

Justitsministeriet

Udvalg om dommernes bibeskæftigelse

1. Indledning

Justitsministeren har besluttet at nedsætte et bredt sammensat udvalg om dommernes bibeskæftigelse.

Udvalget vil have til opgave at undersøge og belyse området for dommernes bibeskæftigelse med henblik på at vurdere behovet og mulighederne for at regulere omfanget af dommernes bibeskæftigelse og for at sikre en mere ligelig fordeling af bibeskæftigelsen blandt byrets-, lands- og højesteretsdommere, herunder ved lovgivning.

2. De gældende regler

Dommeres beskæftigelse ud over hvervet som dommer er omfattet af den generelle bestemmelse i tjenestemandslovens § 17, hvorefter en tjenestemand kun må have beskæftigelse ved siden af sin tjenestemandstilling, for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenestemandsstillingen knyttede pligter og med den for stillingen nødvendige agtelse og tillid.

Herudover indeholder retsplejeloven en række bestemmelser, som særskilt regulerer dommeres bibeskæftigelse. Således følger det af retsplejelovens § 47, at det kræver tilladelse af Præsidentrådet, der består af samtlige retspræsidenter, hvis en dommer skal have fast indtægtsgivende beskæftigelse ved siden af hovedstillingen. Der gælder ikke et tilsvarende krav om tilladelse, hvis det drejer sig om enkeltstående hverv, som f.eks. hvervet som dommer i en privat voldgift.

Bestemmelsen suppleres af en indberetningsordning, hvorefter den enkelte dommer inden 1. februar skal afgive indberetning om de indtægtsgivende bierhverv, som den pågældende har varetaget i løbet af det forudgående kalenderår, jf. retsplejelovens § 47 a. Dommerens indberetning skal indeholde oplysning om hvervets art, hvervgiveren og indtægten ved hvervet. Drejer det sig om en voldgiftssag, skal parternes navne ikke angives i indberetningen, men derimod navnene på de advokater eller andre, som har repræsenteret parterne, ligesom det skal angives, hvorledes dommeren er udpeget.

Indberetningerne, som – bortset fra oplysningen om indtægten ved de enkelte hverv – er undergivet aktindsigt, indgives ved de præsidentledede embeder til rettens præsident og i de øvrige retter til vedkommende landsretspræsident. For så vidt angår præsidenterne for landsretterne, Københavns Byret, retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, præsidenten og vicepræsidenterne for Sø- og Handelsretten samt landsdommeren i Grønland, indgives indberetningerne til Højesterets præsident.

Hvis det findes fornødent, kan en retspræsident pålægge en dommer at indsende en redegørelse for dommerens tidsforbrug i forbindelse med varetagelsen af hverv ved siden af hovedstillingen, jf. retsplejelovens § 47 b, stk. 1, ligesom det kan pålægges en dommer at indsende en opgørelse over de indtægter, som den pågældende i en nærmere angivet periode har modtaget i forbindelse med de enkelte bierhverv. Pålægget kan også omfatte fremtidige indtægter.

Finder retspræsidenten, at de oplysninger, som en dommer afgiver i medfør af de ovennævnte bestemmelser, giver anledning dertil, kan retspræsidenten efter drøftelse med Præsidentrådet beslutte, at dommeren i en nærmere angivet periode eller indtil videre kun med retspræsidentens

eller rådets tilladelse må påtage sig hverv ved siden af hovedstillingen, jf. retsplejelovens § 47 b, stk. 3.

3. Baggrund

Dommerens adgang til bibeskæftigelse og omfanget heraf har været genstand for debat i en årrække.

Efter at der i begyndelsen af 1990'erne bl.a. var fremsat private lovforslag om spørgsmålet, ligesom statsrevisorerne havde fremsendt en af rigsrevisor udarbejdet beretning om dommeres bibeskæftigelse til Folketinget, blev Domstolsudvalget i 1993 anmodet om at tage spørgsmålet op til en mere samlet vurdering, og at belyse og vurdere det såvel ud fra principielle synspunkter som ud fra praktiske behov. Domstolsudvalget afgav den 19. juni 1996 betænkning nr. 1319 om bl.a. dette spørgsmål.

Domstolsudvalget peger (betænkningen side 343) på tre aspekter, som generelt har indgået i overvejelserne om dommeres adgang til bibeskæftigelse. Det første aspekt vedrører spørgsmålet om, hvorvidt dommeres bibeskæftigelse har et sådant omfang, at det har en negativ indvirkning på afviklingen af retsarbejdet, navnlig således at varetagelsen af dommeres bibeskæftigelse forlænger sagsbehandlingstiden ved domstolene. Det andet aspekt angår dommeres upartiskhed, hvor det specielt i relation til dommeres deltagelse i voldgiftssager har været anført, at der i de tilfælde, hvor en dommer er udpeget af en part i en voldgiftssag, kan være en risiko for, at dommeren i andre tilfælde ikke vil være fuldstændig upartisk overfor denne part.

Et tredje aspekt er det forhold, at en dommer i visse tilfælde vil skulle efterprøve en nævnsafgørelse, som en anden dommer har været med til at træffe. Der kan i den forbindelse rejses spørgsmål, om den omstændighed, at en dommer er medlem af et nævn, bevirker, at den borger, som ønsker at anfægte en nævnsafgørelse ved de almindelige domstole, ikke vil kunne opnå eller i det mindste vil have en opfattelse af ikke at kunne opnå en uvildig efterprøvelse ved den ret, for hvilken en tvist bliver indbragt.

Der var i Domstolsudvalget enighed om, at spørgsmålet om dommeres bibeskæftigelse ikke kan besvares helt generelt, men bør afklares ved en gennemgang af de enkelte former for bibeskæftigelse. Ved denne gennemgang bør der lægges vægt både på de habilitetsmæssige og arbejdsmæssige hensyn. Et flertal i udvalget fandt, at denne gennemgang skal ske ved en konkret afvejning af fordele og ulemper, mens et mindretal indtog det standpunkt, at udgangspunktet bør være, at adgangen til bibeskæftigelse afskaffes, således at dette udgangspunkt kun fraviges på grundlag af en konkret argumentation, der viser, at der utvivlsomt ikke er nogen betænkelighed ved den pågældende type bibeskæftigelse.

Efter en afvejning af fordele og ulemper fandt et flertal i udvalget, at dommere på alle niveauer fortsat burde kunne medvirke i nævn og råd, idet det dog for hvert enkelt nævn skal vurderes, om der er tilstrækkeligt behov for dommermedvirken. Et mindretal fandt, at kun byretsdommere fremover skulle kunne udpeges som nævnsmedlemmer, mens et andet mindretal mente, at dommeres medvirken i nævn og råd helt burde bringes til ophør.

For så vidt angår Arbejdsretten, faglig voldgift og Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, anbefalede et flertal, at den hidtidige ordning med hensyn til dommeres medvirken ved tvistløsning inden for arbejdsmarkedet og bygge- og anlægssektoren opretholdes. Et mindretal fandt, at arbejdet i de to institutioner falder uden for rammerne af det, som bør udføres som bibeskæftigelse.

Hvad angår private voldgifter, var der enighed i udvalget om, at dommere ikke bør kunne indtræde som partsudpegede medlemmer af voldgiftsretter, men at de bør kunne medvirke på andet grundlag. Et flertal fandt, at der ikke var grundlag for at udelukke dommere fra at deltage som voldgiftsdommere, hvis dommerne udpeges af parterne i fællesskab, af de partsudpegede

medlemmer af Voldgiftsretten, af Det Danske Voldgiftsinstitut eller af en retspræsident. Et mindretal foreslog, at dommere i fremtiden kun skulle kunne virke som opmænd i voldgiftssager, såfremt de er udpeget af en retspræsident.

Der var enighed i udvalget om, at den ovennævnte bestemmelse i retsplejelovens § 47, hvorefter dommere kun med tilladelse fra Præsidentrådet må have fast indtægtsgivende bibeskæftigelse ved siden af hovedstillingen, burde opretholdes. Udvalgets flertal foreslog, at ordningen blev suppleret med de ovenfor beskrevne regler om indberetning og om adgangen for retspræsidenterne til efter et konkret skøn at pålægge en dommer at give oplysning om tidsforbrug og/eller indtægter ved bibeskæftigelse m.v. Et mindretal foreslog, at indberetningsordningen skulle omfatte alle hverv, uanset om disse er indtægtsgivende eller ej. Et andet mindretal fandt, at dommerne ikke burde afkræves oplysninger om indtægterne, eller subsidiært – såfremt oplysningerne skulle afgives – at disse oplysninger ikke skulle være offentligt tilgængelige.

På baggrund af Domstolsudvalgets betænkning blev de ovennævnte nye bestemmelser i retsplejelovens § 47 a og § 47 b indsat ved lov nr. 402 af 26. juni 1998 om ændring af retsplejeloven, tjenestemandsløven og forskellige andre love. Loven trådte i kraft den 1. juli 1999.

Der har imidlertid også efter gennemførelsen af anbefalingerne i Domstolsudvalgets betænkning været debat om dommernes bibeskæftigelse. Det skyldes formentlig navnlig, at de årlige indberetninger af dommernes indtægter ved bibeskæftigelse har vist, at indtægterne ikke – som forudsat – har været faldende. Højesteretsdommernes indtjening ved bibeskæftigelse har således vist en stigende tendens, og det samme gør sig gældende for landsdommerne, hvor gennemsnitsindtægterne dog er mindre. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det af Præsidentrådets oversigter over bibeskæftigelsen fremgår, at de modtagne indberetninger ikke har givet retspræsidenterne grundlag for at statuere, at bibeskæftigelse for nogle dommere har betydet, at vedkommende ikke har kunnet opfylde sine forpligtelser i stillingen som dommer, ligesom der heller ikke har været grundlag for at statuere, at bibeskæftigelse har influeret på vedkommende dommers habilitet som dommer.

Der har været fremført både synspunkter for og imod den nuværende ordning.

Det har bl.a. fra en række erhvervsorganisationer, arbejdsmarkedets parter m.v. været anført, at der er en række fordele forbundet med, at dommere har beskæftigelse ved siden af hovedstillingen. Der er bl.a. blevet peget på, at dommermedvirken i private voldgiftssager kan være hensigtsmæssig under henvisning til den tillid, som dommerne nyder og derved også den autoritet, der gives afgørelserne. Hvad angår dommerdeltagelse i råd og nævn er det bl.a. blevet anført, at denne kan anses som en garanti for en betryggende sagsbehandling, ligesom dommernes deltagelse sikrer, at nævnenes afgørelser træffes under medvirken af personer, der er uafhængige af såvel forvaltningen som af de organisationer, der måtte have interesse i det pågældende forvaltningsområde.

Landsorganisationen i Danmark og Dansk Arbejdsgiverforening har anført, at en af årsagerne til, at aftalesystemet på det danske arbejdsmarked har evnet at tilpasse sig samfundsudviklingen og på afgørende vis præge denne, er, at uoverensstemmelser mellem arbejdsmarkedets parter har kunnet behandles i Arbejdsretten og ved faglige voldgiftsretter, ikke blot inden for snævre tidsmæssige rammer, men også under medvirken af højt kvalificerede dommere. Hovedorganisationerne tillægger Arbejdsrettens funktion og virkeform afgørende betydning – ikke blot i relation til aftalesystemet og dette systems fortsatte udvikling, men også – og i særdeleshed – i relation til opretholdelsen af et stabilt og velfungerende arbejdsmarked. På tilsvarende måde er det hovedorganisationernes opfattelse, at også de faglige voldgiftsretters virke er af meget væsentlig betydning for arbejdsmarkedet. Erfaringen viser, at tilliden til Arbejdsrettens afgørelser og rettens virkeform i meget høj grad hviler på den omstændighed, at rettens formandskab udgøres af højesteretsdommere. Hovedorganisationerne finder, at det danske aftalesystem og dermed stabiliteten på arbejdsmarkedet vil blive svækket, såfremt dommerne i Højesteret fremover måtte blive afskåret fra at udfylde hvervet som retsformænd i Arbejdsretten og hvervet som opmænd ved

de faglige voldgiftsretter i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov.

På den anden side har rigsrevisor i et udvidet notat af 29. september 2000 til statsrevisorerne om problemstillinger i forbindelse med højesteretsdommeres bibeskæftigelse anført, at Højesteret og højesteretsdommernes omdømme bør være hævet over enhver tvivl. Bredere habilitetsmæssige og retssikkerhedsmæssige hensyn, herunder hensynet til Højesterets og højesteretsdommernes omdømme, bør således efter rigsrevisors opfattelse føre til ophør af bibeskæftigelse, som ikke vedrører det offentliges helt særlige interesser, eller når det drejer sig om undervisnings- og forfattervirksomhed. Medlemmer af Enhedslisten fremsatte den 31. oktober 2000 et forslag til folketingsbeslutning om begrænsning af dommeres bijob (beslutningsforslag nr. B 31). Forslaget blev efter førstebehandlingen den 7. december 2000 henvist til Retsudvalget, som ikke afgav betænkning over forslaget. Som en opfølgning på det udvidede notat besluttede Rigsrevisionen i juni 2002 at igangsætte en forundersøgelse af dommernes bibeskæftigelse. Forundersøgelsen har imidlertid været sat i bero, mens en dommerarbejdsgruppe arbejdede med at fremkomme med forslag til initiativer til begrænsning og anden fordeling af bibeskæftigelsens omfang, jf. herom nedenfor, men Rigsrevisionen arbejder fortsat med spørgsmålet.

På baggrund af den fortsatte debat om dommernes bibeskæftigelse nedsatte domstolene i efteråret 2002 en arbejdsgruppe bestående af præsidenten for Højesteret, præsidenterne for landsretterne og Dommerforeningens formand, der – inden for den nuværende lovgivnings grænser – skulle overveje dommernes bibeskæftigelse.

Arbejdsgruppen fremkom i et notat af 19. februar 2003 med en række forslag, der efter arbejdsgruppens opfattelse mærkbart vil kunne føre til, at omfanget af dommeres bibeskæftigelse begrænses, og at bibeskæftigelsen fordeles anderledes, herunder således at en del af bibeskæftigelsen flyttes til dommere i lavere instanser. Arbejdsgruppens notat af 19. februar 2003 er vedlagt kommissoriet.

Arbejdsgruppens notat blev den 24. februar 2003 behandlet på et møde i Domstolsstyrelsens bestyrelse. Bestyrelsen fandt det tilfredsstillende, at der fra dommerside er taget initiativ til at fremkomme med forslag til en begrænsning af omfanget af dommeres bibeskæftigelse. Bestyrelsen fandt det imidlertid vanskeligt på det foreliggende grundlag at vurdere, hvilken virkning arbejdsgruppens forslag vil have, hvis de gennemføres. Bestyrelsen bemærkede sig i den forbindelse, at gennemførelsen af forslagene efter arbejdsgruppens opfattelse til dels afhænger af de enkelte brugergrupper og nødvendigvis må tage nogen tid. Bestyrelsen besluttede derfor, at man fortsat ville følge udviklingen på området.

Den 18. marts 2003 fremsatte medlemmer af Socialistisk Folkeparti forslag til folketingsbeslutning om delvis afskaffelse af dommeres adgang til privat bibeskæftigelse (B 117). Efter forslaget skal regeringen senest den 1. november 2003 fremsætte lovforslag, som indebærer, at dommernes adgang til privat bibeskæftigelse som formand for eller medlem af stående voldgiftsretter eller deltagelse i private og faglige voldgiftssager afskaffes. Endvidere skal dommernes deltagelse i private klage- og ankenævn afskaffes, medmindre dommerdeltagelsen er lovbestemt.

Folketingets 1. behandling af beslutningsforslaget fandt sted den 25. april 2003.

4. Udvalgets nedsættelse, kommissorium og sammensætning

Som det fremgår, kan der anføres en række forskellige synspunkter vedrørende spørgsmålet om dommernes adgang til bibeskæftigelse og omfanget heraf. Hertil kommer, at en bindende regulering af spørgsmålet i givet fald vil forudsætte lovgivning. Desuden må det efter Justitsministeriets opfattelse af principielle grunde forudsætte grundige overvejelser, hvis en statsmagt – Folketinget - gennem lovgivning vil gribe ind i en anden statsmagts – domstolenes – forhold. På denne baggrund finder Justitsministeriet, at spørgsmålet bør behandles i et bredt sammensat udvalg. Formålet hermed skal være at sikre, at der ikke som følge af bibeskæftigelse

med rette kan rejses tvivl vedrørende dommeres habilitet og omdømme.

Udvalget om dommeres bibeskæftigelse har på den anførte baggrund til opgave at foretage en bred undersøgelse og belysning af spørgsmålet om dommeres bibeskæftigelse med henblik på at vurdere behovet og mulighederne for at regulere omfanget af denne bibeskæftigelse og at sikre en bedre fordeling af bibeskæftigelsen mellem dommere fra forskellige retsinstanser. I det omfang udvalget finder, at der er behov for ændringer af gældende lovgivning, bedes udvalget udarbejde forslag til ændrede lovregler.

Forslagene fra dommerarbejdsgruppen skal indgå i det kommende udvalgsarbejde med henblik på en nærmere vurdering. Justitsministeriet tager initiativ til, at der allerede nu foretages en systematisk gennemgang og vurdering af behovet for dommeres medvirken i offentlige råd og nævn, således som foreslået af arbejdsgruppen. På tilsvarende måde drager Justitsministeriet omsorg for, at der rettes henvendelse til de større private råd og nævn med opfordring til, at der tages stilling til behovet for dommermedvirken for på denne måde at opnå en begrænsning heraf også på dette område. Arbejdsgruppens forslag vedrørende Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, herunder en reduktion i antallet af højesteretsdommere knyttet til nævnet og en øget anvendelse af dommere med teknisk sagkundskab, gennemføres ligeledes uden at afvente udvalgsarbejdet.

Udvalget skal tilendebringe sit arbejde inden sommeren 2005.

Medlemmerne af udvalget udpeges af justitsministeren i overensstemmelse med det, der er anført i punkt 5 umiddelbart nedenfor.

5. Udvalgets sammensætning

Formand: Holger Lavesen

Professor Eva Smith

Professor Claus Haagen Jensen

Direktør Jørgen Poulsen

Direktør Bent Nyløkke Jørgensen

Højesteretspræsident Jacques Hermann

Landsretspræsident Sven Ziegler

Landsretspræsident Bjarne Christensen

Dommer Henrik Linde

Direktør Bent Carlsen

Generalsekretær Henrik Rothe

Konsulent Evelyn Jørgensen

Adm. direktør Jørn Neergaard Larsen

Funktionschef Anne W. Trolle

Fuldmægtig Lisa Engmann

Fuldmægtig Marie Voldby

Fuldmægtig Tine Gram

Afdelingschef Johan Reimann

Fuldmægtig Mette Kildegaard Thomassen