

BILAG

TIL DOMSTOLSUDVALGETS BETÆNKNING

BETÆNKNING NR. 1319



BILAG TIL
DOMSTOLSUDVALGETS BETÆNKNING

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

Indholdsfortegnelse

Bilag

side

1.	Notat af 30. maj 1996 om visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med udformningen af en nyordning for administrationen af domstolene.	6
2.	Vejledende retningslinier for den praktiske uddannelse af dommerfuldmægtige udsendt af Justitsministeriet til domstolene den 26. april 1988.	12
3.	FN's Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985.	18
4.	Europarådets rekkommendation no.R(94) 12 om Independence, efficiency and role of judges vedtaget af Europarådet den 13. oktober 1994.	26
5.	Judges Charter in Europe, 1993, udarbejdet af European Association of Judges med de senest vedtagne ændringer af 20. april 1996.	51
6.	Notits af 11. august 1995 om undersøgelse af omfanget af dommeres, retsassessorers og dommerfuldmægtiges retsarbejde.	56
7.	Højesterets kendelse af 18. april 1994 om konstituerede dommere.	63
8.	Højesterets kendelse af 8. marts 1995 om en konstitueret "formiddagsdommer".	85
9.	Kendelse af 7. december 1993 fra den norske højesteret om konstituerede dommere.	88
10.	Islands Højesterets dom af 18. maj 1995 om, hvorvidt dommerfuldmægtigenes stilling er i overensstemmelse med grundloven.	

11.	Menneskerettighedskommissionens afgørelse af 8. februar 1973 vedrørende dommerfuldmægtige i Sverige	102
12.	Beretning om dommeres bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter og om anvendelse af statslige lokaler i forbindelse med dommeres private bibeskæftigelse, 1991	113
13.	Redegørelse vedrørende dommeres bibeskæftigelse, november 1991.	138
14.	Oversigt over dommeres honorarer i råd og nævn udarbejdet af Finansministeriet, Økonomistyrelsen, 1996	159
15.	Domstolsudvalgets statistik vedrørende dommeres baggrund m.v.	164
	Indledning	164
	Udnævnelsesalder:	
	- Højesteretsdommere	165
	- Dommere i Østre Landsret og Dommere i Vestre Landsret	166
	- Dommere i Københavns Byret og Dommere ved de øvrige byretter.	167
	Kønsfordelingen blandt dommere:	
	- Højesteretsdommere	168
	- Landsdommere	169
	- Byretsdommere	170
	Dommeres beskæftigelse inden udnævnelse:	
	Tidligere ansættelse i hovedstilling uanset periodens længde - Alle landets dommere.	171
	Dommere i Højesteret (Karrierevej)	
	- Ansættelse ved udnævnelse til dommer i Højesteret og Ansættelse i over 5 år forud for udnævnelse til dommer	172
	Dommere i Østre Landsret (Karrierevej)	
	- Ansættelse før udnævnelse til dommer i Østre Landsret og Ansættelse i over 5 år forud for første udnævnelse til dommer.	173

Dommere i Vestre Landsret (Karrierevej)

- Ansættelse før udnævnelse til dommer i Vestre Landsret og Ansættelse i over 5 år forud for første udnævnelse til dommer.	174
---	-----

Tidligere ansættelse i hovedstilling i over 5 år

- Alle landets dommere	175
- Dommere i Københavns Byret	176
- Byretsdommere uden for Københavns Byret	177

Tidligere ansættelse i hovedstilling i over 5 år i kombination med andre ansættelser i over 1 år:

- Dommerfuldmægtig - andre ansættelser i over 1 år.	178
- Justitsministeriets departement - andre ansættelser i over 1 år.	179
- Politi og Anklagemyndighed - andre ansættelser i over 1 år.	180
- Advokat - andre ansættelser i over 1 år	181
- Universitetsansat - Andre ansættelser i over 1 år	182

Dommeres bibeskæftigelse inden udnævnelse:

- Alle landets dommere. Bibeskæftigelse uanset art - ja/nej.	183
- Alle landets dommere. Bibeskæftigelse opgjort i grupper.	184
- Alle landets dommere. Antal bibeskæftigelser pr. person.	185

Det udsendte spørgeskema	186
--------------------------------	-----

Statsministeriet
Lovafdelingen

OTA00169
J.nr. 1996-750-0033
Den 30. maj 1996

N O T A T

om

visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med udformningen af en nyordning for administrationen af domstolene.

1. Baggrund.

I forbindelse med Domstolsudvalgets overvejelser om den fremtidige administration af domstolene er der rejst spørgsmål om, hvilke grænser grundloven måtte sætte i relation til den måde, en nyordning med en mere selvstændig og uafhængig administration af domstolene udformes på.

I det følgende redegøres der for dette spørgsmål. Der indledes med en beskrivelse af grundlovens § 3 om den udøvende magt (afsnit 2). Herefter beskrives grundlovens regler om ministres retlige ansvar (afsnit 3) og grundlovens bevillingsretlige regler m.v. (afsnit 4). Sammenfatningen fremgår af afsnit 5.

2. Den udøvende magt.

Grundlovens magtfordelingsprincip er fastsat i grundlovens § 3. der har følgende ordlyd:

"§ 3. Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene."

Udtrykket "udøvende magt" er ikke nærmere defineret i grundloven eller i forarbejderne til loven.

Det er i den statsretlige litteratur fremført, at udtrykket alene vedrører konkrete og generelle retsakter og f.eks. ikke faktisk forvaltningsvirksomhed, jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. gennearbejde udgave ved Ole Espersen (1980), side 234 f. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 255 ff, synes at ha-

ve en bredere definition af udtrykket "udøvende magt". Udtrykket omfatter "den funktion der betegnes som forvaltning eller administration", herunder også det forhold at "stille faciliteter og tjenesteydelser til borgernes rådighed, være sig i sundhedspleje, forsorg, undervisning, kulturel aktivitet, transport, eller andet."

I den statsretlige litteratur er der almindelig enighed om, at grundlovens § 3, 2. pkt., ikke sætter en retlig grænse for lovgivningsmagtens kompetence. Der henvises bl.a. til Henrik Zahle, Dansk Statsforfatningsret 1, Institutioner og regulering, 2. udgave (1995), side 238, og Peter Germer, Statsforfatningsret, 2. udgave (1995), side 75 (med yderligere henvisninger i note 39).

I den statsretlige litteratur er der endvidere almindelig enighed om, at "udøvende magt" uanset grundlovens § 3 ved lov kan henlægges til andre organer end dem, der er underordnet regeringen, herunder uafhængige råd og nævn. Der henvises om spørgsmålet bl.a. til Peter Germer, a.st, side 27, Henrik Zahle, Dansk Statsforfatningsret 2, Regering, forvaltning og dom (1989), side 17, Alf Ross, a.st, side 209 ff, Max Sørensen, a.st, side 257, og Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 195.

På den anførte baggrund kan ordningen i grundlovens § 3, hvorefter den udøvende magt er hos kongen, ikke antages at være til hinder for, at administrationen af domstolene gøres selvstændig og uafhængig i forhold til regeringen.

3. Reglerne om ministres retlige ansvar.

Grundlovens § 13 har følgende ordlyd:

"§ 13. Kongen er ansvarsfri, og hans person er fredhellig. Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse; deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov."

I grundlovens § 14 er der fastsat følgende:

"§ 14. Kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningerne fordeling mellem dem. Kongens underskrift under de lov-

givningen og regeringen vedkommende beslutninger giver disse gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift. Enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen."

De nævnte grundlovsbestemmelser er rammebestemmelser, der forudsætter udfyldende regler, som nærmere angiver betingelserne for, at ministre ifalder retligt ansvar, jf. bl.a. betænkning nr. 312/1962 om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres, side 7 og 13.

Grundloven indeholder ikke nærmere angivelse af, hvordan reglerne om ministeransvar nærmere skal udformes. Dette spørgsmål er således overladt til lovgivningsmagten.

Ved lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed er der gennemført nærmere regler om ministres retlige ansvar, herunder strafansvar.

Det fremgår af lovens § 1, at den angår ministres ansvar for deres embedsførelse. Af lovens § 2 fremgår, at straffelovens almindelige del finder anvendelse på ministres strafansvar.

I ministeransvarlighedslovens § 3 er der fastsat følgende bestemmelse:

"§ 3. Ved anvendelse af borgerlig straffelovs regler om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse skal en minister anses for medvirkende til en underordnet handling, når
1) han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret,
2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig,
3) han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser."

I vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt den handlende kan anses for "underordnet" ministeren, må bl.a. indgå, om den pågældende står under ministerens instruktion.

Ministeren ifalder et selvstændigt strafansvar, hvis ministeren forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivnin-

gen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed, jf. ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1. Spørgsmålet om, hvilke pligter en minister er undergivet, beror på grundloven og den til enhver tid gældende lovgivning m.v. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, hvis en minister giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen, jf. lovens § 5, stk. 2.

Reglerne om ministeransvar vil ikke være til hinder for, at der etableres en domstolsadministration, som ikke er underordnet regeringen. Det vil i den forbindelse f.eks. kunne fastsættes,, at domstolsadministrationen er funktionelt uafhængig af vedkommende minister bl.a. således, at ministeren hverken er rekurs- eller tilsynsmyndighed i forhold til administrationens virksomhed, og således, at ministeren er uden mulighed for administrativt at gribe direkte ind over for eventuel kritisabel administration. Giver domstolsadministrationen en sådan uafhængig stilling i forhold til ministeren, vil ministerens pligter efter ministeransvarlighedsloven være begrænset tilsvarende.

4. Grundlovens bevillingsretlige regler m.v.

Lovforslag kan kun fremsættes af regeringen og af folketingsmedlemmer, jf. grundlovens § 21 og § 41, stk. 1.

Regeringen er i almindelighed ikke forpligtet at fremsætte lovforslag.

En sådan pligt for regeringen er imidlertid fastsat i grundlovens § 45, stk. 1, hvorefter forslag til finanslov for det kommende finansår skal fremsættes for Folketinget senest fire måneder før finansåret begyndelse. Finansåret følger kalenderåret, jf. lov nr. 314 af 10. juni 1976 om statens finanser.

Hvis behandlingen af finanslovforslaget for det kommende år ikke ventes tilendebragt inden finansårets begyndelse, skal forslag til en midlertidig bevillingslov fremsættes for Fol-

ketinget, jf. grundlovens § 45, stk. 2.

Ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af Folketinget vedtagne finanslov eller i en af Folketinget vedtaget til-lægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov, jf. grundlovens § 46, stk. 2. Det er dog anerkendt som en for-fatningsretlig sædvane, at en minister kan afholde en ud-gift, der ikke er bevilget, når Folketingets Finansudvalg har givet sin tilslutning hertil. Der henvises herom bl.a. til Peter Germer, a.st., side 150 f, Henrik Zahle, Dansk Statsforfatningsret 2, a.st., side 230 f, Alf Ross, a.st., side 852 ff, Max Sørensen, a.st., side 238 ff, og Poul An-dersen, a.st., side 384 ff.

Grundloven vil således være til hinder for en ordning, hvor-efter en uafhængig domstolsadministration tillægges beføjel-se til på egen hånd at fremsætte lovforslag, herunder for-slag til bevillingslove og aktstykker.

Sådanne forslag, må fremsættes af dem, der efter grundloven er berettiget hertil.

5. Sammenfatning.

Som det fremgår, er de statsretlige rammer for, hvilket indhold en nyordning af domstolenes administration kan få, ganske vide.

Grundloven er således ikke til hinder for, at der etableres en domstolsadministration, der i sin forvaltning er uafhæn-gig i forhold til regeringen. Det vil i givet fald være mu-ligt at udforme ordningen på en sådan måde, at den pågælden-de minister ikke gives adgang til at udøve tilsyns- og in-struktionsbeføjelser over for domstolsadministrationen.

Gives der den pågældende minister andre beføjelser, herunder en adgang til at afkræve domstolsadministrationen oplysnin-ger og redegørelser og til at afskedige bestyrelsen, vil det være hensigtsmæssigt at beskrive rækkevidden af ministerens beføjelser/pligter i så henseende nærmere.

Grundloven er 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).

Journ. l. kontor j. nr 1988-1001-4

1216 København K., den 26 APR. 1988

I betænkning nr. 1115 om dommerfuldmægtiges uddannelse og efteruddannelse af dommere er der stillet en række forslag til den praktiske uddannelse af dommerfuldmægtige. På baggrund af betænkningen og efter drøftelse i uddannelsesudvalget vedrørende dommerfuldmægtiges uddannelse og dommers efteruddannelse har Justitsministeriet udarbejdet vedlagte retningslinier for den praktiske uddannelse af dommerfuldmægtige.

Retningslinierne finder med de nødvendige tilpasninger anvendelse på alle yngre dommerfuldmægtige.

Det bemærkes, at gennemførelsen af den nye uddannelsesplan i et vist omfang nødvendiggør en ændring af de retningslinier for meddelelse af konstitutioner, som Justitsministeriet tidligere har fastsat efter forhandling med landsretspræsidenterne. Justitsministeriet vil senere vende tilbage til dette spørgsmål.

Der vil endvidere efter retningslinierne for den praktiske uddannelse ske en udvidelse af antallet af de udtalelser, som dommerne skal afgive vedrørende fuldmægtige.

Spørgsmålet om, hvorvidt der også skal afgives flere udtalelser for de fuldmægtige, der er ansat, før uddannelsesplanen er trådt i kraft, vil blive drøftet på et kommende møde i uddannelsesudvalget, og Justitsministeriet vil senere vende tilbage også til dette spørgsmål.

P.M.V.

E.B.


Ida Heide-Jørgensen

Cirkulæreskrivelse til retterne angående dommerfuldmægtiges uddannelse.

Vejledende retningslinier for den praktiske uddannelse af dommerfuldmægtige.

I overensstemmelse med de i betænkning om dommerfuldmægtiges uddannelse og dommeres efteruddannelse anførte forslag til uddannelsen skal Justitsministeriet anmode såvel de i betænkningen anførte uddannelsesembeder, d.v.s. Københavns Byret, Frederiksberg, Roskilde, Århus, Lyngby, Ballerup, Tåstrup, Esbjerg, Herning, Randers og Horsens, som andre embeder, hvor jurister uden tidligere erfaring inden for domstolene bliver ansat, om fremtidig så vidt muligt at tilrettelægge uddannelsen af nye fuldmægtige efter følgende retningslinier:

Generelt:

A. Nyansatte dommerfuldmægtige:

Uddannelsens varighed er ca. 4 år, der forudsættes tilrettelagt således, at uddannelse i retssagsbehandlingen sker over alle 4 år, mens tinglysning og fogedret læres de første 2 år og skifteret de sidste 2 år, jf. nærmere nedenfor.

I de tilfælde, hvor afgørende hensyn til embedets funktioner taler for det, vil der dels kunne ske ombytning af uddannelsesmodulerne, dels en integration af disse. Herudover vil der undtagelsesvis, hvor dette anses for hensigtsmæssigt af uddannelsesmæssige grunde, kunne etableres en fælles uddannelsesordning mellem et uddannelsesembede og et naboembede, f.eks. mellem Esbjerg og **Varde**, således at et eller flere moduler **gennemføres ved naboembedet.**

Dersom hensynet til de embeder, der ikke er uddannelsessted, nødvendiggør, at uddannelsen påbegyndes ved et ikke-uddannelsesembede eller afsluttes ved et sådant, skal uddannelsen tilrettelægges i videst muligt omfang i overensstemmelse med nedenstående retningslinier. Der henvises endvidere til pkt. 6 angående udtalelser i disse tilfælde.

B. Nyansatte dommerfuldmægtige, der har haft anden relevant beskæftigelse:

Såfremt en fuldmægtig forinden ansættelsen ved domstolene har haft andet relevant arbejde, f.eks. som advokatfuldmægtig eller politifuldmægtig, vil uddannelsen kunne indrettes herefter, og uddannelsesforløbet eventuelt forkortes, efter drøftelse med Justitsministeriet.

C. Turnusfuldmægtige;

I de tilfælde, hvor fuldmægtige fra f.eks. kommuner, statsamter eller Justitsministeriet som led i turnusaf-talen ansættes ved et dommerembede for en 2-4 årig periode, bør uddannelsen i videst muligt omfang tilrettelægges i overensstemmelse med principperne i nedenstående retningslinier, således at også disse fuldmægtige sikres en alsidig uddannelse.

Ved længere tids afbrydelse af uddannelsen, f.eks. grundet barselsorlov eller anden orlov, kan uddannelsesperioden forlænges.

1. Tinglysning.

Uddannelse i tinglysning bør indledes med en periode, hvor registrering af dokumenter er det væsentlige. Medmindre fuldmægtigen fra studenterarbejde har kendskab til registrering, bør varigheden ikke sættes til mindre

end 3 måneder, således at der i alt anvendes mindst 6 måneder på tinglysningsarbejde.

2. Fogedret.

Uddannelsen bør indledes med en periode, hvor fuldmægtigen behandler rutineprægede fogedforretninger, herunder udkørende fogedforretninger. Denne del bør have en varighed på ca. 3 måneder. Herefter bør fuldmægtigen i højere grad overgå til at behandle vanskeligere sager, herunder sager om kreditkøb, arrest, forbud og tvangsauktion, umiddelbare fogedforretninger samt behandling af tvister.

3. Skifteret.

Skifteretsuddannelsen forventes at have en varighed af ca. 2 år.

Den bør påbegyndes med en periode af ca. 3 måneders varighed, hvor fuldmægtigen behandler 1. gangsmøder med privat skifte, begravelsesudlæg, uskiftet bo o.s.v.

Herefter skal oplæring i de øvrige skifteretsforretninger, der er af mere kompliceret art, påbegyndes. Der skal heri indgå ikke blot behandling af dødsboer, men også ægtefælleskifte og konkursbobehandling, i det omfang disse sager ikke er henlagt til Sø- og Handelsretten.

4. Notarialforretninger.

Oplæring i behandling af notarialforretninger bør ske sideløbende med den øvrige uddannelse.

5. Retssagsbehandling.

Denne del af uddannelsen bør indledes med, at fuldmægtigen overværer et antal retsmøder og i forbindelse hermed får lejlighed til at udfærdige udkast til domme og kendelser og drøfte disse med dommeren.

Efter 6-12 måneders oplæring bør der gives fuldmægtigen lejlighed til selv at beklæde retten i særlig udvalgte civile sager og straffesager.

Uddannelsen i retssagsbehandling bør i øvrigt tilrettelægges således, at antallet af retsdage i løbet af de 4 år andrage mindst 60 - 65 dage fordelt med ca. 20 retsdage med politisager og 5 - 8 retsdage med behandling af sager, der kan fremmes efter retsplejelovens § 925. Domsmandssager af lettere art, specielt sager efter færdselslovens § 53, bør i den sidste del af uddannelsestiden også indgå med et mindre antal retsdage. Inden for civilretten bør minimum 25 retsdage bruges til behandling af mindre komplicerede civile sager, herunder også forberedende retsmøder og behandling af faderskabssager. Kendskab til ægteskabssager bør erhverves over mindst 5 retsdage ved at overvære sådanne sager eller, i det omfang det af dommeren findes for svarligt, tillige ved selv at beklæde retten. Derudover bør fuldmægtigen oplæres i afholdelse af grundlovsforhør, hvilket bør ske ved overværelse af mindst 5 sådanne retsmøder.

Uddannelsen i retssagsbehandling forudsætter også på de retsdage, hvor fuldmægtigen selv beklæder retten, vejledning og overvågning af en dommer eller en retsassessor. Kendelser og domme skal drøftes og gennemgås med en dommer eller en retsassessor.

I det omfang hensynet til embedets funktion nødvendiggør meddelelse af konstitutioner i øvrigt, f.eks. ved forfald, vil dette kunne ske i overensstemmelse med hidtidig praksis.

6. Administration.

I løbet af uddannelsesperioden bør der gives fuldmægtigen en vis indføring i administrationen af et dommerembede, således at denne får kendskab til kontorfunktionerne ved domstolene, herunder kasse- og regnskabsvæsen og journalsystemer, samt til personaleadministration.

7. Udtalelser/bedømmelse af fuldmægtigens egnethed.

Under uddannelsesforløbet afgives hvert år en udtalelse til Justitsministeriet og vedkommende landsretspræsident om fuldmægtigens egnethed til fortsat ansættelse ved domstolene.

Såfremt uddannelsen gennemføres ved flere embeder, skal der ved flytninger endvidere afgives en redegørelse for det hidtidige uddannelsesforløb.

Ved uddannelsens afslutning attesteres, at uddannelsen er gennemført i overensstemmelse med ovenstående retningslinier, ligesom der gives en fornyet bedømmelse af fuldmægtigen. Denne bedømmelse skal foruden de faglige-juridiske-kvalifikationer tillige omhandle vedkommendes evner for samarbejde og tilrettelæggelse af eget og andres arbejde tillige med en vurdering af den under uddannelsesforløbet udviste flid, omhu og effektivitet. Den bør også omhandle fuldmægtigens evner for retsledelse og forligsmægling samt publikumsbetjening, ligesom der bør gives en vurdering af fuldmægtigens skriftlige og mundtlige formuleringsevne.

Erklæringen afgives af retspræsidenten eller den administrerende dommer til Justitsministeriet og vedkommende landsretspræsident.

Ved forflyttelse efter uddannelsens afslutning afgives en tilsvarende vurdering af fuldmægtigen.

Samtlige udtalelser afgives i kopi til fuldmægtigen.

Basic Principles on the Independence of the Judiciary

United Nations

Introduction

One of the major achievements of the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Milan, Italy, from 26 August to 6 September 1985, was the adoption of the Basic Principles on the Independence of the Judiciary. In its resolution on the Basic Principles, reproduced below, the Congress recommended them for national, regional and inter-regional action and called upon the Committee on Crime Prevention and Control to consider their effective implementation as a matter of priority. The Congress requested the United Nations Secretary-General to take appropriate steps to ensure the widest possible dissemination of the Basic Principles, and to prepare a report on their implementation. The General Assembly, in its resolution 40/146 of 13 December 1985, welcomed the Basic Principles, and invited Governments to respect them and to take them into account within the framework of their national legislation and practice.

On the recommendation of the Committee on Crime Prevention and Control, the Economic and Social Council invited Member States to inform the Secretary-General every five years, beginning in 1988, of the progress achieved in the implementation of the Basic Principles (resolution 1986/10 of 21 May 1986). This would include information regarding their dissemination, their incorporation into national legislation, the problems faced in their implementation at the national level and assistance that might be needed from the international community. The General Assembly welcomed this recommendation of the Council by its resolution 41/149 of 4 December 1986 on human rights in the administration of justice.

The Basic Principles emphasize that the independence of the judiciary should be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or law of the country. Justice requires that everyone should be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal, in accordance with the principles proclaimed in the Universal Declaration of Human Rights (article 10), the International Covenant on Civil and Political Rights (article 14), and other United Nations instruments. An independent judiciary is indispensable for the implementation of this right.

The Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders,

Recalling the Caracas Declaration, unanimously adopted by the Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders and endorsed by the General Assembly in its resolution 35/171 of 15 December 1980,

Recalling also resolution 16 adopted by the Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, in which the Congress called upon the Committee on Crime Prevention and Control to include among its priorities the elaboration of guidelines relating to the independence of judges,

Recalling further Economic and Social Council decision 1984/153 of 25 May 1984, in which the Council invited the inter-regional preparatory meeting on the formulation and application of United Nations standards and norms in criminal justice to finalize the draft guidelines on the independence of the judiciary, formulated by the Committee on Crime Prevention and Control at its eighth session and invited the Secretary-General to submit the final text to the Seventh Congress for adoption,

Taking note with appreciation of the work accomplished in pursuance of the mandate cited above by the Committee on Crime Prevention and Control and by the Interregional Preparatory Meeting for the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Varenna, Italy, from 24 to 28 September 1984,

Further taking note with appreciation of the extensive discussions during the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders with respect to the draft guidelines on the independence of the judiciary, which led to the formulation of the Basic Principles on the Independence of the Judiciary,

Whereas the International Covenants on Economic, Social and Cultural Rights and on Civil and Political Rights both guarantee the exercise of those rights, and in addition, the Covenant on Civil and Political Rights further guarantees the right to be tried without undue delay,

Whereas frequently there still exists a gap between the vision underlying those principles and the actual situation,

1. *Adopts* the Basic Principles on the Independence of the Judiciary contained in the annex to the present resolution;
2. *Recommends* the Basic Principles for national, regional and interregional action and implementation, taking into account the political, economic, social and cultural circumstances and traditions of each country;
3. *Invites* Governments to take into account within the framework of their national legislation and practice and to respect the Basic Principles;
4. *Also invites* Member States to bring the Basic Principles to the attention of judges, lawyers, members of the executive and the legislature and the public in general;
5. *Urges* the regional commissions, the regional and interregional institutes in the field of the prevention of crime and the treatment of offenders, the specialized agencies and other entities within the United Nations system, other intergovernmental organizations concerned and non-governmental organizations having consultative status with the Economic and Social Council to become actively involved in the implementation of the Basic Principles;
6. *Calls upon* ~~the Committee on Crime Prevention and Control~~ to consider, as a matter of priority, the effective implementation of the present resolution;
7. *Requests* the Secretary-General to take steps, as appropriate, to ensure the widest possible dissemination of the Basic Principles;
8. *Also requests* the Secretary-General to prepare a report on the implementation of the Basic Principles;
9. *Further requests* the Secretary-General to assist Member States, at their request, in the implementation of the Basic Principles and to report thereon regularly to the Committee on Crime Prevention and Control;
10. *Requests* that the present resolution be brought to the attention of all United Nations bodies concerned.

Annex

Basic Principles on the Independence of the Judiciary

Whereas in the Charter of the United Nations the peoples of the world affirm, *inter alia*, their determination to establish conditions under which justice can be maintained to achieve international co-operation in promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms without any discrimination,

Whereas the Universal Declaration of Human Rights enshrines in particular the principles of equality before the law, of the presumption of innocence and of the right to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law,

Whereas the organization and administration of justice in every country should be inspired by those principles, and efforts should be undertaken to translate them fully into reality,

Whereas rules concerning the exercise of judicial office should aim at enabling judges to act in accordance with those principles,

Whereas judges are charged with the ultimate decision over life, freedom, rights, duties and property of citizens,

Whereas the Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, by its resolution 16, called upon the Committee on Crime Prevention and Control to include among its priorities the elaboration of guidelines relating to the independence of judges and the selection, professional training and status of judges and prosecutors,

Whereas it is, therefore, appropriate that consideration be first given to the role of judges in relation to the system of justice and to the importance of their selection, training and conduct,

The following basic principles, formulated to assist Member States in their task of securing and promoting the independence of the judiciary should be taken into account and respected by Governments within the framework of their national legislation and practice and be brought to the attention of judges, lawyers, members of the executive and the legislature and the public in general. The principles have been formulated principally **with** professional judges in mind, but they apply equally, as appropriate, to lay judges, where they exist.

Independence of the judiciary

1. The independence of the judiciary shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the law of the country. It is the duty of all governmental and other institutions to respect and observe the independence of the judiciary.

2. The judiciary shall decide matters before them impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason.

3. The judiciary shall have jurisdiction over all issues of a judicial nature and shall have exclusive authority to decide whether an issue submitted for its decision is within its competence as defined by law.

4. There shall not be any inappropriate or unwarranted interference with the judicial process, nor shall judicial decisions by the courts be subject to revision. This principle is without prejudice to judicial review or to mitigation or commutation by competent authorities of sentences imposed by the judiciary, in accordance with the law.

5. Everyone shall have the right to be tried by ordinary courts or tribunals using established legal procedures. Tribunals that do not use the duly established procedures of the legal process shall not be created to displace the jurisdiction belonging to the ordinary courts or judicial tribunals.

6. The principle of the independence of the judiciary entitles and requires the judiciary to ensure that judicial proceedings are conducted fairly and that the rights of the parties are respected.

7. It is the duty of each Member State to provide adequate resources to enable the judiciary to properly perform its functions.

Freedom of expression and association

8. In accordance with the Universal Declaration of Human Rights, members of the judiciary are like other citizens entitled to freedom of expression, belief, association and assembly; provided, however, that in exercising such rights, judges shall always conduct themselves in such a manner as to preserve the dignity of their office and the impartiality and independence of the judiciary.

9. Judges shall be free to form and join associations of judges or other organizations to represent their interests, to promote their professional training and to protect their judicial independence.

Qualifications, selection and training

10. Persons selected for judicial office shall be individuals of integrity and ability with **appropriate** training or qualifications in law. Any method of judicial selection shall safeguard against judicial appointments for improper motives. 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.

Conditions of service and tenure

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.

12. Judges, whether appointed or elected, shall have guaranteed tenure until a mandatory retirement age or the expiry of their term of office, where such exists.

13. Promotion of judges, wherever such a system exists, should be based on objective factors, in particular ability, integrity and experience.

14. The assignment of cases to judges within the court to which they belong is an internal matter of judicial administration.

Professional secrecy and immunity

15. The judiciary shall be bound by professional secrecy with regard to their deliberations and to confidential information acquired in the course of their duties other than in public proceedings, and shall not be compelled to testify on such matters.

16. Without prejudice to any disciplinary procedure or to any right of appeal or to compensation from the State, in accordance

with national law. judges should enjoy personal immunity from civil suits for monetary damages for improper acts or omissions in the exercise of their judicial functions.

Discipline, suspension and removal

17. A charge or complaint made against a judge in his/her judicial and professional capacity shall be processed expeditiously and fairly under an appropriate procedure. The judge shall have the right to a fair hearing. The examination of the matter at its initial stage shall be kept confidential, unless otherwise requested by the judge.

18. Judges shall be subject to suspension or removal only for reasons of incapacity or behaviour that renders them unfit to discharge their duties.

19. All disciplinary, suspension or removal proceedings shall be determined in accordance with established standards of judicial conduct.

20. Decisions in disciplinary, suspension or removal proceedings should be subject to an independent review. This principle may not apply to the decisions of the highest court and those of the legislature in impeachment or similar proceedings.

Council of Europe
Conseil de l'Europe

Independence, efficiency and role of judges

Recommendation No. R (94) 12
and explanatory memorandum

Legal issues

Independence, efficiency and role of judges

Recommendation No. R (94) 12
adopted by the Committee of Ministers
of the Council of Europe
on 13 October 1994
and explanatory memorandum

Council of Europe Publishing. 1995

Prezentare

Prezentare a lucrării de cercetare (Recomandările Comitetului)

ISBN 92-871-2630-5

Publishing and Documentation Service
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-2631-3
© Council of Europe. 1995
Printed at the Council of Europe

1 Recommendation No R (94) 12, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 13 October 1994, was prepared by the Project Group on Efficiency and Fairness of Civil Justice (CJ-JU) under the aegis of the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ)

2 This publication contains the text of Recommendation No R (94) 12 and the explanatory memorandum

Recommendation No. R (94) 12

**of the Committee of Ministers to member states
on the independence, efficiency and role of judges**

*(Adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1994
at the 518th meeting of the Ministers Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15 6 of the Statute of the Council of Europe.

Having regard to Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter referred to as the Convention") which provides that "everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law";

Having regard to the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary, endorsed by the United Nations General Assembly in November 1985;

Noting the essential role of judges and other persons exercising judicial functions in ensuring the protection of human rights and fundamental freedoms;

Desiring to promote the independence of judges in order to strengthen the rule of law in democratic states;

Aware of the need to reinforce the position and powers of judges in order to achieve an efficient and fair legal system,

Conscious of the desirability of ensuring the proper exercise of judicial responsibilities which are a collection of judicial duties and powers aimed at protecting the interests of all persons.

Recommends that governments of member states adopt or reinforce all measures necessary to promote the role of individual judges and the judiciary as a whole and strengthen their independence and efficiency, by implementing, in particular, the following principles

Scope of the recommendation

- 1 This recommendation is applicable to all persons exercising judicial functions, including those dealing with constitutional, criminal, civil, commercial and administrative law matters.
- 2 With respect to lay judges and other persons exercising judicial functions, the principles laid down in this recommendation apply except where it is clear from the context that they only apply to professional judges, such as regarding the principles concerning the remuneration and career of judges.

Principle I - General principles on the independence of judges

- 1 All necessary measures should be taken to respect, protect and promote the independence of judges.
- 2 **In particular, the following measures should be taken :**
 - a The independence of judges should be guaranteed pursuant to the provisions of the Convention and constitutional principles, for example by inserting specific provisions in the constitutions or other legislation or incorporating the provisions of this recommendation in internal **law**. Subject to the legal traditions of each state, such rules may provide, for instance, the following:
 - i decisions of judges should not be the subject of any revision outside any appeals procedures as provided for by **law** ;
 - ii the terms of office of judges and their remuneration should be guaranteed by **law** ;
 - iii no organ other than the courts themselves should decide on its own competence, as defined by **law** ;
 - iv with the exception of decisions on amnesty, pardon or similar, the government or the administration should not be able to take any decision which invalidates judicial decisions **retroactively**

b The executive and legislative powers should ensure that judges are independent and that steps are not taken which could endanger the independence of judges

c All decisions concerning the professional career of judges should be based on objective criteria, and the selection and career of judges should be based on merit, having regard to qualifications, integrity, ability and **efficiency**. 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 that the authority decides itself on its procedural rules

However, where the constitutional or legal provisions and traditions allow judges to be 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:

i a special independent and competent body to give the government advice which it follows in practice; or

ii. the right for an individual to appeal against a decision to an independent **authority**; or

iii. the authority which makes the decision safeguards against undue or improper influences.

d In the decision-making process, judges should be independent and be able to act **without any restriction**, improper influence, inducements, pressures, **threats or interferences**, direct or indirect, from any quarter or for any **reason**. **The law** should provide for sanctions against persons seeking to **influence judges in any** such **manner**. Judges should have unfettered freedom **to decide cases** impartially, in accordance with their conscience and **their interpretation** of the facts, and in pursuance of the prevailing rules of **the law**. **Judges** should not be obliged to report on the merits of their cases **to anyone** outside the judiciary

e The distribution of cases should not be influenced by the wishes of any party to a case or any person concerned with the results of the case. Such distribution may, for instance, be made by drawing of lots or a

system for automatic distribution according to alphabetic order or some similar system

f A case should not be withdrawn from a particular judge without valid reasons, such as cases of serious illness or conflict of interest. Any such reasons and the procedures for such withdrawal should be provided for by law and may not be influenced by any interest of the government or administration. A decision to withdraw a case from a judge should be taken by an authority which enjoys the same **judicial** independence as judges

3 Judges, whether appointed or **elected**, **shall have** guaranteed tenure until a mandatory retirement **age** or the expiry of their term of office

Principle II - The authority of judges

1. All persons connected with a case, including state bodies or their representatives, should be subject to the authority of the judge.
2. Judges should have sufficient powers and be able to exercise them in order to carry out their duties and maintain their authority and the dignity of the court.

Principle III - Proper working conditions

1. Proper conditions should be provided to enable judges to work efficiently and, in particular, by:
 - a* recruiting a sufficient number of judges and providing for appropriate training such as practical training in the courts and, where possible, with other authorities and bodies, before appointment and during their career. Such training should be free of charge to the judge and should in particular concern recent legislation and case-law. Where appropriate, the training should include study visits to European and foreign authorities as well as courts;
 - b* ensuring that the status and remuneration of judges is commensurate with the dignity of their profession and burden of responsibilities;
 - c* providing a clear career structure in order to recruit and retain able judges;

d providing adequate support staff and equipment, in particular office automation and data processing facilities, to ensure that judges can act efficiently and without undue delay;

e taking appropriate measures to assign non-judicial tasks to other persons, in conformity with Recommendation No R (86) 12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts

2 All necessary measures should be taken to ensure the safety of judges, such as ensuring the presence of security guards on court premises or providing police protection for judges who may become or are victims of serious threats.

Principle IV - **Associations**

Judges should be free to form associations which, either alone or with another body, have the task of safeguarding their independence and protecting their interests.

Principle V - **Judicial responsibilities**

1 In proceedings, judges have the duty to protect the rights and freedoms of all persons.

2 Judges have the duty and should be given the power to exercise their judicial responsibilities to ensure that the law is properly applied and cases are dealt with fairly, efficiently and speedily.

3 Judges should in particular have the following responsibilities:

- a.* to act independently in all cases and free from any outside influence;
- b.* to conduct cases in an impartial manner in accordance with their assessment of the facts and their understanding of the law. to ensure that a fair hearing is given to all parties and that the procedural rights of the parties are respected pursuant to the provisions of the **Convention**;
- c.* to withdraw from a case or decline to act where there are valid reasons, and not **otherwise**. Such reasons should be defined by law and may, for instance, **relate** to serious health problems, conflicts of interest or the interests of justice;
- d* where necessary, to explain in an impartial manner procedural matters to parties;

e where appropriate, to encourage the parties to reach a friendly settlement,

f except where the law or established practice otherwise provides, to give clear and complete reasons for their judgments, using language which is readily understandable,

g to undergo any necessary training in order to carry out their duties in an efficient and proper manner.

Principle VI - Failure to carry out responsibilities and disciplinary offences

1 Where judges fail to carry out their duties in an efficient and proper manner or in the event of disciplinary offences, all necessary measures which do not prejudice judicial independence should be taken. Depending on the constitutional principles and the legal provisions and traditions of each state, such measures may include, for instance:

- a. withdrawal of cases from the judge;
- b. moving the judge to other judicial tasks within the court;
- c. economic sanctions such as a reduction in salary for a temporary period;
- d. suspension

2 Appointed judges may not be permanently removed from office without valid reasons until mandatory retirement. Such reasons, which should be defined in precise terms by the law, could apply in countries where the judge is elected for a certain period, or may relate to incapacity to perform judicial functions, commission of criminal offences or serious infringements of disciplinary rules.

3 Where measures under paragraphs 1 and 2 of this article need to be taken, states should consider setting up, by law, a special competent body which has as its task to apply any disciplinary sanctions and measures, where they are not dealt with by a court, and whose decisions shall be controlled by a superior judicial organ, or which is a superior judicial organ itself. The law should provide for appropriate procedures to ensure that judges in question are given at least all the due process requirements of the Convention, for instance that the case should be heard within a reasonable time and that they should have a right to answer any charges.

Explanatory memorandum

Introduction

1 Within the framework of the activities undertaken to promote and guarantee the efficiency and fairness of civil and criminal justice, it was decided to prepare a recommendation on the independence, efficiency and role of judges

2. Indeed, the Council of Europe includes among its aims the institution and protection of a democratic and political system characterised by the rule of law and the establishment of a constitutionally governed state, as well as the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms.

3. The recommendation on the independence, efficiency and role of judges recognises and emphasises the pre-eminent and significant role played by judges in the implementation of these aims. The independence of judges is one of the central pillars of the rule of law. The need to promote the independence of judges is not confined to individual judges only but may have consequences for the judicial system as a whole. States should therefore bear in mind that, although a specific measure does not concern any individual judge directly, it might have consequences for the independence of judges

4 The texts of the draft recommendation and its explanatory memorandum were prepared by the Project Group on Efficiency and Fairness of Civil Justice (CJ-JU). After examination by the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ), the draft recommendation and its explanatory memorandum were submitted to the Committee of Ministers of the Council of Europe. The Committee of Ministers adopted the text of the draft recommendation and authorised the publication of the explanatory memorandum to the recommendation

5 In addition to representatives of the member states of the Council of Europe and the Commission of the European Community, the following observers attended the meetings of the project group which prepared these texts: Albania, Holy See, Latvia, Russia, the European Association of Judges Sitting in Commercial Courts and the International Association of Judges.

6 In order to establish an efficient and fair legal system, it is necessary to strengthen the position and powers of judges and to ensure the proper exercise of judicial responsibilities. When preparing this recommendation, account was taken of the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985) and the procedures for the effective implementation of these principles adopted in 1989. The basic principles of the United Nations are, in relation to the draft recommendation, to be seen as a basic text expressing minimum standards which are fully compatible with the recommendation. This implies, on the one hand, that it was not always considered necessary to deal with all subtleties covered by the basic principles which would therefore apply. On the other hand, where further protection of the independence of judges within the framework of the like-minded member states of the Council of Europe was considered possible, this has been reflected in the recommendation. Because of its importance, the Committee felt however that it was appropriate to insert the text of Basic Principle No. 12 in the text of the recommendation, without making any amendments to it (see principle I, paragraph 3).

7 The starting-point for the recommendation is the idea that the powers conferred on judges are counterbalanced by their duties. The recommendation fits into the framework of measures to be taken to make the judicial system fairer and more efficient. One of the cornerstones of a fair system of justice is the independence of judges. It is necessary to give judges appropriate powers guaranteeing their independence. However, such powers do not authorise them to act in an arbitrary manner. Judges are also subject to certain duties. Judicial responsibilities are accordingly determined by the relationship between the powers and the duties of judges.

8 Consequently, with the same aim of preserving the independence of judges, it is essential to make judges liable to a system of supervision which makes sure that their rights and duties are respected.

9. The recommendation calls upon the member states to adopt or reinforce, as the case may be all measures necessary to promote the role of judges and strengthen their efficiency and independence.

10. It contains six principles which should be applied by the governments of member states. These principles relate to the independence of judges, the authority of judges, proper working conditions, the right to form associations, judicial responsibilities and the consequences of failure to carry out responsibilities and disciplinary offences. Although the recommendation enumerates principles, it was felt necessary to give details concerning these principles, so as to provide guidance to the states implementing the recommendation. In view of the different legal traditions of the member states relating to the protection of judges, the recommendation does not seek a complete harmonisation of the law on this matter but provides examples or general rules which show the direction in which steps need to be taken.

Scope of the recommendation

11. The scope of the recommendation is not confined to specific fields of law and also covers both professional judges and lay judges, except, in the case of lay judges, with regard to the question of remuneration and certain other matters such as the requirement to have proper legal training. It covers the resolution of civil and criminal cases but also administrative law and constitutional law. The recommendation, when defining the scope, refers to persons exercising judicial functions rather than to judges as some persons exercising judicial functions in certain states which do not have the title of judges although they enjoy the same independence as judges in the exercise of their functions. For instance, some countries have a system whereby specialists perform the function of judges in cases which need highly specialised knowledge, such as auditors or experts in land surveying. Such experts exercising judicial functions cannot be compared with "lay judges" since they are often appointed **because** of their specialist knowledge. A number of these recommendations would also be appropriate for such persons. For reasons of convenience, it **was** however felt appropriate to use the term "judge" for any person exercising judicial functions. In any case, it is a matter for the internal law, and in particular the constitutions, to decide who are considered judges for the purposes of this recommendation.

The recommendation does not interfere with systems designated to discharge the courts of minor cases in, for instance, criminal or administrative matters (for example the so-called *ordonnance pénale* in France or the *Ordnungswidrigkeiten* in Germany). On the contrary, the Council of Europe has previously encouraged **the adoption** of such measures¹

Commentary on the principles

*Principle I - General principles on **the independence** of judges*

12 Support for the **independence of the judges** is expressed in the first principle **which calls for all necessary measures to be taken to respect, protect and promote the independence of judges**. The scope of the concept of "independence of judges" is **not confined to judges themselves but covers the judicial system as a whole**

13. The **independence of judges** should be guaranteed pursuant to the provisions of the Convention and constitutional principles (see paragraph 2 a, of this principle) This requirement implies that the independence of judges must be guaranteed in one way or another under domestic **law** Depending on the legal system of each country, this guarantee may take the form of a written or unwritten constitution, a treaty or convention incorporated in the national legal system, or even written or unwritten principles of superior status, such as general legal principles

14. With regard to the measures for implementing this principle, several aspects should be considered, taking into account the legal traditions of each state. The law should lay down rules on how and when appeals may be made against judges' decisions to courts enjoying judicial independence. A revision of decisions outside that legal framework, by the government or the administration would clearly not be admissible. Similarly, the term of office of judges and their remuneration should **be guaranteed by law** As to the term of office, the recommendation provides specific rules on when it would be admissible to suspend judges or permanently remove them (see Principle VI). Moreover, a specific recommendation (see Principle III, paragraph c) is made in respect of the remuneration of judges Courts should also be able to decide on

¹ See Recommendation No **R** (87) 18 on the simplification of criminal justice

their own competence, as defined by the law and the administration or government should not be able to take decisions which render the judges' decisions obsolete, with the exception of very special cases of amnesty, pardon, clemency or similar situations. Such exceptions are known in every democracy and find their justification in humanitarian principles of superior value.

15. The independence of judges is first and foremost linked to the maintenance of the separation of powers (see paragraph 2 b of this principle). The organs of the executive and the legislature have a duty to ensure that judges are independent. Some of the measures taken by these organs may directly or indirectly interfere with or modify the exercise of judicial power. Consequently, the organs of the executive and legislative branches must refrain from adopting any measure which could undermine the independence of judges. In addition, pressure groups and other interest groups should not be allowed to undermine this independence.

16. It is essential that the independence of judges should be guaranteed when they are selected and throughout their professional career (see paragraph 2 c of this principle) and that there should be no discrimination.¹ All decisions concerning the professional life of judges should be based on objective criteria and even though each member state has its own method of recruitment, election or appointment, the selection of candidates for the judiciary and the career of judges must be based on merit. In particular where the decision to appoint judges is taken by organs which are not independent of the government or the administration or, for instance, by the parliament or the president of the state, it is important that such decisions are taken only on the basis of objective criteria.

1. The United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary provides in paragraph 10:

Persons selected for judicial office shall be individuals of integrity and ability with appropriate training or qualifications in law. Any method of judicial selection shall safeguard against judicial appointments for improper motives. 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.

All decisions affecting the professional career of judges should be based on objective criteria. It is not only at the time of appointment as judge that judicial independence needs to be preserved but throughout the entire professional career as judge. For instance, a decision to promote a judge to another position could in practice be a disguised sanction for an "inconvenient judge". Such a decision would of course not be compatible with the terms of the recommendation. In order to deal with such situations, some states, such as Italy, have adopted a system of separation of judicial careers and judicial functions.

The recommendation seeks (paragraph 2c, sub-paragraph 1) to propose standards which should be upheld in all member states, ensuring that decisions are taken without any undue influence from the executive branch or the administration.

Although the recommendation proposes an ideal system for judicial appointments, it was recognised (see sub-paragraph 2) that a number of the member states of the Council of Europe have adopted other systems, often involving the government, parliament or the head of state. The recommendation does not propose to change these systems which have been in operation for decades or centuries and which in practice work well. But also in states where the judges are formally appointed by the government, there should be some kind of system whereby the appointment procedures of judges are transparent and independent in practice. In some states, this is ensured by special independent and competent bodies which give advice to the government, the parliament or the head of state which in practice is followed or by providing a possibility of appeal by the person concerned. Other states have opted for systems involving wide consultations with the judiciary, although the formal decision is taken by a member of government.

It was not felt appropriate to deal explicitly in the text of the recommendation with systems where appointments are made by the president or the parliament, although the Committee was of the opinion that the general principles on appointments would apply also for such systems.

An important aspect of ensuring that the most suitable persons are appointed as judges is the training of lawyers. Professional judges must have proper legal training. In addition, training contributes to judicial independence. If judges have adequate theoretical and practical

knowledge as well as skills, it would mean that they could act more independently against the administration and, if they so wish, could change legal profession without necessarily having to continue to be judges

17 In the decision-making process, judges should be able to act independently (see paragraph 2 d of this principle). The judge should have unfettered freedom to decide a case impartially, in accordance with his conscience and his interpretation of the facts, and in pursuance of the prevailing rules of law. The purpose of this provision is to ensure that no pressure of any kind and from any quarter obliges the judge to deliver judgment along the lines desired by a party, the administration, the government or any other person. Attempts to corrupt judges should be punished under criminal law. In some states, judges are obliged to report, for instance, on backlog of cases to the president of the court or to official authorities. Such reporting obligations, which are necessary for an efficient management of scarce resources in courts and for planning purposes are of course compatible with the concept of judicial independence. However, as it could be used as a means of exerting influence on judges, they should not be obliged to report on the merits of the cases with a view to justifying their decisions.

18 There are various possible systems for the distribution of cases, such as the drawing of lots, distribution in accordance with the alphabetical order of the names of the judges or by giving cases to the divisions of the court in an order specified beforehand (so-called "automatic distribution") or the sharing out of cases among judges by decision of the president of the court (see paragraph 2 e of this principle). What matters is not so much the system of distribution, but the fact that the actual distribution should not be tainted by outside influence and should not benefit one of the parties. In some states, a decision by the president of the court is considered acceptable. Appropriate rules for substituting judges could be provided for within the framework of the rules governing the distribution of cases. This would ensure that where, as may occur relatively frequently (e.g. illness, vacation), a judge is unable to hear a case it is dealt with properly. In that way extraordinary decisions (see paragraph 2 f of this principle) would be necessary only in a limited number of cases. Rules for the substitution of judges should take account of the period of absence of the judge.

19 Nevertheless, it might on some occasions be necessary to withdraw a particular case from a judge. Therefore, and out of the same concern to preserve the independence of the judicial system, the law should provide that a case should not be withdrawn from a judge by the appropriate body without valid reasons (see paragraph 2 f of this principle). The aim is to prevent a case from being withdrawn from a judge by the executive because the likely decision would not correspond to the expectations of, say, the government or the administration.

20 A case may not be withdrawn from a judge unless there are valid reasons and the decision is taken by the competent body. The concept of "valid reasons" covers all grounds of withdrawal which do not affect the independence of judges. Reasons of efficiency may also constitute valid grounds. For example, when a judge faces a backlog in his caseload due to illness, it is possible for cases to be withdrawn from him and assigned to other judges. Similarly, it may prove necessary to withdraw cases from judges who have been assigned a time-consuming case which may prevent them from dealing with other cases already assigned to them. It may prove necessary for the list of valid reasons to be determined by statute. In no event does this provision affect the right of parties to withdraw a case.

21 With regard to the question of the possibility for a judge to withdraw from a case, see Principle V (paragraph 3 c).

Principle II - The authority of the judges

22 In order to ensure that the judge enjoys the respect due to him as a judge and that the proceedings are conducted efficiently and smoothly, all persons connected with a case (eg parties, witnesses, experts) must be subject to the authority of the judge in accordance with domestic law. State bodies or their representatives must also submit to the authority of the judge.

23 Judges should have available to them the necessary practical measures and appropriate powers to maintain order in their courts. Once such powers are allocated to judges, they have a responsibility to prevent the occurrence of situations which call in to question their independence.

24 By way of example, reference may be made to the contempt of court procedures which exist in certain member states. In addition, the presence of security guards at hearings could be useful for the purpose of electing persons who disturb public order.

Principle III - Proper working conditions

25 Proper working conditions for judges are a particularly noteworthy aspect of the arrangements for improving the efficiency and fairness of justice. Such working conditions, to which judges are entitled, derive in fact from the powers bestowed on them and the independence they are required to exercise.

26. The following measures will contribute to the provision of proper conditions enabling judges to work efficiently:

27. It is necessary to recruit judges in sufficient numbers to avert an excessive workload and enable the proceedings already started, regardless of their volume, to be finalised within a reasonable time (see paragraph 1 a). States may wish to give consideration to the possibility of allowing single judges to deal with cases of first instance.¹

28. With a view to ensuring that the law is properly applied, it is not enough merely to require, at the selection stage, that judges possess suitable qualifications; they must also be given appropriate training before their appointment and during their career. It lies with member states to determine the content of such training although the recommendation proposes some fields where training is of importance. In some cases, training prior to appointment may be very limited, for example when the national system provides for the appointment of former practising lawyers as judges. In the course of their career, judges must receive training which keeps them abreast of important new developments, such as recent trends in legislation and case-law, social trends and relevant studies on topical issues or problems.

29. Status and remuneration are important factors determining appropriate working conditions (see paragraph 1 b). The status accorded to

¹ Paragraph V of Recommendation No. R (86) 12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts provides: "Generalising, if not yet so, trial by a single judge at first instance in all appropriate matters".

judges should be commensurate with the dignity of their profession and their remuneration should represent sufficient compensation for their burden of responsibilities. These factors are essential to the independence of judges, especially the recognition of the importance of their role as judges, expressed in terms of due respect and adequate financial remuneration.

30 Paragraph 1 *b* is closely bound up with the reference in Principle I to all decisions concerning the professional life of judges, which obviously includes their status and their remuneration.

31 The quality of judicial decisions depends primarily on the quality and competence of judges. Some member states have great difficulty in attracting the best lawyers to the judge's profession and retaining **their** services. There is intense competition with the private sector because the latter offers more attractive career prospects. Paragraph 1 *c* is therefore aimed at encouraging member states to make efforts to ensure that such lawyers can expect a successful career as judges. To this end, they must improve career structures, provide for genuine opportunities for promotion and increase **remuneration**.

32 Judges will also be able to work more efficiently and deliver their judgments promptly if they are assisted by adequate back-up staff and equipment (see paragraph 1 *d*). In order to ensure improved management of courts and of case files, it is necessary to make all office automation and data processing facilities available to judges.

33 Finally, in order to ease the burden on judges and enable them to concentrate on their work of hearing and determining cases, it is important to relieve them of all **non-judicial** tasks which can be assigned to other persons (see paragraph 1 *f*). Judges are not normally themselves empowered to delegate certain tasks to other persons, but it is the law in the broad sense of the term which would authorise the transfer of such non-judicial tasks '.

1 See also Recommendation No R (86) 12 of the Committee of Ministers concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts, and in particular the appendix thereto (examples of non-judicial tasks of which judges in some states could be relieved according to the particular circumstances of each country).

34 However, delegation cannot be done in such a manner that it will endanger the judicial independence of judges. Judicial tasks should, of course, remain within the exclusive purview of the judge.

35 A final aspect in relation to working conditions concerns the safety and physical protection of judges (see paragraph 2). **Member** states should provide adequate facilities to ensure the protection of judges when this is necessary. While protection is needed more especially for judges dealing with criminal cases, it may also be needed for judges handling civil or commercial cases. The presence of security guards on court premises and police protection for judges who are the victims of serious threats are measures which could be envisaged.

Principle IV - Associations

36 Under this principle, judges are given the right to take collective action to safeguard their professional independence and protect their interests. To this end, judges are free to form associations whose activities are confined to defending the independence and the interests of the **profession**. Such associations may, for example, take part in salary negotiations with the Ministry of Justice or contribute to the training of judges. The associations act either alone or with another **body**.

37. In some member states, judicial bodies or the ministry of justice have a hand in the administration of the courts and tribunals. Once again, such intervention must always be based on respect for the independence of judges.

Principle V - Judicial responsibilities

38. The independent allotted task of judges is that of safeguarding the rights and freedoms of all persons within the scope of their duty to administer justice (see paragraph 1). The judge is responsible for protecting the rights and freedoms granted to individuals. This obligation should not only be seen as a duty to protect the minimum rights as expressed in the European Convention of Human Rights. The obligation goes further but it is difficult to define in precise terms its scope. Ultimately, the obligation has to do with the defence of democracy and the rule of law, safeguarding against oppression and the totalitarian state as expressed in the Statute of the Council of Europe.

39 This principle, which deals with the responsibilities of the judge, covers the relationship between the judge's duties and powers. Judges should be given appropriate powers to assure them of total independence in the fulfilment of their tasks. Judges have a duty to exercise the powers bestowed on them (see paragraph 2).

40 Judges should be given proper working conditions to ensure that they are able to carry out their responsibilities (see Principle III). A balance is struck between the right of judges to adequate working conditions and their responsibility for the use of the resources placed at their disposal, but a lack of adequate working conditions is no excuse for failing to carry out the judicial responsibilities referred to in paragraph 3.

41 Paragraph 3 specifies several responsibilities entrusted to judges:

a First of all, it is incumbent on judges to act independently in all cases, unaffected by any outside influence. This does not apply to cases where a lower court is bound by a higher court in respect of points of law.

b Independent judges should give impartial decisions based solely on an assessment of the facts and their understanding of the law. Sub-paragraph 3 *b* refers expressly to the principle of fairness and the rights of the parties as enshrined in the European Convention on Human Rights, more particularly in Article 6 1 of that Convention, which stipulates that "everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law".

c Judges have an obligation to give judgment in the cases assigned to them. This responsibility counterbalances Principle I, paragraph 27. If a case cannot be withdrawn from a judge by the appropriate body without valid reasons, judges are also not entitled themselves to withdraw from a case without valid reasons. On the other hand, where such reasons exist, judges should have an obligation to withdraw from the case. This twofold requirement contributes to guaranteeing the independence of judges. This responsibility is more particularly applicable to situations where judges withdraw from cases solely because the judgments to be delivered would be unpopular though justified. However, judges can disqualify themselves if there is a conflict of interest or any other valid reason. A "valid reason" can be defined by legislation or case law. Other examples of valid reasons are serious health problems or the

interests of justice. This latter concept is difficult to define but relates to some extent to the principle that "justice must not only be done, but must also be seen to be done. For instance, if a case concerns a neighbour of a judge and the judge does not know this neighbour, there is no conflict of interest. However, the judge may consider it necessary to withdraw from the case in the interests of justice so as not to cast any shadow of a doubt over the impartiality of the court.

d It is also the duty of the judge, in the interests of justice, to give an impartial explanation of certain procedural matters in appropriate cases to the parties. In particular, parties who are not represented by lawyers often need explanations concerning the procedure and judges must ensure that such parties are sufficiently informed to enable them to understand the proceedings.

e The responsibility of encouraging the parties, where appropriate, to reach a friendly settlement underscores the importance of the conciliatory role played by the judge for the sake of efficiency of justice. In addition, it is the natural function of the judge to secure the reconciliation of the parties: discussion is better than litigation. Judges must however carry out this task with tact and sense and in such a manner that their impartiality cannot be questioned.

f Again in the interests of guaranteeing the efficiency and fairness of justice, judges must give clear and complete reasons for their judgments, which as far as possible should be comprehensible to the parties. They should try to avoid using complex words when there are more common synonyms, or quotations in a foreign language when an equivalent exists in the language of the country. The obligation to give reasons is, however, not absolute. In some states, it is not necessary to give reasons in specific types of cases, for instance judgments by default or which are based on the defendant's approval (Germany), where a jury has tried the case or in matters concerning provisional measures (Malta) or where a court of appeal does not change the decision of the district court (Sweden). Usually, such situations dispensing from the main principle are defined by law or, at least, established in long standing practice of the courts.

g In order to counterbalance the obligation placed on states to provide for appropriate training for judges before their appointment and during their career (Principle III. paragraph 1 a), judges should

participate in any training needed for the efficient and proper performance of their duties. Indeed, if member states make training facilities available, judges should use them. This responsibility is more particularly concerned with the obligation to keep abreast of recent changes in legislation or case law

Principle VI - Failure to carry out responsibilities and disciplinary offences

42 This final principle places an obligation on judges to exercise their powers and assume their responsibilities. Like any other representative of one of the branches of state authority, judges are subject to monitoring of their compliance with this obligation.

43 When judges fail to carry out their duties in an efficient and proper manner, appropriate measures must be **taken**. Such measures may, for instance, include, depending on the legal traditions of the state, withdrawal of cases from the judge, moving the judge to other judicial tasks within the court, economic sanctions such as a reduction of salary for a temporary period or suspension (see paragraph 1 of this principle). It goes without saying that taking such measures must remain exceptional in order to preserve judicial independence. It lies with the member states to decide which is the appropriate body for monitoring judges' activities, which is why the recommendation in paragraph 3 only requests the member states to "consider" setting up a special competent body. It should be possible to appeal against decisions of this body to a court. It could be a judicial body but other bodies, such as the ministry of justice, fulfil this task in some member states. Any measure taken by the supervisory body must be based on respect for the independence of judges. For example a ministry should not, under the pretext of exercising its supervisory authority, be allowed to withdraw a case from a judge whose decision does not appear likely to be consistent with the wishes of the administration. However, if a judge faces a substantial backlog in his caseload, the president of the court, a higher judicial authority or the ministry of justice may decide to undertake an investigation into the reasons for this state of affairs. In such cases, the requirement of efficiency of justice does not impair the independence of the judge

44 Where, according to domestic law, judges are alleged to have committed disciplinary offences, it is essential that any proceedings brought against them should safeguard their independence and that any

competent tribunal or body should be independent and impartial. In some member states, a judge suspected of having committed a disciplinary offence is brought before a tribunal composed of judges or composed of judges and other persons not belonging to the judiciary. Other member states have no real disciplinary courts or tribunals. The only disciplinary sanction in such countries is dismissal. In certain countries only the national parliament is entitled to dismiss judges of higher courts from their posts. In conclusion, the fact that the tribunal conducting the disciplinary proceedings does not fall under the jurisdiction of judges or is not subject to a degree of influence by judges is not a source of difficulty provided that the independence of the tribunal or body and the impartiality of the proceedings are respected.

45 Paragraph 2 takes account of the different circumstances in which judges may be removed from office before the age of retirement.

46 The principle of absolute security of tenure for judges given permanent appointments is aimed at guaranteeing their independence and ensures that a permanently appointed judge cannot be removed from office without valid reasons before he reaches the mandatory retirement age. However, some member states do not guarantee security of tenure for judges up to the age for retirement. This applies to cases where either judges have to be re-elected after a certain period or some judges undergo a period of "probation" when they first take up their duties, during which they can be dismissed.

47 The concept of "valid reasons" covers cases involving disciplinary offences or **incapacity**. It goes without saying that, in dismissal proceedings, judges enjoy the same rights and procedural guarantees as any other party to **litigation**. Reference should also be made to the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary.

1 Paragraph 19 of the United Nations Basic Principles provides: "All disciplinary **suspension or removal** proceedings shall be determined in accordance with established **standards** of judicial conduct."



JUDGES¹ CHARTER IN EUROPE



Palazzo di Giustizia - Piazza Cavour - 00193 Roma - Italia

JUDGES' CHARTER IN EUROPE

The process of European integration has brought about an expansion of legislative and executive power, both at a national and international level. Furthermore, new pressure groups have grown up.

The political changes in some parts of Europe have demonstrated once more that a genuine separation of powers is indispensable for the proper functioning of any State that respects the rule of law. The principle of the separation of powers must form a vital part of the policy of European integration - all the more so because the member States look upon themselves as democracies.

The independence of the judiciary is one of the foundations of the rule of law.

In consequence, it is necessary to buttress the independence of the judiciary so as to ensure that the rights of the individual are protected against attack by the State or by other pressure groups.

In order to achieve this end, the Judges of the different European countries must work together to demonstrate their solidarity in pursuing their common interests.

From this point of view, the "Basic Principles on the Independence of the Judiciary" spelt out by the United Nations are no more than the most basic framework.

Taking the United Nations Charter as a starting point, it is necessary to embody certain common principles in a "Judges' Charter in Europe".

Although differences exist between one State and another as a result of differing legal traditions and practices, the European Association of Judges hereby vows to uphold the following fundamental principles:

Articles

Article 1.

The independence of every Judge is unassailable. All national and international authorities must guarantee that independence.

Article 2.

The Judge is only accountable to the law. He pays no heed to political parties or pressure groups. He performs his professional duties free from outside influence and without undue delay.

Article 3.

Not only must the Judge be impartial, he must be seen by all to be impartial.

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.

Article 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.

Article 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.

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.

Article 9.

Disciplinary sanctions for judicial misconduct must be entrusted to a body made up of members of the judiciary in accordance with fixed procedural rules.

Article 10.

No Judge shall be directly liable to a civil suit in respect of the performance of his professional duties.

Article 11.

The Judge, after leaving his office, shall have the opportunity to practice an other legal profession.

Article 12.

The Judges' Charter must be expressly embodied in legislation.

Article 13.

The above mentioned principles shall apply to the members of the Public Prosecution, according to their specific position in the national Judiciary.

DOMSTOLSUDVALGET
Sekretariatet

OD

Y

- 1115
Journ. 1994 - 8 079 - 3

Den 11. august 1995.

N O T I T S

om undersøgelse af omfanget af dommeres, retsassessorers og dommerfuldmægtiges retsarbejde.

Domstolsudvalget iværksatte ved skrivelse af 23. februar 1995 til alle landets byretter og Sø- og Handelsretten (bilag 129) en undersøgelse af, i hvilket omfang den egentlige retsagsbehandling (civile sager og straffesager) varetages af retsassessorer og dommerfuldmægtige sammenholdt med dommernes retsarbejde.

Undersøgelsen blev foretaget for perioden 1. marts - 30. juni 1995 .

På baggrund af embedernes besvarelser har sekretariatet beregnet, at 63,6 % af retsdagene i den nævnte periode er foretaget af udnævnte dommere, 21,8 % af retsassessorer og 9,6 % af dommerfuldmægtige (**bilag A**) .

Bilag B viser, at dommere i meget høj grad har varetaget retsagsbehandlingen ved de præsidentledede byretter og Sø- og Handelsretten. Ved de øvrige embedstyper - administrerede embeder, enedommerembeder, civilretter **og** kriminalretter - har dommernes andel i retssagsbehandlingen ikke samme omfang.

Bilag C viser antallet af jurister og antallet af retsdage fordelt på de enkelte juristgrupper (også procentuelt) ved de nævnte embedstyper.

Bilag D viser embede for embede

- juristnormeringen
- antallet af retsdage fordelt på de forskellige juristgrupper
- antallet af retsdage fordelt på de forskellige juristgrupper, angivet procentuelt.

De oplysninger, der fremgår vedrørende de enkelte embeder, må ta-

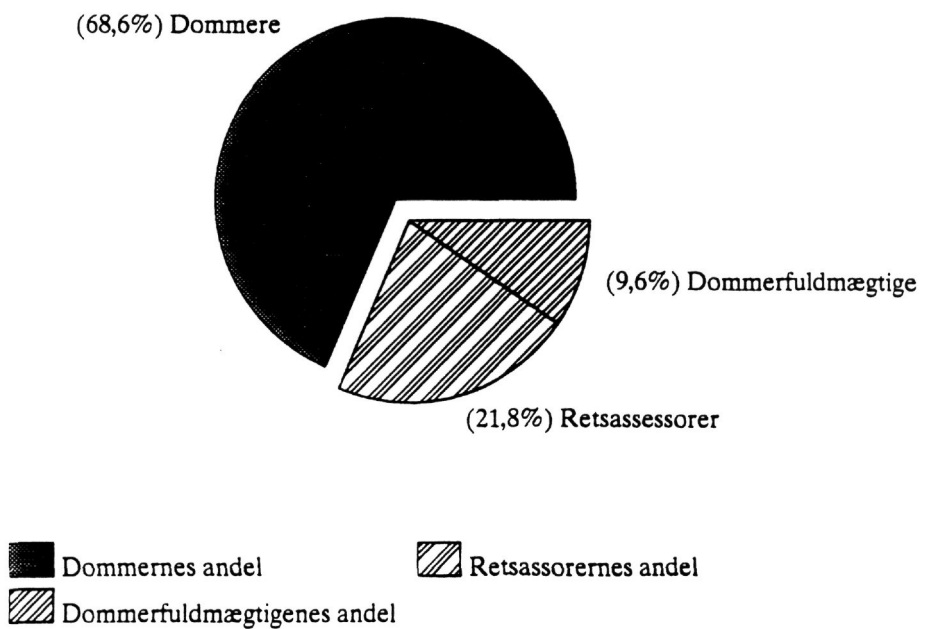
ges med visse forbehold, idet en række forhold vedrørende atypisk sagstilgang, sygdom blandt embedets jurister, vakancer, ferie, omfattende kursusvirksomhed m.v. kan gøre, at den valgte 4-måneders periode ikke er repræsentativ.

Forskellig opgarelsesmåde ved optællingen af retsdage kan herudover betyde, at de enkelte embeder ikke umiddelbart er sammenlignelige. Sekretariatet er således bekendt med, at nogle embeder har registreret ganske kortvarige retsmøder som $\frac{1}{2}$ retsdag, som i undersøgelsen er mindste tælleenhed, mens andre embeder måske ikke har gjort det.

Særligt for Københavns Byret bemærkes, at der blandt de 32 dommere, som figurerer i opgørelsen, er 8 konstituerede dommere, hvoraf 5 er udnævnt i perioden 1. marts - 30. juni 1995. Disse konstituerede dommere er medtaget som udnævnte dommere.

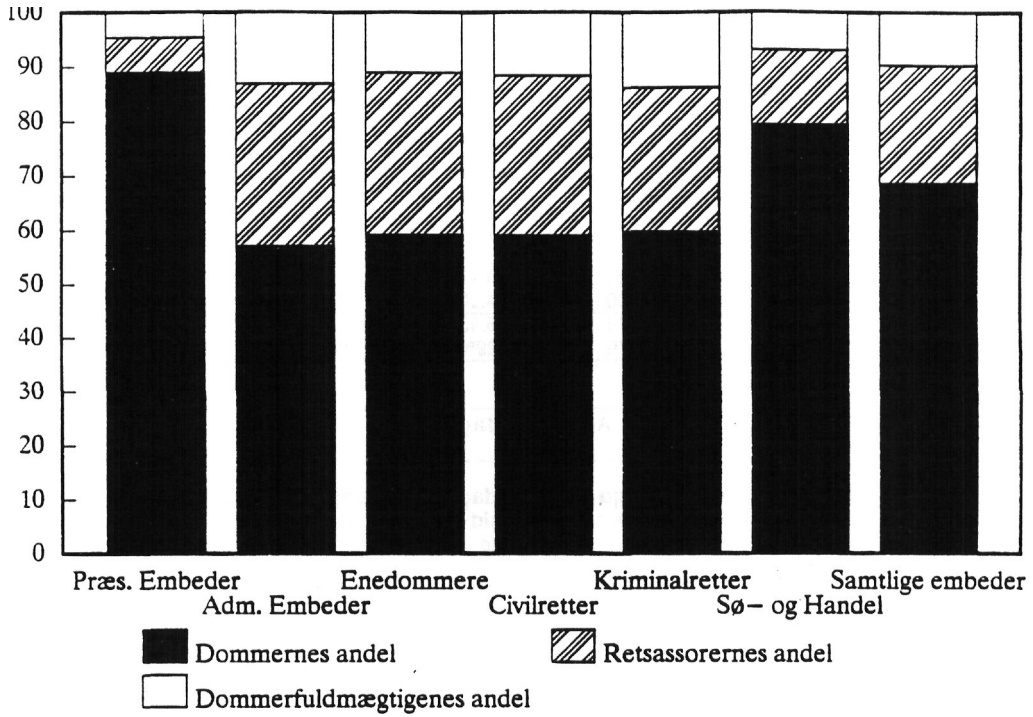
Den procentvise fordeling af retsdage

11. august 1995



Den procentvise fordeling af retsdage

11. august 1995



Undersøgelse af fordelingen af retsdage mellem dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige

11. august 1995

Antal jurister

Embedets navn	1 Antal dommere	2 Antal rets- assessorer	3 Antal dommer- fuldmægtige	4 Antal retsass. + dommerfm.	Antal jurister total
Præs. Embeder	75,50	21,00	29,00	50,00	125,50
Adm. Embeder	35,75	26,00	31,52	57,52	93,27
Enedommere	47,00	46,50	34,11	80,61	127,61
Civilretter	15,00	7,75	14,85	22,80	37,60
Kriminalretter	14,00	10,50	13,45	23,95	37,95
Sø- og Handel	4,00	3,00	4,00	7,00	11,00
Total	191,25	114,75	126,93	241,88	432,93
Fordeling i procent	44%	27%	29%	56%	100%

Antal retsdage

	5 Antal retsdage dommere	6 Antal retsdage retsassessorer	7 Antal retsdage dommerfuld- mægtige	8 Antal retsdage retsassessorer + dommerfuld- mægtige	9 Antal retsdage alle
Præs. Embeder	2877,00	207,00	149,00	356,00	3233,00
Adm. Embeder	1213,50	632,50	276,50	909,00	2122,50
Enedommere	1715,50	862,00	319,00	1181,00	2896,50
Civilretter	484,00	240,50	95,00	335,50	819,50
Kriminalretter	538,00	238,50	124,50	363,00	901,00
Sø- og Handel	93,00	16,00	8,00	24,00	117,00
Total	6921,0	2196,5	972,0	3168,5	10089,5

Antal retsdage - fordeling i %

	10 % retsdage dommere	11 % retsdage retsassessorer	12 % retsdage dommerfuld- mægtige	13 % retsdage retsassessorer + dommerfuld- mægtige	% retsdage total
Præs. Embeder	89%	6%	5%	11%	100%
Adm. Embeder	57%	30%	13%	43%	100%
Enedommere	59%	30%	11%	41%	100%
Civilretter	59%	29%	12%	41%	100%
Kriminalretter	60%	26%	14%	40%	100%
Sø- og Handel	79%	14%	7%	21%	100%
Samtlige embeder	69%	22%	10%	31%	100%

Undersøgelse af fordelingen af retsdage mellem dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige

11 august 1985

Embedets navn	Antal jurister			Antal retsdage								Antal retsdage - fordeling i %			
	1 Antal dommere	2 Antal rets- assessorer	3 Antal dommer- fuldmægtige	4 Antal retsassessorer + dommerfuldmægtige	5 Antal retsdage dommere	6 Antal retsdage retsassessorer	7 Antal retsdage dommerfuldmægtige	8 Antal retsdage retsassessorer + dommerfuldmægtige	9 Antal retsdage alle	10 % retsdage dommere	11 % retsdage retsassessorer	12 % retsdage dommerfuldmægtige	13 % retsdage retsassessorer + dommerfuldmægtige		
Præs. Embeder															
København	32,00	6,00	7,00	12,00	1350,5	43,5	39,0	82,5	1433,0	94	3	3	6		
Aarhus	15,00	6,00	9,00	15,00	501,0	32,5	0,0	0	533,5	94	6	0	6		
Odense	11,00	3,00	3,00	6,00	444,5	28,0	7,5	35,5	480,0	93	6	2	7		
Ålborg	10,00	4,00	5,00	9,00	327,5	27,5	27,5	97,5	425,0	77	16	6	23		
Roskilde	7,50	3,00	5,00	8,00	253,5	33,0	76,0	108,0	361,5	70	9	21	30		
Adm. Embeder															
Randers	4,00	2,00	2,00	4,00	112,0	29,0	5,0	34,0	146,0	77	20	3	23		
Lyngby	3,00	2,50	3,00	5,00	88,0	58,5	19,0	78,5	166,5	53	36	11	47		
Herning	3,00	2,25	3,00	5,25	102,5	68,0	14,0	80,0	182,5	56	36	8	44		
Esbjerg	3,00	2,00	3,00	5,00	100,0	75,0	22,0	97,0	197,0	51	38	11	49		
Frederiksborg	3,00	2,00	3,00	5,00	112,0	57,0	29,5	86,5	198,5	58	29	15	44		
Ballerup	3,00	2,00	2,32	4,32	100,0	53,0	28,5	81,5	181,5	55	29	16	45		
Horsens	3,00	2,00	2,00	4,00	132,0	32,0	7,0	39,0	171,0	77	18	4	23		
Gentofte	2,00	2,00	3,20	5,20	74,0	41,0	50,5	91,5	165,5	45	25	31	55		
Svendborg	2,00	2,00	2,00	4,00	63,5	25,0	16,0	41,0	104,5	61	24	15	39		
Tårup	2,00	2,00	2,00	4,00	54,5	21,0	71,0	125,5	176,5	43	40	17	57		
Gladøse	2,00	2,00	1,00	3,00	44,8	46,8	11,8	58,0	102,5	43	45	11	57		
Hersholm	2,00	1,00	2,00	3,00	85,0	25,0	44,5	68,5	154,5	55	16	29	45		
Skanderborg	2,00	1,00	1,50	2,50	75,0	20,5	6,0	26,5	101,5	74	20	6	26		
Kolding	1,75	1,25	2,00	3,25	70,5	53,0	2,0	55,0	125,5	56	42	2	44		
Enedommere															
Køge	1,00	1,00	3,21	4,21	26,5	38,0	27,5	65,5	92,0	29	41	30	71		
Nyk Falslev	1,00	1,00	3,00	4,00	46,0	26,5	39,0	65,5	111,5	41	24	35	59		
Grenå	1,00	1,00	2,00	3,00	51,0	31,0	24,0	55,0	106,0	48	29	23	52		
Renne	1,00	1,00	2,00	3,00	46,0	29,8	9,5	35,0	81,0	57	31	12	43		
Helsingør	1,00	1,00	2,00	3,00	37,0	54,5	24,5	79,0	116,0	32	47	21	68		
Tårby	1,00	1,00	2,00	3,00	41,5	19,5	34,0	53,5	95,0	44	21	36	56		
Redovre	1,00	1,00	2,00	3,00	37,5	25,5	16,0	41,5	79,0	47	32	20	53		
Hvidovre	1,00	1,00	1,40	2,40	33,5	88,5	22,0	80,5	114,0	29	51	19	71		
Nyborg	1,00	1,00	1,00	2,00	45,0	20,0	10,5	30,5	75,5	60	26	14	40		
Holebø	1,00	1,00	1,00	2,00	32,0	40,5	10,5	21,0	53,0	80	20	20	40		
Brøndbyerne	1,00	1,00	1,00	2,00	44,5	45,5	17,0	62,5	107,0	42	43	16	58		
Ringsted	1,00	1,00	2,00	3,00	27,0	13,8	15,8	29,0	56,0	48	24	28	52		
Tender	1,00	1,00	1,00	2,00	45,0	21,5	13,5	35,0	80,0	56	27	17	44		
Thisted	1,00	1,00	1,00	2,00	34,0	17,0	2,5	19,5	53,5	84	32	5	38		
Kalundborg	1,00	1,00	1,00	2,00	43,0	13,0	4,5	17,5	60,5	71	21	7	29		
Vordingborg	1,00	1,00	1,00	2,00	86,3	10,5	0,0	10,5	87,0	84	16	0	16		
Nyk Sjælland	1,00	1,00	1,00	2,00	49,0	24,5	2,0	26,5	75,5	63	32	3	35		
Skive	1,00	1,00	1,00	2,00	46,0	15,0	5,0	20,0	66,0	70	23	8	30		
Middelfart	1,00	1,00	1,00	2,00	36,0	16,5	14,0	30,5	66,5	54	25	21	46		
Martbo	1,00	1,00	1,00	2,00	44,8	31,8	2,0	33,5	78,0	57	40	3	43		
Brønderslev	1,00	1,00	1,00	2,00	34,5	15,5	3,5	19,0	53,5	64	29	7	36		
Korsør	1,00	1,00	1,00	2,00	40,0	12,0	0,0	12,0	52,0	77	23	0	23		
Kjellerup	1,00	1,00	1,00	2,00	30,0	12,0	6,5	18,5	48,5	62	25	13	38		
Sæby	1,00	1,00	0,50	1,50	28,5	16,5	0,0	16,5	45,0	63	37	0	37		
Nakskov	1,00	1,00	0,00	1,00	43,0	15,0	0,0	15,0	58,0	74	26	0	26		

Embedets navn	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
	Antal dommere	Antal reassessorer	Antal dommere iuddømte	Antal reass. + dommerm.	Antal retdag. dommere	Antal reassessorer + dommerm.	Antal retdag. dommerm. + dommerm.	Antal reassessorer + dommerm.	Antal retdag. alle	% retdag. dommere	% reassessorer	% retdag. dommerm. + reassessorer	% retdag. dommerm. + reassessorer + dommerm.
Mariager	1,00	1,00	0,00	1,00	21,5	15,5	0,0	15,5	37,0	58	42	0	42
Redding	1,00	1,00	0,00	1,00	39,5	17,5	0,0	17,5	57,0	69	31	0	31
Strur	1,00	1,00	0,00	1,00	28,0	13,0	0,0	13,0	39,0	67	33	0	33
Fjerritslev	1,00	1,00	0,00	1,00	22,5	13,0	0,0	13,0	35,5	63	37	0	37
Nibe	1,00	1,00	0,00	1,00	31,5	10,0	0,0	10,0	41,5	76	24	0	24
Sora	1,00	1,00	0,00	1,00	31,0	22,0	0,0	22,0	53,0	58	42	0	42
Brødstrup	1,00	1,00	0,00	1,00	23,0	12,5	0,0	12,5	35,5	65	35	0	35
Tendrup	1,00	1,00	0,00	1,00	25,5	7,5	0,0	7,5	33,0	77	23	0	23
Grindsted	1,00	1,00	0,00	1,00	36,5	11,0	0,0	11,0	47,5	77	23	0	23
Holsted	1,00	1,00	0,00	1,00	32,5	8,0	0,0	8,0	40,5	80	20	0	20
Assens	1,00	1,00	0,00	1,00	44,5	7,0	0,0	7,0	51,5	86	14	0	14
Ribe	1,00	1,00	0,00	1,00	41,5	7,0	0,0	7,0	48,5	86	14	0	14
Lemvig	1,00	1,00	0,00	1,00	29,5	8,5	0,0	8,5	38,0	78	22	0	22
Nyk Mors	1,00	1,00	0,00	1,00	24,0	5,0	0,0	5,0	29,0	83	17	0	17
Fåborg	1,00	1,00	0,00	1,00	29,5	7,0	0,0	7,0	36,5	81	19	0	19
Gråsten	1,00	1,00	0,00	1,00	43,5	30,0	0,0	30,0	73,5	59	41	0	41
Rudkøbing	1,00	1,00	0,00	1,00	20,5	9,0	0,0	9,0	29,5	69	31	0	31
St. Heddinge	1,00	1,00	0,00	1,00	35,5	9,0	0,0	9,0	44,5	80	20	0	20
Ringkøbing	1,00	1,00	0,00	1,00	33,5	15,5	0,0	15,5	49,0	68	32	0	32
Skjern	1,00	1,00	0,00	1,00	37,5	14,0	0,0	14,0	51,5	73	27	0	27
Hobro	1,00	1,00	0,00	1,00	47,5	12,0	0,0	12,0	59,5	80	20	0	20
Varde	1,00	0,50	1,00	1,50	41,5	19,0	15,5	34,5	76,0	55	25	20	45
Åbenrå	1,00	1,00	1,00	3,00	21,5	0,0	14,0	14,0	35,5	61	0	39	39
Civilretter:													
Frederikssund C	1,00	1,00	1,50	2,50	36,0	40,5	4,0	44,5	80,5	45	50	5	55
Helsting C	1,00	1,00	1,00	2,00	21,5	34,5	7,5	42,0	63,5	34	54	12	66
Hillared C	1,00	1,00	1,00	2,00	33,5	43,0	0,5	43,5	77,0	44	56	1	56
Haderslev C	1,00	0,75	0,00	0,75	41,0	11,5	0,0	11,5	52,5	78	22	0	22
Glostrup C	1,00	0,50	1,00	1,50	31,0	4,5	11,5	16,0	47,0	66	10	24	34
Næstved C	1,00	1,00	1,00	1,50	26,0	17,0	3,0	20,0	46,0	57	37	7	43
Silkeborg C	1,00	0,50	1,00	1,50	46,0	15,0	11,0	28,0	72,0	64	21	15	36
Slagelse C	1,00	0,50	1,00	1,50	17,0	26,0	9,5	35,5	52,5	32	50	18	68
Vejle C	1,00	0,80	1,00	1,80	37,0	8,8	11,0	19,8	56,8	65	15	19	35
Sønderborg C	1,00	0,50	0,50	1,00	30,0	17,5	0,0	17,5	47,5	63	37	0	37
Frederikshavn C	1,00	0,40	1,10	1,50	28,5	0,0	9,5	9,5	36,0	74	0	26	26
Viborg C	1,00	0,25	0,80	1,05	39,0	7,0	4,0	11,0	50,0	78	14	8	22
Hjerring C	1,00	0,20	1,30	1,50	42,5	9,0	4,0	13,0	55,5	77	16	7	23
Fredericia C	1,00	0,15	0,65	1,00	35,5	6,5	5,5	12,0	47,5	75	14	12	25
Hobæk C	1,00	0,00	2,00	2,00	21,5	0,0	14,0	14,0	35,5	61	0	39	39
Kriminalretter:													
Hillared K	1,00	2,00	1,00	3,00	46,5	54,0	14,8	68,8	118,0	40	47	13	60
Helsting K	1,00	1,00	1,00	2,00	46,0	39,0	13,5	72,5	118,5	39	33	28	61
Frederikssund K	1,00	1,00	1,50	2,50	37,0	13,0	33,5	26,5	63,5	58	20	21	42
Holbæk K	1,00	1,00	1,00	2,00	32,5	5,5	0,0	5,5	38,0	86	0	14	14
Fredericia K	1,00	0,85	0,35	1,20	40,0	4,50	3,60	8,0	48,0	83	8	7	17
Hjerring K	1,00	0,70	0,70	1,50	34,0	4,5	2,0	6,5	40,5	84	5	16	16
Frederikshavn K	1,00	0,60	0,40	1,00	25,0	9,5	4,0	13,5	38,5	65	25	10	35
Glostrup K	1,00	0,50	1,00	1,50	32,5	35,5	9,0	44,5	77,0	42	46	12	58
Næstved K	1,00	0,80	1,00	1,80	56,0	11,0	7,0	18,0	76,0	76	15	9	24
Silkeborg K	1,00	0,50	1,00	1,50	34,5	14,5	7,0	21,5	56,0	62	26	13	38
Slagelse K	1,00	0,50	1,00	1,50	19,5	17,0	16,5	33,5	53,0	37	32	31	63
Vejle K	1,00	0,50	1,00	1,50	54,0	10,0	9,5	19,5	73,5	73	14	13	27
Sønderborg K	1,00	0,50	0,50	1,00	40,0	4,0	0,0	4,0	44,0	91	4	9	9
Haderslev K	1,00	0,25	1,00	1,25	40,5	16,5	0,0	21,0	61,5	66	27	7	34
Viborg K	1,00	3,00	4,00	7,00	93,0	16,0	8,0	24,0	117,0	79	14	7	21
Sø- og Handel	4,00	3,00	4,00	7,00	93,0	16,0	8,0	24,0	117,0	79	14	7	21

UDSKRIFT
AF
HØJESTERETS DOMBOG

395/1993

Rigsadvokaten

mod

T (adv. Jørgen Jacobsen e.o).

I tidligere instanser er afsagt kendelser af retten på Frederiksberg, 4. afdeling, den 21. juni 1993 og af Østre Landsrets 13. afdeling den 5. juli 1993. Retten på Frederiksberg har den 27. juli 1993 afsagt dom i straffesagen mod tiltalte, T

I denne sag blev af **H Ø J E S T E R E T** mandag den 18. april 1994 afsagt følgende

K E N D E L S E :

Østre Landsrets kendelse er kæret af tiltalte med påstand om, at Frederiksberg rets dom af 27. juli 1993 ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling ved retten på Frederiksberg. Tiltalte har gjort gældende, at det er en rettergangsfejl, at retsformanden i byretten, fuldmægtig

A , ikke veg sit sæde under domsforhandlingen i sagen.

Anklagemyndigheden har nedlagt påstand om, at tiltaltes hjemvisningspåstand ikke tages til følge.

I påkendelsen har deltaget fem dommere: Pontoppidan,

Hermann, Wendler Pedersen, Melchior og Lorenzen.

Kæremålet er forhandlet mundtligt.

Sagens behandling i byret og landsret.

Ved anklageskrift af 14. maj 1992 fra politimesteren på Frederiksberg blev der rejst tiltale mod bl.a. T

for overtrædelse af straffelovens § 203, stk. 1, og § 204, stk. 1, subsidiært stk. 2, jf. stk. 1.

Domsforhandling i sagen ved retten på Frederiksberg blev påbegyndt den 7. september 1992 med konstitueret dommer, fuldmægtig B som retsformand, og under medvirken af domsmænd. På grund af tiltalte

udeblivelse blev domsforhandlingen udsat. Den 23. november 1992 foretoges på ny domsforhandling i sagen, nu med fuldmægtig A som retsformand. I retsmødet blev der bl.a. foretaget afhøring af tiltalte

, og fortsat domsforhandling blev udsat på vidne-afhøring. I et retsmøde den 18. januar 1993 fremsatte tiltalte begæring om at få beskikket en anden forsvarer. Der blev foretaget afhøring af et fremstillet vidne under den hidtil beskikkede forsvarers tilstedeværelse. Ændret forsvarerbeskikkelse blev foretaget den 25. januar 1993.

Domsforhandlingen fortsatte herefter den 14. og 21. juni 1993. I det sidstnævnte retsmøde nedlagde tiltalte

forsvarer påstand om, at retsformanden veg sædet under henvisning til, at hun som konstitueret dommer ikke kunne anses for at opfylde uafhængighedskravet i Den europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk.

1. Ved en straks afsagt kendelse blev påstanden ikke taget til følge med følgende begrundelse:

"Retten kan ikke tiltræde, at det skulle følge af menneskerettighedskonventionen, at alene en udnævnt dommer kan beklæde retten under en straffesag. Da retsformandens stilling som konstitueret ikke ses at være til hinder for en retfærdig og offentlig rettergang for en uafhængig og upartisk domstol, vil den beskikkede forsvarers påstand om at retsformanden viger sit sæde, som først er fremsat i dag under den fortsatte domsforhandling, således ikke blive taget til følge.

THI B E S T E M M E S :

Den af forsvareren fremsatte begæring om, at den konstituerede dommer viger sit sæde som retsformand tages ikke til følge."

Kendelsen blev stadfæstet ved Østre Landsrets kendelse af 5. juli 1993 "i henhold til de af byretten anførte grunde og idet retsplejelovens § 61 ejheller fører til at statuere inhabilitet ...".

Ved byrettens dom af 27. juli 1993 blev tiltalte fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 203, stk. 1, og § 204, stk. 2, jf. stk. 1, og straffet med 2 0 dagbøder å 400 kr. Endvidere blev der konfiskeret 2 pokerautomater, 1 rouletteautomat, et medlemskartotek, 2 Tilt-nøgler og en møntbeholdning på 1.902,- kr.

Dommen er anket til Østre Landsret af tiltalte principalt til frifindelse, subsidiært med påstand om strafbortfald og mest subsidiært til formildelse af straffen. Anklagemyndigheden har anket til skærpeelse. Ved skrivelse af 27. august 1993 meddelte Justitsministeriet med henvisning til en udtalelse fra statsadvokaten for København bl.a., at anketilladelse var ufornöden, da konfiskationsbeløbet i sagen overstiger 3.000 kr.

Det er oplyst, at A ved Justitsministeri-

ets skrivelse af 5. november 1992 blev bemyndiget til fra den 16. november 1992 og indtil videre at behandle retssager 25 retsdage om året ved retten på Frederiksberg efter den administrerende dommers nærmere bestemmelse. Hun var da ansat som fuldmægtig i Justitsministeriet og tjenstgørende i ministeriets 3. kontor, hvorunder bl.a. sager vedrørende politi og anklagemyndighed, straffelovgivningen og strafferechtsplejen hører. Med virkning fra den 15. januar 1993 blev hun flyttet til Flygtningenævnets sekretariat, der den 25. januar 1993 blev overført til Indenrigsministeriets ressortområde. I perioden herefter var hendes formelle ansættelsesområde såvel Justitsministeriet som Indenrigsministeriet. A gjorde tjeneste i Flygtningenævnets sekretariat, indtil hun den 1. september 1993 blev konstitueret som kontorchef i Civilretsdirektoratet. Bemyndigelsen til at behandle retssager ved retten på Frederiksberg blev tilbagekaldt af Justitsministeriet ved skrivelse af 30. august 1993 med virkning fra udgangen af august 1993.

Oplysninger om konstitutionspraksis m.v. ved byretterne.

Det er i forbindelse med sagen oplyst, at der i dag er ca. 200 byretsdommere, ca. 125 retsassessorer og ca. 210 dommerfuldmægtige. Retsassessorer og dommerfuldmægtige er ikke ansat ved et bestemt embede, men ansættes/udnævnes i ¹¹ Justitsministeriet med tilhørende institutioner". Deres tjeneste fastsættes indtil videre ved et nærmere angivet embede og i øvrigt med hele landet som ansættelsesområde.

Retsassessorer er tjenestemænd og kan afskediges efter reglerne i tjenestemandsløven. Efter lovens § 28, 1. pkt., kan tjenestemænd afskediges uden ansøgning med 3 måneders varsel til udgangen af en måned. Dommerfuldmægtiges ansættelsesvilkår er fastlagt i en kollektiv overenskomst indgået mellem Finansministeriet og en række organisationer under Akademikernes Centralorganisation. Den gældende overenskomst af 1. oktober 1993 henviser i § 20 vedrørende opsigelse til funktionærlovens regler om varsel og fratrædelsesgodtgørelse. Efter overenskomstens § 21 må vilkårlighed ikke finde sted ved afskedigelse. En afskedigelse kan forlanges prøvet ved en voldgift. Findes afskedigelsen urimelig og ikke begrundet i arbejdstagerens eller ansættelsesmyndighedens forhold, kan det pålægges ansættelsesmyndigheden at afbøde virkningerne af opsigelsen. Hvis ikke begge parter ønsker ansættelsesforholdet opretholdt, kan det pålægges ansættelsesmyndigheden at betale godtgørelse.

Om retningslinierne for meddelelse af konstitutioner til dommerfuldmægtige og retsassessorer har Justitsministeriet i et notat af 25. marts 1994 oplyst følgende:

"... Faste konstitutioner i medfør af retsplejelovens § 17 a, stk. 1, 2. pkt. meddeles af Justitsministeriet efter følgende retningslinier:

1. Dommerfuldmægtige, der fra deres ansættelse er omfattet af en uddannelsesplan.
 - 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 - normalt efter 8-10 års ansættelse - 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 ca. 50-100 retsdage.

2. Retsassessorer.

- a. 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 50-100 retsdage.

Alle ansøgninger fra embederne om meddelelse af konstitutioner til retsdage til dommerfuldmægtige og retsassessorer forelægges vedkommende landsretspræsident til udtalelse, inden konstitutionen meddeles/(afslås).

Fast konstitution til grundlovsforhør meddeles alene til fuldmægtige med mindst 2 års anciennitet og med henblik på etablering af vagtordninger i weekender og på helligdage. Disse konstitutioner medregnes ikke i de ovenfor nævnte antal retsdage.

II. Forfaldskonstitutioner.

Meddelelse af forfaldskonstitutioner i medfør af retsplejelovens § 44, stk. 2 og stk. 3, bliver givet af Justitsministeriet og vedkommende landsretspræsident.

Efter retsplejelovens § 44, stk. 2, kan Justitsministeriet meddele beskikkelse til en dommerfuldmægtig til midlertidigt at forestå et embede som dommer i en byret, når det på grund af embedsledighed eller en fast dommers forfald er nødvendigt. Bestemmelsen anvendes blandt andet i forbindelse med dommernes ferier på mere end en uge.

Efter retsplejelovens § 44, stk. 3, kan vedkommende landsretspræsident i påtrængende tilfælde, og når den faste dommers forfald skønnes at ville blive kortvarigt, meddele en dommerfuldmægtig bemyndigelse til at forestå

embedet som dommer ved byret, der ikke ledes af en præsident. Bestemmelsen benyttes i enkeltsager og i tilfælde af dommerens fravær i op til en uge. Der gives Justitsministeriet meddelelse om bemyndigelsen.

Sådanne konstitutioner medregnes ikke i de under punkt I nævnte antal retsdage.

III. Opgørelse over omfanget af faste konstitutioner til dommerfuldmægtige og retsassessorer.

En opgørelse pr. ultimo 1993 over omfanget af konstitutioner meddelt i medfør af retsplejelovens § 17 a, stk. 1, 2. pkt. viser følgende:

Omfanget af bemyndigelser til at behandle retssager til dommerfuldmægtige:

0 - 12 dage:	48 dommerfuldmægtige
13 - 25 dage:	25 dommerfuldmægtige
26 - 50 dage:	39 dommerfuldmægtige
51 - 100 dage:	18 dommerfuldmægtige
101 - dage:	2 dommerfuldmægtige

Omfanget af bemyndigelser til at behandle retssager til retsassessorer:

0 - 50 dage:	26 retsassessorer
51 - 100 dage:	40 retsassessorer
101 - dage:	16 retsassessorer

Omfanget af bemyndigelser til at behandle retssager til fuldmægtige i Justitsministeriets departement:

25 dage:	8 fuldmægtige
----------	---------------

Herudover kan der som ovenfor anført under nærmere angivne omstændigheder meddeles faste konstitutioner til grundlovsforhør med henblik på etablering af vagtordninger i weekender og på helligdage. Disse konstitutioner begrænses ikke til et bestemt antal retsdage. Der er meddelt en meget stor del af alle retsassessorer og dommerfuldmægtige med mere end 2 års erfaring en sådan bemyndigelse, og stort set alle bemyndigelserne antages at blive benyttet til etablering af vagtordninger. Der foreligger ikke noget tal for, i hvilket omfang dommerfuldmægtige og retsassessorer afholder grundlovsforhør i weekender m.v."

Om udviklingen i antallet af faste konstitutioner fremgår følgende af betænkning nr. 1115/1987 om dommerfuldmægtiges uddannelse m.v. side 27:

"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 beskedent stigning i antallet af ansatte retsassessorer og fuldmægtige.

Antallet af faste konstitutioner er for tiden 189."

Som det fremgår af Justitsministeriets foran citerede notat, var antallet af faste konstitutioner ved udgangen af 1993 222 inkl. de 8 konstitutioner til fuldmægtige i Justitsministeriets departement. Indtil 1966 var alle ikke-udnævnte dommere ved byretterne dommerfuldmægtige. I 1966 blev retsassessorstillingerne oprettet som en ny stillingskategori. De nævnte tal for meddelte konstitutioner omfatter i tiden herefter både dommerfuldmægtige og retsassessorer. Indtil 1988 blev konstitutioner meddelt til at beklæde retten i en bestemt type sager. Derefter har udgangspunktet været, at konstitutioner meddeles til at behandle retssager et bestemt antal retsdage om året efter dommerens nærmere bestemmelse.

Justitsministeriet har i skrivelse af 25. marts 1994 til rigsadvokaten oplyst, at konstitutioner til at behandle

retssager til en fuldmægtig ansat i ministeriets departement

"... alene tilbagekaldes i forbindelse med, at vedkommende fuldmægtig efter ansøgning forfremmes til højere stilling, herunder konstitueres i højere stilling. I ganske få tilfælde er det dog forekommet, at ministeriet efter aftale med den pågældende fuldmægtig midlertidigt har tilbagekaldt en konstitution med henblik på, at den pågældende i en afgrænset periode kunne gøre tjeneste på fuld tid i Justitsministeriets departement. I disse tilfælde er tilbagekaldelsen af konstitutionen alene sket for at frigøre fuldmægtigen fra andre forpligtigelser under arbejdet med store presserende enkelt-opgaver i departementet.

Justitsministeriet er ikke bekendt med, at tilbagekaldelse af konstitutioner i noget tilfælde er sket af disciplinære årsager."

Tiltaltes argumentation.

Tiltaltes forsvarer har i et kæreskrift af 4. februar 1994 nærmere begrundet påstanden om, at retsformanden i byretten burde have veget sit sæde, således:

Retsformanden i 1. instans var konstitueret i medfør af retsplejelovens § 44, stk. 2 i en midlertidig stilling efter beskikkelse af Justitsministeren og var dermed ikke sikret den funktionelle uafhængighed, som er forudsat i den danske retsplejeordning, jfr. herved grundlovens § 64, som hindrer afsættelse af dommere uden ved dom. Der henvises endvidere til grundlovens § 62, i henhold til hvilken retsplejen stedse skal holdes adskilt fra forvaltningen.

Retsformanden i byretten var en fuldmægtig, som efter det oplyste har fast stilling som jurist i Justitsministeriet. Tiltaltes modpart i straffesagen var Anklagemyndigheden. I henhold til retsplejelovens § 106 [nu § 98] er de offentlige anklagere Justitsministerens underordnede og står med hensyn til deres hvervs udførelse under dennes tilsyn. Tiltalte befandt sig derfor ved straffesagens gennemførelse i en situation, hvor hans modpart var "i Justitsministeriets tjeneste" samtidig med, at retsformanden var fungerende i en midlertidig stilling som konstitueret dommer. Denne dobbeltrolle er uforenelig med det grundlæggende krav om dommers uafhængighed og gennemførelsen af sagen i Frederiksberg ret er derfor i direkte strid med kravet i Den Europæiske Menneskerets Konvention, artikel 6, stk. 1, hvor der

dels gælder et krav om retsplejemæssig ligestilling af sagens parter (Equality of Arms) dels et krav om at få sagen pådømt af en uafhængig og upartisk domstol oprettet ved lov. Det gøres gældende, at den konstituerede dommer ikke var uafhængig (Independent).

Hvad der ligger i begrebet en domstol, fremgår af følgende citat fra Menneskeretsdomstolens afgørelse (serie A, nr. 43 (EMD 43)) i sagen:

"The fact that it exercises judicial functions does not suffice. According to the Court's case law, use of the term "tribunal" is warranted only for an organ which satisfies a series of further requirements - independence of the executive and of the parties to the case, duration of its members' term of office, guarantees afforded by its procedure - several of which appear in the text of Article 6 § 1 itself".

Den ved EMRK instituerede uafhængighed for dommere indebærer, at vedkommende skal være "independent both from the Executive and the parties", og i henhold til praksis, - jfr. f.eks. EMD 80 Campbell og Fell mod Storbritannien - lægges der vægt på følgende tre kriterier:

- manner of appointment
- existence of guarantees against outside pressure
- the body represents an appearance of independence.

Ingen af disse krav er opfyldt i den konkrete sag. Det bemærkes, at der bl.a. lægges vægt på, hvor lang tid personen har stillingen, om vedkommende kan flyttes af en udøvende myndighed, og på den objektive test under maksimen: "Justice must not only be done: but must also be seen to be done". Vedrørende det sidstnævnte krav om at domstolen objektivt skal fremstå som værende upartisk bemærkes, at der stilles strenge krav i denne henseende, således at enhver rimeligt begrundet tvivl om domstolens upartiskhed indebærer, at der foreligger en overtrædelse af artikel 6, stk. 1.

At der er tale om en streng vurdering fremgår af praksis, jfr. Van Dijk og Van Hoof: "Theory and Practise of the European Convention on Human Rights" 1990, side 339 samt Rehof og Trier: "Menneskeret" 1990, side 150 f. I denne forbindelse bemærkes, at flertallet af EMD's afgørelser vedrørende dommeres forhold har angået kravet om upartiskhed, men det må lægges til grund, at den objektive test tillige gælder vedrørende uafhængigheden, ligesom der i henhold til EMD's praksis kan være en vis overlapning mellem de to krav, jfr. herved EMD 155, Langborger mod Sverige, p. 30 ff. For den tiltalte måtte retsformanden fremtræde som havende en sådan tilknytning til Justitsministeriet og anklagemyndigheden, at den objektive test ikke kan anses for bestået.

Tiltaltes frygt er således begrundet i de ovennævnte omstændigheder. Det fremgår endvidere af retslitteraturen, at der næres dyb betænkelighed ved konstitutionssystemet, jfr. de i de følgende nævnte eksempler. Det skal fremhæves, at der i tiltaltes sag er særlig grund til at befrygte retsformandens upartiskhed grundet hendes ansættelsesforhold i Justitsministeriet.

De statsretlige betænkeligheder fremgår bl.a. af, hvad der anføres i: Ross/Espersen: Dansk Statsforfatningsret II (1980) s 549: "Derimod harmonerer det dårligt med grundlovens forudsætninger, at man i vidt omfang, og måske i strid med reglerne i retsplejelovens § 44... "kunne føle sig under pres af frygt for at gøre sig ufordelagtigt bemærket hos Justitsministeren"... "beskæmmende akcentueres derved, at der er en betydelig del af samtlige dommerforretninger, der udføres af personer af denne kategori."

Endvidere henviser jeg til Zahle: Dansk Forfatningsret Bind 2 (1989) side 82 f: "et alvorligt brud på princippet om domstolenes uafhængighed". Se endvidere Germer: Statsforfatningsret II s. 17.

De procesretlige betænkeligheder fremgår bl.a. af følgende; Tamm, UfR 1968 B s 231, refererer et værk om den norske ordening som værende ubetyggende og principielt betænkelig og fortsætter om den danske ordening: "forhåbentlig er Justitsministerens opmærksomhed henvendt på spørgsmålet." Gomard Civilprocessen (1990) anfører s. 42 "Fuldmægtige og assessorer har imidlertid ikke en udævnede dommers tjenstlige uafhængighed, og de bør derfor ikke i almindelighed dømme i sager, hvor uafhængigheden har sin særlige værdi, således ikke i sager, der har særlig politisk eller offentlig interesse." Se endvidere Gammeltoft Hansen: Strafferetspleje (1991), side 118.

Det fremhævede viser, at der er en reel bekymring i retsteorien vedrørende uafhængighedsspørgsmålet.

Den konkrete sags omstændigheder er særligt bekymrende. Der er tale om en straffesag, der kan medføre alvorlige konsekvenser for den tiltalte. Han har et særligt behov for retsbeskyttelse. Sagen kunne have ført til ikendelse af en bøde, som alene kunne blive pådømt ved landsretten efter tilladelse fra Justitsministeriet i henhold til retsplejelovens § 962, stk. 2. Denne bestemmelse kunne meget vel være kommet til anvendelse i sagen. Det bemærkes endvidere, at en eventuel tilladelse til indbringelse af sagen for Højesteret skal gives af Justitsministeriet, der således har en yderligere funktion.

Kendelsen UfR 76 836 HKK om en konstitueret landsdommer er næppe afgørende for nærværende sag. Der var her tale om en civil sag. Parterne påberåbte sig ikke artikel 6, som ikke blev anvendt i sagen, der blev afgjort før lov

nr. 285 af 29. april 1992, trådte i kraft den 1. juli 1992. Kendelsen omhandler, såvidt jeg kan se, ikke spørgsmålet om dommerens evt. manglende uafhængighed. Endelig bemærkes, at den konstituerede dommer i tiltaltes sag som retsformand har haft en mere afgørende stilling end den pågældende landsdommer i den civile sag.

Vedrørende menneskeretsproblemet henvises til retsassessor Eva Staal's artikel i "Fuldmægtigen" nr. 6, 1993 (side 96-98) med henvisninger. Om fortolkningen af artikel 6, stk. 1 henvises yderligere til Van Dijk og Van Hoof samt Rehof og Trier kapitel 7 samt til EMD 11 Delcourt mod Belgien, hvor EMD fremhæver artikel 6, stk. 1's væsentlige karakter, hvorfor en indskrænket fortolkning "would not correspond to the aim and purpose of that provision". Et væsentligt formål med artikel 6, stk. 1 er den tiltaltes og befolkningens tillid til retsvæsenet.

Konsekvensen af retsformandens manglende uafhængighed bør være hjemvisning, hvilket tillige fremgår af EMD 86 De Cubber mod Belgien, hvor EMD fandt at "defekten" vedrørende domstolens interne organisering alene kunne reparereres overfor den tiltalte ved tilsidesættelse af 1. instansens afgørelse i sin helhed.

Det gøres sammenfattende gældende, at en samlet vurdering af nærværende sags omstændigheder må resultere i, at det fastslås, at hun som konstitueret dommer ikke opfylder de af EMD opstillede generelle kriterier, og at artikel 6, stk. 1 således er overtrådt. Tiltalte har den begrundede opfattelse, at retsformanden, som er ansat i Justitsministeriet, som skal forfremmes i Justitsministeriet, og som en dag i givet fald skal udnævnes til dommer i overensstemmelse med grundloven af Justitsministeriet, ikke kunne ventes at pådømme sagen med den uafhængighed, som må kræves. Tiltaltes frygt for retsformandens manglende uafhængighed er derfor velbegrundet. Der var en berettiget ("legitimate") tvivl om retsformandens uafhængighed. ..."

Forsvareren har under domsforhandlingen endvidere gjort gældende, at der i forbindelse med sagens behandling er begået en række rettergangsfejl, der i sig selv bevirker, at retsformanden burde have været sit sæde i medfør af retsplejelovens § 61, eller i hvert fald kan tillægges betydning som argument til støtte for den generelle påstand om, at hun som ansat i Justitsministeriet har været inhabil til at virke som dommer i sagen.

Anklagemyndighedens argumentation.

Anklagemyndigheden har i forbindelse med sagen indhentet en udtalelse af 25. marts 1994 fra Justitsministeriet om de i kæreskriftet indeholdte synspunkter. I udtalelsen er bl.a. anført:

ii

2. Det forhold, at en person, der fungerer som dommer i en sag, ikke er udnævnt dommer, men har konstitution som dommer, kan ikke i sig selv føre til, at den pågældendes uafhængighed og upartiskhed kan drages i tvivl.

Der er en meget langvarig tradition for at anvende konstituerede dommere i det danske retssystem. Det gælder ikke blot med hensyn til dommerfuldmægtige og fuldmægtige i Justitsministeriet, men tillige i et vist omfang for universitetslærere, advokater m.v. Konstitution som dommer anses traditionelt som et centralt led i uddannelsen af fremtidige dommere. Konstitutionsperioden giver tillige den pågældende og domstolene et godt grundlag for at vurdere den pågældendes egnethed som dommer.

Spørgsmål om inhabilitet skal vurderes af domstolene ex officio. Der må på den baggrund antages at være en langvarig fast retspraksis for, at udøvelse af dommerhvervet kan ske i henhold til konstitution.

Om lignende forhold i Norge henvises til Norges Højesterets afgørelse af 7. december 1993.

3. Særligt for så vidt angår konstitution af fuldmægtige i Justitsministeriets departement skal det fremhæves, at bemyndigelsen til at behandle retssager i et omfang svarende til 25 retsdage om året er et fast led i uddannelsesforløbet. Der er for tiden 8 fuldmægtige i departementet, som har en sådan bemyndigelse. Det samlede omfang af disse 8 fuldmægtiges retsarbejde svarer til ca. én fuldtidsansat domstolsjurists arbejde.

Bemyndigelsen gives efter aftale med rettens dommer eller - hvor der er flere dommere - med den administrerende dommer eller retspræsidenten. Den konkrete tildeling af sager ved det pågældende embede sker efter dommerens, henholdsvis den administrerende dommers eller retspræsidentens bestemmelse.

4. Konstituerede dommere, herunder fuldmægtige i Justitsministeriets departement, der har bemyndigelse til at behandle retssager, er ifølge langvarig fast retsop-

fattelse - der formentlig må anses for en retssædvane - funktionelt uafhængige af administrationen under udøvelsen af dommerhvervet.

I overensstemmelse hermed er den virksomhed i retten, som fuldmægtige i Justitsministeriets departement udøver, fuldstændig adskilt fra deres arbejde i Justitsministeriet.

5. Ved vurderingen af, om A opfyldte kravene i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, om uafhængighed og upartiskhed på det tidspunkt, da hun behandlede straffesagen mod T, må der endvidere lægges vægt på følgende forhold:

- Straffesagen blev behandlet ved Retten på Frederiksberg, som ubestridt er en domstol, der som institution betragtet opfylder kravene til uafhængighed i Menneskerettighedskonventionen.
- Justitsministeriets bemyndigelse af A til at behandle retssager ved Retten på Frederiksberg er alene givet af saglige uddannelsesmæssige hensyn.
- Bemyndigelsen gives til fuldmægtige i Justitsministeriet efter objektive anciennitetskriterier, og den bevares, så længe den pågældende er fuldmægtig i Justitsministeriets departement.
- Det forhold, at A varetog behandlingen af lige netop den konkrete straffesag, beror på forhold, som Justitsministeriet er uden nogen som helst indflydelse på. Den administrerende dommer ved Retten på Frederiksberg fordeler således selvstændigt sagerne mellem de enkelte medarbejdere.

6. Hverken Den Europæiske Menneskerettighedskommission eller Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har taget stilling til en situation som den, der er til påkendelse i den foreliggende sag.

Der findes en række domme fra Menneskerettighedsdomstolen, hvor man tager stilling til, om forskellige organer opfylder betingelserne om uafhængighed og upartiskhed i Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1. En del af disse er omtalt i kærendes kæreskrift. Blandt de afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen, som behandler dette spørgsmål, kan navnlig nævnes følgende: 1e Compte, van Leuven and de Meyere (A 43), Campbell and Fell (A 80), Sramek (A 84) Belilos (A 132) og Langborger (A 155).

De præmisser, som Menneskerettighedsdomstolen anvender i de nævnte afgørelser, kan imidlertid ikke overføres direkte til den foreliggende situation, hvor den institu-

tion, som har truffet afgørelsen - en dansk domstol - utvivlsomt som institution betragtet opfylder betingelserne om uafhængighed og upartiskhed.

Spørgsmålet er herefter, om der er en sådan forbindelse mellem den person, A, der har pådømt den sag, der er indbragt for Højesteret, og anklagemyndigheden, at kravene i Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1 om uafhængighed og upartiskhed ikke har været opfyldt, sml. herved Holm-sagen.

Selve det forhold, at Justitsministeriet er anklagemyndigheden overordnet, kan ikke medføre, at enhver, der er ansat i Justitsministeriets departement, kan siges at være knyttet til anklagemyndigheden på en sådan måde, at der er tvivl om den pågældendes uafhængighed og upartiskhed. Der må i den forbindelse bl.a. lægges vægt på, at Justitsministeriets departement varetager en lang række meget forskelligartede opgaver, og at behandlingen af disse opgaver foregår i sideordnede enheder.

Det skal i øvrigt bemærkes, at A på det relevante tidspunkt gjorde tjeneste i Sekretariatet for Flygtningenævnet, der er et uafhængigt, domstolslignende organ inden for Indenrigsministeriets ressortområde.

Det kan endelig oplyses, at Justitsministeriet dels af uddannelsesmæssige hensyn og dels med henblik på at undgå enhver tvivl om forholdet til Menneskerettighedskonventionens regler har truffet beslutning om, at fuldmægtige i Justitsministeriets departement med virkning fra den 1. januar 1994 alene må behandle civile sager.

7. Som fremhævet i det foregående anses det i Danmark for at være et centralt led i dommeruddannelsen, at dommerfuldmægtige, fuldmægtige i Justitsministeriet og i et vist omfang tillige universitetsansatte, advokater m.v. får konstitution til at behandle retssager.

Denne ordning må som følge af domstolenes pligt til ex officio at behandle inhabilitetsspørgsmål anses godkendt ved langvarig fast retspraksis.

Skulle Højesteret imidlertid finde, at der i den foreliggende sag under henvisning til Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, kan rejses berettiget tvivl om dommerens habilitet, ville det i givet fald have meget vidtrækkende konsekvenser for domstolene, ikke mindst for dommeruddannelsen og tilrettelæggelsen af domstolenes arbejde. Spørgsmål af denne karakter må anses for mest egnede til generel regulering ved lovgivningsmagten. Der henvises herved til Højesterets præmisser i UFR 1990.181 H.

Det kan i den forbindelse oplyses, at spørgsmålet om konstitution som led i dommeruddannelsen er taget op til

overvejelse i Domstolsudvalget. Det må således forventes, at dette udvalg med henblik på eventuelle lovændringer vil overveje, om det er rigtigt at opretholde den gældende ordning, og - hvis der findes behov for ændringer - tillige, på hvilken måde ordningen i givet fald bør ændres."

Anklagemyndigheden har med henvisning til udtalelsen gjort gældende, at den foreliggende praksis for konstitutioner i medfør af retsplejelovens § 17 a, stk. 1, 2. pkt., § 44 og § 1043, stk. 2, ikke kan anses for uforenelig med grundlovens § 64. Det er således fast antaget, at også konstituerede dommere er omfattet af grundlovsbestemmelsens forbud mod indgreb i dommeres funktionelle uafhængighed. Derimod har konstituerede dommere ikke anden beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse end den, der i almindelighed tilkommer offentligt ansatte. Det er imidlertid gennem en meget lang årrække blevet antaget, at dette ikke udelukker konstitutioner i dommerstillinger, herunder i form af konstitutioner til et bestemt antal retsdage. Den bestående praksis, der har hjemmel i såvel retsplejeloven som de årlige finanslove, må anses for godkendt af lovgivningsmagten og domstolene. Der har været rejst principielle betænkeligheder imod ordningen i den forfatningsretlige litteratur, men den er ikke efter den almindelige opfattelse grundlovsstridig.

Bestemmelsen i grundlovens § 64 må i denne henseende anses for ændret ved en retssædvane eller dog undergivet en indskrænkende fortolkning, hvorefter alene grundstammen af de personer, der udøver dømmende funktioner, behøver at være udnævnte dommere. Det kan ikke i forhold til grundlovsbestemmelsen tillægges betydning, at en konstitueret dommer

har et ansættelsesforhold til Justitsministeriet.

Ordningen kan ikke anses for uforenelig med Den europæiske Menneskerettighedskonvention art. 6, stk. 1, hvorefter bl.a. straffesager skal afgøres af en uafhængig og upartisk domstol. Konstituerede dommere har således som nævnt funktionel uafhængighed efter grundloven, og det må efter det oplyste lægges til grund, at der er en fast praksis for, at de ikke afskediges eller forflyttes som disciplinær foranstaltning. Menneskerettighedsdomstolen har ikke stillet krav om, at den personlige uafhængighed skal være sikret ved lov, men har anset det for tilstrækkeligt, at den i praksis er blevet respekteret, jf. således dom af 28. juni 1984 i sagen Campbell og Fell § 80 (Serie A vol. 80 s. 40) og dom af 22. oktober 1984 i sagen Sramek § 38 (Serie A vol. 84 s. 18). Ordningen kan heller ikke anses for uforenelig med art. 6, stk. 1, med henvisning til, at konstituerede dommere ikke udadtil fremtræder med den fornødne uafhængighed ("appearance of independence"), således som dette begreb er blevet anvendt i bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 29. april 1988 i sagen Belilos § 67 (Serie A vol. 13 2 s. 30). For så vidt angår dommerfuldmægtige og retsassessorer må der navnlig lægges vægt på, at de er ansat i domstolssystemet, at der er faste retningslinier for konstitutionspraksis, at konstitutioner i praksis altid foretages i overensstemmelse med retspræsidentens indstilling, og at sagernes fordeling ved embedet foretages af dommeren. Der er ikke grund til at anlægge en anden bedømmelse i forhold til fuldmægtige i Justitsministeriet. Såvel

disse konstitutioner som konstitutioner af dommerfuldmægtige tjener et klart uddannelsesformål. Det er helt urealistisk at forestille sig, at justitsministeren overhovedet skulle være interesseret i det konkrete resultat i den store mængde af mindre sager, herunder sagen mod T

, som årligt afgøres af konstituerede dommere. At justitsministeren er de offentlige anklageres overordnede og kan give disse pålæg om behandlingen af konkrete sager, jf. retsplejelovens § 98, indebærer ikke, at fuldmægtige i Justitsministeriet må anses som en del af anklagemyndigheden.

Tiltaltes anbringender om, at retsformanden i byretten på grund af rettergangsfejl burde have været sædet, har ikke været gjort gældende for landsretten og bør afvises i medfør af retsplejelovens § 968, stk. 1, sammenholdt med § 962, stk. 1. De pågældende forhold er i øvrigt uden betydning for bedømmelsen af retsformandens uafhængighed eller upartiskhed.

Højesterets bemærkninger.

Efter grundlovens § 3 er den dømmende magt hos domstolene. Grundlovens § 64, 1. og 2. pkt., lyder således:

"Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ej heller forflyttes mod deres ønske, uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted."

Beskyttelsen i grundlovens § 64, 1. pkt., mod indgreb i udøvelsen af den dømmende funktion, må antages at tilkomme enhver, der virker som dommer, herunder også konstitue-

rede dommere. Derimod er det fast antaget, at den særlige beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse efter bestemmelsens 2. pkt. alene gælder for udnævnte dommere.

Den bestående ordning, 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 konstitutionsadgang bestod også i tiden forud for retsplejelovens gennemførelse. Endvidere har finanslovene igennem en lang årrække indeholdt hjemmel til at besætte dommerstillinger, der ikke er fast normerede, ved konstitution.

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 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.

Den foreliggende praksis fra konventionsorganerne giver ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at anven-

delse af konstituerede dommere generelt vil blive anset for stridende mod den nævnte konventionsbestemmelse. 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, jf. herved også forarbejderne til lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den europæiske Menneskerettighedskonvention, F.T. 1991-92, tillæg A, sp. 5467ff., og tillæg B, sp. 891f.

I den foreliggende sag havde retsformanden i byretten konstitution til at behandle retssager 25 retsdage om året og var sideløbende hermed ansat som fuldmægtig i Justitsministeriet. På tidspunktet for domsforhandlingens begyndelse var hun tjenstgørende i ministeriets 3. kontor, hvorunder bl.a. sager om politi, anklagemyndighed og procesbevillinger inden for strafferetsplejen hører.

Den påkærede kendelse er i overensstemmelse med den hidtidige opfattelse i dansk ret, hvorefter ansættelse i Justitsministeriet ikke bevirker, at den pågældende er afskåret fra at virke som konstitueret dommer i straffesager.

På baggrund af det tillidshensyn ("appearance of independence"), som efter konventionsorganernes praksis er et væsentligt led i uafhængighedskravet efter Menneskerettighedskonventionens art. 6, stk. 1, finder Højesteret det imidlertid ikke foreneligt med denne bestemmelse, at den foreliggende straffesag blev behandlet under medvirken af en konstitueret dommer, **der** samtidig var tjenstgørende i **det** kontor i Justitsministeriet, hvorunder de foran nævnte arbejdsopgaver hører. Det kan ikke i den forbindelse tillægges afgørende betydning, at den konstituerede dommer efter domsforhandlingens begyndelse blev flyttet til andet arbejde inden for Justitsministeriets område. Højesteret tager derfor tiltaltes påstand om ophævelse af dommen og sagens hjemvisning til fornyet behandling ved retten på Frederiksberg til følge.

Thi bestemmes:

Frederiksberg rets dom af 27. juli 1993 ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling ved retten på Frederiksberg.

Statskassen skal betale omkostningerne i forbindelse med kæremålet.

--00000--

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Højesteret, den 10. juni 1996.


Lone Kønn-Jespersen
dfm.

Til offentlig brug.

UDSKRIFT

AF

HØJESTERETS ANKE- OG KÆREMÅLSUDVALGS

dombog i kriminelle sager

292/1994

Anklagemyndigheden

mod

T (adv. Thomas Rørdam e.o).

I tidligere instanser er afsagt dom af retten i Gentofte den 26. oktober 1993 og kendelse af Østre Landsrets 17. afdeling den 25. maj 1994.

I denne sag blev af **H Ø J E S T E R E T** onsdag den 8. marts 1995 afsagt følgende

K E N D E L S E :

Den påkærede kendelse er afsagt af Østre Landsret den 25. maj 1994.

Tiltalte har nedlagt påstand om, at Gentofte rets dom af 26. oktober 1993 ophæves, og at sagen hjemvises til fornyet behandling ved denne ret.

Tiltalte har gjort gældende, at det er en rettergangsfejl og i strid med Den europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 1, at den konstituerede dommer i byretten, fuldmægtig A , ikke veg sit sæde under domsforhandlingen i sagen. Tiltalte har navnlig henvist til, at det er i strid med art. 6, stk. 1, at straffesager afgøres af en konstitueret dommer, der samtidig er

tjenstgørende i Justitsministeriets departement, og som tidligere har gjort delt tjeneste som politifuldmægtig og medhjælper hos statsadvokaten for Sjælland. Der er ikke ved Højesterets kendelse af 18. april 1994, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1994, side 536, taget stilling til det tilfælde, at en straffesag pådømmes af en konstitueret dommer, som samtidig er eller på et tidligere stadium af sagen har været tjenstgørende i et andet kontor end 3. kontor (politikontoret) i Justitsministeriets departement. Ved vurderingen af habilitetsspørgsmålet må det tages i betragtning, at Justitsministeriets departement udadtil fremtræder som en enhed. Det vil ikke være forbundet med indgribende følger at statuere, at uafhængighedskravet ikke er opfyldt for de personer, der er både konstitueret dommer og ansat i departementet.

Anklagemyndigheden har nedlagt påstand om stadfæstelse af kendelsen og henvist til den udtalelse fra Justitsministeriet, der er refereret i Højesterets nævnte kendelse.

I påkendelsen har deltaget fem dommere: Pontoppidan, Hermann, Wendler Pedersen, Melchior og Lorenzen.

Højesterets bemærkninger.

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. 5, stk. I, 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.

Højesteret stadfæster derfor kendelsen.

Thi bestemmes:

Den påkærede kendelse stadfæstes.

Statskassen skal betale omkostningerne i forbindelse med kæremålet.

--000000--

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Højesteret, den 3. juni 1996.

Lone Kern-Jespersen
dfm.



HØYESTERETTS KJÆREMÅLSUTVALG

Den 7 desember 1993 ble det av Høyesteretts kjæremålsutvalg bestående av dommerne Halvorsen, Bugge og Hellesylt i sak

Lnr 731 K/1993, inr 510/1993;

- | | |
|---------------------|---------------------------|
| 1) Otto Dyrkolbotn | (advokat Knut Rognlien) |
| 2) Håkon Dyrkolbotn | (advokat Otto Dyrkolbotn) |

mot

- | | |
|------------------------------------|-----------------------------|
| 1) Staten v/Landbruksdepartementet | (Regjeringsadvokaten |
| | v/advokat Ragnhild Noer) |
| 2) Lindas kommune | (advokat Pål Lorentzen |
| | v/advokat Magni Skaar) |

avsagt slik

K J E N N E L S E:

I ankesak nr 92-01863 hvor Otto Dyrkolbotn og Håkon Dyrkolbotn er ankende parter og Staten v/Landbruksdepartementet og Lindas kommune er ankemotparter avsa Eidsivating lagmannsrett 2 desember 1993 kjennelse med slik slutning:

"Konstituert lagdommer Hans Kristian Bjerke og ekstraordinær lagdommer Sverre Bjørnsen viker ikke sete."

Otto Dyrkolbotn og Håkon Dyrkolbotn har i rettetid påkjært lagmannsrettens kjennelse til Høyesteretts kjæremålsutvalg. Det er anf art at Hans Kristian Bjerke og Sverre Bjørnsen er inhabile i saken. For Bjerkes veakommende er det vist til at han er konstituert i lagmannsretten og nå har søkt embete samme sted. Når søksmålet er rettet mot staten er dette tilstrekkelig til å svekke tilliten til hans uavhengighet. Det er ytterligere anført at ordningen med konstituerte og ekstraordinære dommere er i strid med EMK art 6 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art 14. Uansett om det skulle være mulig å begrunne oppnevning av midlertidige dommere ut fra hensynet til å sikre saksavviklingen ved uforutsette sykdommer, permisjoner osv må de midlertidige dommere ikke ta sete i saker hvor staten er part. En økning av sakstilgangen er ikke av en slik midlertidig karakter at det kan begrunne midlertidige dommere. Det er i kjæremålet nedlagt slik påstand:

"1. Konstituert lagdommer Hans Kristian Bjerke viker sece.

2. Ekstraordinær lagdommer Sverre Bjørnsen viker sete."

Staten v/Landbruksdepartementet har anført at selv om konstitu-
sjoner av dommere skulle benyttes i større grad enn eventuelt
nødvendig så er dette ikke i strid med EMK. Det er videre anført
at staten ikke er en enhetlig part og den myndighet som utnevner
dommere har ikke oversikt over de forskjellige dommer og vota den
enkelte dommer har avsagt. Det er ikke nedlagt formell påstand i
kjøremålsstilsvaret.

Lindas kommune har vist til tilsvaret fra Staten v/Landbruksdepartementet
og har nedlagt slik påstand:

"Lagmannsrettens kjennelse stadfestes."

Høyesteretts kjøremålsutvalg bemerker:

Grunnlaget for de kjørende parter inhabilitetsinnsigelse er at
Hans Kristian Bjerke er konstituert som lagdommer, og at Sverre
Bjørnsen tjenestegjør som ekstraordinær lagdommer, ved
Eiasivating lagmannsrett, slik det er nærmere angitt i lagmanns-
rettens kjennelse. Det gjøres gjeldende at den omstendighet at
Bjørnsen og Bjerke således er midlertidig utnevnt som dommere, og
at deres eventuelle gjenoppnevning eller faste utnevning vil bli
avgjort av staten, er en "særegen omstendighet" som er skikket
til å svekke deres uildethet i den foreliggende ankesak, som
gjelder erstatningskrav mot Staten v/Landbruksdepartementet for
antatt ugyldige forvaltningsvedtak, jf domstolslovens § 108.

Kjøremålsutvalget er enig med de kjørende parter i at avgjørelsen
i Rt 1984 side 979, som lagmannsretten har vist til, ikke er av-
gjørende.

Kjøremålsutvalget er for øvrig enig med lagmannsretten i resul-
tatet og tiltrer også i det vesentlige lagmannsrettens begrun-
nelse.

Kjennelsen er enstemmig.

S L U T N I N G:

Lagmannsrettens kjennelse stadfestes.

Riktig utskrift:

Børge Skille





EIDSIVATING LAGMANNSRETT

gjør etterlyst:

K J E N N E L S E

av 2. desember 1993

i ankesak nr. 92-01863 A

- | | | |
|--------------------|----|--|
| Ankende pare | 1. | Otto Dyrkolbotn |
| Prosessfullmektig: | | Advokat Knut Rognlien, Oslo |
| Ankende part | 2. | Håkon Dyrkolbotn |
| Prosessfullmektig: | | Advokat Otto Dyrkolbotn, Vikanes |
| Motpart | 1. | Staten v/Landbruksdepartementet |
| Prosessfullmektig: | | Regjeringsadvokaten
v/advokat Ragnhild Noer, Oslo |
| Motpart | 2. | Lindas Kommune v/Ordføreren |
| Prosessfullmektig: | | Thommessen Krefting Greve Lund AS
Advokatfirma
v/advokat Magni Skaar, Bergen |
| Rettens medlemmer: | 1. | Lagdommer Hjalmar Austbø, formann |
| | 2. | Lagdommer Lars-Jonas Nygård |
| | 3. | Lagdommer Jan Villum |

K J E N N E L S E :

Saken gjelder innhabilitetsinnsigelse mot to av lagmannsrettens dommere.

I en sak fer Oslo byrett krevet Otto Dyrkolbotn og Håkon Dyrkolbotn erstatning av Staten og Lindas kommune med inncil kr. 5 millioner + renter. Grunnlagec for saksmålet er av de saksøkte angitt å være et tap som fslge av påstått ugyldig delingsvedtak av fylkeslandbruksstyret og påstått ugyldig vedtak om fradeling av hyttetomter.

Ved byrettens dem av 10. april 1992 ble staten og kommunen frifunnet og saksøkerne dsmt til å betale sakscmkostninger.

Otto Dyrkolbotn og Håkon Dyrkolbotn har anket dommen. Saken er av Eidsivating lagmannsrett berammet til 7. desember 1993. Det er satt av 6 dager til saken. Etter generell fullmakt fra domstolens ledelse har berammerkontoret satt opp saken med følgende dommere:

Lagdommer Odd Jørl Pedersen
Konstituert lagdommer Hans Kristian Bjerke
Ekstraordinær lagdommer Sverre Bjørnsen

I prosesskriv av 23. november 1993 har den ankende part nr. 1, Otto Dyrkolbotn v/prosessfullmektigen reist innvendinger mot at de to sistnevnte dommere gjør tjeneste og har lagt ned slik påstand:

1. Konstituert lagdommer Hans Kristian Bjerke viker sete.
2. Ekstraordinær lagdommer Sverre Bjørnsen viker sete.

Otto Dyrkolbotn har i det vesentligste anført:

Konstituert lagdommer Hans Kristian Bjerke er utnevnt fra 15. mars 1993. Ekstraordinær lagdommer Sverre Bjørnsen er oppnevnt

fra 1. april 1992 til 31. april 1994. Begge disse dommerne er således utnevnt midlertidig av ankemotpart nr. 1 - staten. Der eventuelle gjenoppnavning eller faste oppnevning vil også bli avgjort av ankemotpart nr. 1. Dette er "særegne omstendigheter" som objektivt sett er egnet til å svekke tilliten til deres anklagemyndighet.

Domstolens 5108 må tolkes i lys av Den Europeiske Menneskerettskommisjon (EMK) artikkel 5 § 1 og FM's kjenning av sivile og politiske rettigheter artikkel 14 § 1 jf tvml. 5 36 i

Etter Den Europeiske Menneskerettsdomstols praksis vil en dommer bli ansett for å være inhabil etter artikkel 6 hvis det foreligger objektive forhold som er egnet til å reise tvil om upartiskheten. Det er ikke nødvendig å bevise at dommeren subjektivt sett har vært eller vil bli upartisk, jf Lars Adam Rehof & Trier: Menneskerett (1990) side 150 - 151. Blant de objektive forhold som er relevante ved denne vurderingen er lengden av dommerens funksjonstid, jf Mark-André Elisen: Case law on Article 6 of the convention side 26 - 27.

Menneskerettsdomstolen har i en sak (Campbell and Fell) uttalt at selv en funksjonstid på 3 år må ansees å være relativt kort, men domstolen godtok dette fordi dommervervet var ubetalt, og at det ville være vanskelig å finne kvalifiserte og villige personer til å påta seg oppgaven, hvis de måtte sitte lengre, jf Case of Campbell and Fell. Judgement 28 June 1984 side 12, 34 - 35.

Korte funksjonsperioder er betenkelig fordi det ikke kan utelukkes at dommerne kan ha interesse i å bli oppnevnt for nye perioder og derfor ikke har et absolutt uavhengighetsforhold til staten.

Siden regjeringsadvokaten ansees å ha en høy juridisk standard kan det oppstå tvil om en midlertidig dommer vil sjele til risikoen for å bli bedømt som mindre faglig dyktig hvis han kommer til et annet standpunkt enn nettopp regjeringsadvokaten

I FN-konvensjonen i li cm sivils og politiske rettigheter er nesten Likelydende med Den Europeiske Menneskerettskonvensjons § 6. I retningslinjer inntatt i "Basic principales on the Independence of the Judiciary" står det i. artikkel 11 at dommenes funksjonstid skal være sikret i lov.

Det betyr at det må finnes klare regelsregier for dommerens funksjonstid. Den norske ordningen med konstituerte/ekstraordinære dommere tilfredsstiller ikke dette kravet, fordi det er fullstendig overlatt til statens skjønn å avgjøre hvor lang funksjonstid de enkelte dommere skal ha, og om oppnevning skal skje. Utnevning av dommere for en begrenset tidsperiode er i flere FN-dokumenter nettopp nevnt som et eksempel på brudd på de internasjonale normene for uavhengige domstoler, jf E/CN, 4/SUB. 2/1990/35. I Universal Declaration on the Independence of Justice av 10.6.1983 står det i punkt 2.20 at oppnevning av midlertidige dommere ikke er i samsvar med dommenes uavhengighet. Det vises også til uttalelsene i "Draft Resolution on the Independence of Judiciary" fra september 1984.

Den norske ordningen med ekstraordinære/konstituerte dommere oppfyller ikke kravene som skal sikre dommenes uavhengighet og det er ikke gitt noen sikkerhetsforanstaltninger for å sikre de midlertidige dommenes uavhengighet.

Regleringsadvokaten har tatt til gjenmæle og har lagt ned slik påstand;

Ankende parts påstand om at konstituert lagdommer
Hans Kristian Bjerke og ekstraordinær lagdommer Sverre Bjønsen
skal vike sete gis ikke medhold.

Regleringsadvokaten har vist til at den inhabilitetsgrunn som nå gjøres gjeldende er av generell art og vil gjelde alle ekstraordinære lagdommere i tilsvarende situasjon. Da det er midlertidigheten som påberopes vil anførselen også ramme dommere som er konstituert i Høyesterett for en kortere periode. Ord-

ningen med ekstraordinære dommere, som gjør tjeneste etter oppnådd pensjonsalder i lagmannsretten, og tilkalte dommere i Høyesterett har Tang tradisjon. Det vil derfor ha store konsekvenser om man her statuerer inhabilitet.

Spørsmålet om pensjonerte dommere sera ekstraordinære lagdommere har i reiaajen til norsk straffeprosess vært prøvet tidligere i sak gjengitt i 1984 side 979. Høyesterett kom der til at oppnevningen hadde hjemmel i dl. § 10, 2. ledd, jf Kgl.res. av 5. desember 1975. At det den gang gjaldt en straffesak, mens det nå er en sivil sak med et departement som saksøkt, antas ikke å ha noen betydning for inhabilitetsspørsmålet. Dl. § 108 kan etter ankemotpartens mening ikke anvendes. I forhold til artikkel 6 i Den Europeiske Menneskerettskonvensjon og artikkel 14 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter gjøres gjeldende at det ikke spiller noen rolle om det dreier seg om straffesak eller sivil sak med staten som part. I en straffesak inntatt i Rt. 1991 side 1256 bebudet forsvareren inhabilitetsinnsigelse mot konstituert dommer i Høyesterett. Innsigelsen ble likevel ikke reist og Høyesterett fant ikke grunn til å ta opp inhabilitetsspørsmålet av eget tiltak.

I anke til Høyesterett over dom fra Eidsivating lagmannsrett i saker nr. 783 og 784/1992 A er anført at lagmannsrettens dom må oppheves fordi den ene dommeren var inhabil på grunn av at han var konstituert. Høyesteretts kjæremålsutvalg har varslet at utvalget vurderer å nekte anken fremmet i medhold av tvml. § 393, 3. ledd nr. 1.

De avgjørelsene av Den Europeiske Menneskeretsdomstolen som de er vist til, kan ikke sees å ha betydning for spørsmålet i denn saken. I "Capbell and Fell"-saken var avgjørelsen truffet av en slags kontrollkomisjon hvor medlemmene var oppnevnt for 3 år eller mindre. Menneskerettighetsdomstolen fant likevel at ordningen ikke var i strid med EMH artikkel 6. De FN-dokumentene det er vist til er henholdsvis et arbeidsdokument for FN's økonomiske og sosiale komité, en anbefaling vedtatt på en

konferanse om uavhengighet for rettsvesenet og endelig et utkast til resolusjon om uavhengighet for rettsvesenet. Det dreier seg ikke om bindende FN-dokumenter.

Praksisen med konstitusjon av dommere har lang tradisjon. Ordningen er nødvendig for å sikre saksavviklingen ved sykdom, permisjoner og ellers når det er behov for å få ekstra arbeidskraft til domstolen for en periode. Det kan reises innvendinger mot denne praksis. Om det bare være konstituerte dommere er forse og fremst et rettspolitisk spørsmål og ikke et spørsmål om inhabilitet for den enkelte dommer. Den aktuelle saken gjelder gyldigheten av tre offentlige vedtak. Ingen av disse går direkte på den ankende parts privatrettslige rettigheter. De tre delings-sakene gjelder eiendommer som den ankende part har eiendomsrett til. Det er derfor tvilsomt om den Europeiske Menneskerettskonvensjonens artikkel 6 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 får ikke anvendelse i denne saken. Bestemmelsene gjelder bare spørsmål om en persons borgerlige rettigheter og forpliktelser. Dette er tolket slik at bestemmelsene bare gjelder for saker som angår privatrettslige forhold, eller som har betydning for partenes private rettigheter. Dersom saken utelukkende gjelder et offentligrettslig forhold som ikke får betydning for partenes privatrettslige stilling, får bestemmelsene ikke anvendelse.

Når det gjelder fortolkningen av bestemmelsene i denne forbindelse vises til Torkel Oppsal: *International Menneskerettigheter* side 29 - 31 og til John Bernhard, Tyke Lehmann: *Den Europæiske Menneskerettighetskonvention* side 95 - 98, samt til Frede Castberg: *Den Europeiske Konvensjon om Menneskerettighetene* side 106 - 111.

Lindas kommune har ved sin prosessfullmektig opplyst at kommunen ikke har inhabilitetsinnsigelser mot dommerne, men kommunen har heller ingen innvendinger mot at dommerne viker sete.

Laamannsretten er kommet til at Otto Dyrkolbotns krav ikke kan

tas til følge.

Etter dl. § 103 kan en dommer ikke gjøre tjeneste i sak der det foreligger særegne omstendigheter som er skikket til å svekke tilliten til hans uhildethet. I tvml. § 36 a er bestemt at tvistmålsloven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten eller av overenskomst med fremmed stat. Norge har ratifisert Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen. Artikkel 1 i konvensjonen uttrykker blant annet at enhver har krav på upartisk saksbehandling ved avgjørelse av spørsmålet om hans borgerlige rettigheter og forpliktelser.

Hans Kristian Bjerke er fast utnevnt dommer ved Asker og Bærum herredsrett. Han ble i mars 1993 konstituert som lagdommer ved Eidsivating lagmannsrett ut 1994 og har sakt om fast embete.

Sverre Bjørnsen er tidligere lagdommer ved Eidsivating lagmannsrett. Da han gikk av for aldersgrensen ble han oppnevnt som ekstraordinær lagdommer for perioden 1.4.1992 til 31.3.1994.

Konstitusjonsordningen og ordningen med at pensjonerte dommere oppnevnes til ekstraordinære lagdommere bunner i budsjett-raessige 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 lagmannsrett få 5 nye lagdommereembeter mot at 5 konstitusjoner som lagdomraere 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. Oppnevnelser er begrenset for perioden frem til vedkommende dommer blir 72 år. En slik oppnevning gir ikke grunnlag for forventning om senere opphevelse.

Det kan anføres konstitusjonelle og andre innvendinger mot utstrakt bruk av både konstituerne og ekstraordinære dommere. Slike innvendinger kan neppe tillegges avgjørende vekt ved vurderingen av den enkelte dommers habilitet. I denne sammenheng vises til kjennelse i Rt. 1984 side 979 (1984).

Staten er et vidt forgrenet forvaltningsapparat med mange forvaltningsorganer som treffer et stort antall avgjørelser som kan kraves ved domstolene. Det er også staten som ved Kongen i statsråd utnevner de faste embetsdommerne. 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 forvaltningsavgjørelse 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 oppnevningen er midlertidig kan den, med den karakter midlertidigheten her har ikke sies å være et særegenhet forhold som gjør de midlertidige tjenestegjørende dommerne uheldige. Dersom saken skulle involvere et organ nær knyttet til utnevne myndighet, ville forholdene kunne stille seg annerledes.

De avgjørelser av Menneskerettighetsdomstolen som det er vist til og forholdene i saken Campbell and Fell synes å gjelde andre forhold enn det som er aktuelt i nærværende sak.

Lagmannsretten går ikke inn på partenes øvrige anførsler men bemerker at Høyesteretts **kjæremålsutvalg** i en ankesak med beslektede spørsmål har varslet at anken vurderes nektet fremmet etter tvml. § 373, 3. ledd nr. 1.

Otto Dyrkolbotn anførsler kan ikke føre frem.

Kjennelsen er enstemmig.

Slutning:

Konstituert lagdommer Hans Kristian Bjerke og ekstraordinær
lagdommer Sverre Bjørnsen viker ikke sete.

Hjalmar Austos

L.S. Nygard

Jan Villum



Bekreftes
for førstelagmannen:

N. Oshen

Oversættelse til dansk

Islands Højesterets dom 18. maj 1995

i sagen:

**Anklagemyndigheden
mod**

T

Kort beskrivelse af sagen: Tiltalte som var blevet tiltalt og dømt ved Herredsretten i Öslandet for trafikovertrædelse påankede dommen til Højesteret på det grundlag at det var grundlovsstridigt at dommerfuldmægtigen, som domte sagen, havde behandlet og afgjort sagen, jfr. § 2 og kap. V i den islandske grundlov. Endvidere blev den påstand fremhævet at denne rettergangsordning var i strid med § 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Dommerflertallet i Højesteret (4 af 5) tiltrådte påstanden, hvorefter sagens behandling ved Herredsretten i Östlandet og dommen blev ophævet og sagen blev hjemvist til fornyet behandling ved herredsretten.

Uddrag af dommen:

VI.

Islands Højesteret havde allerede inden Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev inkorporeret i islandsk lovgivning som lov nr. 62/1994, udtalt i sine domme at islandske love, herunder grundloven, burde fortolkes i god harmoni med konventionen, jfr. f.eks. HD 1990,2; HD 1190,92; HD 1992,174 og HD 1992,401.

Konventionens § 6, stk. 1 er sålydende:

" 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.——"

Den Europæiske Menneskerettighedskommission og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har taget den stilling til denne bestemmelse, at domstole bør være uafhængige og upartiske fra lovgivningsmagten, forvaltningen og sagens parter. En domstol bliver ikke anset for at være uafhængig i lovens forstand medmindre dommerne i udforeisen af sit hverv er fri for instrukser fra andre og deres stilling iøvrigt ikke er sikret medens de besidder deres embede. I Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 22. juni 1989 i sagen Langborger mod Den svenske stat, fremhævedes at det måtte lægges til grund, på hvilken måde dommeren er udnævnt, hvor lang tid dommerene har stillingen, hvilken garantier der er indarbejdet for at uvedkommende ikke kan öve indflydelse og om domstolen fremstår som værende upartisk.

EMRK og EMRD har antydnet at der er stillet to krav til denne bestemmelse om upartisk domstol. I den anførte dom har retten udtalt at ved afgörelsen - om en dommer er upartisk eller ej - må der skelnes mellem to undersøgelseskrav som sigter mod at afklare, hvilken synspunkter har gjort sig gældende i en konkret sag (subjektiv test) og undersøgelse om sagens forhold er tilgodeset på en sådan måde (objektiv test) at der ingen grund er til at befrygte at dommeren er upartisk.

vn.

I § 5, litra g i civilprocesloven nr. 91, 1991 er det bestemt at en dommer er inhabil til at behandle en sag hvis nærmere forhold eller omstændigheder er til stede som er egnede til at betvivle hans upartiskhed med rette. Denne bestemmelse finder også anvendelse på straffesager i henhold til § 6 i straffeprocessloven nr. 19, 1991.

I nærværende sag har man ikke påvist nogen forhold som tyder på at fuldmægtigen, der afsagde herredsrettens dom, har været partisk. Tiltalte har faktisk ikke forsögt at påvise det. Tiltalte mener derimod at når de islandske dommerfuldmægtiges stilling vurderes i sin helhed med en objektiv målestok, kan det fastslås at de er så afhængige af forvaltningen at der er fuldt grundlag til at betvivle deres uafhængighed.

Retten må derfor afgöre om dommerfuldmægtigens omstændigheder var sådan beskaffen, da han behandlede tiltaltes sag, at tiltalte havde retmæssig grund til at betvivle at han var uafhængig og upartisk overfor **forvaltningsmyndighederne**. Ved denne vurdering må såvel lovbestemmelser samt retspraksis om ruldsmægtigeordningen undersøges, sådan som de er beskrevet her foran og jævnfore dette med de krav som tiltalte kan stille til dommergerningen i et demokratisk samfund sådan som de er beskrevet i fornævnte grundlovsartikler samt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I forarbejderne til lovforslaget som blev til lov nr. 92, 1989 fremhæves at det anses nødvendigt at fastholde stillinger som dommerfuldmægtige med henblik på at de er et led i uddannelsen af jurister i dommergerningen. Ansættelsesvilkårene hos dommerfuldmægtigen kan ikke alene vurderes som afgørende om han var at anse som så afhængig af forvaltningen at han ikke kunne udføre dommergerninger under opsyn, under ansvar og i embedsdommerens navn. Her foran er det derimod blevet beskrevet hvordan dette har udviklet sig i praksis og at det ikke kan tiltrædes at omfattende dommergerninger hos dommerfuldmægtigene kan være på herredsdommerens ansvar. 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 ophor med kon 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 § 6, stk. 1 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om uafhængige og upaniske dommere, til at de i eget navn og på eget ansvar kan udføre de dommergerninger som er beskrevet i justitsministeriets skrivelse her ovenfor.

Heraf følger at tiltalte ikke var nødt til at finde sig i at en dommerfuldmægtig pådømte hans sag. Den påankede dom vil herefter være at ophæve og hele sagens behandling for Herredsretten i Östlandet og sagen hjemvises til fornyet behandling ved herredsretten.

I denne sag er der ikke blevet taget stilling til den retslige stilling hos dem, som midlertidigt meddeles dommerkonstitution jfr. § 7 i lov nr. 92, 1989.

Statskassen skal betale omkostningerne, herunder forsvarersalær, som er nærmere anført i konklusionen.

T h i k e n d e s f o r r e t :

Den påankede dom ophæves og hele sagens behandling for Herredsretten i Östlandet. Sagen hjemvises til fornyet behandling og pådømmelse ved herredretten.

Sagens omkostninger betales af statskassen, herunder 75.000 kroner i salær til tiltaltes beskikkede forsvarer for Højesteret, højesteretssagfører Sigurður G. Guðjónsson.

X against Sweden

(decision of 8 February 1973)

1. Right to a fair hearing by an independent and impartial tribunal (Art 6 (1) of the Convention) - composition of courts - lay judges - assistant judges - whether independent and impartial - manifestly ill-founded (Art 27 (2) of the Convention).
2. Right to a fair hearing ; principle of "equality of arms" (Art 6 (1) and (3) (d) of the Convention) - proceedings on leave to appeal - inclusion of police report in court file - v. whether necessary - no influence on court - manifestly ill-founded.

THE FACTS

The facts of the case, as they have been submitted by the applicant, may be summarised as follows:

1. The applicant is a Swedish citizen, born in 1937 and resident in Stockholm. He is represented before the Commission by Mr E. (1).
2. On ... December 1969, the Stockholm City Court (rådhusrätt) convicted the applicant of driving while disqualified, gross usury and fraud and sentenced him to one year's imprisonment. He was acquitted of three further charges..

According to the indictment, the applicant was charged with gross usury for having engaged in private money-lending in the course of which he had, on at least 4,000 occasions, lent a total of about 2 million Swedish Crowns to a large number of people against a rate of interest varying between

- (1) Mr E. has stated that he does not have any formal legal training but that he has considerable experience of representing his clients in criminal and civil matters. According to him, he has been accepted as a legal representative by District Courts, Courts of Appeal and the Supreme Court in Sweden. He has also published a book on criminal procedure for laymen.

140 and 480 per cent per annum. As security for the loans and the interest on them, the borrowers had given post-dated cheques and wage withdrawal slips.

In this connection, evidence was given by ten persons who had borrowed money from the applicant. The Court found that all these persons had been in a situation of distress and that the applicant had been aware of this. The benefits obtained by the applicant were clearly disproportionate to the services rendered. The Court did not consider that there was sufficient evidence for convicting the applicant of usury in all the above 4,000 cases referred to in the indictment. Having particular regard to the fact that most of the loans amounted to 500 Crowns or more, the Court assumed, however, that a substantial proportion of these loans (apart from the ten above cases) had been granted in such circumstances that the applicant was guilty of usury also in these cases.

The Court convicted the applicant of fraud on the ground that he had presented three cheques for payment although he knew that they were uncovered. In this respect, the Court relied on the evidence by a Mrs C. that she had informed the applicant that there was no cover for the cheques and a copy of a letter from her to this effect.

3. The applicant appealed against his conviction for gross usury and fraud but the City Court's judgment was confirmed by the Svea Court of Appeal (Svea hovrätt) on ... October 1970. The applicant's application for leave to appeal further was refused by the Supreme Court (Högsta domstolen) on ... September 1971.

4. On ... October 1971» Mr E. lodged a complaint with the Parliamentary Commissioner (justitieombudsmannen) alleging that the applicant's conviction was contrary to Swedish law and to the Convention. He also complained that a memorandum drawn up by the Secretariat of the Supreme Court (nedre justitierevisionen) referred to a police report which had not been communicated to the applicant and that this memorandum did not deal with the applicant's arguments that the Court of Appeal had not been properly composed when hearing the applicant's case.

On ... January 1972, the Parliamentary Commissioner decided to take no action on the matter.

The applicant's complaints

As regards the composition of the City Court

5. The applicant alleges a violation of Art 6 (1) of the Convention in that the City Court was not an "independent and impartial" court of law.

He submits that the court consisted of nine lay judge (nämndemän) under the presidency of a legally trained judge. The applicant points out that, under Swedish law, the lay judges decide on questions of law and fact and that they can overrule the judge if they are unanimous. The applicant refers to the nine lay judges who took part in his case. He claims that all were actively engaged in politics and were paid-up party members. One of them was a communist and two social-democrats and thus, by the very reason of the programmes of the parties concerned, negatively disposed to towards a private banker like the applicant. The applicant contends that none of the lay judges was a business man or otherwise versed in financial matters of the kind concerned. He also emphasises that seven of the nine lay judges were women and alleges that by reason of their occupation they could not be expected to be versed in the business in which the applicant was engaged.

The applicant refers to the provisions of Chapter 4, Sees 6 and 13 of the Swedish Code of Procedure (rättegångsbalken) concerning the eligibility of lay judges and the conditions under which a judge shall be disqualified from hearing a case.

In the applicant's submissions there is no basis in the letter of the law for selecting lay judges only from active and paid-up party members, in particular as the parties only represent a limited part of the population. According to the applicant, Communist lay judges have been excluded from trials of Russian spies.

6. At the trial, the applicant did not challenge any of the lay judges and he maintains that the reason for this was the fact that he was assisted by counsel appointed by the Court who did not dare to make such objection.

As regards the composition of the Court of Appeal

7. The applicant complains that the Court of Appeal was not a lawfully constituted, independent court of law and he alleges a violation of Art 6 (1) of the Convention also in this respect.

The applicant points out that the Chamber of the Court of Appeal which heard his case consisted of two justices of appeal (hovrättsråd) and two assistant judges (hovrättsfiskaler) referred to by the applicant as "Reporting Clerks". The applicant refers to the provisions of Chapter 2, Sees 2 and 3 of the Code of Procedure and to the submissions made by the Swedish Government in application No. 3788/68 (Collection of Decisions 35, pp. 56,66). In the applicant's opinion the provisions of the Code do not allow an assistant judge to sit as a judge in the Court of Appeal. The applicant maintains that it follows from the Swedish Government's above submissions that an assistant judge may from time to time be assigned to judge cases in a District Court but he is then still under the supervision of permanent judges. Moreover, he is not irremovable and can be dismissed from his post without legal proceedings.

The applicant submits that, in his case, two civil servants - who could be dismissed at any time - decided an appeal against a judgment which had been given in a lower court by a more qualified judge. In the applicant's view, such procedure must be unheard of in any other court of appeal in countries which have ratified the Convention.

8. The applicant states that he did not raise any objection in the Court of Appeal on this account as he was unaware at the time of the allegedly unlawful composition of the court. However, he did submit the question to the Supreme Court through Mr E. Subsequently, his ex officio counsel withdrew this complaint without consulting the applicant. When the applicant heard of this, he himself wrote a letter in which he stated that he did not accept counsel's withdrawal. This letter was received by the Court before the final decision was taken.

As regards the applicant's conviction for usury

9. The applicant complains that he was convicted without proof of having committed usury in respect of about 4,000 borrowers and he alleges thereby a violation of Art 6 (2) of the Convention..

He states that the prosecution's charge concerned, on the one hand, certain individual cases of usury and, on the other hand, at least 4,000 unspecified cases. He claims that there was accordingly no definite accusation. The applicant makes it clear that his present complaint does not concern the individual cases. However, he maintains that, according to the provisions of Chapter 9, Sec 5 of the Criminal Code (brottsbalken), usury is "an individual crime".

The applicant states that he was convicted without the prosecution having to produce any evidence that he was aware that the majority of the 4,000 borrowers acted in distress, ignorance or foolishness, as required by the Code or that he had any criminal intent. He claims that the borrowers included public prosecutors and members of the Supreme Administrative Court (regeringsrätten), detectives and journalists. In this context, the applicant emphasises that all borrowers were obliged to give their reasons for borrowing in writing in a way which excluded usury. Moreover, he only applied the same rate of interest as the Bank of Sweden did for day-to-day loans.

He maintains that he was the victim of a miscarriage of justice, the only explanation for which is that the lower court was politically constituted and therefore partial, while the appeal court was not competent.

As regards the conviction for fraud

10. The applicant alleges that he was convicted on insufficient evidence also in this respect, and he alleges again a violation of Art 6 (2) of the Convention.

The applicant submits that he lent a sum of money to Mrs C. after she had falsely told him that she was closely related to a wealthy industrialist. Subsequent investigations revealed that she was a notorious swindler. He claims that he was convicted on her uncorroborated testimony. She swore no oath and did not dare to appear before the Court of Appeal.

As regards the proceedings before the Supreme Court

11. The applicant submits that the Supreme Court failed to take into consideration that the Court of Appeal was not lawfully constituted and to set aside the conviction in respect of the majority of the 4,000 borrowers.

12. In the applicant's original submissions he also complained that the above-mentioned memorandum which was drawn up by the Secretariat of the Supreme Court to assist the Supreme Court judges who decided whether or not the applicant should be granted leave to appeal, included a report prepared by the Criminal Investigation Department concerning the charge of usury. The applicant claimed that this report was largely incorrect and that he was not aware what had happened until after the Supreme Court had taken its decision.

The applicant maintained that the inclusion of the report was contrary to the provisions of Chapter 35, Sec 4 of the Code of Procedure which prohibits (with certain exceptions) the admittance as proof of written statements made with a view to pending or contemplated court proceedings.

He claimed that, if he had been informed of the inclusion of the police report, he would have produced counter-evidence showing that the report and its conclusions were misleading and in parts actually untrue.

The applicant alleged thereby a violation of Arts 6 (1) and (3) (d) of the Convention.

13. The application was examined by a group of three members of the Commission on 2 June 1972. The group considered that there was not sufficient information in the file as regards the complaint concerning the alleged inclusion of the police report and instructed the Commission's Secretary to request the applicant:

to submit a copy of the police report concerned;

to indicate exactly at what stage and by whom the report was filed with the Supreme Court;

to state whether or not a copy of the report was sent to the applicant's court-appointed counsel;

to indicate precisely in what way the report was allegedly incorrect and to what extent the applicant maintains that the report brought in material which was not already part of the file..

14. In accordance with the instructions given by the group, the Secretary wrote to the applicant's representative on 6 June requesting the information concerned. The applicant's representative replied on 21 June 1972 enclosing a photocopy of the memorandum drawn up by the Secretariat of the Supreme Court. In this memorandum there was a reference to a police report dated ... October 1969 in connection with the usury charge. The report appeared to be reproduced in full and covered two and a half pages of the twenty page memorandum. The applicant pointed out that the memorandum was secret until the Supreme Court had delivered its decision and that neither the applicant, his ex officio counsel nor his present legal representative were aware of the police report having been included in the memorandum. According to the applicant the Supreme Court bases its decision entirely on the memorandum and the material included therein.

The applicant maintained that it was not possible to »indicate precisely" in what way the report was incorrect, as, in his opinion, the inclusion of the police report itself was illegal. He referred specifically to two statements in the report, namely that (a) "Many persons /in financial difficulties and tempted by the ease to get money in this way/ were thereby trapped in a vicious circle of borrowing and could not get away" and (b) that "the banks were caused losses by the activity". The applicant claimed that there was not the slightest proof for the first statement and that the second was completely untrue. Moreover, the report also referred to newspaper articles "from which it appeared" that the applicant was responsible. The applicant considered that the inclusion of the statement under (b) in a secret memorandum was sufficient evidence of Sweden having moved so far away from the standards of Western law that further arguments are unnecessary.

15. In reply to a further letter from the Secretary, dated 26 June, the applicant's legal representative confirmed in a letter of 2 September 1972 that the police report to which he had referred formed part of the records of the preliminary examination (förundersökningsprotokoll) which had been filed with the City Court before the trial. He also pointed out that he had never denied that the applicant or his counsel had been given copies of the records concerned. The applicant emphasised that this material had never been relied on as evidence during the previous proceedings. The subject matter of his complaint was, however, that this material had been included in the memorandum of the Secretariat of the Supreme Court although it did not form part of the evidence in the case. Such a memorandum should, according to the applicant, only include material which has been read out in court and in respect of which the parties have been able to make observations. The mere fact that receipt of the police report itself had been registered in the file was irrelevant.

THE LAW

1. The applicant has complained that the courts based his conviction on an incorrect interpretation of Swedish law and on insufficient evidence. However, in regard to the judicial decisions of which the applicant complains, the Commission has frequently stated that, in accordance with Art 19 of the Convention, its only task is to ensure the observance of the obligations undertaken by the Parties in the Convention. In particular, the Commission is not competent to deal with an application alleging that errors of law or fact have been committed by domestic courts, except where it considers that

such errors might have involved a possible violation of any of the rights and freedoms set out in the Convention. In this respect, the Commission refers to its constant jurisprudence (see eg decisions on the admissibility of applications No 458/59, Yearbook 3, pp. 222, 232 and No 1140/61, Collection of Decisions, 8, pp. 57, 62). In the present case, the Commission finds that there is no appearance of any such violation in connection with the decisions complained of.

An examination by the Commission of this complaint as it has been submitted, including an examination made ex officio, does not therefore disclose any appearance of a violation of the rights and freedoms set forth in the Convention and especially in the Article invoked by the applicant. It follows that this part of the application is manifestly ill-founded within the meaning of Art 27 (2) of the Convention.

2. The Commission has next examined separately the applicant's specific complaints concerning the proceedings before the City Court and the Court of Appeal. In this connection, the applicant has alleged that neither court constituted an independent and impartial tribunal within the meaning of Art 6 (1) of the Convention.

The Commission observes that the applicant has complained of both the selection of lay judges in general and of the alleged lack of competence of the nine particular lay judges who took part in his trial.

Under Art 26 of the Convention, the Commission may only deal with a matter after all domestic remedies have been exhausted according to the generally recognised rules of international law.

In the present case, the applicant had the right to challenge, at his trial, any of the individual lay judges whom he considered to be biased but he did not make use of this possibility. On the other hand, it appears that the system, as such, of electing lay judges could not have been challenged and it is not clear whether the applicant could successfully have challenged any individual lay judge on the grounds stated in this application. The question therefore arises whether the applicant has satisfied the obligation to exhaust the domestic remedies. However, the Commission does not consider it necessary to determine this question in the present case since, even assuming that the applicant had exhausted all domestic remedies, an examination of this part of the application does not, in any event, disclose a violation of the Convention.

In this connection, the Commission observes that it is evident from the relevant provisions of the Swedish Code of Procedure that lay judges are independent of the executive and also of the parties in a case before the court. Moreover, the law provides that a particular lay judge (as all other judges) is disqualified from taking part in a case in certain situations and can be challenged on grounds of bias. There are therefore sufficient safeguards to ensure that lay judges are impartial and the applicant has shown no reason to suggest that they were not impartial in his case.

It follows that this part of the application is manifestly ill-founded within the meaning of Art 27 (2) of the Convention'.

3. The Commission finds that the same ground of inadmissibility applies to the applicant's complaint concerning the composition of the chamber of the Court of Appeal which heard his appeal. In this connection, the Commission first observes that the applicant has only alleged that the Court of Appeal was not an "independent and impartial tribunal" by reason of the participation of two assistant judges. He has made no allegation that the conduct of those two judges in the proceedings concerned was not impartial or otherwise showed in any way that he had not received a »fair hearing" within the meaning of Art 6 (1).

The Commission does not find that the applicant has shown, as he has suggested, that the Swedish Code of Procedure does not allow the participation of assistant judges (see Chapter 4, Sec 7 of the Code and the Royal Ordinance concerning the Organisation of the Courts of Appeal of 19 December 1947 as later amended).

It is true that assistant judges do not benefit from the protection given to holders of permanent judgeships by Sec 36 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). In this connection, the Commission refers to the submissions of the respondent Government in application No 3708/66 (Collection of Decisions 35, pp. 56-66) to which an applicant has referred himself. 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.

4. Finally, the applicant has complained that the inclusion, without his knowledge, in the file of a certain police report violated Art 6 (1) and (3) (d) of the Convention. From the applicant's submissions it appears that the report in question formed part of the records of the preliminary investigation which were filed with the trial court before the trial and of which the applicant or his counsel then received a copy as required under Swedish law. No reference to this report appears to have been made during the proceedings before the City Court and the Court of Appeal. However, the report was reproduced in the memorandum prepared by the Secretariat of the Supreme Court in connection with the applicant's request for leave to appeal to that Court. This memorandum contains a summary of the records of the file and apparently serves as an *aide-mémoire* for the official who presents the case to the bench of three judges who sit in camera to consider whether or not leave should be granted. In this case the applicant was refused such leave and his conviction and sentence became final.

The question first arises whether the proceedings before the Supreme Court involved a determination of a "criminal charge" against the applicant within the meaning of Art 6 (1) having regard to the fact that the applicant was refused leave to appeal.

However, the Commission does again not find it necessary to determine this question as this part of the application appears, in any event, to be inadmissible even if it were assumed that the provisions of Art 6 were applicable in the present case to the proceedings on the application for leave to appeal.

On this assumption, the Commission has considered whether the inclusion of the report can be said to have infringed the applicant's right to a fair hearing under Art 6 (1) and, in particular, the principle of "equality of arms". In this connection, the Commission notes that the police report had been part of the file throughout the proceedings and that the applicant's counsel had received a copy thereof. The report simply outlined the conduct of the police investigations and the facts as they had been established by the police. It is true, as the applicant has pointed out, that the report could apparently not have been admitted as evidence in the trial court or in the Court of Appeal and that, accordingly, neither court could have based its judgment on the contents (see Chapter 35, Sec 14 of the Code of Procedure). However, the Commission is satisfied that under Swedish law the lower courts were free to consult the report and the other records of the preliminary investigations for the purpose of preparing the hearings in these courts. The memorandum of the Secretariat of the Supreme Court clearly indicates that the report, which was reproduced there, formed part of the preliminary investigations.

Generally speaking, the contents of the report seem to have been covered either by the applicant's own statements at the hearings or by the extensive written or oral evidence taken at these hearings.

The Commission finds that there is no reason to believe that the judges of the Supreme Court were in fact influenced by the police report when reaching their decision. It would appear, in the present state of the file and without having heard any submissions of the respondent Government on this point, that the inclusion of the report in the memorandum was not strictly necessary and might give rise to certain doubts as to the desirability of such a course. It seems clear, however, that; this cannot lead to the conclusion that, in all the circumstances of the case and taking the proceedings before the Supreme Court as a whole, the applicant did not have a fair hearing before that court.

It follows that the application is also in this respect manifestly ill-founded within the meaning of Art 27 (2) of the Convention.

5. The Commission finds that the complaint is equally manifestly ill-founded when examined under Art 6 (3) (d) of the Convention. In fact, there is no reason to believe that the police report was used as evidence against the applicant.

For these reasons, the Commission

· . DECLARES THIS APPLICATION INADMISSIBLE

**Beretning om
dommeres bibeskæftigelse
bl.a. som formænd for
voldgiftsretter og om
anvendelse af statslige
lokaler i forbindelse med
dommeres private
bibeskæftigelse**

Beretning fra rigsrevisor fremsendt
til Folketinget i henhold til § 18, stk. 1, i lov
om revisionen af statens regnskaber m.m.

KØBENHAVN 1991

Denne beretning til Folketinget henhører under lov om revisionen af statens regnskaber § 18, stk. 1, der pålægger statsrevisorerne pligt til med deres eventuelle bemærkninger at fremsende de af rigsrevisor i henhold til samme lov § 17 udarbejdede beretninger til Folketinget og vedkommende minister.

Statsrevisoratet, den 17. april 1991

Ritt Bjerrtgaard har Hansen Flemming Jensen

Peder Larsen Bernhardt Tastesen Henrik Warburg

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Indledning	
II. Resumé	
III. Dommeres virksomhed som medlemmer af offentlige nævn og råd.	9
IV. Dommeres habilitet og tjenesteplichter.	10
V. Generelle regler om voldgift.	11
VI. Oplysninger fra de kollegiale retter om voldgift m.m.	12
A. Højesteret.	12
B. Østre Landsret.	15
C. Vestre Landsret.	16
D. Sø- og Handelsretten i København.	17
E. De kollegiale retters syn på voldgiftssager.	18
F. Honorarberegning.	18
VII. Sagsbehandlingstider i landsretterne.	19
VIII. Anvendelse af statslige lokaler i forbindelse med dommeres private bibe- skæftigelse.	19
IX. Størrelsen af dommernes indtægter ved deltagelse i voldgiftssager.	20
X. Forholdet mellem det almindelige domstolsarbejde og deltagelse i vold- giftssager.	21
Rigsrevisors supplerende notat.	23
Statsrevisorernes bemærkninger.	25
 <i>Bilag 1:</i>	
1. Oversigt over vederlag i finansåret 1982	
2. Oversigt over vederlag i finansåret 1988	
3. Oversigt over vederlag i finansåret 1989	

Beretning om dommeres bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter og om anvendelse af statslige lokaler i forbindelse med dommeres private bibeskæftigelse.

I. Indledning

I. På statsrevisormødet den 4. oktober 1989 blev der fremsat ønske om et notat om dommeres bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter. Der blev i denne forbindelse rejst spørgsmål om, hvorvidt der kunne opstå habilitetskonflikter, og om bibeskæftigelsen kunne virke belastende og forsinkende på det almindelige retssystem, således at der blev påført staten forøgede omkostninger og forsinkelser for borgerne.

På samme statsrevisormøde blev der fremsat ønske om et notat bl.a. om anvendelsen af retsvæsenets lokaler til private formål.

Notatet om dommeres bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter blev afgivet den 2. maj 1990, mens notatet bl.a. om anvendelsen af retsvæsenets lokaler i forbindelse med ansattes private bibeskæftigelse blev afgivet den 18. maj 1990.

2. På et møde den 7. juni 1990 anmode- de statsrevisorerne om, at notaterne blev indarbejdet i en beretning. I beretningen skulle det endvidere omtales, hvor lang tid behandlingen af en voldgiftssag normalt tager, samt hvorledes honorarerne for hvervet beregnes. Yderligere skulle det oplyses, hvem der kan meddele en dommer orlov i forbindelse med behandlingen af en voldgiftssag.

3. Dommeres bibeskæftigelse uden for det ordinære domstolsområde omfatter navnlig virksomhed som medlemmer af offentlige nævn og råd samt virksomhed som medlemmer af voldgiftsretter.

Rigsrevisionen har tidligere den 30. maj 1983 og den 8. maj 1984 udfærdiget nota- ter til statsrevisorerne om omfanget af dommeres virksomhed som formænd for lokale nævn og lignende. Disse notater var baseret på undersøgelser vedrørende hverv, for hvilke dommere modtog veder- lag af det offentlige.

4. Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lov nr. 321 af 26. juni 1975).

Beretningen omfatter forhold inden for Justitsministeriets budgetområde og knyt- ter sig til statsregnskabets hovedkonto § 18.02.01. Retterne.

Formålet med beretningen har i første række været at belyse voldgiftsområdet og de særlige forhold, der får betydning, når dommere fungerer i hverv i voldgiftsretter. Det er dog fundet naturligt i store træk også at omtale dommeres hverv i nævn og råd.

//. Resumé.

5. Ved en undersøgelse, som Rigsrevi- sionen efter anmodning fra statsrevisorer- ne foretog i 1983-84, viste det sig, at dom- meres virksomhed som medlemmer af of- fentlige nævn og råd havde hjemmel eller baggrund i lovgivning på vidt forskellige områder. Det kunne dengang ikke påvises, at dommernes varetagelse af sådanne sær- lige hverv medførte forlængede berammel- sestider ved domstolene. Der fremkom, ej heller i øvrigt oplysninger, der kunne give Rigsrevisionen anledning til kritik. Ved den fornyede undersøgelse, der er foreta-

get 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.

6. Efter anmodning fra statsrevisorerne er der i 1989-90 foretaget en undersøgelse af dommeres bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter. Som led i denne undersøgelse er der foretaget en gennemgang af de gældende regler om dommeres habilitet og tjenesteplichter, da disse regler er af betydning for, i hvilken udstrækning en dommer kan påtage sig voldgiftsopgaver. Justitsministeriet har oplyst, at der ikke er og ikke vil blive meddelt orlov til dommere i forbindelse med disses behandling af voldgiftssager.

7. Der er dernæst redegjort for de generelle regler om voldgift i lov nr. 181 af 24. maj 1972.

Da der ikke findes offentligt tilgængelige oplysninger om bl.a. omfanget af dommeres virksomhed som medlemmer af voldgiftsretter, har Rigsrevisionen gennem Justitsministeriet indhentet detaljerede oplysninger fra de kollegiale retter om dommeres deltagelse i voldgiftssager og om honoreringen af hvervene, ligesom der er givet oplysninger om arbejdsformen i de kollegiale retter. Da et meget betydeligt antal store sager behandles af Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed, har Rigsrevisionen ved direkte henvendelse til Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed indhentet supplerende oplysninger.

8. Der er i særlige afsnit redegjort dels for de kollegiale retters synspunkter med hensyn til dommeres deltagelse i voldgiftssager, dels for de gældende takster for advokatsalærer, da disse takster i en vis ud-

strækning danner udgangspunkt for fastsættelsen af honorarer i voldgiftssager.

9. Da den meget udbredte anvendelse af voldgift må formodes at have en vis sammenhæng med varigheden af en domstolsbehandling, er der foretaget en undersøgelse af tilgængelige oplysninger specielt om sagsbehandlingstiden ved landsretterne. I anledning af en forespørgsel fra Folketingets retsudvalg til justitsministeren i maj 1989 blev det således oplyst, at sagsbehandlingstiden regnet fra sagens modtagelse i landsretten til domsforhandling for civile 1. instanssager i Østre Landsret for tiden var knap 1 år, lidt mindre for civile ankesager, og at de tilsvarende tider i Vestre Landsret var henholdsvis godt 2 år og 1 Vi år.

10. Efter anmodning fra statsrevisorerne har Rigsrevisionen endvidere foretaget en undersøgelse bl.a. af, i hvilken udstrækning retsvæsenets lokaler anvendes i forbindelse med dommeres private bibeskæftigelse. Undersøgelsen har omfattet samtlige kollegiale retter og byretter. Efter afslutningen af undersøgelsen har Justitsministeriet i september 1990 meddelt, at der i de tilfælde, hvor retsvæsenets lokaler måtte blive anvendt til privat bibeskæftigelse, fremover vil blive opkrævet leje herfor.

11. På baggrund af de kollegiale retters oplysninger om antallet af voldgiftssager i 1988 og 1989 og om det gennemsnitlige vederlag pr. sag har Rigsrevisionen fundet det rigtigst at forsøge at skaffe et indtryk af størrelsesforholdet med anslåede beløb for de forskellige kategorier af voldgiftssager. Efter Rigsrevisionens beregning, der ikke omfatter Sø- og Handelsretten i København, skulle de samlede vederlag i de 2 år andrage knap 7 mill. kr.

12. I et afsluttende afsnit foretages der en vurdering af samspillet mellem arbejdet

ved de ordinære domstole og hverv som medlemmer af voldgiftsretter. Det fastslås, at det ikke er muligt for Rigsrevisionen at vurdere, hvilken indflydelse virksomheden som medlem af voldgiftsretter har på arbejdet i retterne i almindelighed.

///. Dommeres virksomhed som medlemmer af offentlige nævn og råd

13. Undersøgelsen har taget sigte på de hverv, der efter den gældende lovgivning på området skal varetages af dommere, samt de hverv, der på grund af hvervets særlige karakter efter ressortmyndighedens ønske er blevet varetaget af dommere.

Den 6. juli 1973 anmodede økonomi- og budgetministeren de øvrige ministre om at påse, at der til hverv som formand eller medlem af kommissioner og nævn m.v. uden for retsvæsenets område alene blev benyttet dommere og dommerfuldmægtige i det omfang, hvori dette var påbudt i de gældende lovbestemmelser. Der er dog senere i nye lovforslag indsat bestemmelser om etablering af nævn eller råd med dommere som formænd eller medlemmer. Som eksempel kan nævnes, at lovekendtgørelse nr. 501 af 21. juli 1987 om byfornyelse og boligforbedring med ændringer i lov nr. 192 af 29. marts 1989 og lov nr. 322 af 24. maj 1989 indeholder bestemmelser om, at hvert byfornyelsesnævn skal have en dommer som formand, og at vederlaget til formanden betales af staten. Der er senest i april 1989 indgået aftale mellem Justitsministeriet og Den Danske Dommerforening om, hvorledes vederlaget for hvervet skal beregnes.

14. Blandt de hverv, der tildeles dommere, er de hyppigst forekommende formandskaberne i fredningsnævnene, landvæsenkommissionerne og taksationskommissionerne. I øvrigt har hverv som

medlem af nævn, råd eller udvalg hjemmel eller baggrund i lovgivning på vidt forskellige områder.

På grundlag af de principper, der i sin tid var blevet fastlagt ved den almindelige gennemgang af honorarer til statsansatte, indgik Justitsministeriet i juli 1973 to aftaler med Den danske Dommerforening om vederlag for særlige hverv. Den ene aftale omfattede hverv, der efter loven skal varetages af dommere, den anden hverv, der ikke efter loven nødvendigvis skal varetages af dommere. Ifølge aftalerne gjaldt det hovedprincip, at vederlag blev ydet pr. afsluttet sag eller pr. mødedag. Endvidere blev der i adskillige tilfælde fastsat et maksimum for det antal sager eller det antal mødedage, for hvilke der inden for et år kunne ydes betaling. Aftalerne var forinden i udkast blevet forelagt for Økonomi- og budgetministeriet, der i sin besvarelse forudsatte, at de hverv, der var omtalt i aftalerne, blev udført som et led i tjenstemandsstillingen.

15.1 et bilag til førnævnte notat af 8. maj 1984 var der i skematisk form givet en oversigt over vederlagene i 1982 fordelt efter beløbsstørrelse på 3 grupper af dommere: byretsdommere, landsdommere (juridiske dommere i Sø- og Handelsretten) og højesteretsdommere, herunder retspræsidenter. Denne oversigt er nu suppleret med tilsvarende oversigter for finansårene 1988 og 1989. Oversigterne for 1982, 1988 og 1989 medfølger som bilagstabel 1, 2 og 3 til beretningen. Stigningen fra 1982 til 1989 af antallet af byretsdommere med vederlag i størrelsen 1-25.000 kr. skyldes de tidligere omtalte byfornyelsesnævn, jf. bilagstabel 2 og 3. Ifølge Statens Centrale Lønssystem udgjorde de samlede vederlag - udover lønnen - til alle dommere i finansåret 1982 3.938.000 kr. I finansåret 1988 udgjorde vederlagene 4.358.000 kr. svarende til en stigning på 11 pct. fra 1982. I finansåret 1989 var beløbet

4.604.000 kr. svarende til en stigning på 6 pct. fra 1988. Til sammenligning kan nævnes, at **årslønnen** for en dommer i lønramme 37 inkl. generelt tillæg pr. 1. april 1982 udgjorde 266.200 kr. Pr. 1. april 1988 udgjorde årslønnen med tillæg 343.300 kr. svarende til en stigning på 29 pct. Pr. 1. april 1989 var beløbet 348.000 kr., dvs. en stigning på 1 pct.

16. Ved den undersøgelse, som Rigsrevisionen foretog i 1983-84, kunne det ikke påvises, at dommeres varetagelse af særlige hverv medførte forlængede berammelses- og sagsekspeditionstider ved domstolene. Konklusionen var, at der ikke var fremkommet oplysninger, der kunne give Rigsrevisionen anledning til kritik. Dette er fortsat Rigsrevisionens vurdering. Stigningen i dommernes vederlag for virksomhed i offentlige nævn og råd har været noget mindre end lønstigningen i den samme periode, således at omfanget af disse hverv reelt har været faldende i perioden.

Rigsrevisionen har derfor ikke fundet anledning til at foretage videre undersøgelser af disse hverv.

IV. Dommeres habilitet og tjenestepligter

17. Inden voldgiftsområdet gøres til genstand for mere udførlig omtale, skal der gøres nogle bemærkninger om reglerne om dommeres habilitet og tjenestepligter. Disse regler er af betydning for, i hvilken udstrækning en dommer kan påtage sig voldgiftsopgaver.

18. Specielle habilitetsregler for dommere findes i retsplejelovens kapitel 5. Ifølge § 60 må ingen handle som dommer i en retssag i bl.a. følgende situationer:

- 1) når han er part i sagen eller interesseret i dens udfald,
- 2) når han er nært beslægtet eller besvogret med nogen af parterne,

- 3) når han er gift med, nært beslægtet eller besvogret med en advokat eller offentlig anklager i sagen,
- 4) når han tidligere har været vidne, advokat eller offentlig anklager i sagen,
- 5) når han har handlet i en underordnet instans som dommer.

Efter § 61 som affattet ved lov nr. 403 af 13. juni 1990 må ingen handle som dommer i en sag, når der iøvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at rejse tvivl om dommerens fuldstændige upariskhed.

Efter § 62 som affattet ved sidstnævnte lov skal dommeren påse, om der efter § 60 eller § 61 foreligger grunde, der kan medføre inhabilitet. Beklædes retten af flere dommere, skal hver enkelt dommer give retten meddelelse om omstændigheder, der efter § 60 eller § 61 kan medføre den pågældendes eller en af de andre dommers inhabilitet. Endvidere kan spørgsmål om en dommers habilitet rejses af sagens parter.

Hvad angår bibeskæftigelse bestemmes det i tjenstemandslovens § 17, at en tjenestemand kun kan have beskæftigelse ved siden af tjenstemandsstillingen, for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de pligter, der er knyttet til stillingen, og med den agtelse og tillid, der er nødvendig for stillingen. For dommeres vedkommende suppleres denne bestemmelse af retsplejelovens § 47. Ifølge § 47 må en dommer kun med tilladelse af et råd, der består af præsidenterne for de kollegiale retter, have fast indtægtsgivende beskæftigelse ved siden af sit egentlige embede. Rådet skal give Justitsministeriet meddelelse om sådanne tilfælde.

19. Præsidentrådet har i et notat af 8. december 1989 til Justitsministeriet udførligt redegjort for rådets opgaver og praksis. Baggrunden for notatet var en henvendelse i november 1989 fra et folketingsmed-

lem til justitsministeren i forbindelse med en offentlig debat om dommeres bierhverv.

Ifølge præsidentrådets redegørelse har rådet siden begyndelsen af 1964 behandlet 152 ansøgninger. Heraf blev kun 3, der angik hverv som bestyrelsesmedlem i erhvervsdrivende selskaber, og 1, der vedrørte hvervet som medlem af en banks repræsentantskab, afslået. Rådet har siden 1919 fulgt den praksis, at lejlighedsvis beskæftigelse, f.eks. som formand for eller medlem af en voldgiftsret, anses for at falde uden for rådets kompetence. I 1963 har rådet vedtaget, at dette også gælder i tilfælde, hvor en dommer har en fastere tilknytning til en voldgiftsinstitution, hvis denne kun undtagelsesvis træder i funktion og honoreringen sker pr. sag. Ved samme lejlighed var der i rådet enighed om, at administrationen normalt ikke bør tildele dommere »offentlige« særhverv uden forudgående forhandling med vedkommende præsident. Hvis en dommers arbejde med voldgiftssager antager et omfang, der er uforeneligt med hans tjenesteplichter, må de nødvendige forholdsregler efter rådets opfattelse træffes af vedkommende præsident og Justitsministeriet.

Gør en dommer sig skyldig i forsømmelse eller skødesløshed i embedsførelsen, kan der efter retsplejelovens § 48 gives ham en advarsel af vedkommende præsident.

20.1 overensstemmelse med statsrevisorerne anmodning har Rigsrevisionen i juli 1990 rettet henvendelse til Justitsministeriet for at få belyst spørgsmålet om orlov til dommere. I september 1990 har Justitsministeriet oplyst, at sådan orlov meddeles af ministeriet Justitsministeriet har ikke meddelt orlov til dommere i forbindelse med disses behandling af voldgiftssager, og ansøgninger herom vil ifølge skrivelserne ikke kunne forventes imødekommet.

V. Generelle regler om voldgift

21. De generelle regler om voldgift findes i lov nr. 181 af 24. maj 1972. En voldgiftsaftale kan indgås med henblik på allerede opståede tvistigheder. Endvidere kan en kontrakt indeholde en voldgiftsklausul, hvorved forstås en bestemmelse om, at eventuelle fremtidige uoverensstemmelser, der måtte udspringe af det pågældende kontraktsforhold, skal afgøres ved voldgift. Formålet med en aftale om voldgift vil som regel være at opnå sikkerhed for en hurtig, endelig afgørelse af en tvist og en diskret sagsbehandling. Parterne kan endvidere ved voldgift opnå, at deres sag afgøres af personer, som de har særlig tillid til, eller som må antages at have en speciel teknisk eller forretningsmæssig indsigt. Voldgift foretrækkes ikke sjældent i internationale forhold.

På visse områder er der etableret en fast voldgiftsinstitution. Af betydning er bl.a. Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed. Denne voldgiftsret omtales nærmere nedenfor.

For voldgiftsloven af 1972 er det karakteristisk, at den indeholder regler, hvorefter der kan ydes bistand fra domstolene til etablering af voldgiftsretten, bevisoptagelse m.m.

I øvrigt har voldgift gammel hjemmel her i landet, idet der allerede i Danske Lov var en bestemmelse herom. Da de opgaver, der påhviler medlemmer af en voldgiftsret, ofte er af samme art som en dommers, er det forståeligt, at dommere i betydelig udstrækning udpeges som medlemmer. Begrænsninger i voldgiftsvirksomheden må navnlig ske på grundlag af habilitetsreglerne og ud fra hensynet til opfyldelsen af dommeres almindelige tjenesteplichter.

Der er ingen tvivl om, at et meget betydeligt antal tvister i erhvervslivet m.v. afgøres ved voldgift. Der findes imidlertid ikke offentligt tilgængelige oplysninger

om bl.a. omfanget af dommeres virksomhed som medlemmer af voldgiftsretter.

Vederlaget for hvervene udbetales i intet tilfælde over Statens Centrale Lønssystem.

VI. Oplysninger fra de kollegiale retter om voldgift m.m.

22. Rigsrevisionen har gennem Justitsministeriet modtaget notater fra præsidenterne for de kollegiale retter om dommeres deltagelse i voldgiftssager. I den skrivelse, hvor Rigsrevisionen anmodede om oplysningerne, gav man mulighed for at modtage disse i anonymiseret form. Man bemærkede endvidere, at statsrevisorerne var fuldt opmærksomme på eventuelle problemer i forhold til dommernes uafhængighed ved gennemførelsen af undersøgelsen, og at besvarelsen kunne afgives under hensyn hertil.

A. Højesteret

23. Den væsentligste del af de voldgiftssager, hvori højesteretsdommere deltager som formænd eller opmænd, er faglige voldgiftssager eller sager, der henhører under Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed.

24.1 henhold til arbejdsretslov nr. 317 af 13. juni 1973 skal retstvister, der vedrører uoverensstemmelser om forståelse eller fortolkning af kollektive overenskomster, der ikke er hovedaftaler, som hovedregel henvises til afgørelse ved faglig voldgift. I det omfang, hvori der ved kollektive overenskomster er aftalt begrænsninger i arbejdsgiverens ret til at foretage afskedigelser, behandles endvidere klager over påståede urimelige afskedigelser ved særlige afskedigelsesnævn. Disse sammensættes og virker på lignende måde som de faglige voldgiftsretter.

Det er almindeligt, at parterne til hvervet som formand eller opmænd i sager, der ikke er af rent teknisk karakter, udpeger en

jurist, der er eller har været medlem af Arbejdsrettens formandskab, eller som virker eller har virket som forligs- eller mæglingsmand.

Efter arbejdsretslovens § 4 vælges Arbejdsrettens formandskab, der ifølge lovens § 7 skal opfylde de almindelige betingelser for at være dommere, af Arbejdsrettens ordinære medlemmer, som er valgt af de i lovens § 3 nævnte hovedorganisationer. Som regel foretages valget blandt dommerne ved de kollegiale retter i København. **Arbejdsretslovens** § 5, stk. 2, indeholder stadig en forudsætning om, at valget til Arbejdsrettens formandskab sker blandt dommerne ved kollegiale retter i København. I henhold til lovbekendtgørelse nr. 559 af 21. december 1971 om mægling i arbejdsstridigheder sker udnævnelse af forligsmænd og mæglingsmænd efter indstilling fra Arbejdsretten. Blandt de udnævnte er der som regel flere dommere.

Blandt Højesterets nuværende medlemmer har i alt 10 dommere i årene 1988 og 1989 deltaget i behandlingen af faglige voldgiftssager og afskedigelsesnævnsager. Der blev i løbet af de 2 år afgjort i alt 107 sager, hvoraf 23 angik det offentlige overenskomstområde. Honorarerne for hvervet udmåles kun ganske undtagelsesvis efter en timetakst. I 1988 og 1989 var det gennemsnitlige honorarbeløb pr. sag ca. 6.900 kr.

25. Ministeriet for Offentlige Arbejder har i november 1972 udfærdiget »Almindelige betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed (A.B. 72)«. Ifølge disse betingelser afgøres tvister i anledning af arbejdet af Voldgiftsretten for **Bygge-** og Anlægsvirksomhed, hvis afgørelser er endelige og bindende.

Voldgiftsrettens præsidium består af en formand og 2 andre medlemmer, som tillige med 2 suppleanter vælges af Højesteret blandt dennes dommere, dog for et af

medlemmernes og en af suppleanternes vedkommende blandt landsretternes dommere. Valget sker for 5 år, men et valgt medlem afgår, såfremt han udtræder af den ret, han ved valget var medlem af. Han kan dog færdigbehandle allerede løbende sager. Antallet af medlemmer af præsidiet er på grund af arbejdets stigende omfang for tiden udvidet. For valgperioden fra 1. maj 1989 til den 30. april 1994 er der valgt 4 højesteretsdommere, heraf 2 som suppleanter, og foreløbig 5 landsdommere, heraf 4 som suppleanter.

I henhold til de førnævnte betingelser er oprettet Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed med 10 medlemmer. Nævnets formand er formanden for Voldgiftsrettens præsidium, mens de øvrige medlemmer repræsenterer bl.a. forskellige foreninger indenfor byggeområdet. Til behandling af den enkelte sag nedsætter nævnet en voldgiftsret normalt bestående af et medlem af præsidiet eller en suppleant som formand og 2 faglige dommere. Sagerne behandles dels i Voldgiftsnævnets egne lokaler i København, dels i lejede hotellokaler i provinsen.

Størrelsen af honoraret i hver voldgifts-sag skal godkendes af Voldgiftsnævnet. Ved beregning af honoraret tages udgangspunkt i Advokatrådets salærtakster, således at et advokatsalær (uden moms) deles mellem voldgiftsrettens medlemmer. Dette betyder, at et medlem af voldgiftsretten normalt vil få 1/3 af et advokatsalær. I sager, hvor værdien er meget stor, nedsættes det samlede honorar til voldgiftsrettens medlemmer dog efter et skøn over arbejdets omfang med indtil 2/3.

I 1988 har et eller flere medlemmer af præsidiet eller suppleanterne deltaget i 100 sager, afgående medlemmer i 23 sager. Det offentlige har været part i 40 af sagerne. I en af sagerne af meget betydelig værdi strakte den mundtlige forhandling sig over 5 uger.

Til præsidiedlemmer eller suppleanter er der i honorarer udbetalt i alt 1.281.000 kr., til afgående medlemmer 800.000 kr.

I 1989 deltog medlemmerne i behandlingen af 118 sager, afgående medlemmer i 28 sager. Det offentlige har været part i 34 af sagerne. 2 af årets sager var af usædvanlig størrelse.

I honorarer er der udbetalt i alt 1.273.000 kr. til medlemmer, 1.793.000 kr. til afgående medlemmer.

Voldgiftsnævnet har ikke set sig i stand til at oplyse tidsforbruget ved sagernes behandling.

26. I juli 1990 har Rigsrevisionen under hensyn til statsrevisorernes anmodning ved direkte henvendelse til Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed anmodet om nærmere oplysninger om forløbet af et par typiske voldgiftssager og om honorarberegningen i disse. I nævnets svar af juli 1990 omtales i anonymiseret form 2 sager, der er blevet gennemført med mundtlig domsforhandling og påfølgende kendelse eller forlig efter rettens tilkendegivelse. Ifølge nævnet bliver mange sager imidlertid forligt mellem parterne på et tidligere tidspunkt, og i sådanne tilfælde udbetales der intet eller kun et meget beskedent honorar, selv om voldgiftsdommerne undertiden har præsteret et betydeligt arbejde. En stor gruppe af voldgiftsrettens sager er sager, hvor retten alene beklædes af 1 voldgiftsdommer. Der er her tale om mindre sager, der ikke angår principielle spørgsmål. I sådanne sager ligger honorarerne ifølge nævnets besvarelse normalt på et meget beskedent niveau. I de 2 sager, der er nærmere beskrevet af nævnet, blev voldgiftsretten beklædt af en formand, der var dommer, med 2 teknisk uddannede meddommere. Den ene sag, der angik et krav på omkring 700.000 kr., indkom til voldgiftsnævnet i slutningen af august 1989 og kom til domsforhandling i

voldgiftsretten i begyndelsen af maj 1990. Sagen blev forliget i tilknytning til domsforhandlingen, og hver af de 3 voldgiftsdommere modtog et honorar på 15.000 kr. Den anden sag, der angik et krav på omkring 600.000, kr., indkom til voldgiftsnævnet i oktober 1989 og kom til domsforhandling i voldgiftsretten i begyndelsen af april 1990. Tvisten blev afgjort ved kendelse i begyndelsen af maj 1990, og der blev udbetalt et honorar på 12.000 kr. til voldgiftsrettens formand samt 10.000 kr. til hver af de 2 meddommere.

27.1 notatet fra Højesterets præsident er det oplyst, at der i en del tilfælde rettes henvendelse til Højesterets præsident om at udpege et medlem af retten til at indtræde i en voldgiftsret til afgørelse af tvister, der falder uden for de foran omtalte retsområder. Som oftest rettes der dog henvendelse direkte til den dommer, hvis medvirken man er enig om at ønske.

I 1988 og 1989 har 11 af Højesterets nuværende dommere deltaget i afgørelsen af i alt 38 sager af denne karakter. Det gennemsnitlige honorarbeløb, der er modtaget i disse sager, var ca. 40.300 kr. I 10 af sagerne var den ene af parterne en offentlig myndighed, et koncessioneret selskab eller lignende. Ved udmålingen af honorarer anvendes som regel ikke timetakster, men fastsættelsen af honorarerne, der deles mellem voldgiftsrettens medlemmer, kan ske med udgangspunkt i Advokatrådets salærtakster.

28. Til belysning af spørgsmålet om, hvorvidt dommernes arbejde i voldgiftsretter belaster arbejdet i Højesteret, har præsidenten redegjort for arbejdsformen i Højesteret. Med baggrund i forfatningsretlige og historiske forhold er arbejdsformen karakteriseret ved en høj grad af mundtlighed i sagsbehandlingen. Dette princip har dog i nogen udstrækning måttet fraviges i perioder med øget tilgang af sager.

Fra marts 1956 er Højesterets kapacitet blevet forøget derved, at den er opdelt i 2 afdelinger hver med 7 dommere.

Formelt varer Højesterets første ordinære session fra første torsdag i marts til udgangen af juni, anden session fra 1. oktober til næstsidste torsdag i februar. Desuden afholdes en ekstrasession i sommerperioden i en del af august måned og i hele september måned. Det daglige tidsrum for domsforhandlinger er fra kl. 9 til kl. 14.

I nogle år efter 1980 oversteg antallet af indkomne borgerlige sager så væsentligt Højesterets kapacitet, at ventetiden for sager, der var rede til domsforhandling, nærmede sig 1 år. I årene 1981-85 indkom der gennemsnitligt ca. 100 sager mere om året end i den foregående 5 års-periode. Ved udgangen af 1985 var restancen af sager 503. Uanset de principielle betænkeligheder var det nødvendigt at lade et stort antal sager overgå til skriftlig behandling for at nedbringe restancen. Visse ændringer i retsplejeloven var medvirkende til, at berammelsestiden for mundtligt behandlede sager i løbet af 1988 blev normaliseret. For tiden er berammelsestiden ca. 3 måneder. Ved udgangen af 1989 var restancen af borgerlige sager nedbragt til ca. 320, hvoraf ca. 260 endnu ikke af parterne var meldt rede til domsforhandling.

29. Ved tilrettelæggelsen af arbejdet i Højesteret betragtes det ifølge præsidentens redegørelse som en selvfølge, at den dømmende virksomhed og arbejdet med de henvendelser, der efter lovgivningen skal varetages af højesteretsdommere, eller som efter regeringens ønske udføres af højesteretsdommere, har prioritet forud for andre former for beskæftigelse, herunder deltagelse i behandlingen af private voldgiftssager. Hovedforhandlingerne i voldgiftssager søges i videst muligt omfang henlagt til eftermiddagstimerne, og forhandlingerne kan i de fleste tilfælde tilendebringes samme dag. Forberedelsen af sagen og det ef-

terfølgende arbejde med udfærdigelse af kendelse er betydeligt mere tidskrævende, men foregår i det hele uden for arbejdstiden.

30. Efter højesteretspræsidentens opfattelse er der ikke erfaringer for, at dommers deltagelse i voldgiftssagers behandling har givet anledning til habilitetsproblemer. Ifølge voldgiftsloven kan tvister, der efter parternes aftale skal afgøres ved voldgift, kun i meget begrænset omfang indbringes for domstolene. Ved de kollegiale retter kan eventuelle habilitetsspørgsmål løses ved, at den dommer, om hvis habilitet der kan være tvivl, i det aktuelle tidsrum bytter arbejde med en kollega fra en anden afdeling.

31. Rettens ikke-juridiske personale har lejlighedsvis bistået med vagtjeneste og lignende. For sådan bistand ydes der vederlag efter regning, og udgiften betales af parterne som led i sagens omkostninger.

I det omfang, hvori renskrivning af voldgiftskendelser sker ved hjælp af retens kontorphonale, udføres arbejdet uden for arbejdstiden og honoreres efter dets omfang. Udgiften betales af voldgiftssagens parter som led i sagsomkostningerne.

32.1 juli 1990 anmodede Rigsrevisionen Justitsministeriet om oplysning om, hvorvidt og i bekræftende fald i hvilken udstrækning der meddeles dommere anden fritagelse for tjeneste end orlov i forbindelse med behandling af en voldgiftssag. Justitsministeriet har i den anledning indhentet et supplerende notat fra bl.a. Højesteret. I notatet er der givet nogle yderligere oplysninger om arbejdsformen i Højesteret. Det antal af dommere, der skal deltage i de enkelte sager, er ved berømmelsen af sagerne fastsat af den dommer, der har hvervet som formand for anke- og kæremålsudvalget. Antallet fastsættes efter

en vurdering af sagens betydning for parterne og for retsanvendelsen og efter forhandling med parternes advokater. Normalt sættes retten i den enkelte sag med 7 eller 5 dommere. På de dage, hvor der efter retslisten ikke er behov for samtlige dommers medvirken, fritages i første række efter tur en af de 2 dommere i hver afdeling, der er førstvoterende, for deltagelse i arbejdet i afdelingen den pågældende dag. Den tid, som i øvrigt bliver tilovers, fordeles af retsformanden efter forhandling med de øvrige dommere så vidt muligt ligeligt mellem disse.

Den tid, som en dommer således kan få til rådighed som følge af fritagelse for deltagelse i mundtlige domsforhandlinger, anvendes ligesom tiden efter kl. 14 i første række til forberedelse af kommende sager, i anden række til varetagelse af hverv som medlemmer af offentlige nævn og råd. Der er intet til hinder for, at enkelte hele dage anvendes til voldgiftsforhandlinger i sager, der ikke kan afsluttes i løbet af nogle eftermiddagstimer. En forudsætning er, at der kompenseres herfor ved tjenestebytning eller ved arbejde om aftenen og på lørdage og søndage. Ifølge Højesterets notat kan voldgiftsforhandlinger af længere varighed, herunder navnlig sager i Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed, ikke indpasses i det daglige arbejde i Højesteret og må derfor foregå i vedkommende dommers ferie. Højesterets præsident understreger, at der ikke er tale om, at behandlingen af en voldgiftssag kan begrunde, at en dommer fritages for arbejde, som det påhviler ham at deltage i efter de foran beskrevne retningslinier.

B. Østre Landsret

33. Præsidenten for Østre Landsret har oplyst, at 7 af landsrettens 45 faste dommere i 1988 og 1989 som opmænd har deltaget i behandlingen af 93 faglige voldgiftssager eller afskedigelsesnævnsager. 4 af disse sager vedrørte det offentlige over-

enskomstområde. Det gennemsnitlige honorarbeløb pr. sag udgjorde ca. 4.200 kr.

34. Landsrettens dommere har endvidere været udpeget som formænd eller opmænd i voldgiftsretter, der i henhold til kontrakter inden for erhvervslivet skal behandle retstvister.

I 1988 og 1989 har 22 af rettens dommere deltaget i ialt 56 sager, hvoraf 5 havde en offentlig part. Det gennemsnitlige honorarbeløb pr. sag udgjorde ca. 15.600 kr.

35. I det tidligere omtalte notat af 8. maj 1984 til statsrevisorerne er der nævnt en redegørelse fra præsidenten for Østre Landsret bl.a. om arbejdsgangen i landsretten.

Ifølge denne redegørelse er arbejdet i de enkelte afdelinger tilrettelagt således, at der på en bestemt ugedag, den såkaldte »mellemdag«, ikke berammes retsmøder. Denne dag - og i fornødent omfang aften og weekendtid - benyttes til domsskrivning og forberedelse af domsforhandling m.v. På »mellemdagen« står dommerne endvidere til rådighed for deltagelse i retsmøder i andre afdelinger, såfremt sygdom eller andet forfald blandt dommerne gør det påkrævet.

I det omfang, hvori dommerne opgaver i råd, navn m.v. kræver møde inden for normal arbejdstid, vil det som helt overvejende hovedregel være muligt at beramme sådanne møder på »mellem dage«, men det ellers forudsatte landsretsarbejde må da udføres på andre tidspunkter. I de få tilfælde, hvor møder i navn, råd m.v. ikke har kunnet begrænses til »mellem dage«, er den fornødne frigørelse fra retsmøder sket ved anvendelse af suppleanter, herunder dommere fra andre afdelinger med »mellem dag« på dagen for mødet i nævnt, rådet m.v.

Ifølge præsidenten var der ikke forekommet tilfælde, hvor nogen dommer

havde fået reduktion i sit arbejde på grund af varetagelse af særlige hverv.

Efter det for Rigsrevisionen oplyste er den beskrevne arbejdsform fortsat gældende i landsretten. Dette fremgår bl.a. af et supplerende notat af 20. august 1990 fra Østre Landsret. I dette notat nævnes det påny, at der ikke er forekommet tilfælde, hvor en dommer har fået reduktion i sit arbejde specielt på grund af varetagelse af voldgiftssager.

C. Vestre Landsret

36. Præsidenten for Vestre Landsret har oplyst, at 4 af landsrettens dommere i 1988 og 1989 har deltaget som opmænd i behandlingen af ialt 37 faglige voldgiftssager eller afskedigelsesnævns sager, hvoraf 4 vedrørte det offentlige overenskomstområde. Det gennemsnitlige honorarbeløb udgjorde ca. 3.850 kr.

37. Vestre Landsrets dommere har endvidere været udpeget som formænd eller opmænd i voldgiftsretter, der i henhold til kontrakter inden for erhvervslivet skal behandle tvister. I 1988 og 1989 deltog 14 af dommerne i behandlingen af ialt 35 sager, hvoraf 1 havde en offentlig myndighed som part. I langt de fleste tilfælde blev den mundtlige forhandling i sagerne tilendebragt på 1 dag. I nogle få tilfælde måtte der anvendes flere, ikke sammenhængende dage til forhandlingen. Det gennemsnitlige honorarbeløb udgjorde ca. 20.200 kr.

38. Til renskrivning af voldgiftskendelser m.v. har dommerne bistand af landsrettens kontorpersonale, der udfører arbejdet uden for arbejdstiden i retten og honoreres efter arbejdets omfang. Udgifterne betales af voldgiftssagens parter som en del af sagsomkostningerne.

39. I det foran omtalte notat af 8. maj 1984 til statsrevisorerne er der nævnt en redegørelse fra præsidenten for Vestre

Landsret bl.a. om arbejdsgangen i landsretten.

Ifølge denne redegørelse anvendes afdelingernes »mellem dage« på samme måde som i Østre Landsret. De dommere, der har hverv uden for virksomheden i landsretten, udfører arbejdet i tiden uden for retsmøderne.

Præsidenten har i et supplerende notat af 31. juli 1990 bl.a. oplyst, at det i meget begrænset omfang og kun for så vidt angår enkelte dage er forekommet, at en voldgiftssag har måttet henlægges til en dag, hvor den pågældende dommers afdeling har retsmøde. Afgørelsen om fritagelse for at møde træffes af præsidenten i forbindelse med, at der udfærdiges de ugentlige lister over afdelingernes sammensætning. Adgangen til at opnå en sådan fritagelse for tjeneste modsvarer imidlertid af forpligtelsen til at give møde på »mellem dage«, når dommere har forfald i andre afdelinger.

D. Sø- og Handelsretten i København

40. Præsidenten for Sø- og Handelsretten i København har oplyst, at ingen af retens juridiske dommere har nogen aktuell tilknytning til Arbejdsretten eller Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed.

I mange kontrakter særligt om erhvervsforhold er der indsat bestemmelse om, at Sø- og Handelsrettens præsident udpeger formanden eller opmanden for en voldgiftsret til behandling af tvister. Sådanne hverv fordeles som hovedregel mellem retens dommere. I de fleste tilfælde rettes der dog direkte henvendelse til den dommer, hvis medvirken ønskes i en konkret sag.

Præsidenten, vicepræsidenterne og den til retten knyttede dommer har i 1988 behandlet ialt 30 og i 1989 ialt 36 voldgiftssager. En ret væsentlig del af sagerne blev forlagt af parterne inden mundtlig forhandling. Møderne henlægges til de dage,

hvor dommerne ifølge den gældende arbejdsgang ikke behandler retssager. Hvis der undtagelsesvis må tages andre dage i brug, kompenseres der herfor ved beramelse af retssager på dage, hvor dette ellers ikke skulle ske. På de dage, hvor voldgiftssager behandles, finder møderne sted inden for normal arbejdstid. Også lørdage tages i brug til møder. Dommernes arbejde med forberedelse af voldgiftssager og det eventuelt efterfølgende arbejde med udfærdigelse af kendelse m.v. udføres, når der er tid hertil, sædvanligvis uden for almindelig arbejdstid. Efter præsidentens opfattelse tilkommer det imidlertid rettens dommere selvstændigt at tilrettelægge såvel deres arbejde for retten som deres bibeskæftigelser på en sådan måde, at dommernes arbejdsforpligtelser i retten opfyldes.

I 1988 har honoraret for hver sag varieret i intervallet fra 0 kr. op til 150.000 kr., i 1989 op til 70.000 kr.

41. Fastsættelsen af dommernes honorarer sker dels under hensyntagen til den medgåede tid, dels under hensyntagen til sagens værdi med udgangspunkt i Advokatrådets vejledende salærtakster.

42. De dommerfuldmægtige, der er tilknyttet Sø- og Handelsretten, anvendes i et vist omfang i voldgiftssager. Der tages dog hensyn til, at deres medvirken ikke må bewirke forsinkelse af det arbejde, der i øvrigt påhviler dem.

Skrivearbejde i voldgiftssager udføres som oftest af rettens kontorpersonale og uden for normal arbejdstid.

Såvel dommerfuldmægtige som kontorpersonale honoreres for deres bistand efter arbejdets omfang. Udgiften betales af voldgiftssagens parter som led i sagsomkostningerne.

43. Til belysning af spørgsmålet om, hvorvidt dommernes arbejde med vold-

giftssager belaster det almindelige arbejde i Sø- og Handelsretten, har præsidenten redegjort for den nuværende arbejdssituation. Det tidsrum, der forløber fra afslutningen af en sags forberedelse til domsforhandlingen, afhænger i første række af domsforhandlingens forventede varighed og varierer fra 1 måned til 5 måneder. I hastende sager har retten i praksis normalt altid mulighed for at fremskynde en domsforhandling.

44. I et supplerende notat af 3. august 1990 anfører præsidenten, at møder specielt i voldgiftssager søges tilrettelagt således, at de ikke påvirker rettens arbejde. Ifølge præsidenten er der ikke spørgsmål om, at der meddeles en dommer tilladelse til fritagelse for tjeneste.

E. De kollegiale retters syn på voldgiftssager

45.1 de notater, der er modtaget fra præsidenterne for de kollegiale retter, er der fremført forskellige synspunkter til støtte for dommernes virksomhed som formænd for voldgiftsretter. Deltagelsen i behandlingen af faglige voldgiftssager og afskedigelsesnævnsager giver efter det således anførte et bredere kendskab til den fagretlige praksis og til arbejdsmarkedets forhold, end det er muligt at erhverve på anden måde. De afgørelser, der er truffet af Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed, har haft væsentlig betydning for udviklingen af sædvaner og retspraksis vedrørende **entrepriseforhold**. Siden begyndelsen af 1970'erne er kendelser, der skønnes at have interesse for andre end sagens parter, blevet offentliggjort i »Kendelser om fast ejendom«.

46. Voldgift er i det danske retssystem anerkendt som et alternativ til de sædvanlige domstole. Den meget udbredte anvendelse af voldgiftsklausuler, som finder sted i erhvervslivets samt tillige i offentlige

myndigheders kontraktsforhold, viser, at voldgift af advokater, erhvervslivet og det offentlige anses som en hensigtsmæssig behandlingsform. Dommere medvirker kun i voldgiftssager, når der foreligger et ønske fra parterne herom. Erfaringen har vist, at parterne ofte føler et behov for en sådan medvirken.

Endvidere er det specielt fra Østre Landsrets side fremført, at deltagelse i behandlingen af voldgiftssager, når henses til antallet af dommere i landsretten, i praksis ikke spiller nogen nævneværdig rolle for omfanget af arbejdsbyrden i retten.

F. Honorarberegning

47. Det fremgår af notaterne fra de kollegiale retter, at der ved fastsættelsen af honorarer i voldgiftssager i en vis udstrækning **tages** udgangspunkt i advokaternes salærtakster. Det må derfor være rimeligt at gøre nogle bemærkninger om disse takster. De nu anvendte takster blev vedtaget på et advokatmøde i 1987. Salæret for procedure bestemmes efter klientens økonomiske interesse i sagens udfald efter følgende skala:

Indtil 7.500 kr.	2.500 kr.
Af de næste 3.300 kr.	20 pct.
Af de næste 10.800 kr.	12 pct.
Af de næste 86.400 kr.	8 pct.
Af de næste 162.000 kr.	6 pct.
Af resten.	3 pct.

Procedure om et krav på 600.000 kr. skulle således i princippet berettigede til et salær på 30.988 kr. Proceduretaksten finder kun anvendelse i de tilfælde, hvor egentlig procedure finder sted, og kun for den del af kravet, hvorom der er **procedure**. Taksterne anvendes ved procedure for domstole, voldgiftsretter, landvæsensretter m.v.

VII. Sagsbehandlingstider i landsretterne

48. Som tidligere nævnt vil formålet med en aftale om voldgift bl.a. være at opnå sikkerhed for en hurtig endelig afgørelse af en tvist. Den meget udbredte anvendelse af voldgift må således formodes at have en vis sammenhæng med varigheden af en domstolsbehandling. Da større civile sager behandles af landsretterne som første instans, ligesom civile sager indbringes for landsretterne som ankeinstans, må det være rimeligt at gøre nogle bemærkninger om sagsbehandlingstiden ved disse retter.

Hvad angår Højesteret og Sø- og Handelsretten i København er sagsbehandlingstiden omtalt i tidligere afsnit.

Spørgsmålet om sagsbehandlingstiden har været fremme i den betænkning (nr. 1130) om retternes saglige kompetence i civile sager, som Retsplejerådet afgav i 1988. Den samlede behandlingstid regnet fra sagens anlæg til dom i 1. instanssager ved Østre Landsret var da beregnet til gennemsnitligt at udgøre ca. 1 år, mens behandlingen af civile ankesager varede ca. 6 måneder regnet fra ankens iværksættelse til dom. I Vestre Landsret udgjorde den gennemsnitlige behandlingstid regnet fra sagens modtagelse i landsretten til domsforhandling for civile 1. instanssager ca. 2 år, for civile ankesager ca. 1 1/4 år. Efter Retsplejerådets opfattelse var behandlingstiden ved landsretterne væsentlig længere end ønskeligt.

I maj 1989 stillede Folketingets retsudvalg spørgsmål (nr. 241) til justitsministeren bl.a. om sagsbehandlingstiden ved landsretterne. I besvarelsen blev det oplyst, at sagsbehandlingstiden regnet fra sagens modtagelse i landsretten til domsforhandling for civile 1. instanssager i Østre Landsret for tiden var knap 1 år, lidt mindre for civile ankesager. I Vestre Landsret var sagsbehandlingstiden for civile 1. in-

stanssager og civile ankesager henholdsvis godt 2 år og 1 1/2 år.

VIII. Anvendelse af statslige lokaler i forbindelse med dommeres private bibeskæftigelse

49. Rigsrevisionen har gennem Justitsministeriet indhentet oplysninger fra samtlige kollegiale retter og byretter om, i hvilken udstrækning retsvæsenets lokaler i 1988 og 1989 er stillet til rådighed i forbindelse med dommeres private bibeskæftigelse. Som privat bibeskæftigelse er anset private voldgiftssager og lignende, men ikke arbejde i frednings- og byfornyelsesnævn, taksations- og landvæsenkommisioner m.v.

Undersøgelsen har vist, at de kollegiale retters lokaler i større udstrækning end byretternes lokaler anvendes til privat bibeskæftigelse. Dette forhold må antagelig ses i sammenhæng med, at det navnlig er dommere i de kollegiale retter, der har hverv i voldgiftsretter. På grundlag af de indkomne besvarelser er lokaleanvendelsen opgjort i hele dage å 7 - 8 timer.

50. I nedenstående skema er vist de retter, der har stillet lokaler til rådighed til privat bibeskæftigelse.

Ret () = antal dommere ansat ved den pågældende ret	Reulokaler anvendt til privat bibeskæftigelse, antal dage	
	1988	1989
Højesteret (15).	13	13
Østre Landsret (46). . . .	17	17
Vestre Landsret (23)	7	7
Sø- & Handelsretten (4 + sagkyndige).	24	33
Byretter		
Færøerne (1).	2	2
Københavns byret (34) ..	1	1/2
Lyngby(3).	-	1

Tåstrup(2)	2	-
Holbæk(2)	-	1
Nykøbing F.(1)	-	1
Nakskov(1)	½	-
Rudkøbing(1)	1	-
Middelfart(1)	½	-
Vejle(2)	-	2
Herning(3)	4	1
Holstebro(1)	1	½
Århus(13)	1	2
Ålborg(9)	1½	3
Sæby(1)	-	1
	75½	86

Højesteret har oplyst, at rettens lokaler skønnes at være benyttet i i alt 26 dage, fordelt med 13 dage på hvert af årene 1988 og 1989.

Landsretternes lokaleanvendelse er opgjort på grundlag af spørgeskemaer til samtlige dommere. Fordelingen af dagene på de 2 år er baseret på et skøn.

Sø- og Handelsretten har oplyst, at kun embedets kontor- og mødelokaler har været anvendt i forbindelse med privat bibeskæftigelse, og at der ikke aktuelt var brug for lokalerne til andet formål. Det bemærkes, at efter det oplyste har de sagkyndige ikke benyttet lokalerne til privat bibeskæftigelse.

I byretterne er lokaler anvendt til privat bibeskæftigelse i sammenlagt 14½ dag i 1988 og 16 dage i 1989.

Efter det oplyste er der i intet tilfælde ydet vederlag for benyttelsen. Enkelte retter har præciseret, at lokalerne kun er anvendt på dage, hvor de alligevel var ledige.

51.1 notatet af 18. maj 1990 til statsrevisorerne gav Rigsrevisionen udtryk for, at man, selv om udlånet af lokaler var af beskeden omfang, fandt det rimeligt at henstille til Justitsministeriet, at det blev overvejet, om lokalerne burde tillades anvendt til privat bibeskæftigelse og i bekræftende fald, om der burde opkræves leje herfor.

52. Rigsrevisionen har herefter i juli 1990 udbedt sig Justitsministeriets bemærkninger til spørgsmålet om anvendelse af retsvæsenets lokaler til privat bibeskæftigelse.

I september 1990 har Justitsministeriet meddelt Rigsrevisionen, at man har besluttet, at man i de tilfælde, hvor retsvæsenets lokaler måtte blive anvendt til privat bibeskæftigelse, vil foranledige, at der opkræves leje herfor. Ifølge skrivelsen vil Justitsministeriet snarest udsende nærmere retningslinier herom til domstolene. Rigsrevisionen vil blive orienteret om retningslinierne.

IX. Størrelsen af dommernes indtægter ved deltagelse i voldgiftssager

53. Rigsrevisionens undersøgelser vedrørende voldgiftssager har, som det fremgår af det tidligere anførte, alene taget sigte på dommere i de kollegiale retter.

De besvarelser, der er modtaget fra de kollegiale retter, indeholder ikke så detaljerede oplysninger, at en samlet opgørelse over udbetalte vederlag i voldgiftssager kan udarbejdes på helt betryggende måde.

Rigsrevisionen har dog fundet det rigtigst i hvert fald at forsøge at skaffe et indtryk af størrelsesforholdet med anslåede beløb for de forskellige kategorier af voldgiftssager. Der tages herved udgangspunkt i det angivne antal voldgiftssager og det angivne gennemsnitlige vederlag pr. sag.

For Sø- og Handelsrettens vedkommande savnes der angivelse af et gennemsnitligt vederlag pr. sag, og det har derfor ved nedenstående opgørelse ikke været muligt at medtage oplysninger vedrørende Sø- og Handelsretten.

For så vidt angår Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed må det formodes, at den væsentligste del af det samlede vederlag er oppebåret af højesteretsdommere.

Vederlagene i voldgiftssager i 1988 og 1989 anslås herefter til følgende beløb:

	I alt i årene 1988 og 1989 Kr.
Højesteretsdommeres og landsdommeres deltagelse i sager i Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægs- virksomhed.....	2.554.000
Højesteretsdommeres deltagelse i faglige voldgiftssager og afskedigelsesnævnsager...	738.300
Højesteretsdommeres deltagelse i andre voldgiftssager	1.531.400
Østre Landsrets dommeres deltagelse i faglige voldgiftssager og afskedigelsesnævnsager...	390.600
Østre Landsrets dommeres deltagelse i andre voldgiftssager	873.600
Vestre Landsrets dommeres deltagelse i faglige voldgiftssager og afskedigelsesnævnsager...	142.450
Vestre Landsrets dommeres deltagelse i andre voldgiftssager	707.000
I alt	6.937.350

I gennemsnit pr. år udgør vederlagene således knap 3,5 mill. kr.

Det må bemærkes, at det foreliggende materiale ikke giver grundlag for at angive den enkelte dommers indtægter i 1988 og 1989 ved deltagelse i voldgiftssager. Der kan meget vel være endda meget store forskelle i dommernes indtægter. I hvert af de to år udgjorde antallet af højesteretsdommere 15 og antallet af dommere ved Østre og Vestre Landsret henholdsvis 46 og 23.

Som nævnt savnes der fra Sø- og Handelsretten oplysninger om gennemsnitligt vederlag pr. sag, men der kan dog næppe være tvivl om, at det er dommere i Højesteret og Sø- og Handelsretten, der har haft de største gennemsnitlige indtægter fra voldgiftshverv.

X. Forholdet mellem det almindelige domstolsarbejde og deltagelse i voldgiftssager

54. 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 paner 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 ar-

bejde med en kollega fra en anden afdeling.

55. 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.

Rigsrevisionen, den 19. december 1990

J. Mohr

/ Jens Mikkelsen

*Sotat til statsrevisorerne med supplerende oplysninger om Sø- og Handelsrettens domme-
res og personales deltagelse i private voldgiftssager (beretning nr. 19/1989)*

1. Statsrevisorerne har i skrivelse af 13. februar 1991 i tilknytning til pkt. 42 i beretning nr. 19/1989 om dommeres bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter og om anvendelse af statslige lokaler i forbindelse med dommeres private bibeskæftigelse anmodet om, at følgende spørgsmål besvares.

a. Hvor mange timer arbejdede Sø- og Handelsrettens personale i 1989 med materiale vedrørende voldgiftssager, og på hvilke typiske klokkeslæt fandt arbejdet sted?

b. Hvorledes føres der kontrol med, at arbejdet foregår uden for normal arbejdstid?

c. Hvem administrerer betalingen for arbejdet og indeholdelsen af A-skat for personalet, og hvor stor har betalingen været i 1989?

d. Hvor mange personer har betalingen omfattet?

e. Hvad er den typiske berammelsestid i Sø- og Handelsretten for normale sager og for voldgiftssager? Eventuelle forskelle ønskes forklaret og begrundet.

2. Med henblik på besvarelse af spørgsmålene har Rigsrevisionen gennem Justitsministeriet indhentet supplerende oplysninger fra Sø- og Handelsretten i København. I et notat af 12. marts 1991 har retten afgivet følgende besvarelse i anledning af de enkelte spørgsmål.

ad a: Spørgsmålet er opfattet således, at det tager sigte på dommerfuldmægtiges og kontorpersonales tidsforbrug i det omfang, hvori dette personale har medvirket i voldgiftssager. Spørgsmålet kan ikke besvares, da ingen af rettens dommere, der har behandlet voldgiftssager, så lidt som

dommerfuldmægtige og kontorpersonale har ført timeregnskab. Endvidere anses det for umuligt nu at foretage en rekonstruktion af tidsforbruget.

På de dage, hvor voldgiftssager behandles, har de i sagerne anvendte dommerfuldmægtige deltaget i de møder i voldgiftssager, der har fundet sted i arbejdstiden. Fuldmægtigenes eventuelle arbejde med sagsforberedelse og udfærdigelse af retsbog og kendelse m.v. finder i videst muligt omfang sted uden for normal arbejdstid og i hvert fald således, at det ikke er til gene for rettens arbejde i øvrigt. Det forudsættes, at kontorpersonalets arbejde med skrivning i voldgiftssager i det hele foretages uden for normal arbejdstid.

ad b: Møderne i voldgiftssager finder som regel sted på sædvanlige hverdage, jævnligt dog også efter normal arbejdstid eller om lørdagen. Det betragtes som en selvfølge, at arbejdet med voldgiftssager ikke under nogen omstændigheder må påvirke forsinkelse af rettens almindelige arbejde. Ansvar for, at dette ikke sker, påhviler dels hver enkelt dommer, dels præsidenten for hele rettens vedkommende. Yderligere kontrol føres ikke.

ad c og d: Den dommer, der er formand for en voldgiftsret, fastsætter sit eget honorar samt honoraret til den dommerfuldmægtig og den kontorfunktionær, der eventuelt har medvirket. Når de samlede beløb er indbetalt af sagens parter, afregner dommeren med fuldmægtigen og kontorfunktionæren. Honorarerne betragtes som B-indkomst og indberettes på sædvanlig måde (il skattemyndighederne. I 1989 har 5 dommerfuldmægtige og 3 kontorfunktionærer medvirket i behandlingen af voldgiftssager. De pågældende medar-

bejdere har ikke ønsket, at der gives oplysninger om størrelsen af den samlede betaling. Dette ønske har Sø- og Handelsretten fundet at måtte respektere.

Ådre: Der er ikke sket ændringer i den typiske berammelsestid, der er omtalt i pkt. 43 i beretningen. Efter rettens opfattelse er der ikke praktisk mulighed for at gøre berammelsestiden kortere, da mødetidspunktet må aftales med advokater, parter og vidner, der hyppigt er optaget længere frem i tiden.

Berammelsestiden for voldgiftssager er typisk ikke kortere end for almindelige retssager. Der må også ved voldgiftssager tages hensyn til, at advokater, parter og vidner kan være optaget i længere tid fremover. Det er i øvrigt Sø- og Handelsrettens opfattelse, at det ikke i første række er hurtigheden, men sikkerheden for afslutning ved en én-instans-afgørelse, der er udslagsgivende ved valget af voldgift frem for almindelig domstolsbehandling.

I hastende tilfælde søges dog såvel voldgiftssager som almindelige retssager berammet med særlig kort varsel.

3. Sø- og Handelsrettens besvarelse af de under c, d og e omtalte spørgsmål giver ikke Rigsrevisionen anledning til bemærk-

ninger. Rigsrevisionen har herved lagt vægt på, at personalet i Sø- og Handelsretten ikke har pligt til at give oplysning til Rigsrevisionen om størrelsen af udbetalte honorarer vedrørende voldgiftssager.

4. Hvad angår de under a og b 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 tilkendesiges, at personalets medvirken i voldgiftssager såvidt muligt bør foregå uden for den ordinære kontortid.

J. Mohr

Statsrevisorernes bemærkninger

Denne beretning er undergivet rigsrevisorlovens regler om en efterfølgende redegørelse fra ministre og rigsrevisors bemærkninger hertil. Statsrevisorernes endelige stillingtagen vil finde sted i forbindelse med afgivelsen til Folketinget af den endelige betænkning over statsregnskabet.

Statsrevisorerne skal som forudsætning for deres vurdering af denne beretning bemærke, at dommeres deltagelse i voldgiftssager principielt er det ordinære domstolsarbejde uvelegkomme.

Statsrevisorerne kan vedrørende de konkrete forhold tilslutte sig rigsrevisors afsluttende bemærkninger i det supplerende notat til beretningen pkt. 4.

*Statsrevisorerne anser **det** for værende udenfor deres kompetenceområde at forholde sig principielt til problemstillingen omkring den øgede anvendelse af voldgiftsretter.*

Statsrevisorerne forventer, at justitsministeren i sin redegørelse medtager samtlige overvejelser, beretningen og bemærkningerne har givet anledning til. Statsrevisorerne forventer særligt en stillingtagen til de lange berammelsestider ved domstolene.

Bilag 1**Bilagstabel 1**

*Oversigt over vederlag udbetalt over Statens Centrale Lønssystem til dommere for hverv i
nævn og lignende*

Vederlagenes størrelse Kr.	Højesteretsdom- mere, herunder præsidenten	Landsdommere og juridiske dommere ved Sø- og Handelsretten, herunder præsidenter	Byretsdommere herunder præsidenter
0	4	38	126
1 - 25.000	4	17	30
25.001- 50.000	1	7	25
50.001- 75.000	4	7	6
75.001-100.000	2	3	2
100.001-125.000	1	-	2
125.001-150.000	1	-	-
150.001-175.000	-	-	-
175.001-200.000	-	-	-
200.001-225.000	-	-	-
225.001-250.000	-	-	-
250.001-275.000	-	-	-
I alt	17	72	191

Bilagstabel 2

Oversigt over vederlag udbetalt over Statens Centrale Lønssystem til dommere for hverv t
nævn og lignende

Finansåret 1988

Vederlagenes størrelse Kr.	Højesteretsdom- mere, herunder præsidenten	Landsdommere og juridiske dommere ved Sø- og Handelsretten, herunder præsidenter	Byrettsdommere herunder præsidenter
0	6	43	135
1 - 25.000	-	18	19
25.001- 50.000	3	6	26
50.001- 75.000	2	6	8
75.001-100.000	1	1	-
100.001-125.000	2	2	1
125.001-150.000	-	2	-
150.001-175.000	2	-	-
175.001-200.000	1	-	-
200.001-225.000	-	-	-
225.001-250.000	-	-	-
250.001-275.000	-	-	-
I alt	17	78	189

Bilagstabel 3

Oversigt over vederlag **udbetalt** over **Statens Centrale** Lønssystem til dommere for hverv i **nævn** og lignende

Vederlagenes størrelse Kr.	Højesteretsdommere, herunder præsidenten	Landsdommere og juridiske dommere ved Sø- og Handelsretten, herunder præsidenter	Byretsdommere herunder præsidenter
0	6	48	119
1 - 25.000	-	13	37
25.001- 50.000	1	3	26
50.001- 75.000	3	5	6
75.001-100.000	-	4	1
100.001-125.000	2	1	1
125.001-150.000	-	-	-
150.001-175.000	2	2	-
175.001-200.000	-	1	-
200.001-225.000	1	-	-
225.001-250.000	-	-	-
250.001-275.000	-	1	-
I alt	15	78	190

*Redegørelse
vedrørende dommeres bibeskæftigelse*

November 1991

I. Indledning.

I marts 1991 nedsatte Justitsministeren en arbejdsgruppe, hvis opgave bl.a. er at fremkomme med forslag om, hvordan en undersøgelse af domstolenes forhold mest hensigtsmæssigt kan gennemføres, samt forslag til rammerne for undersøgelsen. Som et led i arbejdsgruppens arbejde har Justitsministeriet ønsket foretaget en undersøgelse af dommeres bibeskæftigelse. Undersøgelsen, der er forestået af retspræsidenterne, må betragtes som et supplement til den undersøgelse, som Rigsrevisionen har foretaget i 1990, jfr. Rigsrevisors beretning af december 1990 til Statsrevisorerne om dommeres bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter og om anvendelse af statslige lokaler i forbindelse med dommeres private bibeskæftigelse. Statsrevisornes beretning er afgivet til Folketinget den 17. april 1991.

Som grundlag for nærværende undersøgelse er anvendt det som bilag 1 medtagne spørgeskema. Da undersøgelsens resultater er ønsket anvendt i forbindelse med en redegørelse, som Justitsministeren skal afgive til Folketinget inden 1. december 1991, må der nødvendigvis være tale om en bagudrettet undersøgelse. Besvarelsen af en række af spørgsmålene har derfor måttet bero på et skøn, som kan være behæftet med en ikke ringe usikkerhed. Den nævnte tidsfrist har endvidere medført, at det ikke har været muligt at afprøve spørgeskemaet ved en "pilotundersøgelse". Dommerenes reaktion på undersøgelsen efterlader det indtryk, at det bl.a. ved gennemsyn af mødekalendarer har været relativt let at besvare de

fleste af de stillede spørgsmål. En del dommere har dog givet udtryk for, at det navnlig har voldt vanskeligheder at besvare spørgsmål 7 vedrørende det antal timer udenfor almindelig kontortid, der er anvendt på arbejde i hovedstillingen.

Skemaet er udsendt til alle dommere, der har været ansat i dommerstilling i hele kalenderåret 1990, og som fortsat er i tjeneste, dvs. ialt **244. Ingen dommere har afslået at besvare spørgsmålene**, men ved den endelige bearbejdelse er antallet reduceret til 239, bl.a. på grund af **uklarheder i forbindelse med embedsskifte i årets løb, upræcise eller for sent indsendte besvarelser mv.** Materialet omfatter således næsten 200% af de i betragtning kommende dommere og ir.å **følgelig betragtes som absolut repræsentativt.** Dommerne på Færøerne og i Grønland samt dommerne ved EF-domstolen og Menneskerettighedsdomstolen er ikke medtaget i undersøgelsen.

Besvarelsen af spørgeskemaerne er anonymiseret, dog således at der af hensyn til kontrollen med, at besvarelsenerne er indgået, har været påhæftet en seddel med vedkommende dommers navn og tjenestested. Efter at besvarelsen er kontrolleret, er denne kontrolseddel afrevet.

Den statistiske EDB-bearbejdelse er foretaget af byretsdommer Torben Goldin.

Rigsrevisionens ovennævnte beretning indeholder oplysninger om dommernes indtægter ved en række hverv i 1982, 1988 og 1989. Opgørelse af indtægter er ikke medtaget i nærværende undersøgelse, hvis hovedsigte har været at skabe et så præcist billede som muligt af tidsforbruget til de hverv, som bestrides af dommere, herunder om den sædvanlige arbejdstid (kontortid) beslaglægges

af bierhverv i et sådant omfang, at det i væsentligt omfang kan antages at gå ud over varetagelse af dommerstillingen.

II. Karakteren af dommeres bierhverv.

Indledningsvis kan der være grund til at understrege, at mange andre ansatte end dommere har bierhverv. Af undersøgelser foretaget af Danmarks Jurist- og Økonomforbund af indtægtsforholdene i 1990 fremgår således, at omkring 40% af de offentligt ansatte og 35% af de privat ansatte havde indtægt ved bibeskæftigelse. Inden for undervisnings- og forskningsområdet drejede det sig om 2/3 af de ansatte, jfr. DJØF-bladet 7. juni 1991 (nr. 12) side 18.

Specielt for dommere er derimod, at det i en lang række lovbestemmelser er foreskrevet, at (typisk) formanden for et nævn eller råd eller lignende skal være dommer. Hermed må i praksis i vidt omfang ligestilles, at den pågældende skal "opfylde betingelserne for at være dommer" eller lignende udtryk. Disse betingelser opfyldes ganske vist af enhver jurist, der er myndig, uberygtet og vederhæftig, jfr. retsplejelovens § 42, stk. 3. Erfaringen viser imidlertid, at den myndighed, der forestår beskikkelsen, oftest foretrækker faste dommere til disse hverv.

Efter en summarisk opgørelse foretaget af Dommerforeningen i 1990 er der tale om ialt mindst 60 love, i hvilke der stilles krav om, at formanden for et kollegialt organ skal være dommer eller opfylde betingelserne for at være dommer. I adskillige lovbestemmelser forudsættes beskæftiget flere dommere. Eksempelvis er der etableret fredningsnævn, vej taksationskommission og **byfornyelsesnævn** med hver sin dommer som formand i hver amtskommune samt København og Frederiksberg. I Flygtningenævnet er en dommer formand og

7 dommere næstformænd osv. Også efter Justitsministerens nedsættelse af den nævnte arbejdsgruppe er der gennemført lovgivning af dette indhold, jfr. som eksempel § 7 i lov nr. 344 af 6. juni 1991 om klagenævnet for udbud i EF og lov nr. 340 af 6. juni 1991 om erstatning for skader forårsaget af stormflod § 10.

Det er nærliggende at anse det for forudsat ved de nævnte mange lovbestemmelser, at i hvert fald de møder, som hvervene medfører, af hensyn til de øvrige deltagere i almindelighed må afvikles om dagen og indenfor sædvanlig arbejdstid.

For så vidt angår voldgift stilles der ikke i lovgivningen krav om, at medlemmerne eller dog formanden for en voldgift skal være dommer. Det er jævnlig i voldgiftsaftaler bestemt, at i hvert fald opmanden skal være dommer eventuelt således, at opmanden udpeges af præsidenten for en af de kollegiale retter, jfr. i det hele Rigsrevisionens beretning side 12 ff, hvor særlig Arbejdsretten og Voldgiftsretten for bygge- og anlægsvirksomhed er nærmere omtalt.

Der sker ikke opslag af ledige hverv med henblik på at fremkalde ansøgere. Udpegningen til offentlige hverv sker typisk på den måde, at vedkommende ministerium retter henvendelse til Justitsministeriet for at få en egnet dommer bragt i forslag. Hvervets lokale tilknytning f.eks. fredningsnævn, vej taksationskommission, by forny elsesnævn, vil jævnlig tilsige at den pågældende dommer findes indenfor en ret begrænset kreds af dommere. Justitsministeriets stillingtagen til hvervets placering sker altid efter kontakt med vedkommende retspræsident. I overvejelserne indgår også, hvorvidt bestridelse af hvervet kan antages at indebære en uforholdsmæssig arbejdsmæssig belastning af vedkommende

dommer.

Bortset fra de dommere der som præsidenter og administrerende dommere har særlige administrative opgaver, har der traditionelt altid været indrømmet dommere en betydelig frihed med hensyn til, hvorledes de afvikler deres arbejde udenfor selve sagsbehandlingen i retten. Tiden i retten udgør selvsagt kun en del af en dommers arbejde, idet både forberedelse af retssager og domsskrivning samt i forbindelse hermed undersøgelse af praksis og litteratur indebærer et væsentligt tidsforbrug, ligesom en del sager i appelretterne behandles på skriftligt grundlag. For de dommere, der er villige til at anvende aftener og/eller week-ends på forberedelse og domsskrivning, er der således relativt gode muligheder for at afvikle de møder i dagtimerne, som nødvendigvis er knyttet til mange af dommernes bierhverv, uden at dette går ud over varetagelsen af dommerstillingen. Det må i denne forbindelse erindres, at dommere ikke i samme omfang som de fleste andre chefer nogenlunde frit kan bestemme, om da selv eller en medarbejder skal udføre en given arbejdsopgave. Behandling af egentlige retssager ved andre end dommeren selv kræver altid konstitution fra Justitsministeriet eller godkendelse af vedkommende landsrets præsident, jfr. retsplejelovens § 44.

III. Bemærkninger til spørgeskemaet.

Som det fremgår af skemaets pkt. 3 er fra undersøgelsen undtaget beskæftigelse under 20 timer i hele året. Baggrunden herfor er, at man har ønsket at undgå at belaste undersøgelsen med rene bagateller, f.eks. en enkelt relativ kortvarig tjenstemandsundersøgelse, nogle få foredrag eller lignende, hvor bibeskæftigelsens omfang har været mindre end gennemsnitlig ca. 1/2 time pr. arbejdsuge og derfor med sikkerhed ikke har kun-

net have indflydelse på dommerens bestridelse af hovedstillingen.

I skemaets pkt. 4 forekommer begrebet "mellem dage", jfr. pkt. 6, hvor der synonymt hermed tales om en "sædvanlig ugentlig berammelsesfri dag". Baggrunden herfor er, at arbejdet ved landsretterne og i vidt omfang ved de større byretter er tilrettelagt således, at der kun berammes retssager på 4 af ugens 5 arbejdsdage. Den såkaldte "mellem dag" er bl.a. beregnet på forberedelse og domsskrivning mv. Begrundelsen for dette system er i første række, at dommerne og den pågældende afdelings øvrige personale på mellem dagen skal kunne træde til som suppleanter for kolleger i tilfælde af pludselig sygdom eller andet pludseligt forfald. Man undgår således i praksis aflysning af retsmøder og de hermed forbundne ulemper for parter, vidner, advokater mv. I det omfang, hvori dommernes opgaver i råd og nævn mv. kræver møde indenfor normal arbejdstid, vil det som helt overvejende hovedregel være muligt at afholde sådanne møder på disse "mellem dage" således, at arbejdet med domsskrivning mv., da må udføres på andre tidspunkter, typisk i fritiden. For så vidt møder i råd og nævn mv. henlægges til "mellem dage" er der således sikkerhed for, at dommernes bierhverv ikke har indflydelse på afvikling af arbejdet i retten. Konsekvensen for retten er alene, at vedkommende dommer ikke er til rådighed som suppleant i de timer, mødet varer, hvorfor en kollega i givet fald må indtræde i stedet. I denne forbindelse må erindres at få eller ingen af de råd og nævn mv., hvor dommerne virker, har møde hver uge. Mange sager i nævn m.v. behandles skriftligt og stort set uden møder. Flygtningenævnet, der er et af de for tiden hårdest belastede nævn, lægger eksempelvis beslag på den enkelte dommer med ca. 2 heldagsmøder om måneden.

Omvendt forekommer der enkelte hverv, der er så tidkrævende, at vedkommende dommer i en periode helt eller delvis har måttet fritages for arbejdet i hovedstillingen. Dette vil således typisk gælde hverv som medlem af eller bistand til kommissionsdomstole eller **undersøgelsesretter**. I disse tilfælde oppebærer dommerne kun særskilt vederlag, forsåvidt arbejdet går ud over, hvad bestridelse af hovedstillingen ville indebære. Varetagelse af hverv af denne karakter er baggrunden for, at Justitsministeren med hjemmel i tekstanmærkning til finansloven kan beskikke indtil 6 dommere til løsning af særlige opgaver.

IV. Undersøgelsens resultater.

De statistiske oplysninger som er uddraget af spørgeskemaerne er gengivet som bilag 2 og 3. Af bilag 2 fremgår, at der i 1990 indenfor sædvanlig arbejdstid er anvendt ialt ca. 17.000 timer til arbejde i bierhverv. I gennemsnit drejer det sig om ca. 121 timer eller godt 2 timer ugentlig for de 140 dommere, der indenfor kontortid har haft bierhverv udover 20 timer. Kun 20 dommere har anvendt 200 timer eller mere til bierhverv. Sættes dommernes arbejdstid til 1924 timer pr. år svarende til den arbejdstid på 37 timer ugentlig, som gælder for statsansatte i lønramme 1 -23, er da af undersøgelsen omfattede dommeres samlede arbejdstid ca. 460.000 timer for hela året. Da ca. 17.000 timer, der er anvendt til bierhverv, svarer således til ca. 3,7% af arbejdstiden. Heroverfor står, at de ovenfor nævnte 140 dommere på arbejde i dommerstillingen har anvendt ialt ca. 25.000 timer eller i gennemsnit ca. 178 timer - dvs. ca. 47% mere - udenfor sædvanlig arbejdstid. Ca. 70% eller ca. 12.000 af da 17.000 timer er anvendt til hverv, der er obligatoriske for dommere (skemaets pkt. 6.2.1 og 6.2.2.). Endvidere er på ulønnet arbej-

de for offentlige interesser udenfor kontortid anvendt ca. 3.000 timer (skemaets pkt. 2.4.). Andelen af dommere, der har bierhverv, udgør ca. 58% og er således højere end for offentligt ansatte under ét og for privat ansatte - nemlig henholdsvis 40% og 35%, jfr. i det hele ovenfor under afsnit II om Danmarks Jurist- og Økonomiforbunds **indtægtsstatistik**. Andelen er derimod mindre end den tilsvarende andel - 2/3 - for så vidt angår jurister indenfor **undervisnings-** og **forskningsområdet**. De ovennævnte ca. 12.000 timer bestrides af ialt 120 dommere. Ser man bort fra hverv, der er obligatoriske for dommere, er det højeste antal med bibeskæftigelse placeret i afsnit 5.2.6, der vedrører hverv, som ikke er specielle for dommere, såsom undervisning, censorvirksomhed, forfatter- og foredragsvirksomhed, legatbestyrelser osv. Det drejer sig om 69 dommere, svarende til ca. 29%, med andre ord et mindre forholdsmæssigt antal end for så vidt angår såvel øvrige offentligt ansatte som privat ansatte jurister. Skal hyppigheden at dommernes bibeskæftigelse nedbringes væsentligt, vil en række lovændringer således være nødvendige.

Ialt 97 dommere oplyser at have flere bierhverv. Tallet er i sig selv lidet oplysende, idet det omfatter både dommere med flere egentlige, arbejdskrævende bierhverv og dommere, der f.eks. er formand for et fredningsnævn eller en taksationskommission, og samtidig er beskikket som stedfortræder for formanden i et andet nævn eller t.eks. har anvendt nogle få timer som censor ved en højere læreanstalt.

Voldgiftssager, der i særlig grad har tildraget sig opmærksomhed, jfr. ovenfor afsnit I om Rigsrevisionens redegørelse at december 1990, spiller kun en rolle som bibeskæftigelse for relativt få dommere. 16 dommere virker i Arbejdsret-

ten og stående voldgiftsretter, først og fremmest Voldgiftsretten for bygge- og anlægsvirksomhed, der er etableret i henhold til de af Ministeriet for offentlige arbejder udfærdigede "Almindelige betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed", medens 28 dommere, heraf kun 10 byretsdommere, har deltaget som dommer i egentlige private voldgiftssager. Til disse sidstnævnte voldgiftssager er indenfor sædvanlig arbejdstid anvendt ialt 947 timer eller i gennemsnit ca. 34 timer for hver af de 28 dommere. Voldgiftssager lægger således kun beslag på ca. 0,3% af dommernes arbejdstid.

V. Konklusion.

Efter det foreliggende kan der konkluderes, at dommernes bibeskæftigelse ikke har et sådant omfang, at det på nogen måde går ud over varetagelse af dommerstillingen. Den tid indenfor sædvanlig kontortid, der - først og fremmest på grund af de med hvervene forbundne møder - nødvendigvis må anvendes til varetagelse af hverv, opvejes rigeligt af, at dommerne anvender et væsentligt større antal timer af fritiden til arbejde, der vedrører dommerstillingen.

Tidsforbruget inden for normal kontortid til voldgiftssager er så minimalt, at det ikke kan tillægges nogen betydning.

Haulrig
Præsident for
Østre landsret

Bitsch
Præsident for
Københavns byret

15. november 1131.

Vedrorende dommeres bibeskæftigelse.

I redegørelsen af november 1991 er alene medtaget dommernes bibeskæftigelse, idet en belysning heraf har været hovedsigtet med den foretagne undersøgelse. I det spørgeskema, som har været udsendt til dommerne, er imidlertid også medtaget oplysning om, i hvilket omfang dommerne i forbindelse med bibeskæftigelse har haft bistand af embedets kontorpersonale samt af retsassessorer og dommerfuldmægtige, jfr. skemaets pkt. 8 og 9. Da man fra flere sider har efterlyst oplysninger om resultatet af undersøgelsen på disse områder, kan supplerende oplyses, at 66 dommere, altså knapt halvdelen af de dommere, der har bibeskæftigelse, har haft bistand af embedets kontorpersonale. 7 af dommerne har selv aflønnet personalet, medens kontorpersonalet iovrigt er aflønnet af det offentlige eller andre (formentlig som regel i forbindelse med voldgiftssager og lignende). For 38 dommeres vedkommende er det oplyst, at kontorpersonalets arbejde helt eller delvist er udført indenfor sædvanlig kontortid. I de fleste tilfælde har personalet ydet kompensation ved at udføre tjenstligt arbejde udenfor kontortid. I 12 tilfælde er der ydet delvis eller slet ingen kompensation på denne måde.

36 eller ca. 25% af de 140 dommere har haft bistand af embedets juridiske personale. I 27 tilfælde er der sket aflønning af det offentlige, 3, er aflønnet af dommeren, medens 6 er aflønnet af andre.

I praktisk talt alle tilfælde har dommerfuldmægtigen eller retsassessoren udført arbejdet helt eller delvist indenfor sædvanlig kontortid. Dette har utvivlsomt sammenhæng med, at den pågældende typisk virker som sekretær for et nævn eller lignende, og derfor deltager i møder i dagtimerne. I 27 af de 36 tilfælde oplyses det, at der er ydet fuld kompensation ved udførelse af tjenstligt arbejde i fritiden. I ét tilfælde er der ikke ydet kompensation, medens der i 7 tilfælde er ydet delvis kompensation.

SPØRGESKEMA ANGÅENDE
DOMMERES BIBESKÆFTIGELSE.
=====

1. Byretsdommer ☐
- Landsdommer ☐
- Højesteretsdommer ☐
- Dommer i Sø- og Handelsretten ☐
2. Har du i 1990 udført ulønnet arbejde for en offentlig myndighed eller en faglig organisation (f.ex. udvalgsarbejde, rådsarbejde, undervisning, foredrag m.v.). Ja Nej ☐ ☐
- 2.1 Arbejdets art:
- 2.2. I bekræftende fald, hvor mange timer. _____ timer
- 2.3. Hvor mange timer er anvendt i tiden mellem kl. 8.30 og 16 på hverdage. _____ timer
(Højesteret 8.30 - 14.00)
- 2.4. Hvor mange timer er anvendt på andet tidspunkt. _____ timer
3. Har du i 1990 haft indtægtsgivende bibeskæftigelse ved siden af hovedstillingen (lønramme løn + tillæg) udover ca. 20 timer i hele året. Ja Nej ☐ ☐
- Hvis svaret er nej skal de følgende spørgsmål ikke besvares.
4. Er bibeskæftigelsen udført på hverdage (MA. - FRE.) herunder på "mellemdage" - helt eller delvist indenfor sædvanlig kontortid kl. 8.30-16.00 og udenfor ferier?
- 4.1. Kun indenfor kontortid ☐
- 4.2. Delvis indenfor kontortid ☐
- 4.3. Kun udenfor kontortid ☐
- Hvis svaret er "Kun udenfor kontortid" skal flg. spørgsmål ikke besvares.

5. Bibeskæftigelsens art. Ja Nej
- 5.1. Har du haft flere slags bibeskæftigelse ? ☐ ☐
- 5.2. Hvilken karakter har bibeskæftigelsen haft.
- 5.2.1. Arbejde med hjemmel i retsplejeloven (kommissionsdommer, undersøgelsesdommer, "medhjælp" for kollega i nævnte sager el. lign.). ☐
- Arbejdets art:
- 5.2.2. Arbejde udenfor retsplejelovens område, hvortil du er beskikket i din egenskab af dommer, eller fordi du "opfylder betingelserne for at blive dommer", eller fordi hvervet iflg. fast praksis (evt. lokal praksis) beklædes af en dommer (f.ex. fredningsnavn, landvæsenskommission, tak-sationskommission, huslejenavn). ☐
- Arbejdets art:
- 5.2.3. Arbejde i offentligt godkendt navn el. lign., hvor der ikke er sket beskikkelse af offentlig myndighed (f.ex. private, klagens navn og ankenavn - godkendt af For-brugerklagenævnet). ☐
- Arbejdets art:
- 5.2.4. Arbejde i stående voldgiftsretter (f.ex. Voldgiftsretten for bygge- og anlægsvirksomhed) og Arbejdsretten. ☐
- Arbejdets art:
- 5.2.5. Andre voldgiftssager (f.ex. private vold-gifter og faglige voldgifter). ☐
- Arbejdets art:

- 5.2.6. Andet, d.v.s. hverv der ikke er specielle for dommere (f.ex. undervisning, censorvirksomhed, forfatter og foredragsvirksomhed, legatbestyrelse o.s.v.). ☐

Arbejdets art:

6. Hvor mange timer sammenlagt for hele året er skønsmæssigt anvendt i sædvanlig kontortid (jfr. pkt. 4) på de nævnte kategorier af arbejde ?

- 6.1. Arbejde med hjemmel i retsplejeloven (kommissionsdommer, undersøgelsesdommer, "medhjælp" for kollega i nævnte sager el. lign.).

_____ timer

heraf udført på en sædvanlig ugentlig berammelsesfri dag

_____ timer

- 6.2. Arbejde udenfor retsplejelovens område, hvortil du er beskikket i din egenskab af dommer, eller fordi du "opfylder betingelserne for at blive dommer", eller fordi hvervet iflg. fast praksis (evt. lokal praksis) beklædes af en dommer (f.ex. fredningsnavn, landvæsenskommission, takationskommission, huslejenavn).

_____ timer

heraf udført på en sædvanlig ugentlig berammelsesfri dag

_____ timer

- 6.3. Arbejde i offentligt godkendt navn el. lign., hvor der ikke er sket beskikkelse af offentlig myndighed (f.ex. private, klagenavn og ankenavn - godkendt af Forbrugerklagenævnet).

_____ timer

heraf udført på en sædvanlig ugentlig berammelsesfri dag

_____ timer

- 6.4. Arbejde i stående voldgiftsretter (f.ex. Voldgiftsretten for bygge- og anlægsvirksomhed) og Arbejdsretten.

_____ timer

heraf udført på en sædvanlig ugentlig berammelsesfri dag

_____ timer

6.5. Andre voldgiftssager (f.ex. private voldgifter og faglige voldgifter). _____ timer

heraf udført på en sædvanlig ugentlig berammelsesfri dag _____ timer

6.6. Andet, d.v.s. hverv der ikke er specielle for dommere (f.ex. undervisning, censorvirksomhed, forfatter og foredragsvirksomhed, legatbestyrelse o.s.v.). _____ timer

heraf udført på en sædvanlig ugentlig berammelsesfri dag _____ timer

7. Hvor mange timer sammenlagt for hele året har du skønsmæssigt brugt udenfor alm. kontortid (jfr. pkt. 4) på arbejde, der hører under hovedstillingen (f.ex. domsskrivning, forberedelse, grundlovsforhør, behandling af høringssager). _____ timer

8. Har du til ovennævnte arbejde (jfr. pkt. 5.2.1. - 5.2.6.) haft bistand fra:

Ja Nej

8.1. Embedets kontorpersonale ☐ ☐

8.2. Embedets juridiske personale (dommerfuldmægtige eller retsassessorer) ? ☐ ☐

Hvis et eller begge spørgsmål besvares med ja, bedes også pkt. 9 besvaret.

9. Aflønning og tidspunkter for arbejdets udførelse.

9.1. Kontorpersonale.

	Ja	Nej
9.1.1. Aflønnet af offentlig myndighed	☐	☐
9.1.2. Aflønnet af dommeren	☐	☐
9.1.3. Aflønnet af andre	☐	☐
9.1.4. Ulønnnet	☐	☐
9.1.5. Arbejdet er udført helt eller delvist indenfor sædvanlig kontortid	☐	☐
9.1.6. Hvis ja, har pgl. da kompenseret ved at udføre tjenstligt arbejde uden løn på andet tidspunkt ?	☐	☐
Delvis	☐	

9.2. Juridisk personale.

	Ja	Nej
9.2.1. Aflønnet af offentlig myndighed	☐	☐
9.2.2. Aflønnet af dommeren	☐	☐
9.2.3. Aflønnet af andre	☐	☐
9.2.4. Ulønnnet	☐	☐
9.2.5. Arbejdet er udført helt eller delvist indenfor sædvanlig kontortid	☐	☐
9.2.6. Hvis ja, har pgl. da kompenseret ved at udføre tjenstligt arbejde uden løn på andet tidspunkt ?	☐	☐
Delvis	☐	

Spørgsmål 1

Indkodet antal dommere i alt	:	239
Heraf byretsdommere	:	164
Heraf landsdommere	:	58
Heraf højesteretsdommere i alt	:	13
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten i alt	:	4

Spørgsmål 2

Dommere, udført ulønnet arbejde	:	66
Heraf byretsdommere	:	45
Heraf landsdommere	:	13
Heraf højesteretsdommere	:	5
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	3

Til antal ulønnet arbejde i alt	(Spm.2.2):	5857
Anvendt kl. 8.30-16 på hverdage	(Spm.2.3):	2946
Avendt på andet tidspunkt	(Spm.2.4):	2911

Spørgsmål 3

Dommere med bibeskæftigelse over 20 t.	:	148
Heraf byretsdommere	:	92
Heraf landsdommere	:	43
Heraf højesteretsdommere	:	9
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	4

Spørgsmål 4

Bibesk. kun indenfor kontortid	(Spm.4.1):	5
Heraf byretsdommere	:	4
Heraf landsdommere	:	1
Heraf højesteretsdommere	:	0
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	0

Bibesk. delvis indenfor kontortid	(Spm.4.2):	135
Heraf byretsdommere	:	85
Heraf landsdommere	:	39
Heraf højesteretsdommere	:	7
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	4

Bibesk. kun udenfor kontortid	(Spm.4.3):	8
Heraf byretsdommere	:	3
Heraf landsdommere	:	3
Heraf højesteretsdommere	:	2
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	0

 Antal dommere med bibeskft. over 20 timer/år helt el. delvist indenfor kontortid

Gruppe 4.1 + 4.2

Antal dommere med bierhverv	i alt = 140
Heraf byretsdommere	i alt = 89
Heraf landsdommere	i alt = 40
Heraf højesteretsdommere	i alt = 7
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	i alt = 4

Antal dommere	m. bierhverv ml. 20-40	timer : 20
Antal dommere	m. bierhverv ml. 40-60	timer : 18
Antal dommere	m. bierhverv ml. 60-80	timer : 17
Antal dommere	m. bierhverv ml. 80-100	timer : 13
Antal dommere	m. bierhverv ml. 100-150	timer : 32
Antal dommere	m. bierhverv ml. 150-200	timer : 20
Antal dommere	m. bierhverv over 200	timer : 20

Antal byretsdommere	m. bierhverv ml. 20-40	timer : 12
Antal landsdommere	m. bierhverv ml. 20-40	timer : 6
Antal højesteretsdommere	m. bierhverv ml. 20-40	timer : 1
Antal dommere ved S & H	m. bierhverv ml. 20-40	timer : 1

Antal byretsdommere	m. bierhverv ml. 40-60	timer : 9
Antal landsdommere	m. bierhverv ml. 40-60	timer : 6
Antal højesteretsdommere	m. bierhverv ml. 40-60	timer : 2
Antal dommere ved S & H	m. bierhverv ml. 40-60	timer : 1

Antal byretsdommere	m. bierhverv ml. 60-80	timer : 12
Antal landsdommere	m. bierhverv ml. 60-80	timer : 4
Antal højesteretsdommere	m. bierhverv ml. 60-80	timer : 1
Antal dommere ved S & H	m. bierhverv ml. 60-80	timer : 0

Antal byretsdommere	m. bierhverv ml. 80-100	timer : 8
Antal landsdommere	m. bierhverv ml. 80-100	timer : 5
Antal højesteretsdommere	m. bierhverv ml. 80-100	timer : 0
Antal dommere ved S & H	m. bierhverv ml. 80-100	timer : 0

Antal byretsdommere	m. bierhv. ml. 100-150	timer : 23
Antal landsdommere	m. bierhv. ml. 100-150	timer : 5
Antal højesteretsdommere	m. bierhv. ml. 100-150	timer : 3
Antal dommere ved S & H	m. bierhv. ml. 100-150	timer : 1

Antal byretsdommere	m. bierhv. ml. 150-200	timer : 12
Antal landsdommere	m. bierhv. ml. 150-200	timer : 8
Antal højesteretsdommere	m. bierhv. ml. 150-200	timer : 0
Antal dommere ved S & H	m. bierhv. ml. 150-200	timer : 0

Antal byretsdommere	m. bierhv. over 200	timer : 13
Antal landsdommere	m. bierhv. over 200	timer : 6
Antal højesteretsdommere	m. bierhv. over 200	timer : 0
Antal dommere ved S & H	m. bierhv. over 200	timer : 1

Spørgsmål 5.1

Dommere med flere slags bibeskæft.	:	97
Heraf byretsdommere	:	58
Heraf landsdommere	:	28
Heraf højesteretsdommere	:	7
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	4

Dommere med een bibeskæftigelse	:	43
Heraf byretsdommere	:	31
Heraf landsdommere	:	12
Heraf højesteretsdommere	:	0
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	0

Spørgsmål 5.2

Dommere, der har bibeskæftigelse med hjemmel i retsplejeloven (grp. 5.2.1):	:	22
Heraf byretsdommere	:	15
Heraf landsdommere	:	4
Heraf højesteretsdommere	:	3
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	0

Dommere med bibeskæftigelse udenfor rpl's område hvor domm. er besk. som 'Dommer' (grp. 5.2.2):	:	98
Heraf byretsdommere	:	72
Heraf landsdommere	:	23
Heraf højesteretsdommere	:	2
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	1

Dommere med bibeskæft. i offentligt godk. navn o.l., men uden besk. af off. mynd. (grp. 5.2.3):	:	6
Heraf byretsdommere	:	2
Heraf landsdommere	:	3
Heraf højesteretsdommere	:	0
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	1

Dommere, der har bibeskæftigelse i stående voldsgiftsretter (grp. 5.2.4):	:	16
Heraf byretsdommere	:	3
Heraf landsdommere	:	7
Heraf højesteretsdommere	:	5
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	1

Dommere, der har bibeskæftigelse med andre voldsgiftssager (grp. 5.2.5):	:	28
Heraf byretsdommere	:	10
Heraf landsdommere	:	11
Heraf højesteretsdommere	:	3
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	4

Dommere, der har anden bibeskæftigelse - f.ex. censor, forfatter o.l. (grp. 5.2.6):	:	69
Heraf byretsdommere	:	37
Heraf landsdommere	:	27
Heraf højesteretsdommere	:	2
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	:	3

Spørgsmål 6

Summen af timer anv. på bierhverv (grp. 6.1-6.6)	i alt = 17021
Heraf anv. af byretsdommere	i alt = 10270
Heraf anv. af landsdommere	i alt = 5636
Heraf anv. af højesteretsdommere	i alt = 581
Heraf anv. af dommere i Sø & Handelsretten	i alt = 534

Heraf antal timer anvendt på 'berammelsesfri dag'	i alt = 9800
Heraf anv. af byretsdommere	i alt = 6350
Heraf anv. af landsdommere	i alt = 3094
Heraf anv. af højesteretsdommere	i alt = 0
Heraf anv. af dommere i Sø & Handelsretten	i alt = 356

Gruppe 6.1

Antal timer anv. på arb. m. hjemmel i rpl.	i alt = 3118
Heraf anv. af byretsdommere	i alt = 1290
Heraf anv. af landsdommere	i alt = 1646
Heraf anv. af højesteretsdommere	i alt = 182
Heraf anv. af dommere i Sø & Handelsretten	i alt = 0

Gruppe 6.2

Antal timer anv. på arb. som 'dommer' i navn o.l.	i alt = 8734
Heraf anv. af byretsdommere	i alt = 6797
Heraf anv. af landsdommere	i alt = 1851
Heraf anv. af højesteretsdommere	i alt = 85
Heraf anv. af dommere i Sø & Handelsretten	i alt = 1

Gruppe 6.3

Antal timer anv. på arb. i navn uden off. besk.	i alt = 174
Heraf anv. af byretsdommere	i alt = 50
Heraf anv. af landsdommere	i alt = 64
Heraf anv. af højesteretsdommere	i alt = 0
Heraf anv. af dommere i Sø & Handelsretten	i alt = 60

Gruppe 6.4

Antal timer anv. på arb. i stående voldgiftsrett.	i alt = 751
Heraf anv. af byretsdommere	i alt = 164
Heraf anv. af landsdommere	i alt = 360
Heraf anv. af højesteretsdommere	i alt = 212
Heraf anv. af dommere i Sø & Handelsretten	i alt = 15

Gruppe 6.5

Antal timer anv. på andre voldgiftssager	i alt = 947
Heraf anv. af byretsdommere	i alt = 351
Heraf anv. af landsdommere	i alt = 156
Heraf anv. af højesteretsdommere	i alt = 40
Heraf anv. af dommere i Sø & Handelsretten	i alt = 400

Gruppe 6.6

Antal timer anv. på anden bibeskæftigelse	i alt = 3297
Heraf anv. af byretsdommere	i alt = 1618
Heraf anv. af landsdommere	i alt = 1559
Heraf anv. af højesteretsdommere	i alt = 62
Heraf anv. af dommere i Sø & Handelsretten	i alt = 58

Spørgsmål 7

Summen af timer anvendt på arbejde i hovedstillingen udenfor alm. kontortid	i alt = 24840
Heraf anv. af byretsdommere	i alt = 14683
Heraf anv. af landsdommere	i alt = 8207
Heraf anv. af højesteretsdommere	i alt = 1000
Heraf anv. af dommere i Sø & Handelsretten	i alt = 950

Spørgsmål 8

Dommere, der anvender kontorpersonale (Spm.8.1):	66
Heraf byretsdommere	: 46
Heraf landsdommere	: 10
Heraf højesteretsdommere	: 6
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	: 4

Dommere, der anvender juridisk pers. (Spm.8.2):	36
Heraf byretsdommere	: 26
Heraf landsdommere	: 5
Heraf højesteretsdommere	: 1
Heraf dommere ved Sø & Handelsretten	: 4

Oversigt over dommeres vederlag i råd og nævn i 1995

udarbejdet af Finansministeriet, Økonomistyrelsen, 1996

Økonomistyrelsen har ved fremsendelsen af oversigten oplyst følgende:

- Hvis en dommer har haft embede i f.eks. både lands- og byretten, er det den sidste ansættelse, der tæller ved kategoriseringen.
- Dommere medtages kun, hvis de har virket som dommere i 1995. Også selvom det kun måtte være for et kortere forløb.
- Konstituerede dommere i byretter og landsretter er af tekniske grunde medtaget som henholdsvis byrets- og landsdommere. Dette er forklaringen på, at antallet af personer, der indgår i oversigten, er større end antallet af udnævnte dommere, der pr. 1. april 1996 var 305, fordelt med 17 højesteretsdommere, 84 landsdommere, 4 dommere i Sø- og Handelsretten og 200 byretsdommere.
- Retsassessorer og dommerfuldmægtige er ikke medtaget.
- De indberettede beløb er på baggrund af A-indkomst incl. feriepenge.
- Ved flere ansættelser er det summen af alle vederlag, der danner grundlaget.

Oversigt over dommeres honorarer i råd og nævn.

(Byretsdommere, herunder retsformænd og præsidenter.)

1995

Honorarets størrelse i alt Kr.	Dommere uden ansættelse i råd og nævn	Dommere med een ansættelse i råd og nævn.	Dommere med to ansættelser i råd og nævn.	Dommere med flere ansættelser i råd og nævn.	Antal dommere i alt med ansættelser i råd og nævn
1 - 25.000		42	6	1	49
25.001 - 50.000		16	6	3	25
50.001 - 75.000		4	2		6
75.001 - 100.000					
100.001 - 125.000		1			1
125.001 - 150.000			1		1
150.001 - 175.000		3	1		4
175.001 - 200.000		2			2
200.001 - 225.000					
225.001 - 250.000					
250.001 - 275.000					
I alt	145	68	16	4	88

I alt både med og uden ansættelser
i råd og nævn: 233

Oversigt over dommeres honorarer i råd og nævn.

(Landsdommere og juridiske dommere ved Sø- og Handelsretten, herunder retsformænd og præsidenter.)

1995

Honorrets størrelse i alt Kr.	Dommerer uden ansættelse i råd og nævn	Dommere med en ansættelse i råd og nævn.	Dommere med to ansættelser i råd og nævn.	Dommere med flere ansættelser i råd og nævn.	Antal dommere i alt med ansættelser i råd og nævn
1 - 25.000		19	2		21
25.001 - 50.000		6		1	7
50.001 - 75.000		4	1		5
75.001 - 100.000			2	1	3
100.001 - 125.000		3	3		6
125.001 - 150.000		1	1		2
150.001 - 175.000		2			2
175.001 - 200.000		2			2
200.001 - 225.000		1		1	2
225.001 - 250.000		1			1
250.001 - 275.000				1	1
I alt	70	39	9	4	52

I alt både med og uden ansættelse
i råd og nævn:

122

Oversigt over dommers honorarer i råd og nævn. (Højesteretsdommere, herunder retsformænd og præsidenten.)

1995

Honorarets størrelse i alt Kr.	Dommere uden ansættelse i råd og nævn	Dommere med een ansættelse i råd og nævn.	Dommere med to ansættelser i råd og nævn.	Dommere med flere ansættelser i råd og nævn.	Antal dommere i alt med ansættelser i råd og nævn
1 - 25.000		3			3
25.001 - 50.000		1			1
50.001 - 75.000		3			3
75.001 - 100.000		1			1
100.001 - 125.000			2		2
125.001 - 150.000				1	1
150.001 - 175.000			1		1
175.001 - 200.000			2		2
200.001 - 225.000					
225.001 - 250.000					
250.001 - 275.000				1	1
I alt	3	8	5	2	15

I alt både med og uden ansættelser
i råd og nævn: 18

Oversigt over dommeres honorarer i råd og nævn.

(Total: Højesterets-, Landsrets- og Byretsdommere, herunder retsformænd og præsidenter.)

1995

Honorarets størrelse i alt Kr.	Dommere uden ansættelse i råd og nævn	Dommere med een ansættelse i råd og nævn.	Dommere med to ansættelser i råd og nævn.	Dommere med flere ansættelser i råd og nævn.	Antal dommere i alt med ansættelser i råd og nævn.
1 - 25.000		64	8	1	73
25.001 - 50.000		23	6	4	33
50.001 - 75.000		11	3		14
75.001 - 100.000		2	2	1	5
100.001 - 125.000		3	5		8
125.001 - 150.000		1	2	1	4
150.001 - 175.000		5	2		7
175.001 - 200.000		4	2		4
200.001 - 225.000		1		2	3
225.001 - 250.000		1			1
250.001 - 275.000				1	1
I alt	218	115	30	10	155

I alt både med og uden ansættelser
i råd og nævn: 373

Domstolsudvalgets statistik vedrørende dommeres baggrund m.v.

Indledning

Til belysning af dommeres uddannelses- og karrieremæssige baggrund gennemførte Domstolsudvalget i efteråret 1993 en undersøgelse.

Undersøgelsen bygger på dommernes besvarelser af et spørgeskema vedrørende:

- beskæftigelse efter juridisk embedseksamen og inden udnævnelse til dommer
- oplysninger om første dommerudnævnelse og samtlige stillingsskift derefter

Spørgeskemaet blev den 1. november 1993 udsendt til landets 290 dommere fordelt på 193 byretsdommere, 3 dommere i Sø- og Handelsretten, 77 landsdommere og 17 højesteretsdommere. Tallene er incl. retspræsidenter.

Der indkom 274 besvarelser (180 byretsdommere, 3 dommere i Sø- og Handelsretten, 76 landsdommere og 15 højesteretsdommere) svarende til en besvarelsesprocent på 94.

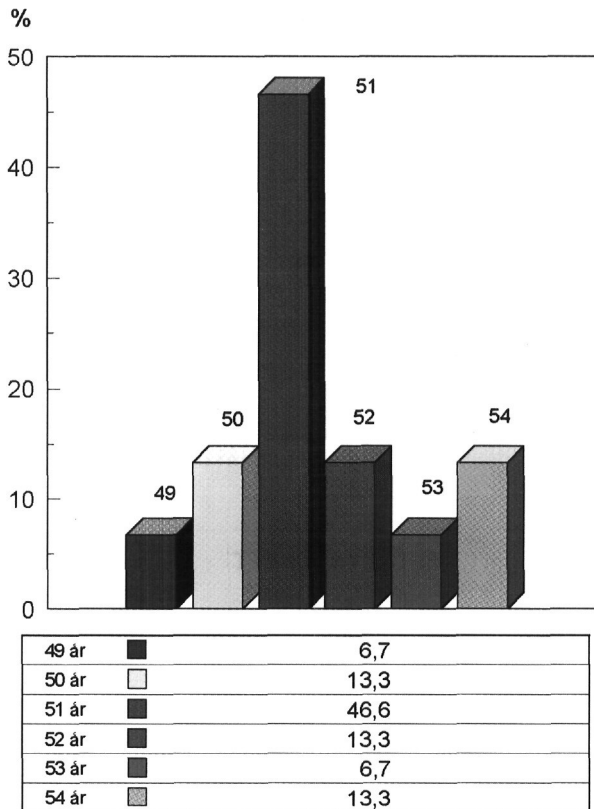
De udarbejdede statistikker vedrører:

- udnævnelsesalder
- kønsfordeling
- hovedstillinger, antal og art inden udnævnelse
- bibeskæftigelse inden udnævnelse

Det bemærkes, at præsidenten og de to vicepræsidenter for Sø- og Handelsretten kun er medregnet i de statistikker, der omfatter alle landets dommere.

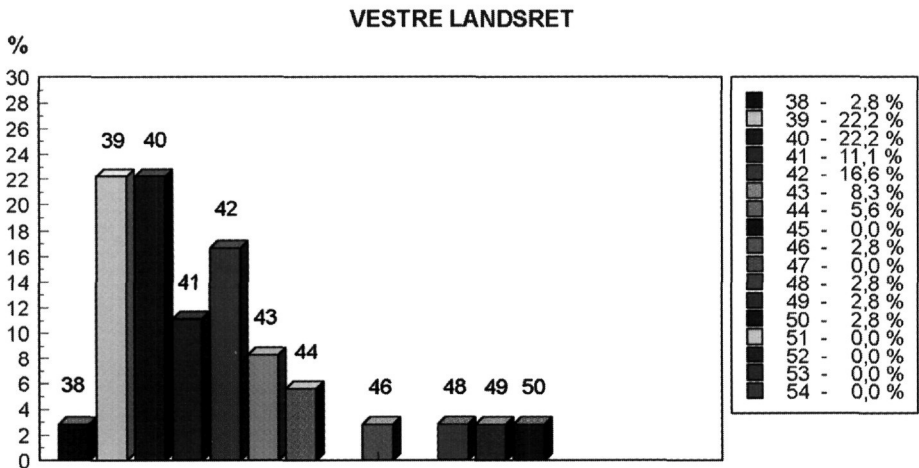
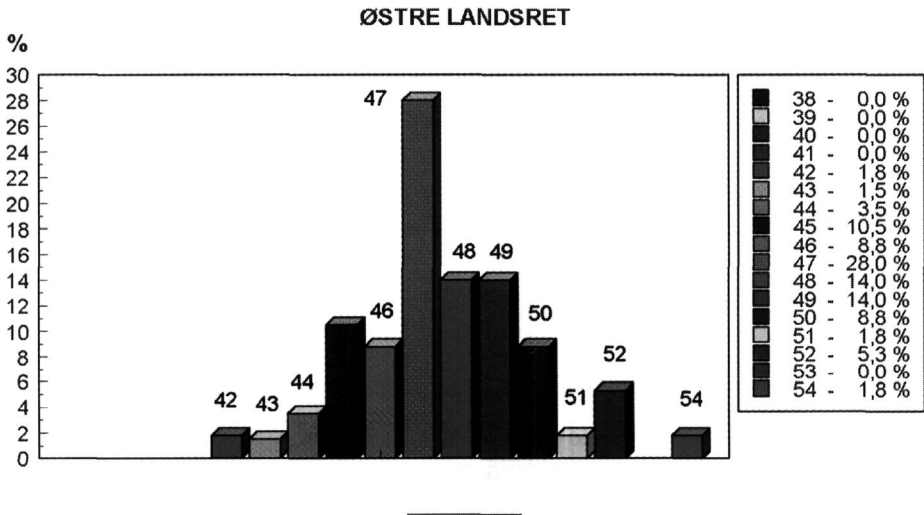
Opmærksomheden henledes endvidere på, at der ikke indgår dommere pensioneret før 1. november 1993.

Højesteretsdommere. Alder ved udnævnelse.



Landsdommere. Alder ved udnævnelse.

Udnævnelser indtil november 1993.

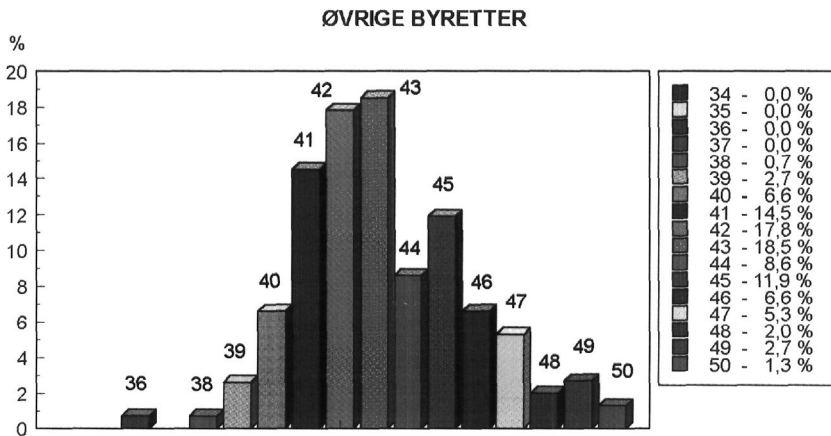
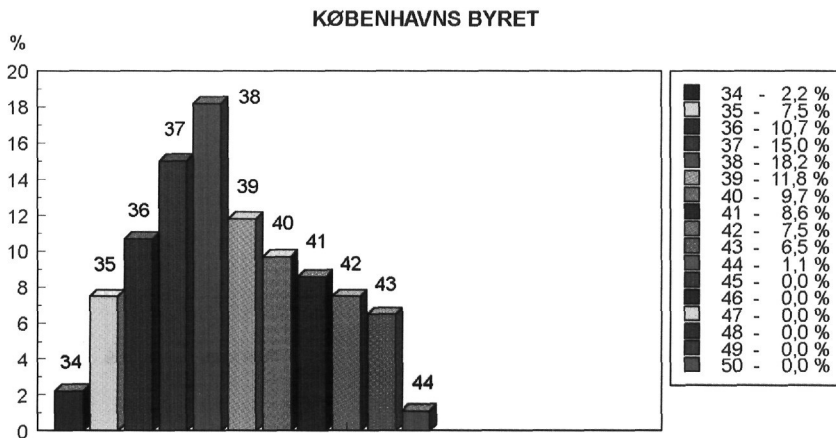


57 udnævnelser til landsdommer ved Østre Landsret indgår.

36 udnævnelser til landsdommer ved Vestre Landsret indgår.

Byretsdommere. Alder ved 1. udnævnelse.

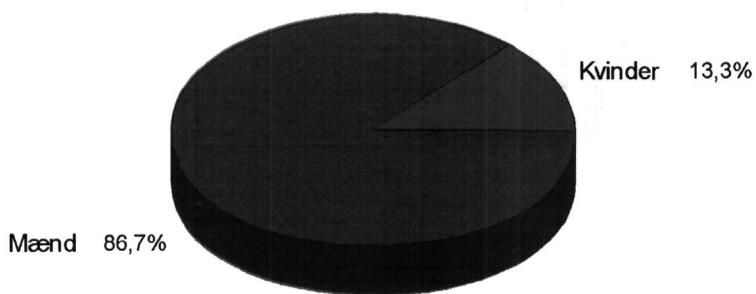
Udnævnelser indtil november 1993



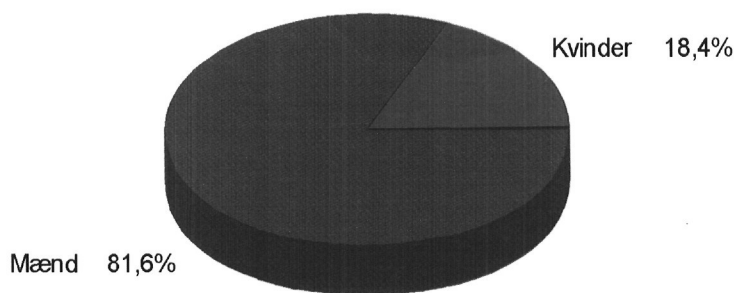
93 udnævnelser til dommer ved Københavns byret indgår.

151 udnævnelser til dommer ved øvrige byretter indgår.

Højesteretsdommere Fordeling på køn.

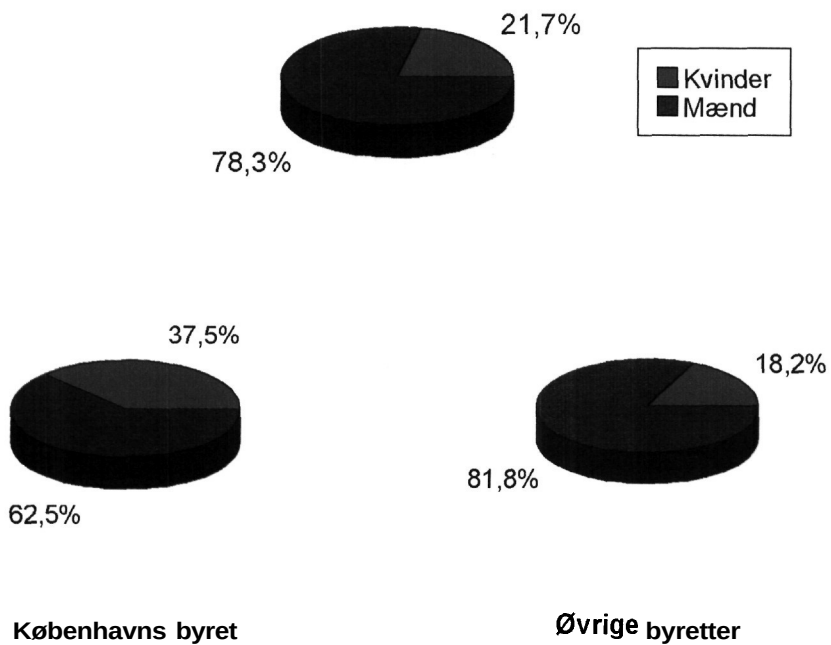


Landsdommere.
Fordeling på køn.



Byretsdommere. Fordeling på køn.

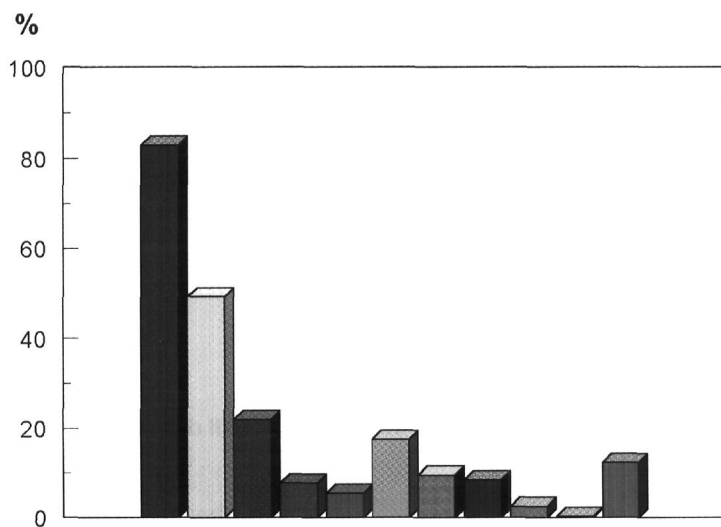
November 1993



32 besvarelser vedrørende Københavns byret indgår.

148 besvarelser vedrørende øvrige byretter indgår.

Alle landets dommere.
Tidligere ansættelse i hovedstilling uanset periodens
længde.



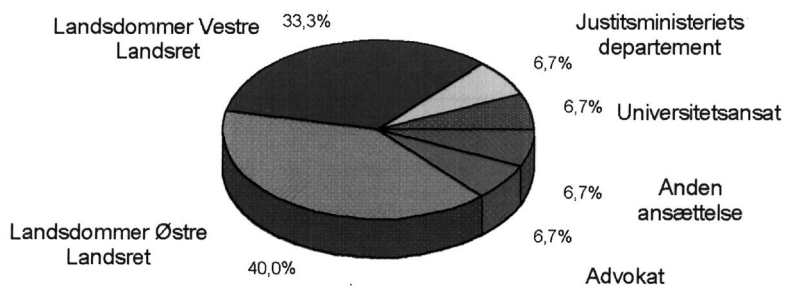
Dommerfuldmægtig/Retsassessor	82,8
Justitsministeriets departement	49,3
Politi- og anklagemyndighed	21,9
Direktorater m.v. under Justitsministeriet	7,7
Universitetsansat	5,5
Advokatfuldmægtig	17,5
Advokat	9,5
Centraladministrationen	8,4
Kommuner/amter	2,6
Privat virksomhed	0,4
Andet	12,4

Dommere i Højesteret

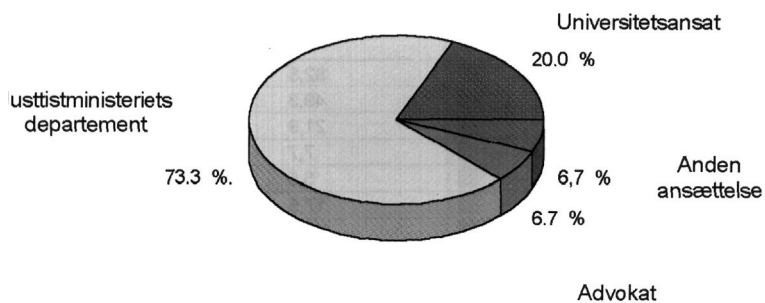
(Karrierevej)

November 1993

Ansættelse ved udnævnelse til Højesteretsdommer



Ansættelse i over 5 år forud for 1. udnævnelse til dommer.



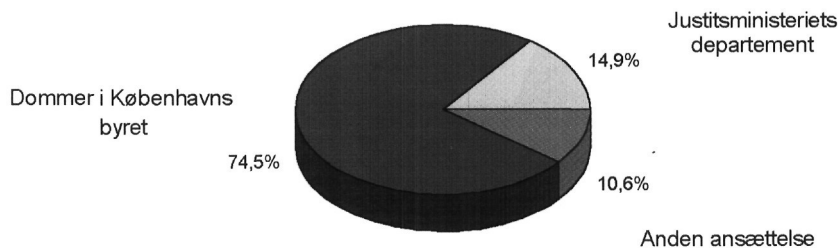
15 besvarelser indgår. Heraf har 1 dommer haft mere end en hovedstilling i over 5 år.

Dommere i Østre Landsret.

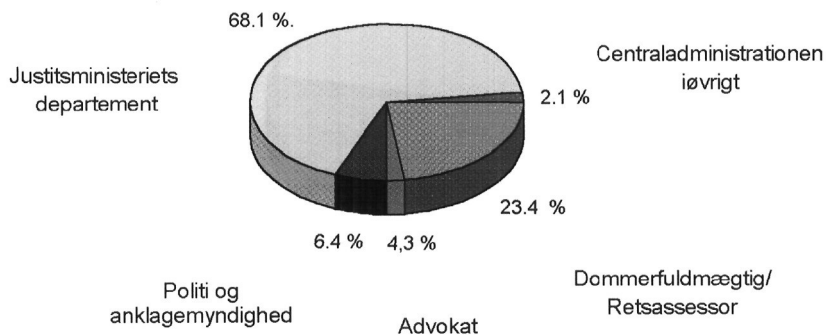
(Karrierevej)

November 1993

Ansættelse ved udnævnelse til landsdommer i Ø.L.



Ansættelse i over 5 år forud for 1. udnævnelse til dommer.



47 besvarelser indgår. Heraf har 1 dommer haft mere end en hovedstilling over 5 år.

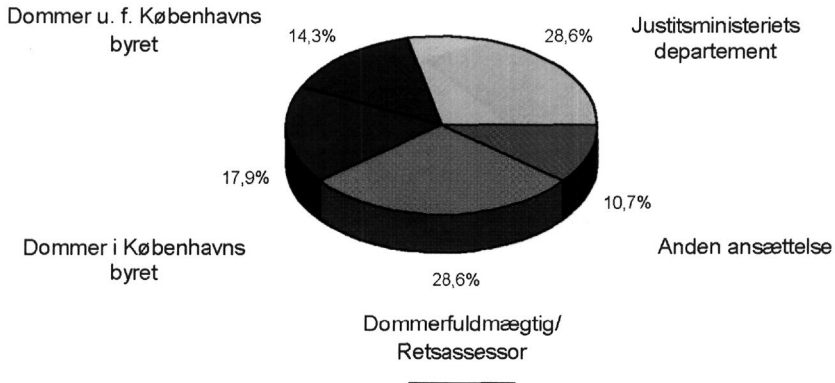
49 hovedstillinger indgår.

Dommere i Vestre Landsret.

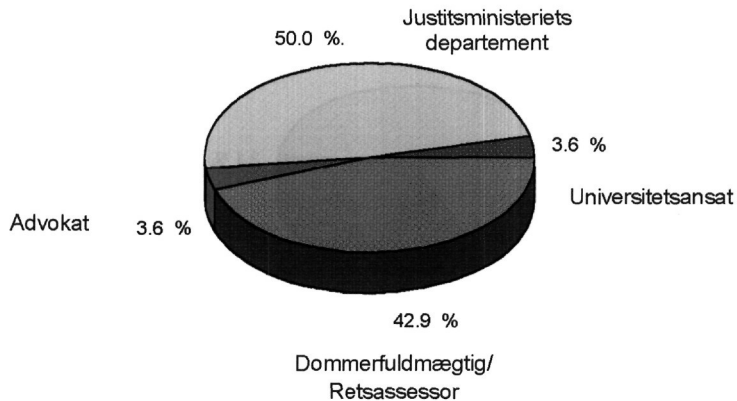
(Karrierevej)

November 1993

Ansættelse ved udnævnelse til landsdommer i V.L.



Ansættelse i over 5 år forud for 1. udnævnelse til dommer.

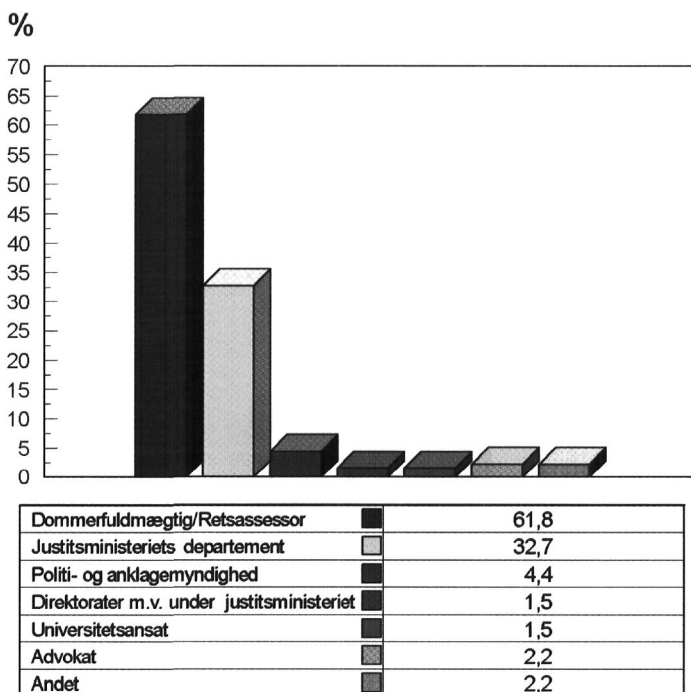


28 besvarelser indgår, idet 1 dommer der ikke har haft hovedstilling i over 5 år, er udeladt.

29 hovedstillinger indgår. 1 dommer har haft mere end 1 hovedstilling.

Alle landets dommere.
Tidligere ansættelse i hovedstilling i over 5 år.

November 1993

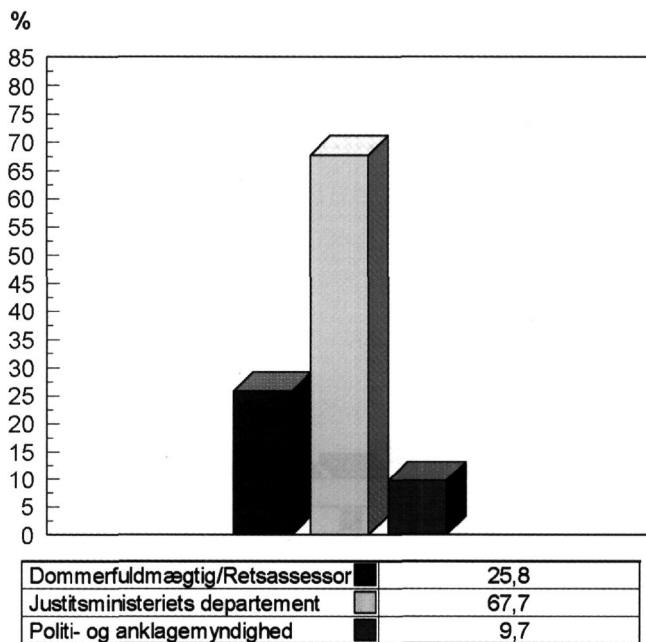


272 besvarelser indgår, idet 2 dommere, der ikke har haft nogen hovedstilling i over 5 år, er udeladt. 17 dommere har haft mere end en hovedstilling i over 5 år.

289 hovedstillinger indgår.

Dommere ved Københavns byret. Tidligere ansættelse i hovedstilling i over 5 år.

November 1993

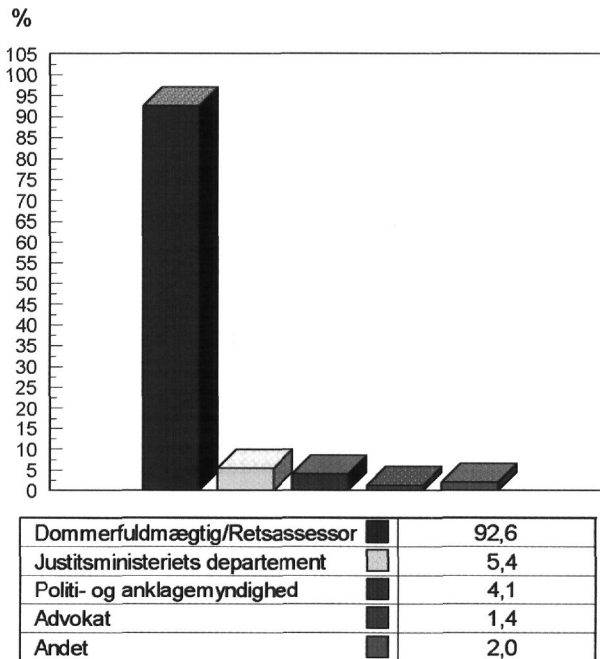


31 besvarelser indgår, idet 1 dommer, der ikke har haft nogen hovedstilling i over 5 år, er udeladt. 1 dommer har haft mere end 1 hovedstilling i over 5 år.

32 hovedstillinger indgår.

Byretsdommere uden for Københavns byret. Tidligere ansættelse i hovedstilling i over 5 år.

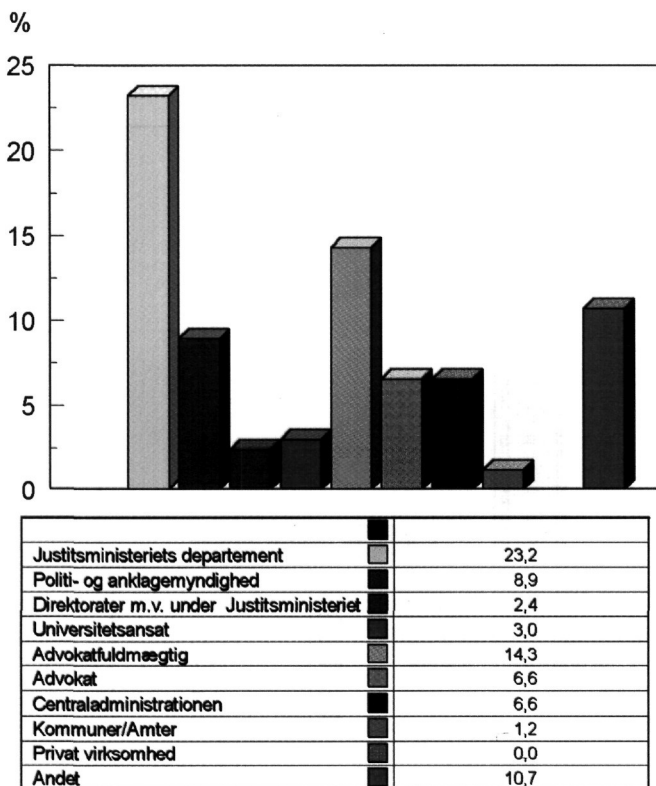
November 1993



148 besvarelser indgår. Heraf har 8 dommere haft mere end 1 hovedstilling i over 5 år.

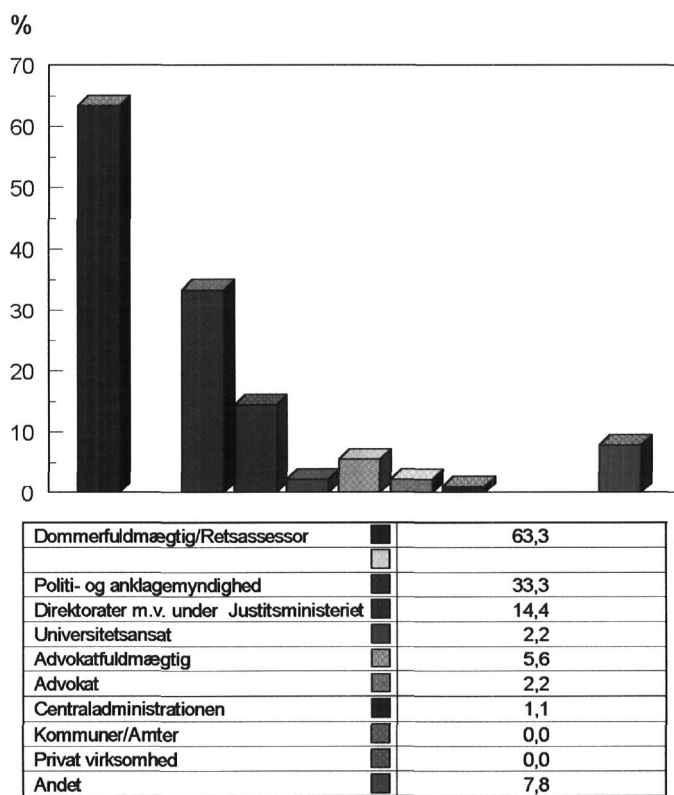
156 hovedstillinger indgår.

Tidligere ansat som DOMMERFULDMÆGTIG i over 5 år
og har haft følgende andre ansættelser i over 1 år:

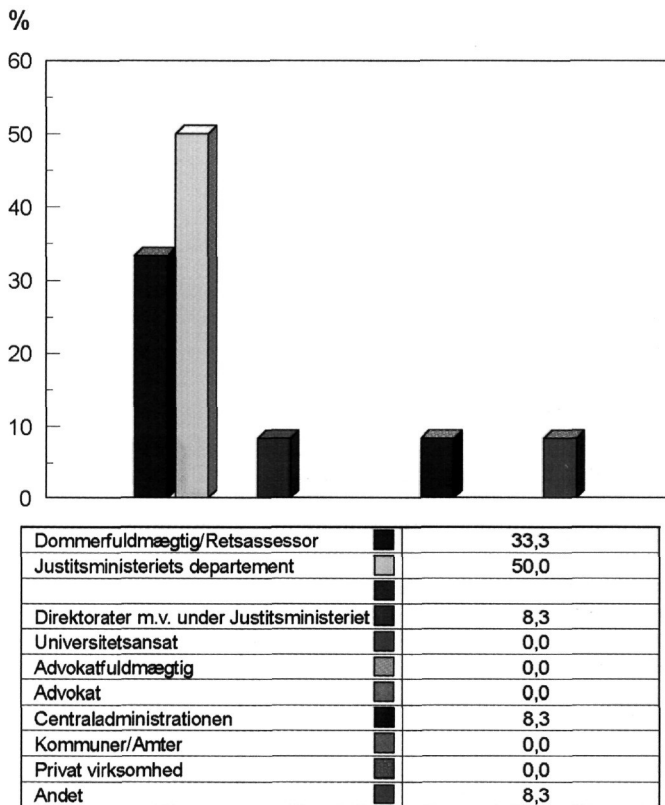


Domstolsudvalget

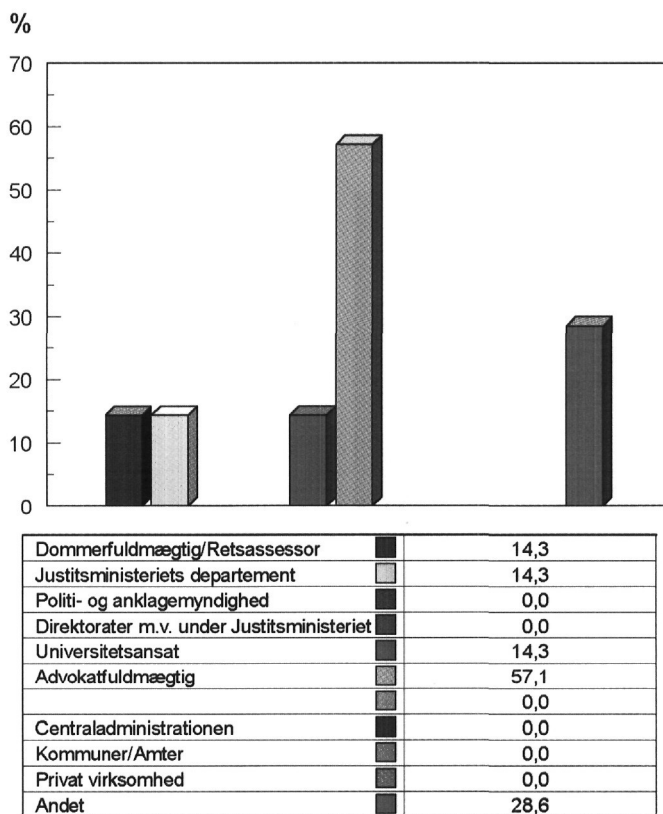
Tidligere ansat i JUSTITSMINISTERIETS DEPARTEMENT i over 5 år og har haft følgende andre ansættelser i over 1 år:



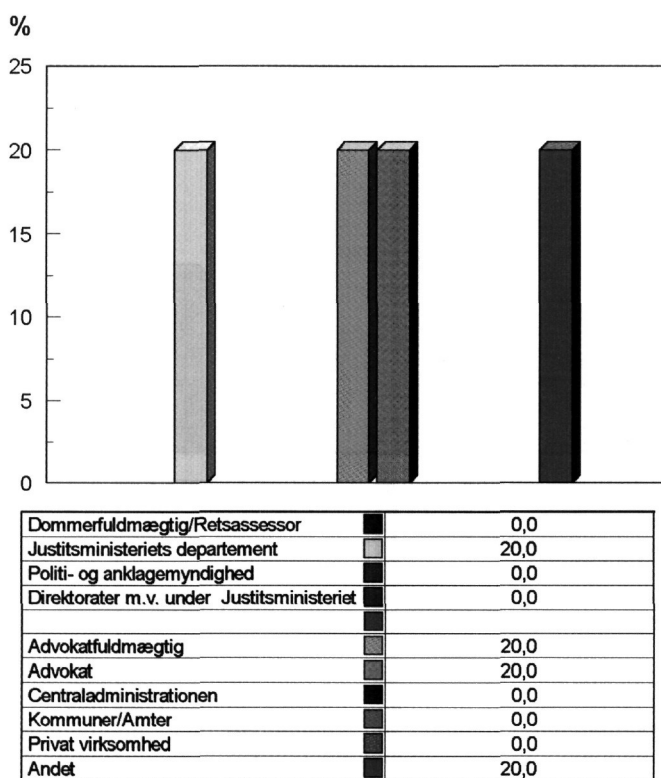
Tidligere ansat ved POLITI/ANKLAGEMYNDIGHED i over 5 år
og har haft følgende andre ansættelser i over 1 år:



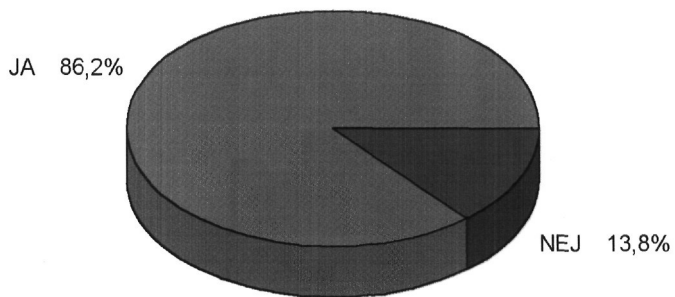
Tidligere været ADVOKAT i over 5 år
og har haft følgende andre ansættelser i over 1 år:



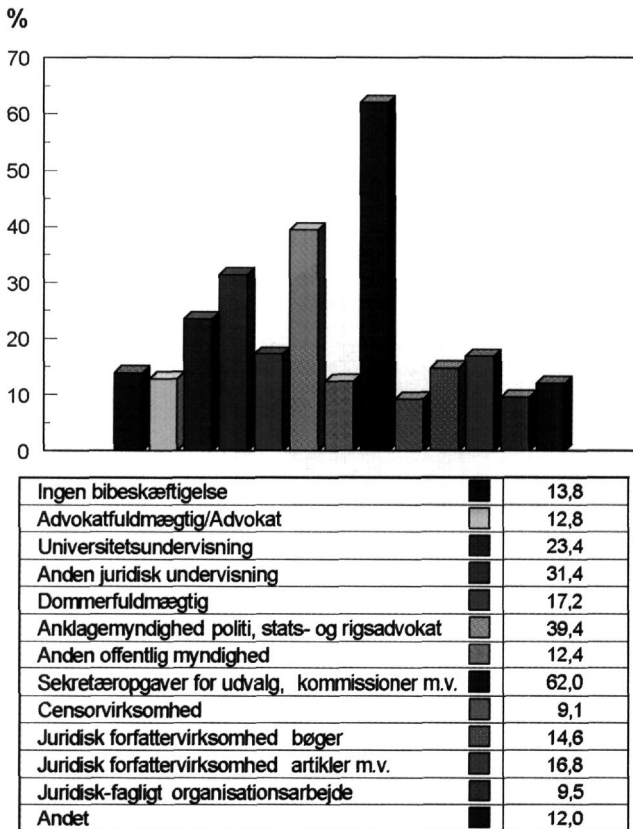
Tidligere ansat ved UNIVERSITET i over 5 år
og har haft følgende andre ansættelser i over 1 år:



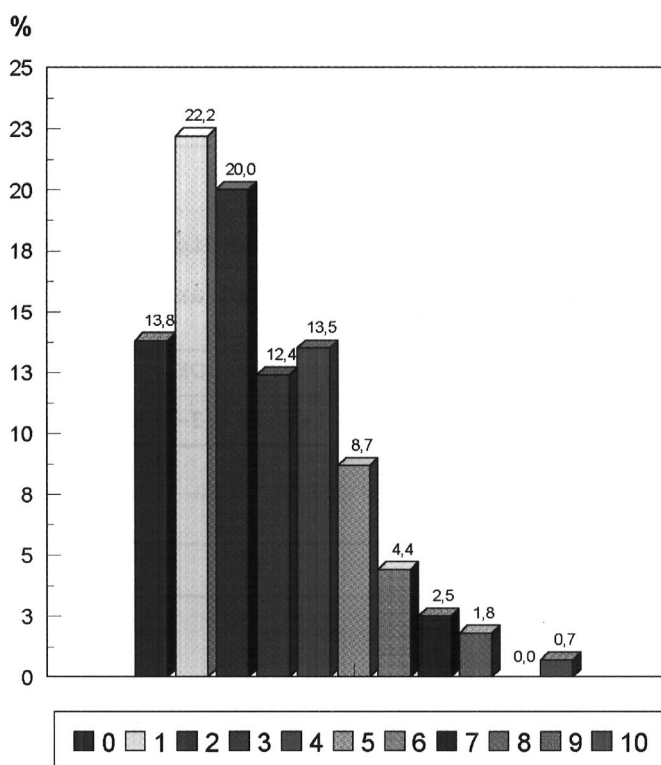
Alle landets dommere - Bibeskæftigelse inden udnævnelse
uanset art.



Alle landets dommere - Bibeskæftigelse inden udnævnelse.
Opgjort på grupper.



Alle landets dommere - Bibeskæftigelse inden udnævnelse.
Antal pr. person.



I. Generelle oplysninger.

Navn: _____

Fødselsår: 19 __ __

Eksamensår: 19 __ __

Øn: (sæt X) mand: __ kvinde: __

II. Beskæftigelse efter juridisk embedseksamen og inden udnævnelse til dommer.

a. Hovedstilling.

Ind- og udstationering regnes som selvstændig stilling.

Konstitutionsperioder som dommer skal IKKE anføres.

ERHVERV	PERIODE			
	under 1 år	1-3 år	3-5 år	over 5 år
advokatfuldmægtig				
advokat				
universitetsansat				
centraladministrationen bortset fra Justitsministeriet				
Justitsministeriets departement				
direktorater m.v. under Justitsministeriet				
dommerfuldmægtig/retsassessor				
politi- og anklagemyndighed				
kommuner/amter				
privat virksomhed (bortset fra advokat)				
andet, anfør art: _____				

b. Bibeskæftigelse.

OBS: kun i tidsrummet fra kandidateksamen og til første dommerudnævnelse.

ART	Sæt kryds(er)
advokatfuldmægtig/advokat	
universitetsundervisning	
anden juridisk undervisning	
dommerfuldmægtig	
anklagemyndighed (både politi, stats- og rigsadvokat)	
anden offentlig myndighed (f.ex. Retslægerådet, Overfor-mynderiet m.v.)	
sekretæropgaver for udvalg, kommissioner m.v.	
juridisk forfattervirksomhed bøger	
juridisk forfattervirksomhed artikler m.v.	
juridisk-fagligt organisations-arbejde	
andet, anfør art: _____	

III. Udnævneise m.v.

Dette punkt omfatter første dommerudnævneise og samtlige stillingsskift derefter, frem til og med nuværende stilling.

Eventuelle forudgående eller mellemkommende konstitutionsperioder skal IKKE medregnes.

1. Embede: _____.

Udnævnt: ____/____ 19____.

2. Embede: _____.

Udnævnt: ____/____ 19____.

3. Embede: _____.

Udnævnt: ____/____ 19____.

4. Embede: _____.

Udnævnt: ____/____ 19____.

5. Embede: _____.

Udnævnt: ____/____ 19____.

6. Embede: _____.

Udnævnt: ____/____ 19____.

7. Embede: _____.

Udnævnt: ____/____ 19____.

8. Embede: _____.

Udnævnt: ____/____ 19____.

