

KØBENHAVNS UNIVERSITET
DET JURIDISKE FAKULTET

Retsudvalget (2. samling)
REU alm. del - Bilag 408
Offentligt

Folketingets Retsudvalg
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



20. MAJ 2008

FORSKNINGSAFDELING II

Domstolsreform - dommerudnævnelser fra 2003 til 2007

STUDIEGÅRDEN
STUDIESTRÆDE 6
1455 KØBENHAVN K.

Til orientering sender jeg hermed en undersøgelse – publiceret i tidsskriftet Advokaten maj 2008 - af udviklingen i dommerudnævnelser inden for de seneste 5 år. Undersøgelsen bygger på Dommerudnævnelsesrådets tal. Jeg håber, at emnet vil have interesse for Retsudvalget.

TLF 35 32 32 22
DIR 35 32 31 78
FAX 35 32 32 02

michael.gotze@jur.ku.dk
www.jur.ku.dk

REF: MIG

Med venlig hilsen

Michael Gotze

Lektor, ph.d.



OPERATION MORGENLUFT I DOMMERSTANDEN HAR ÅNDENØD

Det er ti år siden, Folketinget besluttede, at rekrutteringen af dommerne skulle være bredere og mere alsidig. En gennemgang af de nye tal viser, at der stort set ikke er sket noget.

SPØRGSMALET OM REKRUTTERING af dommere er et vigtigt led i moderniseringen af danske domstole. I 1998 opstillede Folketinget en målsætning om bredere rekruttering end den traditionelle rekruttering fra domstolene selv og Justitsministeriet. Nu er der gået ti år, og rekrutteringen er stort set, som den plejer. Det viser de nyeste tal fra Dommerudnævnelsesrådet. Rådets statistik for 2007 viser, at langt de fleste nyudnævnte dommere har en ansættelsesmæssig fortid fra enten domstolene selv eller Justitsministeriet. Dette mønster har længe været det dominerende i Danmark, og det er det altså fortsat. Ud fra tallene kan det konkluderes, at dommerstanden fortsat kun repræsenterer en meget lille del af den samlede juridiske profession, selv om døren til domhuset i senere år er åbnet lidt på klem for advokater med dommeraspirationer.

MÅL OM BRED REKRUTTERING

Den begrænsede udvikling skal ses på baggrund af, at der i 1998 blev vedtaget en domstolsreform for at sikre større alsidighed og

diversitet blandt danske dommere. Folketinget ønskede meget klart en bredere rekruttering af jurister til dommerembederne, og målsætningen blev skrevet direkte ind i retsplejeloven. De forskellige overvejelser om dommerrekruttering er navnlig uddybet i Domstolsudvalgets betænkning nr. 1319/1996, som anbefaler et opgør med den traditionelle snævre rekruttering af dommere. Domstolsudvalget peger på, at langt de fleste dommere i slutningen af 1990'erne er uddannet ved domstolene som dommerfuldmægtige eller retsassessorer (62%) eller i Justitsministeriets departement med tilhørende institutioner (33%). Ifølge domstolsudvalgets opgørelse kommer de resterende dommere fra politi- og anklagemyndighed (4%) og fra advokat- og/eller universitetsbranchen (1%). I alt har altså ca. 95% af dommerne karrierebaggrund fra domstolene eller Justitsministeriet.

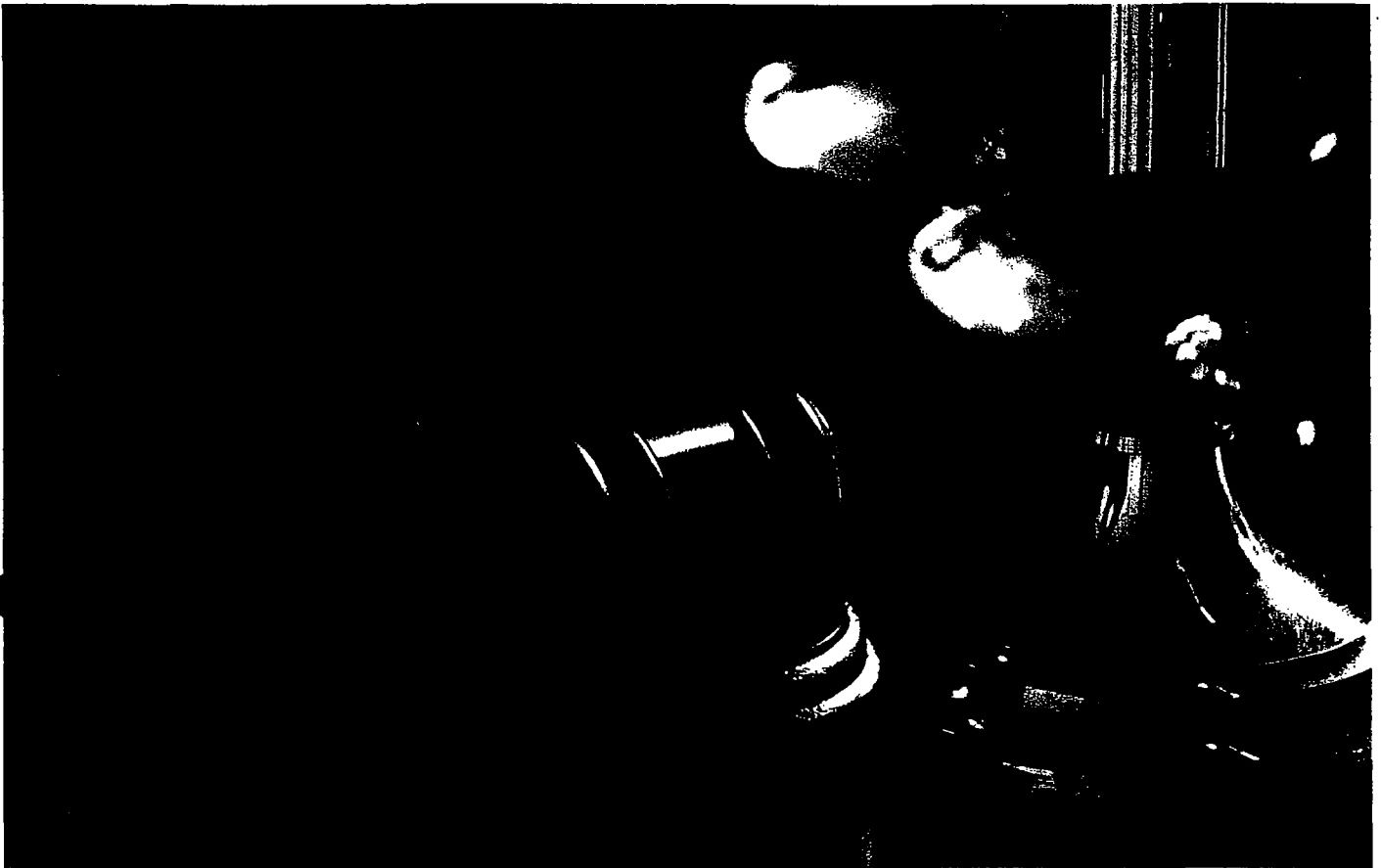
Den grundlæggende indvending i domstolsbetænkningen mod dette rekrutteringsmønster er, at dommere skoles på en bestemt måde gennem deres forudgående

ansættelse i f.eks. Justitsministeriets regi. Skolingen indebærer en risiko for systemvenlighed og anklagervenlighed i civile sager og straffesager. Ønsket fra politisk hold om bred rekruttering bygger således på principielle synspunkter om domstolenes legitimitet og uafhængighed.

Den seneste generelle reform af den civile retspleje forholder sig ikke til spørgsmålet om rekruttering. Denne reform er som bekendt delvis gennemført med virkning fra 1. januar 2007. En af nydannelserne er, at byretterne fremover i vidt omfang skal fungere som kollegiale retter, og reformen indebærer bl.a. af den grund et stort antal nye dommerstillinger. Spørgsmålet om rekruttering er således indirekte aktualiseret med den seneste reform, og det er værd at understrege, at målsætningen om bred rekruttering ikke er opgivet.

BESKEDEN FORBEDRING

De nyeste oplysninger i Dommerudnævnelsesrådets beretning fra 2007 om førstegangsudnævnte dommers erhvervsprofil dokumenterer, at der stadig er lang vej til en opfyldelse af målsætningen. Rådets statistiske oplysninger vedrører siden 2003 dommernes samlede juridiske løbebane, bortset fra at ansættelsesperioder under et års varighed ikke medtages. Oplysningerne er grupperet efter retsinstitansens placering i domstolhierarkiet, dvs. Højesteret, landsret og byret. I det følgende opstiller jeg dog af



overskuelighedshensyn en samlet oversigt over rekrutteringen.

Dommerudnævnelsesrådet indstillede i alt 98 jurister til udnævnelse som byretsdommer i perioden 2003-2007. I årene fra 2003 til 2005 blev der indstillet mellem fem og 11 jurister, mens rådet i 2006 og 2007 indstillede henholdsvis 39 og 31 jurister som led i gennemførelsen af den seneste domstolsreform. Et samlet billede af de jurister, som i perioden blev udnævnt til **byretsdommere**, ser således ud:

I alt 78 af de 98 indstillinger vedrører jurister med overvejende erfaring fra tidligere ansættelse som dommerfuldmægtig eller retsassessor.

I alt syv af de 98 indstillinger vedrører jurister med overvejende erfaring fra Justitsministeriets departement, styrelser mv. I alt 38 ud af de 98 indstillinger vedrører i øvrigt jurister, der i længere eller kortere tid har været ansat i Justitsministeriet.

I alt to af de 98 indstillinger vedrører jurister med overvejende tidligere erfaring fra politi- og anklagemyndighed.

I alt ti ud af de 98 indstillinger vedrører

jurister med tidligere overvejende erfaring fra advokatansættelse.

En ud af de 98 indstillinger vedrører en jurist med overvejende erfaring fra anden privat ansættelse end advokatansættelse.

Dommerudnævnelsesrådet indstillede i alt 21 jurister til udnævnelse som **landsdommer** ved landsretterne og Sø- og Handelsretten i perioden fra 2003 til 2007. De udnævnte landsdommeres professionelle baggrund kan sammenfattes således:

I alt syv ud af de 21 indstillinger vedrører jurister med overvejende erfaring fra ansættelse som dommerfuldmægtig.

I alt syv ud af de 21 indstillinger vedrører jurister med overvejende erfaring fra Justitsministeriet. I alt 12 ud af de 21 indstillinger vedrører i øvrigt jurister, der i længere eller kortere tid har været ansat i Justitsministeriet.

En af de 21 indstillinger vedrører en jurist med tidligere overvejende erfaring fra Procesbevillingsnævnet eller Domstolsstyrelsen.

En ud af de 21 indstillinger vedrører en jurist med overvejende erfaring fra politi- og anklagemyndighed.

En af de 21 indstillinger omfatter en jurist med erfaring fra såkaldt anden offentlig ansættelse. Den pågældende har endvidere erfaring fra universitetsansættelse.

I alt fire ud af de 21 indstillinger vedrører jurister med overvejende erfaring fra advokatansættelse.

Dommerudnævnelsesrådet indstillede fra 2003 til 2007 i alt fem jurister til prøvovetring som **højesteretsdommer**. Alle er blevet udnævnt. For Højesteret er billedet således:

En indstilling vedrører en jurist med overvejende erfaring som dommer fra en lavere retsinstant. Den pågældende har endvidere været ansat i Justitsministeriets departement.

To indstillinger vedrører jurister med overvejende erfaring fra Justitsministeriet.

En indstilling vedrører en jurist med overvejende erfaring fra ansættelse som advokat. Den pågældende har endvidere erfaring fra ansættelse i Justitsministeriet.

En indstilling vedrører en jurist med erfaring fra ansættelse på universitetet. Den pågældende har efter det oplyste udelukkende denne erfaring.



Et samlet billede af rekrutteringen af dommere på grundlag af de udvalgte oplysninger i Dommerudnævnelsesrådets beretninger fra 2003-2007 findes i grafikken på denne side.

Tallene taler i vidt omfang for sig selv. Det kan konkluderes, at der tale om en beskeden udvikling i rekrutteringsmønsteret. Omsat i relative tal er over 80 % af de udnævnte dommere jurister i perioden blevet rekrutteret fra domstolene eller Justitsministeriet. Hvis de udnævnte dommere med overvejende baggrund fra Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen og politi- og anklagemyndighed lægges hertil, er tallet helt oppe på 85 %. Det er værd at bemærke, at fastholdelsen af den traditionelle rekruttering navnlig gælder dommerstillinger på byrets- og landsrets-niveau. I Højesteret er der derimod sket en mere alsidig rekruttering.

DØR PÅ KLEM

Den nye gruppe af jurister, som trods alt har fået adgang til dommerstillinger, er advokaterne. Andelen af de udnævnte dommere, der overvejende har erfaring fra advokatbranchen, er cirka 12 %. Dette tal kan måske ud fra danske standarder anses for højt, men tallet er i en sammenligning med visse andre europæiske lande langt fra markant. Dommere i f.eks. de angelsaksiske lande rekrutteres primært blandt advokater. En række af de udnævnte advokater har efter Dommerudnævnelsesrådets oplysninger i øvrigt tidligere været ansat i Justitsministeriet. Der må i almindelighed være en formodning for, at de fleste advokater – på samme måde som dommerfuldmægtige – i kraft af deres erfaring med retssager besidder en række af de faglige og praktiske forhåndskundskaber, der er nødvendige for at kunne bestride en dommerstilling.

I forhold til andelen af jurister fra de øvrige ansættelsesmæssige hovedområder

	Byret	Landsret	Højesteret
Indstillinger i alt	98	21	5
Dommerfuldmægtig/dommer	78	7	1
Justitsministeriet mv.	7	7	2
Procesbevillingsnævn etc.	0	1	0
Politi/anklagemyndighed	2	1	0
Anden offentlig ansættelse	0	1	0
Advokat	10	4	1
Anden privat ansættelse	1	0	0
Universitet	0	0	1

har målsætningen om bredere rekruttering indtil videre haft næsten intet gennemslag. Det gælder jurister fra f.eks. andre fagministerier end Justitsministeriet, den kommunale verden, privat ansættelse, internationale organisationer, interesseorganisationer og universiteterne. Målsætningen om bredere rekruttering er helt uopfyldt på disse områder. Mange af disse jurister har typisk ikke på samme måde som advokater konkrete og længerevarende erfaringer med retssager, hvad der måske kan være en del af forklaringen på de markante barrierer. Dette forhold kan dog som udgangspunkt også gøres gældende i forhold til jurister fra Justitsministeriet.

VISIONER FOR FREMTIDEN

Trægheden i udviklingen giver anledning til mange overvejelser. I den forbindelse kan det nævnes, at et udvalg under Domstolsstyrelsen – Visionsudvalget for Domstolsjurister – i september 2007 afgav en rapport om ændringer og nye tiltag inden for karriere- og kompetenceudvikling for jurister ansat ved Danmarks domstole. Udvalget understreger, at der bør stræbes efter en bred rekruttering, og rapporten indeholder i mine øjne mange gode og konkrete forbedringsforslag i den

henseende. Hvis disse tiltag implementeres, er der tale om fremskridt. På baggrund af de faktiske tal er det dog spørgsmålet, om det er tilstrækkeligt. Ud fra mine egne erfaringer fra en ansættelse som konstitueret dommer ved Østre Landsret i 2006 er Visionsudvalgets overvejelser om styrkelse af bl.a. det uddannelsesmæssige element i konstitutionsperioden interessante. Meget tyder dog på, at konstitutionsforløbet trænger til et grundlæggende serviceeftersyn. I den sammenhæng giver det anledning til eftertanke, at en ansøger skal have gennemgået et konstitutionsforløb for at blive dommer i byret eller landsret, men ikke Højesteret. Til belysning af konstitutionens betydning for rekrutteringen kan en systematisk evaluering af forløbet være et godt middel til mere indblik og viden. En sådan evaluering kan udføres af Domstolsstyrelsen. Da der med Visionsudvalgets rapport er sat en evalueringsproces i gang, er de første skridt for så vidt allerede taget.

Det vigtige her og nu er at fastholde og udbygge det momentum, der trods alt synes at præge dommerrekrutteringen på udvalgte områder. Der bør ikke gå yderligere ti år, før at målsætningen om bred rekruttering er realiseret ved danske domstole.