

## Kapitel 6. Fremgangsmåden ved udnævnelse af dommere.

"... The authority taking the decision on the selection and career of judges should be independent of the Government and the administration. In order to safeguard its independence, rules should ensure that, for instance, its members are selected by the Judiciary and the authority decides itself on its procedural rules.

However, where the constitutional or legal provisions and traditions allow that judges are appointed by the government, there should be guarantees to ensure that the procedures to appoint judges are transparent and independent in practice and that the decisions will not be influenced by any reasons other than those related to the objective criteria mentioned above. These guarantees could be, for example, one or more of the following:

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

**Princip I, 2 c i rekommandation nr. 94 af 13. oktober 1994 "Independence, efficiency and role of judges" fra Europarådets Ministerkomite til medlemsstaterne.**

### 6.1. Den gældende ordning og dens baggrund.

Alle dommerstillinger, bortset fra stillingen som Højesterets præsident, opslås ledige i Statstidende; ansøgninger sendes til Justitsministeriet. Dommere udnævnes af kongen efter indstilling fra justitsministeren. Det er således justitsministeren, der har kompetencen til og det parlamentariske ansvar for udnævnelse af dommere.

Indtil 1942 skete udnævnelsen af dommere i byretterne, Sø- og Handelsretten og landsretterne uden forudgående høring af domstolene. Ved skrivelse af 11. juli 1942 til Den Danske Dommerforening meddelte Justitsministeriet efter forslag fra Præsidentrådet (et råd bestående af retspræsidenterne, som tager stilling til, om dommere må have bibeskæftigelse, se nærmere nedenfor i kapitel 9) at man fremover ville følge en ændret fremgangsmåde.

Baggrunden for procedureændringen i 1942 var en henvendelse fra Dommerforeningen, hvori man henstillede, at domstolene selv (konkret Præsidentrådet), blev tillagt kompetence til at afgive indstillinger om dommerudnævnelser. Af skrivelsen af 29. april 1942 fremgår bl.a.:

"Før Retsplejeloven var saa at sige alle Underretsdommere tillige i vidt Omfang administrative Embedsmænd. Administrationen havde da derigennem Adgang til at erhverve et indgående Kendskab til deres Kvalifikationer. Efter Retsplejelovens gennemførelse stiller Forholdet sig formentlig i væsentlig Grad anderledes. Kun en mere begrænset Del af en Underretsdommers Arbejde hører direkte ind under Justitsministeriets Forretningsomraade, hans Hovedvirksomhed maa i vidt omfang unddrage sig Justitsministeriets Kendskab."

Det væsentlige i den nugældende procedure er, at vedkommende landsretspræsident afgiver indstilling om, hvem der bør udnævnes til byrets- og landsdommere. Denne udtalelse afgives i praksis efter forelæggelse for landsrettens plenarforsamling (om proceduren ved udnævnelser i Københavns Byret se nedenfor). Indstillingen sendes til Justitsministeriet gennem præsidenten for Højesteret, der også afgiver udtalelse om indstillingen. Landsretspræsidenternes indstillinger følges traditionelt af præsidenten for Højesteret, og der sker kun meget sjældent forelæggelse af landsretspræsidenternes indstillinger for Højesterets plenarforsamling.

Ved ledighed i en ordinær dommerstilling ved et præsidentledet byretseembede (p.t. embeder med mellem 8 og 41 dommere) høres tillige vedkommende byretspræsident. Dennes udtalelse sendes i overensstemmelse med den almindelige regel gennem landsretspræsidenten og præsidenten for Højesteret. Særligt for ledige stillinger ved Københavns Byret gælder dog, at ansøgningerne ikke drøftes på et plenarmøde i landsretten; indstillingsretten tilkommer således reelt præsidenten for Københavns Byret.

Ved ledighed i en ordinær stilling ved et administreret byretseembede (p.t. embeder med 2-4 dommere) drøfter landsrettens præsident udnævnelsen med den administrerende dommer.

Med hensyn til besættelsen af stillinger som byretspræsident foreligger der ikke - i hvert fald inden for de senere år - nogen fast praksis med hensyn til, hvorvidt det pågældende præsidentembede (plenarforsamlingen) høres. Der indhentes altid en udtalelse fra vedkommende landsretspræsident, som sender sin udtalelse gennem Højesterets præsident. Ansøgningerne drøftes i landsretterne på plenarmøder. Ved udnævnelsen af administrerende dommere høres kun landsrettens og Højesterets præsident og ikke den pågældende byret.

Ved besættelsen af stillingen som landsretspræsident sendes ansøgningerne til udtalelse i landsretten, der efter drøftelse i plenarforsamlingen sender sin udtalelse til Justitsministeriet gennem Højesterets præsident. Retsformænd i landsretterne beskikkes af vedkommende landsretspræsident, jf. retsplejelovens § 7.

Ved ledighed i stillingen som dommer eller vicepræsident i Sø- og Handelsretten sendes de indkomne ansøgninger til udtalelse hos Sø- og Handelsrettens præsident, der videresender disse sammen med sin udtalelse til Højesterets præsident. For så vidt angår præsidentstillingen i Sø- og Handelsretten afgiver Højesterets præsident indstilling til justitsministeren.

Ved besættelsen af stillingen som højesteretsdommer afgiver Højesteret indstilling til justitsministeren.

Domstolenes indstillinger er i en meget lang årrække blevet fulgt af justitsministeren. Domstolene i Danmark må således konstateres at have en afgørende indflydelse på dommerudnævnelser.

I enkelte tilfælde er det sket, at der er blevet udnævnt dommere, som ikke har været indstillet af domstolene. I 1961 foretrak justitsministeren at lade direktøren for Statens Sindssygevæsen, professor, dr. jur. Louis le Maire prøvevotere og udnævne til højesteretsdommer i stedet for den landsdommer, som Højesteret havde indstillet. Den pågældende landsdommer blev i øvrigt udnævnt til højesteretsdommer ved næste vakance. Et særligt tilfælde har foreligget i forbindelse med konstitution af en dommer. I 1977 konstituerede justitsministeren en advokat, der tidligere var blevet dømt for spirituskørsel, som dommer i Østre Landsret. Dette fik præsidenten for Højesteret til at protestere over for regeringen, idet han bemærkede, at en sådan konstitution burde have været forhandlet med landsretspræsidenten eller præsidenten for Højesteret. Højesterets præsident fandt, at dette måtte føles som en tilsidesættelse af hensynet til domstolene, der var uden fortilfælde, og som en alvorlig belastning af tillidsforholdet til Justitsministeriet. Justitsministeriet tilbagekaldte herefter konstitutionen efter anmodning fra advokaten.

## **6.2. Grundlaget for landsretternes indstilling ved en ledig byretsdommerstilling.**

Efter ansøgningsfristens udløb sendes ansøgningerne til præsidenten for den landsret, i hvis kreds stillingen er ledig, tillige med en ansøgerliste med oplysning om ansøgenes navne, alder, stilling og kandidatår. Såfremt der er tale om en stilling som dommer ved en præsidentledet byret, sendes ansøgningerne til landsretspræsidenten gennem vedkommende byretspræsident, der således får mulighed for at lade sin indstilling indgå i grundlaget for sagens videre behandling. Ansøgerlisten sendes endvidere til samtlige ansøgere, til Dommerforeningen og til Dommerfuldmægtigforeningen samt udleveres til samtlige landsdommere i den pågældende landsret.

Ved sagens behandling i vedkommende landsret indgår udover de oplysninger, der fremgår af ansøgningen eller er vedlagt denne, foreliggende oplysninger om ansøgerens virke i landsretten tillige med andre oplysninger, som landsretten måtte være i besiddelse af f.eks. som følge af tidligere ansøgninger om dommerstillinger, klagesager m.v. I vurderingen indgår tillige kendskabet til den stilling, der er ledig.

Et meget væsentligt element i bedømmelsesgrundlaget er den udtalelse, der er afgivet af landsretspræsidenten med hensyn til forløbet af landsretskonstitutionen. Der henvises til kapitel 5.4.3. ovenfor vedrørende det nærmere indhold af disse udtalelser.

I bedømmelsesgrundlaget i landsretten kan også indgå en række andre oplysninger, som tilvejebringes af landsretspræsidenten gennem samtaler med f.eks. retspræsidenter eller dommere ved de embeder, hvor ansøgeren tidligere har gjort tjeneste. Dette gælder f.eks. i de tilfælde, hvor en ansøger til en stilling i den ene landsretskreds har været konstitueret i den anden landsret.

Det er vedkommende landsretspræsident, der afgiver indstilling til Justitsministeriet om besættelsen af den ledige stilling. Indstillingen afgives dog som anført ovenfor først efter drøftelse af sagen på et plenarmøde med deltagelse af landsrettens faste dommere. På plenarmødet gennemgår landsretspræsidenten sagen med de oplysninger, der fremgår af denne vedrørende den enkelte ansøger. Landsrettens dommere bidrager med det kendskab til ansøgernes virke, som er tilvejebragt gennem samarbejde med ansøgere under disses konstitutionsperiode og ved behandlingen af anke- og kæresager, herunder ikke mindst vedrørende den periode, der ligger efter konstitutionen i landsretten. Under drøftelsen i plenarmødet vil det således ofte være muligt at foretage en direkte sammenligning mellem flere kandidater baseret på et personligt kendskab til disse hos en stor del af landsrettens dommere.

På grundlag af drøftelsen på plenarmødet og de i øvrigt foreliggende oplysninger afgiver landsretspræsidenten sin indstilling om stillingens besættelse. Indstillingen kan være relativt kortfattet og alene indeholde en udtalelse om, at valget under de givne omstændigheder må stå mellem nogle nærmere angivne ansøgere, og en bemærkning om, hvem af disse der må foretrækkes til det pågældende embede. Landsretspræsidenten indstiller altid kun én ansøger til stillingen.

### **6.3. Grundlaget for landsretternes indstilling ved besættelse af stillinger som landsdommer.**

Proceduren ved besættelsen af stillinger som landsdommer er i princippet den samme som beskrevet for byretsdommere. Byretsdommere og advokater, der søger landsdommerstillinger, vil være landsretten bekendt, men ingen udnævnes uden at have været konstitueret i landsretten med henblik på at vurdere den pågældendes kvalifikationer. Rekrutteringen til de to landsretter er beskrevet ovenfor i kapitel 5.

Ved besættelsen af stillingerne som præsident i landsretten indhentes som nævnt ovenfor en udtalelse fra landsrettens plenarforsamling. Denne udtalelse tillægges betydelig vægt ved udnævnelsen. Der er tradition for, at det er en landsdommer fra vedkommende landsret, der udnævnes i den ledige præsidentstilling. Ofte er det kun en eller to landsdommere fra den pågældende landsret, der søger stillingen.

#### 6.4. Højesteret.

Efter retsplejelovens § 43, stk. 2, er det en betingelse for udnævnelse til højesteretsdommer, at man har godtgjort sin dygtighed ved at have prøvetoteret i mindst 4 sager. Denne ordning har i alt væsentligt været fulgt i over 200 år. I dette århundrede er det sket én gang - i 1907 - at en aspirant til en stilling som højesteretsdommer ikke har fuldført prøven. Efter at have voteret i tre sager meddelte han retten, at han ifølge sin læges råd måtte opgive at fortsætte prøven. Spørgsmålet om hans udnævnelse bortfaldt herefter.

Højesteret indstiller, hvem af ansøgerne der skal have tilladelse til at prøvevotere. Bedømmelsesgrundlaget er ikke formaliseret. Der indhentes således ikke skriftlige udtalelser om ansøgerne. Udvælgelsen sker på grundlag af dommernes opfattelse af ansøgernes faglige og personlige kvalifikationer. Den kreds, som højesteretsdommere kan rekrutteres fra, er ikke stor, og da det faglige miljø er overskueligt, er der gode muligheder for at indhente oplysninger om og danne sig en opfattelse af ansøgerne. Det hænder, at præsidenten for Højesteret efter drøftelse i Højesteret opfordrer kvalificerede jurister til at søge højesteretsdommerstillinger.

Stillingen som Højesterets præsident er siden 1861 blevet besat med en allerede udnævnt højesteretsdommer på grundlag af en indstilling fra rettens dommere. Stillingen opslås som anført ikke ledig. Ved domstolene kendes en lignende ordning i Rigsretten, der efter grundlovens § 59, stk. 2, selv vælger sin formand af sin midte.

#### 6.5. Offentlighed og partshøring ved stillingsbesættelse.

Efter offentlighedslovens § 2, stk. 1,2. pkt., gælder retten til aktindsigt ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Offentligheden har således ikke adgang til aktindsigt i sager om ansættelse af dommere.

Dommerstillinger er tjenestemandstillinger, hvorfor de særlige regler i tjenestemandsløvens § 5, stk. 3 - 5, om udlevering af lister over ansøgernes navne gælder. Efter disse bestemmelser skal der efter anmodning meddeles ansøgere og organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en stilling, oplysning om ansøgernes navne m.v. En ansøger til en tjenestemandstilling kan kræve, at ansøgerlisten ikke gengives offentligt. Når blot én ansøger kræver diskretion, gælder offentliggørelsesforbudet hele ansøgerlisten. Anmodningen skal være skriftlig og modtaget inden ansøgningsfristens udløb. Forbudet mod offentlig gengivelse af ansøgnavnene m.v. skal påføres ansøgerlisten ved udlevering, og overtrædelse af forbudet straffes med bøde.

Efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 10, stk. 2, om partens ret til aktindsigt har den, der ansøger eller har ansøgt om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, kun krav på aktindsigt i den pågældende sag for så vidt angår de dokumenter m.v., der vedrører den pågældendes egne forhold.

Indgår der ved behandlingen af en ansættelsessag faktiske oplysninger, som er af væsentlig betydning, og som er til ugunst for en ansøger, skal der efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 5 foretages partshøring. Dette gælder dog ikke, hvis parten er bekendt med, at oplysningerne indgår i ansættelsesmyndighedens beslutningsgrundlag. Sagen må herefter først afgøres, når ansøgeren er gjort bekendt med oplysningerne og har haft lejlighed til at udtale sig, jf. dog lovens § 19, stk. 2.

I Kommenteret Forvaltningslov, 1992, af John Vogter, behandles side 238 spørgsmålet om, hvilken type oplysninger der skal høres over. Det anføres her bl.a.:

**"Partshøringspligtens** udstrækning er ... ikke i første række afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal undergives partshøring efter § 19, er herefter, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skaffe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Partshøringspligten vil derfor også efter omstændighederne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Som eksempel kan nævnes en udtalelse fra en sagkyndig, der har afgivet en videnskabelig/teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i grundlaget for myndighedens afgørelse."

I Forvaltningsret, (1994), af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. omtales side 144 Folketingets Ombudsmands sag 1987-1193-00 vedrørende besættelse af to forskningslederstillinger på Socialforskningsinstituttet. Ved vurderingen af en intern ansøger blev der inddraget negative oplysninger om ansøgerens forskningsindsats gennem de seneste år, bl.a. forsinkelser af nogle undersøgelser, som ansøgeren havde haft ansvaret for. Det var i sagen uklart, om ansøgeren tidligere var blevet bekendt med ledelsens utilfredshed med forsinkelserne. Såfremt det ikke var tilfældet, ville det efter ombudsmandens opfattelse have været rigtigst, om ansøgeren var blevet partshørt herom, inden ledelsen tog stilling til sagen, jf. § 19, stk. 1.

Reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og partshøring gælder kun for afgørelsesmyndigheder og ikke for en myndighed, der kun skal afgive indstilling i en sag.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 6 om myndighedens pligt til at gøre notat om mundtligt modtagne oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, og om pligten til at gøre notat om sådanne oplysninger, som myndigheden på anden måde er bekendt med, gælder også ansættelsessager, jf. lovens § 2, stk. 1, 2. pkt. Også

denne regel gælder kun for den myndighed, der træffer afgørelse i sagen.

## 6.6. Den offentlige debat.

Med mellemrum har der været rejst spørgsmål om ændring af den gældende ordning med hensyn til dommerudnævnelser (forfremmelser) med henblik på at give disse et bredere grundlag og gøre dem mindre afhængige af forvaltningen. Debatten har - navnlig i de seneste år - dels haft sit udgangspunkt i en kritik af en for ensidig rekruttering, særlig til Københavns Byret, Østre Landsret og Højesteret, dels i mere principielle standpunkter såsom hensynet til domstolenes uafhængighed og hensynet til en bredere og mere gennemsigtig rekruttering. For så vidt angår kritikken af rekrutteringen til Københavns Byret, Østre Landsret og Højesteret har denne, som der nærmere er redegjort for i kapitel 5.8.3., især haft sit udgangspunkt i, at hovedparten af dommerne ved de nævnte retter har gjort tjeneste i Justitsministeriets departement i en lang årrække forud for udnævnelsen til dommer. For så vidt angår hensynet til domstolenes uafhængighed har en række jurister, såvel statsretsprofessorer som dommere og andre fremført, at udnævnelse af dommere ikke bør foretages af justitsministeren alene, men ske efter en lovfæstet ordning, hvor navnlig domstolene selv deltager.

Poul Andersen har i Den Danske Rigsdag 1849-1949 i en fremstilling om Rigsdagen og domstolene særligt behandlet "Regeringens beføjelse til at udnævne dommere." Det fremgår side 501 ff.:

"Ifølge grundloven § 17 sammenholdt med den almindelige lovgivning er det kongen, der udnævner dommere. Der foreligger da den mulighed, at regeringen ved udnævnelsen af dommere lægger vægt på, om vedkommende kan antages at ville udøve domsmyndigheden under hensyntagen til regeringens ønsker eller almindelige politiske indstilling. Dette kan især blive af betydning, hvor domstolene får mulighed for at underkende regeringsbeslutninger, hvilket navnlig er tilfældet under udøvelsen af retskontrol med forvaltningen, jfr. grundloven § 70, men også t.eks., når der måtte blive spørgsmål om en foreløbig lovs gyldighed. - I Danmark er sådanne politiske dommerudnævnelser næppe forekommet i videre udstrækning.

Betragtninger som disse har undertiden affødt den opfattelse, at dommerstillinger bør besættes enten af domsmagten selv eller dog under en vis medvirken fra domstolenes side. En sådan medvirken ydes hos os af højesteret, idet den, der beskikkes til højesteretsdommer, skal have godtgjort sin dygtighed til at have sæde i retten ved som prøve at votere først i mindst 4 sager, jfr. retsplejelovens § 43, 2det stk., og med hensyn til den tidligere ordning instruktion for højesteret af 7. december 1771 § 23. Disse regler synes dog udelukkende motiveret ved hensynet til højesteretsdommernes rent saglige kvalifikationer.

I rigsdagens forhandlinger er der naturligvis forekommet udtalelser om, at dommere lader sig bestemme af politiske hensyn, at dommerstanden rekrutteres efter politisk hensyn o.lign.; men sådanne angreb har aldrig rundet stor tilslutning, og det har ikke alvorligt været på tale at flytte kompetencen til at udnævne dommere fra regeringen til en anden myndighed, navnlig domstolene selv.

I 1880 under 1ste behandling i folketinget af lovforslaget om domsmagtens ordning m.v. udtalte P.C. Zahle, at "når man lever i et konstitutionelt land, må der på en eller anden måde findes

en vej, ad hvilken domstolene kunne supplere sig selv og indtage den selvstændige stilling i staten, som efter forfatningen tilkommer dem". Et dommerkollegium, hvori højesteret havde andel, burde være den myndighed, fra hvilken hele dommerordningen fandt sted, således at det ikke var kongen eller regeringen, der udnævnte anklagere og dommere. Noget forslag i den retning fremkom dog ikke.

Under 1ste behandling i folkettinget af lovforslaget om domsmagtens ordning m.m. omtalte J. Jensen i 1901 faren for dommernes uafhængighed, gennem regeringens indflydelse på dommerembedernes besættelse, forflytninger og forfremmelser. "Man kunne ... tænke sig ... at retten selv valgte dommerne. Det vilde være logisk rigtigt og vilde sikre retternes uafhængighed, men det har desværre den store skavank, som i mine øjne vilde gøre denne fremgangsmåde ganske ubrugelig, at det let vilde skabe en kaste af dommere, et slags oligarki, hvorved en bestemt kreds af samfundsborgere blev dommere, og andre ikke vilde komme ind i dommerstanden, og som følge heraf kunde man risikere, at dommerstanden efterhånden blev korrumpet".

Spørgsmålet om etablering af et dommerudnævnelsesråd har også været behandlet i betænkningen vedrørende dommeres uddannelse afgivet i 1951. Ordningen skulle omfatte de stillinger, til hvilke domstolene allerede med 1942-ordningen var blevet tillagt indstillingskompetence, jf. afsnit 6.1. ovenfor. I betænkningen foreslog udvalget, at indstillingsbeføjelsen skulle overføres til et kollegialt udvalg, hvori begge landsretspræsidenter skulle have sæde. Endvidere udtaltes det, at det af hensyn til udnævnelsesudvalgets betydning for dommerstanden som helhed ville være rimeligt, at Dommerforeningen udpegede et medlem, der for at sikre den størst mulige alsidighed burde være byretsdommer. I tilfælde, hvor det drejede sig om besættelse af dommerstillinger i Sø- og Handelsretten eller i Københavns Byret skulle udvalget tillige tiltrædes af den pågældende rets præsident. Udvalget udtalte videre i betænkningen på s. 72:

"Med en sådan sammensætning vil udnævnelsesudvalgets indstillinger kunne baseres både på et personligt kendskab til de enkelte ansøgere, erkendelse af den ansøgte stillings særlige forhold og mere almindelige hensyn, herunder nødvendigheden af en kvalitetsudvælgelse fremfor et anciennitetsavancement.

Udnævnelsesudvalgets forretningsform må formentlig udformes af udvalget selv. Det vil dog være naturligt, at ledelsen af hver udnævnelsessags behandling tilkommer den landsretspræsident, under hvem den ledige stilling henhører, således at samtlige indkomne ansøgninger efter ansøgningsfristens udløb af Justitsministeriet tilstilles denne præsident, og at de derefter af ham sendes i cirkulation blandt udvalgets medlemmer, eventuelt ledsaget af præsidentens foreløbige forslag til indstilling. Hvis der ved denne cirkulation viser sig enstemmighed om indstillingen, vil mundtlig forhandling som regel være overflødig, men hvis der fremsættes andre forslag eller udtales ønske derom, bør der afholdes en sådan forhandling. ...

Hvis indstillingen ikke er enstemmig, bør den fremtræde som individuelle, navngivne og begrundede vota.

Som tidligere antydnet forudsættes indstillingen ikke at være bindende, kun vejledende for ministeren, omend det må kunne forventes, at der vil blive tillagt udvalgets indstilling en væsentlig betydning, navnlig i tilfælde af enstemmig indstilling. Det skønnes rettest og bedst stemmende med her i landet gældende almindelige stats- og forvaltningsretlige principper at lade ministeren fuldtud bære både det formelle og det reelle ansvar for udnævnelserne, og udnævnelsesudvalgets indstillinger vil formentlig få tilstrækkelig betydning i kraft af deres saglige vægt."

Udvalgets forslag blev ikke gennemført.



Dr. jur. Erik Briiel har i en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen 1953 B side 233 ff., "Nogle Bemærkninger om Domstolenes saakaldte Uafhængighed", foreslået oprettet et dommerkollegium - Domstolsnævnet - bestående af 9 dommere, Højesterets præsident, landsretspræsidenterne, 1 højesteretsdommer, 1 landsdommer og 4 byretsdommere. Nævnet skulle bl.a. reelt udnævne dommere, idet ministerens ansvar ved en ændret lovgivning skulle begrænses til det rent formelle, at garantere at en aspirant til en dommerstilling var indstillet af nævnet.

Alf Ross anfører i Dansk Statsforfatningsret II (1960) side 465, at man må antage,

"...at rådigheden over forfremmelser faktisk er det mest effektive middel centraladministrationen kan benytte sig af, om den skulle ønske at sikre sig en politisk indflydelse på de højere domstoles, specielt højesterets, sammensætning. Det ville derfor målt ud fra ønsket om at gardere dommernes integritet, være en rimelig tanke at henlægge dommerstandens rekruttering eller i hvert fald forfremmelserne, til domstolsorganisationen selv, fx til et "dommerstandens råd", hvori valgte repræsentanter for domstolsinstanser havde sæde.

Nogen anordning i denne retning findes dog ikke i dansk ret. ... Skønt dette er en alvorlig lakune i retsværnet for domstolenes integritet har dommerudnævnelser kun yderst sjældent givet anledning til kritik, og heri ligger et bevis for, hvor ringe den aktuelle fare for misbrug er her i landet."

I 2. udgave af værket (1966) har Ross skiftet standpunkt og anfører på side 544:

"På dette grundlag kunne det være nærliggende at stille krav om, at rekruttering og forfremmelse af dommere skal henlægges til dommerstanden selv, fx til et "dommerstandens råd", hvori valgte repræsentanter for domstolsorganisationen har sæde. Der fremkommer da også jævnlige forslag i denne retning. Der ville imidlertid være store betænkeligheder forbundet med en sådan "indavl" af dommere. Det ville være i strid med forfatningens demokratiske principper, dersom dommerstanden på denne måde skulle udgøre en stat i staten, et sakralt pontifikatkollegium, uden rod i og legitimation gennem det politiske system alle andre statsorganer er fremvokset af. En sådan ordning ville være egnet til i befolkningen at skabe mistillid til retsplejen og ville stå i skrigende modsætning til den indstilling, der har affødt bestemmelsen i grdl. § 65 om lægmænds medvirken i retsplejen.

Den bedste løsning vil formentlig være at lade udnævnelsen formelt ligge hos kongen (justitsministeren), men samtidig sørge for at der gives dommerstanden adgang til at øve en væsentlig indflydelse på afgørelsen ... . Og sådan går det netop for sig her i landet. ...

Denne ordning har gennem mange år fungeret til almindelig tilfredshed. Kritik af dommerudnævnelser og -forfremmelser forekommer yderst sjældent. ..."

I 3. udgaven af Dansk Statsforfatningsret (1980) ved Ole Espersen er Ross<sup>1</sup> opfattelse fra 2. udgaven gentaget side 547 f. stort set uden ændringer.

Ross<sup>1</sup> opfattelse i 2. udgaven skal formentlig ses som et svar på bl.a. en artikel af civildommer, fhv. justitsminister Harald Petersen i Juristen 1964, side 521 ff., "Om Domstolenes Uafhængighed". Det blev heri foreslået, at der skulle etableres et Dommerråd bestående af 9 dommere, der i det væsentlige skulle beskæftige sig med besættelse af dommerembeder. Efter

forslaget skulle stillingerne fortsat opslås af Justitsministeriet. Når ansøgningsfristen var udløbet, skulle ministeriet sende samtlige ansøgninger til rådet, der skulle gennemgå disse og afgive indstilling til justitsministeren, således at man til dennes frie valg indstillede 3 kandidater, idet rækkefølgen af disse skulle angive det antal stemmer, som den pågældende havde opnået hos rådets medlemmer. Tanken var, at denne fremgangsmåde skulle gælde byretterne, herunder Københavns Byret. For at sikre ensartetheden måtte det samme imidlertid gælde Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten, idet dog rådet i disse situationer måtte høre vedkommende retspræsident, medmindre man ville anse retten tilstrækkeligt dækket i så henseende gennem den eller de repræsentanter vedkommende ret måtte have i rådet. Dog burde der til stillingerne i Højesteret samt stillingerne som præsident for Københavns Byret eller for en af landsretterne eller som præsident m.v. i Sø- og Handelsretten kun blive tale om indstilling af én ansøger, for Højesterets vedkommende den, som retten havde givet sin tilslutning til.

Bl.a. Harald Petersens artikel i Juristen gav anledning til drøftelser i Folketinget af spørgsmålet om dommerudnævnelser i forbindelse med et af De Uafhængige den 11. december 1964 fremsat forslag til folketingsbeslutning angående sikring af domstolenes uafhængighed m.v. Formålet med forslaget fremsættelse var at nedsætte en alsidig kommission til udarbejdelse af lovregler, der bl. a. "sikrer, at forvaltningens beføjelser med hensyn til udvælgelse, forfremmelse og forflyttelse af dem, der udøver dommergerning, begrænses mest muligt, ..." . Under 1. behandlingen af forslaget udtalte daværende justitsminister K. Axel Nielsen bl.a. (Folketingets forhandlinger 1964/65, sp. 2375 og 2377):

"Det er forekommet, at der ikke mellem justitsministeren og retspræsidenterne har været fuld enighed om, hvem af flere kvalificerede ansøgere der burde udnævnes. Der kan imidlertid være grund til at understrege, at det end ikke har været antydnet, at man nogen sinde skulle have foretrukket ansøgere, der, som den tidligere justitsminister, civildommer Harald Petersen, udtrykker sig, har ladet sig forlede til at gå den almægtige ministers ærinde, eller at de udnævnte ikke var kvalificerede til embedet.

Går man over til en ordning, hvorefter de afgivne indstillinger får bindende virkning, vil det reelle ansvar for dommerudnævnelse komme til at ligge hos en myndighed, der ikke er ansvarlig over for folketetinget. Det er efter min mening tvivlsomt, om dette ud fra et demokratisk synspunkt er tilfredsstillende. Er det rigtigt i et demokratisk samfund at tillægge et udnævnelsesudvalg en så stor magt, som ordningen forudsætter? Vil ordningen i det hele taget betyde en styrkelse af værnet mod usaglige hensyn i domsafgørelsen? Det principielle problem flytter jo med; man løber den risiko, at en dommer tager usaglige hensyn for at takkes udnævnelsesudvalget, og man mister den meget væsentlige garanti, der ligger i, at den, der ikke alene formelt, men også reelt er ansvarlig for udnævnelserne, kan drages til ansvar i folketetinget.

En ordning, der tillægger de afgivne indstillinger bindende virkning, er heller ikke særlig egnet til at udbygge tilliden til domstolene. Hvis den altafgørende indflydelse på dommerudnævnelserne går over til domstolene selv, vil en eventuel kritik af udnævnelsespolitikken blive rettet mod domstolene til skade for deres omdømme. Hertil kommer, at en sådan ordning let vil føre til en opfattelse af domstolene som en stat i staten. Uanset hvilken realitet der ligger eller ikke ligger heri, kan dette skabe en for domstolenes autoritet yderst skadelig opfattelse af

domstolene som et organ, der ligger helt uden for den demokratiske styreforms rammer - en opfattelse, der navnlig kan blive belastende i nutidens komplicerede samfund, hvor domstolene ofte må træffe afgørelser af vidtgående samfundspolitisk rækkevidde."

Det udvalg, som nedsattes, nåede ikke til ende med sit arbejde, men afgav en beretning, hvoraf fremgår, at udvalget fandt det ønskeligt at have bedre tid til at gennemgå det tilvejebragte materiale, hvorfor forslaget blev behandlet. Beslutningsforslaget blev ikke genfremsat.

På det 24. nordiske Juristmøde i 1966 blev principperne for dommernes uddannelse og udnævnelse drøftet. Højesteretsdommer Mogens Hvidt, der senere udnævntes til højesteretspræsident, henviste vedrørende udnævnelsen af dommere til De Uafhængiges forslag fra 1964 og debatten i Folketinget. I tilknytning hertil anførte han bl.a. (side 81 f.):

"De argumenter, der navnlig blev fremhævet imod etableringen af en autonom dommerstand, og som jeg for mit vedkommende - som vistnok de fleste danske dommere - fuldt ud kan tiltræde, var følgende: Et selvsupplerende dommerkorps vil sandsynligvis blive for ensartet, såvist som de fleste mennesker instinktivt vil foretrække at få kolleger, der ligner dem selv, fremfor folk af diametralt modsat observans. "Noen innavl skal vi ikke ha", som Terje Wold udtrykte det i sin afhandling i Lov og Ret 1964. Men hertil kommer, at en sådan selvsupplerende dommerstand i hvert fald under danske forhold ingenlunde ville blive mødt med større tillid af befolkningen, tværtimod. Den ville netop som en stat i staten være suspekt. Og endelig må det fremhæves, at den bedste garanti, ja, formodentlig den eneste virkelige garanti mod dommerudnævnelser ud fra politiske eller andre usaglige hensyn under demokratiske forhold ligger i justitsministerens parlamentariske ansvar overfor folketinget, hvor sådanne udnævnelser nok skulle blive fremdraget.

Men ikke mindre betydningsfuldt er det, at det i de sidste ti til tolv år har været praksis, at der, når flere embeder skal besættes samtidig, eller en embedsudnævnelse i øvrigt giver anledning til problemer, afholdes et møde mellem departementschefen og vedkommende kontorchefer i Justitsministeriet og præsidenterne for Højesteret, de to landsretter og Københavns byret. På dette møde drøftes de aktuelle udnævnelser indgående, ligesom der kan drøftes dispositioner på længere sigt med hensyn til embedsbesættelser. Selv om ministeriet ikke er bundet ved disse drøftelser, er det mit indtryk, at også domstolenes repræsentanter anser ordningen for at fungere tilfredsstillende. Fra den danske dommerforenings side er der ytret ønske om, at en repræsentant for foreningen og dermed for by- og herredsdommerne udenfor København får adgang til at deltage i mødet. Dette forekommer naturligt, ligesom det vil være rimeligt at give ordningen det fundament, der ville ligge i, at den lovfæstes. Hermed vil man efter min opfattelse have nået en passende balance mellem regering og domstolene på det for et retssamfund betydningsfulde område, der hedder udnævnelsen af dommere."

I Henrik Zahles Dansk Forfatningsret, bind 2 (1989) side 81 anføres:

"Dommere ansættes (og forfremmes) af regenten, men beslutningen træffes af justitsministeren, i almindelighed på grundlag af indstilling fra de pågældende retspræsidenter. Den reelle beslutning om ansættelse og forfremmelse træffes altså i almindelighed blandt dommerne.

Dette system for ansættelse og advancement bekræfter således dommernes personelle uafhængighed af regeringen. Spørgsmålet er i virkeligheden, om ansættelsessystemet på uheldig måde blokerer for tilgang af kvalificerede udefra. Udnævnelse af f.eks. kyndige advokater er ofte foreslået som et bidrag til en bredere erfaringsbasis for domstolene, ... ."

Om placeringen af udnævnelseskompetencen henvises endvidere til Bernhard Gomard i Civilprocessen, 4. udg., 1994, side 41 (citeret ovenfor i kapitel 5.8.3.).

Forhenværende landsdommer Poul Rønnow har i Jyllandsposten den 31. maj 1991 kommenteret vejen til dommersædet. I artiklen anføres bl.a.:

"Politiske udnævnelser er uhyre sjældne, men er dog forekommet. Selv husker jeg fra min tid i Justitsministeriet (1943-53) og min tid i Vestre **Landsret** (1953-87) to tilfælde, hvor ansøgere, der ikke havde de fornødne kvalifikationer, alligevel blev udnævnt. Den ene opfyldte ikke engang det normale eksamenskrav om første karakter. Det drejede sig i begge tilfælde om udnævnelse til byretsdommer eller - som det dengang hed - underretsdommer. Den ene havde tilhørsforhold til partiet Venstre og blev udnævnt af en justitsminister fra dette parti. Den anden var socialdemokratisk byrådsmedlem og blev udnævnt af en socialdemokratisk justitsminister."

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 til reformer, jf. også ovenfor i kapitel 5.8.3. Det foreslås bl.a., at der 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. I notatet er anført, at der 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." Af et udkast til reviderede bestemmelser i retsplejeloven fremgår bl.a., at nævnet skal afgive indstilling om besættelse af **dommer**stillinger, at nævnet skal indstille en kandidat til en ledig stilling, og at forvaltnings- og offentlighedsloven skal gælde for ansættelsesproceduren. Nævnet skal have 7 medlemmer, hvoraf 2 udpeges af Folketinget, 2 af ministeren, 1 af Advokatrådet, 1 af Dommerforeningen og 1 af retspræsidenterne. Folketinget skal udpege nævnets formand blandt medlemmerne.

Som omtalt i kapitel 4.9. fremsatte Socialistisk Folkeparti i oktober 1992 et lovforslag om nedsettelse af en kommission om justitsvæsenets organisation med det formål bl.a. at overveje den fremtidige ordning med hensyn til udvælgelsen af dommere. I bemærkningerne til lovforslaget hedder det bl.a., at det bør overvejes, hvorledes der eventuelt ved en formaliseret indstillingsret fra et selvstændigt domstolsråd sikres indflydelse fra et organ, der har effektiv mulighed for at vurdere kandidaternes kvalifikationer. Forslaget blev ikke færdigbehandlet.

### **6.7. Internationale principper og udenlandske ordninger.**

FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, (optaget som bilag 3 til betænkningen), fastslår alene vedrørende fremgangsmåden ved rekrutteringen af dommere (princip nr. 10), at "any method of judicial selection shall safeguard against judicial appointments for improper motives."

Europarådets anbefaling fra 1994 til medlemsstaterne er gengivet indledningsvis i dette kapitel (optaget som bilag 4 til betænkningen). Udgangspunktet er, at dommerudnævnelser skal foretages af et uafhængigt organ. I anbefalingen åbnes der imidlertid mulighed for, at dommere udnævnes af regeringen, hvor dette er i overensstemmelse med medlemslandets lovgivning og tradition. I denne situation skal **udnævnelsesprocedurerne** blot være gennemsigtige og uafhængige, og udnævnelserne ske på objektive grundlag. Garantien for overholdelsen af disse krav kan bl.a. være et uafhængigt organ til at rådgive regeringen - en rådgivning som i praksis også følges.

"European Association of Judges", hvori også Den Danske Dommerforening er repræsenteret, opstiller i "**Judges' Charter in Europe**", 1993, (optaget som bilag 5 til betænkningen), følgende krav til fremgangsmåden ved udnævnelsen af dommere i princip nr. 4 og 5:

"Article 4.

The Selection of Judges must be based exclusively on objective criteria designed to ensure professional competence. Selection must be performed by an independent body which represents the Judges. No outside influence and, in particular, no political influence, must play any part in the appointment of Judges.

Article 5.

Judicial promotion, decided by the above-mentioned independent body, must equally depend upon the same principles of objectivity, professional ability and independence."

I de nordiske lande samt i de vesteuropæiske retsforfatninger, der er beskrevet i betænkningen, er det karakteristisk, at udnævnelsen af dommere er et regeringsanliggende. Udnævnelseskompetencen henhører således under den udøvende magt eller statschefen i de tilfælde, hvor statschefen ikke formelt kan anses at være en del af den udøvende magt. Enten udnævnes dommerne af monarken efter forslag fra regeringen eller af det respektive lands præsident oftest efter forslag fra regeringen. I USA er det for de føderale domstoles vedkommende præsidenten, der nominerer den kandidat, som han ønsker udnævnt. Præsidentens forslag skal tiltrædes af senatet. Det er endvidere karakteristisk, at udnævnelsen sker for livstid eller til fast pensionsalder med særlige regler om dommeres afsættelse til betryggelse af domstolenes uafhængighed.

I de internationale domstole, som beskrives nedenfor, udnævnes dommerne for et åremål. I det omfang, afsættelse kan finde sted, kan dette kun ske ved en enstemmig beslutning af domstolens egne dommere og ikke ved en beslutning på statsligt niveau.

#### 6.7.1. Norge.

I Norge udnævnes dommerne af kongen i statsråd efter indstilling fra regeringen. Dommerudnævnelser hører under justitsministerens ansvar. Proceduren er forskellig afhængigt af, om der er tale om en stilling i byret og landsret eller i Højesteret.

#### 6.7.1.1. Stillinger i byretterne og landsretterne.

Stillingerne opslås ledige ved offentlige opslag. Før justitsministeren afgiver sin indstilling i statsrådet, har ansøgningerne været behandlet i Justitsministeriet og i Det Rådgivende Organ vedrørende Dommerudnævnelser.

Det Rådgivende Organ blev oprettet ved regeringens beslutning som forsøgsordning og påbegyndte sin virksomhed den 1. maj 1990. Ved regeringsbeslutning er ordningen gjort permanent med virkning fra den 1. januar 1994. Det Rådgivende Organs formål, sammensætning, arbejdsmetode og indstillingsprocedure er beskrevet i et mandat fastsat af Justitsministeriet. Det Rådgivende Organ skal bidrage til at styrke dommerrekrutteringen, herunder øge andelen af velkvalificerede kvinder til dommergerningen. Organets indstilling indgår som en del af regeringens beslutningsgrundlag ved udnævnelser og ved konstitutioner af dommere i byretterne og landsretterne. Organet består af 3 medlemmer, som udnævnes af Justitsministeriet efter indstilling fra Den Norske Dommerforening, Norges Juristforbund og Den Norske Advokatforening. Medlemmerne udnævnes for en toårig periode. Justitsministeriet udpeger formanden.

Når ansøgningsfristen til en dommerstilling er udløbet, sender Justitsministeriet en kopi af alle ansøgninger til Det Rådgivende Organ, og herefter indleder Justitsministeriet og Det Rådgivende Organ en parallel sagsbehandling. Høring af Det Rådgivende Organ er ikke obligatorisk, men i praksis forelægges alle ansøgninger til udtalelse.

Når Det Rådgivende Organ har modtaget ansøgningerne fra Justitsministeriet, fordeler formanden ansøgningerne blandt medlemmerne til nærmere undersøgelse. Ansøgningerne fordeles således, at den enkelte ansøgning går til det medlem, som antages at have de bedste muligheder for at fremskaffe oplysninger om den pågældende ansøger. Oplysningerne indhentes udelukkende ved telefoniske eller personlige kontakter mellem medlemmet og den, hvis udtalelse man ønsker. Der bliver rettet henvendelse til tidligere og nuværende arbejdsgivere, kolleger og andre, som kan antages at sidde inde med relevant viden. De indhentede oplysninger er ikke undergivet aktindsigt. Man har derfor erfaring for, at de, man kontakter, udtaler sig med stor åbenhed. Det er ligeledes erfaringen, at organet kommer i besiddelse af en del negative oplysninger, som næppe ville være tilgået Justitsministeriets departement. Alle ansøgernes egne referencer kontrolleres.

De oplysninger, Det Rådgivende Organ interesserer sig for, ud over de faglige kvalifikationer, er oplysninger om ansøgerens helbredsforhold (herunder eventuelle alkoholproblemer) og privatøkonomi m.v. Det Rådgivende Organ får ved denne fremgangsmåde efter sin egen opfattelse fremskaffet en lang række oplysninger, som i nogle tilfælde har ført til, at ansøgere, som

på papiret tog sig lovende ud, efter nærmere vurdering måtte betragtes som uegnede til dommerudnævnelse. Navnlig for så vidt angår advokater har Det Rådgivende Organs undersøgelser i nogle tilfælde af dækket, at de pågældende ansøgere på trods af formelt gode kvalifikationer befandt sig tæt på et økonomisk sammenbrud.

Når undersøgelserne af de enkelte ansøgers forhold er tilendebragt, cirkulerer ansøgningerne blandt medlemmerne, og der er telefonisk kontakt, hvorefter der afgives en indstilling. Organet kan efter sit mandat indstille op til 3 kandidater i prioriteret orden, men afgiver normalt kun indstilling om en enkelt. Indstillingen, der er skriftlig, er ikke begrundet. Det Rådgivende Organs formand vil dog som regel telefonisk orientere embedsmændene i Justitsministeriet om baggrunden for indstillingen, navnlig hvis der indstilles en ansøger, som ikke umiddelbart fremtræder som den bedst kvalificerede.

Kan organet ikke under sagsbehandlingen nå til enighed om en indstilling, foretages en fornyet gennemgang af alle relevante ansøgere. Medlemmerne bytter i denne forbindelse arbejdsopgaver, således at et nyt medlem af organet gennemfører en ny undersøgelse af de pågældende ansøgere. Er der fortsat ikke enighed om, hvilken ansøger der skal indstilles, kan der dissentieres.

Det Rådgivende Organ har i november 1992 evalueret sin virksomhed for de første godt 2 år af forsøgsperioden. Det Rådgivende Organ afgav i denne periode indstilling om besættelse af 102 dommerembeder med i alt 600 ansøgere. Kun i 3 af disse indstillinger var der dissens. I 6 tilfælde er det rådgivende organs indstilling ikke blevet fulgt ved stillingsbesættelsen. I 2 af disse tilfælde var der (afgørende) principielle forskelle i synspunkterne om yngstealderen for dommerudnævnelse mellem Det Rådgivende Organ og Justitsministeriets departement, mens der i de 4 andre tilfælde var tale om en forskellig vurdering af ansøgernes kvalifikationer. Organet bedømmer sin virksomhed som vellykket og har navnlig fremhævet, at det er lykkedes organet at afdække en lang række vigtige oplysninger, som ikke fremgår af ansøgningerne. Organet har i evalueringen frarådet, at nogen del af organets virksomhed - herunder også indstillingen, som blot består af et navn - bliver gjort tilgængelig for ansøgerne eller offentligheden. Organet har begrundet sit synspunkt med, at de kilder, som er villige til at afgive følsomme oplysninger om ansøgerne, hurtigt ville tørre ud, hvis man ikke kan love fuld fortrolighed.

Som nævnt behandler Justitsministeriet sagen sideløbende med Det Rådgivende Organ. De indkomne ansøgninger gennemgås af ekspeditionschefen (svarende til en dansk afdelingschef) i domstolsafdelingen og chefen i den sektion i afdelingen, som administrerer domstolene. Ingen andre ansatte har adgang til akterne, som efter endt sagsbehandling arkiveres efter særlige regler, som sikrer, at kun ganske få personer har adgang til disse personsager. Justitsministeriet



udvælger blandt ansøgerne de bedst kvalificerede og indkalder nogle af disse til interview. Kun de to nævnte medarbejdere i ministeriet deltager i samtalerne undtagen i de tilfælde, hvor vedkommende domstolsleder ønsker at deltage i samtalen. Ministeriet indhenter en udtalelse om ansøgerne fra chefen for det embede, hvor stillingen er ledig. Er der tale om en lederstilling, indhentes en udtalelse fra den afgående embedsleder. Ministeriet lægger stor vægt på disse udtalelser, navnlig ved besættelse af dommerstillinger ved mindre embeder, hvor gode indbyrdes samarbejdsrelationer mellem dommerne har særlig stor betydning.

Hvis Justitsministeriet, efter at have modtaget indstillingen fra Det Rådgivende Organ, agter at fravige organets indstilling, når sagen forelægges for justitsministeren, tages der altid forud for forelæggelsen for ministeren kontakt til formanden for Det Rådgivende Organ.

Forslaget til indstilling fra domstolsafdelingens chef passerer departementsråden (departementets højeste embedsmand), før justitsministeren eller ministerens statssekretær tager den endelige vurdering af hvilken indstilling, der skal fremmes for kongen i statsråd. Som oftest følges afdelingens forslag, men det sker, at justitsministeren/statssekretæren vurderer de indhentede oplysninger anderledes end afdelingen og kommer til en anden konklusion. Det sker også, at justitsminister/statssekretær har egne oplysninger eller indhenter tillægsoplysninger.

#### **6.7.1.2. Stillinger i Højesteret.**

Kompetencen til at besætte ledige dommerstillinger i Højesteret er som for de andre dommerstillinger. Proceduren ved udvælgelsen af de bedst egnede kandidater er imidlertid en anden. Navnlig deltager Det Rådgivende Organ vedrørende Dommerudnævnelser ikke i sagsbehandlingen. Højesteretsdommerstillinger bliver kundgjort og må søges som andre dommerstillinger. I forbindelse med afgørelsen er der en direkte, men uformel kontakt mellem højesterets præsident og justitsministeren. Forud for dette møde drøftes sagen i rettens plenarforsamling. Der lægges ved udnævnelse af højesteretsdommere væsentlig vægt på rettens egen indstilling.

#### **6.7.2. Sverige.**

Dommere i Sverige udnævnes ved regeringsbeslutning på grundlag af indstilling fra justitsministeren. Det bemærkes i den forbindelse, at regeringen i Sverige fungerer som et kollektivt organ, og at begrebet individuelt ministeransvar ikke kendes i svensk ret. Proceduren forud for udnævnelsen af dommere afhænger af, hvilken dommerstilling der er tale om.



#### 6.7.2.1. De højeste **dommerstillinger**.

Til de højeste dommerstillinger henregnes stillingerne som dommer i Højesteret og i Regeringsrätten (den øverste forvaltningsdomstol), præsident og retsformand i landsret og kammerrett (2. instans forvaltningsdomstol), samt stillingerne som embedschefer i byretterne og länsrätterne (1. instans forvaltningsdomstol) i Stockholm, Göteborg og Malmø. Herudover henregnes også en række dommerstillinger i specialdom stolene til denne stillingskategori.

Sager om ansættelse i de højeste dommerstillinger behandles i Justitsministeriet. Er der tale om stillinger i de almindelige forvaltningsdomstole, inddrages finansdepartementet ofte i overvejelserne. Sagerne behandles helt uformelt og udelukkende på mundtligt grundlag, således at det i praksis er udelukket, at der kan stilles krav om aktindsigt.

Disse stillinger slås ikke op ved ledighed og kan ikke søges. Kandidaterne findes på flere forskellige måder. I nogle tilfælde henleder dommerne i de 2 højesteretter Justitsministeriets opmærksomhed på potentielle muligheder. De domstole, hvor ledige stillinger opstår, kan selv uformelt fremsætte forslag til Justitsministeriet. Interesserede kandidater kan selv henvende sig, og endelig danner Justitsministeriet sig selv et indtryk af, hvilke mulige kandidater der findes, når en stilling bliver ledig.

De personer, som kan komme på tale til disse stillinger, vil som oftest være velkendte for Justitsministeriet. Det er derfor sjældent, at der direkte indhentes referencer på eventuelle kandidater. Derimod indhentes ofte på helt uformel vis underhåndsoplysninger, og der sker en uformel drøftelse mellem Justitsministeriet og centralt placerede personer i domstolvæsenet. Har en kandidat ikke gennemgået den traditionelle dommeruddannelse, kan ministeriet tage underhåndskontakt med f.eks. anklagemyndigheden eller centralt placerede personer i advokatverdenen for at indhente underhåndsoplysninger om den pågældende.

Ved besættelsen af dommerstillinger i Højesteret og den øverste forvaltningsdomstol er der tradition for, at Justitsministeriet, før der afgives indstilling om udnævnelse til regeringen, og inden kandidaten selv orienteres, forelægger sit forslag for domstolens plenarforsamling. Møder forslaget ikke modstand, kontaktes kandidaten og forespørges, om han eller hun vil tage imod udnævnelsen, inden der foretages indstilling til regeringen.

I betænkning SOU 1994:99 om Domaren i Sverige inför framtiden har man overvejet, om besættelsen af de højeste dommerstillinger fremover bør ske efter opslag, men i betænkningen fastholdes den gældende ordning.

#### 6.7.2.2. De øvrige dommerstillinger.

De øvrige dommerstillinger besættes efter forudgående opslag af regeringen på grundlag af indstilling afgivet af et særligt rådgivende organ - Tjänsteförslagsnämnden.

Nævnet blev oprettet i 1975, og dets hovedopgave er at afgive indstilling til regeringen om besættelse af dommerstillinger. Nævnet har i dag 9 medlemmer udnævnt af regeringen. Nævnets formand og dennes stedfortræder udnævnes af regeringen blandt nævnets medlemmer. Nævnet er for tiden sammensat af direktøren for Domstolsverket (et organ, som forestår administrationen af domstolene, jf. beskrivelsen i kapitel 4.11.1) præsidenterne for Højesteret, den øverste forvaltningsdomstol og Försäkringsöverdomstolen, en landsretspræsident, en præsident for en 2. instans forvaltningsdomstol, en embedschef for en byret, en embedschef for en 1. instans forvaltningsdomstol og en chef for et forpagtnings- og lejenævn. Tjänsteförslagsnämnden er beslutningsdygtigt, når mindst 5 medlemmer - heriblandt enten formanden eller dennes stedfortræder - er til stede. Nævnets sekretariatsfunktioner udføres af personale fra Domstolsverket.

Nævnet behandlede i perioden 1. juli 1994 - 30. juni 1995 besættelsen af 119 ordinære dommerstillinger, og til disse stillinger var der i alt 946 ansøgere. Ved 14 af de 119 afgivne indstillinger forekom der dissens i nævnet.

Nævnet indstiller mellem 3 og 6 ansøgere i prioriteret rækkefølge til den enkelte dommerstilling. Normalt udnævnes den som nummer 1 indstillede, men det forekommer jævnligt, at en anden af de prioriterede kandidater udnævnes, navnlig hvis der har været dissens i nævnet. Regeringen er ikke bundet af nævnets indstilling, og det er i det ovennævnte beretningsår forekommet i 3 tilfælde, at regeringen har valgt en ansøger, som ikke var blandt de indstillede.

Før nævnet afgiver sin indstilling, indhenter nævnets sekretariat et meget omfattende materiale om hver enkelt ansøger. Der er udarbejdet en særlig referenceformular, som udførligt angiver, hvilke oplysninger nævnet ønsker om den enkelte ansøger, og denne sendes til ansøgerens tidligere tjenestesteder. Herudover indhentes i betydeligt omfang mundtlige oplysninger om den enkelte ansøger. Sekretariatet opstiller en liste over alle ansøgere, hvoraf hver enkelt ansøgers meriterende virksomhed kan aflæses, og indhenter tillige en udtalelse fra chefen for den domstol, hvor den ledige stilling er.

Alt tilvejebragt materiale udsendes herefter til nævnets medlemmer, som på dette grundlag afgiver en motiveret indstilling evt. med en eller flere dissenser.

Når nævnet har afgivet sin indstilling - og inden stillingen besættes - kan den enkelte ansøger gøre sig bekendt med sagens akter og kan inden for en frist på 3 uger påklage nævnets indstilling til regeringen, hvilket dog sjældent sker i praksis.

Ved nævnets behandling af de enkelte ansøgninger lægges der megen vægt på at finde den rette person til netop den ledige post. Alder, anciennitet, tidligere udnævnelse til en anden dommerstilling og lignende spiller derfor ikke nogen fremtrædende rolle. Det bemærkes i den forbindelse, at karriereforløbet i det svenske domstolssystem adskiller sig meget væsentligt fra det danske. Der er således hverken knyttet højere løn eller prestige til dommerstillingerne i de overordnede retter set i forhold til byretterne. Tværtimod anses tjenesten i byret, hvor dommeren hyppigt sidder som eneste juridiske dommer, ofte for mere byrdefuld og krævende end tjenesten i de overordnede retter. Der er derfor en ret omfattende udveksling af dommere mellem de overordnede og de underordnede retter.

### **6.7.3. Finland.**

I Finland udnævnes dommerne af republikkens præsident. Dommerne i Højesteret og den øverste forvaltningsdomstol udnævnes efter indstilling af de respektive domstole. Landsretspræsidenterne udnævnes efter indstilling fra Højesteret; præsidentstillingerne opslås ikke ledige,

Stillingerne som byretsdommer og landsdommer, herunder retsformand i landsretten, opslås ledige af vedkommende landsret. Efter udløbet af ansøgningsfristen afgør landsretten i plenum, hvilke 3 ansøgere der må anses som de bedst kvalificerede. Disse opstilles som kandidater. Ansøgerne får herefter mulighed for at gøre indsigelser mod forslaget. Er der indsigelser, afgiver landsretten en udtalelse herover. Når forslaget er blevet endeligt, sendes indstillingerne til Højesteret. Indstillingerne sendes fra Højesteret til Justitsministeriet til forberedelse. Ansøgningerne forelægges herefter af en embedsmand fra Justitsministeriet for dommerne i Højesteret, til hvis kreds justitsministeren - i denne sammenhæng - hører. Højesteret afgiver på dette grundlag en udtalelse til den finske præsident. Indstillingen forelægges for den finske præsident af justitsministeren.

Stillinger som dommer ved länsretterne (1. instans forvaltningsdomstol) søges hos länsretten, som sender ansøgningerne til Justitsministeriet. Ministeriet anmoder den øverste forvaltningsdomstol om en udtalelse, hvorefter stillingen besættes af præsidenten efter forelæggelse fra Justitsministeriet.

#### 6.7.4. Island.

Det islandske retsvæsen er karakteristisk ved, at der kun er to instanser: herredsretterne og Højesteret. Dommerne udnævnes af præsidenten efter indstilling af regeringen (justitsministeren). Ansøgninger om en stilling som herredsdommer (både ansøgninger om første gangs udnævnelse og ansøgninger om forflyttelser) passerer et ansættelsesråd. Rådsordningen blev indført i 1992 med det formål at understøtte domstolenes selvstændighed og styrke befolkningens tillid til, at dommerne er uafhængige af den udøvende magt. Rådet består af 3 medlemmer, en højesteretsdommer, en herredsdommer og en advokat, der beskikkes af justitsministeren efter indstilling fra henholdsvis Højesteret, Dommerforeningen og Advokatforbundet. Ansættelsesrådet skal afgive en begrundet indstilling om ansøgerne. Ansøgerne kan sammen med deres ansøgning aflevere faglige artikler, domme eller andet skriftligt materiale til brug for bedømmelsen af deres kvalifikationer. Størrelsen af det islandske samfund indebærer i øvrigt, at samtlige ansøgere er ret velkendte for rådet. Justitsministeren (præsidenten) er ikke bundet af rådets indstilling. Udnævnelsen til præsident i en herredsret sker efter indstilling fra rettens kollegium. Udnævnelsen sker for 6 år og udnævnelseskompetencen ligger hos justitsministeren (præsidenten), som kan - og i praksis også har - fraveget kollegiets indstilling.

Højesteretsdommere udnævnes fra præsidenten efter indstilling af Højesteret. Der findes ingen prøvevotering, og Højesteret indskrænker sig ofte til at udtale, at alle ansøgere er kvalificerede. Højesteretspræsidenten vælges af kollegiet for 2 år, og normalt går embedet på skift mellem alle højesteretsdommerne.

#### 6.7.5. Holland.

Dommere udnævnes ved kongelig resolution efter indstilling fra Justitsministeren.

Justitsministerens indstilling om besættelse af distriktsdommerstillinger afgives på grundlag af en indstilling fra den involverede distriktsret og fra præsidenten og generaladvokaten (Prosecutor General) ved den regionale landsret. Indstillingen, der forudsættes at indeholde 3 egnede kandidater, angiver en prioriteret indstilling af ansøgerne. Ofte er der imidlertid kun 1 ansøger. Der følges ikke et anciennitetsprincip i indstillingen. Et sådant princip blev forladt for ca. 6 år siden.

Ved udnævnelse til præsident eller vicepræsident for landsretterne og distriktsretterne afgiver indstillingsudvalg bestående af repræsentanter for domstolene indstilling til Justitsministeriet. Indstillingen skal så vidt muligt omfatte mere end en kandidat og højst tre opstillet i prioritetsorden.

Normalt følger justitsministeren retternes (indstillingsudvalgenes) forslag. I yderst sjældne tilfælde er der dog ved udnævnelse i overordnede dommerstillinger sket afvigelser fra prioriteringen. Disse afvigelser er ikke sket med baggrund i kandidaternes politiske observans. Det opfattes som selvfølgelig og nødvendigt, at justitsministeren af hensyn til varetagelsen af sit parlamentariske ansvar for dommerudnævnelser ikke er bundet af den prioritetsrækkefølge, som retterne har opstillet.

Ved ledighed i højesteretsdommerstillinger udarbejder Højesteret (på grundlag af en beslutning blandt flertallet af dommerne og generaladvokaten) et prioriteret forslag bestående af 6 kandidater til stillingen. Forslaget forelægges Underhuset, der foreslår regeringen at udnævne dommeren blandt 3 udvalgte af de 6 dommere. Underhuset foreslår næsten altid de 3 øverste af de 6, og regeringen udpeger næsten altid nr. 1 af de 3 foreslåede. Stillingen som højesteretsdommer kan ikke søges. Stillingerne som præsident og vicepræsident besættes uden indstilling, men udnævnelserne sker normalt efter anciennitet.

#### **6.7.6. Tyskland.**

I forbundsstaten og i de enkelte delstater er der forskellige fremgangsmåder m.v. for udnævnelse af dommere. Fælles er, at der ved alle retter er et præsidiumråd, der medvirker ved alle udnævnelser af dommere, bortset fra førstegangsansættelser i delstaterne.

Præsidiumrådet afgiver en skriftlig, begrundet indstilling om ansøgenes personlige og faglige kvalifikationer. Der sker ikke nogen egentlig prioritering af ansøgerne, men bedømmelsen af de enkelte ansøgere er graderet. Det fremgår ikke af indstillingerne, om alle medlemmerne i et præsidiumråd er enige i indstillingen.

##### **6.7.6.1. Dommere i delstaterne.**

I delstaterne består præsidiumrådene af rettens præsident som formand og dommere, hvoraf mindst halvdelen skal være valgt af dommerne.

Efter den tyske grundlov kan delstaterne bestemme, at beslutninger om udnævnelse af delstatsdommere træffes af delstatsjustitsministeren sammen med et dommerudvælgelsesudvalg. Hvis et udvælgelsesudvalg ikke er nedsat, træffer ministeren alene afgørelse. 8 af delstaterne har dommerudvælgelsesudvalg. Dog fungerer udvælgelsesudvalget i 2 af delstaterne alene som et konfliktudvalg, der kan træde til, hvis ministeren og det lokale præsidiumråd ikke kan nå til enighed.

Sammensætning, valg og regelgrundlaget for dommerudvælgelsesudvalgene i de enkelte delstater er forskellige. Det er således forskelligt, om udvalgets afgørelser træffes ved simpelt eller kvalificeret flertal. I dommerudvælgelsesudvalgene i de 8 delstater er følgende repræsenteret: parlamentsmedlemmer, dommere, repræsentanter for den udøvende magt og til dels også advokater.

Udvalget har bl.a. besøgt delstaten Nordrhein - Westfalen, hvor der ikke er nedsat et dommerudvælgelsesudvalg. Her offentliggøres det årligt, i hvilket omfang justitsministeren ved besættelse af dommerstillinger har afvejet fra indstillinger fra præsidiumråd.

#### **6.7.6.2. Dommere i forbundsstaten.**

Alle udnævnelser til dommere i forbundsstaten sker af forbundspræsidenten. Dommerne i Forbundsforfatningsdomstolen vælges af Forbundsrådet og et valgmandsudvalg under Forbundsdagen. Disse dommere vælges for 12 år og kan ikke **gen** vælges.

Afgørelse om udnævnelse af dommere til de øvrige højeste forbundsdomstole (herunder Bundesgerichtshof) træffes af forbundsstatens dommerudvælgelsesudvalg og den ansvarlige forbundsminister. Dommerudvælgelsesudvalget består af de 16 delstatsministre og -senatorer, under hvis ressort den pågældende type domstole hører, og af 16 medlemmer, som er valgt af Forbundsdagen ved forholdstalsvalg. De er som regel medlemmer af Forbundsdagen, men behøver ikke at være det. Udvalgets formand er den ansvarlige forbundsminister, som imidlertid ikke har stemmeret.

Stillingerne som dommere i forbundshøjesteretterne kan ikke søges. Samtlige medlemmer af dommerudvælgelsesudvalget er derimod berettigede til at foreslå dommeremner. De foreslåede kandidater forelægges præsidiumrådet. Normalt sker udvælgelse i overensstemmelse med præsidiumrådets indstilling. Udvalgesudvalgets afgørelse træffes ved simpelt stemmeflertal. Udvalget deltager ikke ved udnævnelse af en dommer ved en **forbundsdomstol** til retsformand.

Præsidiumrådet i Bundesgerichtshof består af præsidenten, vicepræsidenterne og 5 yderligere dommere.

#### **6.7.6.3. Betydningen af dommeres politiske tilhørsforhold.**

Baggrunden for bestemmelserne om dommerudvælgelsesudvalg må antages at være, at befolkningen (indirekte) bør have medindflydelse på sammensætningen af dommerkorpset. Under udvalgets besøg i Tyskland **fik** man det indtryk, at systemet kan have den konsekvens, at ud-

vælgeisen er uigennemsigtig, idet der bl.a. er kontakter uden for udvalgene. Det var endvidere indtrykket, at dommeres politiske tilhørsforhold kan have betydning for udvælgelsen til avanceringsstillinger.

#### **6.7.7. England og Wales.**

Udnævnelser til alle dommerstillinger sker enten af Dronningen eller Lord Chancellor, som i hvert fald i denne sammenhæng kan siges at fungere som en justitsminister. I de tilfælde, hvor Dronningen udnævner, sker det efter råd fra Lord Chancellor - direkte eller via the Prime Minister.

Ansættelse sker efter ansøgning, dog ikke for så vidt angår de højeste domstole (House of Lords, Court of Appeal og High Court of Justice).

Lord Chancellor bistås af en administrativ stab. Oplysninger om kandidater til dommerstillinger indhentes i vidt omfang under årlige besøgsrunder til landets 6 Circuits. Vurderingerne gives af repræsentanter fra domstolene og advokaternes rækker. Alle udtalelser afgives i fortrolighed.

I mange tilfælde indkaldes ansøgere til en samtale, der - afhængigt af stillingstypen - afholdes af Lord Chancellors stab, eventuelt bistået af dommere eller advokater, der arbejder som deltidssdommere, eller et egentligt råd der omfatter mindst én dommer fra den relevante domstolstype.

#### **6.7.8. Frankrig.**

I Frankrig sker alle dommerudnævnelser ved dekret fra den franske præsident.

Med det formål at undgå krænkelse af uafhængighedsprincippet er der ved grundloven etableret en procedure, hvorefter et særligt dommerråd - Le Conseil Supérieur de la Magistrature - medvirker ved udnævnelser, forflyttelser og forfremmelser af dommere.

Den franske præsident er formand for rådet. Justitsministeren er næstformand og stedfortræder for præsidenten. Dommerrådet består foruden af præsidenten af 10 medlemmer, heraf 5 dommere, 1 anklager, 1 medlem af den øverste forvaltningsdomstol og 3 repræsentanter for offentligheden, udpeget af henholdsvis republikkens præsident, præsidenten for Nationalforsamlingen og præsidenten for Senatet. Offentlighedsrepræsentanterne må hverken være medlemmer af Parlamentet eller høre til justitsvæsenet. Medlemmerne af rådet udpeges for en 4-årig perio-

de og kan ikke genvælges. Under mandatperioden kan medlemmerne af rådet hverken forfremmes eller forflyttes. Rådets sekretariat ledes af en dommer, som har udført mindst 7 års dommertjeneste. Sekretariatslederen udnævnes af præsidenten.

For så vidt angår de højeste dommerstillinger (bl.a. højesteretsdommer og første præsident for appelretterne), som ikke kan søges, sker udnævnelsen til dommer efter forslag fra dommerrådet. For de øvrige dommerstillinger, som søges, er det justitsministeren, der indstiller til præsidenten, hvem der bør udnævnes, men efter at have hørt dommerrådet. Der skal være enighed mellem Justitsministeriet og rådet om den indstilling, der afgives til præsidenten.

Rådets forslag/udtalelser afgives i tilfælde af uenighed ved stemmeflertal. Der er dog næsten altid enighed blandt rådsmedlemmerne. For at være beslutningsdygtige skal der foruden formanden være mindst 5 medlemmer til stede.

Rådet afgiver indstilling på grundlag af en rapport udarbejdet af et rådsmedlem. Det rapporterende medlem har adgang til kandidaternes dossier, der opbevares i Justitsministeriet, og kan anmode ministeriet om yderligere oplysninger. Rådet har endvidere adgang til kandidaternes dossier på dommerskolen.

Ved udnævnelse til de dommerstillinger, der ikke kan søges, spiller anciennitet en væsentlig rolle. Præsidenten følger altid rådets indstilling.

#### 6.7.9. USA.

I USA er det præsidenten, der både foreslår og udnævner de føderale dommere, men inden udnævnelse sker, må præsidentens forslag til kandidat godkendes af senatet. Den lovgivende magt har derfor betydelig indflydelse på dommerudnævnelser.

Der er ikke i lovgivningen fastsat nærmere regler for fremgangsmåden ved besættelse af ledige dommerstillinger, og ledige stillinger opslås ikke. Der har dog gennem årene udviklet sig en praksis, der kort skal beskrives i det følgende. De væsentligste aktører i udnævnelsesprocessen er: Præsidenten, Justitsministeriet, American Bar Association (der foruden advokater også har dommere m.fl. som medlemmer), Senatet (herunder dettes Retsudvalg) samt lokale partiledere.

Formelt nomineres alle dommerkandidater af præsidenten, men dennes personlige engagement i den enkelte udnævnelse varierer selvsagt afhængig af, om der besættes en ledig stilling som højesteretsdommer eller som distriktsdommer.



Præsidenten støttes i udvælgelsesprocessen af Justitsministeriet, hvor der er etableret et særligt Office of Legal Policy, der - i samarbejde med præsidentens rådgivere i Det Hvide Hus - koordinerer udvælgelsen af mulige kandidater til nominering og undersøger deres faglige kvalifikationer, politiske og faglige standpunkter samt - gennem FBI - deres personlige karakter og baggrund. For så vidt angår især distriktsdommere bringes disse ofte i forslag af lokale senatorer eller partiledere.

Når en kandidat er fundet, sendes dennes navn til American Bar Association, hvis Standing Committee on Federal Judiciary vurderer den pågældendes kvalifikationer og giver bedømmelsen "velkvalificeret", "kvalificeret" eller "ikke-kvalificeret" (en tidligere bedømmelse: "usædvanlig velkvalificeret" blev afskaffet i 1991).

Herefter oversendes kandidatens navn sammen med FBI-undersøgelsen og bedømmelsen fra American Bar Association til Senatets Retsudvalg. Her gælder for så vidt angår distriktsdommerstillinger den særlige (uskrevne) regel, at den lokale senator fra præsidentens parti har faktisk vetoret over kandidater til disse stillinger. Retsudvalget iværksætter sin egen undersøgelse, og indkalder i den forbindelse kandidaten til en høring, hvor udvalgsmedlemmerne har lejlighed til at stille den pågældende spørgsmål. Efter at Retsudvalget har afsluttet sin undersøgelse, går sagen til afstemning i det samlede Senat.

Denne ganske omstændelige procedure er antagelig medvirkende til det store antal vakancer. Pr. 1. januar 1994 var der således 21 ubesatte appeldommer-stillinger, hvortil to nominerede afventede Senatets godkendelse, og 95 ubesatte distriktsdommer-stillinger, hvortil 18 nominerede afventede Senatets godkendelse. Ifølge en opgørelse fra 1992 gik der i gennemsnit 385 dage fra et embede blev ledigt, til præsidenten foretog en nominering, og i gennemsnit 139 dage fra nomineringen til Senatets godkendelse forelå.

#### **6.7.10. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.**

Domstolen består af lige så mange dommere, som der er medlemmer i Europarådet. Der må ikke være to dommere, som er statsborgere i samme stat. Dommerne vælges af Den Rådgivende Forsamling. Hver medlemsstat opstiller tre kandidater. Kandidaterne skal nyde den højeste moralske anseelse og må enten besidde de kvalifikationer, der kræves for udnævnelse til høje juridiske embeder, eller være retskyndige af anerkendt sagkundskab. I den Kommenterede Menneskerettighedskonvention (1994) af Peer Lorenzen m.fl. side 22 anføres det som et fælles træk for Menneskerettighedskommissionen og -domstolen, at der fortrinsvis har været udpeget medlemmer, som kan siges at være uafhængige af statsmagten.

### **6.7.11. EF-domstolen.**

EF-domstolen består af 15 dommere, dvs. en fra hver medlemsstat. Dommerne udnævnes af medlemsstaternes regeringer efter fælles overenskomst; forud er der uformelle kontakter imellem regeringerne. Det er ikke et krav, at der skal være en dommer fra hvert medlemsland i domstolen, eller at dommerne skal være fra medlemslandene, men i praksis er dette dog tilfældet. Til dommere kan vælges personer, hvis uafhængighed er uomtvistelig, og som i deres hjemland opfylder betingelserne for at indtage de højeste dommerembeder, eller som er jurister, hvis faglige kvalifikationer er almindeligt anerkendt. Dommerne vælger domstolens præsident af deres midte. Den til domstolen knyttede ret, der som første instans træffer afgørelse i sager indbragt af fysiske eller juridiske personer, består ligeledes af 15 dommere, der udnævnes efter samme procedure som Domstolens dommere.

Til Domstolene er knyttet såkaldte "generaladvokater", der skal opfylde samme betingelser og udnævnes efter samme principper som dommerne. Tre af disse poster besættes efter tur af de mindre medlemsstater, herunder Danmark, for perioder af 6 år.

## **6.8. Udvalgets overvejelser.**

### **6.8.1. Indledning.**

Som det fremgår af afsnit 6.1., ligger kompetencen til at udnævne dommere i dag hos justitsministeren, der træffer afgørelse efter indstilling fra domstolene. Da ministeren næsten undtagelsesfrit følger domstolenes indstillinger, er den danske ordning karakteriseret ved, at domstolene reelt har den afgørende indflydelse på, hvem der udnævnes til dommere. Som beskrevet i afsnit 6.7 har domstolene også i andre lande under forskellige former medindflydelse på udvælgelsen af dommere, men indflydelsen er ikke så stor som i Danmark. Den danske ordning har den fordel, at den sikrer mod politisk prægede udnævnelser, ligesom den tilgodeser hensynet til, at valget træffes af instanser, som har et indgående kendskab til ansøgerne.

Alligevel kan udvalget ikke gå ind for, at den hidtidige praksis formaliseres, således at kompetencen til at udnævne dommere ved lov henlægges til domstolene selv. For det første taler de principper, som ligger til grund for vores forfatningsmæssige ordning, for, at ansvaret for disse udnævnelser påhviler et organ, som direkte eller indirekte henter sit mandat i folkestyret. Domstolene bør ikke være en stat i staten. Dernæst kan ordningen indebære en risiko for indavl og således modvirke gennemførelsen af den bredere rekruttering og den gennemsigtighed i udnævnelsesproceduren, som udvalget lægger op til. Endelig ville det være umuligt at drage nogen til ansvar, hvis der følges en udnævnelsespolitik, som giver anledning til kritik uden for

domstolene.

Af disse grunde bør det ikke være domstolene alene, der har indflydelse på udnævnelsen af dommere. I denne forbindelse må det tages i betragtning, at domstolene vel udøver deres virksomhed på grundlag af gældende lovgivning, men at lovgivningen på mange områder - for eksempel når det gælder sanktionsfastsættelse i straffesager - er udformet således, at det inden for ret vide rammer overlades til domstolene at fastlægge, hvad der skal være gældende ret. Hertil kommer, at domstolene har en selvstændig, retsskabende funktion - en funktion, der som anført i kapitel 5.11.2. må forventes at få øget betydning i de kommende år. I udøvelsen af de nævnte funktioner indgår et betydeligt element af retspolitik, hvor den enkelte dommers

almindelige samfundsopfattelse i sidste instans spiller en ikke uvæsentlig rolle. Dette kunne anføres til støtte for, at udnævnelsesproceduren indrettes således, at det tilstræbes, at dommerstanden afspejler de retspolitiske hovedstrømninger i samfundet. Det er formentlig sådanne tanker, der har ligget bag den gældende ordning i Tyskland, hvor medlemmer af de folkevalgte organer som beskrevet i afsnit 6.7. har en betydelig medindflydelse på dommerudnævnelserne. Lignende hensyn gør sig formentlig gældende med hensyn til valget af dommere til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvor dommerne vælges af Europarådets rådgivende forsamling blandt tre kandidater udpeget af vedkommende medlemsstat.

Efter udvalgets opfattelse bør disse hensyn imidlertid ikke tilgodeses ved, at Folketinget tillægges en direkte indflydelse på dommerudnævnelserne. Erfaringen fra de lande, hvor parlamentet har medindflydelse på udnævnelserne, indikerer, at partipolitiske hensyn og kandidaternes partipolitiske tilhørsforhold let kommer til at spille en betydelig rolle ved udvælgelsen af dommere. At lade sådanne partipolitiske hensyn influere på dommerudnævnelserne ville ikke alene betyde et afgørende brud med den ordning, som har været gældende siden junigrundloven af 1849, men ville indebære en alvorlig risiko for, at domstolenes stilling som en uafhængig og partipolitisk neutral statsmagt ville blive draget i tvivl og befolkningens tillid til domstolene dermed svækket. Også domstolenes funktion som kontrollant af ikke blot den udøvende, men også den lovgivende magt, taler imod at tillægge Folketinget direkte indflydelse på dommerudnævnelserne. En sådan indflydelse kendes ikke i de andre nordiske lande og stemmer heller ikke med de synspunkter, som har fundet udtryk i den i afsnit 6.7. omtalte anbefaling af 13. oktober 1994 fra Europarådets ministerkomite om "Independence, efficiency and role of judges" (optaget som bilag 4 til betænkningen).

På linie med de synspunkter, som daværende justitsminister K. Axel Nielsen og den senere højesteretspræsident Mogens Hvidt gav udtryk for i de indlæg, som er gengivet i afsnit 6.6., finder **udvalget**, at det fortsat bør være regeringen (vedkommende minister) der - under ansvar over for Folketinget - har kompetence til at udnævne dommere. Hermed undgås på den ene si-

de de ulemper, som vil være forbundet med at tillægge Folketinget en direkte indflydelse på udnævnelserne, på den anden side sikres det, at ansvaret påhviler et organ, hvis mandat i sidste instans udgår fra folkestyret. Dette svarer også til, hvad der er gældende i de fleste vesteuropæiske lande.

En fastholdelse af regeringens kompetence bør imidlertid ikke stå alene, men suppleres med en ordning, der indebærer, at vedkommende minister, inden udnævnelsen sker, skal indhente en indstilling fra et uafhængigt organ - som udvalget foreslår benævnt Dommerudnævnelsesrådet.

Et **flertal** i udvalget finder, at rådet bør afgive indstilling om besættelse af alle dommerstillinger, bortset fra stillingen som præsident for Højesteret. **Et medlem** - Henrik Zahle - går dog ind for, at også denne stilling omfattes af Dommerudnævnelsesrådets kompetence.

Efter **udvalgets** opfattelse bør rådet sammensættes og fungere på en måde, der er egnet til at sikre, at besættelsen af dommerstillinger sker på sagligt grundlag under inddragelse af alle relevante hensyn, og at intentionerne om en bredere rekruttering og en mere "gennemsigtig" udnævnelsesprocedure realiseres bedst muligt. Sammensætningen og arbejdsformen bør endvidere bidrage til at styrke befolkningens tillid til, at de nævnte målsætninger for dommerrekrutteringen realiseres.

Som beskrevet oven for i afsnit 6.6. har spørgsmålet om etablering af et dommerudnævnelsesråd tidligere været fremme, og der har været flere forslag om, hvorledes et sådant råd burde være sammensat. I næsten alle forslagene er rådet sammensat af dommere fra de forskellige niveauer i domstolssystemet. Efter udvalgets opfattelse imødekommes de ovennævnte videregående hensyn bedre med et mere alsidigt sammensat organ.

I de følgende afsnit redegøres nærmere for udvalgets forslag om rådets opgaver, sammensætning m.v.

### **6.8.2. Dommerudnævnelsesrådets kompetence.**

Ved fastlæggelsen af Dommerudnævnelsesrådets kompetence har udgangspunktet været, at rådet bør afgive indstilling om besættelsen af alle dommerstillinger, medmindre vægtige grunde taler herimod. De stillingstyper, som har givet anledning til særlige drøftelser, er dommerstillingerne i Højesteret og stillingerne som konstitueret dommer. Herudover har det været overvejet, om retsassessorstillingerne og de internationale stillinger som dommere og generaladvokater ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og EF-domstolen bør omfattes af rådets kompetence.

Højesteret.

I de fleste af de udenlandske retsordninger, Domstolsudvalget har indhentet oplysninger om, er det almindeligt, at fremgangsmåden ved udnævnelsen af højesteretsdommere adskiller sig fra den fremgangsmåde, som i øvrigt følges ved dommerudnævnelser. I Norge og Sverige inddrages de kollegiale rådgivende organer vedrørende dommerudnævnelser således ikke i udvælgelsen af højesteretsdommere, som udnævnes direkte af regeringen, normalt efter forudgående uformelle drøftelser med Højesteret. I Holland er det Højesteret selv, som udarbejder en liste på 6 kandidater i prioriteret rækkefølge. Forslaget forelægges underhuset, som blandt de 6 foreslår 3 (normalt de 3 højst prioriterede), og blandt disse udnævner regeringen normalt den højst prioriterede. Det er endvidere karakteristisk for de fleste fremmede retsordninger, at højesteretsdommerstillinger ikke kan søges.

I Danmark kan alle, der opfylder de formelle kvalifikationskrav, indgive ansøgning. Sammenholdes den danske ordning med hensyn til udnævnelse af højesteretsdommere med de fremmede retsordninger, må man imidlertid erkende, at Højesteret selv i kraft af adgangen til at indstille, hvem blandt flere kandidater retten finder bør prøvevotere, har en meget stor indflydelse på rekrutteringen af højesteretsdommere.

Højesteret består af relativt få dommere - for tiden 17 - der som følge af den kollegiale arbejdsform skal kunne fungere tæt sammen gennem mange år. Det er derfor af stor betydning, at de, som udnævnes, har en standard, der kan anerkendes af de øvrige, og er i stand til at tilpasse sig rettens arbejdsform. Hensynet til, at Højesteret virker effektivt, kan derfor tale for at opretholde den nugældende ordning, hvor Højesteret i meget høj grad selv har indflydelse på rettens sammensætning.

Domstolsudvalget finder imidlertid ikke, at de nævnte hensyn udelukker, at kvalifikationerne hos personer, som søger en stilling i Højesteret, bedømmes i et dommerudnævnelsesråd. At lade stillingen som højesteretsdommer være omfattet af rådets kompetence indebærer efter udvalgets opfattelse den fordel, at også proceduren ved udvælgelse af dommere til landets højeste domstol bliver åben og gennemsigtig. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at en sådan ordning formentlig vil gøre ansøgerkredsen noget bredere end hidtil og således bidrage til at opfylde udvalgets målsætning om en bredere dommerrekruttering. Højesteret vil som følge af udtalelsesretten også fortsat have en betydelig indflydelse på, hvem der udpeges til at prøvevotere som højesteretsdommer. Hertil kommer, at prøvevoteringsordningen bidrager til at sikre, at Højesteret kan fastholde kravet om meget høje kvalifikationer hos rettens medlemmer.

Stillingen som præsident i Højesteret besættes efter den herskende tradition med en allerede

udnævnt højesteretsdommer på grundlag af indstilling fra rettens dommere, hvis indstilling undtagelsesfrit er blevet fulgt. Et flertal i udvalget - alle medlemmer med undtagelse af Henrik Zahle - finder, at hensynet til at sikre domstolenes uafhængige stilling i forhold til de øvrige statsorganer med styrke taler for at udelukke både regeringen og Folketinget fra at udøve indflydelse på besættelsen af netop denne stilling. Da præsidenten repræsenterer retten udadtil i forhold til de øvrige statsorganer og i forhold til offentligheden, må det også opfattes som en styrke, at præsidenten på grund af fremgangsmåden ved udnævnelsen kan siges både formelt og reelt at repræsentere hele Højesteret. Flertallet anbefaler derfor, at den nuværende fremgangsmåde opretholdes.

Et mindretal - Henrik Zahle - finder ikke grundlag for at undtage præsidenten i Højesteret fra den udnævnelsesprocedure, som i øvrigt etableres for samtlige dommerstillinger. Stillingen som præsident i Højesteret bør i modsætning til den gældende ordning oplås og besættes efter de almindelige regler. Stillingen kan naturligvis meget vel søges af en højesteretsdommer. Som ved andre stillingsbesættelser i Højesteret vil der være lejlighed for Højesteret til at udtale rettens opfattelse om udnævnelsesspørgsmålet, inden udnævnelsesrådet udformer sin indstilling til ressortministeren. Under hensyn til at en allerede udnævnt højesteretsdommer, som indstilles til stillingen som præsident i Højesteret, ikke bør underkastes prøvevotering, foreslår dette mindretal, at reglen om prøvevotering i retsplejeloven § 43, stk. 2, forsynes med en undtagelse for den situation, at den, der indstilles til stillingen som præsident i Højesteret, allerede er højesteretsdommer.

Baggrunden for dette forslag er ikke et ønske om at bryde med den hidtidige praksis, hvorefter det i almindelighed er højesteretsdommere, der udnævnes til præsident i Højesteret, ligesom der heller ikke er noget ønske om i almindelighed at se bort fra, hvad højesteretsdommerne eller i hvert fald et flertal af disse måtte ønske. Præsidentstillingen i Højesteret foreslås inddraget i den almindelige procedure, fordi det ikke på forhånd kan udelukkes, at der ved besættelsen af stillingen som præsident i Højesteret kan være et velbegrundet ønske om, at en person som ikke allerede er højesteretsdommer eller som ikke har opbakning fra flertallet i Højesteret, kan indstilles til udnævnelse som præsident. Dette kan være et efter omstændighederne ønskeligt bidrag til en fornyelse af ledelsen af retten. Hensynet til domstolenes uafhængighed kompromitteres ikke ved, at stillingen som præsident i Højesteret behandles på denne måde, lige så lidt som tilfældet er med de øvrige dommere. Relevansen af dette standpunkt understøttes af, at den siddende præsident i den norske højesteret er udnævnt uden på forhånd at være dommer i højesteret og på trods af en indstilling fra den samlede højesteret om udpegning af en højesteretsdommer; det må hertil bemærkes, at præsidenten i den norske højesteret nyder almindelig respekt såvel i højesteret som i juridiske kredse i øvrigt.

### Stillinger som konstitueret dommer.

Da udvalget foreslår, at det kun undtagelsesvist skal være muligt for en ansøger at blive udnævnt til dommer i en byret, i Sø- og Handelsretten eller i en landsret, hvis vedkommendes egnethed ikke er blevet bedømt gennem en konstitution i landsretten, vil besættelsen af konstitutionsstillingerne i landsretterne blive af central betydning for rekrutteringen til domstolene. Udvalget finder derfor, at Dommerudnævnelsesrådet bør have en afgørende indflydelse på besættelsen af disse stillinger, som foreslås henlagt under rådets kompetence. Det gælder også de 3-måneders konstitutionsstillinger, som udvalget foreslår etableret med henblik på advokater, jf. kapitel 5.11.7.2.

Under udvalgets drøftelser har det været anført, at dommerfuldmægtige og ansatte i Justitsministeriets departement har valgt et karriereforløb, som specifikt peger mod dommergerningen, og at landsretsuddannelsen for dommerfuldmægtige som hidtil bør være en obligatorisk del af uddannelsens forløb, hvilket fremover også bør gælde embedsmænd i Justitsministeriet. Lægges dette til grund, kunne noget derfor tale for at holde disse konstitutioner uden for Dommerudnævnelsesrådets kompetence.

Udvalget finder imidlertid, at det på afgørende måde ville stride mod bestræbelserne for en åbning af domstolene for andre end domstolsuddannede og embedsmænd fra Justitsministeriet, såfremt bestemte grupper på forhånd skulle nyde en fortrinsstilling til de stillinger, som vil være en forudsætning for at kunne søge faste dommerstillinger. Udvalget er samtidig opmærksom på, at en løsning, hvor dommerfuldmægtige og jurister fra Justitsministeriet ikke har sikkerhed for at kunne gennemgå landsretsuddannelsen, kan indebære en risiko for, at stillingerne som dommerfuldmægtig og fuldmægtig i Justitsministeriet vil kunne fremtræde som mindre attraktive. Dette problem vil dog antagelig kun blive af begrænset omfang, idet både dommerfuldmægtige og fuldmægtige i Justitsministeriet, som i nogle år har fungeret som dommerfuldmægtige, rent fagligt vil have et stærkt udgangspunkt ved besættelse af uddannelsesstillingerne i landsretten. Hertil kommer, at et tilstrækkeligt stort antal uddannelsesstillinger vil medvirke til at begrænse problemet, jf. kapitel 5.11.8.

Udvalget har overvejet, om der også burde afgives indstilling fra Dommerudnævnelsesrådet i de tilfælde, hvor der som følge af embedsledighed eller den faste dommers forfald skal konstitueres en dommer enten i landsretten, byretten eller Sø- og Handelsretten. I givet fald burde dette kun gælde de konstitutionsstillinger, som på forhånd skønnes at blive af længere varighed. Det bemærkes i den forbindelse, at det navnlig ved sygdom i mange tilfælde kan være vanskeligt på forhånd at vurdere, om fraværet og dermed længden af konstitutionsperioden vil være af længere varighed.

Det, der kunne tale for, at længerevarende konstitutionsstillinger burde besættes efter indstilling fra Dommerudnævnelsesrådet, er, at man herved sikrer, at stillingsbesættelserne sker, efter at Rådet har haft lejlighed til at vurdere ansøgernes kvalifikationer.

Såfremt Dommerudnævnelsesrådets indstillingskompetence også skulle gælde disse konstitutionsstillinger, måtte konsekvensen efter udvalgets opfattelse være, at det blev ressortministeren, som Dommerudnævnelsesrådet i alle andre tilfælde afgiver indstilling til, der skulle have kompetencen til at meddele disse konstitutionsstillinger.

Efter udvalgets opfattelse taler klare praktiske hensyn imidlertid for at henlægge kompetencen vedrørende disse forfaldskonstitutioner til Domsstolsstyrelsen. Der henvises til udvalgets overvejelser herom i kapitel 7.9.6. På den baggrund, og da det må forventes, at der fremover kun vil være relativt få sådanne længerevarende konstitutionsstillinger, stiller udvalget ikke forslag om, at disse skal være omfattet af Dommerudnævnelsesrådets kompetence.

#### Retsassessorstillinger.

Som det fremgår nedenfor i kapitel 7.9.4.2, hvori udvalget foreslår ophævelse af retsplejelovens § 17 a, stk. 1, må det forventes, at retsassessorer også i fremtiden skal beklæde retten i civile sager og straffesager i et ikke ubetydeligt omfang. Hertil kommer, at retsassessorer i vidt omfang leder fogedret og skifteret og i denne forbindelse varetager væsentlige judicielle funktioner. Endelig vil mange retsassessorer have visse ledelsesfunktioner, og ved enedommerembeder vil de fungere som souschef og stedfortræder for dommeren i dennes fravær. Noget kunne derfor tale for også at lade Dommerudnævnelsesrådets kompetence omfatte afgivelse af indstilling om udnævnelse af denne gruppe af medarbejdere ved domstolene.

Udvalget kan imidlertid ikke anbefale en sådan ordning. For det første vil det trods det foreslåede ansættelsesværn være muligt at afskedige en retsassessor, som skønnes fagligt uegnet til fortsat tjeneste. Dernæst besættes hvert år et ikke helt ubetydeligt antal retsassessorstillinger, og en pligt til også i disse sager at høre Dommerudnævnelsesrådet ville indebære en betydelig belastning af rådet og dets sekretariat.

I stedet foreslås det, at det fremover bliver Domsstolsstyrelsen, som ansætter retsassessorer.

De medlemmer af udvalget, der som led i deres forslag om ændring af dommerfuldmægtigordningen går ind for oprettelse af vicedommerstillinger, jf. kapitel 5.11.9.1., finder, at disse stillinger tillige bør være omfattet af Dommerudnævnelsesrådets kompetence.



### **Dommerstillingerne ved Menneskerettighedsdomstolen og EF-domstolen.**

Udvalget har overvejet, om stillingerne som dommere og generaladvokater ved Menneskerettighedsdomstolen og EF-domstolen, som besættes efter dansk indstilling, bør omfattes af rådets kompetence. En stillingtagen til dette spørgsmål falder dog uden for udvalgets kommissorium.

#### **6.8.3. Dommerudnævnelsesrådets sammensætning.**

##### **6.8.3.1. Hvem skal være medlemmer af rådet?**

Ved overvejelserne om rådets sammensætning har udvalget taget udgangspunkt i en vurdering af behovet for medlemmer indstillet fra forskellige institutioner, organisationer m.v., som må antages at kunne bidrage til at opfylde de overordnede målsætninger med rådet.

Udvalget har herudover lagt vægt på, at hensynet til effektivitet og et tæt samarbejde i rådet tilsiger, at rådet kun har forholdsvis få medlemmer. Dette indebærer videre den fordel, at det enkelte medlem kommer til at deltage i afgørelsen af et stort antal sager, hvilket i sig selv må antages at bidrage **til**, at rådets indstillinger afgives på det sagligt bedst mulige grundlag.

Det er afgørende, at der i rådet er den nødvendige viden om domstolsorganisationen og om, hvilke krav der må stilles med hensyn til juridisk indsigt, retsledelse, administrative evner m.v. i de forskellige typer stillinger ved domstolene. Det er ligeledes påkrævet, at en vis del af medlemmerne fra deres daglige virke i retterne har kendskab til den udvikling i retternes forhold, som til stadighed finder sted. Hertil kommer, at det naturligvis er vigtigt, at udvælgelsen af dommere sker på en måde, der sikrer, at uvedkommende hensyn ikke indgår i beslutningsgrundlaget. Disse synspunkter tilgodeses efter udvalgets opfattelse bedst ved, at domstolene som hidtil medvirker i indstillingsproceduren. De tidligere fremkomne forslag om oprettelse af et indstillingsråd, som er omtalt i afsnit 6.6., har da også været udformet således, at de pågældende organer enten udelukkende skulle bestå af dommere, eller dog sammensættes således, at dommere skulle være repræsenteret i rådet. Tilsvarende gælder i de nordiske og andre vesteuropæiske lande, jf. redegørelsen i afsnit 6.7.

Det er udvalgets opfattelse, at målsætningen med rådet derudover bedst opfyldes, såfremt advokatstanden og offentligheden også bliver repræsenteret i rådet.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at Dommerudnævnelsesrådet sammensættes ligeligt af 3 dommere og 3 medlemmer uden for dommernes rækker, nemlig 1 advokat og 2 repræsentanter

for offentligheden.

### **Dommerrepræsentanterne.**

Kravene til dommere er ikke ens ved de forskellige retsinstanser, hvorfor det er naturligt, at dommere fra både byret, landsret og Højesteret er medlemmer af rådet. Særligt for byretterne gælder, at stillingerne er meget forskellige: embederne er af meget forskellig størrelse, en del stillinger er enedommerstillinger, mange stillinger er forbundet med ledelsesfunktioner og et vist antal stillinger kræver omfattende ledelsesevner. En byretsdommer vil i rådet kunne bidrage med sit kendskab til disse forskellige stillingstyper.

For landsretterne og Højesteret gælder særligt, at de i kraft af instansfølgen fungerer som appelinstans og træffer endelige afgørelser. Samtidig er det kendetegnende, at de i højere grad end byretterne behandler store og principielle sager. Den forskel, der således er mellem de sager, der behandles i henholdsvis byret, landsret og Højesteret, bevirker, at kravene til dommerne i de tre instanser er forskellige. I relation til landsretterne og Højesteret nødvendiggør den kollegiale arbejdsform endvidere, at dommerne skal kunne indgå i samarbejdet i de afdelinger, som retterne arbejder i. Vurderingen af, om ansøgere til dommerstillinger i landsretterne og Højesteret har de nødvendige kvalifikationer, gør det ønskeligt, at der i rådet er dommere fra begge disse instanser.

Udvalget har drøftet, hvilke dommere fra de tre instanser der bør have sæde i rådet. Henset til betydningen af rådets indstillinger har det været overvejet, om Højesterets og landsretternes præsidenter (landsretspræsidenterne på skift afhængig af, hvor det ledige embede er beliggende) burde være medlemmer, og om byretsdommeren burde være medlem af (formand for) Dommerforeningens bestyrelse. I denne drøftelse har der været peget på, at landsretspræsidenterne normalt vil være i besiddelse af en meget betydelig viden om de enkelte ansøgere til stillinger som byretsdommer og landsdommer og dermed have særlige forudsætninger for at kunne bidrage ved den nærmere afvejning af de enkelte ansøgers kvalifikationer til netop det pågældende embede. Hertil kommer den betydning, som landsretskonstitutionen og dermed landsretspræsidentens samlede vurdering af den enkelte dommeraspirants egnethed som dommer vil skulle have fremover også efter udvalgets forslag. Disse forhold taler for - som det da også blev foreslået i betænkningen fra 1951 - at lade landsretspræsidenterne få sæde i rådet.

Udvalget finder imidlertid, at dommerne i rådet ikke bør repræsentere de enkelte retter eller Dommerforeningen som institutioner, men som enkeltpersoner bør repræsentere den sagkundskab, som er til rådighed i domstolssystemet på forskellige niveauer. Herudover taler ønsket om at tidsbegrænse de enkelte medlemmers funktionstid, jf. nedenfor i afsnit 6.8.3.2., også

imod en ordning med bestemte personer som fødte medlemmer af rådet. Særligt for så vidt angår landsretspræsidenterne må det indgå i vurderingen, at den landsretspræsident, i hvis landsretskreds en stilling er ledig til besættelse, forudsættes at skulle afgive en udtalelse om, hvem der bør udnævnes, ligesom rådet naturligvis vil have mulighed for at indhente en supplerende vurdering hos landsretspræsidenten, såfremt andre oplysninger, som rådet måtte komme i besiddelse af, taler herfor. Den viden, som landsretspræsidenterne besidder om den enkelte ansøger, vil på denne måde kunne indgå i tilstrækkeligt omfang i rådets vurderingsgrundlag.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at de 3 dommere i rådet bør være en højesteretsdommer, en landsdommer og en byretsdommer, som ikke er medlemmer af Dommerforeningens bestyrelse.

Dommerne bør efter udvalgets opfattelse udpeges af ressortministeren efter indstilling. Højesteretsdommeren bør indstilles af Højesterets plenum, mens landsdommeren indstilles af landsretterne i fællesskab. For så vidt angår byretsdommeren bør denne beskikkes efter indstilling fra Den Danske Dommerforening.

#### **Advokatrepræsentanten.**

1 forlængelse af udvalgets forslag om, at der i videre omfang end hidtil rekrutteres til dommergerningen fra advokatstanden, finder udvalget, at der i rådet bør være et advokatmedlem, som kan tilføre rådet den nødvendige viden om denne ansøgerkreds, og som i øvrigt med baggrund i sin advokatgerning vil have gode forudsætninger for også at bedømme kvalifikationerne hos andre ansøgere. Advokaten bør udpeges af ressortministeren efter indstilling af Advokatrådet. På samme måde som for dommerrepræsentanterne gælder det også her, at den, der udpeges, optræder i sin personlige egenskab og ikke som repræsentant for det organ, der har indstillet pågældende.

#### **Offentlighedsrepræsentanterne.**

Efter udvalgets mening er det af afgørende betydning for en åbning af det nuværende dommerrekrutteringssystem og for den almindelige accept af rådets virksomhed, at det indstillende organ bliver bredt sammensat. Foruden advokatrepræsentanten anbefaler udvalget derfor at lade 2 repræsentanter for offentligheden indtræde i rådet. Disse vil kunne medvirke til, at rådet i sit virke i videre omfang tager almene samfundsmæssige hensyn, og sådanne medlemmer vil også kunne tilføre rådet en synsvinkel, som ikke tager udgangspunkt i snævre faglige betragtninger.

Der er i udvalget enighed om, at de to offentlighedsrepræsentanter bør være engagerede sam-

fundsborgere, som er almindeligt ansete. De bør være bredt orienterede om samfundsmæssige forhold og være i besiddelse af høj personlig integritet. Det må endvidere anses for en betydningsfuld egenskab, at de har gennemslagskraft.

Der kan efter udvalgets opfattelse ikke opstilles nærmere retningslinier for, hvilken baggrund offentlighedsrepræsentanterne bør have. Henset til at de pågældende skal stå som garant for, at der ikke kun fokuseres på rent juridisk faglige aspekter i forbindelse med indstillingerne fra rådet, bør det ikke være en forudsætning, at den enkelte offentlighedsrepræsentant er jurist. Omvendt bør en juridisk baggrund ikke udelukke en person fra at blive udpeget.

Som anført oven for i afsnit 6.8.1. bør Folketinget efter udvalgets opfattelse ikke tillægges en direkte indflydelse på dommerudnævnelserne. I forlængelse heraf er der i udvalget enighed om, at offentlighedsrepræsentanterne ikke bør være folketingsmedlemmer eller amtsråds- eller kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det kunne endvidere overvejes at opstille som en betingelse, at en person heller ikke inden for de seneste år må have været politisk aktiv enten som folketingsmedlem eller amtsråds- eller kommunalpolitiker. Udvalget finder imidlertid ikke, at der bør fastsættes noget tidsmæssigt kriterium herom, men at det bør understreges, at en person i det hele taget ikke bør udpeges ud fra sit partipolitiske tilhørsforhold.

Hensynet til at sikre, at der ikke - berettiget eller uberettiget - opstår tvivl om offentlighedsrepræsentanternes uafhængighed af den udøvende magt, tilsiger efter udvalgets opfattelse, at offentlighedsrepræsentanterne ikke må være ansat i centraladministrationen.

Udvalget har indgående overvejet, hvorledes det bedste grundlag for at udpege offentlighedsrepræsentanterne kan tilvejebringes. Udvalget er delt i dette spørgsmål.

**Et flertal** i udvalget - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm og Sven Ziegler - foreslår, at ressortministeren forud for udnævnelser af de to offentlighedsrepræsentanter skal indhente indstillinger fra nogle relevante organisationer m.v. om, hvem der bør udpeges.

Disse medlemmer lægger vægt på, at der bør være åbenhed og bred offentlig interesse om rådets virksomhed. Dette hensyn tilgodeses bl.a., hvis ressortministeren forpligtes til at indhente indstilling om udpegelsen af offentlighedsrepræsentanter fra nogle organer eller organisationer, der hver for sig repræsenterer væsentlige sider af samfundslivet. Nogle af disse organisationer m.v. bør repræsentere brede samfundsinteresser, mens andre kan have en mere specialiseret baggrund.

Disse medlemmer finder det rigtigt ikke i loven at angive, hvilke organisationer m.v. der bør indhentes indstilling fra. En sådan fiksering kan i et tidsmæssigt perspektiv vise sig at være mindre hensigtsmæssig. Man skal dog pege på følgende organisationer, som det vil være relevant at indhente en indstilling fra: Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Københavns Universitet, Århus Universitet og Dansk Folkeoplysnings Samråd.

For yderligere at opnå, at ressortministeren får et så bredt grundlag som muligt for det endelige valg af offentlighedsrepræsentanter, bør der endvidere være mulighed for, at også andre organisationer m.v. kan afgive en indstilling. Med henblik herpå bør ressortministeren gøre andre organisationer m.v. opmærksom på, at de kan fremkomme med en indstilling om, hvem der bør udpeges som offentlighedsrepræsentanter. Det vil f.eks. kunne gøres ved direkte henvendelser til de forskellige organisationer eller gennem annoncering.

Denne tostrengede model vil efter disse medlemmers opfattelse give et godt fundament for ressortministerens valg af offentlighedsrepræsentanter, hvilket er det afgørende hensyn. Hensigten er derimod ikke, at ressortministeren skal være bundet af de afgivne indstillinger.

Et **mindretal** i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen og Carl Aage Nørgaard - lægger vægt på, at offentlighedsrepræsentanterne ikke blot udpeges blandt personer, der ikke har tilknytning til de sædvanlige "magtsfærer", men også at de udpeges af personer uden sådan tilknytning. Disse medlemmer er derfor af den opfattelse, at hverken Folketinget eller ressortministeren bør have indflydelse på indstillingen af offentlighedsrepræsentanterne. Der kan i denne forbindelse tillige henvises til baggrunden for Domstolsudvalgets nedsættelse. Alene i kraft af selve måden, hvorpå repræsentanterne udpeges, bør det gøres klart over for offentligheden, at enhver mulighed for politisk indflydelse med deraf følgende mulighed for misbrug er udelukket. Blot dette, at der består en risiko for, at der tages andre hensyn end dem, som samtlige medlemmer af udvalget har fundet bør være afgørende ved udpegningen af offentlighedsrepræsentanterne, er tilstrækkeligt til, at man bør finde frem til et uafhængigt organ, der kan fremkomme med en bindende indstilling.

Disse medlemmer har derfor overvejet, hvilke allerede eksisterende upartiske og uafhængige organer, som vil være egnet til at påtage sig opgaven. Organet må være almindeligt anerkendt og estimeret i offentligheden, og det må have et bredt kendskab til samfundsforhold. Det vil endvidere være en fordel, om organets medlemmer fra deres øvrige virke har erfaring i at foretage saglige og objektive valg mellem flere egnede kandidater.

Efter disse medlemmers opfattelse vil Rektorkollegiet, nedsat ved Undervisningsministeriets cirkulære af 5. september 1978, være et velegnet organ til at løse denne opgave, idet det op-

fylder de foran omtalte krav. Rektorkollegiet består af rektorerne for Københavns Universitet, Aarhus Universitet, Odense Universitet, Roskilde Universitetscenter, Aalborg Universitet, Danmarks Tekniske Universitet, Danmarks Lærerhøjskole, Den Kgl. Veterinær - og Landbohøjskole, Handelshøjskolen i København, Handelshøjskolen i Århus, Handelshøjskole Syd, Danmarks Farmaceutiske Højskole, Kunstakademiets Arkitektskole, Det Kgl. Danske Kunstkademiets Billedkunstskoler, Arkitektskolen i Aarhus, Det Kgl. Danske Musikkonservatorium og Det Jyske Musikkonservatorium. Rektorkollegiet har til formål at fremme samarbejdet henholdsvis mellem de højere uddannelsesinstitutioner og mellem disse og overordnet myndighed. Beslutninger, truffet af kollegiet, er vejledende for de enkelte institutioner. Det har et sekretariat tilknyttet, dets medlemmer mødes jævnligt, og de har rutine i løsning af administrative opgaver.

Det bør gøres klart, at den omstændighed, at Rektorkollegiet indstiller offentlighedsrepræsentanterne, ikke indebærer, at universitetsansatte og ansatte ved de højere undervisningsinstitutioner i særlig grad bør komme i betragtning ved indstillingen af offentlighedsrepræsentanterne.

Disse medlemmer er dog opmærksomme på, at det vil være muligt på andre måder end den foran foreslåede at finde frem til en fremgangsmåde ved indstillingen af offentlighedsrepræsentanterne - en fremgangsmåde, som er baseret på tilsvarende hensyn som dem, der ligger bag ovenstående forslag.

**Et andet mindretal** - Henrik Zahle - foreslår, at offentlighedsrepræsentanterne udnævnes af ressortministeren efter indstilling fra Folketinget.

Dette medlem lægger vægt på, at der herved kan gives Folketinget som det folkeligt repræsentative organ en vis indirekte indflydelse på dommerudnævnelserne, som afbalancerer den indflydelse på dommerudnævnelserne, som opretholdelsen af ressortministerens udnævnelsekompetence indebærer. Der tilsigtes en afbalancering af den indflydelse, som henholdsvis Folketing og ressortminister har på dommerudnævnelser. Ved at Folketingets indflydelse angår to medlemmer i Dommerudnævnelserådet opnås, at Folketinget og de politiske partier ikke får nogen direkte indflydelse på udnævnelserne af dommere. Det er dermed muligt at opnå en indirekte politisk indflydelse på dommerudnævnelser, som ikke samtidig vil medføre de ulemper, som en direkte udnævnelsekompetence for parlamentariske forsamlinger efter erfaringer i andre lande ofte er forbundet med.

Til støtte for at give Folketinget denne indflydelse taler, at man herved kan modvirke den lukkethed inden for retssektoeren, som kan være knyttet til en rekruttering, som alene kontrolleres

af domstolene og ressortministeriet. Endvidere kan der ikke ses bort fra, at dommerfunktionen i et vist omfang består i en stillingtagen til standpunkter, som indtages af regeringen, ministerierne eller myndigheder underlagt disse, og at denne kontrolfunktion taler for, at den politiske indflydelse på Dommerudnævnelsesrådets sammensætning ikke koncentrerer hos ressortministeren.

Folketingets medvirken ved udpegning af medlemmerne af dommerudnævnelsesrådet styrker således indirekte domstolenes uafhængighed i forhold til regeringen. Samtidig må naturligvis fastholdes, at den endelige udnævnelse besluttet af ressortministeren, og at ansvaret for denne beslutning i forhold til Folketinget er ministerens. At Folketinget udpeger medlemmerne til udvalg, der skal rådgive regeringen, er ikke ukendt, f.eks. Det Etske Råd.

Dette medlem har tilsluttet sig synspunkterne ovenfor vedrørende de kriterier, hvorefter offentlighedsrepræsentanterne bør vælges. Dette medlem tillægger det derfor betydning, at Folketinget ved sin udpegning af medlemmer følger de skitserede retningslinier.

Til dette forslag udtaler **de øvrige medlemmer** af udvalget:

Uanset de "kauteler", som ledsager forslaget, herunder understregningen af, at offentlighedsrepræsentanterne ikke bør udpeges ud fra deres partipolitiske tilhørsforhold, er der efter disse medlemmers opfattelse en risiko for, at partipolitiske hensyn alligevel kommer til at spille en betydelig rolle ved Folketingets valg. Dette er i og for sig en naturlig konsekvens af, at Folketinget er sammensat af repræsentanter for bestemte partier, men det vil i den foreliggende sammenhæng let betyde en politisering af Dommerudnævnelsesrådets virksomhed, som vil kunne være til skade for befolkningens tillid til domstolene som partipolitisk neutrale organer. Hertil kommer, at man ved at følge forslaget på uheldig måde slører ansvarsfordelingen mellem regeringen og Folketinget. Efter disse medlemmers forslag vil det være klart, at ansvaret for Dommerudnævnelsesrådets sammensætning og det endelige ansvar for dommerudnævnelserne ligger hos regeringen, men under sædvanlig parlamentarisk kontrol fra Folketingets side.

Også mere principielle synspunkter om opgavefordelingen mellem regeringen og Folketinget taler efter disse medlemmers opfattelse mod indirekte at inddrage Folketinget i beslutningsprocessen ved at lade tinget udpege medlemmer af det organ, som skal rådgive regeringen i forbindelse med konkrete dispositioner som dommerudnævnelser.

#### **6.8.3.2. Funktionstid.**

For at modvirke, at rådet fastlåses i egen praksis, og for at modvirke, at enkeltpersoner i for

høj grad kommer til at dominere dommerudnævnelserne i et længere tidsrum, foreslås det - i lighed med flere af de udenlandske ordninger - at gøre medlemskabet af Dommerudnævnelsesrådet tidsbegrænset uden mulighed for genudnævnelse. For at sikre kontinuiteten i rådets arbejde, foreslås funktionstiden fastsat til 4 år, der udløber forskudt således, at der sker udskiftning blandt rådets medlemmer hvert 2. år.

#### **6.8.3.3. Rådets sekretariat.**

Udvalget foreslår, at rådets sekretariatsopgaver varetages af Domstolsstyrelsen.

#### **6.8.4. Dommerudnævnelsesrådets arbejdsgrundlag/arbejdsform.**

Når Dommerudnævnelsesrådet skal afgive indstilling vedrørende besættelse af den ledige dommerstilling, må rådet dels være i besiddelse af de fornødne oplysninger om stillingens indhold, dels have så fyldestgørende oplysninger om de enkelte ansøgere, at rådet sættes i stand til at bedømme, hvem af flere ansøgere som konkret er bedst kvalificeret til at besætte netop den stilling, som er ledig.

##### **6.8.4.1. Oplysninger om de enkelte stillinger.**

En opregning af de kvalifikationer, en dommer skal have på forskellige niveauer i retssystemet, er udarbejdet i Norge. Det kan anføres, at sådanne generelle opstillinger af kvalifikationskrav kun er af begrænset værdi, når det skal afgøres, hvorledes en konkret stilling skal besættes. Derimod vil det utvivlsomt være af værdi, om der blev udarbejdet stillingsbeskrivelser med angivelse af de arbejdsopgaver, der er forbundet med de forskellige typer af dommerstillinger. Sådanne stillingsbeskrivelser vil gøre det lettere for rådets medlemmer, hvoraf nogle formentlig vil være uden detailkendskab til dommerarbejdet, at vurdere, i hvilken grad en ansøgers kvalifikationer modsvarer de krav, som stilles i den type stilling, som skal besættes. Beskrivelserne vil også kunne bidrage til en bredere rekruttering og til at gøre ansættelsesproceduren mere åben og gennemsigtig. Beskrivelserne forudsættes udarbejdet af Domstolsstyrelsen efter drøftelse med rådet.

##### **6.8.4.2. Oplysninger om den enkelte ansøger.**

Ved bedømmelse af en ansøgers kvalifikationer må der uanset dommerstillingens art tilvejebringes oplysninger om ansøgerens juridiske kvalifikationer. I denne forbindelse står landsretsudtalelsen efter konstitutionsperioden centralt. Landsretsudtalelser vil derfor også for Dommerudnævnelsesrådet udgøre en vigtig del af bedømmelsesgrundlaget.



Det må forventes, at også fremtidens ansøgere til dommerstillinger vil have 10-15 års forudgående erhvervs erfaring ved første udnævnelse. For ansøgere, som har gjort tjeneste ved domstolene, vil deres juridiske kvalifikationer udover ved landsretsudtalelsen kunne belyses ved de løbende udtalelser afgivet ved grunduddannelsens afslutning og senere samt af udtalelsen fra det aktuelle tjenestested. For andre ansøgere bør der på tilsvarende måde tilvejebringes udtalelser, som med baggrund i det hidtidige karriereforløb kan belyse de juridiske kvalifikationer. Herudover kan det være relevant at søge belyst, i hvilket omfang en ansøger har udbygget sine juridiske kvalifikationer gennem efteruddannelse, ligesom også arbejde som universitetslærer eller anden videnskabelig indsats kan tages i betragtning.

Navnlig for byretsdommerstillinger gælder, at det er af stor betydning, at dommerne har anlæg for retsledelse. For ansøgere med domstolsbaggrund bør disse evner kunne belyses gennem de tidligere omtalte løbende udtalelser afgivet i ansøgerens karriereforløb, mens det for andre ansøgergrupper kan være vanskeligere at bedømme netop disse kvalifikationer. (Der henvises herom til kapitel 5.11.8. om uddannelse og bedømmelse af dommeraspiranter i landsretterne).

Ved besættelse af stillinger som enedommer i byret, administrerende dommer og retspræsident er ansøgerens administrative evner af stor betydning. Disse evner vil kunne belyses ved udtalelser fra tidligere arbejdssteder og ved det hidtidige karriereforløb, uanset om dette har været i eller uden for domstolene. Det vil endvidere være relevant at få tilvejebragt oplysninger om, i hvilket omfang ansøgere gennem efteruddannelse har kvalificeret sig til virket som administrativ leder af et embede.

Oplysninger om en ansøgers samarbejdsevner vil være af betydning, også selv om den ledige stilling ikke er forbundet med ledelsesopgaver. For så vidt angår disse evner vil navnlig udtalelser fra tidligere arbejdssteder kunne være af betydning, og det samme gælder oplysninger om ansøgerens arbejdsevne.

Udvalget har overvejet, om der herudover skal kunne indhentes oplysninger om ansøgerens personlige forhold. I Norge indhentes der oplysninger om helbredsforhold, økonomi, alkoholvaner m.v. Disse oplysninger er ikke uden interesse for ansøgerens evne til at bestride en dommerstilling, og det må erkendes, at både økonomiske problemer og også dårligt helbred m.v. kan skabe problemer - problemer som er større ved en dommerstilling end ved øvrige offentlige og private stillinger som følge af, at en dommer kun kan afsættes ved dom. Udvalget finder ikke, at der er grund til systematisk at indhente oplysninger om disse personlige forhold, men efter omstændighederne kan der være grund til at være særlig opmærksom herpå.

#### 6.8.4.3. Udtalelser fra domstolene.

Ud over at tilvejebringe oplysninger om den enkelte ansøger bør det overvejes, om også det fremtidige tjenestesteds bedømmelse af ansøgerne bør indgå i overvejelserne. Navnlig ved mindre kollegiale retter kan det være belastende for arbejdsklimaet og dermed for rettens funktion, hvis embedets dommere ikke er i stand til at samarbejde. Det er derfor udvalgets opfattelse, at der ved besættelsen af alle dommerstillinger, der ikke er chefstillinger, bør indhentes en udtalelse fra det pågældende embede. Dette gælder således ved besættelsen af stillinger som højesteretsdommer, landsdommer, dommer i Sø- og Handelsretten og byretsdommer. Denne indstilling må indgå som et af flere elementer i den samlede bedømmelse af ansøgerne. For så vidt angår Højesterets udtalelse om besættelse af stillinger som højesteretsdommer giver det sig selv, at disse vil blive tillagt særlig vægt.

Chefstillingerne ved domstolene er af mere varieret karakter, og en udtalelse fra embedet er derfor mere nærliggende ved visse embeder end ved andre. Særligt for så vidt angår stillingen som Højesterets præsident anbefaler udvalgets flertal af principielle grunde, jf. ovenfor i afsnit 6.8.2., at den nuværende ordning, hvorefter præsidenten udpeges ud af dommernes midte, opretholdes.

For så vidt angår stillingerne som landsretspræsident og byretspræsident er det mere tvivlsomt, om dommerkollegierne bør ytre sig om besættelsen. Stillingerne er - i modsætning til præsidentstillingen i Højesteret - næsten udelukkende administrativt prægede chefstillinger, hvor hensynet til kollegiets vurdering af præsidentens evner og mulighed for at kunne samarbejde med dommerkollegiet ikke kan tillægges afgørende betydning, men måske endog til tider kan være til hinder for en administrativ fornyelse. Heroverfor står, at det ofte i disse stillinger vil være af stor betydning for både præsidenten og retten at vide, at præsidenten nyder sine kollegers tillid. Det er derfor udvalgets opfattelse, at der i overensstemmelse med den tradition, der har udviklet sig ved besættelsen af navnlig stillingen som landsretspræsident, fortsat bør afgives en udtalelse fra vedkommende landsret eller byret om besættelse af præsidentstillinger.

For så vidt angår stillingen som administrerende dommer ved et 2-, 3- og 4-dommerembede er det udvalgets opfattelse, at der ikke er grundlag for at indhente en udtalelse fra embedet, allerede fordi **den/de** øvrige dommere ofte vil være ansøgere til den ledige stilling. Det samme gør sig formentlig gældende ved stillingen som præsident for Sø- og Handelsretten, hvor der er i alt 4 dommere. For så vidt angår enedommerstillinger i byretterne vil der i sagens natur ikke kunne afgives en udtalelse fra embedet om besættelse af stillingen.

Udvalget finder, at den landsretspræsident, i hvis landsretskreds en byretsdommerstilling er le-

dig - med det store kendskab landsretspræsidenterne har til de potentielle ansøgere fra domstolene - bør afgive en supplerende udtalelse om ansøgerne. Hermed vil landsretterne kunne supplere den oprindelige landsretsudtalelse med de yderligere oplysninger om den pågældendes virke siden konstitutionsperioden, der måtte være relevante, ligesom udtalelsen også særligt ville kunne rettes mod de kvalifikationer, der kræves ved det ledige embede.

Udvalget har endvidere drøftet, om landsretspræsidenten tillige bør afgive en udtalelse til rådet om hvem af ansøgerne, der efter landsrettens opfattelse er bedst egnet til besættelse af den ledige stilling. Til støtte herfor kan det anføres, at landsretspræsidenterne normalt vil være dem, der samlet er i besiddelse af den største viden om de enkelte ansøgers forhold ikke blot under landsretskonstitutionen men også i tiden før og efter denne. Landsretspræsidenternes afvejning af ansøgerne vil således i betydeligt omfang kunne ske efter en mere direkte sammenligning af ansøgere baseret på et personligt kendskab hos præsidenten og en del af landsrettens dommere. Dette vil normalt også gælde de ansøgere, der tidligere måtte have virket som advokater, og hvis kvalifikationer som dommer hidtil alene har kunnet vurderes netop under den landsretskonstitution, som udvalget finder bør være en almindelig forudsætning for at kunne udnævnes som dommer. Det kan derfor være naturligt, at landsretspræsidentens vurdering af, hvem der er bedst egnet til den ledige stilling, tilgår rådet som en væsentlig del af grundlaget for rådets egen vurdering. Heroverfor kunne det anføres, at landsretterne ikke har en sådan stilling i forhold til byretterne, at det er naturligt at lade dem foregribe den prioritering af ansøgere, som rådet selv skal foretage.

Udvalget finder efter en samlet vurdering, at det af hensyn til rådets muligheder for at indstille den bedst kvalificerede af ansøgerne til den ledige stilling er ønskeligt, at rådet som en del af grundlaget for sin selvstændige afgørelse også har kendskab til, hvem der efter vedkommende landsretspræsidents opfattelse er den bedst egnede til stillingen. Udvalget foreslår derfor, at den pågældende landsretspræsident skal kunne afgive en udtalelse herom til brug for rådets overvejelser, ligesom rådet naturligvis vil kunne indhente en supplerende udtalelse fra landsretspræsidenten herom, såfremt de oplysninger, som rådet i øvrigt måtte komme i besiddelse af, måtte tale herfor.

#### **6.8.4.4. Indhentelse af supplerende oplysninger.**

Den enkelte ansøgers skriftlige ansøgning om ansættelse som dommer vil indeholde dels en række objektive data om f.eks. alder, køn, eksamenskarakter, tidligere ansættelse m.v., dels en række mere subjektive data i form af udtalelser, anbefalinger m.v., og endelig ansøgerens egen beskrivelse af det hidtidige karriereforløb. Interessen må koncentrere sig om, hvorledes de oplysninger, som ikke er af rent objektiv karakter, kan kontrolleres og uddybes i forbindel-

se med ansættelsesproceduren.

Den hidtidige danske ordning har ikke rummet formaliserede regler om fremgangsmåden på dette område. Rekruttering til Højesteret er hidtil sket på grundlag af rettens egne uformelle sonderinger, og ved besættelsen af dommerstillinger i landsret og byret har landsretspræsidenterne suppleret de foreliggende skriftlige udtalelser ved at indhente underhåndsudtalelser om de enkelte ansøgere.

Indhentelse af oplysninger om en ansøgers rent private forhold fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed kan som hovedregel ikke ske uden ansøgerens samtykke, jf. forvaltningslovens § 29. I de tilfælde, hvor der ansættes dommere, som ikke ved tidligere ansættelse er blevet kontrolleret i kriminalregistret, indhenter Justitsministeriet de pågældendes samtykke til en sådan kontrol.

I Norge har man valgt at lade Det Rådgivende Organs tilvejebringelse af oplysninger være et lukket system, hvor ingen oplysninger tilgår hverken den enkelte ansøger eller offentligheden. Man har her vurderet, at en åben og gennemsigtig fremgangsmåde indebærer en betydelig risiko for, at negative oplysninger ikke kommer frem.

En ansøger til en stilling i det offentlige tjeneste har efter den danske forvaltningslov kun krav på aktindsigt i sagen for så vidt angår de dokumenter, der vedrører den pågældende selv, jf. afsnit 6.5. ovenfor. Som et korrelat til denne adgang til aktindsigt har myndigheden notatpligt om faktiske oplysninger, der er af betydning for sagens afgørelse. Myndigheden skal foretage partshøring, hvis der ved behandlingen af en ansættelsessag indgår faktiske oplysninger om en ansøger, som er af væsentlig betydning, og som er til ugunst for den pågældende. Dette gælder dog ikke, hvis ansøgeren er bekendt med, at oplysningerne indgår i ansættelsesmyndighedens beslutningsgrundlag. Disse regler gælder ikke for en myndighed, der kun skal afgive indstilling i en sag, men reglerne gælder umiddelbart i forhold til Justitsministeriet i sager om ansættelse af dommere. Dommerudnævnelsesrådet må forudses at have behov for at indhente supplerende oplysninger om ansøgere, og udvalget finder det bedst stemmende med ønsket om åbenhed og gennemsigtighed i ansættelsesproceduren og med de hensyn, der ligger bag reglerne om aktindsigt, partshøring og notatpligt, at rådet i sin sagsbehandling iagttager de omtalte regler. Udvalget har herved også lagt vægt på, at Dommerudnævnelsesrådets indstillinger i de fleste tilfælde vil være afgørende for, hvem der udnævnes i en stilling.

Reglerne om partshøring m.v. vil også gælde for så vidt angår faktiske oplysninger, som resortministeriet selvstændigt måtte indhente.

#### **6.8.4.5. Ansøgerlister.**

Lister over ansøgerne til en tjenestemandstilling skal efter anmodning udleveres til ansøgere og organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til en stilling, jf. ovenfor i afsnit 6.5. En ansøger kan dog kræve, at der nedlægges forbud mod offentlig gengivelse af ansøgerlisten. Overtrædelse af forbudet straffes med bøde. Det har i udvalget været drøftet, om der burde gøres en undtagelse fra disse regler i sager, som henhører under rådet, idet det navnlig kan tænkes, at forretningsmæssige hensyn kunne afholde advokater fra at søge, hvis det blev kendt i en bredere kreds, at de søgte. Udvalget finder dog, at reglen om forbud mod offentlig gengivelse yder tilstrækkelig beskyttelse.

#### **6.8.5. Rådets indstillinger til ressortministeren.**

Domstolsudvalget har drøftet, hvorledes Dommerudnævnelsesrådets indstillinger skal udformes. Blandt flere muligheder kan tænkes en ordning, hvor rådet alene indstiller én person som bedst kvalificeret til stillingen. En anden mulighed er at lade indstillingen - således som det er tilfældet i en række udenlandske ordninger - omfatte flere, f.eks. 3 personer. Den sidste mulighed kan kombineres med, at rådet foretager en prioritering af de indstillede.

Omfatter rådets indstilling kun en enkelt ansøger, vil indstillingen fremtræde med betydelig vægt over for den udnævrende myndighed. Umiddelbart synes en sådan ordning altså at tillægge rådet maksimal indflydelse på udnævnelsen.

Vælges løsningen med indstilling af 3 eller flere kandidater, der indstilles i prioriteret rækkefølge, stilles ressortministeren noget friere i valget mellem de indstillede, som dog alle vil have fået beskrevet og godkendt deres kvalifikationer af Dommerudnævnelsesrådet. Det vil for ministeren være vanskeligt at fremkomme med en saglig begrundelse for ikke at vælge én af de af rådet indstillede kandidater.

Valget mellem de skitserede løsninger afhænger af, hvor stærk en indflydelse, Dommerudnævnelsesrådet skal tillægges i forhold til ministeren. Med den sammensætning, som rådet efter udvalgets forslag skal have, finder udvalget, at rådets indflydelse bør understreges, og dette opnås efter udvalgets opfattelse bedst ved at udforme ordningen således, at rådets indstilling kun behøver at omhandle én person. Der skal dog være adgang til at indstille to (eller flere) kandidater sideordnet, hvis rådet vurderer dem lige egnede.

Kan der ikke opnås enighed om, at en ansøger er bedst egnet, eller at en eller flere ansøgere er lige egnede, finder udvalget, at hensynet til åbenhed og gennemsigtighed i ansættelsesprocedu-

ren og hensynet til at tilvejebringe det bedst mulige beslutningsgrundlag for ministeren må føre til, at der gives mulighed for, at et eller flere medlemmer af rådet afgiver dissens.

Rådets indstillinger, herunder dissenser, forudsættes at være begrundede. Det vil afhænge af karakteren af den enkelte udnævnelssag, hvor udførlig begrundelsen vil være.

#### **6.8.6. Redegørelser for rådets virksomhed.**

Dommerudnævnelsesrådet vil i forbindelse med de konkrete udnævnelssager skulle træffe afgørelser af principiel rækkevidde. Principperne om åbenhed og gennemsigtighed, som ligger bag udvalgets forslag, tilsiger, at der orienteres bredt om de hensyn, som ligger til grund for rådets indstillinger. Ressortministeren vil naturligvis kende rådets praksis, men Folketinget, befolkningen og aspiranter til dommerstillinger har et naturligt krav på at blive gjort bekendt hermed. Det foreslås derfor, at rådet årligt skal offentliggøre en redegørelse om sin virksomhed. Det forudsættes, at redegørelsen vil indeholde oplysninger om rådets praksis samt oplysninger om, i hvilket omfang ressortministeren har fraveget rådets indstillinger.

#### **6.8.7. Annoncering af ledige dommerstillinger.**

Som beskrevet i afsnit 6.1. opslås ledige dommerstillinger alene i Statstidende. Ønsket om at sikre en tilstrækkelig tilgang af bredt kvalificerede jurister til dommerhvervet taler efter udvalgets opfattelse for, at der annonceres bredt, når en dommerstilling er ledig. Udvalget foreslår derfor, at ledige dommerstillinger ud over i Statstidende også annonceres i relevante fagtidsskrifter. Dette gælder dog ikke stillingen som Højesterets præsident, idet denne stilling efter forslag fra et flertal i udvalget ikke skal opslås.