



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 20. februar 2007
Dok.: DBO40503
Menneskerettsenheden

Udkast til tale

Til ministeren til brug ved åbent samråd i Folketingets Retsudvalg den 22. februar 2007 om regeringens udvælgelse af danske kandidater til internationale dommerstillinger.

[Udvalget ønsker en drøftelse af følgende spørgsmål:

R. Hvordan foregår regeringens udvælgelse af kandidater til dansk dommer i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og indstilling af dommer til EF-Domstolen, herunder i forhold til processen ved udnævnelsen af dommere ved danske domstole?

S. Ministeren bedes kommentere den kritik, som er fremført i artikel i Politiken 29/1-07: "Internationale udnævnelser: Skarp kritik af dommerudvælgelse" af henholdsvis repræsentant for International Commission of Jurists, adjunkt Jonas Christoffersen, Københavns Universitet, formand for Dommerudhævnelsesrådet, højesteretsdommer Poul Sørensen, og medlem af Europarådets rådgivende dommerkomité, højesteretsdommer Børge Dahl.

T. Mener ministeren, at regeringen lever op til opfordring fra Europarådets Ministerkomité vedtaget 20/4-05 om udvælgelsesprocedurer m.v., og hvad er baggrunden for, at regeringen endnu ikke har taget stilling til opfordringen, jf. ministerens svar på Spørgsmål nr. S 1727, 2004-05, 2. samling (vedlagt)?]

1. Jeg takker udvalget for at give mig lejlighed til at fortælle nærmere om procedurerne for udvælgelse af danske kandidater til internationale dommerstillinger. Det er et både vigtigt og aktuelt emne, og regeringen har som bekendt for nylig truffet beslutning om at ændre praksis på dette område.

Som udvalget ved, har man hidtil fulgt en mere uformel fremgangsmåde, når man skulle finde frem til, hvem der efter en samlet vurdering var den eller de bedste kandidater til stillinger i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, EF-Domstolen og Retten i Første Instans. Det er en fremgangsmåde, der for så vidt har fungeret udmærket, og der har mig bekendt aldrig været rejst reelle spørgsmål om de danske dommers kvalifikationer og uafhængighed.

Det er også vigtigt at fremhæve, at hverken Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller EF-Traktaten indeholder bestemmelser om, hvilke nationale procedurer der skal følges ved udvælgelsen af nationale kandidater til dommerstillingerne. Det er altså op til den enkelte medlemsstat selv at bestemme, hvilke procedurer der skal følges.

2. Regeringen har imidlertid fundet, at tiden nu er inde til at ændre den hidtidige praksis for udvælgelsen af danske dommerkandidater. Beslutningen er blevet aktualiseret ved, at embedsperioden for den nuværende danske dommer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol udløber den 31. oktober i år, og Europarådets generalsekretær derfor har bedt os om at aflevere en liste med tre kandidater til det danske dommersæde senest den 15. marts.

Hensigten med at ændre praksis er at skabe større åbenhed om proceduren for udvælgelsen af danske kandida-

ter gennem offentlige opslag om stillingerne. Herved efterkommer vi også anbefalingerne fra Europarådets Parlamentariske Forsamling, der har opstillet seks forskellige kriterier, som medlemsstaterne bør anvende i deres nationale procedure for udvælgelse af kandidater til Menneskerettighedsdomstolen. Vi efterkommer samtidig anbefalingerne fra Europarådets Ministerkomité, der har opfordret medlemsstaternes regeringer til at følge disse seks kriterier.

Helt konkret betyder vores praksisændring, at der nu er offentliggjort et opslag om, at der søges kandidater til Menneskerettighedsdomstolen. Herved får offentligheden kendskab til, at Europarådets Parlamentariske Forsamling skal vælge en dansk dommer til Menneskerettighedsdomstolen i år, og alle interesserede kandidater kan sende os en ansøgning.

På samme måde vil der fremover blive offentliggjort opslag ved nyudnævnelser til dansk dommer ved EF-Domstolen og Retten i Første Instans.

Vi har valgt at offentliggøre opslaget i juridiske fagblade, hvilket var et af de seks kriterier, som Europarådets Parlamentariske Forsamling opstillede, og i elektroniske jobbørser og på Justitsministeriets og Udenrigsministeriets hjemmesider. Ved at bruge de moderne elektroniske medier sikrer vi, at flest mulige får kendskab til opslaget, så vi får et så bredt ansøgerfelt som muligt.

I det opslag, der blev offentliggjort den 9. februar i år om kandidater til den danske dommerstilling ved Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg, henvises der udtrykkeligt til anbefalingerne fra Europarådets Parlamentariske Forsamling. Der søges således kandidater med erfaring med menneskeretsområdet, kandidater af begge køn, kandidater, der behersker engelsk eller fransk som arbejdsprog, samt kandidater, hvis udpeg-

ning ikke vil indebære behov for udpegning af ad hoc dommere.

På den endelige liste over de tre danske kandidater til dommerstillingen vil kandidaterne endvidere blive opstillet i alfabetisk rækkefølge. Regeringen kan altså ikke foretage nogen formel prioritering af de pågældende kandidater.

Regeringen lever hermed fuldt og helt op til opfordringen fra Europarådets Parlamentariske Forsamling og Europarådets Ministerkomité om at efterkomme de seks kriterier.

3. Regeringen vil fortsat træffe beslutning om, hvilke tre kandidater til dommerstillingen ved Menneskerettighedsdomstolen der skal opstilles på listen, som skal sendes til Europarådet. Det vil også fortsat være regeringen, der træffer beslutning om, hvem der skal være kandidat til dommerstillingen ved EF-Domstolen eller

ved Retten i Første Instans. I overensstemmelse med overvejelserne i forbindelse med gennemførelse af domstolsreformen i 1998 vil dette ske uden forelæggelse for andre organer, herunder f.eks. Dommerudnævnelsesrådet.

I den forbindelse vil jeg gerne understrege, at hverken Menneskerettighedskonventionen, EU-traktatgrundlaget, Europarådets Parlamentariske Forsamling eller Europarådets Ministerkomité stiller krav om, at regeringen skal forelægge disse spørgsmål for andre organer, inden der træffes afgørelse om udvælgelse af de nationale dommerkandidater. Og der er heller ikke stillet noget krav om, at udvælgelsen af dommerkandidater skal ske på samme måde som udvælgelse af kandidater til nationale dommerembeder. Jeg vil vende tilbage til dette spørgsmål senere.

Hermed har jeg besvaret samrådsspørgsmål R og T.

4. Tilbage står så at kommentere den kritik, der blev fremført i Politiken den 29. januar i år.

I den pågældende artikel kritiserede Jonas Christoffer-
sen fra International Commission of Jurists, at der hver-
ken er stillingsopslag, åbenhed eller offentlighed om-
kring udvælgelsen af danske dommerkandidater til de
internationale domstole, og at man derved ikke har et
bredt ansøgerfelt til disse vigtige stillinger, selv om Eu-
roparådets Parlamentariske Forsamling har anbefalet
stillingsopslag.

Endvidere kritiserede to højesteretsdommere, at der
gælder andre regler for udvælgelsen af danske dommere
til internationale embeder end til danske dommerembe-
der, idet man efter deres opfattelse bør anvende samme
kriterier og udvælge de internationale dommere lige så
uafhængigt som de danske dommere. Der bliver i den
forbindelse peget på anbefalingerne fra Europarådets
rådgivende dommerkomité, som mener, at en uafhængig

instans bør foretage indstillingen af internationale dommere efter de samme principper, som følges ved udvælgelsen til nationale embeder.

5. Som jeg allerede har været inde på, bliver dommerstillingerne nu opslået, så vi får større åbenhed og et bredt ansøgerfelt, og dermed er denne del af kritikken altså imødekommet. Vi har ligeledes besluttet at følge de øvrige kriterier, som Europarådets Parlamentariske Forsamling har opstillet til brug ved nationale procedurer for udvælgelse af kandidater til Menneskerettighedsdomstolen.

Beslutningen om opslag gælder som nævnt også ved nyudnævnelser af danske dommere til EF-Domstolen og Retten i Første Instans, selv om hverken EU-traktatgrundlaget eller Europa-Parlamentet kræver bestemte retningslinier fulgt i forbindelse med den nationale udvælgelsesprocedure.

6. Tilbage står spørgsmålet om, hvorvidt man ved indstilling af danske kandidater til de pågældende dommerstillinger bør følge fremgangsmåder svarende til dem, der gælder ved udpegning af dommere til danske domstole, f.eks. ved at sagen forelægges for det såkaldte Dommerudnævnelsesråd.

I den forbindelse er det korrekt, at Europarådets rådgivende dommerkomité tidligere har udtalt, at komiteen finder det afgørende, at udvælgelsen af dommere til Menneskerettighedsdomstolen, EF-Domstolen og Retten i Første Instans sker efter samme procedure som udvælgelse af dommere til nationale embeder.

Hverken Europarådets Ministerkomité, der består af repræsentanter, eller Europarådets Parlamentariske Forsamling, der består af nationale parlamentarikere, har imidlertid opfordret medlemsstaterne til at følge udtalelserne fra den rådgivende dommerkomité. Og som jeg skal vende tilbage til, er det en helt sædvanlig ord-

ning i de europæiske lande, vi plejer at sammenligne os med, at der følges en anden fremgangsmåde ved udpegning af kandidater til de internationale domstole end til nationale dommerembeder.

7. Her hjemme i Danmark har spørgsmålet om, hvorvidt man skal følge den samme procedure ved udvælgelsen af kandidater til danske dommerstillinger ved EF-Domstolen og Menneskerettighedsdomstolen som ved udvælgelsen af dommere til de danske domstole, været overvejet i forbindelse med domstolsreformen i 1998.

Det var den reform, der førte til oprettelse af Dommerudnævnelsesrådet, som består af en højesteretsdommer, en landsdommer, en byretsdommer, en advokat og to repræsentanter for offentligheden. Dommerudnævnelsesrådet afgiver bl.a. indstilling til justitsministeren om besættelse af alle faste dommerstillinger i Danmark med undtagelse af stillingen som præsident for Højesteret.

Da Dommerudnævnelsesrådet blev oprettet, var der imidlertid i et enigt Folketing tilslutning til, at dommerstillingerne ved de internationale domstole ikke burde være omfattet af Dommerudnævnelsesrådets kompetence. I bemærkningerne til lovforslaget fra 1998 henvises der bl.a. til, at det ikke nødvendigvis er de samme hensyn, der gør sig gældende ved udvælgelsen af danske kandidater til disse stillinger som til de ”ordinære” danske dommerstillinger.

8. Jeg vil gerne sige, at jeg naturligvis har respekt for de synspunkter, der blandt andet fra de to højesteretsdommeres side har været fremme om inddragelse af f.eks. Dommerudnævnelsesrådet i disse sager.

Efter regeringens opfattelse gør de hensyn, som man lagde vægt på ved gennemførelsen af domstolsreformen, sig imidlertid fortsat gældende.

Dommerne ved Menneskerettighedsdomstolen og EU-domstolene kommer jo fra lande, der både geografisk og udviklingsmæssigt kan ligge meget langt fra hinanden, og som til dels bygger på helt forskellige retstraditioner. Men de skal i fællesskab træffe afgørelse i sager, der både direkte og indirekte kan påvirke danske forhold væsentligt.

Og de internationale domstole beskæftiger sig til dels med helt andre spørgsmål end danske domstole. De træffer herunder jævnligt afgørelser af ganske indgribende betydning for væsentlige samfundsspørgsmål i bl.a. Danmark. Og det sker ofte på grundlag af konventions- og traktatbestemmelser, der er meget lidt præcise, og hvor man ofte ikke har forarbejder at holde sig til.

Det er naturligvis helt afgørende, at de danske dommere i sådanne domstole er højt kvalificerede jurister. Men med de karakteristika, som jeg lige har været inde på, tror jeg også, at man kan være enig med mig i, at inter-

national erfaring og ikke mindst personlig gennemslagskraft i international henseende tillige er helt afgørende kvalifikationer. Realiteten er jo, at en væsentlig opgave for en dansk dommer i disse domstole ofte vil være at skabe den nødvendige og relevante forståelse for danske retstraditioner og dansk retskultur og de hensyn, som ligger bag.

I et vist omfang er det derfor nogle væsentligt andre kvalifikationer, der må efterspørges til disse stillinger, hvis Danmark fortsat skal have reel indflydelse på den retsdannelse, der sker i de pågældende domstole – og nogle kvalifikationer, som f.eks. Dommerudnævnelserådet ikke er sammensat med henblik på særligt at kunne vurdere.

De personer, der naturligt vil komme i betragtning til de pågældende stillinger – hvad enten de allerede er dommere i Danmark eller f.eks. professorer eller eventuelt embedsmænd – vil endvidere ofte være dem, der allere-

de har arbejdet med internationale opgaver i forskellige sammenhænge, og hvis kvalifikationer på disse punkter regeringen og centraladministrationen derfor ofte vil have et godt og sikkert grundlag for at vurdere.

Jeg har som sagt forståelse for, at der kan være forskellige opfattelser af de spørgsmål, vi diskuterer. Men ud fra de hensyn, som jeg her har været inde på, er det regeringens opfattelse, at den ordning, som et enigt Folketing tilsluttede sig ved domstolsreformen i 1998, fortsat er den rigtige.

I den forbindelse kan jeg i øvrigt oplyse, at lande som Norge, Sverige, Storbritannien, Tyskland og Frankrig, som vi plejer at sammenligne os med, heller ikke bruger den samme procedure til at udvælge kandidater til Menneskerettighedsdomstolen og domstolene i EU som til at udvælge dommere til nationale domstole. Det kan vi eventuelt vende tilbage til senere.

9. Og til allersidst: selv om principper er vigtige, er det jo også tilladt engang imellem at kigge på realiteterne.

Og de er, at ingen vist nogensinde har bestridt, at alle danske dommere i såvel Menneskerettighedsdomstolen som EF-Domstolen og Retten i Første instans har gjort det fremragende og herunder i enhver forstand udøvet deres funktioner i total og fuldstændig uafhængighed af regeringen.

Det hører vist i al stilfærdighed også med i billedet.

Og hertil kommer altså, at der nu – både med hensyn til Menneskerettighedsdomstolen og domstolene i EU – er indført nye procedurer, der sikrer åbenhed og gennemsigtighed i udvælgelsesprocessen, og som fuldt ud lever op til de seks kriterier fra Europarådets Parlamentariske Forsamling og Europarådets Ministerkomité.