

Kapitel 5. Rekrutteringen af dommere og deres uddannelse.

5.1. Indledning.

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

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

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

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

5.2. Den juridiske kandidateksamen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Af de 70 % med forudgående beskæftigelse havde

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

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

5.4. Uddannelsen af dommerfuldmægtige.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hovedsynspunkterne og forslagene i 1987-betænkningen er følgende:

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

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

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

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

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

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

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

5.4.2. Grunduddannelsen for dommerfuldmægtige.

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

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

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

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

Sideløbende med uddannelsen inden for de nævnte tre retsområder foregår en gradvis oplæring i behandling af egentlige retssager. Oplæringen i retssagsbehandling omfatter navnlig retsledelse samt koncipering af domme og kendelser i både straffesager og civile sager. Oplæringen sker dels ved, at fuldmægtigen overværer retsmøder, dels ved at fuldmægtigen selv beklæder retten i henhold til konstitution, se nærmere i kapitel 7.7.2. om konstitution af dommere.

Oplysninger om det praktiske uddannelsesforløb ved embederne indberettes til uddannelseskonsulenten på skemaer for de enkelte uddannelsesfuldmægtige en gang årligt. Herved får uddannelseskonsulenten mulighed for at følge med i uddannelsesfuldmægtigenes praktiske uddannelsesforløb ved embederne.

Under grunduddannelsen afholdes teoretiske kurser svarende til det aktuelle uddannelsesnivea, som den enkelte fuldmægtig befinder sig på. Dommerfuldmægtige under grunduddannelse

gennemgår således i løbet af den ca. 4-årige uddannelsesperiode følgende kurser:

1. Introduktionskursus af 2 dages varighed.
2. Fogedretskursus af 4 dages varighed.
3. Skifteretskursus af 5 dages varighed.
4. Kursus i retsledelse samt behandlingen af civile og kriminelle sager af 4 dages varighed.
5. Kursus i regnskabsadministration og ledelse af 4 dages varighed.
6. Kursus i tinglysning af 1 dags varighed.
7. Supplerende kursus i fogedret af 1 dags varighed.

Oftest har dommerfuldmægtigene virket i nogle måneder i et embede, inden de deltager på et af de ovennævnte kurser. Det forudsættes derfor, at de har fået et vist praktisk kendskab til behandlingen af sagerne, og også har kendskab til de grundlæggende retsregler inden for et givet område. Kurserne fokuserer således mere på, hvorledes dommerfuldmægtigene bedst udfylder deres rolle inden for de forskellige arbejdsområder i forhold til brugerne og embedet end på en egentlig gennemgang af retsregler.

Af gennemgående emner på kurserne kan nævnes retsledelse i relation til de forskellige sagstyper, dommeradfærd i retten, sprogbrug, vidneafhøring/afhøringsteknik, protokollering, koncipering af domme og kendelser. Udover egentlige indlæg fra undervisere, er der rollespil, der videooptages og gennemgås, således at den enkelte deltager får et indtryk af, hvorledes han eller hun virker i retten, og hvordan en given adfærd kan forbedres. Endelig behandles emner som dommeretik og dommerens udadvendte virksomhed.

Der anvendes under grunduddannelsen undervisere inden for domstolene, anklagemyndigheden, advokatsamfundet, statsamterne og universiteterne.

Uddannelsesfuldmægtigene har herudover mulighed for at tilmelde sig de kurser, der afholdes for dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige, jf. nedenfor i afsnit 5.4.7.

Grunduddannelsen er blevet evalueret i 1992 - 1993 ved en spørgeskemaundersøgelse blandt alle jurister ved de embeder, hvor der på daværende tidspunkt var uddannelsesfuldmægtige. Uddannelsesudvalget for Domstolene har på baggrund heraf konkluderet, at der ikke er behov for en gennemgribende revision af retningslinierne for grunduddannelsen. Uddannelsesudvalget overvejer for tiden, om der skal ske en mindre ajourføring af retningslinierne.

Under den 4-årige grunduddannelse afgives der hvert år en udtalelse til Justitsministeriet og vedkommende landsretspræsident om fuldmægtigens egnethed til fortsat ansættelse ved dom-

stolene. Ved uddannelsens afslutning afgives en tilsvarende vurdering af fuldmægtigen. I udtalelsen skal bl.a. angives, hvem ved dommerembedet der har forestået tilrettelæggelsen af grunduddannelsen, hvem der har overværet fuldmægtigens retsmøder, og hvem der har gennemset fuldmægtigens skriftlige arbejder.

Udtalelsen, der afgives på et skema, omfatter en bedømmelse af følgende punkter:

"A. Hvorledes vurderes dommerfuldmægtigens indsats med hensyn til:

1. Faglige-juridiske kvalifikationer.
 - a: Teoretiske kvalifikationer og evne til at holde sig fagligt ajour.
 - b: Evne til hurtigt at udskille centrale juridiske problemer.
 - c: Evne til at løse komplekse juridiske problemer.
 - d: Evne til at finde pragmatiske, juridisk holdbare løsninger.
2. Dommerrollen (evne for retsledelse og forligsmægling).
 - a: Hvordan fremtræder dommerfuldmægtigen i retten/fogedretten/skifteretten. Evne som mødeleder? Autoritet?
 - b: Evne til at gennemskue og løse konflikter. Evne som beslutningstager.
 - c: Evne for forligsmægling i retten.
3. Skriftlig og mundtlig formuleringsevne.
 - a: Sprogligt niveau.
 - b: Disponeringsevne.
 - c: Klarhed.
4. Planlægning af eget og andres arbejde.
 - a: Evne for planlægning og prioritering af eget arbejde.
 - b: Arbejdsevne og -lyst (flid, grundighed og kapacitet).
 - c: Overholdelse af aftalte tidspunkter/afleveringsfrister?
 - d: Evne for planlægning af andres arbejde.
5. Samarbejdsevne.
 - a: Almen samarbejdsevne med embedets øvrige ansatte
 - jurister
 - kontorfunktionærer
 - b: Evne til at gennemskue og løse eventuelle samarbejdskonflikter.
 - c: Interesse og evne for personaleledelse og administrative opgaver.
6. Publikumsbetjening.
 - a: Samarbejde med embedets faste brugere (anklagemyndighed, advokater m.fl.)
 - b: Forståelse for betydningen af embedets servicefunktioner.
 - c: Betjening af publikum.
7. Andet.
 - a: Forståelse for dommerfuldmægtigrollen, herunder tilpasningsevne og varetagelse af embedets integritet.

b: Personlighed, herunder humør, udstråling og fremtræden.

B. Skønnes dommerfuldmægtigen egnet til fortsat ansættelse ved domstolene?"

5.4.3. Den fortsatte uddannelse af dommerfuldmægtige.

Efter afslutningen af grunduddannelsen vil dommerfuldmægtigen sædvanligvis blive flyttet til et andet embede, og også senere i karrieren må dommerfuldmægtigen påregne at skulle rokere. Typisk vil en dommerfuldmægtig have gjort tjeneste ved 3-5 byretsembeder, før ansættelse som retsassessor finder sted, jf. nedenfor i afsnit 5.4.4.

Ved cirkulæreskrivelse af 22. juni 1995 til domstolene har Justitsministeriet som noget nyt fastlagt, at der også skal foretages skriftlige bedømmelser af fuldmægtige, der har afsluttet grunduddannelsen. For disse fuldmægtige skal der afgives en udtalelse til Justitsministeriet i forbindelse med, at dommerfuldmægtigen efter ca. 6 års ansættelse indkaldes til en udviklingssamtale i Justitsministeriet. En tilsvarende udtalelse skal sædvanligvis afgives, når dommerfuldmægtigens ansættelse ved et embede ophører. Hvis en ansættelse ved et embede har været ganske kortvarig, skal der dog ikke afgives en udtalelse. Når en dommerfuldmægtig har været ansat i 5 år eller mere ved samme embede, og der er forløbet 5 år fra embedets seneste udtalelse om dommerfuldmægtigen, skal embedet på ny afgive en udtalelse, uanset om ansættelsesforholdet ved embedet ikke ophører.

Udtalelserne afgives på et skema, der stort set svarer til bedømmelseskemaet for grunduddannelsen, jf. ovenfor i afsnit 5.4.2., blot ikke så detaljeret. Herudover skal bedømmelsen ikke afsluttes med en vurdering af fuldmægtigens fortsatte ansættelse ved domstolene, men med en "samlet vurdering af dommerfuldmægtigens kvalifikationer".

I forbindelse med stillingsskift er der mulighed for at blive indstationeret i Justitsministeriets departement eller i et af direktoraterne under Justitsministeriet, ligesom en dommerfuldmægtig kan få lejlighed til at gøre tjeneste som politifuldmægtig. Derudover er der mulighed for at søge orlov i op til 4 år med henblik på anden juridisk beskæftigelse, f.eks. ansættelse som advokat. Et ønske herom vil altid blive imødekommet. Der er ikke formaliserede aftaler om udveksling af dommerfuldmægtige med fuldmægtige ved politiet eller anklagemyndigheden eller i Justitsministeriets departement, idet de fuldmægtige, der har ønske om at gøre tjeneste ved en anden tjenestegren inden for Justitsministeriets ansættelsesområde, vil have mulighed for at blive overflyttet hertil i forbindelse med stillingsledighed, forudsat at vedkommende har de fornødne kvalifikationer. Der er ikke aftaler mellem Justitsministeriet og advokatvirksomheder om udveksling af jurister.

Uddannelsesforløbet for en dommerfuldmægtig afsluttes med tjeneste i en periode i en af landsretterne. For begge landsretter gælder, at **landsretstjenesten** kan forrettes i to forskellige former.

Den ene form for landsretstjeneste består i ca. 9 måneders konstitution som landsdommer, således at konstitutionen finder sted, uden at vedkommende tidligere har gjort tjeneste i landsretten. I hele konstitutionsperioden virker den pågældende som dommer og med samme stemmeret som de udnævnte landsdommere. Såvel af hensyn til uddannelsen som til den senere bedømmelse af den konstituerede dommers arbejde i landsretten tilstræbes det, at han/hun i en ubrudt periode gør tjeneste i mindst 2, oftere 3 forskellige afdelinger. Konstitution af dommerfuldmægtige og retsassessorer som landsdommere efter denne model sker normalt efter 8-11 års ansættelse.

Den anden form for landsretsuddannelse består i en indledende tjeneste som dommerfuldmægtig på ca. 18 måneder efterfulgt af en lidt kortere konstitutionsperiode på ca. 6 måneder. I den periode, vedkommende er fuldmægtig, er den pågældende navnlig beskæftiget med forberedelse af civile og kriminelle kæremål for afdelingerne. Fuldmægtigene udarbejder udkast til kendelser og eventuelt et notat med kommentarer og henvisninger til litteratur og praksis. Sagerne forelægges ofte mundtligt for afdelingerne og med deltagelse uden stemmeret i voteringerne. Endvidere varetager fuldmægtigene "forfaldskonstitutioner" som landsdommer i tilfælde af sygdom eller lignende. Ansættelse som dommerfuldmægtig i landsretten efter denne model sker normalt på et lidt tidligere tidspunkt end ansættelse i "9-måneders konstitutionerne".

Efter afslutning af konstitutionsperioden afgiver vedkommende landsretspræsident på grundlag af skriftlige udtalelser fra de afdelinger, hvor den konstituerede dommer har gjort tjeneste, en samlet udtalelse om den pågældende. Udtalelsen indeholder oplysninger om tidspunktet for konstitutionsperioden og oplysning om, i hvilke afdelinger den pågældende har gjort tjeneste. I udtalelserne fra afdelingerne belyses sådanne spørgsmål som den pågældendes forberedelse af sagerne og almene juridiske færdigheder og judgement, indsats under voteringerne og arbejds-evne, skriftlig formuleringsevne, samarbejdsevne samt personlig fremtræden. Konklusionen vil indeholde en vurdering af den pågældendes egnethed som dommer. Dette vil normalt blive udtrykt på den måde, at der efter den pågældendes forhold i konstitutionsperioden er (et sikkert) grundlag for at antage, at vedkommende må anses for meget **velkvalificeret/velkvalificeret/kvalificeret/ikke sikkert kvalificeret/ikke kvalificeret** til at beklæde en stilling som dommer. En negativ bedømmelse medfører ikke uden videre, at den pågældende ikke kan fortsætte med at være ansat ved domstolene.

Landsretspræsidenterne har til brug for udvalget udarbejdet en oversigt over de udtalelser, der

er afgivet af landsretterne i 1990-1995 om dommerfuldmægtiges og retsassessorers egnethed til udnævnelse til dommer.

Østre Landsret har i perioden afgivet 55 udtalelser om egnethed til udnævnelse til dommer, mens Vestre Landsret har afgivet 44 udtalelser. Landsretternes udtalelser er afgivet på baggrund af konstitutionsperioder på normalt 9 måneder eller - i tilfælde hvor den pågældende forud har været fuldmægtig i landsretten i normalt 18 måneder - 6 måneder.

Udtalelsernes konklusioner fordelte sig i perioden for Østre Landsrets vedkommende således, at 1 blev anset for meget velkvalificeret, 15 velkvalificeret, 31 kvalificeret, 8 ikke sikkert kvalificeret og ingen ikke kvalificeret til at blive dommer.

I Vestre Landsret fordelte bedømmelserne sig på den måde, at 14 blev anset for velkvalificeret, 22 kvalificeret, 5 ikke sikkert kvalificeret og 3 ikke kvalificeret til at blive dommer.

Landsretspræsidenterne har understreget, at der i den omhandlede periode næppe har været tale om nogen helt fast terminologi, og at den enkelte konklusion selvsagt skal ses i sammenhæng med hele udtalelsen således, at den skematiske oversigt alene kan tages som udtryk for en grovere inddeling af de afgivne udtalelser.

Landsretspræsidenterne har endvidere understreget, at det gælder for flere af de udtalelser, der er anført under betegnelsen "ikke sikkert kvalificeret", at disse er afgivet om yngre dommerfuldmægtige, der før konstitutionsperioden har gjort tjeneste som fuldmægtige i landsretterne uden den længere tids forudgående beskæftigelse ved domstolene, som er karakteristisk for de (dommerfuldmægtige eller) retsassessorer, der går direkte ind i en konstitutionsstilling. Vurderingen af sådanne yngre dommerfuldmægtiges egnethed til - i givet fald mange år senere - at kunne udnævnes til dommere kan naturligvis være behæftet med betydelig usikkerhed, og det er bl. a. denne usikkerhed, der er baggrunden for, at en række af de pågældende ved konstitutionsperiodens afslutning må bedømmes som ikke sikkert kvalificeret. Den anførte usikkerhed i bedømmelsen viser sig imidlertid også derved, at nogle af de pågældende under deres fortsatte virke ved domstolene - eller evt. under en fornyet konstitutionsperiode i en landsret - godtgør, at de er kvalificeret til en dommerstilling.

5.4.4. Karrieren efter dommerfuldmægtiguddannelsens afslutning.

Efter afslutningen af landsretstjenesten anses dommerfuldmægtiguddannelsen for afsluttet. Fuldmægtigene fortsætter med at beklæde retten som konstituerede dommere bl.a. for at vedligeholde de opnåede kvalifikationer, jf. kapitel 7.7.2.1. og 7.7.2.3. De har endvidere mulighed

for at deltage i teoretiske efteruddannelseskurser, jf. nedenfor i afsnit 5.4.7.

Dommerfuldmægtige vil efter ca. 10 - 12 års ansættelse kunne søge en stilling som retsassessor normalt ved et byretsdommerembede. Retsassessorstillingerne er tjenestemandstillinger, som lønningsmæssigt er placeret i lønramme 35 og 36. En retsassessor fungerer ofte som leder af skifteretten og som souschef ved embedet eller ved en af embedets afdelinger.

Næsten alle dommerfuldmægtige ansættes som retsassessorer. Pr. 1. april 1995 var der ved byretterne beskæftiget 7 dommerfuldmægtige med mere end 15 års erfaring. Baggrunden for, at disse 7 ikke er blevet retsassessorer, er fortrinsvis, at de pågældende gennem det meste af deres domstolsansættelse har været på nedsat arbejdstid, og at de typisk ikke har ønsket at rokere til andre embeder, men alene har gjort tjeneste ved 1 eller 2 embeder under hele deres ansættelse.

Retsassessorstillingerne, der er knyttet til de enkelte embeder, opslås ledige i Statstidende. Det sker kun sjældent, at der er ansøgere til stillingerne, som ikke er dommerfuldmægtige. Stillingerne besættes af Justitsministeriet efter indstilling fra den stedlige embedschef. Ved besættelse af stillingerne tillægges anciennitet en væsentlig betydning, men dette kriterium er dog ikke eneafgørende.

Den overvejende del af retsassessorerne søger efter 15 - 20 år ved domstolene en dommerstilling ved et byretsembede. Pr. 1. april 1995 havde 34 af landets 337 retsassessorer og dommerfuldmægtige mere end 20 års erfaring.

5.4.5. Bedømmelsen af dommerfuldmægtiges og retsassessorers kvalifikationer i forbindelse med ansøgninger om forfremmelse.

Når en tjenestemand, herunder en tjenstemandsansat retsassessor, søger om forfremmelse, følger det af tjenstemandslovens § 8, stk. 1, at tjenstemandens nærmeste overordnede chef skal afgive en skriftlig bedømmelse af tjenstemanden. Samme regel følges i praksis, når en overenskomstansat dommerfuldmægtig søger en stilling som tjenstemandsansat retsassessor.

Dommerembedets grundlag for at afgive en udtalelse i forbindelse med en ansøgning om forfremmelse er som altovervejende hovedregel alene embedets eget indtryk af den pågældende ansøger, idet det ikke er sædvanligt, at den, der skal afgive udtalelse, har kendskab til den pågældende ansøgers eksamensresultat eller til tidligere afgivne udtalelser.

Den intensitet, hvormed chefen for et dommerembede følger fuldmægtigens/retsassessorens ar-

bejde, varierer fra retskreds til retskreds. Dette kan være begrundet i embedets størrelse, arbejdspresset ved det enkelte embede, graden af specialisering i fuldmægtigens/retsassessorens arbejde m.v.

Ved nogle embeder overværer dommeren lejlighedsvis fuldmægtigens/retsassessorens retssager, gennemlæser udvalgte afgørelser og drøfter løbende både den ansattes og egne sager, men der er også embeder, hvor noget sådant ikke forekommer. Ved nogle embeder drøftes kæremål i fuldmægtigens/retsassessorens sager mellem den pågældende og embedets chef, inden der afgives udtalelse i anledning af kæremålet, og ved alle embeder vil embedets chef blive bekendt med udfaldet af de af fuldmægtigens/retsassessorens afgørelser, som appelleres til landsretten.

De arbejdsopgaver, som overlades til dommerfuldmægtige/retsassessorer, og som kan danne grundlag for ansættelsesstedets udtalelse, varierer også fra embede til embede. Ved store embeder vil der ofte være en høj grad af specialisering, således at ansøgeren hovedsageligt beskæftiger sig med f.eks. skifteret eller fogedret, mens de arbejdsopgaver, som varetages ved mindre embeder, er mere varierede. Ved alle embeder vil fuldmægtige og retsassessorer dog typisk i et vist omfang deltage i det egentlige retsarbejde, jf. kapitel 7.7.2. om konstitutioner til dommerfuldmægtige og retsassessorer.

Varetagelsen af de administrative opgaver er vidt forskelligt tilrettelagt ved de enkelte embeder. Ved mindre embeder vil det være sædvanligt, at retsassessoren deltager i den egentlige administration af embedet, mens dette ikke nødvendigvis er tilfældet ved større embeder, hvor en stor del af administrationen udføres af embedets chef med bistand af en ikke-juridisk uddannet kontorleder.

Der findes ikke centralt fastsatte regler for, i hvilken form en udtalelse i anledning af en dommerfuldmægtig/retsassessors ansøgning om forfremmelse skal foreligge. Udtalelserne vil dog typisk berøre de hovedpunkter, som er anført ovenfor i afsnit 5.4.2. om udtalelser under grunduddannelsen af dommerfuldmægtige. Udtalelserne er som oftest positivt formulerede.

5.4.6. Afgangen af dommerfuldmægtige og retsassessorer **til** anden beskæftigelse.

En optælling for årene 1993 og 1994 viser, at gennemsnitligt 5,5 dommerfuldmægtige under grunduddannelse har forladt domstolene årligt (svarende til ca. 6 % af uddannelsesfuldmægtigene). Blandt dommerfuldmægtige, der har gennemført grunduddannelsen, har gennemsnitlig 8 forladt domstolene årligt (svarende til ca. 7 % af denne gruppe). Der er tale om dommerfuldmægtige, der har fået meddelt tjenestefrihed eller er meddelt afsked efter ansøgning, mens andre er overgået til tjeneste ved politiet eller anklagemyndigheden eller i Justitsministeriets

departement.

Justitsministeriet har oplyst, at der praktisk talt aldrig sker uansøgt afskedigelse af dommerfuldmægtige og retsassessorer. Ministeriet har i de seneste 4-5 år kun behandlet enkelte sager, hvor spørgsmålet om afskedigelse har været overvejet som følge af personlige problemer m.v. og manglende kvalifikationer. I en enkelt sag er der sket afskedigelse. Det sker derimod i visse tilfælde, at fuldmægtige, der har fået negative bedømmelser under grunduddannelsen, tager den fortsatte karriere ved domstolene op til revision og vælger at søge anden ansættelse. To af de dommerfuldmægtige, der har søgt deres afsked, har fået negative tilkendegivelser forud for deres ansøgning om afsked.

Det sker kun yderst sjældent, at udnævnte retsassessorer forlader domstolene. Derimod forekommer det, at retsassessorer har tjenestefri i en periode. I de sidste 5 år har i alt 5 retsassessorer haft tjenestefri, 2 til stillinger ved henholdsvis EF-domstolen og den til Domstolen knyttede ret, 1 som advokat og 2 af private grunde.

Det kan således konstateres, at karriereforløbet for jurister, der starter som dommerfuldmægtige, er præget af en betydelig stabilitet forstået på den **måde**, at kun få selv vælger at forlade karrieren og endnu færre udskilles som følge af negative kvalifikationsbedømmelser. Det gælder både i ansættelsesforløbet som dommerfuldmægtig og ved udnævnelsen til retsassessor.

5.4.7. Efteruddannelse for domstolsjurister.

Der afholdes løbende kurser for dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige. Kurserne tilrettelægges af uddannelseskonsulenten efter godkendelse i Uddannelsesudvalget for Domstolene.

Der udsendes halvårlige kursusprogrammer. Kursusemnerne er vekslende og fastlægges bl.a. ud fra det aktuelle behov og de ønsker, der fremkommer fra dommere m.fl. En del kurser vedrører fagrettede juridiske discipliner, herunder kurser i EU-ret og menneskerettigheder.

I 1994 og i 1995 har der været afholdt seminarer i civile sagers behandling og 2 i straffesagers behandling. Seminarerne afholdes også i 1996. Ved udvælgelsen af seminarernes emner bliver der dels **taget** hensyn til seminarernes overordnede formål - at bidrage til en effektivisering og modernisering af henholdsvis civil- og strafferetsplejen - dels til, at emnerne på tidspunktet for seminarernes afholdelse er aktuelle.

Hovedsynspunktet for seminarernes afvikling er, at der via korte indlæg skabes grundlag for

diskussion og erfaringsudveksling. Ved valget af indledere bliver der udover de faglige kvalifikationer lagt afgørende vægt på, at indlederne via deres forskellige baggrunde (dommere, anklagere, universitetslærere, psykologer, advokater og andre brugere af retsvæsenet) er i stand til at belyse behandlingen af henholdsvis civile sager og straffesager fra forskellige synsvinkler.

Af emner kan nævnes domstolenes sagsbehandling set fra et brugersynspunkt, sagsforberedelsen og ansvaret for tidsanvendelsen i civile sager, småsagsbehandling og forbrugernes retsstilling i processen, etik i retsplejen, kommunikation i retssalen og udlændinges møde med det danske retssystem.

Det har vist sig, at der blandt dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige er et stort behov for et forum til at diskutere aktuelle emner og problemer inden for retsplejen, hvorfor det må forventes, at kurser af denne karakter i fremtiden vil blive prioriteret højt.

Igennem de sidste 2 år har en række dommere og retsassessorer gennemgået lederkurser.

Kurset for dommerne har følgende moduler:

1) Lederrollen og ledelse af embedet - 5 dage.

Formålet med kurset er at give deltagerne en øget erkendelse af lederrollen samt fokusere på den overordnede styring af et embede, herunder ressourcestyring og personaleadministration.

2) Personaleudvikling og kommunikation - 3 dage.

Formålet er at give deltagerne større forståelse for vigtigheden af at udvikle personalet ved det enkelte embede.

3) Service og kvalitetsudvikling via forandringsledelse - 3 dage.

Formålet er at give deltagerne større viden om, hvordan et embede kan udvikles, såvel service - som kvalitetsmæssigt.

4) Medietræning - 2 dage.

Formålet er at give deltagerne indsigt i, hvordan man bedre kan håndtere interviewsituationer i radio og TV.

Foreløbigt har 9 præsidenter, 12 administrerende dommere og 24 dommere ved enedommerembeder gennemgået lederuddannelsen.

Kurset for retsassessorer har **bl.a.** til formål at give den enkelte et bedre beslutningsgrundlag for at afgøre, om en dommerstilling med administrative funktioner (enedommer, administrerende dommer) reelt er noget for vedkommende. Kurset har været et pilotprojekt.

Kurset har haft følgende indhold:

- 1) Samarbejde og gennemslagskraft - 5 dage.
- 2) Kommunikation og transaktionsanalyse - 4 dage.
- 3) Personlig udvikling og karriere - 3 dage.

30 retsassessorer og ældre dommerfuldmægtige og 11 juridiske sekretærer har gennemgået dette kursus.

I 1995 blev der afholdt 47 kurser over i alt 100 kursusdage. Hver jurist ved domstolene deltog i gennemsnit i 2 kurser. Deltagelsen i kurserne er frivillig, og det har ikke hidtil indgået i bedømmelsesgrundlaget i forbindelse med besættelse af retsassessor- og dommerstillinger, om den pågældende har fulgt bestemte kurser.

En del kurser (i 1995 13 af de 47 kurser) afholdes i fællesskab med bl.a. Advokatrådet, således at domstolsjuristerne får mulighed for at udveksle erfaringer med advokater. De kurser, som arrangeres i samarbejde med Advokatrådet, afholdes over en dag og lægges regionalt i landet. De fleste øvrige kurser afholdes som internatkurser.

5.5. Uddannelsen af jurister i Justitsministeriets departement.

I Justitsministeriets departement var der pr. 1. marts 1996 ca. 100 fastansatte jurister: foruden departementschefen, 5 afdelingschefer, 15 kontorchefer, 6 konsulenter og 78 fuldmægtige. En del fuldmægtige var udstationeret ved domstolene eller politiet m.v., konstitueret i højere stilling uden for ministeriets departement, meddelt tjenestefrihed til stillinger som advokat m.v. eller på barsel. Reelt var således 50 fuldmægtige tjenestgørende i departementet pr. 1. marts 1996. Hertil kommer 8 jurister, der var indstationeret i departementet fra fuldmægtigstillinger ved politiet, domstolene m.v.

Ansættelse som fuldmægtig i Justitsministeriets departement sker normalt med henblik på senere ansættelse som dommer eller ansættelse i en administrativ chefstilling. Uddannelsen er derfor tilrettelagt med henblik på at kvalificere fuldmægtigene til et sådant videre karriereløb.

Det praktiske uddannelsesforløb for departementets fuldmægtige består - foruden hovedbeskæftigelsen i departementet - af en række sideløbende deltidstjenesteordninger og en periode fuldtids uden for departementet, i begge tilfælde typisk ved dommer- og politiembeder samt anklagemyndigheden.

5.5.1. Tjenesten i Justitsministeriets departement.

Fuldmægtigene rokerer med nogle års mellemrum mellem ministeriets enkelte kontorer og vil i deres fuldmægtigtid i departementet sædvanligvis gøre tjeneste i 4 kontorer.

I de første 2 Vi - 3 år i departementet gør fuldmægtigene typisk tjeneste i 2 kontorer, fortrinsvis kontorer med konkrete sagsbehandlingsopgaver. Efter udstationeringsperioden, der er på ca. 2 år, jf. nedenfor, vil fuldmægtigene gøre tjeneste i 2 eller eventuelt 3 kontorer typisk af længere varighed end før udstationeringen.

Departementets fuldmægtige vil i kraft af denne rokeringsordning komme til at beskæftige sig med forskelligartede sagsområder og sagstyper, som hører under Justitsministeriets ressort. Det drejer sig bl.a. om opgaver af administrativ karakter som personalebudget- og bevillingsmæssig administration samt om sagsbehandlingsopgaver inden for Justitsministeriets sagsområde, såsom almindelig formueret, person-, familie- og arveret, stats- og forvaltningsret, strafferet og retspleje samt EU-ret.

Alle fuldmægtige vil endvidere enten gennem rokering til Justitsministeriets lovafdeling eller i forbindelse med ressortkontorenes regelforberedende og regelfastsættende arbejde komme til at beskæftige sig med lovgivningsarbejde. Herudover tilstræbes det, at fuldmægtigene i en eller flere perioder arbejder som sekretær for et lovforberedende udvalg, herunder bl.a. Straffelovrådet og Retsplejerådet.

Som følge af et stadigt stigende internationalt samarbejde, navnlig på grund af Danmarks medlemskab af Den Europæiske Union, Europarådet og Det Nordiske Samarbejde, har de enkelte kontorer i departementet i dag tillige en del internationale opgaver. Forberedelsen af arbejdet og deltagelse i forskellige internationale arbejdsgrupper, råd og kommissioner varetages i vidt omfang af departementets fuldmægtige.

I almindelighed virker fuldmægtigene i de sidste år af fuldmægtigtiden som souschef i et kontor. Fuldmægtigene bliver herved inddraget i chefrelaterede arbejdsopgaver, såsom den daglige ledelse af kontoret, herunder fordeling af arbejdsopgaver m.v., og den direkte kontakt til bl.a. ministeren, departementschefen og pressen.

Ud over den praktiske uddannelse gennemgår fuldmægtigene en teoretisk efteruddannelse. Efteruddannelsen omfatter bl.a. interne kurser i sagsbehandling og forvaltningsret, kurser i lovtæknik og administrative forskrifter og kurser i EU-ret. Herudover har fuldmægtigene adgang til at deltage i eksterne kurser, der har relevans for den pågældendes arbejdsopgaver.

5.5.2. Sideløbende tjenesteordninger og udstationering.

Sideløbende med hovedbeskæftigelsen i departementet gør fuldmægtigen under de første 2 ½ - 3 års ansættelse "formiddagstjeneste" ved mindst 2 forskellige embeder inden for domstolene, politiet eller anklagemyndigheden. Tjenesten udgør ca. 10 timer om ugen.

Alternativt kan fuldmægtigen få tilladelse til at have deltidsbeskæftigelse som advokatfuldmægtig eller som manuduktør på Københavns Universitet. For tiden er én fuldmægtig deltidsbeskæftiget som advokatfuldmægtig, og 12 fuldmægtige underviser på Københavns Universitet. Tilladelse til undervisning gives sædvanligvis først efter 1 - 2 års ansættelse.

Efter 2 ½ - 3 års ansættelse i departementet udstationeres fuldmægtigene i en periode på ca. 2 år typisk som dommerfuldmægtige. Det tilstræbes, at fuldmægtigene under udstationeringen stifter bekendtskab med alle de arbejdsopgaver, der er ved et dommerembede. Såfremt en fuldmægtig har et særligt ønske herom, vil det i stedet være muligt at gøre tjeneste som politifuldmægtig. Der kan også meddeles tjenestefrihed til anden juridisk beskæftigelse, f.eks. som advokat eller advokatfuldmægtig. I årene 1990 - 1993 har Justitsministeriet meddelt 6 fuldmægtige tjenestefrihed til ansættelse som advokat/advokatfuldmægtig. Af disse er 1 vendt tilbage til Justitsministeriet.

Også efter udstationeringen gør fuldmægtigene "formiddagstjeneste" i en periode på ca. 1 år.

Efter ca. 6 års ansættelse beskikkes fuldmægtigene som medhjælpere for en af statsadvokaterne. Dette indebærer, at fuldmægtigen møder i landsretten som anklager i ca. 25 straffesager om året, oftest i ankesager (herunder domsmandssager), men undertiden også i mindre nævningesager. Tjenesten strækker sig normalt over 2 år.

Når en fuldmægtig har opnået ca. 8 års anciennitet, får vedkommende konstitution til som dommer at behandle sager ved en byret. Konstitution meddeles til behandling af civile sager 25 retsdage om året. Normalt fungerer fuldmægtigen som dommer en formiddag om ugen.

5.5.3. Personalebedømmelse af fuldmægtige i Justitsministeriet.

Der gennemføres årlige medarbejdersamtaler mellem kontorcheferne og de enkelte fuldmægtige, hvor fuldmægtigenes kvalifikationer og arbejdssituation samt ønsker og forventninger til fremtidige arbejdsopgaver, rokeringer, efteruddannelse m.v. drøftes.

Forud for samtaler med fuldmægtige med indtil 6-7 års anciennitet afgiver chefen en skriftlig udtalelse om den pågældendes kvalifikationer m.v. Udtalelsen afgives på et til formålet udarbejdet skema, hvor fuldmægtigen ligeledes har adgang til at fremkomme med sine bemærkninger. For fuldmægtige med mere end 6-7 års anciennitet afgiver chefen udtalelse, såfremt fuldmægtigen anmoder herom.

Kontorchefen har til opgave at udtale sig om den enkelte fuldmægtigs egnethed til fortsat ansættelse i Justitsministeriets departement. Udtalelsen, der afgives på et skema, omfatter en bedømmelse af følgende punkter:

- "1) Faglige (juridiske/administrative) kvalifikationer.
 - a: Evne til hurtigt at finde frem til de relevante (juridiske/administrative) problemstillinger i en sag.
 - b: Evne til at fremkomme med løsninger på komplekse (juridiske/administrative) problemstillinger.
- 2) Forhandlingsevne, forberedelse og deltagelse i møde m.m.
- 3) Skriftlig og mundtlig formuleringsevne.
 - a: Evne til skriftligt at udtrykke sig systematisk, klart og præcist.
 - b: Evne til mundtligt at udtrykke sig systematisk, klart og præcist.
- 4) Arbejdstilrettelæggelse m.m.
 - a: Evne til på fornuftig vis at tilrettelægge eget arbejde, evne til prioritering samt evne til at klare pressede arbejdssituationer.
 - b: Evne til at arbejde selvstændigt og effektivt, evne til selv at tage et initiativ.
 - c: Arbejdsindsats, grundighed og kapacitet.
 - d: Samarbejdsevne, herunder forståelse og respekt for andres arbejde samt evne til at identificere og løse konflikter. Almen samarbejdsevne med øvrige jurister, kontormedarbejdere og eksterne samarbejdspartnere.
 - e: Evne for tilrettelæggelse af andres arbejde samt evne til personaleledelse.
- 5) Personlig fremtræden.
 - a: Kontaktevne, udadvendthed m.m."

Hvis kontorchefens bedømmelse af medarbejderen giver anledning til det, indkaldes medarbej-

deren til en personlig samtale med afdelingschefen i departementets Administrationsafdeling.

Også i forbindelse med udstationeringer ved domstolene og politiet afgives en udtalelse om fuldmægtigens tjeneste under udstationeringsperioden.

5.5.4. Karrieren efter fuldmægtiguddannelsens afslutning.

En del fuldmægtige i Justitsministeriet ansættes i administrative chefstillinger, typisk efter 10-12 års ansættelse. En del søger traditionelt ansættelse som dommere i Københavns Byret. De pågældendes egnethed som dommere afprøves i en periode som konstitueret dommer i Københavns Byret, før der tages stilling til, om udnævnelse til dommer kan finde sted. Denne vurdering foretages af rettens præsident.

5.6. Uddannelsen af advokatfuldmægtige og advokater.

Pr. 1. januar 1996 var der i Danmark 3.852 advokater og 568 autoriserede fuldmægtige.

5.6.1. Uddannelse på advokatkontoret.

De formelle uddannelsesmæssige krav til opnåelse af advokatbeskikkelse på grundlag af autoriseret advokatfuldmagt er generelt udformet og bygger på tradition.

Kravet er, jf. rpl. § 119, stk. 2, nr. 4, jf. stk. 3: Deltagelse i mindst 3 år i almindelig advokatvirksomhed, herunder behandling af retssager som autoriseret fuldmægtig hos en advokat, der udøver advokatvirksomhed.

Værdien af denne praktiske uddannelse forudsætter, at fuldmægtigen i det væsentlige har været beskæftiget med sager, der er forekommende på et almindeligt advokatkontor og jævnligt har deltaget i behandlingen af retssager ved at give møde i retten. Fuldmægtigen skal således ikke blot have deltaget i forberedelsen af retssager, men den pågældende skal også have givet møde i retten.

For så vidt angår personer, der søger om beskikkelse på grundlag af autoriseret fuldmagt hos en advokat, der er ansat i en erhvervsvirksomhed, skal også principalens selvstændighed og økonomiske uafhængighed inddrages i den samlede vurdering, jf. betænkning nr. 871 fra 1979 vedrørende revision af retsplejelovens afsnit om advokater, side 53f.

Når principalens selvstændighed og økonomiske uafhængighed fremhæves, må det forstås som

en henvisning til, at fuldmægtigen hos den praktiserende advokat bliver fortrolig med klientkontosystemet og får erfaring i det for en advokat meget nødvendige forhold: at kunne vælge - og især fravælge - klienter og sager.

5.6.2. **Advokatfuldmægtiguddannelsen.**

Advokatsamfundet har siden midten af 70'erne afholdt advokatfuldmægtigkurser. Advokatfuldmægtigkurserne er et supplement til den praktiske uddannelse, der gives på advokatkontorerne. Det overordnede formål med advokatfuldmægtigkurserne er at give deltagerne en generel og bred indføring til advokatgerningen.

I dag gennemfører ca. 350 advokatfuldmægtige pr. halvår fuldmægtigkurserne.

5.6.3. **Indholdet af advokatfuldmægtiguddannelsen.**

Det er Advokatrådets kursusudvalg, der fastlægger indholdet og omfanget af advokatfuldmægtigkurserne. Den praktiske tilrettelæggelse af kurserne sker gennem Advokaternes Serviceselskab A/S, der er en virksomhed under Advokatsamfundet.

Advokatfuldmægtigkurserne strækker sig over 36 kursusdage fordelt på 4 semestre. Hvert semester består af 3 dele med 3 sammenhængende undervisningsdage.

Advokatfuldmægtigkurserne henvender sig til alle advokatfuldmægtige samt til jurister ansat i den offentlige sektor, i den private sektor eller i organisationer m.v. I praksis er det dog primært advokatfuldmægtige, der deltager på kurserne, men en del jurister fra pengeinstitutsektoren benytter også uddannelsen.

Advokatfuldmægtige starter i almindelighed på kurserne umiddelbart efter, at de har opnået ansættelse på et advokatkontor som advokatfuldmægtig.

Uddannelsen er under løbende revision, og således gav den nye studieordning fra universiteterne (1987-ordningen, se ovenfor i afsnit 5.2.) anledning til en del ændringer.

I sin nuværende udformning består fuldmægtiguddannelsen af et kursusforløb i 3 dele. Hver del er opdelt i 4 semestre af 3 dages varighed. 1. del omfatter emnerne "indledning til advokatgerningen", inkasso, ansættelsesret, familieret, erstatning uden for kontraktsforhold, skatteret, introduktion til behandlingen af en landsretssag, strafferetspleje, miljøret, og internationale kontraktsforhold. På 2. del behandles emnerne lejeret og andelsboliger, retssagbehandling, en-

kelte kontraktsforhold, entrepriseret, arve- og skifteret samt dødsbobehandling, EU-ret og likvidation, konkurs, gældssanering og akkord. 3. del anvendes på emnerne fast ejendom, tvangsauktion over fast ejendom, selskabsret og andre selskabsformer, interessentskaber og andre selskabsformer, regnskabslæsning og klientkonto, kontraktsindgåelse og misligholdelse, skatteret, markedsføringsret og immaterialret samt "advokaten anno 19..".

Efter endt kursusforløb udsteder Advokatrådets kursusudvalg et særligt kursusbevis til dokumentation for, at den pågældende har været tilmeldt samtlige dele på alle 4 semestre.

Advokatfuldmægtiguddannelsen er ikke obligatorisk. Over 70% af alle autoriserede fuldmægtige deltager imidlertid i advokatfuldmægtigkurserne.

Der er i retsplejelovens § 119, stk. 6, hjemmel til at gøre den teoretiske efteruddannelse obligatorisk. Dette har i mange år været et ønske fra advokatside. En arbejdsgruppe under Justitsministeriet har i april 1996 afgivet en rapport om obligatorisk efteruddannelse af advokatfuldmægtige. I rapporten foreslås det, at der etableres en obligatorisk efteruddannelse for advokatfuldmægtige med et omfang på 36 kursusdage fordelt over 4 semestre. Uddannelsen bør være praktisk betonet og vedrøre juridiske discipliner af central betydning for praktiserende advokater. Et flertal af arbejdsgruppens medlemmer foreslår endvidere, at uddannelsen afsluttes med en eksamen.

Advokatfuldmægtigkurserne er generelt tilrettelagt således, at de har til formål at give deltagerne en praktisk indgangsvinkel til de enkelte emner. Formålet er således ikke - på den korte tid der er afsat til de enkelte emner - at styrke advokatfuldmægtigenes teoretiske viden, men derimod at give dem en praktisk indgangsvinkel til de enkelte sagsområder.

Det er principalerne, der betaler for advokatfuldmægtigenes deltagelse i fuldmægtigkurserne.

I tilknytning til advokatfuldmægtigkurserne tilbydes der særlige procedureøvelser i henholdsvis København og Viborg. Disse procedureøvelser har til formål at styrke fuldmægtigens færdigheder inden for emnerne procesforberedelse, procedure og vidneafhøring.

Der afholdes ingen eksamen eller lignende prøver på de frivillige advokatfuldmægtigkurser.

5.6.4. Behandlingen af ansøgninger om advokatbeskikkelse.

Ansøgninger om advokatbeskikkelse indsendes til Justitsministeriet, der hører Advokatrådet over ansøgningen.

Advokatrådet hører for så vidt angår ansøgninger fra provinsen (2. - 11. advokatreds) den lokale kredsformand, som anmodes om at bekræfte, at ansøgeren, i overensstemmelse med foreliggende principalerklæringer, rent faktisk har været beskæftiget som autoriseret advokatfuldmægtig - på fuld tid. Har der været tale om deltidsbeskæftigelse, oplyses dette sædvanligvis i ansøgningen, men ellers vil kredsformanden i de fleste tilfælde kunne oplyse herom.

For så vidt angår ansøgninger fra 1. kredsbestyrelses område foretages ingen høring af kredsbestyrelsen. (Praktisk begrundet i antallet af advokater i 1. kreds, ca. 1.800).

Advokatrådets muligheder for unndladelser af at anbefale et andragende er begrænset til tilfælde, hvor rådet efter de foreliggende oplysninger må have den opfattelse, at der alene har foreligget en pro-forma fuldmagt. Rådet har ingen muligheder for at vurdere kvaliteten af de enkelte fuldmagtsforhold, men må henholde sig til den af principalen afgivne erklæring.

5.6.5. Reglerne om advokaters møderet for domstolene.

Advokater er med enkelte undtagelser eneberegtigede til at føre retssager for andre, jf. retsplejelovens § 131. Alle advokater har møderet for byret og for Sø- og Handelsretten i sager, der i medfør af retsplejelovens kapitel 21 om retternes saglige kompetence behandles ved byret, mens møderet for landsret og i alle sager for Sø- og Handelsretten kræver, at advokaten består en prøve i procedure, § 132 og § 133. Prøven, der aflægges for en af landsretterne eller Sø- og Handelsretten, består i, at advokaten på tilfredsstillende måde skal udføre normalt to retssager, der afsluttes med mundtlig domsforhandling. En sag kan kun danne grundlag for prøven, såfremt vedkommende ret finder den egnet hertil. Advokater, der har haft møderet for landsret i 5 år, og som af landsretten erklæres øvet i procedure, har møderet for Højesteret, jf. § 134.

5.6.6. Efteruddannelse af advokater.

Advokatsamfundet udbyder gennem Advokaternes Serviceselskab A/S en række efteruddannelses tilbud til advokater. Det er ikke obligatorisk for advokater at deltage i disse kurser, men de fleste advokater benytter sig af disse efteruddannelses tilbud.

Over 4.000 kursister deltager hvert år på Advokatsamfundets efteruddannelseskurser.

Der udbydes efteruddannelseskurser stort set inden for alle fagområder, og kurserne udbydes traditionelt som ½-dags, 1-dags og 2-dages kurser. Kurserne planlægges ligesom fuldmægtigkurserne af Advokatrådets kursusudvalg. Der udbydes ca. 50 - 60 kurser hvert halvår, og annonceringen sker gennem et særligt kursusprogram, der sendes til samtlige advokater og andre

interesserede.

Advokatsamfundets efteruddannelse er åbne kurser og i modsætning til advokatfuldmægtigkurserne er det ikke en betingelse for deltagelse, at man er jurist.

5.7. Uddannelsen af jurister ved politiet og anklagemyndigheden.

Arbejdet som nyansat politifuldmægtig består for en væsentlig del af juridisk vurdering og behandling af straffesager, som er - eller er ved at blive - efterforsket af ordens- eller kriminalpolitiet. Fuldmægtigen skal vurdere, om sagen er tilstrækkeligt oplyst eller om yderligere efterforskningskridt er nødvendige. Fuldmægtigen udarbejder anklageskrifter og korresponderer med statsadvokaten og andre myndigheder.

Politifuldmægtigen møder også i retten. I starten vil der typisk være tale om, at fuldmægtigen giver møde som anklager i mindre sager, men forholdsvis hurtigt vil sagerne komme til at omfatte domsmandssager og mere vanskeligt tilgængelige overtrædelser af særlovgivningen, f.eks. miljø-, skatte- og momssager. Herved opnår den nyansatte politifuldmægtig rutine i at forelægge straffesager, afhøre vidner samt at procedere. Ved ansættelse uden for Københavnsområdet vil fuldmægtigen endvidere almindeligvis blive tilknyttet en weekendvagtordning med henblik på at give møde ved grundlovsforhør.

Efter ca. 3 års ansættelse følger en turnustjeneste, typisk hos en statsadvokat, hvor fuldmægtigen møder som anklager i landsretten. Turnustjeneste kan også finde sted hos rigspolitchefen, rigsadvokaten eller i andre af Justitsministeriets institutioner. Under turnustjeneste hos Rigspolitchefen eller rigsadvokaten beskikkes fuldmægtigen som medhjælper for en statsadvokat og møder i landsretten. Efter turnustjenesten, som normalt varer 2 år, bliver fuldmægtigen igen stationeret i en politikreds. I denne del af uddannelsesforløbet vil fuldmægtigen normalt tillige blive inddraget i løsningen af de mere administrative (ledelsesmæssige) arbejdsopgaver i politikredsen.

Sideløbende med den praktiske uddannelse på tjenestestedet afholdes teoretiske efteruddannelseskurser, hvis indhold er afpasset efter det uddannelsesniveau, som politifuldmægtigen aktuelt befinder sig på. Den teoretiske grunduddannelse, som er obligatorisk, består af 6 kursusmoduler af hver én uges varighed. Grunduddannelsen planlægges gennemført i løbet af de første 3 ansættelsesår med ca. 2 kursusmoduler pr. år.

Ud over de obligatoriske efteruddannelseskurser tilbydes fuldmægtigen deltagelse i politiets specialkurser.

Justitsministeriet har etableret en egentlig lederuddannelse - Justitsministeriets Overordnede lederuddannelse - for erfarne jurister i politiet og anklagemyndigheden. Kurset har til formål at give en indføring i ledelsesmæssige problemstillinger med henblik på, at deltagerne skal kunne varetage overordnede ledelsesfunktioner i en politikreds eller i anklagemyndigheden. Politifuldmægtigene kan deltage i en række kursusmoduler, der indgår i lederuddannelsen.

Justitsministeriet har fastsat nærmere retningslinier for bedømmelsen af den enkelte politifuldmægtigs faglige kvalifikationer og egnethed til fortsat ansættelse inden for politiet. Der afgives således årlige udtalelser de første 5 ansættelsesår, i forbindelse med tjenestestedsændringer og efter endt turnustjeneste i statsadvokatur m.v.

Alle fuldmægtige vil efter ca. 5 års ansættelse og på ny efter i alt ca. 10 års ansættelse blive indkaldt til udviklingssamtaler i Justitsministeriets departement.

Efter ca. 10 års ansættelse vil uddannelsen normalt være afsluttet, hvorefter fuldmægtigen kan begynde at søge stilling som politiassessor i politi- eller anklagemyndighed. Efter nogle år som politiassessor vil der være mulighed for at søge stilling som vicepolitimester eller vicesstatsadvokat, og efter yderligere nogle års ansættelse vil der være mulighed for at søge stilling som politimester eller statsadvokat.

5.8. Dommerkorpsets sammensætning.

5.8.1. Retsplejelovens betingelser for udnævnelse til dommer.

Efter retsplejelovens § 43, stk. 1, kræves til beskikkelse som højesteretsdommer i reglen, at den pågældende i 3 år har været landsdommer, præsident for Københavns Byret, præsident for retten i Århus, Odense, Ålborg eller Roskilde, præsident eller vicepræsident i Sø- og Handelsretten, rigsadvokat, advokat med møderet for Højesteret, departementschef eller universitetslærer i lovkyndighed. Før nogen kan beskikkes til højesteretsdommer, skal han først have godtgjort sin dygtighed til at have sæde i retten ved som prøve at votere først i mindst 4 sager, af hvilke mindst den ene skal være borgerlig, jf. § 43, stk. 2.

Til landsdommer kan i reglen kun beskikkes en person, der enten opfylder betingelserne for udnævnelse til højesteretsdommer eller i 3 år har været byretsdommer, politimester, statsadvokat, advokat med møderet for landsret eller ansat i centraladministrationen som fuldmægtig eller i højere stilling, jf. § 43, stk. 3.

Der er ikke herudover i retsplejeloven fastsat krav til dommeres uddannelse eller forudgående

virksomhed. Der er således ikke for byrets- og landsdommernes vedkommende et lovmæssigt krav om aflæggelse af en prøve som betingelse for udnævnelse til dommer, men i praksis udnævnes ingen til byrets- eller landsdommer uden at have været afprøvet i en af landsretterne eller Københavns Byret som konstitueret dommer, jf. ovenfor i afsnittene 5.4.3. og 5.5.4. om uddannelsen af dommerfuldmægtige og embedsmænd fra Justitsministeriet.

I betænkningen vedrørende dommers uddannelse fra 1951 er der side 10 - 13 en beskrivelse af de krav til kundskaber og forudgående virksomhed, som gennem tiden har været stillet i Danmark. Beskrivelsen går tilbage til 1736, hvor der indførtes eksamenskrav som betingelse for dommerudnævnelse.

Retsplejelovens regler peger i deres indhold på, at der må stilles stigende krav til forudgående beskæftigelse, jo højere man kommer op i retssystemet. Ser man på sammensætningen af det nuværende dommerkollegium i landsretterne og Højesteret, kan det konstateres, at hovedparten af dommerne har opfyldt lovens formelle krav på udnævnelsestidspunktet. Både i Højesteret og i landsretterne findes der dog eksempler på, at muligheden for at gøre undtagelse fra hovedreglen har været benyttet.

Ud over at markere, at kravene til de faglige kvalifikationer, herunder forudgående erhvervmæssig erfaring, er høje ved udnævnelse til dommer i landsret og Højesteret, har reglerne i retsplejelovens 43 næppe nogen selvstændig betydning for rekrutteringsmønstret til domstolene.

5.8.2. Hvor kommer dommerne fra?

Domstolsudvalget har ultimo 1993 gennemført en spørgeskemaundersøgelse for at få et billede af det rekrutteringsmønster, som præger det nuværende dommerkorps, og for at få et billede af, hvilken forudgående uddannelse de nuværende dommere havde ved udnævnelsen. I spørgeskemaet, der har været udsendt til alle landets ca. 290 dommere, er der anmodet om oplysninger om beskæftigelse efter juridisk embedseksamen og inden udnævnelsen til dommer samt om tidspunktet for første dommerudnævnelse og samtlige stillingsskift derefter. Udvalget har modtaget 274 besvarelser, hvilket giver en besvarelsesprocent på 94.

På baggrund af undersøgelsen har udvalget udarbejdet diagrammer, der viser den professionelle baggrund for dommerne i Københavns Byret, dommerne i byretterne uden for København, landsdommerne i henholdsvis Østre og Vestre Landsret og højesteretsdommerne. Der henvises til bilag 15.

Af diagrammerne og de oplysninger, der i øvrigt foreligger for udvalget, fremgår, at langt den overvejende del af dommerne har deres væsentligste forudgående uddannelse enten ved domstolene som dommerfuldmægtige eller som embedsmænd i Justitsministeriets departement. Hovedparten af **byretsdommerne bortset fra dommerne i Københavns Byret** er uddannet som dommerfuldmægtige. **I Københavns Byret** har 2/3 af dommerne en forudgående karriere i Justitsministeriets departement, mens de fleste af de øvrige dommere i Københavns Byret har været dommerfuldmægtige.

Udvalget har derudover indhentet oplysninger om landsdommernes og højsteretsdommernes uddannelsesmæssige baggrund pr. 1. april 1996.

I Østre Landsret var der pr. 1. april 1996 udnævnt 50 dommere. Heraf havde 40 forud for udnævnelsen som landsdommer været dommere i Københavns Byret, medens 7 landsdommere kom fra stillinger i Justitsministeriet, 2 havde virket som advokater og 1 som byretsdommer uden for København. Af de landsdommere, som forud for udnævnelsen havde været dommere i Københavns Byret, har 28 en forudgående karriere i Justitsministeriet, medens hovedparten af de øvrige har en forudgående karriere som dommerfuldmægtige.

I Vestre Landsret er der næsten ligevægt mellem de dommere, der har fået deres uddannelse i Justitsministeriets departement, og de dommere, der er uddannet som dommerfuldmægtige. Pr. 1. april 1996 havde landsrettens 32 dommere følgende forudgående hovedansættelsessteder:

Justitsministeriet	8
Justitsministeriet - dommer i Københavns Byret	5
Justitsministeriet - vicepolitimester	1
Dommerfuldmægtig (retsassessor)	5
Dommerfuldmægtig - dommer uden for København	5
Dommerfuldmægtig - justitssekretær (Vestre Landsret)	4
Advokat - dommerfuldmægtig - statsadvokatfuldmægtig	1
Advokat	1
Universitet	1
Universitet - advokat	1
	32

Pr. 1. april 1996 bestod **Højesteret** af 17 dommere, hvoraf 12 ved deres udnævnelse var landsdommere. Forud for deres udnævnelse til landsdommer havde 10 været ansat i Justitsministeriet. Herfra var 4 gået til Københavns Byret og derfra til en af landsretterne, 4 var gået direkte til landsretten fra en chefstilling i ministeriet, medens 2 havde været henholdsvis for-

mand for Forbrugerklagenævnet og afdelingschef hos Folketingets Ombudsmand. 2 af landsdommerne kom til landsretterne efter en forudgående universitetskarriere. En af de to havde forinden kortvarigt været i Justitsministeriet. 5 højesteretsdommere var forud for deres udnævnelse henholdsvis afdelingschef i Justitsministeriet, departmentschef i Forsvarsministeriet, professor, advokat og rigsadvokat. Departementschefen havde tidligere gjort tjeneste i Justitsministeriet, som statsadvokat og som landsdommer. Rigsadvokaten havde forinden været ansat som afdelingschef i Justitsministeriet.

Sammensætningen af dommerkorpsen har været undersøgt og beskrevet med jævne mellemrum:

Uddannelsesbetænkningen fra 1951 indeholder side 101 - 105 oversigter over rekrutteringen i perioden 1920-49. I Retsplejeloven gennem 50 år (1969) side 306-308 har landsdommer M. Johs. Mikkelsen i en afhandling, "Dommeres og dommerfuldmægtiges problemer", ajourført oplysningerne indtil 1968. Rekrutteringen til Østre **Landsret**, Sø- og Handelsretten og de fleste byretter i Østre **Landsrets** kreds er nærmere beskrevet i "Dommere og domstole på Sjælland, Jylland-Falster og Bornholm 1919-1969" (**Landsarkivet** for Sjælland m.m.). Sammensætningen af Vestre **Landsrets** dommerkollegium er beskrevet i "Vestre Landsret 1919-1994" (Vestre Landsret 1994) af fhv. landsretspræsident, dr. jur. E. A. Abitz (side 38-39) og fhv. landsretspræsident Ole Agersnap (side 55). Højesterets rekruttering er beskrevet i "Højesteret 1661-1961" første bind side 349-350 af professor, dr. jur. Bent Christensen og andet bind side 203-230 af justitssekretær Tage Holmboe m.fl. Henrik Zahle har i *Kritisk Proces*, 1. hæfte, 1975 (Det Retsvidenskabelige Institut, København) side 27-36 analyseret rekrutteringen af dommere.

Af de foretagne undersøgelser kan man udlede, at der - med de nedenfor anførte modifikationer - har været en høj grad af stabilitet i rekrutteringsmønstret i perioden fra 1920 og indtil nu.

I Københavns Byret er der sket den ændring, at tilgangen fra anklagemyndigheden og politiet igennem årene er blevet reduceret og erstattet med dommerfuldmægtige.

I Vestre Landsret har der i perioden siden 1920 været væsentlige udsving i sammensætningen af dommergruppen. Taget under ét er dommerne rekrutteret blandt jurister med meget forskellig professionel baggrund.

For Højesterets vedkommende har sammensætningen af dommerkollegiet gennem tiden været meget homogen. Rekrutteringen er indtil for nylig helt overvejende sket fra landsretterne. I de

senere år er der imidlertid tilstræbt rekruttering på et noget bredere grundlag.

En nærmere gennemgang af dommernes uddannelsesmæssige baggrund viser, at en meget stor andel af dommerne har haft mere end to hovedstillinger forud for den første udnævnelse til dommer. En del af forklaringen herpå er, at fuldmægtige i Justitsministeriets departement har været udstationeret som fuldmægtig ved domstolene og anklagemyndigheden, og at nogle dommerfuldmægtige har gjort tjeneste i Justitsministeriets departement. Domstolsudvalgets undersøgelse viser imidlertid samtidig, at mange dommere enten i kraft af nogle års beskæftigelse uden for domstolene eller Justitsministeriet eller i kraft af bibeskæftigelse har en ganske bred erhvervsmæssig erfaring. Der henvises til bilag 15.

Ved udnævnelsen til byretsdommer er der gennemgående tale om, at de jurister, som er rekrutteret fra Justitsministeriets departement, og som typisk udnævnes til dommere i Københavns Byret, ved første udnævnelse er nogle år yngre end de dommere, som er rekrutteret fra kredsen af dommerfuldmægtige og retsassessorer. Sammenholdes dette med tal i 1951-betænkningen viser det sig, at også dette rekrutteringsmønster har været stabilt siden 1920.

Om kønsfordelingen blandt dommere viser udvalgets undersøgelse, at ca. 1/4 af byretsdommerne og ca. 1/5 af landsdommerne er kvinder (opgjort pr. november 1993). Af Højesterets nuværende 17 dommere er 2 kvinder. Denne fordeling må forventes at ændre sig støt over de kommende år, idet andelen af kvindelige jurister ved domstolene er stor. Pr. 1. april 1995 var eksempelvis godt 1/2 af retsassessorerne og knap 2/3 af dommerfuldmægtigene kvinder.

5.8.3. Debatten om dommerrekruttering.

På det 24. nordiske juristmøde i Stockholm i 1966 forhandlede emnet: Principperne for dommernes uddannelse og udnævnelse. Højesteretsdommer Mogens Hvidt, der senere udnævntes til højesteretspræsident, anførte bl.a. (forhandlingerne side 80):

"Det er, som fremhævet af begge indledere, af største vigtighed, at den, der udnævnes til dommer, kender samfundet og de mennesker, blandt hvilke han får sit virke.... Sine medmennesker og deres levevilkår lærer man at kende ved at leve og arbejde blandt dem med den strid og møje, de opmuntringer og skuffelser, de sejre og nederlag, som arbejdet giver, og netop dommerfuldmægtigene har ikke mindst ved de mindre embeder en meget nær kontakt med retskredsens beboere. Men i denne forbindelse skal jeg fremhæve, at den største svaghed ved den danske ordning er den, at bås-systemet praktiseres altfor strengt.... jo mere alsidig en uddannelse er, jo bedre. Fremfor alt må det i Danmark være en opgave at knytte en nærmere forbindelse til advokaterne. Ikke blot således at dygtige advokater får adgang til dommerstillinger. Dette har ofte været drøftet i Danmark uden endnu at have ført til noget resultat, hvad der hovedsaglig skyldes, at egnede advokater - og her må jeg ...fremhæve, at der nok må stilles ret store krav til egnetheden - endnu ikke har vist tilstrækkelig interesse for at søge dommerstillinger. Men ligeså vigtigt er det, at en vis tids virke som advokatfuldmægtig og advokat med de fordele netop i relation til den menneskelige og samfundsmæssige side af dom-

mergeringen, som dette virke kan give, kan indgå i forberedelsen til dommergeringen på linie med tjeneste som dommerfuldmægtig eller i administrationen."

I afhandlingen "Dommeres og dommerfuldmægtiges problemer" i "Retsplejeloven gennem 50 år", 1969, anfører landsdommer M. Johs. Mikkelsen blandt andet om dommerrekrutteringen (side 308):

"Det kan herefter fastslås, at dommerstanden nu i aldeles overvejende grad rekrutteres fra 2 kilder: dommerfuldmægtigene og justitsministeriet, og at tilgangen fra andre tjenestegrene - herunder anklagemyndigheden - er af stadig aftagende omfang. Dette forhold vil sikkert blive opretholdt. De to dominerende grupper består for en væsentlig del af personer, der har valgt disse stillinger for at kunne blive dommere, og som efter deres evner og anlæg er velegnede dertil, og det er derfor naturligt, at de kommer i fortrinsvis betragtning til de ledige dommerstillinger. For dommerstanden som helhed er det dog et spørgsmål, om en så stærkt afgrænset rekruttering er ønskelig, idet der også fra andre tjenestegrene kan hentes erfaringer og synspunkter af værdi for retslivets udvikling. Dette viser sig ganske særlig i de kollegiale retter, hvor en brydning mellem forskellige synspunkter manifesterer sig direkte i det daglige arbejde."

I 1991-1992 opstod der en intens debat om domstolenes forhold, herunder om dommerrekrutteringen. Professor Henrik Zahle skrev bl.a. følgende i en kronik i Politiken den 12. februar 1991:

"Domstolene skal efter grundloven være uafhængige. Men uafhængigheden rækker ikke til udnævnelsen af dommere og dommerfuldmægtige. De udnævnes af Justitsministeriet. Rekruttering til dommerembeder foregår ad to veje. De fleste dommere i byretterne, dvs. den første instans, hentes blandt dommerfuldmægtige eller retsassessorer, dvs. jurister, som i almindelighed har arbejdet ved domstolene siden deres kandidateksamen. Men dommere rekrutteres endvidere fra Justitsministeriet, og i de to landsretter dominerer dommere fra Justitsministeriet, mere i Østre Landsret end i Vestre Landsret. I Højesteret er personalet næsten undtagelsesfrit hentet blandt dommere, der har begyndt deres juridiske karriere i Justitsministeriet - dette er for tiden tilfældet for 15 ud af 16 højesteretsdommere.

At Justitsministeriet på denne måde dominerer rekrutteringen til de højere niveauer i domstolsorganisationen er egnet til at påvirke den måde, hvorpå domstolene fungerer. Den organisationskultur, som præger ministeriet, må forventes til en vis grad at slå igennem også i det senere virke ved domstolene. Og den organisationskultur, som synes at karakterisere Justitsministeriet i højere grad end andre ministerier, er præget af fleksibilitet og loyalitet.

Domstolene er beføjet til at kontrollere, om love er i overensstemmelse med grundloven. Den private, som mener, at en lov eller en beslutning truffet i medfør af en lov er i strid med grundloven, kan indbringe spørgsmålet for domstolene, og domstolene tager da stilling til, om loven er grundlovsmæssig. Men historisk er forholdet her det, at domstolene har været meget tilbageholdende med at karakterisere en lov som grundlovsstridig. Faktisk har Højesteret hidtil ikke underkendt en lov som grundlovsstridig (med undtagelse af dommen om de islandske håndskrifter, hvor Højesteret på et underordnet spørgsmål kritiserede overførelse af kapital til Island). Større bevægelighed har man vist ved anvendelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

En bredere ramme for rekruttering af dommere til domstolene i almindelighed og til Højesteret i særdeleshed er ønskelig. Det er uheldigt at lade et ansættelses- og advancementssystem opbygges som et i hovedsagen lukket anciennitetsbestemt oprykningssystem, hvor udelukkelsen eller forbigåelsen er undtagelsen og det negative. Jurister, der har virket som advokater, i andre mi-

nisterier end Justitsministeriet, eller uden for statsadministrationen, bør kunne komme i betragtning. Betydningen af en sådan bredere rekruttering er forstået i Vestre Landsret, der tydeligt markerer sig med en mere alsidig sammensætning af dommerkollegiet, end man finder i Østre Landsret og Højesteret."

Professor, dr. jur. Preben Stuer Lauridsen og lektor Lars Adam Rehof har i et notat af 18. april 1992 om modernisering af retsvæsenet, som er sendt til Folketingets Retsudvalg, fremsat forskellige forslag bl.a. med henblik på sikring af domstolenes selvforvaltning. Forfatterne anfører bl.a.:

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

Forfatterne foreslår videre:

"Det bør opstilles som en lovmæssig betingelse, at ingen kan udnævnes til dommer uden at pågældende har virket som advokat eller i anden af Justitsministeriet og anklagemyndigheden uafhængig hovedstilling i mindst 5 år. Endvidere bør oprettes et **Dommeransættelsesnævn** med bred repræsentation, som på baggrund af sædvanlige ansøgninger efter åbne opslag i relevante fagtidsskrifter m.v. tager stilling til besættelse af ledige dommerstillinger. Herved skabes en effektiv barriere for den direkte og næsten mekaniske eksport af personer, der udelukkende er skolet i en justitsdepartemental praksis, tankegang og tradition, til domstolene. De forventelige gavnlige virkninger for domstolenes betjening af befolkningen er åbenbare."

Forfatternes kritik, der tidligere havde været fremsat i en kronik i Politiken den 9. marts 1992, blev besvaret af højesteretspræsident Niels Pontoppidan i en artikel i Politiken den 5. april 1992:

"Det hævdes, at den omstændighed, at en betydelig del af landets dommere, herunder en betydelig del af dommerne i Højesteret - som det ubestrideligt er tilfældet - i en kortere eller længere periode har gjort tjeneste i Justitsministeriet, er udtryk for en sammenblanding af den udøvende og den dømmende magt. Der redegøres ikke nærmere for, hvori denne sammenblanding består, men det anføres, at Justitsministeriet direkte eller indirekte styrer eller påvirker de fleste dommerudnævnelser her i landet. Dommere, der kommer fra Justitsministeriet, er - med enkelte undtagelser - ifølge forfatterne præget af den særlige embedstradition og opdragelse, som kendetegner dette ministerium. Denne embedstradition indebærer, at de pågældende ikke er oplært til at se og varetage mere principielle retssikkerhedsmæssige hensyn eller at se en sag fra en anden side end ministeriets. Jeg forstår tankegangen derhen, at den udøvende magt repræsenteret ved Justitsministeriet indirekte har en sådan indflydelse på domstolene, at der reelt er tale om en sammenblanding af den udøvende og den dømmende magt, en sammenblanding, som for Højesterets vedkommende skulle forstærkes af den lukkede procedure, som følges ved besættelsen af stillinger i Højesteret. Det anføres, at der i praktiske erfaringer er støtte for, at den særlige embedstradition - og dermed den indirekte sammenblanding - præger domstolenes afgørelser. Der er altså ikke tale om, at den udøvende magt direkte griber ind i domstolenes

virksomhed, men om, at man udøver væsentlig indflydelse gennem en slags "braincontrol". Det er efter sagens natur vanskeligt at imødegå synspunkter af denne karakter, som bygger på formodninger og - som der står - i psykologisk og sociologisk forstand plausible antagelser. Alligevel må det være på sin plads at fremføre, at forfatterens synspunkter efter mine erfaringer i bedste fald er udtryk for en stærk forenkling, som giver et fortegnet billede af virkeligheden og således på et centralt punkt - adskillelsen af den udøvende og den dømmende magt og dermed domstolenes uafhængighed - bidrager til en urigtig opfattelse.

Det er naturligvis rigtigt, at dommere som alle andre er præget af deres faglige baggrund, men der er et langt spring herfra og til forfatterens tese om, at de i kraft af denne baggrund er mindre egnede til at varetage principielle retssikkerhedsmæssige hensyn og har vanskeligt ved at anlægge en uhildet bedømmelse i konflikter mellem borgerne og myndighederne, i hvert fald myndigheder som Justitsministeriet. Skal man forholde sig til disse teser, må man nødvendigvis bede forfatterne underbygge dem med eksempler på, at domstolene i almindelighed og Højesteret i særdeleshed i deres afgørelser har demonstreret manglende forståelse for retssikkerhedssynspunkter og/eller manglende evne til at dele sol og vind lige i tvister mellem borgere og myndigheder.

Indtil en sådan underbygning fremkommer, må det være tilladt at betegne forfatterens tese som postulat og som udtryk for en ubegrundet mangel på tillid til, at dommerne formår at frigøre sig fra de bindinger, der måtte ligge i deres faglige baggrund."

Fhv. landsretspræsident Kurt Haulrig har i en artikel i Lov&Ret i oktober 1992 kommenteret den i sommeren 1992 aktuelle debat om domstolene og Justitsministeriet. Side 11 anfører han:

"Det har endvidere givet anledning til kritik, at en større del af dommerne i appelretterne kommer fra Justitsministeriets departement. Nu havde det været mere betænkeligt, hvis kritikken gik ud på, at vi havde en ukvalificeret dommerstand, fordi rekrutteringen var forkert. Når man ser på, i hvilket omfang lovgivningsmagten mener at have brug for dommerne, såvel til løsning af permanente opgaver i råd og nævn, som til løsning af specielle opgaver i kommissionsdomstole og lignende, kan det heldigvis ikke stå helt dårligt til med hensyn til vurderingen af dommernes egnethed til at løse vanskelige opgaver med fornøden kompetence og upartiskhed.

Der er således grund til at tro, at den hidtidige udnævnelsespraksis har ført til rimelige resultater. Alligevel bør det naturligvis overvejes, hvorledes man sikrer, at fremtidens dommere får den bedst mulige uddannelse og baggrund, og hertil hører nok, at det bør tillægges vægt også at finde egnede personer, der har prøvet at virke f.eks. som advokat eller universitetslærer.

Når det også nævnes som noget suspekt, at den helt overvejende del af de dommere, der ikke kommer fra Justitsministeriets departement, har været dommerfuldmægtige/retsassessorer og dermed også ansat under Justitsministeriet, er det svært at følge med. Uddannelsen som dommerfuldmægtig/retsassessor, som er baggrund for det overvejende antal byretsdommere, sigter målbevidst på - gennem årelang både praktisk og teoretisk virksomhed - at meddele de kundskaber og erfaringer, som må antages at være værdifulde for en fremtidig dommergerning, og næppe nogen dommerfuldmægtig føler sig i særlig grad allieret med Justitsministeriets departement.

Der har faktisk været og bliver stadig udfoldet bestræbelser for at anvende et noget bredere rekrutteringsgrundlag ved dommerudnævnelser, men erfaringen viser, at det kun i meget beskedent omfang er muligt at finde egnede og villige advokater eller universitetslærere. Som udgangspunkt måtte man da også antage, at de bedst egnede er de, der gennem hele karriereløbet har satset på at få den bedst mulige uddannelse netop til dommergerningen og vel har gjort det, fordi de særligt har lyst til denne gerning. I Justitsministeriets departement sigter man også på at give medarbejderne en bred uddannelse, men inden for retssektoeren i almindelighed. ...

Den gode dommer skabes ikke alene ved erhvervelse af gode juridiske kvalifikationer, men også ved forudgående erfaringer fra et virke, der så alsidigt som muligt omfatter de forskellige sider af retsplejen, herunder også gerne en periode med virksomhed som advokat. ... Man bør imidlertid også være opmærksom på, at nogen patentopskrift på den rigtige dommeruddannelse findes ikke, og at evt. ændringer i rekrutteringsgrundlaget bør gennemføres efter nøje overvejelse."

Bernhard Gomard anfører i Civilprocessen, 4. udg., 1994, side 41 f. om rekruttering og udnævnelse af dommere:

"Det er nu og da blevet gjort gældende, at der ville kunne skabes en større sikkerhed for saglige udnævnelser ved at flytte udnævnelseskompetencen fra Justitsministeren til domstolene selv, f.eks. til et præsidentråd eller andet organ inden for domstolsorganisationen. Et sådant udnævnelsesorgan ville imidlertid ikke som ministeren være ansvarligt over for Folketinget og ville måske kun vanskeligt kunne skaffe sig et tilstrækkeligt kendskab til kandidater i og uden for dommerstanden. Vanskelige valg mellem personer og beslutning om en - vistnok ønskelig - fornyelse i form af åbning over for ansøgere uden for embedsverdenen og en vis optøning af anciennitetsprincippet træffes måske navnlig i et lille land bedst af udenforstående. Interessen i de senere år for betydningen af retspolitiske overvejelser og af dommerindividualiteten har (endnu ?) ikke affødt en selvstændig debat om udpegningskriterier og udnævnelsesmyndighed.

Det er ikke på forhånd givet, hvilke krav der ud over lovens minimums- og normalkrav bør stilles til dommernes uddannelse og forudgående virksomhed. Faste krav giver sikkerhed mod usaglige afgørelser, men en alt for stor ensartethed kan måske give visse synspunkter og befolkningsgrupper en for svag repræsentation i domstolene. Den enkelte kandidats personlighed spiller dog ofte en større rolle både for hans indstilling ("holdning") og for, hvad han har lært, end hans læresteder. En væsentlig del af vore dommere, navnlig i Københavns Byret, i landsretterne og i Højesteret, er oprindeligt uddannet i Justitsministeriet. Andre har virket som dommerfuldmægtige og opnår - i almindelighed først i en noget højere alder - udnævnelse til byretsdommer uden for København. Enkelte dommere kommer fra politi og anklagemyndighed eller fra andre dele af administrationen end Justitsministeriet. En vis mangel ved en forberedelse til dommergerning alene ved embedsmæssig virksomhed kan være et vist fravalg af nogle personlighedstyper og bl.a. at der savnes indsigt i forretningslivets problemer. Udnævnelse af kyndige advokater til nogle dommerstillinger er da også ofte foreslået som et ønskeligt bidrag til en mere alsidig sammensætning af retterne. Gennemførelsen af denne tanke støder på den vanskelighed, at kyndige advokater i anerkendt position og moden alder sjældent føler sig fristet til at gå over i anden livsbane."

Advokatrådets Retssikkerhedsprogram behandler i et kapitel for sig domstolenes betydning for retssikkerheden. Side 43 f. anføres om rekruttering og udnævnelse af dommere:

"...Det overvejes for tiden, om rekrutteringen af dommere bør ændres. Det kunne være ønskeligt med en **større bredde** i dommernes samfundsmæssige indsigt. Selvom det næppe inden for en overskuelig fremtid er muligt at fremkalde en radikal ændring af rekrutteringsmønstret, kan det være ønskeligt at fremme en positiv udvikling inden for en kort årrække.

Alle dommerstillinger besættes ved Justitsministeriets mellemkomst eller med personale fra Justitsministeriet. Dette forhold accentueres ved, at de væsentligste dommerstillinger, navnlig stillingerne i Østre Landsret og i Højesteret, næsten udelukkende bliver besat med personer, der har været ansat i Justitsministeriets departement. Allerede af optiske grunde virker det uheldigt, at der består en så tæt sammenhæng mellem den udøvende og dømmende magt.

... Hovedproblemet er den **automatiske rekruttering**, navnlig fra Justitsministeriets departement til Københavns Byret, og siden hen fra Københavns Byret til Østre Landsret. Der bør i

langt videre omfang foretages en individuel vurdering af de enkelte ansøgere på grundlag af reelt åbne stillingsopslag.

Det er således karakteristisk for flertallet af de personer, som besætter de øverste dommerembeder, at deres **uddannelsesforløb** er ret ensidigt i forhold til de arbejdsopgaver, de bliver stillet over for, og den rolle de som neutrale opmænd skal indtage. Uddannelsesforløbet må betragtes som ensidigt, hvis personalet kun oplæres i centraladministrationen og i anklagemyndigheden. Det indebærer, at de fremtidige dommere i straffesager kun er oplært til at se sagerne fra anklagemyndighedens synsvinkel, og i sager mellem borgerne og det offentlige kun har kendskab til problemerne set fra det offentliges synsvinkel. En fortid i Justitsministeriets departement er naturligvis en relevant baggrund, men det bør under ingen omstændigheder være den eneste. I mange andre lande kendes et langt bredere rekrutteringsmønster. I de angelsaksiske lande rekrutteres dommere udelukkende blandt praktiserende advokater.

... Den praktiske uddannelse efter kandidateksamen og indtil dommerudnævnelsen foregår for øjeblikket i de fleste tilfælde inden for Justitsministeriets ansættelsesområde. I hvert fald inden udnævnelse til lands- eller højesteretsdommerstillinger kan det overvejes, om der i karriereforløbet burde stilles krav om en periode på et advokatkontor.

Den nugældende praksis er egnet til i befolkningen og langt ind i advokaternes rækker - berettiget eller uberettiget - at skabe en forestilling om, at dommerne ikke kan få held i deres bestræbelser på at træffe afgørelser, der opfattes som retfærdige, fordi de gennem det miljø, de har færdes i forud for dommergerningen, er blevet for ensidigt påvirkede af en atmosfære, der er præget af forestillinger om, at forvaltningsapparatets afgørelser stort set undtagelsesfrit er rigtige.

Der er endvidere behov for, at fremtidens dommere har større kendskab til faktiske forhold i erhvervslivet. En sådan større viden kan være medvirkende til at genskabe domstolens rolle på erhvervsrettens område, hvor et stadigt større antal sager løses ved voldgift."

5.9. Internationale principper for dommerudnævnelser.

FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, (bilag 3 til betænkningen) fastslår i princip nr. 10, at

"Persons selected for the judicial office shall be individuals of integrity and ability with appropriate training or qualifications in law. ... In the selection of judges, there shall be no discrimination against a person on the grounds of race, colour, sex, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or status, except that a requirement, that a candidate for judicial office must be a national of the country concerned, shall not be considered discriminatory."

I Europarådets rekommandation No.R (94) 12 af 13. oktober 1994 om "the Independence, efficiency and role of judges" (bilag 4 til betænkningen) fastslås på linie med FNs generelle krav til dommerne, at "the selection and career of judges should be based on merit, having regard to qualifications, integrity, ability and efficiency" (princip I, 2, c).

"European Association of Judges", opstiller i "Judges' Charter in Europe", 1993, (bilag 5 til betænkningen), følgende krav i princip nr. 4 og 5:

"The Selection of Judges must be based exclusively on objective criteria designed to ensure

professional competence. ...

Judicial promotion ... must equally depend upon the same principles of objectivity, professional ability and independence."

5.10. Dommeruddannelse og dommerrekruttering i andre lande.

Rekrutteringen af dommere i USA og de vesteuropæiske lande, som er beskrevet i denne betænkning, sker efter to hovedmodeller.

Den ene model, hvor der ikke er etableret en egentlig dommeruddannelse, men hvor dommerne rekrutteres enten fra advokatstanden eller fra andre juridiske professioner, som må antages at give et godt udgangspunkt for at udøve dommervirksomhed, kendes bl.a. i Norge, England og USA.

Den anden model, dommerkarrieremodellen, hvor der på et mere eller mindre formaliseret grundlag er etableret uddannelser, der sigter mod dommeransættelse, og hvorfra hovedparten af dommerne rekrutteres, kendes i de fleste vesteuropæiske lande. Dommerrekrutteringen i bl.a. Sverige, Finland, Island, Tyskland og Frankrig sker efter dette mønster. Danmark tilhører denne gruppe, idet dommere, som tidligere nævnt, overvejende rekrutteres fra kredsen af dommerfuldmægtige/retsassessorer eller fra Justitsministeriets departement. I Frankrig uddannes dommerne - som i andre sydeuropæiske lande - på en dommerskole.

Holland har valgt at forene de to modeller, idet man tilstræber at rekruttere halvdelen af landets dommere blandt jurister, der er uddannet ved domstolene, og halvdelen blandt jurister med en professionel baggrund uden for domstolene.

I de fleste af de lande, hvor dommerne rekrutteres blandt jurister uden for domstolene, er det muligt for landets jurister at gøre sig bekendt med retsvæsenet; i England og Holland som deltidssdommere, i Norge som dommerfuldmægtig i en tidsbegrænset ansættelse.

Generelt gælder om den model, som indebærer rekruttering af jurister til domstolene med længerevarende praktisk erfaring, at den åbner mulighed for at sammensætte et bredt uddannet dommerkorps. Dette er dog ikke tilfældet i England, hvor dommerne i alt væsentligt rekrutteres fra en eksklusiv gruppe advokater (barristers, se nedenfor). Dommerne i England kan således ikke siges at være en mindre homogen gruppe end de dommere, som rekrutteres efter dommerkarrieremodellen.

I det følgende beskrives ordningen i de enkelte lande mere detaljeret: Først vil landene med dommerkarrieremodellen blive beskrevet.

5.10.1. Lande, hvor rekrutteringen sker efter dommerkarrieremodellen.

Sverige.

I Sverige er domstolssystemet tostrengt. Der er dels de almindelige domstole, som behandler straffesager og civile søgsmål, dels de almindelige forvaltningsdomstole, som behandler offentlige sager, d.v.s. tvister mellem borgerne og den offentlige forvaltning, f.eks. skattesager.

Langt hovedparten af de jurister, som gør tjeneste i centraladministrationen, anklagemyndigheden og politiet har i kortere eller længere tid været under uddannelse ved domstolene. Det samme gælder i vid udstrækning for privatpraktiserende advokater og tillige for en del af de jurister, som virker i det private erhvervsliv. Hertil kommer, at næsten alle, som udnævnes til ordinære dommere, har gennemgået en uddannelse ved domstolene, ofte suppleret med anden virksomhed i tiden mellem domstolsuddannelsens afslutning og udnævnelsen til dommer.

Uddannelsen ved domstolene påbegyndes som hovedregel umiddelbart efter juridisk embedseksamen. Normalt ansættes ca. 50% af alle nyuddannede jurister som notariater ved byret eller länsrätt (1. instans forvaltningsdomstol). Ansættelsen foretages centralt af Domstolsverket. Kønsfordelingen er normalt ligelig ved notarieansættelsen. Rekrutteringen af egnede kandidater volder ingen praktiske problemer, da gennemført notarietjeneste normalt vil være en forudsætning for at komme i betragtning til andet kvalificeret arbejde uden for domstolsvæsenet.

Notarietjenesten forrettes altid ved byret eller länsrätt. Uddannelsen ved disse embeder er normalt af højst 2 års varighed. Tjenesten i byretten påbegyndes som hovedregel i en afdeling for straffesager og fortsættes i specialafdelinger (tinglysning og booptegningsmyndigheden) og afsluttes med tjeneste i en afdeling for civile sager.

Under notarietjenesten får notarien en teoretisk oplæring. Herudover vil notarien altid være særligt tilknyttet en bestemt dommer, hvis pligt det er at være vejleder og diskussionspartner for notarien. Den pågældende vejleder forudsættes endvidere i et vist omfang at overvære retshandlinger, som forestås af notarien, og at gennemlæse et udvalg af pågældende notaries afgørelser.

Notarien fungerer som protokolfører i retsafdelingerne og udarbejder udkast til domme og kendelser. Efter at have opnået en vis erfaring beklæder notarien retten i visse mindre sager. Det drejer sig navnlig om mindre civile søgsmål om penge, bødesager og sager, hvor der ikke er tvist.

Notariatjenesten afsluttes med en skriftlig bedømmelse, som afgives af det pågældende embedes chef efter samråd med den eller de dommere, som har fungeret som vejledere for notarien, og efter samtale med den pågældende selv.

Bedømmelsen er afgørende for, om den pågældende kan fortsætte det videre uddannelsesforløb ved domstolene. De, der findes egnede til fortsat ansættelse ved domstolene, gør herefter tjeneste som fiskalaspiranter i landsretterne eller kammerrätterne (2. instans forvaltningsdomstole). En del kvalificerede kandidater vælger dog selv at forlade domstolssystemet efter endt uddannelse som notarie. Stillingerne som fiskal opslås og besættes af det enkelte embede. Der er en tendens til, at de bedste ansøgere søger til de største embeder.

Tjenesten som fiskal aspirant strækker sig normalt over 9 måneder. Uddannelsen sigter på dette stadium imod at forberede aspiranten på tjeneste som fiskal. Under aspiranttjenesten arbejder den pågældende som protokolfører og med forberedelse af afdelingens domsforhandlinger, forelæggelse af sager m.m. Som led i den praktiske tjeneste gives der endvidere aspiranten lejlighed til at fordybe sig i visse sager, hvilket anses for at være et vigtigt led i uddannelsen. Sideløbende med den praktiske uddannelse har Domstolsverket tilrettelagt en teoretisk efteruddannelse. Under aspiranttjenesten skal den pågældende normalt gøre tjeneste i 2 afdelinger. Finder embedet det usikkert, om den pågældende er egnet til at fortsætte uddannelsen, kan fiskalaspiranttjenesten forlænges med en vis tjenestetid i en 3. afdeling.

Aspiranttjenesten afsluttes med en skriftlig bedømmelse af den pågældende aspirants egnethed til at fortsætte sin ansættelse ved domstolene. Er bedømmelsen positiv, udnævnes den pågældende til fiskal og fortsætter med en del af de opgaver, som også udførtes i aspiranttiden, men fiskalen skal nu yderligere overlades arbejdsopgaver, som forbereder den pågældende på den efterfølgende tjeneste som fiskal i byret eller länsrätt. Sideløbende gennemgår fiskalen et af Domstolsverket tilrettelagt dommerkursus, som har til formål at give fiskalen baggrund for det selvstændige dommerarbejde i byret/länsrätt.

Landsretten/kammerrätten placerer herefter fiskalen ved en byret/länsrätt, hvor den pågældende gør tjeneste som fiskal i mindst 1 år. Fiskalen virker i denne periode som dommer, men må dog ikke overlades sager, som kræver særlig erfaring. Under denne tjeneste gennemgår fiskalen endnu et dommerkursus i formel og materiel procesledelse, bevisvurdering samt domsskrivning. Herudover er der lejlighed til at deltage i et omfattende uddannelsesprogram både i kursus- og seminarieform under hele det efterfølgende uddannelsesforløb. Tjenesten afsluttes med en ny bedømmelse af egnetheden til at fortsætte i dommerkarrieren.

Fiskalen vender herefter tilbage til landsretten/kammerrätten med titel "adjungeret ledamot".

Den pågældende fungerer nu i en afdeling som dommer i mindst 9 måneder. Herefter afgives en fornyet bedømmelse af den pågældende. Det er sjældent, at bedømmelsen på dette stadium af uddannelsesforløbet er negativ. Ved positiv bedømmelse udnævnes den pågældende til assessor ved landsret eller **kammerrätt**.

Hele uddannelsen efter notariatjenesten bør afvikles indenfor et tidsrum af 3 - 4 år, og den samlede uddannelsestid tilstræbes således afviklet på ca. 5 år.

Uddannelsesforløbet ved landsret/kammerrätt tilrettelægges af en uddannelseskomité ved det enkelte embede. Nogle af uddannelseskomitéens medlemmer har gennemgået en særlig pædagogisk uddannelse tilrettelagt af Domstolsverket. Disse dommere er ansvarlige for uddannelsesforløbet og er støtte- og kontaktpersoner for de personer, som er under uddannelse ved embedet eller ved embederne i 1. instans og er tillige kontaktpersoner for cheferne ved 1. instans embederne.

Når den egentlige grunduddannelse er afsluttet med udnævnelse til assessor, kan den pågældende vælge fortsat at gøre tjeneste ved domstolene. Assessoren placeres ved en byret eller kammerrätt i 5 - 10 år, hvorefter den pågældende kan søge udnævnelse til dommer. De fleste forlader imidlertid på dette tidspunkt domstolene. Et stort antal assessorer ansættes i centraladministrationen eller Rigsdagen. Andre søger arbejde i anklagemyndigheden eller politiet, og endelig går en del ind i advokatvirksomhed eller får ansættelse i det private erhvervsliv. Alle, som forlader domstolene for at forrette anden tjeneste efter gennemført uddannelse ved domstolene, har imidlertid mulighed for senere at søge en stilling som ordinær dommer. Det er dog ikke sædvanligt, at de, som har valgt ansættelse hos anklagemyndigheden eller politiet, søger tilbage til domstolene. Det anses for **kvalificerende** for ansøgere til en dommerstilling, at de har udvidet deres erfaringsområde og viden ved at arbejde med kvalificerede juridiske opgaver uden for domstolsvæsenet.

Langt de fleste dommere rekrutteres blandt jurister, som har gennemført en uddannelse ved domstolene. Der er dog ikke noget formelt krav om, at denne uddannelse er gennemført. Det er således forekommet, at der er sket ansættelse af f.eks. advokater, som ikke har gennemgået hele uddannelsen.

Rekrutteringssystemet er ikke ensartet for hele domstolssystemet, men afhænger i nogen grad af stillingens art. I Högsta Domstolen er de fleste dommere rekrutteret fra Justitsministeriet, men mange af de, der rekrutteres fra ministeriet, vil forud for deres ansættelse dér have gennemgået den sædvanlige dommeruddannelse ved domstolene og i øvrigt være udnævnte dommere uden for nummer. Aktuelt er 2 ud af 20 dommere i Högsta Domstolen tidligere er-

hvervsadvokater, 1 dommer har en fortid som professor i retsvidenskab og 1 har en forudgående karriere i anklagemyndigheden. I Regeringsretten (den øverste forvaltningsdomstol) rekrutteres dommerne typisk blandt de ledende medarbejdere i de ministerier, hvis sagsområder behandles af de almindelige forvaltningsdomstole.

I landsretterne og **kammerrätterne** besættes stillingerne som præsident ofte af ledende embedsmænd fra centraladministrationen, og det samme gælder for chefstillingerne i de 3 største byretter og länsrätter.

For alle de øvrige dommerstillinger på byrets- og landsrets niveau tilstræbes en bred rekruttering. Det er dog kun sjældent, at det lykkes at tiltrække kvalificerede ansøgere fra advokat kredse eller det private erhvervsliv, bl.a. fordi lønnen som dommer ikke anses for attraktiv sammenholdt med indtjeningen i disse erhverv. Det er heller ikke sædvanligt at se ansøgere fra universitetsverdenen til ledige dommerstillinger. Langt de fleste ordinære dommerstillinger, herunder ledende stillinger, besættes således med ansøgere, som enten er i tjeneste ved domstolene som assessorer, eller som har gennemgået den almindelige dommeruddannelse og søger stillingen med udgangspunkt i en stilling i centraladministrationen eller Rigsdagen.

Finland.

Finland har ligesom Sverige et tostrengt domstolssystem. Der er dels de almindelige domstole og dels de almindelige forvaltningsdomstole.

Jurister, der ønsker ansættelse ved domstolene eller ved anklagemyndigheden, skal gennemføre en praktikperiode af et års varighed ved en byret. Denne praktik er ikke obligatorisk for jurister, men ca. 70 % af alle jurister har gennemgået den på et tidspunkt i deres karriere. Praktikanten udnævnes af landsretten efter indstilling fra den byret, hvor praktikanten skal ansættes. Praktikperioden skal tilrettelægges på en sådan **måde**, at praktikanten får en tilstrækkelig viden om domstolene generelt og erfaring med den dømmende virksomhed. I praksis varierer indholdet og fremgangsmåden i uddannelsen fra embede til embede.

I den første tid sættes praktikanterne typisk ind i kontorgange og tinglysningsvæsenet. Herefter vil de blive pålagt sværere opgaver. De afgør egenhændigt civile sager, hvori der ikke er tvister, og forbereder både civile sager og straffesager for dommerne. I den afsluttende del af praktikperioden beklæder de selv retten. Praktikanterne skal normalt have beklædt retten i 10 sager i praktikperioden.

Praktikanter, som har gennemført uddannelsen, får titel af "senior lawyer".

Der findes ikke en formel dommeruddannelse i Finland. Det er vurderingen, at de færdigheder, som kræves for at blive dommer, udvikles via arbejdet ved domstolene. Ved udnævnelser og forfremmelser af dommere lægges der i praksis vægt på anciennitet. Dommerne i byretterne rekrutteres normalt blandt domstolsjurister. Det er dog undtagelsesvist forekommet, at advokater eller anklagere er blevet udnævnt til byretsdommere. Landsdommere udnævnes i praksis blandt domstolsjurister, der i forvejen er eller har været ansat i byret eller landsret.

Også dommerne ved forvaltningsdomstolene rekrutteres normalt blandt internt uddannede jurister. Det er dog forekommet, at embedsmænd fra administrationen, f.eks. skatteadministrationen, er blevet udnævnt til dommere ved forvaltningsdomstolene.

Et udvalg har undersøgt mulighederne for at reformere proceduren for dommerudnævnelser og karrieremulighederne for dommere. I udvalgets beretning fra 1994 foreslås bl.a., at det gøres muligt for advokater, anklagere og andre jurister at blive dommere, også selv om de ikke har erfaring med egentlige domstolsrettede opgaver. Det foreslås endvidere, at anciennitet ikke længere skal være det afgørende kriterium for udnævnelser og forfremmelser af dommere. De afgørende kriterier skal i stedet være den enkeltes dygtighed og andre personlige kvalifikationer. Endelig foreslås praktikperioden forlænget fra et til to år. Betænkningen har ikke ført til lovændringer. Det er sandsynligt, at der vil blive nedsat yderligere et udvalg med henblik på nærmere at udvikle betænkningens reformforslag.

Island.

Det islandske retsvæsen er karakteriseret ved, at der kun er to instanser: herredsretterne og Højesteret. Efter en retsreform i 1992 er der 38 herredsdommere og 8 højesteretsdommere. Herredsdommerne har hidtil næsten alle været dommerfuldmægtige, men da der ved herredsretterne efter retsreformen kun er 11 fuldmægtige, er det måske tvivlsomt, om alle herredsdommerstillingerne også fremover kan besættes med dommerfuldmægtige. Højesteret er sammensat af dommere med forudgående karrierer som herredsdommere, advokater og universitetsjurister.

Tyskland.

Ud over at være juridiske kandidater skal ansøgere til dommerstillinger have gennemgået en praktikperiode som referendar i 2 år. Praktikperioden er ikke udelukkende rettet mod dommerhvervet, men kvalificerer også til andre juridiske stillinger (eksempelvis anklager, advokat, notar og forvaltningsjurist). Praktikperioden omfatter uddannelse ved domstolene i civile sager

og straffesager (uddannelsen i straffesager kan eventuelt gennemføres ved anklagemyndigheden), ved en forvaltningsmyndighed, hos en advokat samt et andet sted efter referendarens valg. Praktikperioden afsluttes med en embedseksamen (2. juridiske embedseksamen). Efter at have gennemgået denne uddannelse kan kandidaten søge dommerstillinger. Det afgørende kriterium for ansættelse er gode eksamenskarakterer. Anden juridisk erfaring anses for gavnlige for at være dommer. Erhvervs erfaring efter 2. juridiske embedseksamen er imidlertid ikke påkrævet. I de fleste tilfælde (ca. 70%) sker ansættelsen som dommer umiddelbart efter afsluttet eksamen.

Udnævnelse sker som dommer på prøve. Efter 3 års ansættelse kan der ske udnævnelse på livstid. Anden ansættelse kan til dels erstatte prøvetiden, i ganske særlige tilfælde hele prøvetiden. Senest 5 år efter udnævnelsen skal dommeren på prøve udnævnes til dommer eller ansættes som embedsmand som offentlig anklager. Kun ca. 1 % af dommerne består ikke prøvetiden. I delstaten Nordrhein - Westfalen, som udvalget har besøgt, indledes prøvetiden med 6 - 8 måneders ansættelse i landsretten (i en afdeling med 3 dommere), mens den resterende prøvetid aflægges i en byret.

Dommerstillinger ved appeldomstole besættes i de fleste tilfælde med dommere fra de lavere instanser, men i et vist mindre omfang med universitetslærere og embedsmænd fra forvaltningen med relevant baggrund. De fleste dommere i Bundesgerichtshof (den almindelige Højesteret) rekrutteres fra delstaternes domstole, i særdeleshed fra overlandsretterne.

Det forekommer kun sjældent, at advokater udnævnes som dommere. Det er muligt for universitetsprofessorer at have bierhverv som dommere, men muligheden udnyttes kun i ringe omfang.

Frankrig.

Generelt rekrutteres dommerne i Frankrig blandt meget unge kandidater. Juridiske dommere i Frankrig rekrutteres ad 2 veje: enten fra dommerskolen, som er fælles for dommere og jurister ved anklagemyndigheden, eller direkte udefra. Størstedelen af dommerne (ca. 80 %) rekrutteres via dommerskolen.

Adgang til dommerskolen opnås enten gennem optagelsesprøver eller direkte på grundlag af forudgående erhvervs erfaring, jf. nedenfor. Der afholdes årligt 3 optagelsesprøver. Den første optagelsesprøve er forbeholdt personer, der har en samfundsvidenskabelig universitetsgrad eller tilsvarende eksamen. Ligeledes kan kandidater med eksaminer fra en række andre højere læreanstalter søge om optagelse. Ansøgerne må ikke være fyldt 28 år. Den anden opta-

gelsesprøve er forbeholdt særlige kategorier af funktionærer og embedsmænd under 40 år, som har udført mindst 4 års offentlig tjeneste. Den tredje optagelsesprøve kræver intet eksamensbevis og er åben for kandidater, der kan dokumentere mindst 8 års praktisk erfaring inden for justitsvæsenet. Optagelsesprøverne er ganske krævende og består af både skriftlige og mundtlige prøver inden for forskellige juridiske discipliner og inden for almen samfundsviden. Antallet af pladser på dommerskolen og fordelingen af pladserne på 1. og 2. optagelsesprøve fastsættes af Justitsministeriet ved årlige bekendtgørelser. Antallet af pladser afhænger af antallet af ledige dommerstillinger. Optagelsesprøve er ikke nødvendig for juridiske doktorer og lektorer, der har undervist i mindst 3 eller 4 år på et universitet. De rekrutteres direkte på grundlag af deres erhvervs erfaring.

Uddannelsen på dommerskolen varer 31 måneder. Undervisningen består af 7 måneders almen uddannelse på skolen og af praktikperioder ved en domstol, hos anklagemyndigheden, politiet og hos fængselsvæsenet samt 2 måneder på et advokatkontor. Uddannelsen afsluttes med en specialisering på 6 måneder med **henblik** på at ruste eleverne til deres første job. Under uddannelsen har eleverne ingen dømmende myndighed. De assisterer eksempelvis undersøgelsesdommere, eller de kan deltage som overtallig i voteringer ikke med stemmeret, men med ret til at udtale sig. Eleverne vurderes gennem uddannelsesforløbet af skolen og af hvert tjenestested under uddannelsen. Evalueringerne foretages på formularer, der indeholder ret præcise bedømmelseskriterier. Baggrunden herfor er i videst muligt omfang at undgå subjektive vurderinger. Eleverne gøres bekendt med evalueringerne af dem. Uddannelsen på dommerskolen afsluttes med et halvt års specialisering. Forud herfor har eleverne aflagt prøver mundtlige som skriftlige for en jury. Efter eksamen offentliggøres en liste, hvor eleverne er opført i rangorden efter opnået eksamensresultat. Samtidig opstiller Justitsministeriet en liste over ledige stillinger. I rangfølge vælger eleverne herefter deres første dommerstilling. De elever, der ikke optræder på klassifikationslisten, har mulighed for at gå om. Det sidste halve år fordeler sig på 1 måneds teoretisk og 5 måneders praktisk uddannelse inden for de funktioner, som de senere skal udføre i deres første stilling.

Et integrationsudvalg kan rekruttere dommere, "der er særligt kvalificerede til at varetage domstolsfunktioner", direkte udefra. Disse dommere, der altså ikke har gennemgået uddannelsen på dommerskolen, skal være mindst 35 år og skal kunne dokumentere mindst 7 års relevant erhvervs erfaring. Det kan eksempelvis være advokater, embedsmænd og universitetslærere. Rekrutteringen ad denne vej er dog begrænset. Ofte er det advokater, der går dommervejen. Disse udnævnes oftest som dommere i 1. instans.

5.10.2. Lande, hvor rekrutteringen helt eller delvis sker på andet grundlag end dommer karrieremodellen.

Holland.

Dommere i Holland skal være juridiske kandidater. Der er 2 veje til at blive dommer. Unge kandidater (højest 30 år) med ingen eller få års juridisk erfaring ansættes af Justitsministeriet som RAIOver (Rechterlijk Ambtenaar In Opleiding), mens erfarne kandidater med mere end 6 års erfaring som jurist rekrutteres som "outsiders". Siden 1954 har man tilstræbt, at der sker en ligelig rekruttering fra de 2 grupper.

RAIOer gennemgår en 6-årig uddannelse, der sigter mod ansættelse som dommer eller anklager. Uddannelsen sker ved distriktsretter. I de første 3 år gør RAIOver tjeneste i kriminalretten (6 måneder), civilretten (10 måneder), administrationsretten (10 måneder) og ved anklagemyndigheden (10 måneder). I disse første 3 år er RAIOver ikke bemyndiget til at deltage i pådømmelsen af sager, men udarbejder domskoncepter m.v. Herefter vælger RAIOver, hvorvidt han/hun ønsker at gå dommer- eller anklagervejen, og arbejder i sit 4. år inden for den valgte gren. De, der gør tjeneste ved domstolene, fungerer som dommere. I det 5. og 6. år skal RAIOver gøre tjeneste uden for domstolene/anklagemyndigheden, f.eks. som advokat, i handel og industri, som bankjurist, i menneskerettighedsorganerne eller EF-domstolen.

Sideløbende med den praktiske uddannelse følger RAIOver en obligatorisk, teoretisk uddannelse svarende til 20 - 25 dages årlig undervisning. RAIOver deltager årligt i 8 - 9 kurser, hvoraf 2 - 3 er obligatoriske, mens der frit kan vælges mellem de resterende. Hver ny praktikdel indledes med et kursus inden for det pågældende område. Der afgives udtalelser om RAIOverne hver 6.-9. måned. Udtalelserne afgives på særlige formularer af vedkommende dommer eller anklager, som RAIOver assisterer. Udtalelserne sendes via retspræsidenten til Justitsministeriet. I løbet af den 6-årige grunduddannelse er frafaldet ca. 5-10 %.

Efter de 6 år udnævnes RAIOver til retsauditør og kan søge en stilling som konstitueret dommer. Hvis han/hun viser sig egnet som dommer, sker udnævnelse til dommer efter 1 års konstitution.

"Outsiderne" rekrutteres typisk blandt advokater, skattejurister, universitetsansatte, bankjurister, jurister fra lovgivningskontorer og fra handel og industri. På grund af lønspringet er det imidlertid vanskeligt at rekruttere blandt de bedst kvalificerede advokater. "Outsiderne" udnævnes direkte som konstituerede dommere ved et distriktsdommerembede. De følger herefter

en uddannelse ved embedet og kan - efter at have gennemført uddannelsen med godt resultat - ansættes som dommer. Under uddannelsen, som er på deltid (typisk 1 dag om ugen eller hver anden uge), beholder de pågældende sædvanligvis deres oprindelige stilling. Konstitutionsperioden anses for meget belastende. "Outsiderne" får ikke løn, men alene en mindre godtgørelse pr. retsmøde. Gennemsnitsalderen er ca. 39 år, og ansøgerne har typisk 7-10 års erfaring. "Outsiderne" er konstitueret i 2-3 år, og 75 - 78 % udnævnes til dommere. I 1990 og 1991 var der i alt 242 ansøgere. 77 var advokater, 13 virksomhedsjurister, 102 embedsmænd, 35 fra uddannelsesinstitutioner og 25 "andre". 102 blev ansat som konstituerede dommere, 99 fik afslag, og 41, hvis faglige erfaring lå fjernt fra dommergerningen, fik tilbudt et 5 måneders kursus i koncipering af civile domme med henblik på konstitution som dommer. Af denne sidste gruppe skønnes ca. 1/2-delen at have gennemført kurset og være blevet ansat som konstitueret dommer.

Norge.

I Norge er der 93 herreds- og byretter med i alt 299 dommere og 154 dommerfuldmægtige (oplysninger fra 1996). Domstolene behandler stort set de samme typer sager som danske domstole, dvs. almindelige retssager, fogedret, tvangsauktioner, skifteret, tinglysning og notarialsager. Videre er der 6 lagmannsretter (landsretter) med 113 dommere (ingen dommerfuldmægtige).

I hver kommune findes et forligsråd, som i visse tvister søger at mægle i civile sager. Forligsrådene, som beklædes af ikke-juridiske dommere, kan også afsige udeblivelsesdomme i småsager. Forligsrådernes afgørelser kan indbringes for byretterne. De fleste fogedsager, behandles af namsmænd (et forvaltningsorgan), hvis afgørelser kan indbringes for byretten. For så vidt angår skifteforvaltningen har man i 1990 og 1991 gennemført lovændringer, der har reduceret domstolenes opgaver med bobehandling.

Norske dommere skal være mindst 25 år, have bestået juridisk embedseksamen og være norske statsborgere. Højesteretsdommere og landsdommere skal være mindst 30 år og have bedste karakter ved juridisk embedseksamen. Herudover stilles ingen formelle krav til de faglige kvalifikationer, uanset i hvilken instans en dommerstilling skal besættes. I praksis kræves der kandidateksamen med første karakter, hvilket begrænser ansøgerfeltet til den bedste 1/4 af de juridiske kandidater. Der findes ikke i Norge nogen speciel uddannelse eller noget specielt karriereforløb, som kan siges i almindelighed at pege frem mod en dommerstilling. Det vil dog normalt blive betragtet som en fordel for en ansøger til en dommerstilling, at den pågældende på et tidspunkt har haft ansættelse som dommerfuldmægtig ved en byret.

Siden 1935 har dommerfuldmægtigstillingerne været tidsbegrænsede til 3 år, og ansættelsen kan som udgangspunkt ikke forlænges. Stillingerne opslås og besættes af den byret, hvor en stilling er ledig. Ansøgere til dommerfuldmægtigstillinger vil normalt have nogle års erfaring med andet arbejde, og der stilles store krav til de faglige kvalifikationer for at opnå ansættelse.

Efter normalt 3 måneders ansættelse gives der dommerfuldmægtigene konstitution til at behandle de fleste typer retssager, men det er formentlig det normale, at fuldmægtigene ikke overlades meget omfattende eller vanskelige sager, medmindre de pågældende har udvist særlig dygtighed. Dommerfuldmægtige må ikke dømme i sager, som efter loven kan medføre en højere straf end fængsel i 6 år.

Dommerfuldmægtigene anvender 63 % af arbejdstiden på egentlige retssager. I denne gruppe er medtaget føgedsager, der udgør 7 % af den samlede arbejdstid. 18 % af arbejdstiden anvendes på skifteret, 7 % på tvangsauktioner og 2 % på tinglysning. Resten af arbejdstiden anvendes på administration m.v.

Når tjenesten som dommerfuldmægtig er gennemført, søger den pågældende andet arbejde i et departement, i anklagemyndigheden, på et advokatkontor eller i det private erhvervsliv. Dommerfuldmægtigene kan være næsten helt sikre på at få andet attraktivt arbejde, idet tjenesten ved domstolene anses for at være særdeles meriterende.

Rekruttering til dommerstillinger i **byretterne** og **landsretterne** er åben. Det er således muligt for alle jurister at blive dommere, forudsat at de har de fornødne faglige kvalifikationer og rette alder. Der udfoldes betydelige bestræbelser på at finde den rette person til en ledig stilling. Der stilles hverken formelt eller reelt krav om forudgående dommererfaring i dette system, idet ønsket om en åben rekruttering anses for at være uforeneligt med et sådant krav. Den manglende dommererfaring kompenseres ved en intensiv kursusvirksomhed umiddelbart efter ansættelsen.

Tidligere havde jurister ansat i Justitsministeriet bedre muligheder end andre for at blive dommer. Det var således sædvanligt, at byretsdommere i vidt omfang rekrutteredes fra kontorchefgruppen i Justitsministeriets departement. Denne praksis blev ændret for ca. 10 år siden. En del jurister fra Justitsministeriet udnævnes dog stadig til dommere, men deres baggrund betragtes ikke som en særlig kvalifikation, og de bedømmes på lige fod med andre ansøgere.

Ansøgere til ledige dommerstillinger kommer især fra centraladministrationen, advokaterhvervet og anklagemyndigheden, hvorimod der sjældent ses ansøgninger fra universitetsansatte jurister. Endvidere forekommer blandt ansøgere til ledige dommerstillinger en del allerede ud-

nævnte dommere, som søger anden dommertjeneste. Ansøgere fra centraladministrationen kommer stadig fortrinsvis fra Justitsministeriet. Det har tidligere været svært at tiltrække advokater til at søge ledige dommerstillinger, men antallet af advokater, som søger sådanne stillinger, har været støt stigende i de senere år både til stillinger i byretten og i landsretten. Dette kan muligvis forklares med, at dommerlønningerne i 1990'erne har været stigende. Ansøgere fra advokaterhvervet er både ansatte advokater og selvstændige advokater. Ansøgere kommer fortrinsvis fra de dele af advokaterhvervet, som beskæftiger sig med procedure i civile sager og straffesager, hvorimod der sjældent ses ansøgninger fra egentlige erhvervsadvokater. Disses indtjening vil sædvanligvis i væsentligt omfang overstige en dommerløn. Selvstændige advokaters mulighed for at søge dommerstillinger lettes ved, at der i praksis gives dem udsættelse i 3 - 6 måneder med at tiltræde dommerstillingen, således at den pågældende kan afvikle sin praksis. Som nævnt udgør jurister fra anklagemyndigheden den 3. store gruppe af ansøgere. Det forekommer dog undertiden, at der fremkommer ansøgninger til dommerstillinger fra jurister ansat i det private erhvervsliv og fra kommunalforvaltningerne.

Allerede ansatte dommere kan ansøge om anden tjeneste. Det er dog ikke sædvanligt, at dommere i byretterne søger stillinger i landsretten, men det forekommer, ligesom det forekommer, at dommere i landsretten søger ansættelse som embedschefer i byretten. Udnævnte dommere har ingen særlig fortrinsret til ledige dommerstillinger, heller ikke til stillingerne som ledere af de enkelte dommerembeder.

For **Højesterets** vedkommende er der ikke noget fast mønster for, hvem der rekrutteres. De nuværende dommere kommer fra Justitsministeriet, fra landsret, fra byret, fra regeringens advokatembede, fra Stortingets ombudsmand for forvaltningen, fra advokaterhvervet og universiteterne. Den nuværende præsident kommer direkte fra universitetet.

England og Wales.

I England og Wales er der i alt ca. 1.000 dommere i fuldtidsstillinger og ca. 2.000 juridiske dommere i deltidsstillinger.

Særegent for England og Wales er, at en meget stor del af den dømmende virksomhed varetages af læge dommere. I alt fungerer ca. 30.000 lay Magistrates som ulønnede lægdommere i **Magistrates' Courts**. Ved behandlingen af retlige spørgsmål bistås de af en lovkyndig kontorfunktionær. 97 % af alle straffesager afgøres af lay magistrates.

Stort set alle juridisk uddannede dommere i England og Wales rekrutteres fra advokaternes rækker. Theodor Petersen skriver i Retsliv og Retspleje i England efter et besøg i England i

1949:

"For at forstå den dybere baggrund for den engelske ordning må man gøre sig klart, at den spaltning i juridiske klasser, som vi har hos os: Embedsmænd og sagførere, ikke kendes på samme måde i England. En dommer hos os er i sin rod en embedsmand. Han føler sig beslægtet med de juridiske embedsmænd, der har administrative opgaver, og sammen med dem udgør de en flok forskellig fra juristerne i det frie erhverv, sagførerne. I England er det anderledes. Der sondrer man mellem **domstolsjuristerne** på den ene side, det vil sige dommerne og sagførerne under eet, der hører til den egentlige "legal profession", og på den anden side de mange, der - man kan næsten sige - er gået på afveje ved at benytte deres sagføreruddannelse på andre områder, for eksempel i administrationskontorerne. **En** sagfører, der udnævnes til dommer, bliver ganske vist formelt embedsmand, men på grund af hans fortid i skranken føler han sig aldrig som civil servant, som statsfunktionær."

For at beskrive den engelske model er det derfor nødvendigt at omtale advokatstanden først. I England og Wales er der 2 typer advokater: solicitors og barristers. Solicitors, hvoraf der er ca. 70.000, er primært rådgivende i juridiske anliggender og forbereder sager for de højere retsinstanter. Traditionelt har de kun haft møderet for de laveste retsinstanter, men det er ved en lov fra 1990 blevet bestemt, at de kan opnå møderet for de overordnede retter. Barristers (ca. 8.000) er specialister i procedure og har møderet for alle retter, herunder altså indtil for nylig en eksklusiv møderet for de overordnede retter. En barrister må kun kontaktes af en klient gennem en solicitor. Ca. 700 barristers bærer titel af Queen's Counsel (Q.C.) og anses for særligt fremragende advokater. Disse - "Silks" - udnævnes (efter ansøgning) typisk efter 15 - 20 års virke, og mens de er i 40-erne. **Højtplacerede** dommere udvælges ofte blandt disse. For at blive udnævnt til dommer skal advokaten have en vis alder og have praktiseret en vis periode. Baggrunden for, at advokater i England og Wales er interesserede i at skifte til dommergerningen, er bl.a. ønsket om efter flere års praksis at trappe ned og "skifte rolle", dommernes betydelige anseelse og pensionen knyttet til stillingen. Barristers må ikke drive advokatforretning i kompagniskab og har kun meget begrænset personale, erhvervsinventar m.v., hvorfor kollegiale og forretningsmæssige hensyn ikke stiller sig hindrende i vejen for at skifte til dommergerningen.

Et andet særkende ved den engelske model er, at ingen (advokat) udnævnes til dommer uden at have fungeret som deltidsdommer i en periode. Der er 2 grunde til den udstrakte brug af deltidsdommere. Dels at supplere den normale besætning af embederne, dels at give mulige kandidater til fuldtidsdommerstillinger erfaringer med dommerhvervet, herunder lejlighed til at dokumentere at være kvalificerede til en dommerstilling. Der er fastsat krav om, hvor mange retsdage **deltidsdommerne** skal fungere om året. Kravene kan variere for de forskellige stillinger. Der er normalt et loft på 50 retsdage om året, fordi et højere antal retsdage kan have en negativ effekt på en advokatpraksis. Også til deltidsdommerstillingerne er der kvalifikationskrav - krav der er stigende i takt med den pågældende deltidsdommerstillings placering i hierarkiet.

I de højeste stillinger, dvs. i House of Lords og Court of Appeal, rekrutteres dommerne blandt allerede udnævnte dommere. I øvrigt er det ikke almindeligt, at dommere avancerer til overordnede retter, idet rekrutteringen som hovedregel sker direkte fra advokaternes rækker. Der er krav til, hvor længe en advokat skal have haft møderet for bestemte retsinstanter, før han kan udnævnes til de forskellige typer dommerstillinger. Der er endvidere ret faste rammer for udnævnelsesalderen til de forskellige stillinger.

De engelske dommere anses generelt for særdeles kompetente. Det engelske system giver imidlertid anledning til nogen kritik. Det fremføres bl.a., at systemet i høj grad er knyttet til barristerne. Herudover er fremført, at systemet ikke i tilstrækkelig grad rekrutterer kvinder og etniske minoriteter og i det hele er temmelig lukket.

USA.

Beskrivelsen i det følgende vedrører alene forbundsdomstolene (federal courts). Der er ikke fastsat formelle krav for udnævnelse til dommer, hverken i forfatningen eller ved lov. Der er således hverken fastsat nogen minimums- eller maksimumsalder, krav om at de pågældende er juridiske kandidater, eller at de har indfødsret endsige bopæl i USA.

En egentlig "dommerkarriere" i europæisk forstand findes ikke ved domstolene. Der findes ganske vist fuldmægtige, "law clerks", som er tilknyttet de enkelte dommere - hver højesteretsdommer har fire fuldmægtige og hver appeldommer tre - og som overvejende foretager research, udarbejder notitser og udkast til domme samt "grovsorterer" ansøgninger om procesbevillinger, men disse fuldmægtige er typisk kun ansat i 1 - 2 år efter candidateksamen og kun et mindretal ender som dommere.

Ud over fuldmægtige findes endvidere ved distriktsretterne to andre stillingskategorier som mulig rekrutteringsbasis: magistrate judges og konkursdommere (bankruptcy judges), der - trods benævnelserne - ikke er dommere i den forstand, at de er omfattet af forfatningens uafhængighedsbeskyttelse. Magistrate judges, der udnævnes af distriktsretten for en periode på otte år (eller **fire** år på deltid), kan udøve begrænsede judicielle funktioner efter distriktsrettens nærmere bestemmelse, herunder afsige procesforberedende kendelser og - med begge parter samtykke - træffe afgørelse i både civile og (mindre) kriminelle sager. En stilling som magistrate judge er dog ikke et naturligt eller nødvendigt karrieretrin på vej mod en dommerudnævnelse. Tilsvarende gælder konkursdommere, der udnævnes af appelretterne for en periode på 14 år, og som efter distriktsrettens nærmere bestemmelse forestår behandlingen af konkursboer.

En undersøgelse af distrikts- og appeldommeres baggrund - fra og med dem, der blev udnævnt under præsident Lyndon B. Johnson, til og med dem, der blev udnævnt under præsident George Bush - viser blandt andet følgende:

Ved udnævnelsen var gennemsnitlig 12% af distriktsdommerne politikere eller regeringsansatte, 37 % var ansat i stats- eller forbundsretsvæsenet, 48 % var advokater og 2 % var universitetsprofessorer. Undersøgelsen viser endvidere, at 69% af distriktsdommerne havde forudgående erfaring som enten dommer eller anklager, mens gennemsnitlig 56% havde været partipolitisk aktive.

For så vidt angår appeldommeres beskæftigelse ved udnævnelsen viser undersøgelsen, at 7% var politikere eller regeringsansatte, 55% var ansat i stats- eller forbundsretsvæsenet, 28% var advokater og 8% var universitetsprofessorer. Gennemsnitlig 71% af appeldommerne havde forudgående erfaring som enten dommer eller anklager, mens gennemsnitlig 66 % havde været partipolitisk aktive.

5.11. Udvalgets overvejelser.

5.11.1. Indledning.

Der er en snæver sammenhæng mellem på den ene side de opgaver, der i dag varetages af domstolene, eller som domstolene i fremtiden må forventes at skulle løse, og på den anden side kravene til dommernes uddannelse og professionelle baggrund. Som følge heraf redegøres der først for domstolenes opgaver og de krav, som fremtidens dommere i lyset heraf skal kunne honorere.

Dernæst redegøres der for udvalgets overvejelser om, hvilke målsætninger der bør være for den fremtidige dommerrekruttering.

I tilknytning hertil har udvalget bl.a. drøftet, om den hidtidige ordning med hensyn til dommerfuldmægtige bør opretholdes med visse justeringer, eller om man bør indføre en helt ny ordning, hvorefter dommerfuldmægtige ikke længere ansættes i tidsbegrænsede stillinger, men kun i kortvarige åremålsstillinger.

5.11.2. Opgaver og kvalifikationer.

Hvad angår domstolenes judicielle opgaver har pådømmelse af straffesager og løsning af civil-

retlige tvister altid stået centralt. Begge disse områder vil også i fremtiden udgøre væsentlige opgaver for domstolene.

For straffesagernes vedkommende er kerneområdet sager om overtrædelse af straffeloven. Navnlig i de senere år har dog sager om overtrædelse af særlovgivningen fået stigende betydning. Som eksempler kan nævnes sager om overtrædelse af miljø- og planlægningslovgivningen samt skatte- og afgiftsstraffesager. Disse sager rejser ofte spørgsmål af kompliceret retlig og faktisk karakter, der stiller betydelige krav til dommernes kendskab til det pågældende retsområde og til samspillet mellem særlovgivningen og almindelige regler, herunder ikke mindst de generelle forvaltningsretlige regler.

For så vidt angår de civile sager er der grund til at beskrive en række træk inden for de senere års udvikling.

Det er karakteristisk, at de større civile sager - formentlig i forbindelse med den økonomiske koncentration i erhvervslivet - i dag ofte vedrører væsentligt større værdier end tidligere. En række civile tvister om store beløb, navnlig vedrørende kommercielle forhold, afgøres ganske vist ved voldgift, men det er fortsat domstolene, som er det centrale forum for afgørelse af tvister, dels på grund af antallet af sager, dels - og navnlig - fordi det er en meget væsentlig opgave for domstolene gennem principielle afgørelser at forme og præge retsudviklingen inden for civilrettens mange forskellige områder.

Samtidig er det kendetegnende for de senere års udvikling, at antallet af civile retssager har været faldende. Dette gælder navnlig mindre civile sager, hvor en medvirkende årsag til det faldende sagstal givetvis er størrelsen af de omkostninger, der er forbundet med at føre retssager. Af andre medvirkende faktorer kan formentlig nævnes sagsbehandlingstiden og en dalende udsigt til fyldestgørelse ved den efterfølgende fogedretsbehandling.

Udviklingen inden for det civile sagsområde har også været præget af, at visse typer af sager er blevet henlagt til organer uden for domstolene. Som eksempel kan nævnes forbrugersager, der i dag i vidt omfang behandles af Forbrugerklagenævnet eller private nævn, som er godkendt af Forbrugerklagenævnet. Men også på de områder, hvor det store antal tvister afgøres ved klagenævn, er det domstolenes opgave at præge retsudviklingen gennem de få, men principielle sager inden for disse områder, som indbringes for domstolene.

I november 1994 blev det besluttet at nedsætte et udvalg under Justitsministeriet om en småsagsproces. Udvalget skal bl.a. overveje, om en nyordning, hvor retslig behandling af visse mindre krav gøres enklere, hurtigere og billigere for parterne, bør medføre ændringer i de

gældende regler om nævnsbehandling af forbrugersager.

I 1995 er der i et samarbejde mellem Dommerforeningen og Advokatrådet nedsat et fælles udvalg bestående af dommere og advokater, der skal fremkomme med anbefalinger til effektivisering og øget brugervenlighed i **civilprocessen**. Udvalget har i februar 1996 afgivet en udtalelse med en række anbefalinger. En del af anbefalingerne kræver lovændringer, medens andre vil kunne gennemføres i samarbejde mellem dommere og advokater.

Civile tvister løses ikke blot som almindelige civile retssager, idet en række civilretlige tvister behandles i landets skifteretter og fogedretter. En betydelig del af arbejdet ved byretterne angår disse områder.

Herudover har de almindelige domstole også til opgave at pådømme tvister mellem borgerne og den offentlige (statslige og kommunale) forvaltning. Man har ikke udnyttet den hjemmel, som grundlovens § 63, stk. 2, giver, til at henlægge disse sager til en eller flere forvaltningsdomstole. I stedet har man som beskrevet i kapitel 9 valgt en ordning, hvorefter tvister af denne karakter på mange områder i første omgang behandles i administrative, kollegiale organer (klagenævn), ofte under dommermedvirken, men med adgang til at indbringe nævnets afgørelse for domstolene.

Sager om efterprøvelse af forvaltningens afgørelser udgør allerede i dag et væsentlig arbejdsområde, navnlig ved landsretterne, der som hovedregel er 1. instans i disse sager, og Højesteret. Efter udvalgets mening er der grund til at tro, at området vil få stigende betydning i fremtiden. Sikringen af borgerens retsbeskyttelse over for myndighederne er og vil også fremover være en central opgave for domstolene.

Domstolene har også til opgave at pådømme sager, hvor det gøres gældende, at lovgivningsmagten har tilsidesat Grundloven. I Danmark fungerer de almindelige domstole således også som forfatningsdomstole. I hvert fald numerisk har sager af denne karakter hidtil spillet en meget beskedent rolle.

Domstolenes opgaver inden for det statsretlige og forvaltningsretlige område må ses i sammenhæng med håndhævelsen af menneskerettighederne. Ikke mindst efter, at Danmark har inkorporeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i dansk ret, har sager, hvor det gøres gældende, at der foreligger en krænkelse af menneskerettighederne, fået stigende betydning.

Beskyttelse af menneskerettighederne bygger i høj grad på kriterier, som har karakter af retlige standarder. Dette gælder bl.a. inden for retsplejen, hvor beskyttelsen er udmøntet i et krav

om retfærdig rettergang (fair trial), en standard, hvis forhold til dansk retsplejelovgivning og danske retsplejeprincipper stiller domstolene over for vanskelige og til dels nye opgaver.

For så vidt angår frihedsrettighederne er det bemærkelsesværdigt, at beskyttelsen i videre omfang, end det er tilfældet efter grundloven, består i, at der opstilles kriterier for lovgivningsmagtens og forvaltningens adgang til at begrænse udøvelsen af disse rettigheder, kriterier, som også her har karakter af retlige standarder, f.eks. i form af krav om, at et indgreb skal være nødvendigt i et demokratisk samfund. Domstolene skal således foretage en afvejning mellem på den ene side beskyttelsen af disse rettigheder og på den anden side de hensyn, som motiverer begrænsninger i udøvelse af rettighederne.

Disse opgaver skal løses på grundlag af den praksis, der foreligger ved Den europæiske Menneskerettighedskommission og -domstol. Herudover foreligger der også afgørelser af relevans for menneskerettighederne fra EF-domstolen.

Et andet nyt og vigtigt område er EU-retten. Efterhånden som stadig flere retsområder inddrages under EU-rettens regulering, vil også dette retsområde få større og større vægt. Kendskab til EU-retten vil derfor være af væsentlig betydning for dommerne. Her gælder det, at opgaverne skal løses i et snævert samarbejde mellem de nationale domstole og EF-domstolen, et samarbejde, som ikke alene stiller krav til en betydelig konkret viden, men også om indlevelse i og forståelse for de principper, som har udviklet sig gennem EF-domstolens praksis.

Også uden for de områder, der har berøring med menneskerettighederne og EU-retten, er den øgede retliggørelse af samfundet et generelt udviklingstræk. Det viser sig ved, at lovgivningsmagten på visse områder i betydelig grad intensiverer reguleringen af samfundsforholdene, hvilket har betydet, at lovgivningen er blevet mere omfattende og også mere kompliceret at arbejde med. Som eksempel på denne udvikling kan nævnes miljølovgivningen.

Samtidig har der i de senere års lovgivning både på det offentligretlige og det civilretlige område været en tendens til, at lovgivningsmagten anvender rammelovgivning, der angiver målsætninger og generelle retningslinier og ikke foretager en udførlig og detaljeret retlig regulering af enkeltområder. Som eksempel kan nævnes aktieselskabslovens § 54, stk. 1, 2. pkt., hvorefter bestyrelsen skal sørge for en "forsvarlig" organisation af selskabets virksomhed. Udfyldningen af disse rammer overlades til domstolene.

Et andet generelt udviklingstræk er den i forhold til tidligere generationer betydeligt forøgede hastighed, hvormed retsudviklingen, herunder også ændringer på traditionelle retsområder, er foregået i de senere år. Domstolene - og dommerne - må selvsagt følge med i denne fornyelse

og udvikling, hvilket stiller øgede krav til løbende professionel udvikling, teoretisk såvel som gennem domstolsarbejdet i praksis.

De nævnte udviklingstendenser - EU-retten, inkorporeringen af Menneskerettighedskonventionen i dansk ret og de nævnte træk ved den danske lovgivning - knytter sig til domstolenes judicielle funktion og kan derfor siges at stille nye krav til dommernes juridiske kvalifikationer. Herudover bidrager udviklingen til en ændring i domstolenes rolle - en rolle hvorefter domstolene i højere grad end hidtil skal udøve en selvstændig retsskabende funktion. Dommerne må således forventes at skulle arbejde med en bredere fortolkningsstil og en retskildelære, der i et vist omfang går ud over og derved til dels adskiller sig fra den nuværende.

Udviklingen understreger betydningen af domstolene som en uafhængig tredje statsmagt.

Det er et helt fundamentalt krav i en retsstat, at dommerne skal være uafhængige. Kravet om uafhængighed retter sig i første række mod uafhængighed af regeringen, men må også forstås som et krav om uafhængighed af den lovgivende magt. Beskyttelsen af denne uafhængighed er sikret ved grundlovens § 64.

Dommerne skal imidlertid også være uafhængige i den forstand, at de skal kunne stå op imod udenforstående kræfters forsøg på at påvirke afgørelsen i konkrete sager eller i bestemte typer sager. Dommerne skal således blandt andet kunne modstå presset fra massemedierne, som spiller en stadig større rolle for meningsdannelsen.

Det er endvidere et grundlæggende krav, at dommerne skal være upartiske, hvilket indebærer, at dommerne ikke må lade sig påvirke af uvedkommende hensyn til offentlige eller private interesser. Reglen i retsplejelovens § 47, hvorefter en dommer kun efter tilladelse fra Præsidentrådet må have fast indtægtsgivende bibeskæftigelse, må ses i denne sammenhæng. Bestemmelsen omtales nærmere nedenfor i kapitel 9.

Ud over at leve op til de krav, som er knyttet til udførelsen af de nævnte judicielle funktioner, og til kravene om uafhængighed og upartiskhed, skal dommerne også være i besiddelse af en række andre kvalifikationer, som har væsentlig betydning for udøvelse af den dømmende funktion og varetagelse af de opgaver, der påhviler domstolene.

Dette gælder således evne til at lede rettens forhandlinger på en effektiv, myndig og tillidsvækkende måde. Dommeren skal kunne skære igennem og træffe procesledende afgørelser, således at forhandlingerne koncentrerer. Samtidig skal retsledelsen ske på en venlig og imødekommende måde, hvor alle aktører behandles ens.

Det er endvidere en for dommeren værdifuld egenskab at kunne udskille det væsentlige i en sag og samtidig også at kunne gennemskue, hvis en sag - helt eller delvist - ikke hviler på et reelt og seriøst, anerkendelsesværdigt grundlag.

Herudover skal dommeren have viden om samfundsmæssige forhold, menneskeforståelse og indlevelsesevne. Den enkelte dommer skal have en personlig integritet og en livserfaring, der gør, at dommerens optræden i enhver situation bliver rolig, værdig og fornuftig.

Dommeren skal endvidere kunne arbejde hurtigt og selvstændigt og kunne udtrykke sig klart og forståeligt, både mundtligt og skriftligt.

Navnlig for byretternes vedkommende gælder, at mange dommere har væsentlige administrative og ledelsesmæssige opgaver. Det må således i en række stillinger kræves, at dommeren ud over at have evner for dømmende virksomhed, har evner til at fungere tilfredsstillende som administrativ chef for et dommerembede.

Domstolene har traditionelt i det danske samfund været omgærdet af stor respekt og tillid, men den almindelige tendens til, at befolkningen forholder sig kritisk til offentlige institutioner og diskuterer disses service og effektivitet, har berørt og vil fremover berøre domstolene. Det vil derfor i stadig højere grad blive en opgave for dommerne - og navnlig domstolscheferne - at informere om domstolenes arbejdsopgaver og arbejdssituation samt den betydning, et velfungerende domstolvæsen har i et moderne demokratisk retssamfund. Løsningen af denne opgave kræver åbenhed i forhold til offentligheden. Kontakten til en kritisk presse vil stille krav til, at fremtidens dommere også er i stand til at informere om domstolenes virksomhed og reagere på kritik - uden at gå ind på diskussion af konkrete sager på en måde, der må anses for uacceptabel.

5.11.3. Målsætninger for den fremtidige dommerrekruttering.

Ovenfor i afsnit 5.8.2. er det beskrevet, hvorledes dommerkorpset i dag er sammensat. Den undersøgelse, udvalget har foretaget, viser, at langt de fleste dommere er uddannet ved domstolene (62%) eller i Justitsministeriet (33%). Der henvises til bilag 15.

Når man i Danmark har haft tradition for to særlige uddannelsesforløb - et ved domstolene og et i Justitsministeriet - som begge tager sigte på en senere dommerkarriere, er det for så vidt naturligt, at mange dommere er blevet rekrutteret fra kredsen af domstolsjurister eller fra Justitsministeriets departement. Men rekrutteringsmønsteret er efter udvalgets opfattelse blevet

for fastlåst og har haft den negative konsekvens, at der kun har været få ansøgere med en anden baggrund end den traditionelle.

Et flertal - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - udtaler i denne forbindelse:

Der har fra præsidenterne i Højesteret, landsretterne og Københavns Byret igennem årene været udfoldet bestræbelser for at rekruttere dommere med en anden karriere, herunder advokater og universitetsjurister, men disse bestræbelser har ikke ført til væsentlige ændringer i rekrutteringsmønsteret. I Vestre Landsret har man i højere grad end i Østre Landsret rekrutteret dommere ad forskellige veje, men den væsentlige forskel på dommerkollegierne i de to landsretter er dog, at Vestre Landsret i højere grad end Østre Landsret har rekrutteret dommere, som har deres væsentligste forudgående karriere som dommerfuldmægtige. I Højesteret er der i de senere år sket udnævnelser af dommere på et bredere grundlag end tidligere, jf. ovenfor i afsnit 5.8.2.

Det homogene rekrutteringsmønster har ikke før 1991/92 givet anledning til væsentlig kritik. Den senere højesteretspræsident Mogens Hvidt fremhævede dog i 1966, at "båsesystemet praktiseres alt for strengt", og professor Bernhard Gomard fremsatte i 1977 ønske om en fornyelse i form af ansøgere uden for embedsverdenen. I 1991/92 blev dette gentaget af universitetslærere fra Københavns Universitet, professor, dr.jur. Henrik Zahle, professor, dr.jur. Preben Stuer Lauridsen og lektor Lars Adam Rehof, idet kritikken koncentrerede sig om, at dommerkollegierne i landsretterne, særlig Østre Landsret, og Højesteret i høj grad har bestået af jurister, der har en forudgående karriere i Justitsministeriets departement. Debatten er gengivet i afsnit 5.8.3. ovenfor.

Flertallet finder, at domstolene med den skete rekruttering ikke i fuldt omfang har kunnet drage nytte af det dommerpotentiale, der er blandt jurister i Danmark.

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

Behovet for et bredere erfaringsgrundlag understreges af den aktuelle udvikling. I afsnit 5.11.2. ovenfor er der redegjort for de krav, som domstolene skal kunne honorere fremover. Det fremgår heraf blandt andet, at der er sket en udvikling, som stiller nye krav til dommernes juridiske kvalifikationer, og som medfører, at domstolene i højere grad end hidtil får en selv-

stændig retsskabende funktion. Det er flertallets opfattelse, at domstolene bedst vil kunne honorere disse krav, såfremt der sker en bredere rekruttering til domstolene.

Efter flertallets opfattelse bør det opstillede mål om et alsidigt og bredt erfaringsgrundlag hos dommerne søges opnået ved i højere grad end hidtil til domstolene at knytte personer med indsigt og erfaringer fra forskellige juridiske felter, herunder personer med forskellig tilgang til juridiske problemers løsning, således at **dommerkorpset** sammensættes bredt. Det er flertallets opfattelse og forudsætning, at dette vil kunne ske uden slækkelse af de krav til juridiske kvalifikationer, som man hidtil har håndhævet ved udnævnelse af dommere.

Et dommerkorps sammensat af dommere med forskellig uddannelsesmæssig og erfaringsmæssig baggrund vil i særdeleshed være værdifuldt i landsretterne og Højesteret, hvor arbejdsformen er kollegial. Efter flertallets opfattelse vil dommere med anden baggrund end uddannelse ved domstolene og i Justitsministeriets departement kunne tilføre nye impulser og nyttig specialviden i forbindelse med de konkrete sagers behandling, ligesom brydninger hér mellem synspunkter blandt dommere med forskellig erhvervmæssig baggrund vil kunne bidrage positivt til hele retsvæsenets udvikling.

Også i byretter med flere dommere og ved enedommerembeder vil en bredere rekruttering være værdifuld og bringe nye momenter ind, bl.a. gennem den gensidige påvirkning, der sker ved diskussion af juridiske problemer blandt domstolsjurister.

Målsætningen om et alsidigt og bredt erfaringsgrundlag i dommerkorpset bør efter flertallets opfattelse også give sig udslag i, at det ved besættelsen af dommerstillinger tillægges vægt, at **den enkelte dommer** har et bredt erfaringsgrundlag, dvs. gennem forskellige ansættelser har opnået viden og erfaring på flere felter eller inden for en enkelt sektor har fungeret i forskellige funktioner eller arbejdet med et bredt juridisk arbejdsområde. Dette indebærer, at det må betragtes som et **kvalificerende** moment for den enkelte ansøger, hvis han eller hun kan henvise til en sådan bredde i sin hidtidige karriere. På den anden side kan en ansøger med en snævrere karriere have kvalifikationer, der gør den pågældende bedre egnet end ansøgere med en bredere karriere. Bredden i karrieren kan med andre ord ikke opstilles som et isoleret eller absolut mål.

I den i afsnit 5.8.3. refererede kritik af det nuværende rekrutteringsmønster har navnlig ligget, at den uafhængighed, som er tilsikret dommerne ved grundlovens § 64, ikke er virkningsfuld, fordi en væsentlig del af dommerne navnlig i Københavns Byret, Østre Landsret og Højesteret gennem forudgående ansættelse i Justitsministeriets departement er blevet skolet på en måde, der har gjort dem "**sy stem** venlige". I relation til behandlingen af straffesager skulle dette bety-

de en særlig lydhørhed over for de synspunkter, der fremføres af anklagemyndigheden i en sag. I sager mellem borgere og det offentlige skulle det føre til, at man er tilbøjelig til at se sagen fra det offentliges synsvinkel.

Kritikken bygger på den forudsætning, at en forudgående ansættelse i Justitsministeriets departement bevirker, at de pågældende bliver "systemvenlige". Efter flertallets mening er det imidlertid ikke rigtigt, at kendskab til et system indefra nødvendigvis bevirker, at man i andre sammenhænge vil være positivt indstillet over for dette system. En viden om de præmisser, som et system arbejder under, kan lige så vel føre til, at man forholder sig kritisk til systemet eller til den måde, systemet har virket på i den forelagte sag.

Overført på spørgsmålet om indstillingen hos dommere, der har været ansat i Justitsministeriets departement, betyder det, at der efter flertallets mening ikke kan opstilles en forhåndsformodning om, at den erfaring og indsigt, som dommerne har opnået under ansættelsen i Justitsministeriet, giver sig udslag i afgørelser, der favoriserer anklagemyndigheden eller den offentlige forvaltning.

Et mindretal - Ellen Margrethe Basse, Eva Smith og Henrik Zahle - der kan tilslutte sig ønsket om en bredere rekruttering, udtaler: Rekrutteringen af danske dommere har gennem mange år været genstand for kritik af varierende intensitet, jf. afsnit 5.8.3. ovenfor. Som det fremgår ovenfor i flertalsudtalelsen kritiserede senere højesteretspræsident Mogens Hvidt allerede i 1966, at "båsesystemet praktiseres alt for strengt", og denne kritik er efter mindretallets opfattelse berettiget på flere punkter.

Som anført ovenfor er 95% af de nuværende dommere enten uddannede som dommerfuldmægtige (62%) eller i Justitsministeriet (33%). Det er denne snævre og over tid meget stabile rekruttering, som har bidraget til den stadige kritik. Den interesse, der ofte er ytret fra dommerside, for at få kvalificerede advokater eller andre til at søge ind som dommere, har kun haft meget begrænset effekt.

Inden kritikken af den hidtidige rekruttering uddybes, skal præciseres, at en kritik af et rekrutteringsmønster ikke må opfattes som en kritik af bestemte enkeltpersoner ved domstolene, ej heller som en kritik af de bestræbelser, der er udfoldet for at skaffe en bredere rekruttering. Genstanden for kritikken er det stabile mønster, som har præget rekrutteringen gennem mange år, og som uanset ønsker om ændring fremsat af en række enkeltpersoner i det store og hele har været uforandret.

En snæver rekrutteringsbasis giver en tilsvarende snæverhed i det erfaringsgrundlag, som

dommerarbejdet bygger på. At eftervise, at dette giver sig konkrete udslag i dommerarbejdet, er ikke nogen let opgave, ligesom det heller ikke er let at dokumentere, at dette rekrutteringsmønster ikke har haft nogen betydning. Selvom der ikke kan siges noget håndfast og sikkert om sammenhængen mellem professionel start og senere professionelt virke, kan nogle enkelte forhold dog påpeges.

Der må forventes at være en vis sammenhæng mellem det arbejdsmonster og de arbejdskulturer, der er ved en domstol, og de erfaringer - herunder erhvervserfaringer - som de enkelte dommere har. Et fast rekrutteringsmønster, hvor størstedelen af dommerne ved nogle domstole - især ved Københavns Byret, Østre Landsret, Højesteret, i mindre grad Vestre Landsret - kommer fra Justitsministeriet, må forventes at præge domstolenes virksomhed.

Danske domme - og det er jo en væsentlig side af domstolenes virksomhed - er præget af en iøjnefaldende knaphed i begrundelsen, og dette indtryk bestyrkes, når de sammenlignes med domme fra udenlandske, særligt andre nordiske domstole. Dette træk er påpeget mange gange, særligt for Højesterets vedkommende, og selvom der i de seneste år er sket visse ændringer, står det generelle indtryk ved magt. Dette finder mindretallet det nærliggende at sammenkæde med en bureaukratisk fortid, hvor den administrative myndighed ofte sikrer sig en politisk bevægelsesfrihed ved ikke gennem en principiel begrundelse i den administrative afgørelse at binde fremtidige afgørelser. Er der på den anden side i et statsligt bureaukrati behov for styring af underordnede afgørelser, står andre retsmidler til rådighed, f.eks. cirkulærer, tjenstlige kurser eller lignende. Den administrative uddannelse fører til den arbejdsrutine, at principielle elementer i et afgørelsesgrundlag ikke udtrykkes i den konkrete afgørelse selv. Overføres denne rutine til domstolsarbejdet - og det er jo nærliggende, når man i en moden alder skifter fra administration til domstole - bliver dommene naturligvis kortfattet og konkret begrundede.

I det ministerielle arbejde skelnes mellem politiske afgørelser, der træffes på ministerens vegne og i væsentlige tilfælde af ministeren, og på den anden side tekniske afgørelser. Denne grænsedragning kan ikke gennemføres ved domstolene, for der er ikke nogen minister at hente politiske præmisser hos. Mange års arbejde under en politisk minister kan derfor måske føre til, at sådanne dommere praktiserer en tilbageholdenhed, når det gælder selvstændige retspolitiske initiativer inden for de rammer, som gældende ret i øvrigt har sat.

Dommerfuldmægtiguddannelsen giver gode forudsætninger for dommerarbejdet, men samtidig må det konstateres, at en ikke ubetydelig del af uddannelsen tager sigte på opgaver (skifte, tinglysning, notarial, fogedret), der ikke udgør nogen væsentlig del af det egentlige dommerarbejde.

Mindretallet kan tiltræde, at også de nye opgaver, som må forventes løst af domstolene, eller som allerede løses af domstolene, bedre vil kunne varetages, såfremt rekrutteringen til domstolene gøres bredere.

Et tredje kritikpunkt er det særlige rekrutteringsmønster for de to landsretter og Højesteret. At dommerne i disse tre domstole kommer hovedparten fra forudgående ansættelse som dommer. (73% i Højesteret, 75% i Østre Landsret og 32% i Vestre Landsret). Appelretterne er således i høj grad rekrutteret gennem advancement. En ikke uvæsentlig del af de højesteretsdommere, der kommer fra Østre Landsret, var inden da ansat som dommere i Københavns Byret. Som det fremgår af statistikken oven for er en væsentlig del af Højesterets dommere rekrutteret af dette mønster, hvis udgangspunkt er ansættelsen i Justitsministeriet. Dette næsten bureaukratiske advancementssystem er ikke egnet til at styrke dommernes uafhængighed.

Dette rekrutteringsmønster har været genstand for - efter mindretallets opfattelse - berettiget kritik. Med henblik på at sikre den ansatte dommer uafhængighed bør det ikke være et fast eller fremtrædende rekrutteringsmønster, at dommere i Københavns Byret, ansættes i landsretten, særligt Østre Landsret, eller at Højesterets dommere i så høj grad rekrutteres fra landsretterne. Og de brede erfaringer, der er enighed om at søge inddraget også i appelretterne, bør ikke kun være baseret på fjerne ungdomserfaringer. Særligt for Højesterets vedkommende forekommer det uheldigt, at landets øverste domstol kvantitativt er domineret af dommere, hvis karriere er begyndt i Justitsministeriet.

Flertallet ønsker at knytte følgende bemærkninger til mindretallets udtalelse:

Som det fremgår ovenfor er der i udvalget enighed om det ønskelige i en bredere rekruttering, ligesom et flertal i udvalget har den opfattelse - jf. nedenfor - at kriterierne for besættelse af dommerstillinger bør finde udtryk i loven, og at målsætningen om en bredere rekruttering bør indgå i udformningen af lovbestemmelsen. Flertallet opfatter mindretallets udtalelse som en udbygning af de synspunkter, der ligger bag det samlede udvalgs anbefalinger. Efter flertallets mening bygger mindretallets argumentation imidlertid i vidt omfang på ufuldstændige eller urigtige præmisser, og flertallet har derfor fundet det rigtigst kort at redegøre for sin holdning til argumentationen.

Sammenhængen mellem de efter mindretallets mening for kortfattede domsbegrundelser og mange dommers "bureaukratiske fortid" er ikke sandsynliggjort.

For det første er det ikke korrekt, at danske domsbegrundelser set ud fra en bredere international målestok er præget af en iøjnefaldende korthed. Traditionerne i så henseende varierer fra

land til land. En rimeligt kortfattet domsbegrundelse vil ofte være velmotiveret, fordi domsresultatet er bundet til den konkrete sags omstændigheder og til de påstande, anbringender og indsigelser, som parterne har fremført. Dommens karakter af en for sagens parter bindende afgørelse tilsiger en forsigtighed med hensyn til anvendelsen af vidtgående, principielle begrundelser. Netop dette adskiller dommen i en konkret sag fra en retsteoretikers juridiske artikel, som på langt friere grundlag kan foreslå fremtidige principper for retsanvendelsen.

For det andet er den beskrivelse af arbejdet i centraladministrationen, som sammenkædningen bygger på, efter flertallets opfattelse ikke korrekt. I det - begrænsede - omfang, hvor centraladministrationen er involveret i konkrete afgørelser, er der typisk tale om sager af principiel karakter eller i øvrigt af vidtrækkende betydning. Netop i sådanne sager vil de principielle momenter ikke blot indgå i, men også finde udtryk i afgørelserne. Dommere med en baggrund i centraladministrationen burde derfor have gode forudsætninger for at træffe og begrunde principielle afgørelser. Det samme gælder for de mange embedsmænd, som deltager i lovforberedende arbejde.

Ud fra til dels samme betragtninger er flertallet ikke enig i, at det er en nærliggende antagelse, at domstolenes tilbageholdenhed med hensyn til at tage selvstændige retspolitiske initiativer har sammenhæng med, at der i det ministerielle arbejde skelnes mellem politiske og tekniske afgørelser. Denne opdeling svarer ikke til virkeligheden. Det er tværtimod almindelig anerkendt, at udviklingen i centraladministrationen er gået i retning af en "politisering" af embedsmændenes arbejde. Det er derfor ikke let at forstå tankegangen om embedsmænd i centraladministrationen som en samling teknikere, der ikke "tør" tage selvstændige retspolitiske initiativer. Efter flertallets mening er det i øvrigt diskutabelt, om domstolene med rette kan karakteriseres som (for) tilbageholdende med hensyn til selvstændige initiativer, og selv om det skulle være tilfældet, er der andre og mere nærliggende forklaringer herpå end mindretallets.

Endelig er der efter flertallets mening ikke holdepunkter for mindretallets formodning om, at mulighederne for at avancere til en højere instans skulle bevirke, at dommerne af frygt for negative reaktioner fra overinstansernes side ikke tør tage selvstændige standpunkter.

Et andet mindretal - Mette Bøcher - udtaler, at kritikken af dommerrekruttering har vedrørt to forhold. For det første en generel kritik af "båsesystemet", som alle i udvalget, også dette medlem, er enige om at imødekomme ved at gå ind for bredere rekruttering. For det andet en kritik af dommernes muligt manglende uafhængighed, der i det væsentlige har været rettet mod rekrutteringen af dommere fra Justitsministeriets departement, hvilket er reflekteret i flertallets og det første mindretals synspunkter ovenfor.

En tilsvarende kritik har kun i meget begrænset omfang været rettet mod de dommere, der har haft deres karriere ved domstolene, og da kun som en konsekvens af, at også domstolene, og dermed ansættelsesmyndigheden for dommerfuldmægtige, henhører under Justitsministeriet.

Ansættelse og uddannelse ved domstolene må tværtimod anses som en faktor, der fremhæver den enkelte dommers uafhængighed og upartiskhed. Dette må anses som særdeles væsentlige kvalifikationer, således som anført i afsnit 5.11.2. Der kan også henvises til argumentationen for flertallets anbefaling af, at den nuværende ordning med ansættelse og uddannelse af dommerfuldmægtige bevares, jf. afsnit 5.11.9.1. Som fremhævet af flertallet kan opretholdelse af dommerfuldmægtiguddannelsen, og dermed af en domstolsjuristkarriere, forenes med ønsket om bredere kvalifikationer hos fremtidens dommere, dels på grund af forudgående erhvervs erfaring hos ansøgerne til dommerfuldmægtigsstillinger, dels via orlovs- og udvekslingsordninger undervejs i ansættelsesforløbet ved domstolene.

Til det første mindretals bemærkning ovenfor om indholdet af dommerfuldmægtigenes uddannelse bemærkes, at det anførte højest gælder for den 4-årige grunduddannelse. Alle dommerfuldmægtige har både under grunduddannelsen og senere i stadigt stigende omfang konstitution til retssagsbehandling. Dette illustreres blandt andet ved, at ca. 40 % af alle straffesager og civile sager ved ikke-præsidentlede embeder behandles af dommerfuldmægtige og retsassessorer, jf. nedenfor kapitel 7.7.2.3. I øvrigt vil den af udvalget foreslåede ændring af retsplejelovens § 17a, stk.2, ophæve sondringen mellem fuldmægtigarbejde og dommerarbejde.

5.11.4. Lovfæstelse af målsætningen for den fremtidige dommerrekruttering.

På baggrund af den almindelige enighed om en bredere dommerrekruttering, har udvalget overvejet, om målsætningen om en bredere rekruttering bør lovfæstes.

Et flertal i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Bjarne Christensen, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm, Henrik Zahle og Sven Ziegler - finder, at målsætningen er så væsentlig, at den bør finde udtryk i en lovbestemmelse.

Der har som anført tidligere været bestræbelser for at rekruttere personer til domstolene fra andre kredse end de traditionelle, uden at det har haft nogen afgørende virkning. Der er derfor behov for et stærkere signal, hvilket en lovbestemmelse vil give. Også det forhold, at målsætningen for den fremtidige dommerrekruttering er forskellig fra den hidtidige rekrutteringspraksis, taler for en lovbestemmelse. En lovbestemmelse vil forpligte de indstillende og afgørende myndigheder til i forbindelse med udpegningen af dommere at tage hensyn til den ønskede bredde i

rekrutteringen.

I ønsket om en bredere rekruttering ligger, at der kommer flere kvalificerede personer med en anden erhvervsbaggrund end den traditionelle til domstolene. Det er samtidig af afgørende betydning, at det generelt høje kvalitetsniveau blandt dommere i Danmark opretholdes. Ved besættelsen af dommerstillinger bør der derfor som hidtil lægges afgørende vægt på ansøgernes juridiske kvalifikationer.

Som anført ovenfor i afsnit 5.11.3. kan målsætningen om en bredere rekruttering opnås dels ved at sørge for, at dommerkorpset omfatter personer med forskellig juridisk erhvervsbaggrund, dels ved at lægge vægt på, at den enkelte dommer har et bredt juridisk erfaringsgrundlag. Dette erfaringsgrundlag kan som beskrevet i afsnit 5.11.3. være opnået gennem forskellige ansættelser eller ved i en enkelt sektor at have fungeret i forskellige funktioner eller arbejdet med et bredt juridisk arbejdsområde.

Ved besættelsen af dommerstillinger bør der naturligvis altid være tale om en bedømmelse af den enkelte ansøgers samlede kvalifikationer til at bestride en given dommerstilling. Er der eksempelvis tale om en dommerstilling, der indebærer et administrativt ansvar, bør det indgå, om en ansøger har administrativ erfaring.

På den baggrund foreslår flertallet, at der indføres følgende bestemmelse i retsplejelovens § 43:

"Besættelsen af dommerstillinger skal ske ud fra en samlet vurdering af ansøgernes kvalifikationer til den pågældende stilling. Der skal herved lægges særlig vægt på ansøgernes juridiske og personlige kvalifikationer. Også bredden i ansøgernes juridiske erfaringsgrundlag skal tillægges vægt, ligesom det skal indgå i vurderingen, at der ved domstolene bør være dommere med forskellig juridisk erhvervsbaggrund."

Samtidig foreslås det, at man ophæver de nugældende bestemmelser i retsplejelovens § 43, stk. 1, 3 og 4, der opstiller forskellige formelle krav til forudgående beskæftigelse for at kunne blive udnævnt til landsdommer og højesteretsdommer. Selv om de nævnte bestemmelser kun angiver, at landsdommere og højesteretsdommere i reglen skal have beklædt bestemte stillinger, og der derfor kan gøres undtagelse for reglerne, bør de i konsekvens af forslaget om en bredere rekruttering ophæves.

Flertallet har overvejet, om den foreslåede lovfæstelse af målsætningen om en bredere rekruttering bør udbygges med et lovbestemt krav om, at dommere forud for deres ansættelse skal

have virket som advokat, eller i en anden af Justitsministeriet og anklagemyndigheden uafhængig hovedstilling i mindst 5 år, således som professor, dr. jur. Preben Stuer Lauridsen og lektor Lars Adam Rehof har foreslået i notat af 18. april 1992. jf. afsnit 5.8.3.. Flertallet finder, at der ikke er grundlag for at gennemføre en sådan bestemmelse. Det vil virke for stift og vil efter omstændighederne kunne blokere for ansættelse af den ansøger, som efter en samlet vurdering må anses for den bedst kvalificerede.

Flertallet lægger også vægt på, at det dommerudnævnelsesråd, som udvalget foreslår oprettet i kapitel 6, ikke i sin virksomhed bør være bundet af lovbestemte krav af denne karakter.

Flertallet finder, at ønsket om en bredere rekruttering bedre understreges ved som foreslået i loven at indsætte en bestemmelse, der udmønter målsætningen uden at låse den fast gennem lovbestemte krav om bestemte former for forudgående beskæftigelse.

Et mindretal - Mette Bøcher, Ole Due, Claus Larsen og Carl Aage Nørgaard - finder ikke, at målsætningen om en bredere rekruttering bør lovfæstes.

Mindretallet er enig i ønsket om en bredere rekruttering, men mener, at dette mål vil kunne nås gennem den foreslåede ændrede udnævnelsesprocedure. Mindretallet finder det uheldigt på forhånd at binde det nye dommerudnævnelsesråd ved en materiel lovregel som den af flertallet foreslåede.

En sådan lovregel kan give anledning til den misforståelse, at bredden i ansøgernes juridiske erfaringsgrundlag tillægges større vægt end en række andre fundamentale kvalifikationer, som beskrevet ovenfor i afsnit 5.11.2., for eksempel personlig integritet og upartiskhed. Disse almindelige kvalifikationer, som en dommer må besidde, er naturligvis dækket af lovbestemmelsens første del. Efter mindretallets opfattelse indgår også en bredere erfaringsmæssig baggrund som en af de kvalifikationer, der må tages hensyn til ved en samlet vurdering af ansøgers kvalifikationer. Det er derfor uhensigtsmæssigt særligt at fremhæve et sådant hensyn i en lovbestemmelse, idet det kunne forstås på den måde, at en bredere erfaringsmæssig baggrund skal tillægges særlig stor vægt ved bedømmelse af ansøgere.

Af de grunde, som er anført af flertallet, er mindretallet enig i, at der ikke bør gennemføres regler om, at en dommer forud for sin ansættelse skal have beskæftigelse som advokat eller i anden af Justitsministeriet eller anklagemyndigheden uafhængig hovedstilling, ligesom mindretallet tiltræder forslaget om ophævelse af kravene i § 43, stk. 1, 3 og 4.

5.11.5. Blandt hvilke jurister vil dommere kunne rekrutteres ?

Udvalget anser det ikke for muligt at foretage nogen udtømmende opregning af, hvilke typer beskæftigelse der vil kunne kvalificere til dommeransættelse.

Som eksempler på kvalificerende beskæftigelse kan dog bl.a. nævnes

- ansættelse som dommerfuldmægtig og retsassessor
- beskæftigelse som advokat/advokatfuldmægtig
- ansættelse i Justitsministeriet eller andre dele af centraladministrationen
- beskæftigelse ved anklagemyndigheden
- ansættelse ved internationale organer (bl.a. EF-domstolen og menneskerettighedsorganerne)
- universitetsansættelse
- ansættelse i den kommunale sektor
- ansættelse i private virksomheders og organisationers juridiske afdelinger
- beskæftigelse med større projektarbejder og sekretæropgaver for udvalg
- ansættelse ved statsamter
- ansættelse i Folketingets administration og hos Folketingets Ombudsmand.

Rækkefølgen angiver ikke nogen prioritering mellem de forskellige typer beskæftigelse.

De juridiske professioner, hvorfra interessen for dommeransættelse må påregnes (fortsat) at være stor, er dommerfuldmægtige/retsassessorer, embedsmænd i Justitsministeriets departement og advokater.

For dommerfuldmægtige gælder, at de gennemgår et særskilt tilrettelagt uddannelsesforløb, som specielt sigter mod arbejdet som dommer. Gennem denne uddannelse får dommerfuldmægtigene et indgående kendskab til retsvæsenets forhold, og de opnår gennem retsarbejdet en særlig sagkundskab med hensyn til behandlingen af retssager. Samtidig opnår dommerfuldmægtigene en erfaring og rutine i selvstændigt og på eget ansvar at træffe afgørelser i juridiske konflikter. Herudover bringer arbejdet i høj grad dommerfuldmægtigen i kontakt med et bredt udsnit af befolkningen på en måde, der bibringer ham/hende en værdifuld menneskekundskab, som er af stor betydning for arbejdet som dommer. Uddannelsen er derfor generelt kvalificerende som grundlag for senere at søge stilling som dommer. Som beskrevet nedenfor i afsnit 5.11.9.1. foreslår udvalgets flertal, at dommerfuldmægtiguddannelsen med visse ændringer opretholdes i sin nuværende form, mens et mindretal foreslår den ændret til en 3-årig åremålsansættelse.

For så vidt angår embedsmænd i Justitsministeriets departement, er det udvalgets opfattelse, at den uddannelse, som juristerne dér gennemgår, generelt er egnet til at kvalificere til en dommerstilling. En stor del af ministeriets arbejde har direkte tilknytning til retsplejen eller er nært beslægtet med domstolenes arbejde. Arbejdet i departementet giver også et indgående kendskab til forvaltningsretten. Endvidere opnår embedsmændene et betydeligt kendskab til lovgivningsprocessen, herunder til det internationale samarbejde, der er forbundet hermed. Dertil kommer, at embedsmændene i Justitsministeriet gennem ansættelser af ca. 2 års varighed typisk ved domstolene og i visse tilfælde ved anklagemyndigheden opnår erfaring i behandlingen af retssager.

Efter udvalgets opfattelse har mange advokater også en uddannelse, der kvalificerer til ansættelse som dommer. Advokatvirksomhed består i juridisk rådgivning og i forbindelse hermed økonomisk og anden rådgivning til klienten samt repræsentation af denne for domstolene i forbindelse med civile sager og som forsvarer i straffesager, repræsentation over for andre offentlige myndigheder og organisationer samt i retslige spørgsmål og tvister i øvrigt.

Advokaterne opnår typisk herigennem kendskab til behandling af retssager samt en alsidig faglig viden og erfaring, der må anses at være af betydning på en række områder, ikke mindst i retssager, der vedrører erhvervslivets forhold. En del advokater har også fungeret som dommere (voldgiftsmænd/opmænd) i private voldgiftssager og herigennem opnået indsigt og erfaring i udøvelse af dømmende virksomhed. Herudover gælder for advokatgerningen, at den som dommerfuldmægtigvirksomheden kan give en tæt kontakt med et bredt udsnit af befolkningen.

Også blandt jurister, der har deres erhvervsmæssige baggrund som ansatte hos andre offentlige myndigheder end Justitsministeriet, vil der være personer med en viden og erfaring, som det vil være værdifuldt for domstolene at drage nytte af. Det ønskelige heri understreges af den stigende betydning, som sager mellem borgerne og offentlige myndigheder som tidligere anført må antages at få i fremtiden.

Tillige bør nævnes universitetslærere. Også i denne gruppe vil der være jurister, som det vil være værdifuldt for domstolene at knytte til sig som dommere.

Danske dommere skal være generalister, jf. ovenfor i afsnit 5.11.2. Der er derfor behov for, at en betydelig del af dommerstillingerne besættes med personer, der i kraft af deres uddannelse har et bredt kendskab til forskellige juridiske områder. For nogle af de professioner, som er nævnt ovenfor, gælder, at de kan være ret specialiserede. Udvalget anser dog ikke dette forhold for en afgørende hindring, idet den landsretstjeneste, som udvalget foreslår som en forud-

sætning for at blive dommer, vil give et godt grundlag for at bedømme sådanne kandidaters generelle juridiske kvalifikationer.

Et mindretal - Ellen Margrethe Basse, Eva Smith og Henrik Zahle - henviser til udtalelsen oven for i afsnit 5.11.3.

5.11.6. Udnævnelsesalder og kønsfordeling.

Udnævnelsesalderen til dommerstillinger i byretterne har igennem en lang årrække ligget omkring 40 år, tilsvarende ved Vestre Landsret, i almindelighed noget højere ved Østre Landsret og omkring 50 år til Højesteret. Der henvises til bilag 15 til betænkningen. Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for at anbefale, at udnævnelsesalderen ændres. De meget begrænsede muligheder for at afskedige dommere gør det efter udvalgets opfattelse påkrævet, at første udnævnelse sker på et tidspunkt, hvor ansøgeren gennem en længere årrække har demonstreret sine faglige og personlige kvalifikationer, ligesom det er udvalgets opfattelse, at det i sig selv er en fordel, at dommere forud for første udnævnelse har opnået den modenhed og erfaring, som følger med alderen.

Kønsfordelingen blandt dommere er skæv, idet ca. 3/4 af byretsdommerne og mere end 4/5 af dommerne i landsretterne og Højesteret er mænd. Det kunne derfor overvejes, om kvinder burde have positiv særbehandling ved dommerudnævnelser. Udvalget kan ikke anbefale en sådan løsning, idet hvervet som dommer er af en sådan karakter, at kvalifikationerne må være afgørende for, hvorledes dommerstillingerne besættes. I øvrigt må det antages, at kønsfordelingen under alle omstændigheder vil ændre sig i løbet af nogle år, idet flertallet af juridiske kandidater siden 1. april 1987 har været kvinder, jf. også oplysningerne ovenfor i afsnit 5.3. om kønsfordelingen blandt ansøgere til stillinger under Justitsministeriet.

5.11.7. Hvorledes opnås en bredere rekruttering ?

En række forskellige faktorer spiller ind, når man vælger erhverv. Ud over den personlige interesse og lyst til en bestemt type job spiller løn, arbejdsvilkår og prestige generelt en væsentlig rolle. Det er udvalgets vurdering, at mange dommere fortsat vil blive rekrutteret fra de samme kredse som hidtil, idet yngre jurister vil være tilbøjelige til forholdsvis tidligt i deres professionelle liv at vælge et karriereforløb, som passer til deres evner, interesser og temperament. Udvalget er dog ikke i tvivl om, at der med de foranstaltninger, som udvalget foreslår, vil komme egnede kandidater til dommerstillingerne fra anden side, herunder fra advokatstanden, administrationen og universiteterne.

Efter udvalgets opfattelse bør der skabes så gode rammer som muligt for en bredere rekruttering. Et **flertal** i udvalget foreslår i den forbindelse, at **målsætningen om en bredere rekruttering lovfæstes**, jf. ovenfor i afsnit 5.11.4.

Herudover stiller udvalget en række forslag med henblik på at fremme den bredere rekruttering. Disse forslag opregnes kort i det følgende.

Udvalget har særligt overvejet, om der bør skabes mere fleksible muligheder for at stifte bekendtskab med arbejdet som dommer.

I relation til advokater er det udvalgets vurdering, at der vil være behov for særlige initiativer, som kan skabe en naturlig indgang til domstolssystemet.

For yngre advokater/advokatfuldmægtige foreslår udvalget derfor, at der **etableres udvekslingsordninger med dommerfuldmægtige**. Der henvises til afsnit 5.11.7.1. nedenfor.

For advokater, som er på et senere tidspunkt i karrieren, er det udvalgets vurdering, at der er behov for særlige tiltag, der på afgørende måde kan åbne op for de bindinger, som hidtil har været til hinder for en rekruttering herfra til domstolene. Udvalget foreslår derfor som noget nyt, at der som en forsøgsordning **åbnes adgang for advokater til at virke som konstituerede fuldtidsdommere i kortere perioder**. Der henvises til overvejelserne nedenfor i afsnit 5.11.7.2.

For så vidt angår offentligt ansatte vil disse formodentlig uden større vanskeligheder kunne opnå orlov, og en særlig lempelig indgang til domstolene for denne gruppe skønnes unødvendig. For så vidt angår universitetsjurister forudsættes adgangen til midlertidig beskikkelse i landsretterne med henblik på at fremme vekselvirkningen mellem retsvidenskaben og den praktiske retsudøvelse opretholdt, jf. nedenfor i kapitel 1.1 A. om den nugældende bestemmelse i retsplejelovens § 1043, stk. 2.

Forudsætningen for at gennemføre en bredere rekruttering end hidtil er ud over at skabe interesse hos et bredere felt af ansøgere, at ansættelsesproceduren tilrettelægges således, at det tydeligt markeres, at **ansøgere med en anden erhvervsbaggrund end de hidtil dominerende bliver vurderet på lige fod med de traditionelle ansøgere**. Dette hensyn har udvalget som anført søgt at tilgodese ved oprettelsen af det foran nævnte **dommerudnævnelsesråd** (se nærmere kapitel 6) og ved forslaget om, at det gøres til hovedreglen, at en ansøger til en dommerstilling har været konstitueret i landsretten og er blevet bedømt dér. I tilknytning hertil har udvalget understreget, at det skal være **muligt for alle jurister med de fornødne kvalifikationer at søge en uddannelseskonstitution i landsretten**.

Udvalget skal endvidere pege på betydningen af **dommernes aflønning**. Der henvises nærmere til kapitel 8.

Et **mindretal** henviser yderligere til muligheden for at omlægge den nuværende dommerfuldmægtiguddannelse, således at **den tidsubegrænsede ansættelse som dommerfuldmægtig erstattes af en ansættelsesform, hvor dommerfuldmægtige kun gør tjeneste ved domstolene i tre år uden mulighed for forlængelse**. Dette forslag vil efter mindretallets opfattelse indebære en væsentlig styrkelse af mulighederne for at realisere målsætningen om en bredere rekruttering.

5.11.7.1. Udveksling af yngre advokater og advokatfuldmægtige med dommerfuldmægtige.

For at fremme en bredere rekruttering til domstolene kan der for så vidt angår advokater efter udvalgets vurdering være behov for at skabe fleksible muligheder for at stifte bekendtskab med dommergerningen. For yngre advokater/advokatfuldmægtige foreslår udvalget derfor, at der i samarbejde mellem Advokatrådet og Domstolsstyrelsen etableres en udvekslingsordning med dommerfuldmægtige. Udvekslingsordninger for advokater og advokatfuldmægtige kendes inden for andre områder. Eksempelvis er der etableret en udvekslingsordning med Landsskatte retten.

Efter udvalgets opfattelse vil en udvekslingsordning kunne medvirke til en øget indsigt hos advokater med hensyn til arbejdsopgaver og arbejdsvilkår ved domstolene og dermed på længere sigt skabe interesse for ansættelse som dommer. For dommerfuldmægtige vil ordningen kunne medvirke til at styrke erfaringsgrundlaget ud over det, som ansættelse ved domstolene kan give. Herudover vil ordningen give jurister i begge grupper mulighed for faglig og personlig udvikling.

For at opnå det fulde udbytte af ordningen bør såvel advokater og advokatfuldmægtige som dommerfuldmægtige have opnået en vis praktisk erfaring. Det er ikke tanken med ordningen, at der skal tilrettelægges et særligt uddannelsesforløb henholdsvis ved domstolene og i advokatfirmaerne for de jurister, der udveksles. De pågældende vil alt andet lige skulle indgå i den fordeling af sagerne, som sker på den arbejdsplads, som de knyttes til.

For advokater og advokatfuldmægtige bør turnusopholdet være af mindst et års varighed. For dommerfuldmægtige forudsættes turnusopholdet at være af mindst to års varighed i overensstemmelse med de generelle regler om turnus for overenskomstansatte fuldmægtige i staten. Den eksterne turnusperiode på 2 år for dommerfuldmægtige kan eventuelt optjenes på 2 for-

skellige advokatkontorer med en ansættelse på 1 års varighed hvert sted i umiddelbar forlængelse af hinanden.

Arbejdet som dommerfuldmægtig kan medregnes fuldt ud i den 3-årige periode, hvor man skal have været i praktisk juridisk virksomhed for at kunne opnå beskikkelse som advokat, jf. retsplejelovens § 119, stk. 3.

Allerede i dag har en del af de dommerfuldmægtige, som har haft forudgående beskæftigelse inden ansættelsen ved domstolene, været advokater og advokatfuldmægtige (26 %), jf. ovenfor i afsnit 5.3.

Med en udvekslingsordning vil man kunne opnå, at en større gruppe af unge advokater og advokatfuldmægtige kan stifte bekendtskab med domstolenes arbejde uden på forhånd at opgive deres karriere som advokater. Samtidig vil dommerfuldmægtige kunne få en smidig indgang til beskæftigelse som advokater/advokatfuldmægtige enten for en periode eller eventuelt som varig beskæftigelse.

5.11.7.2. Advokater som konstituerede dommere.

Hidtidige bestræbelser på at rekruttere advokater til domstolene har som tidligere anført kun ført til et meget begrænset antal dommere med advokatbaggrund. Som det fremgår af den senere højesteretspræsident Mogens Hvidts indlæg på Nordisk Juristmøde i 1966 (citeret ovenfor i afsnit 5.8.3.), har man allerede på et tidligt tidspunkt været opmærksom på det ønskelige i at knytte en nærmere forbindelse til advokaterne, men uden resultat. Præsidenterne for Højesteret, landsretterne og Københavns Byret har gennem tiden udfoldet bestræbelser på at rekruttere kvalificerede advokater, men dette har kun ført til en begrænset tilgang af advokater.

Det er udvalgets vurdering, at dette navnlig skyldes følgende faktorer:

Advokaters arbejdsvilkår og arbejdsmetode adskiller sig fra dommernes, hvorfor det for den enkelte advokat kan være forbundet med usikkerhed, om dagligdagen som dommer kan stå mål med de forventninger, som den pågældende har til stillingen.

At lade sig konstituere i landsretten i en længere periode, som hidtil har været den vej, advokater har måtte anvende for at stifte bekendtskab med dommergerningen, kan være forbundet med en betydelig satsning. Et afbræk i klientrelationer m.v. i 9 måneder, som har været den sædvanlige konstitutionsperiode, vil for mange advokater nemt kunne være ensbetydende med en definitiv afbrydelse af advokatgerningen.

Hertil kommer, at det for privatpraktiserende advokater, som er etableret i en advokatkarriere - navnlig for selvstændige advokater - ofte vil være forbundet med en indtægtsnedgang at blive udnævnt til dommer.

Skal det lykkes at rekruttere velkvalificerede advokater til domstolene, er det efter udvalgets vurdering af afgørende betydning, at der skabes en naturlig indgang til domstolssystemet for advokatstanden.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, hvorledes man kan imødegå de ovennævnte hindringer for, at velkvalificerede advokater søger stillinger som dommer.

For så vidt angår spørgsmålet om lønnens betydning for rekrutteringen henvises til kapitel **8.8.2.**

Med henblik på at mindske de erhvervsmæssige risici, der kan være forbundet med et afbræk i advokatkarrieren, har udvalget overvejet muligheden for at lade advokater gøre midlertidig tjeneste som konstituerede dommere i en kortere periode med henblik på at få erfaringer med dommergerningen.

Lignende ordninger findes i Holland og England. I England, hvor dommerne næsten udelukkende rekrutteres blandt advokater, jf. ovenfor i afsnit 5.10.2., er det en betingelse for udnævnelse til dommer, at den pågældende i en periode har fungeret som dommer ved siden af sin stilling (som advokat). Baggrunden herfor er bl.a. at give mulige kandidater til fuldtidsdommerstillinger erfaringer med dommerhvervet.

Indførelse af en ordning, hvor advokater kan konstitueres som dommere i en kortere periode, giver anledning til overvejelser vedrørende advokaternes almindelige habilitet som dommere.

Blandt de advokater, som kan forventes at have interesse for disse stillinger, må formentlig antages at være en del, der har hverv som medlem af bestyrelsen eller andre ledelsesorganer i erhvervsdrivende virksomheder, herunder aktieselskaber, anpartsselskaber og pengeinstitutter. Disse hverv er efter praksis uforenelige med de krav til udnævnte dommers almindelige habilitet, som er fastlagt på grundlag af reglen i retsplejelovens § 47. Det samme gælder i relation til dommerfuldmægtige. En advokat, der konstitueres som dommer, behøver ikke nødvendigvis udtræde af bestyrelsesposter m.v., men bør suspendere sin deltagelse i konstitutionsperioden.

Herudover vil en ordning, hvor advokater konstitueres som dommere i relativt korte perioder,

også give anledning til en række konkrete habilitetsmæssige problemer.

I retsplejelovens §§ 60-61 er der opstillet regler om dommers habilitet. Det følger heraf, at ingen må handle som dommer i en sag, **bl.a.** når han er interesseret i sagens udfald, eller der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at rejse tvivl om dommerens fuldstændige upartiskhed.

Det følger endvidere af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, at "enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol,

De nævnte regler rejser navnlig spørgsmål om, ved hvilke retter en advokat kan fungere som dommer. Det er således betænkeligt, at en advokat i en kortvarig konstitution som byretsdommer udøver dommergerning i den samme retskreds, som han driver sin forretning i. Der synes endvidere at kunne anføres betænkeligheder ved at lade en advokat, der er konstitueret som dommer, dømme i sager, hvor den ene eller begge parter er repræsenteret ved advokatkolleger fra den by, hvori den konstituerede dommer driver forretning. De nævnte betænkeligheder vil formentlig ikke gøre sig gældende i de største retskredse.

Det må ligeledes anses for udelukket, at en medindehaver af en advokatvirksomhed kan møde i retten hos sin kompagnon. Sidstnævnte må vige dommersædet. Det samme bør formentlig gælde advokater, hvis advokatforretninger er tilknyttet den samme regionale eller landsdækkende advokatkæde.

En ordning, hvorefter advokater fungerer som dommere i kortere perioder, vil endvidere være ressourcekrævende. Det vil således kræve en indsats af de dommere, som skal bistå disse konstituerede dommere ved løsning af konkrete problemer vedrørende retsledelse, domskoncipering m.v.

Over for de skitserede problemer, som en ordning med advokater i korttidskonstitutioner vil medføre, navnlig i relation til reglerne om dommers habilitet, står hensynet til at opnå en bredere rekruttering. Ved afvejningen heraf må dette hensyn efter udvalgets opfattelse veje tungt.

For at formindske de usikkerhedsmomenter, der er forbundet med overgangen fra at drive advokatvirksomhed til dommeransættelse, foreslår udvalget derfor, at der åbnes adgang for advokater til i en kortere periode at virke som konstitueret dommer.

Hensynet til, at den enkelte advokat opnår en vis praktisk erfaring og et grundlag for at kunne

vurdere, om vedkommende vil satse på en dommerkarriere, taler for, at konstitutionsperioden bliver af nogle måneders varighed.

Heroverfor står, at hensynet til at kunne vende tilbage til advokathvervet uden at have mistet klientrelationer m.v. taler for, at konstitutionsperioden bliver ret kortvarig.

Det er udvalgets opfattelse, at begge hensyn kan tilgodeses, hvis konstitutionsperioden bliver på 3 måneder.

Det er samtidig udvalgets opfattelse, at der med en model med tremåneders konstitutioner ikke vil være habilitetsmæssige problemer, som ikke kan håndteres i praksis. Udvalget forudsætter i den forbindelse, at advokater i konstitutionsperioden skal være forpligtet til at deponere deres bestalling. Uanset dette bør den enkelte advokat dog i alle sager, som vedkommende kommer til at behandle i retten, have opmærksomheden skærpet med hensyn til, om der kan rejses tvivl om advokatens habilitet.

Udvalget har overvejet, om man som en yderligere fleksibel ordning kunne foreslå, at der blev givet advokater adgang til ved siden af deres advokatarbejde at gøre tjeneste som dommer f.eks. 1 gang om ugen. Herved ville man kunne opnå, at der ikke skete afbræk i klientrelationer og løbende sager. En sådan ordning ville imidlertid forudsætte, at bestallingen ikke deponeres. En sådan deltidsdommerordning kendes i England og Holland. Udvalget har imidlertid afstået fra at fremkomme med et sådant forslag, idet en sådan deltidsordning muligvis vil kunne anfægtes som værende i modstrid med Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1.

Da ordningen med advokater i korttidskonstitutioner vil være en nyskabelse, og det på forhånd kan være vanskeligt at bedømme, i hvilken udstrækning ordningen vil give anledning til problemer i praksis, bør der efter udvalgets opfattelse i første omgang være tale om et forsøg.

Forsøgsordningen forudsættes primært at skulle omfatte landsretterne og de største byretter, dvs. de præsidentledede og visse af de administrerede embeder.

Henset til sigtet med ordningen bør retsarbejdet for de advokater, der konstitueres som dommere, tilrettelægges på en sådan måde, at de kommer til at beskæftige sig med de normalt forekommende sagstyper ved henholdsvis byret og landsret. De pågældende forudsættes ikke at skulle beskæftige sig med embedernes administration.

Forsøgsordningen foreslås etableret således, at besættelsen af disse korttidskonstitutioner sker efter reglerne for besættelse af andre dommerstillinger, det vil sige efter opslag og indstilling

fra Dommerudnævnelsesrådet, jf. nedenfor i kapitel 6. Med opslag vil man kunne reklamere for ordningen og dermed skabe forøget interesse.

De advokater, som benytter ordningen, forudsættes at få almindelig løn som dommer i den periode, de gør tjeneste.

Som beskrevet nedenfor i afsnit 5.11.8. foreslår udvalget, at det lovfæstes, at udnævnelse til dommer i byret og landsret i reglen kræver, at man har været konstitueret i landsretten og her er fundet egnet til at blive udnævnt til dommer. Det er herved forudsat, at konstitutionen i landsretten normalt vil skulle ske i en periode på 9 måneder, idet en sådan periode i almindelighed vil give et tilstrækkeligt sikkert grundlag for vurdering af den pågældendes egnethed.

Reglen om denne landsretskonstitution vil også gælde for advokater, uanset om de har benyttet muligheden for en 3 måneders konstitution. Udvalget finder dog, at det vil være forsvarligt at åbne mulighed for, at en korttidskonstitution, der har fundet sted i landsretten, kan tælle med i de ni måneder, som en "egentlig" landsretskonstitution typisk varer. En forudsætning herfor vil normalt være, at der er tale om samme landsret, ligesom der bør være en vis tidsmæssig sammenhæng mellem de to konstitutionsperioder. Hvorvidt en korttidskonstitution vil kunne tælle med, må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Denne vurdering må foretages af den landsret, der skal afgive udtalelse om en advokats egnethed som dommer.

Udvalget har overvejet, om man yderligere skulle foreslå, at der blev åbnet mulighed for, at landsretskonstitutioner til advokater kunne afvikles over 3 gange 3 måneder. Af principielle og praktiske grunde har udvalget dog afstået herfra.

Den nærmere tilrettelæggelse af ordningen forudsættes at ske af Domstolsstyrelsen i samarbejde med Advokatrådet.

De advokater, der konstitueres som dommere, vil efter udvalgets forslag blive omfattet af det **afskedigelses** værn, som udvalget foreslår for alle jurister, der er ansat ved domstolene, jf. nedenfor i kapitel 7.9.2.2.

Oprettelsen af de ekstra dommerstillinger, der er nødvendige for at kunne konstituere advokater i korttidskonstitutioner, kræver en ændring af de bestemmelser, der fastsætter dommernormativet for de enkelte retter. Der henvises til udvalgets forslag til retsplejelovens § 44 b og § 44 c og bemærkningerne til disse bestemmelser.

Som nævnt ovenfor forudsættes det, at advokater, der benytter den foreslåede ordning, depo-

nerer deres advokatbestalling i konstitutionsperioden. Indførelse af den foreslåede konstitutionsordning kræver herefter ikke ændringer i retsplejelovens kapitel 12 om beskikkelse som advokat og udøvelse af advokatvirksomhed. Efter retsplejelovens § 122, stk. 1, kan udøvelse af advokatvirksomhed ikke forenes med en juridisk stilling ved domstolene, anklagemyndigheden eller politiet, men denne regel er ikke til hinder for, at advokater, der deponerer deres bestalling, konstitueres som dommer.

5.11.8. Uddannelse og bedømmelse af dommeraspiranter i landsretterne.

Efter praksis skal alle aspiranter til dommerstillinger i byretterne, Sø- og Handelsretten og landsretterne i dag dokumentere deres egnethed som dommere i en periode som konstitueret dommer. Ovenfor i afsnit 5.4.3. er beskrevet den uddannelse som konstitueret dommer i landsretterne, som dommerfuldmægtige gennemgår. Fuldmægtigenes egnethed som dommer bedømmes under konstitutionsperioden. Embedsmænd i Justitsministeriet, advokater, universitetsansatte jurister m.v., der agter at søge landsdommerstillinger, bedømmes også under en konstitutionsperiode i en af landsretterne, i visse tilfælde i en kortere periode. Embedsmænd fra Justitsministeriet, typisk ældre fuldmægtige, der aspirerer til dommerstillinger i Københavns Byret, bedømmes i en periode som konstitueret dommer i Københavns Byret, før præsidenten for Byretten tager stilling til, om udnævnelse til dommer kan finde sted.

Der er enighed i udvalget om, at der fortsat er et behov for at kunne bedømme dommeraspiranters juridiske færdigheder med henblik på dommeransættelse, og at vurderingen heraf bedst finder sted i en af landsretterne.

En sådan mulighed for bedømmelse må også anses for en nødvendighed for den foreslåede bredere rekruttering til domstolene, idet en række jurister uden nærmere tilknytning til retsvæsenet ellers ikke vil have mulighed for at dokumentere deres generelle juridiske kvalifikationer på tilstrækkelig sikker måde.

Udvalget foreslår derfor, at det som lovmæssigt krav indføres i retsplejeloven, at udnævnelse til byretsdommer, landsdommer og dommer i Sø- og Handelsretten i reglen kræver, at den pågældende har virket som konstitueret dommer i landsretten. Med denne formulering gøres landsretsuddannelsen som hovedregel obligatorisk, men det udelukkes ikke, at en ansøger til en dommerstilling på anden måde kan dokumentere sin egnethed så utvetydigt, at det vil være formalistisk at stille krav om, at den pågældende yderligere skal bedømmes i landsretten.

Der er i udvalget enighed om, at bedømmelsen passende kan finde sted i en periode på 9 måneder, hvilket svarer til den periode, hvori dommeraspiranter i dag typisk gør tjeneste i lands-

retten. For så vidt angår advokater, der har haft en forudgående 3-måneders konstitution foreslås det dog, at der åbnes mulighed for, at denne konstitution kan tælle med i den sædvanlige 9 måneders periode, som beskrevet ovenfor.

Udvalget har overvejet, om bedømmelsen i landsretten bør ske som "overtallig dommer" uden stemmeret, eller om den nuværende ordning, hvor bedømmelsen sker under en periode som konstitueret dommer, der under sagsbehandlingen fungerer med samme stemmeret som rettens øvrige to dommere, bør opretholdes.

Spørgsmålet om anvendelsen af ikke udnævnte dommere i landsretterne har tidligere været overvejet. Som nærmere beskrevet ovenfor i afsnit 5.4.1. blev det i betænkningen om dommeres uddannelse (1951) foreslået, at de ikke-udnævnte dommere i landsretterne ikke deltog i afgørelserne med stemmeret, men alene virkede som "overtallige dommere". En sådan løsning ville tillige indebære, at alle afgørelser i landsretterne blev truffet af udnævnte (faste) landsdommere, der var fuldt beskyttede efter bestemmelserne i grundlovens § 3 og § 64.

Også i betænkningen fra 1987 om uddannelsen af dommerfuldmægtige blev der udtrykt principiel tilslutning til en sådan løsning, men i erkendelsen af, at det næppe ville være muligt at gennemføre en sådan omlægning af den gældende ordning, afstod man i denne betænkning fra at stille forslag herom.

Heller ikke Domstolsudvalget stiller forslag om en sådan omlægning af den gældende ordning. Selvom der med vedtagelsen af forslag til finanslov 1996 nu er skabt mulighed for at besætte 13 af de 19 afdelinger i Østre Landsret og 10 af de 12 afdelinger i Vestre Landsret med tre faste dommere, ville en ordning, hvorefter de, der gør tjeneste i uddannelsesstillinger, ikke længere måtte deltage med stemmeret i sagernes afgørelse, i sig selv kræve en betydelig forøgelse af antallet af faste dommerstillinger.

Udvalgets forslag om en bredere rekruttering til stillingerne som dommer må endvidere antages at medføre, at behovet for uddannelsesstillinger i landsretterne vil stige. Som anført i uddannelsesbetænkningen fra 1987 må det derfor lægges til grund, at det ikke vil være realistisk at påregne gennemførelsen af en ordning, hvorefter alle afgørelser i landsretterne skal træffes af 3 faste dommere samtidig med, at landsretterne skal varetage en omfattende og væsentlig funktion med hensyn til uddannelse og bedømmelse af dommeraspiranter. Hertil kommer, at en tjeneste som "overtallig dommer" efter udvalgets opfattelse vil være mindre egnet i uddannelsesmæssig henseende og i relation til bedømmelsen af den pågældendes kvalifikationer end tjeneste som konstitueret dommer med fuld deltagelse i - og dermed ansvar for - afgørelserne. Endelig må det også ved vurderingen af de forfatningsretlige synspunkter, som drøftes i kapi-

tel 7 med hensyn til **ikke-udnævnte** dommers deltagelse i afgørelser i landsretterne, tillægges betydning, at en gennemførelse af udvalgets forslag om et ansættelsesværn også for ikke-udnævnte dommere i landsretterne, jf. kapitel 7.9.5., vil indebære en betydelig styrkelse af de pågældendes uafhængighed.

Domstolsudvalget lægger derfor til grund, at ikke-udnævnte dommers tjeneste i landsretterne helt overvejende skal ske som konstitueret dommer.

Som nævnt er det udvalgets opfattelse, at muligheden for bedømmelse af dommeraspiranter under en konstitutionsperiode i en af landsretterne er en nødvendighed for den foreslåede bredere rekruttering til dommerstillinger, idet en række jurister uden nærmere tilknytning til retsvæsenet ellers ikke vil have mulighed for at kunne dokumentere deres generelle juridiske kvalifikationer på tilstrækkelig sikker måde. Endvidere må det tillægges vægt, at en sådan mulighed for bedømmelse af alle dommeraspiranter under ensartede vilkår vil bidrage væsentligt til opnåelsen af det bedst mulige sammenligningsgrundlag ved valget mellem flere ansøgere til de enkelte stillinger.

Udvalget finder det således væsentligt, at alle jurister med de fornødne kvalifikationer skal kunne søge en konstitution i en af landsretterne med henblik på at dokumentere deres egnethed som dommer. Udvalget er opmærksom på, at dette indebærer, at der vil være behov for, at det nuværende antal konstitutionsstillinger - der i henhold til Finansloven for 1996 er fastsat til 11 for tiden i de to landsretter - øges betydeligt.

Det er forbundet med stor usikkerhed mere præcist at fastlægge, hvor mange jurister der vil være interesserede i konstitution med henblik på en senere dommerkarriere. Dommerfuldmægtige og retsassessorer vil fortsat skulle konstitueres, og Justitsministeriet har i den forbindelse oplyst, at man herved bør være opmærksom på, at der for **tiden** er et større antal, som det ikke har været muligt at skaffe plads til. Der er endvidere en betydelig usikkerhed knyttet til antallet af dommeraspiranter blandt embedsmænd og ikke mindst blandt advokater, universitetsansatte m.fl. Det forekommer imidlertid ikke urealistisk at anslå, at der samlet vil være behov for, at i størrelsesordenen op til 40 personer årligt gennemgår en landsretskonstitution. Med udgangspunkt i en sædvanlig konstitutionsperiode på 9 måneder vil dette svare til, at der i landsretterne tilsammen skal være ca. 30 konstitutionsstillinger.

Uddannelse og bedømmelse af konstituerede dommere udgør ikke blot kvalitativt, men også kvantitativt, en væsentlig arbejdsmæssig opgave for de faste dommere i de to landsretter. Den forudsatte meget betydelige udvidelse af antallet af konstituerede dommere vil derfor i sig selv betyde en væsentlig forøgelse af arbejdsopgaverne for landsretternes faste dommere. Hertil

kommer, at udvalgets forslag om en bredere rekruttering til dommerstillinger vil betyde, at stadig flere af de konstituerede dommere vil have et mindre forudgående kendskab til, hvorledes domstolene fungerer i praksis, herunder en mindre eller slet ingen erfaring i udarbejdelse af domsudkast o.l. Også dette forhold vil i sig selv betyde en forøgelse af arbejdsopgaverne for de faste dommere.

Ved vurderingen af landsretternes mulighed for at udvide antallet af konstitutionsstillinger må det endvidere indgå, at karakteren af de sager, der behandles ved landsretterne, indebærer, at retten altid bør sættes med mindst to faste dommere og i stigende grad med tre faste dommere. Dette forhold har allerede med den nuværende konstitutionspraksis ført til, at der gennem de senere år har vist sig at være behov for - og til dels er gennemført - en forskydning i forholdet mellem antallet af faste dommere og konstituerede dommere i retning mod en større andel af faste dommere. Med vedtagelsen af forslaget til finanslov for 1996 er der således skabt mulighed for besættelse af 13 af de nu 19 afdelinger i Østre Landsret og 10 af de 12 afdelinger i Vestre Landsret med tre faste dommere.

Det er imidlertid landsretspræsidenternes vurdering, at det vil være muligt at gennemføre udvalgets forslag og forudsætninger på en måde, der også arbejds- og bedømmelsesmæssigt vil kunne være tilfredsstillende både for de mange konstituerede dommere og for landsretternes faste dommere. Dette vil kunne ske ved, at det fremtidige arbejde for dommere i en landsretsafdeling fordeles på tre faste dommere og en konstitueret dommer. Dette samlede arbejde vil udover det nuværende arbejde for dommere på en landsretsafdeling og den forøgelse heraf, der vil skyldes den øgede brug af konstituerede dommere, kunne omfatte den del af det juridiske arbejde, der udføres af de nuværende fuldmægtige i landsretterne med hensyn til møde i forfaldssituationer samt behandling af kæremål og andre skriftligt behandlede sager. En sådan løsning vil i sig selv give mulighed for 19 konstitutionsstillinger i Østre Landsret og 12 konstitutionsstillinger i Vestre Landsret, ligesom denne løsning vil give grundlag for nedlæggelse af et antal stillinger som fuldmægtig i landsretterne. Behovet for udvidelse af antallet af faste dommere vil være i en størrelsesorden af indtil ca. 10 stillinger.

Udvalget har særskilt overvejet, om dommeraspiranter som led i landsretskonstitutionen bør bedømmes i deres evne til retsledelse.

Et flertal i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm og Henrik Zahle - finder, at der bør åbnes adgang for en ordning, hvorefter konstituerede landsdommere i et vist omfang afprøves i retsledelse.

Evnen til retsledelse er af central betydning, hvilket taler for, at den også bør indgå i bedømmelsesgrundlaget for, om en person kan anses for egnet til at blive dommer. Hertil kommer, at der ikke kan være væsentlige betænkeligheder forbundet med at lade en konstitueret dommer lede retshandlingen. De personer, der antages som konstituerede landsdommere, har en lang professionel karriere bag sig, nogle som dommerfuldmægtige med selvstændig varetagelse af dommerarbejde, andre som advokater med erfaring fra mødeledelse m.v. Den grundige behandling af ansøgningerne om konstitutionsansættelse i Dommerudnævnelsesrådet og Domstolsstyrelsen sikrer, at det ikke er ukvalificerede personer, der opnår konstitution. Endelig vil der ved siden af den konstituerede landsdommer sidde to landsdommere, som vil kunne kontrollere retsledelsen.

Et mindretal i udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard og Sven Ziegler - kan ikke gå ind for dette forslag.

Disse medlemmer lægger vægt på, at landsretterne ikke kan anses for et egnet forum for oplæring i og bedømmelse af retsledelse. De fleste sager, der behandles i landsretten, både straffesager og civile sager, finder dér deres endelige og for mange dybt alvorlige afgørelse. Det må tillægges afgørende betydning, at disse, og de øvrige, sagers behandling - herunder ikke mindst retsledelsen - både er og af parterne opleves som værende fuldt betryggende. Dette hensyn taler klart imod, at konstituerede dommere fungerer som retsformænd og i denne egenskab udstyres med de væsentlige formelle beføjelser, der efter retsplejeloven tilkommer retsformanden. Formålet med konstitutionen er netop at bedømme de pågældendes kvalifikationer - som ikke kan antages givne på forhånd -, og det følger heraf, at bedømmelsen kan falde ud til, at de er uegnede til at virke som dommere. Selv om de to udnævnte landsdommere naturligvis ville kunne kontrollere den konstituerede dommers udøvelse af sine beføjelser, må det fremhæves, at de netop ikke ville være udstyret med nogen formel kompetence, hvortil kommer, at en faktisk indgriben fra deres side i mange tilfælde ikke kan undgå at fremkomme på et sådant tidspunkt, at en (i hvert fald psykologisk) skadevirkning vil være sket.

Dertil kommer, at hensynet til en forsvarlig og sammenlignelig bedømmelse af de pågældendes evne for retsledelse normalt måtte indebære, at denne funktion blev udøvet ikke blot i enkelte sager. En ordning som foreslået af flertallet ville derfor medføre, at retsformandsfunktionen i betydeligt omfang ville skulle udøves af konstituerede dommere.

Disse medlemmer kan naturligvis tiltræde, at evnen til retsledelse er af central betydning for den vordende dommer. Landsretterne har mulighed for gennem det samarbejde, der i konstitutionsperioden er mellem de faste dommere og den konstituerede dommer, at vurdere sidstnævntes overblik og gennemslagskraft. Landsretterne har derfor efter disse medlemmers

opfattelse et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at vurdere de pågældendes egnethed som dommere, uden at det for denne vurdering er nødvendigt at se de pågældende udføre retsformandsfunktionerne i praksis.

I lyset af de betænkeligheder, som mindretallet, herunder navnlig landsretternes præsidenter, har fremhævet, foreslår **flertallet**, at man ikke på nuværende tidspunkt etablerer en permanent ordning, hvorefter konstituerede landsdommere afprøves i retsledelse, men at man alene påbegynder ordningen som et forsøg.

5.11.9. Særligt om ansættelse og uddannelse af dommerfuldmægtige.

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

De danske domstole er karakteriseret ved en række forskelligartede embeder - enedommerembeder, særskilte kriminaldommer- og civildommerembeder, administrerede embeder med 2-4 dommere og præsidentledede embeder med 8-41 dommere. Embederne er spredt ud over landet i større og mindre byer.

Personalet ved det enkelte embede består af en fast stab af kontorfunktionærer, en eller flere dommere samt en række dommerfuldmægtige og retsassessorer.

Arbejdet omfatter sager inden for fogedret, tinglysning, skifteret, notarialvæsen, straffesager og civile retssager. Arbejdsopgaverne er karakteriseret ved en række rutineprægede ekspeditioner, navnlig inden for fogedret, tinglysning og skifteret, som for størstedelens vedkommende udføres af kontorphonale med bemyndigelse i medfør af retsplejelovens § 17 a, stk.2, under vejledning og instruktion af dommerfuldmægtige/retsassessorer. Dommerne beskæftiger sig fortrinsvis med straffesager og civile retssager og med administration af dommerembederne.

Mellem disse to personalegruppers arbejdsområder findes en række arbejdsopgaver inden for tinglysning, fogedret og skifteret, som ikke er rutineprægede, ligesom der inden for de to sidstnævnte områder i meget vidt omfang foretages tvistløsning.

Disse opgaver og en del af det egentlige retsarbejde varetages af dommerfuldmægtige og retsassessorer.

Det **nedennævnte flertal** i udvalget anbefaler, at den nuværende ordning med tidsubegrænsede ansættelser af dommerfuldmægtige opretholdes. Det er flertallets opfattelse, at der er behov for dommere med de kvalifikationer, som dommerfuldmægtiguddannelsen i dag giver. Flertallet lægger navnlig vægt på, at denne ordning giver mulighed for at uddanne fuldmægtige med et indgående kendskab til samtlige sider af domstolsarbejdet.

Flertallet finder herudover, at der - i hvert fald med den nuværende retskredsstruktur - ikke er noget alternativ til den eksisterende ordning. Domstolene er afhængige af erfarne og rutinerede dommerfuldmægtiges arbejdskraft.

Flertallet stiller samtidig forslag til en række forbedringer af det nuværende systems muligheder for at udskille fuldmægtige, der er mindre egnede eller uegnede til at blive dommere.

Det **nedennævnte mindretal** anbefaler, at fuldmægtige ved domstolene fremover kun ansættes i åremålsstillinger af en varighed af op til 3 år uden mulighed for genansættelse. Mindretallet begrundes navnlig sit forslag med, at opretholdelse af den nuværende ordning vil vanskeliggøre en bredere rekruttering til domstolene, ligesom mindretallet ikke føler sig overbevist om, at domstolene, selv med de af flertallet stillede forslag, med tilstrækkelig sikkerhed vil være i stand til at udskille dommerfuldmægtige, som er uegnede eller mindre egnede til at blive dommere. Det er en forudsætning for mindretallets forslag, at egentligt dommerarbejde udføres af udnævnte dommere, hvorfor et betydeligt antal retsassessorstillinger bør konverteres til dommerstillinger.

5.11.9.1. Bør den nuværende dommerfuldmægtigordning opretholdes?

Et flertal i udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - finder, at den nuværende ordning, hvorefter dommerfuldmægtige gennemgår et særskilt tilrettelagt uddannelsesforløb, som specielt sigter mod arbejdet som dommer, er værdifuld og bør bevares.

Uddannelsen indledes med en grunduddannelse på fire år, fortsætter med en praktisk og teoretisk videreuddannelse og afsluttes med en periode som konstitueret landsdommer efter normalt 8 - 11 års ansættelse.

Under grunduddannelsen, der som hovedregel foregår ved større embeder, som er udpegede som uddannelsesembeder, arbejder dommerfuldmægtigen på skift i specialafdelingerne - tinglysningsafdelingen, fogedafdelingen og skifteafdelingen - under instruktion og vejledning fra

retsassessorer og evt. ældre dommerfuldmægtige. Samtidig beklæder de med vejledning fra dommerne og retsassessorerne retten i kriminelle og civile sager i et nærmere fastsat omfang.

Ved sagstildelingen til uddannelsesfuldmægtigene søger man at sikre, at de fortrinsvis tildeles mindre komplicerede sager.

I de næste 4 - 7 år fortsætter dommerfuldmægtiguddannelsen. I denne periode vil dommerfuldmægtigene typisk være ansat ved 2 - 3 forskellige retter med henblik på at opnå et bredt kendskab til arbejdet ved forskellige typer af embeder. I samme periode vil dommerfuldmægtigene i stigende grad få overladt mere komplicerede sager, såvel inden for specialområderne som inden for retssagsområdet. Dommerfuldmægtige med nogle års erfaring vil typisk blive ledere af foged- og tinglysningsskifterne.

Dommerfuldmægtiguddannelsen afsluttes efter 8 - 11 års ansættelse med tjeneste som konstitueret landsdommer i en periode af typisk ni måneders varighed med henblik på yderligere uddannelse og samtidig afprøvning af den enkeltes kvalifikationer.

Efter landsretstjenesten vender dommerfuldmægtigen tilbage til et byretsembede og er her beskæftiget med arbejdet i specialafdelingerne og retssagsbehandling i videre omfang. Efter 10 - 12 års ansættelse vil fuldmægtigen kunne søge en stilling som retsassessor. En retsassessor vil ofte være leder af skifteafdelingen og/eller souschef ved embedet.

Flertallet finder det ønskeligt, at der ved domstolene uddannes en gruppe af jurister med det indgående kendskab til samtlige facetter af domstolsarbejdet, som den beskrevne uddannelse giver. Flertallet finder det således værdifuldt, at man som hidtil vil kunne rekruttere dommere, der har en all-round uddannelse bag sig ved domstolene.

Flertallet lægger ligeledes vægt på, at dommerfuldmægtigene under uddannelsen ved domstolene dagligt skal træffe retsafgørelser (beslutninger, kendelser og domme) på eget ansvar og derigennem opnår en omfattende erfaring og rutine heri.

Under uddannelsen kommer dommerfuldmægtigen samtidig i høj grad i kontakt med et bredt udsnit af befolkningen på en direkte og jordnær måde, der giver en menneskekundskab, som er af stor betydning for arbejdet som dommer.

Den langvarige uddannelse gør det endvidere muligt for de indstillende og ansættende myndigheder at få et indgående kendskab til den enkeltes faglige og personlige kvalifikationer. Som følge af den særlige grundlovsbeskyttelse mod afskedigelse har dette særlig betydning ved

besættelse af dommerstillinger.

Som anført i afsnit 5.11.3. anser udvalget det for værdifuldt, at ansøgere til dommerstillinger har et bredt juridisk erfaringsgrundlag. En opretholdelse af den nuværende ordning vil efter flertallets opfattelse ikke være til hinder for virkeliggørelse af denne målsætning. Allerede i dag har en betydelig del af dommerfuldmægtigene erhvervs erfaring uden for domstolene. Orlovs- og udvekslingsordninger som foreslået i afsnit 5.11.7.1. vil gøre det muligt for dommerfuldmægtige at få kendskab til andre arbejdsområder, og den angivne målsætning vil indebære en tilskyndelse til at opnå en bred erhvervsmæssig baggrund.

Flertallet deler endvidere ikke mindretallets frygt for, at en opretholdelse af den nuværende ordning vil gøre det vanskeligt eller ligefrem umuligt at gennemføre udvalgets ønske om en bredere rekruttering til dommerstillingerne. Flertallet lægger i denne forbindelse navnlig vægt på, at det dommerudnævnelsesråd, som udvalget foreslår oprettet, jf. kapitel 6, vil sikre, at målsætningen om en bredere rekruttering realiseres. Hensynet til dommerfuldmægtigenes karrieremuligheder vil ikke skulle indgå som en faktor af nogen betydning, når rådet afgiver indstilling om besættelse af dommerstillinger. Dommerfuldmægtige vil således skulle konkurrere på lige fod med andre ansøgere.

Flertallet er opmærksom på, at en bredere rekruttering vil kunne medføre, at gruppen af retsassessorer og dommerfuldmægtige, der ikke opnår dommeransættelse, vokser, hvilket kan give anledning til principielle betænkeligheder. Som anført i kapitel 7 om konstituerede dommere finder udvalget, at dømmende funktioner, i højere grad end det er tilfældet i dag, bør udøves af jurister, der nyder grundlovssikret uafhængighed som dommere.

Udvalget anbefaler derfor i kapitel 7.9.3., at en række retsassessorstillinger konverteres til dommerstillinger, ligesom udvalget i kapitel 7.9.4. anbefaler en ændret fordeling af arbejdsopgaverne ved embederne, således at dommerne fremover selv varetager de mest komplicerede sager inden for sagsområderne fogedret, tinglysning og skifteret. Disse forslag indebærer oprettelse af yderligere dommerstillinger.

Med oprettelsen af disse yderligere dommerstillinger må der efter flertallets vurdering antages at blive etableret et sådant forhold mellem gruppen af dommere på den ene side og gruppen af dommerfuldmægtige og retsassessorer på den anden side, at der ikke på længere sigt ud fra de nævnte principielle hensyn vil opstå noget problem.

Flertallet har endvidere overvejet, om domstolssystemet vil være i stand til at udskille de uegnede eller mindre egnede dommerfuldmægtige. Efter flertallets opfattelse er problemet inden

for det nuværende system ikke af noget betydeligt omfang. Som det fremgår af de opgørelser, som landsretspræsidenterne til brug for udvalget har udarbejdet over konklusionerne i de bedømmelser, der er foretaget af dommerfuldmægtige og retsassessorerne under virke som konstituerede dommere i landsretterne, er det meget få, der er blevet bedømt som ikke kvalificeret til en stilling som dommer, og kun lidt flere, der er blevet bedømt som ikke sikkert kvalificeret til en sådan stilling. Og særligt for den sidste gruppe gælder, at der for fleres vedkommende har været tale om, at denne bedømmelse er blevet foretaget på et sådant tidligt tidspunkt af deres karriereforløb, at de senere har vist sig at kunne godtgøre deres kvalifikationer til en stilling som dommer.

Hertil kommer, at udvalget i afsnit 5.11.9.3. har foreslået forskellige tiltag med henblik på en effektiv udskillelse af de dommerfuldmægtige, der er mindre egnede eller ikke egnede til at blive dommere.

Udvalget foreslår således indførelse af en prøve efter grunduddannelsens afslutning og en intensiveret evaluering under grunduddannelsen. Herudover foreslås det, at der finder regelmæssige bedømmelser sted i det videre ansættelsesforløb ved domstolene. Det er flertallets vurdering, at der med disse foranstaltninger vil blive skabt et system, der kan sikre, at personer, der må anses for uegnede eller mindre egnede som dommere, ikke forbliver ansat ved domstolene.

Som tidligere anført er retskredsstrukturen for byretternes vedkommende præget af mange små enheder. Af landets 82 retskredse er der således 48 retskredse med kun en dommer og 14 retskredse, hvor forretningerne er delt mellem en kriminal- og en civildommer.

Mindretallets forslag om 3-årige uddannelsesstillinger ved samtlige byretter og konvertering af samtlige retsassessorstillinger (125) til enten dommerstillinger eller vicedommerstillinger, bør efter flertallets opfattelse ikke iværksættes uden en indgående analyse af den nuværende domstolsstruktur. Der kan i den forbindelse henvises til, at 40 % af samtlige straffesager og civile sager ved de ikke præsidentledede byretsembeder i dag behandles af ikke udnævnte dommere. Der kan videre henvises til, at den hidtidige debat om retskredsinddeling har haft sammenhæng med antallet af konstitutioner som omtalt i kapitel 7.5.5.2. Det ligger imidlertid uden for udvalgets kommissorium at vurdere hensigtsmæssigheden af denne struktur, herunder navnlig antallet af retskredse på byrets niveau og i sammenhæng hermed etablering af større enheder.

Det er endvidere flertallets opfattelse, at mindretallets ordning vil svække varetagelsen af specialområderne: skifteret, tinglysning, notarialvæsen og fogedret. Som anført i kapitel 7 foreslår udvalget, at opgavefordelingen ved byretterne ændres, således at de vigtigste sager in-

den for de nævnte områder behandles af dommere. Selv med denne ændring må det imidlertid antages, at der ved alle embeder vil være mange betydningsfulde og indgribende sager inden for specialområderne, som fortsat skal behandles af dommerfuldmægtige og retsassessorer. Det vil være betænkeligt at skulle overlade disse sager til jurister, der maksimalt vil have 2 - 3 års domstolsansættelse.

Hertil kommer, at domstolene ikke uden tilførsel af betydelige ressourcer vil kunne uddanne det meget store antal fuldmægtige, der efter mindretallets forslag vil skulle passere domstolene. Erstatte den i dag typisk 15-årige ansættelse som dommerfuldmægtig og retsassessor med ansættelser af 3 års varighed, vil uddannelsesbehovet blive mere end femdoblet.

Efter mindretallets forslag skal der ske uddannelse af dommerfuldmægtige ved alle embeder. Det vil efter flertallets opfattelse være i strid med de anbefalinger, der fremgår af uddannelsesbetænkningen fra 1987, og som har ført til, at der er udpeget særlige uddannelsessteder, idet den hidtidige uddannelse, der foregik ved alle embeder, havde vist sig at være uensartet og utilstrækkelig som ovenfor nævnt.

Flertallet lægger endelig væsentlig vægt på, at dommerfuldmægtigstillinger på åremål ikke har tradition for sig i Danmark, og at der derfor er en nærliggende risiko for, at de ikke vil være attraktive for kvalificerede jurister med 4-6 års praktisk erfaring fra anden juridisk virksomhed. Dette gælder navnlig for advokater, som er i karriere med henblik på at blive optaget som partnere i en advokatforretning. Også for embedsmænd fra centraladministrationen, vil en sådan afbrydelse kunne få indflydelse på det fremtidige karriereforløb. Det kan således være forbundet med vanskeligheder efter orlov at få kvalificeret beskæftigelse i centraladministrationen. Endelig er det efter flertallets opfattelse tvivlsomt, om advokater, offentlige myndigheder, m.v. vil kunne aftage det store antal fuldmægtige med forudgående ansættelse i en 3 årig stilling ved domstolene.

En samlet vurdering fører efter **flertallets** opfattelse til, at der er betydelige fordele forbundet ved en opretholdelse af den nuværende dommerfuldmægtigordning med de justeringer, som flertallet foreslår. En nyordning, som den, der foreslås af mindretallet, vil føre til en forringelse af behandlingen af en række sager, og der vil være en betydelig risiko for, at der ikke vil komme et tilstrækkeligt antal kvalificerede ansøgere til dommerfuldmægtigstillinger. Endelig er en nyordning ikke påkrævet for at gennemføre udvalgets forslag om en bredere rekruttering af dommere og udskillelse af mindre egnede og ikke egnede dommerfuldmægtige.

Et **mindretal** - Ellen Margrethe Basse, Eva Smith og Henrik Zahle - foreslår, at den nuværende uddannelse af dommerfuldmægtige med tidsubegrænsede ansættelsesforhold erstattes af

et system, hvor dommerfuldmægtige åremålsansættes i 3 år (kortere for særligt kvalificerede jurister, f.eks. advokatfuldmægtige). De ledige fuldmægtigstillinger forudsættes besat efter opslag i fagblade med jurister med 4-6 års praktisk erfaring f.eks. fra centraladministrationen, Ombudsmandsinstitutionen, internationale organisationer, anklagemyndigheden og universiteterne. Jurister i centraladministrationen forudsættes under alle omstændigheder at rotere, og det ses ikke, hvorfor ansættelse ved domstolene ikke skulle kunne indgå i denne rotation. Uddannelsen ved domstolene, hvor dommerfuldmægtigen får indblik i mange facetter af de juridiske discipliner og trænes i at træffe hurtige og selvstændige beslutninger, må antages at give et godt supplement til en videre karriere i centraladministrationen.

Offentlige arbejdsgivere vil kunne se deres fordel ved at give personalet orlov med henblik på at kvalificere sig til en karriere ved domstolene, bl.a. fordi det vil give flere slutstillinger til det tilbageværende personale. Specielt for advokater kan man forestille sig en samordning mellem den kommende dommerfuldmægtiguddannelse og den kommende advokatfuldmægtiguddannelse, der betyder, at en advokat kan udvide sin advokatfuldmægtiguddannelse med dommerfuldmægtiguddannelsen med et forholdsvis lille tidstab. Kommer der et fremtidigt samarbejde igang vedrørende uddannelserne og mellem dommerembeder og advokatkontorer kan en sådan "fællesuddannelse" formentlig gennemføres på 4 år. Det vil give den nye fuldmægtig et valg mellem 2 livsbaner. Advokatkontorerne vil have glæde af medarbejdere, som har et nært kendskab til domstolenes arbejdsform, såfremt fuldmægtigen beslutter sig til at fortsætte som advokat.

Der kan i denne forbindelse henvises til turnusaftalen mellem Advokatrådet og Landsskatteretten. Såvel medarbejdere som chefer er meget glade for aftalen, idet begge arbejdssteder benytter ordningen til at videreudanne de medarbejdere, man vil satse på.

Det kan tilføjes, at både i Sverige og Norge rekrutteres 30-40 % af de bedste i hver årgangs juridiske kandidater til domstolene som dommerfuldmægtige for to år. I disse lande er det utænkeligt at opnå ansættelse på et advokatkontor, medmindre man har gennemgået dommerfuldmægtiguddannelsen.

Efter dommerfuldmægtiguddannelsen vil de offentligt ansatte have en kandidatalder på 7-9 år. De vil herefter enten kunne vende tilbage til deres tidligere stillinger eller kunne søge en konstitution i landsretten.

Under det nuværende system er dommerfuldmægtige uddannede efter 4 år. I de følgende 4-7 år indtil de udnævnes til dommere, får de ikke yderligere uddannelse. De venter for så vidt bare på at opnå den alder og modenhed, som vi her i landet finder nødvendig for en dommer. I

ventetiden varetager de dels de samme funktioner som i deres uddannelsestid (tinglysning, faged- og skifteforretninger samt mindre komplicerede retssager), dels varetager de samme funktioner som uddannede dommere. Dette er måske nok et smidigt system for så vidt angår afviklingen af domstolenes arbejdsopgaver, men fra et ideelt synspunkt er det næppe hensigtsmæssigt. Egentlige dommerfunktioner bør principielt varetages af uddannede dommere, og det øvrige arbejde er den uddannede dommerfuldmægtig for så vidt overkvalificeret til.

Det må derfor antages, at det vil være mere udviklende for den kommende dommer at tilbringe nogle år et andet sted end ved domstolene. Dels vil han dermed opnå en bredere erfaringsbaggrund, dels vil han kunne beskæftiges med arbejdsopgaver, der passer til hans uddannelse og erfaring.

Med hensyn til varetagelse af domstolenes opgaver finder disse medlemmer, at opgaverne med lidt smidighed vil kunne varetages også under det her foreslåede system.

Allerede i dag varetager dommerfuldmægtige (hvoraf nogle kommer lige fra eksamensbordet) i deres første år de fleste opgaver indenfor fogedret og tinglysning, mens de i deres senere år går videre til skifteret.

Det ses ikke, hvorfor dette arbejdsprogram ikke skulle kunne fortsætte. Som tidligere nævnt behandler byretten et stort antal ensartede sager, som uden vanskelighed vil kunne varetages af denne gruppe. Oven i købet må det antages, at jurister med 4-6 års anciennitet hurtigere vil kunne pålægges vanskeligere arbejdsopgaver.

Mindretallet deler således ikke flertallets bekymring med hensyn til løsningen af disse specialopgaver. Der er i alt væsentligt tale om enkle og ukomplicerede sager, der i øvrigt i mange andre lande udføres af personer, der ikke er dommere. Der kan vel inden for disse specialområder forekomme meget betydningsfulde og indgribende sager, men udvalget forudsætter jo netop, at sådanne sager i fremtiden behandles af dommere.

De sidste år af de nuværende dommerfuldmægtiges uddannelse har de i gennemsnit 25-30 retsdage om året. Dette tal vil formentlig uden vanskelighed kunne fordobles.

Ordningen vil kunne tilrettelægges således, at der ikke ansættes nye dommerfuldmægtige ved de 15 enedommerembeder, der kun beskæftiger en dommer, en retsassessor og en dommerfuldmægtig, og de 21 enedommerembeder, der kun beskæftiger en dommer og en retsassessor. Fuldmægtige til disse embeder vil kunne rekrutteres blandt dommerfuldmægtige, der har gennemgået de to første år ved et større embede. Herved undgås, at de nævnte embeder, der er

mindst fleksible med hensyn til udnyttelse af juristernes arbejdskraft, vil skulle benytte de jurister, der har det største behov for vejledning m.v.

Der er i udvalget enighed om, at de hensyn, som ligger bag grundlovens § 3 og § 64, klart taler for oprettelse af yderligere dommerstillinger, jf. kapitel 7.9.3. nedenfor.

I denne forbindelse vil det være naturligt at overveje det enkelte embedes behov for henholdsvis udnævnte dommere, retsassessorer og dommerfuldmægtige, alt efter arbejdets karakter. Mindretallet forudsætter, at det i større retskredse vil være muligt at dele arbejde efter sværhedsgrad mellem dommere og dommerfuldmægtige, således at der ikke bliver behov for retsassessorer. De nuværende assessorstillinger ved disse embeder konverteres ved ledighed til dommerstillinger/nedlægges, alt efter arbejdets karakter.

De betænkeligheder vedrørende embedernes drift, som flertallet fremfører mod åremålsansættelse af dommerfuldmægtige, synes navnlig at rette sig mod de 48 retskredse, hvor der kun er en dommer, og de 14 retskredse, hvor forretningerne er delt mellem en kriminal- og civildommer.

Det må imidlertid antages, at en del af de nye dommerstillinger vil blive placeret ved disse embeder.

Tilbage bliver nogle embeder, der er for små til at bære to uddannede dommere, og hvor betjeningen af publikum bliver for dårlig med kun en fast jurist - dommeren. Mindretallet kan tiltræde, at der til at dække disse behov oprettes et tilsvarende antal retsassessorstillinger (vicedommerstillinger). Mindretallet vurderer, at der er behov for oprettelse af ca. 40 - 50 sådanne stillinger, hvortil kan komme enkelte af de nuværende retsassessorstillinger ved større embeder. Dette tal vil blive mindre i takt med, at de delte kriminalretter og civilretter sammenlægges. Vicedommerstillingerne kan søges af personer, der har gennemgået dommerfuldmægtiguddannelsen eller andre kvalificerede. Ansøgningerne forelægges for Dommerudnævnelsesrådet.

Da vicedommerne må antages at være i en god position til senere at blive udnævnt til dommere, vil der formentlig være en vis interesse for disse stillinger. Dette burde føre til, at kun de bedst egnede bliver ansat.

Det er mindretallets opfattelse, at dommerembederne med den foreslåede nyordning vil kunne drives effektivt og med en afbalanceret normering af henholdsvis dommere, vicedommere og dommerfuldmægtige. Alle nuværende assessorstillinger konverteres ved ledighed til en af de

nævnte kategorier.

Det er klart, at mindretallets forslag vil betyde en omorganisering af arbejdet ved de enkelte domstole, således at det i højere grad fordeles blandt erfarne og mindre erfarne jurister efter sværhedsgrad. Det ses imidlertid ikke, hvorfor denne omfordeling af arbejdet nødvendigvis skulle indebære en strukturændring af domstolssystemet, som hævdet af flertallet.

Tilbage står spørgsmålet, om det vil være muligt at tiltrække tilstrækkeligt mange dommerfuldmægtige. Her må tages i betragtning, at mange stillinger er i provinsen, og en 4-5 års kandidat oftere end en ganske ung vil have ægtefælle og eventuelt børn, hvilket gør det vanskeligt at flytte.

Disse problemer bør dog ikke overbetones. Bl.a. er det ikke helt utænkeligt, at en person allerede arbejder - f.eks. som advokat i den by, hvor en dommerfuldmægtigstilling nu bliver ledig.

Det er klart, at dette system vil betyde flere under uddannelse og dermed et pres på embederne for instruktion. For så vidt angår praktisk tinglysning, foged- og skifteretsarbejde må instruktion i vidt omfang kunne pålægges fuldmægtige i deres sidste uddannelsesår, mens instruktion i egentligt retssagsarbejde fortsat må påhvile dommeren, der dermed må antages at få en noget forøget arbejdsbyrde. Dette kan dog i et vist omfang imødegås ved tilrettelæggelse og koordinering. Ved større embeder vil flere fuldmægtige kunne instrueres samtidigt, ved mindre embeder kan instruktion koordineres, således f.eks. at fuldmægtige fra et geografisk område overværer retshandlingen i én af retterne.

Efter disse medlemmers opfattelse er det af afgørende betydning, at domsmyndighed udøves af de bedst kvalificerede jurister. Den nugældende dommerfuldmægtiguddannelse sikrer ikke i tilstrækkelig grad, at dette sker.

Fuldmægtige, der er mindre kvalificerede, sorteres ikke nødvendigvis fra. Det fremgår af udtalelserne fra landsretterne, at 16% af dommeraspiranterne vurderes "ikke sikkert kvalificeret" eller "ikke kvalificeret". Ikke desto mindre opretholder langt de fleste deres ansættelse ved domstolene som fuldmægtige eller retsassessorer og fortsætter ofte med at udøve dømmende virksomhed, jf. oplysningerne i kapitel 7.7.2. om omfanget af faste konstitutioner til dommerfuldmægtige og retsassessorer.

De vedbliver med dømmende myndighed, indtil de pensioneres. Dette betyder dels, at en ikke helt ubetydelig dommervirksomhed udføres af personer, der ikke er vurderet kompetente til at

blive dommere - vel at mærke uden at dette har et uddannelsesmæssigt formål, dels at der spærres for bedre kvalificerede udefra.

Til imødegåelse af disse svagheder foreslår flertallet en mere omhyggelig selektion ved ansættelsen, en løbende evaluering af dommerfuldmægtigenes arbejde samt en eksamen som afslutning på dommerfuldmægtiguddannelsen.

Uanset øgede bestræbelser finder mindretallet det ikke muligt at vurdere med sikkerhed, om 25-årige aspiranter vil være egnede til dommere som 40-årige. Mindretallet stiller sig endvidere skeptisk over for, om det vil være muligt ved en eksamen at måle netop de egenskaber, som udvalget/mindretallet betragter som havende helt afgørende betydning for kvaliteten af dommers arbejde.

Der kan peges på sådanne forhold som retsledelse, mod til at træffe en selvstændig og uafhængig afgørelse, menneskekundskab, m.m. Mindretallet vurderer, at sådanne forhold bedre kan bedømmes ved at betragte kandidatens hidtidige karriereforløb samt ved udtalelser fra landsret og andre tjenestesteder. Det anføres af flertallet, at den langvarige uddannelse gør det muligt for de indstillende myndigheder at få et indgående kendskab til den enkeltes faglige og personlige kvalifikationer. Til dette synspunkt ønsker mindretallet at tilføje, at det erfaringsmæssigt kan være vanskeligt at vurdere nære medarbejdere gennem adskillige år helt objektivt - ikke mindst når man ved, at den pågældende gør sig forhåbninger om at befinde sig i en livstidsstilling.

Dertil kommer, at en løbende evaluering og et mindre tilfredsstillende eksamensresultat kan betyde, at vedkommende ikke bliver dommer, men ikke nødvendigvis at personen forlader domstolene. Hertil kræves som nævnt en afskedigelsessag ved Den særlige Klageret. Det må antages, at der er et betydeligt spring mellem et mindre tilfredsstillende resultat ved evalueringerne, og at det kan bevises, at kandidaten er så uegnet til domstolsarbejde, at der er grundlag for en afskedigelse ved dom. Denne opfattelse bestyrkes af, at kandidater der under det nuværende system har fået en mindre tilfredsstillende udtalelse fra landsretten ikke afskediges, selv om en afskedigelse er væsentligt nemmere i dag, end den må antages at blive i fremtiden.

Mindretallet finder således ikke, at indførelse af en eksamen kan antages at føre til, at mindre kvalificerede personer afskediges i væsentlig højere grad, end det er tilfældet idag.

Herudover tvinges fuldmægtigene ikke i det nuværende system til at lade sig uddanne bredt ved ansættelser uden for domstolene. Den foreslåede løsning med en kortere åremålsansættelse giver mulighed for at bedømme et stort antal jurister med henblik på senere genansættelse ved

domstolene, ligesom de kommende dommere kommer i kontakt med befolkningen på en direkte og jordnær måde som anført af flertallet. Samtidig sikrer den alsidigheden blandt dommeraspiranterne ved, at en stor del af ansættelsestiden før dommeransættelsen ligger uden for domstolene. Disse medlemmer vurderer, at mange unge jurister vil være tiltrukket af disse stillinger ved domstolene, som byder på interessant og udfordrende arbejde.

Endelig skal det fremhæves, at det nuværende system, hvor dommerfuldmægtige ansættes ved domstolene med henblik på, at ansættelsen skal være en livstidsbeskæftigelse, forekommer uforeneligt med udvalgets målsætning om en bredere rekruttering, herunder også en bredere rekruttering til byretsembeder. En bredere rekruttering forudsætter nødvendigvis, at nogle af de personer, der i dag ansættes, vil blive forbigået. Der vil herefter ikke være tilstrækkeligt med avancementsmuligheder for dommerfuldmægtigene, hvilket vil føre til, at velkvalificerede jurister, der gennem 15-20 år er blevet uddannet til at fungere som dommere, må beskæftiges med det arbejde, som man i det nuværende system anvender unge dommerfuldmægtige til. Dette vil betyde, at der opslås færre stillinger til unge fuldmægtige, samt - på længere sigt - at det bliver vanskeligt at tiltrække kvalificerede ansøgere, når det bliver åbenbart, at en ansættelse ikke nødvendigvis fører til en dommerstilling.

I modsætning til flertallet finder mindretallet således, at domstolene fortsat vil kunne tiltrække kvalificerede ansøgere, såfremt der indføres åremålsansættelse, mens dette ikke vil være muligt, hvis dommerfuldmægtige fortsat skal indgå i et 15-20 årigt uddannelsesforløb uden rimelig sikkerhed for, at de vil ende med en slutstilling.

En anden (måske mere nærliggende) mulighed er, at denne gruppe, der er uddannet med henblik på dommerhvervet, vil fortrænge andre kandidater i konkurrencen om dommerstillingerne, således at den ønskede fornyelse og bredere rekruttering ikke opnås.

Det er således mindretallets opfattelse, at den ønskede brede rekruttering forudsætter, at man ophører med ansættelsen af dommerfuldmægtige i livstidsstillinger.

Mindretallet kan for så vidt tiltræde forslagene til forbedring af det nuværende ansættelses- og uddannelsessystem i afsnittene 5.11.9.2. - 5-11.9.4., men finder forslagene utilstrækkelige, jf. ovenfor.

5.11.9.2. Ansættelsesproceduren for dommerfuldmægtige.

Dommerfuldmægtige ansættes i dag i lighed med politifuldmægtige og fuldmægtige i administrative stillinger i Justitsministeriet under ansættelsesområdet "Justitsministeriet med tilhøren-

de institutioner. Ansættelserne sker bl.a. på grundlag af samtaler, der gennemføres i fællesskab af 3 "personalefuldmægtige" fra personalekontorerne for domstolene, ved politiet og i Justitsministeriets departement/styrelser.

I kapitel 7 om konstitution af dommere anbefaler udvalget med henblik på at betrygge ansættelsesvilkårene for bl.a. dommerfuldmægtige, at ansættelsesområdet ændres til kun at være "domstolene", jf. kapitel 7.9.2.1.

Udvalget anbefaler endvidere i kapitel 7.9.2.2., at der gennemføres en øget beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse.

Udvalget foreslår endvidere, at det er Domstolsstyrelsen, der ansætter dommerfuldmægtige.

5.11.9.3. Bedømmelse af dommerfuldmægtiges og retsassessorers kvalifikationer.

Som beskrevet i afsnit 5.4.2. sker der årlige bedømmelser af dommerfuldmægtiges kvalifikationer under den 4-årige grunduddannelse. Ved grunduddannelsens afslutning gives der en tilsvarende vurdering af fuldmægtigen.

Ved cirkulæreskrivelse af 22. juni 1995 til domstolene har Justitsministeriet endvidere som noget nyt fastlagt, at der også skal foretages skriftlige bedømmelser af fuldmægtige, der har afsluttet grunduddannelsen. For disse fuldmægtige skal der afgives en udtalelse til Justitsministeriet i forbindelse med, at dommerfuldmægtigen efter ca. 6 års ansættelse indkaldes til en udviklingssamtale i Justitsministeriet.

En tilsvarende udtalelse skal sædvanligvis afgives, når dommerfuldmægtigens ansættelse ved et embede ophører.

Når en dommerfuldmægtig har været ansat i 5 år eller mere ved samme embede, og der er forløbet 5 år fra embedets seneste udtalelse om dommerfuldmægtigen, skal embedet på ny afgive en udtalelse, uanset om ansættelsesforholdet ved embedet ikke ophører.

Herudover afgives der en udtalelse om egnetheden som dommer af landsretten i forbindelse med konstitutionsperioden dér. Denne bedømmelse tillægges stor betydning ved dommerudnævnelser.

Om udtalelserne efter afslutning af grunduddannelsen og landsretsudtalelsen henvises til afsnit 5.4.3. ovenfor.

Efter udvalgets opfattelse er det af afgørende betydning, at der er et evalueringssystem, som sikrer, at kun velkvalificerede personer opretholder deres ansættelse ved domstolene. For at opnå dette finder udvalget, at der er behov for, at der løbende foretages bedømmelser af, om den enkelte dommerfuldmægtig har de fornødne kvalifikationer.

Der vil kunne bestå en risiko for, at der ansættes dommerfuldmægtige, som ikke fuldt ud kan honorere de krav, man må stille. For at kunne reagere heroverfor er det påkrævet, at de årlige evalueringer, der i dag foretages af dommerfuldmægtige under grunduddannelse, er omfattende og omhyggelige, og navnlig, at der sker en nøje bedømmelse af fuldmægtigenes kvalifikationer i forbindelse med grunduddannelsens afslutning. På dette tidspunkt vil tjenestestedet have et indgående indtryk af fuldmægtigens kvalifikationer, som vil kunne danne grundlag for en stillingtagen til, om fuldmægtigen er egnet til fortsat at være ansat ved domstolene.

Det bør være klart for de dommere, der er ansvarlige for uddannelsesfuldmægtigenes uddannelse, og som skal afgive udtalelse, at evalueringen blandt andet tager sigte på at kunne udskille dommerfuldmægtige, som må anses for uegnede til fortsat ansættelse ved domstolene.

For yderligere at styrke bedømmelsesgrundlaget for vurderingen af fuldmægtigens fortsatte ansættelse ved domstolene foreslår udvalget endvidere, at fuldmægtigen ved grunduddannelsens afslutning skal aflægge en prøve. Prøven bør tilrettelægges således, at den gør det muligt at vurdere, om dommerfuldmægtigen har fået det tilsigtede udbytte af grunduddannelsen. Udvalget foreslår, at det nærmere indhold af prøven drøftes og fastlægges i et dertil egnet forum.

Udvalget foreslår endelig, at alle fuldmægtige indkaldes til en samtale i Domstolsstyrelsen efter grunduddannelsens afslutning.

På grundlag af de udtalelser, der foreligger fra **uddannelsesembedet** om fuldmægtigens præstationer under grunduddannelsen og vedkommendes kvalifikationer, resultatet af prøven ved grunduddannelsens afslutning samt eventuelt de oplysninger, der fremkommer under samtalen, vil Domstolsstyrelsen få et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at tage stilling til, om det ønskes, at fuldmægtigen fortsat er ansat ved domstolene, jf. nedenfor i kapitel 7.9.2.2. Heraf fremgår, at udvalget finder det væsentligt, at der også fremover er adgang til at afskedige i tilfælde, hvor dommerfuldmægtigen må anses for generelt uegnet til fortsat ansættelse ved domstolene. Kriteriet herfor er opfyldt, hvis den pågældende savner de nødvendige juridiske kvalifikationer, men også hvis den pågældende mangler evner for retsledelse eller samarbejde med personale og brugere af domstolene eller på grund af langsommelighed i sagsbehandlingen. Spørgsmål om afskedigelse forelægges for Den Særlige Klageret.

Giver årsudtalelserne under grunduddannelsens første år anledning til det, bør uddannelsesfuldmægtigen naturligtvis indkaldes til en samtale på et tidligere tidspunkt, således at man allerede på dette tidspunkt kan overveje den pågældendes videre beskæftigelse ved domstolene.

Udvalget foreslår endvidere, at bedømmelsen af dommerfuldmægtige styrkes på den måde, at der også efter grunduddannelsen foretages regelmæssige bedømmelser, f.eks. hvert andet år og ved hvert stillingsskift.

5.11.9.4. Den praktiske uddannelse af dommerfuldmægtige og retsassessorer.

Uddannelsen af yngre dommerfuldmægtige sker på grundlag af vejledende retningslinier, som er udsendt af Justitsministeriet 26. april 1988 på grundlag af betænkning 1115/1987 om dommerfuldmægtiges uddannelse og efteruddannelse af dommere.

Uddannelsen følges løbende af Uddannelsesudvalget for Domstolene, der er nedsat under Hovedsamarbejdsudvalget for Domstolene. Uddannelsesudvalget har evalueret grunduddannelsen i 1992 - 1993, og har på baggrund heraf konkluderet, at der ikke er behov for en gennemgribende revision af retningslinierne for grunduddannelsen. Der henvises til afsnit 5.4.2. ovenfor.

Det er udvalgets opfattelse, at grunduddannelsen i det væsentlige fortsat lever op til de krav, der kan stilles til indføringen i arbejdet på et dommerkontor.

Udvalget ser det ikke som sin opgave herudover at foretage en indgående analyse af den eksisterende uddannelse.

5.11.10. Teoretisk efteruddannelse af domstolsjurister.

Også den teoretiske efteruddannelse af domstolsjurister følges løbende af Uddannelsesudvalget for Domstolene.

Det er udvalgets vurdering, at den teoretiske efteruddannelse, der tilbydes domstolsjurister, generelt imødekommer det behov for orientering om ny retsudvikling, som er af betydning for at kunne udøve dømmende virksomhed.

Efter udvalgets mening er der imidlertid behov for at støtte juristerne ved domstolene i forbindelse med den udvikling, der er beskrevet ovenfor i afsnit 5.11.2., hvorefter domstolene i højere grad end hidtil skal udøve en selvstændig retsskabende funktion, og dommerne kommer til at arbejde med en ny fortolkningsstil og en ændret retskildelære.

Den uddannelse, som det fremover vil være nødvendigt at intensivere, er derfor formentlig kurser af den karakter, som man har påbegyndt i 1994, hvor deltagerne i seminarform ud fra mere principielle overvejelser forholder sig til bestemte retsområder.

Herudover finder udvalget, at der fremover vil være behov for flere kurser i behandling af sager om tvister mellem borgerne og offentlige myndigheder.

Endvidere finder udvalget, at det vil være gavnligt for domstolsjuristerne, om de i væsentlig større omfang end i dag, får mulighed for at deltage i kurser med deltagere uden for domstolsystemet.