hvervets art som indtægterne, skal være undergivet aktindsigt. 9 medlemmer i udvalget går ind for denne ordning. Ifølge forslag 2 skal alene de førstnævnte oplysninger være offentligt tilgængelige. 7 medlemmer i udvalget går ind herfor.

Efter § 47 b, **stk.** 1 og 2, kan vedkommende retspræsident pålægge en dommer at redegøre for dennes tidsforbrug ved bibeskæftigelse og for de indtægter, dommeren i den forbindelse har haft eller forventer at få. Finder retspræsidenten, at de afgivne oplysninger giver anledning til det, kan vedkommende herefter i henhold til stk. 3 beslutte, at dommeren kun med tilladelse fra retspræsidenten eller fra Præsidentrådet må påtage sig bierhverv uanset disses art. Om tilladelse skal indhentes fra retspræsidenten eller fra Præsidentrådet kan afhænge af, om dommerens bibeskæftigelse kan give anledning til betænkeligheder ud fra arbejdsmæssige eller habilitetsmæssige hensyn. I den sidstnævnte situation vil det være naturligt, at det er Præsidentrådet, der tager stilling til spørgsmålet om dommerens fremtidige bibeskæftigelse. Der henvises i øvrigt til kapitel 9.9.4.1.

De oplysninger, der afgives i henhold til § 47 b, vil ikke være offentligt tilgængelige.

Et medlem af udvalget foreslår, at der skal indføres en regel om, at en dommer årligt ikke må tjene mere ved bibeskæftigelse, end hvad der svarer til 50 % af dommerens indkomst i hovedstillingen. En regel herom er indsat som § 47 c.

§ 48, der vedrører retspræsidenternes disciplinærmyndighed ved at kunne meddele advarsler, svarer i det væsentlige til den hidtidige § 48. Som noget nyt er der imidlertid i stk. 3 indføjet en klagefrist på 4 uger, ligesom der åbnes adgang til, at præsidenterne kan henvise en klage til Den Særlige Klageret. Henvisning til Klageretten kan være indiceret, hvor der er bevistvivl, eller hvor klagen vedrører grove forhold. Det er fundet overflødigt at opretholde sidste pkt. i den gældende § 48, hvorefter der skal gives meddelelse om præsidentens afgørelse til justitsministeren og klageren. Dette må naturligt gælde uden en særskilt regulering heraf. Udvalget forudsætter, at der fremover gives meddelelse om afgørelser både til ressortministeren og til Domstolsstyrelsen.

Klager efter § 48 skal efter præsidenternes praksis være skriftlig, men undtagelsesvis ydes der klagerne bistand veu udformning af klagen. Det er fundet unødvendigt at indføje et krav om skriftlighed i bestemmelsen.

Foruden adgangen til at klage til retspræsidenterne efter § 48 består også muligheden for klage til Den Særlige Klageret efter § 49, stk. 1. Anvendelsesområdet for de to bestemmelser er efter bestemmelsernes formulering til dels sammenfaldende (utilbørligt eller usømmeligt forhold), men det synes forudsat i forarbejderne, at § 48 tager sigte på de mindre graverende forhold. Efter lovteksten har klageren imidlertid valgfrihed.

Der kan ikke antages at bestå nogen almindelig klageadgang over retspræsidenternes afgørelser til Højesterets præsident.

§ 49 vedrører Den Særlige Klageret. De ændringer, der er foretaget i bestemmelsen, er til dels foranlediget af Klageretten. Klagefristen på 14 dage i § 49, **stk.** 1, er forlænget til 4 uger, jf. den foreslåede 4-ugers frist i lovudkastets § 48. Bestemmelserne i den gældende § 49, stk. 1 og 4, om indgivelse: af privates klager gennem rigsadvokaten ophæves som overflødige. Det samme gælder bestemmelsen i den gældende § 49, stk. 5, om, at mundtlig forhandling er obligatorisk i de sager, der rejses af justitsministeren. Det må dog antages, at mundtlig forhandling som oftest vil blive bestemt i disse sager. Reglerne om advokatbistand til den indklagede dommer ændres således, at der også er mulighed for advokatbeskikkelse ved en skriftlig sagsbehandling for Klageretten, ligesom der åbnes adgang til også at beskikke en advokat, der ikke er antaget til udførelse af offentlige og beneficerede sager. Efter anmodning fra Klageretten foreslås det endvidere, at der i sager efter stk. 1 åbnes adgang for Klageretten til at beskikke en advokat for klageren **(lovudkastets stk. 4).** Bestemmelserne i den gældende § 49, stk. 7, om pension ved afskedigelse, der ikke er i overensstemmelse med de gældende regler i tjeneste-

mandslovgivningen fra 1969, foreslås ophævet. Det samme gælder sætningen i § 49, stk. 7, - "i så fald skal dommen afgøre pensionsspørgsmålet" - idet Klageretten ved udformningen af præmisser i domme om afsked blot bør være opmærksom på de pensionsretlige virkninger afhængigt af, om en afsked kan henføres til en tjenestemanden tilregnelig eller utilregnelig årsag, således at der er et klart grundlag for Finansministeriet til at tage stilling til pensionsspørgsmålet. De ekspeditionsmæssige bestemmelser i den gældende § 49, stk. 8, om, hvor dommen skal sendes hen, ophæves som overflødige i lovteksten. Endelig er reglen om sagsomkostninger ændret, så Klageretten efter en vurdering af samtlige sagens omstændigheder kan bestemme, hvem af parterne der skal betale sagsomkostninger til den anden part eller statskassen (lovudkastets stk. 9). Reglen giver også mulighed for at bestemme, at ingen af parterne skal betale sagsomkostninger.

Øvrige ændringer i lovudkastet er af sproglig og lovteknisk karakter.

Til nr. 15.

Indholdet af bestemmelsen i § 49 a svarer til den nuværende regel i § 49, stk. 3.

Til nr. 17.

§ 51 ophæves som følge af de foreslåede nye bestemmelser i §§ 17 a, 44 a, 44 b og 45.

Til nr. 18.

§ 52, stk. 1. Bestemmelsen, der er ny, indebærer, at ansættelsesområdet indsnævres fra "Justitsministeriet med tilhørende institutioner" til alene at være domstolene. En fuldmægtig kan således ikke pålægges at gøre tjeneste hos administrationen eller anklagemyndigheden.

Udformningen af § 52, stk. 2, følger tu dels af § 1, nr. 2, i lov nr. 389 af 14. juni 1995 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love. Ved denne lov, der først træder i kraft den 1. januar 1997, ophæves i konsekvens af den nye værgemålslov den hidtidige angivelse af, at de af bestemmelsen omfattede personer skal være myndige, uberygtede og vederhæftige.

Forslaget i 2. pkt. har sin baggrund i et mindretals forslag om, at dommerfuldmægtige højst kan ansættes for en periode på 3 år, jf. kapitel 5.11.9.1.

I forhold til den nugældende bestemmelse i retsplejeloven præciseres det i § 53, at bestemmelsen gælder alle fuldmægtige uanset ansættelsesvilkår.

§ 54 fastslår, at afskedigelse og forflyttelse af justitssekretærer, retsassessorer og dommerfuldmægtige kun kan ske under særlige, kvalificerede omstændigheder.

Efter § 54, **stk.** 1, vil afskedigelse kunne ske, hvis den pågældende skønnes generelt uegnet til fortsat ansættelse ved domstolene, eller hvis ansættelsesforholdet bør bringes til ophør på grund af sygdom.

Den pågældende vil bl.a. kunne vise sig at være fagligt uegnet. Dette gælder både med hensyn til juridiske kvalifikationer og evnen til at kunne lede retsforhandlinger. Uegnetheden vil også kunne bestå i manglende evne til at kunne samarbejde med det øvrige personale og brugerne af domstolene (advokater, anklagemyndighed m.v.) eller i langsommelighed i sagsbehandlingen. Sager om afskedigelse som følge af uegnethed må antages at blive rejst på grundlag af indberetninger fra den stedlige dommer om manglende kvalifikationer. Det bemærkes i denne forbindelse, at det forudsættes, at der sker en væsentlig udbygning af den gældende ordning med hensyn til bedømmelsen af dommerfuldmægtiges og retsassessorers kvalifikationer, herunder at dommerfuldmægtigene ved afslutningen af grunduddannelsen skal aflægge en prøve. Resultatet af den foreslåede prøve vil således indgå i grundlaget for Klagerettens bedømmelse. Der vil formentlig ofte tillige foreligge en udtalelse el.lign. fra landsrettens præsident.

Afskedigelse kan endvidere ske på grund af sygdom, hvis det efter en konkret vurdering er rimeligt begrundet i fuldmægtigens eller rettens forhold. Der kan her lægges vægt på, hvor belastende sygdommen er for dommerkontorets drift, om sygdommen er foranlediget af arbejdet og på længden af fraværet sammenholdt med fuldmægtigens ansættelsestid. Af betydning kan også være sygdomsmønsteret (f.eks. usædvanlig mange korte og udokumenterede sygeperioder eller påfaldende tendens til fravær i tilknytning til weekender) og oplysninger om mulighederne for snarlig genoptagelse af arbejdet, risiko for tilbagefald m.v.

Det antages for statens øvrige personale, at afskedigelser, der sker efter 120-dagesreglen (120 dages sygdom inden for en periode på 12 måneder) normalt vil være rimeligt begrundede. Lianset at 120-dagesreglen ikke vil gælde for fuldmægtige, må det samme formentlig antages at være tilfældet for denne gruppe.

Efter § 54, **stk.** 2, vil der være adgang til afskedigelse af fuldmægtige ved domstolene i samme omfang, som der vil kunne ske afskedigelse af dommere i tilfælde, hvor der ved lov måtte finde en "omordning af domstolene" sted, jf. grundlovens § 64. Som eksempel på en sådan omordning nævnes typisk nedlæggelse af retskredse i forbindelse med ændringer i domstolsorganisationen. Omordninger kan også tænkes mere specifikt at ville ramme fuldmægtige, eksempelvis ved udlægning af de administrativt betonede retsområder (tinglysning, tvangsauk-

tioner m.v.) til administrative organer.

Fuldmægtige vil endvidere som dommere kunne afskediges administrativt ved det fyldte 65. år, blot dette sker uden tab af indtægter indtil det tidspunkt, til hvilket afskedigelse skulle være sket på grund af alder.

§ 54, stk. 3, sikrer fuldmægtige ved domstolene mod usaglige ændringer af tjenestested i form af flytninger fra et dommerembede til et andet. Fastsættelse af et ændret tjenestested vil kunne ske af hensyn til en hensigtsmæssig udnyttelse af personaleressourcerne eller for at uddanne den enkelte bedst muligt. Bestemmelsen sikrer derimod ikke mod den stedlige dommers beslutning om at flytte en retsassessor eller en fuldmægtig internt ved et dommerembede. En sådan beskyttelse ses ikke nødvendiggjort af kravene til uafhængige domstole. Sådanne sager må derfor som hidtil afgøres ved almindeligt søgsmål eller voldgift.

Der vil også kunne fastsættes ændret tjenestested for dommerfuldmægtige, hvor der ved et dommerembede foreligger samarbejdsvanskeligheder, der ikke i det væsentlige kan tilregnes fuldmægtigen, i tilfælde, hvor dette er den mest hensigtsmæssige udnyttelse af domstolenes ressourcer.

Efter tjenestemandslovens § 12, stk. 1, er der grænser for, hvilket andet arbejde en tjenestemand kan pålægges. Overskrides denne grænse, kan tjenestemanden ved et sagsanlæg ved de almindelige domstole kræve pension, som om han var blevet afskediget af en ham utilregnelig årsag. Tilsvarende gælder for overenskomstansatte, der under en voldgiftssag (vedkommende personaleorganisation) eller under et civilt søgsmål vil kunne gøre gældende, at der foreligger en misligholdelse, som begrunder erstatning. Den foreslåede regel i retsplejeloven ændrer ikke ved retsassessorers og dommerfuldmægtiges muligheder for at anlægge sådanne sager. Der vil således efter omstændighederne kunne versere 2 sager om den samme tjenestestedsændring, dels ved Klageretten om den geografiske forflyttelse, dels ved de almindelige domstole (voldgift) om ændring af tjenestens karakter og omfang.

§ 54, stk. 4.1 visse af de situationer, hvor der kan ske afskedigelse efter stk. 1, vil der som en mindre indgribende reaktion også kunne ske ændring af tjenestested for den pågældende. Der kan forekomme situationer, hvor en dommerfuldmægtig vurderes ikke at være egnet til at beklæde en stilling ved et konkret embede, men hvor den pågældende ikke nødvendigvis bør indstilles afskediget, men forflyttet til et embede, hvor den pågældendes kvalifikationer bedre vil kunne udnyttes. Det kan ikke ganske udelukkes, at det samme vil være tilfældet i visse sygdomssituationer.

Til nr. 19.

Bestemmelsen i § 54 a indebærer, at sager om uansøgt afsked og - i tilfælde af indsigelse - ændring af tjenestested forelægges en domstol - Den Særlige Klageret - til afgørelse.

Klageretten vil skulle træffe afgørelse som første instans og altså ikke som et klageorgan.

Procedurereglerne for sagens behandling for Klageretten svarer stort set til de gældende regler for klageretsbehandling af sager vedrørende dommere. Henset til sagernes karakter er det dog fastsat, at sagerne indbringes for Klageretten af Domstolsstyrelsen og ikke af rigsadvokaten.

Til nr. 20.

§ 55 indebærer, at alle domstolsjurister undergives samme disciplinære regler og reaktioner, herunder suspension, som i dag finder anvendelse på udnævnte dommere. Det er som for udnævnte dommere Rigsadvokaten, der indbringer sager om disciplinærforfølgning af fuldmægtige m.m. for Den Særlige Klageret. Kompetencen til at anmode rigsadvokaten herom er tillagt Domstolsstyrelsen.

Til nr. 21.

I konsekvens af indføjelsen af en ny bestemmelse i udkastets § 44 b, ophæves § 1043 som overflødig.

Til §2

Ved bestemmelsen i § 34 er der indført en række særbestemmelser for retsassessorer. Bl. a. finder tjenestemandslovens regler om suspension og disciplinærforfølgning ikke længere anvendelse på retsassessorer, jf. retsplejelovens § 55 i udkastet, ligesom reglerne om afskedsvarsel efter tjenestemandslovens § 28 og høringsreglerne i tjenestemandslovens § 31 ikke skal iagttages, når afskedigelse sker ved dom.

Retsassessorerne undtages ligesom dommerne fra sager for Tjenestemandsretten om kollektive overtrædelser af tjenestemandslovens § 10 (faglige aktioner). Overenskomstansatte dommerfuldmægtige vil imidlertid fortsat ved en voldgiftssag kunne pålægges bod ved kollektive arbejdsnedlæggelser.

Til § 3

Indtil 1975 ansattes tjenestemænd med et snævert ansættelsesområde. Med virkning fra den 1. oktober 1975 fastsatte Finansministeriet ved cirkulæreskrivelse af 10. september 1975 om aftale af 15. august 1975 om ansættelsesområder for varigt ansatte tjenestemænd m.v. mellem Finansministeriet og bl.a. AC, at ansættelsesområdet for tjenestemænd som hovedregel skulle være vedkommende ministerium med tilhørende institutioner. For visse tjenestemænd, der var ansat eller udnævnt efter 1. juli 1969, var der allerede ved ansættelsen eller udnævnelsen taget forbehold om udvidelse af ansættelsesområdet. For disses vedkommende trådte aftalen i kraft straks.

Overenskomstansatte dommerfuldmægtige er hidtil blevet ansat med Justitsministeriet med tilhørende institutioner som ansættelsesområde.

Det er derfor nødvendigt med bestemmelsen at tilkendegive, at fuldmægtige m.v., der er ansat før lovens ikrafttræden med et ansættelsesområde, der er større end "domstolene", omfattes af beskyttelsen i § 52 mod forflyttelse bort fra domstolsansættelse, men også - af hensyn til tjenestemændene - at der hermed ikke sker en udvidelse af ansættelsesområdet for de fuldmægtige m.v., der er ansat alene med et enkelt dommerembede som ansættelsesområde.

Til § 4

For at sikre kontinuiteten i Dommerudnævnelsesrådets arbejde foreslås det, at første gang, der beskikkes medlemmer, sker beskikkelsen for landsdommerens, byretsdommerens og advokatens vedkommende for en periode af 2 år.