

Kapitel 9. Dommeres adgang til bibeskæftigelse.

9.1. Indledning.

Det er i lovgivningen forudsat, at dommere kan have beskæftigelse ved siden af domstolsarbejdet. I en række love er det således foreskrevet, at hvervet som formand for eller medlem af et nævn eller råd skal varetages af en dommer. Der henvises til beskrivelsen heraf nedenfor i afsnit 9.2.1.2.

Debatten om domstolenes forhold har også omfattet dommernes adgang til bibeskæftigelse. To forskellige aspekter har i den forbindelse navnlig været fremdraget. Det ene vedrører spørgsmålet, om dommernes bibeskæftigelse har et sådant omfang, at det har en negativ indvirkning på afviklingen af **retsarbejdet**, navnlig således at varetagelsen af dommernes bierhverv forlænger sagsbehandlingstiden ved domstolene. Det andet aspekt angår dommernes upartiskhed, hvor det specielt i relation til dommernes deltagelse i voldgiftssager har været anført, at der i de tilfælde, hvor en dommer er udpeget af en part i en voldgiftssag kan være en risiko for, at dommeren i andre tilfælde ikke vil være fuldstændig upartisk over for denne part.

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

Da udvalget ifølge kommissoriet alene er anmodet om at overveje dommeres adgang til bibeskæftigelse ved siden af dommerstillingen, har udvalget ikke behandlet dommerfuldmægtiges og retsassessorers og andre domstolsansattes adgang hertil.

9.2. Forskellige typer af bierhverv.

Dommernes bierhverv kan opdeles i offentlig bibeskæftigelse og privat bibeskæftigelse, hvor der ved offentlig bibeskæftigelse forstås hverv som formand for eller medlem af særlige domstole eller af administrative nævn, råd eller lignede, hvor hvervet efter lovgivningen skal varetages af en dommer, eller af en person der opfylder betingelserne for at blive udnævnt til dommer, og hvor ressortmyndigheden på grund af hvervets særlige karakter ønsker, at dette vare-

tages af en dommer.

Privat bibeskæftigelse for dommere omfatter dels virksomhed som formand for eller medlem af stående voldgiftsretter eller deltagelse i private og faglige voldgiftssager og i private klagenævne, dels hverv som ikke er specielle for dommere herunder undervisnings- og censorvirksomhed, forfatter- og foredragsvirksomhed, deltagelse i legatbestyrelser m.v.

9.2.1. Offentlig bibeskæftigelse.

9.2.1.1. Særlige domstole.

De almindelige domstole er Højesteret, landsretterne, byretterne og Sø- og Handelsretten, jf. kapitel 2 ovenfor. Karakteristisk for disse er, at de er besat med fuldtidsbeskæftigede dommere.

Herudover er der ved forskellige love oprettet såkaldte "særlige" domstole. Som eksempler på særlige domstole kan navnlig nævnes Den Særlige Klageret, Arbejdsretten og Tjenestemand retten. Her varetager fagdommerne hvervet ved siden af hovedbeskæftigelsen ved de almindelige domstole og får særskilt vederlag herfor.

Den Særlige Klageret er nedsat med hjemmel i retsplejeloven. I lovens § 1a, stk. 2, bestemmes, at de tre dommermedlemmer skal være en højesteretsdommer, en landsdommer og en byretsdommer. Beskikkelsen, der gælder for 10 år og ikke kan fornyes, sker efter indstilling fra henholdsvis Højesteret, landsretterne og Den Danske Dommerforening.

Klageretten behandler efter retsplejelovens § 1a, stk. 1, 3 typer sager: begæringer om genoptagelse af straffesager, visse spørgsmål om forsvarerbeskikkelse og disciplinærsager mod dommere m.fl.

I sager om genoptagelse af straffesager og om forsvarerbeskikkelse tiltrædes retten af en advokat og en universitetslærer i retsvidenskab. Disse to medlemmer beskikkes ligesom de øvrige for 10 år uden mulighed for genbeskikkelse.

Om Arbejdsretten bestemmer lov om arbejdsretten, at formanden, de tre næstformænd og de to suppleanter for disse skal opfylde de almindelige betingelser for at være dommere, lovens § 1, jf. § 7. Der er tradition for, at rettens formandsskab består af dommere fra Højesteret eller Østre Landsret. Fagdommerne vælges for 3 år ad gangen af rettens ordinære medlemmer, der er valgt af de offentlige myndigheder og arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, som er nævnt i § 3. Hvis disse organisationer m.v. ikke fremkommer med indstilling, foretages valget

af præsidenten for Højesteret i forening med præsidenterne for de øvrige kollegiale retter i København blandt disse retters juridiske medlemmer, jf. § 5, stk. 2. Formandsskabet består for tiden af 6 højesteretsdommere.

Hovedområdet for Arbejdsrettens virke er tvister mellem en arbejdstagerorganisation og en arbejdsgiverorganisation (eller en uorganiseret arbejdsgiver) om overtrædelser af kollektive overenskomster, jf. nærmere arbejdsretslovens § 9.

Om Tjenestemand retten er det i tjenestemandslovens § 52, stk. 1 og 2, bl.a. bestemt, at retten består af en formand og en stedfortræder for denne samt fra seks til ti andre medlemmer. Formanden og dennes stedfortræder udpeges af Højesterets præsident blandt Højesterets dommere. To medlemmer og stedfortræderne for disse udpeges af præsidenten for Østre Landsret blandt rettens dommere.

Ved Tjenestemand retten behandles sager om overtrædelse eller fortolkning af indgåede aftaler m.v. om løn- og andre ansættelsesvilkår for tjenestemænd.

I nogle tilfælde varetager den stedlige byretsdommer opgaverne ved en særlig domstol på lige fod med rettens øvrige opgaver uden særskilt vederlæggelse. Dette gælder f. eks. boligretterne, der er benævnt for byretterne i det omfang, de behandler sager om leje af hus eller husrum. I disse sager tiltrædes retten af to lægdommere, såfremt en af parterne i sagen begærer det, eller retten bestemmer, at lægdommere skal medvirke. Også hvervet som dommer i husdyrvoldgiftsret sker uden særskilt vederlæggelse. Husdyrvoldgiftsretterne består af to voldgiftsmænd og retskredsens civildommer.

9.2.1.2. Administrative råd og nævn.

Dommeres medlemskab i administrative råd og nævn har hjemmel eller baggrund i lovgivning på vidt forskellige områder. Som følge heraf er karakteren og omfanget af disse hverv meget forskellig. Som eksempel på hyppigt forekommende hverv kan nævnes formandskaberne i fredningsnævne og taksationskommissionerne.

Nedenfor er opstillet en liste over nævn, råd og lignende med dommerdeltagelse, oftest i form af formandskab. Listen kan ikke anses for udtømmende.

Adoptionsnævnet

Advokatnævnet

Ankenævnet for Uddannelsesstøtten

Ankenævnet vedrørende Arbejdsgivernes Elevrefusion

Ankenævnet vedrørende Praktikvirksomheder
Ankenævnet vedrørende Svangerskabsafbrydelse
Arkitektnævnet
ATP-ankenævnet
Bemandingsnævnet
Byfornyelsesnævne
Dagpengeudvalget
Disciplinærnævn vedrørende civilforsvaret og civile værnepligtige
Disciplinærnævnet for statsautoriserede revisorer
Disciplinærnævnet for registrerede revisorer
Dispensationsnævnet
Dyreforsøgstilsynet
Erhverv sankenævnet
Erstatningsnævnet (erstatning til ofre for forbrydelser)
Flygtningenævnet
Forbrugerklagenævnet
Forsikringsrådet
Fredningsnævn
Det Færøske Nævn vedr. Erstatning fra Staten
Globalerstatningsnævnet
Helbreds-nævnet for Søfarende
Huslejenævn
Huslejeankenævn
Jernbanerstatningskommission
Jordbrugskommissioner
Klagenævn for Udbud
Konkurrenceankenævnet
Kulbrinteskattenævnet
Landinspektørnævnet
Landsskatteretten
Landvæsenskommissioner
Lægemiddelskadeankenævn
Naturklagenævnet
Nævnet for udbud af uddannelser
Nævnet vedrørende autoriserede gas-, vand-, sanitets- og kloakmestre
Nævnet vedrørende tilvejebringelse af befordringsmidler
Overlandvæsenskommissioner
Overvejtaksationskommissioner
Patentankenævnet

Patientskadeankenævnet
 Pressenævnet
 Registerrådet
 Registreringsafgiftsnævnet
 Revisorkommissionen
 Revisomævnet
 Stormflodsrådet
 Taksationskommissioner og Overtaksationskommissioner (by- og landzonenloven)
 Taksationskommission vedrørende naturfredning
 Tilbageholdelsesnævnet
 Thulenævnet
 Tvistighedsnævnet
 Udvalget vedrørende Arkivtilgængelighedspraksis
 Valgbarhedsnævnet
 Valgbarhedsnævnet for Grønland
 Valgretsnevnet
 Vejtaksationskommissioner
 Vilkårsnævnet for Plantenyheder
 Voldgiftsnævnet for Biforgiftningssager
 Værnepligtnevnet

Udpegning af dommere til hvervet som formand for eller medlem af et af de nævnte organer sker i det omfang, at hvervet ikke henhører under Justitsministeriets ressort, efter forudgående indstilling fra Justitsministeriet, medmindre det i den pågældende lovbestemmelse er bestemt, at beskikkelsen meddeles af præsidenten for Højesteret eller en af landsretspræsidenterne, jf. eksempelvis retsplejelovens § 144 vedrørende formanden og næstformændene for **Advokatnævnet**.

Både for beskikkelser til hverv inden for Justitsministeriets ressort og for indstillinger til hverv uden for Justitsministeriets ressort, indhenter Justitsministeriet forslag fra domstolene, inden beskikkelse/indstilling finder sted. Er der tale om beskikkelse af en byretsdommer i et lokalområde, f.eks. et amt, høres vedkommende landsretspræsident. Skal der ske beskikkelse af en byretsdommer til et landsdækkende nævn, råd m.v., anmodes Dommerforeningen om at indstille en kandidat. I tilfælde af beskikkelse af landsdommere og højesteretsdommere høres vedkommende retspræsident. Justitsministeriet følger domstolenes indstilling. Der er således ikke tale om, at Justitsministeriet eller vedkommende ressortministerium kan benytte udnævnelseskompetencen til at favorisere bestemte dommere.

9.2.1.3. Lovforberedende råd m.v.

Til offentlig bibeskæftigelse kan endvidere henregnes deltagelse i lovforberedende arbejde, hvor dommere i en række tilfælde beskikkes som medlemmer af lovforberedende udvalg. Navnlig kan nævnes Retsplejerådet, Straffelovrådet og Strafferetsplejeudvalget.

9.2.2. Privat bibeskæftigelse.

9.2.2.1. Voldgiftssager.

9.2.2.1.1. Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed.

Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, der er en selvejende institution med hjemsted i København, administrerer afgørelsen af de fleste tvister inden for entreprisområdet, idet langt den overvejende del af disse sager afgøres ved en af nævnet nedsat voldgiftsret. Dette skyldes følgende:

For næsten alle store og lidt større bygge- og anlægsarbejder og for mange - måske de fleste - mindre arbejder er "Almindelige Betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed" (benævnt som AB, senest AB 92) vedtaget mellem bygherrer og entreprenører. Det samme gælder aftaler mellem hovedentreprenører og underentreprenører og til en vis grad også mellem entreprenører og disses leverandører.

Ifølge AB 92 § 47 (tidligere AB 72 § 31) afgøres tvister mellem parter, der har vedtaget AB, af Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed. Det samme gælder tvister mellem tekniske rådgivere (ingeniører, arkitekter m.v.) og disses klienter (som oftest bygherrer), når "Almindelige Bestemmelser for teknisk rådgivning og bistand" (benævnt som ABR, senest ABR 89) er vedtaget mellem disse parter, jf. ABR 89 pkt. 9.0.1.

For de statslige og statsstøttede bygge- og anlægsarbejder gælder, at disse ifølge forskrifter givet af Boligministeriet skal udbydes på grundlag af AB uden fravigelser. Det er dog tilladt at fravige enkelte af **AB's** bestemmelser, når der i konkrete og afgrænsede tilfælde er særlige grunde dertil. Fravigelse af voldgiftsbestemmelsen vil imidlertid næppe nogen sinde opfylde betingelserne for fravigelse.

Tvister mellem bygherrer, entreprenører, underentreprenører, leverandører og de til bygge- og anlægsarbejder knyttede teknikere afgøres derfor som altovervejende regel af Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed. Ved anlægsvirksomhed forstås typisk anlæg af veje, broer, jernbaner, havne og ledninger, f.eks. olie- og naturgasledninger såvel i havet som på land.

Sagsværdierne vil således ofte være store og sagerne af længere varighed.

De nævnte Almindelige Betingelser er blevet til i enighed mellem samtlige væsentlige organisationer og institutioner inden for bygge- og anlægssektoren, og de er udfærdiget af og udsendt af Boligministeriet.

Af Nævnets statut, der er godkendt af Boligministeriet, fremgår, at Nævnet har 11 medlemmer, hvoraf de 10 udpeges af Bygge- og Boligstyrelsen, for 8 medlemmers vedkommende efter indstilling af de foran omtalte organisationer og institutioner inden for bygge- og anlægssektoren. Nævnets formand er formanden for voldgiftsrettens præsidium, der består af formanden, en næstformand samt yderligere et medlem og 7 suppleanter. Præsidiets medlemmer udpeges af Højesterets præsident, for formandens, næstformandens og 2 af suppleanternes vedkommende blandt Højesterets dommere, og for de øvriges vedkommende blandt landsretternes dommere.

Voldgiftsretten sættes normalt med tre dommere, nemlig to tekniske dommere, f.eks. ingeniører og arkitekter, og et medlem af rettens præsidium som formand. I større sager medvirker jævnligt 3 medlemmer af præsidiet.

9.2.2.1.2. Faglig voldgift.

Twister om fortolkning af kollektive overenskomster mellem arbejdsgivere og lønmodtagerorganisationer behandles af faglige voldgiftsretter. Twister om brud på en kollektiv overenskomst behandles derimod som nævnt af Arbejdsretten, medmindre overenskomsten indeholder bestemmelser i modsat retning. På akademikerområdet behandles sager om brud på overenskomster ved faglig voldgift.

De faglige voldgiftsretter nedsættes normalt efter retningslinier i de såkaldte hovedaftaler, der er indgået mellem arbejdsmarkedets hovedorganisationer. Voldgiftsretten består af en ligelig repræsentation for begge sider og af en opmand, der vælges af parternes repræsentanter eller i mangel af enighed udpeges af Arbejdsrettens formand. Ofte vil opmanden være en dommer, som via tjeneste som formand eller næstformand i Arbejdsretten er bekendt med arbejdsmarkedets forhold.

9.2.2.1.3. Private voldgiftssager.

Anvendelse af voldgift er reguleret af lov om voldgift jf. lov nr. 181 af 24. maj 1972. Loven anerkender brugen af voldgift som en bindende **afgørelsesform**. Dette indebærer, at afgørelser truffet af en voldgiftsret som udgangspunkt er bindende. Afgørelserne kan således ikke indbringes for domstolene til efterprøvelse. Ifølge voldgiftsloven yder domstolene bistand i for-

bindelse med gennemførelse af en voldgiftsaftale bl.a. gennem udpegelse af medlemmer af voldgiftsretten.

Der er en lang tradition for, at private tvister afgøres ved voldgift, og at dommere medvirker. Grunden til, at parter vælger voldgift frem for almindelig domstolsbehandling, kan bl.a. være ønsket om at holde sagen i et lukket forum af hensyn til sagens fortrolige karakter eller parternes fremtidige samarbejde, muligheden for en mere uformel behandling af sagen, fordelene ved at voldgiftsrettens afgørelse er inappellabel, således at sagen ikke trækker i langdrag, og muligheden for at vælge dommere, som har en særlig forretningsmæssig eller teknisk indsigt, eller som parterne af andre grunde har særlig tillid til. I internationale sager kommer hertil ønsket om at kunne vælge et neutralt forum og undgå domstolene i den ene parts hjemland.

Voldgiftsmænd udpeges enten af parterne selv eller af en institution, de har valgt dertil. Parterne udpeger ofte, men ikke altid, hver en voldgiftsmand. Formanden (opmanden), udpeges ofte af en retspræsident eller en institution (f.eks. af Det Danske Voldgiftsinstitut) eller af de af parterne udpegede voldgiftsmænd, sjældent af parterne i fællesskab. Dette gælder både for dansk og international voldgift.

I danske voldgiftssager er formanden hyppigt, men ikke altid en dommer, mens de af parterne udpegede voldgiftsmænd kan være, men forholdsvis sjældent er dommere. Ofte er de advokater eller sagkyndige på sagens område, f.eks. ingeniører eller forretningsfolk. Det forekommer også, at danske dommere deltager i internationale sager enten som opmænd eller som partsudpegede voldgiftsmænd.

Siden 1984 har der i København eksisteret en fast voldgiftsinstitution, Det Danske Voldgiftsinstitut, der er en privat institution oprettet af Dommerforeningen, Advokatrådet og Dansk Ingeniørforening. De voldgiftsretter, der udnævnes af instituttet, behandler nationale og internationale tvister inden for alle fagområder. Ofte er formanden for voldgiftsretten en dommer, som regel en dommer fra Højesteret eller landsret.

9.2.2.2. Private klagenævn.

På en række områder eksisterer der private klage- og ankenævn, som behandler klager fra forbrugere. Forbrugerklagenævnet kan i medfør af forbrugerklagenævnslovens § 12 godkende, at klager, der ellers kunne behandles ved nævnet, i stedet behandles ved klage- eller ankenævn omfattende bestemte brancher eller andre afgrænsede områder. Som eksempler på sådanne autoriserede klagenævn, hvori dommere deltager som formænd, kan nævnes Ankenævnet for Forsikring, Pengeinstitutankenævnet, Realkreditankenævnet og Klagenævnet for Ejendomsformidling.

9.3. Regler om bibeskæftigelse.

Det følger af tjenestemandsløvens § 17, at en tjenestemand kun må have beskæftigelse ved siden af sin tjenestemandstilling, for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenestemandstillingen knyttede pligter og med den for stillingen nødvendige agtelse og tillid.

For dommers vedkommende gælder yderligere reglen i retsplejelovens § 47, ifølge hvilken en dommer kun med tilladelse fra et råd bestående af præsidenterne for de kollegiale retter må have fast indtægtsgivende beskæftigelse ved siden af sit egentlige embede. Præsidentrådet giver Justitsministeriet meddelelse om sådanne tilladelser.

Tilladelseskravet i retsplejelovens § 47 omfatter kun fast bibeskæftigelse. Det er endvidere kun indtægtsgivende beskæftigelse, der kræver tilladelse.

Præsidentrådet har i et notat fra januar 1993 redegjort for sin praksis. I notatet er anført følgende:

"Hvad angår de kriterier, som skal lægges til grund ved afgørelser efter § 47, er det fortsat rådets opfattelse, at det afgørende er, om beskæftigelsen efter sin art er forenelig med dommerstillingen. Spørgsmålet om, hvorvidt beskæftigelsen har et sådant omfang, at overtagelse af hvervet af denne grund giver anledning til betænkeligheder, bør i givet fald afgøres efter forhandling mellem dommeren og vedkommende præsident og om fornødent justitsministeriet.

Tilladelseskravet omfatter efter ordlyden enhver fast indtægtsgivende bibeskæftigelse. I overensstemmelse med hidtidig praksis er det imidlertid rådets opfattelse, at hverv, som ifølge lovgivningen skal indehaves af dommere, ikke kræver tilladelse. Som eksempel på sådanne hverv kan nævnes Arbejdsretten, Advokatnævnet, Naturklagenævnet og Fredningsnævnet.

Rådet finder endvidere, at det samme må gælde for hverv, som ifølge lovgivningen skal indehaves af jurister, som opfylder betingelserne for at blive udnævnt til dommer. Som eksempler kan nævnes Forbrugerklagenævnet, Konkurrenceankenævnet og Erhvervsankenævnet.

For alle andre indtægtsgivende hverv har rådet fundet det rigtigst at fastholde kravet om tilladelse. Man har herved lagt vægt på, at medens undtagelsen af de 2 lige nævnte kategorier af hverv kan siges at have direkte eller forudsætningsvis lovhjemmel, forudsætter yderligere undtagelser en indskrænkende fortolkning, som vel kan være rimelig i betragtning af de hensyn, der ligger bag tilladelseskravet, men som ikke har dækning i ordlyden, og som kan give anledning til afgrænsningsvanskeligheder. Dette indebærer, at der for visse kategorier af hverv, som efter hidtidig praksis ikke har været anset for omfattet af tilladelseskravet, for fremtiden bør indhentes tilladelse. Det drejer sig bl.a. om medlemskab af Præsidiatet for Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed, medlemskab af andre stående voldgiftsretter, uanset hvor ofte de træder i funktion og uanset hvorledes hvervet honoreres (f.eks. stående voldgiftsretter i foreningssager), hverv som medlem af stående udvalg (Straffelovrådet og Retsplejerådet) samt hvervet som censor ved juridiske og andre eksaminer."

Om retningslinierne for meddelelse af tilladelse er anført følgende:

"Langt de fleste af de hverv, som er omfattet af kravet om tilladelse, giver ikke anledning til betænkeligheder ud fra de hensyn, som rådet, jf. foran, lægger vægt på ved afgørelser efter § 47. Det kan derfor forventes, at tilladelse vil **blive** givet.

Enkelte kategorier af hverv rejser særlige problemer.

Det drejer sig om hverv som medlem af bestyrelsen eller andre ledelsesorganer i erhvervsdrivende virksomheder, herunder aktieselskaber, anpartsselskaber og pengeinstitutter (såvel banker som sparekasser). For sådanne hvervs vedkommende kan tilladelse ikke forventes meddelt.

Også medlemskab af bestyrelsen for erhvervsdrivende fonde giver anledning til overvejelser. Loven om erhvervsdrivende fonde giver en meget vid definition af sådanne fonde. Det vil derfor afhænge af en konkret vurdering om tilladelse vil blive meddelt. Jo snævrere den reelle erhvervsmæssige tilknytning er, jo større tilbageholdenhed vil der være med hensyn til at give tilladelse. ..."

9.4. Omfanget af dommeres bibeskæftigelse.

Der har gennem tiden været foretaget forskellige undersøgelser af dommeres bierhverv herunder af omfanget og af den dertil knyttede honorering.

9.4.1. Offentlige nævn og råd.

Omfanget af dommeres bibeskæftigelse i offentlige nævn og råd belyses af to opgørelser over de vederlag, som Statens Centrale Lønssystem i 1988 og 1989 udbetalte til dommere for hverv i disse organer. Opgørelserne er medtaget som bilag 2 og 3 til Statsrevisorernes beretning fra 1991, der er optaget som bilag 12 til betænkningen. På udvalgets anmodning har Finansministeriet, Økonomistyrelsen, foretaget en lignende beregning for 1995. Opgørelsen fra 1995 er optaget som bilag 14 til betænkningen.

Af opgørelsen fra 1989 fremgår, at 110 dommere modtog vederlag for hverv i offentlige nævn og råd. 173 modtog intet vederlag og må derfor antages ikke at have haft bibeskæftigelse af nævnte karakter. De 110 dommere, der modtog vederlag, fordelte sig med 9 højesteretsdommere, 30 landsdommere og 71 byretsdommere. Det fremgår ikke af opgørelsen, i hvilket omfang de modtagne vederlag dækkede et eller flere hverv.

Pr. 1. april 1996 var der 305 udnævnte dommere, fordelt med 17 højesteretsdommere, 84 landsdommere, 4 dommere i Sø- og Handelsretten og 200 byretsdommere. Af Finansministeriets opgørelse for 1995 fremgår, at 15 højesteretsdommere, ca. 2/3 af landsdommerne og godt 1/3 af byretsdommerne modtog vederlag for hverv i offentlige nævn og råd. Af vederlagene hidrørte højst 115 fra ét hverv, 30 fra to hverv og 10 fra mere end to hverv. Når de præcise tal ikke kan angives, hænger det sammen med, at opgørelsen fra Finansministeriet af tekniske grunde medtager vederlag til såvel udnævnte som konstituerede dommere. Dette er også forklaringen på, at antallet af personer, der indgår i 1995-opgørelsen, er større end de ovennævnte.

te tal for udnævnte dommere. Der er grund til at tro, at langt den overvejende del af vederlagene blev givet til udnævnte dommere.

Med hensyn til størrelsen af vederlagene henvises til afsnit 9.5.2.

9.4.2. Voldgiftssager.

I 1991 afgav statsrevisorerne til Folketinget en af rigsrevisor udarbejdet beretning om dommers bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter og om anvendelse af statslige lokaler i forbindelse med dommers private bibeskæftigelse. Der henvises nærmere til afsnit 9.6 nedenfor. I beretningen findes oplysninger om dommers deltagelse i voldgiftssager og om honoreringen af hvervene. Oplysningerne, der hidrører fra de kollegiale retter, vedrører årene 1988 og 1989. Beretningen er optaget som bilag 12 til betænkningen.

Det fremgår af beretningen, at for så vidt angår almindelige voldgifter blev der i 1988 og 1989 behandlet i alt 195 sager under medvirken af dommere enten fra Højesteret, landsretterne eller Sø - og Handelsretten. I 38 sager medvirkede højesteretsdommere, i 56 dommere fra Østre Landsret, i 35 dommere fra Vestre Landsret og i 66 dommere fra Sø- og Handelsretten.

I faglige voldgifter medvirkede dommere som opmænd i 237 sager. I 107 af sagerne var en højesteretsdommer opmænd, i 93 en dommer fra Østre Landsret og i 37 en dommer fra Vestre Landsret. Der var i alt 21 dommere som medvirkede, herunder 10 højesteretsdommere, 7 dommere fra Østre Landsret og 4 dommere fra Vestre Landsret.

I Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed var der i de nævnte år i alt 218 sager, hvori dommere medvirkede. Det var 4 højesteretsdommere og 5 landsdommere samt i et vist omfang afgåede dommere, som deltog.

Voldgiftsnævnet har til brug for udvalgets arbejde oplyst, at Voldgiftsretten i 1994 afsluttede 81 sager og i 1995 90 sager, hvori dommere var udpegede. Sagerne var fordelt på 4 højesteretsdommere, 6 landsdommere og i et vist omfang afgåede dommere.

9.4.3. 1991-undersøgelsen.

I 1991 blev der efter anmodning fra Justitsministeriet foretaget en undersøgelse af dommers bibeskæftigelse. Som grundlag for undersøgelsen, der blev forestået af retspræsidenterne, var der udarbejdet et spørgeskema, som blev udsendt til samtlige dommere, der var ansat i en dommerstilling i hele kalenderåret 1990, og som på undersøgelsestidspunktet fortsat var i tjeneste. Heri blev der anmodet om en række forskellige oplysninger om den enkelte dommers

bibeskæftigelse i 1990.

Ud over til karakteren og omfanget af bibeskæftigelsen blev der i undersøgelsen spurgt, om bibeskæftigelsen blev udført i eller uden for den normale arbejdstid, herunder om bibeskæftigelsen blev udført på de såkaldte mellemdage, der er betegnelsen for en ugentlig berammelsesfri dag. Mellemdagen er bl.a. beregnet på forberedelse og domsskrivning m.v. Derudover er begrundelsen for systemet med mellemdage, som anvendes i landsretterne og i vidt omfang ved de større byretter, at dommeren og den pågældende afdelings øvrige personale på mellemdagen skal kunne træde til som suppleanter for kolleger i tilfælde af pludselig sygdom eller andet pludseligt forfald. Man undgår herved i praksis aflysning af retsmøder og de hermed forbundne ulemper for parter, vidner, advokater m.v.

Det anvendte spørgeskema og de statistiske oplysninger, som er uddraget af spørgeskemaerne, er indeholdt i redegørelsen, der er optaget som bilag 13 til betænkningen.

Der var ingen dommere, der afslog at besvare spørgsmålene. Ved den endelige bearbejdning af besvarelsenerne måtte 5 ud af i alt 244 besvarelser imidlertid udgå. Materialet omfatter således næsten 100 % af dommerne og må således anses som repræsentativt. Det bemærkes, at dommerne på Færøerne og i Grønland samt dommerne ved EF-domstolen og Menneskerettighedsdomstolen ikke er medtaget i undersøgelsen.

Undersøgelsen viste, at dommere i 1990 indenfor sædvanlig arbejdstid (angivet som mandag - fredag kl. 8.30 - 16.00), anvendte i alt ca. 17.000 timer på bijob. Heraf blev 9.800 anvendt på mellemdagen. Sættes dommernes arbejdstid til 1924 timer pr. år, svarende til en arbejdstid på 37 timer ugentligt, var de af undersøgelsen omfattede dommers samlede arbejdstid ca. 460.000 timer for hele året. De ca. 17.000 timer, der blev anvendt på bierhverv, svarer herefter til ca. 3,7% af arbejdstiden for samtlige dommere. Af de 17.000 timer blev i alt ca. 12.000 timer eller ca. 70 % anvendt til offentlig bibeskæftigelse. Af de ca. 5.000 timer - svarende til ca. 1 % af dommernes samlede arbejdstid - der blev anvendt til privat bibeskæftigelse, blev alene 751 timer anvendt til arbejde i stående voldgiftsretter (især Voldgiftsretten for Bygge - og Anlægsvirksomhed) og 947 timer til deltagelse i egentlige private voldgiftssager; i alt 1.698 timer svarende til knap 0,4 % af dommernes samlede arbejdstid.

Der var 140 dommere, som helt eller delvist indenfor sædvanlig arbejdstid havde bierhverv ud over 20 timer (bibeskæftigelse på under 20 timer på hele året ikke er medtaget i undersøgelsen). Som nævnt ovenfor var det samlede antal anvendte timer ca. 17.000, hvilket svarer til, at de 140 dommere i gennemsnit anvendte 121 timer eller godt 2 timer ugentligt af kontortiden. Kun 20 dommere anvendte 200 timer eller mere til bierhverv.

De 140 dommere anvendte samtidig i alt ca. 25.000 timer eller i gennemsnit ca. 178 timer udenfor sædvanlig arbejdstid på arbejde i dommerstillingen.

69 dommere, svarende til ca. 29 %, havde bibeskæftigelse i form af undervisning, censorvirksomhed, forfatter- og foredragsvirksomhed, deltagelse i legatbestyrelser m.v.

For så vidt angår deltagelse i voldgiftssager viste undersøgelsen, at 28 dommere, heraf 10 byretsdommere, i 1990 deltog som dommere i private voldgifter. 16 dommere virkede i Arbejdsretten og stående voldgiftsretter, først og fremmest Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed.

De nævnte 140 dommere, som helt eller delvis inden for sædvanlig arbejdstid havde bierhverv, fordelte sig på 89 byretsdommere, 40 landsdommere, 7 højesteretsdommere og 4 dommere ved Sø- og Handelsretten. Tager man også de dommere med, som kun havde bierhverv uden for sædvanlig arbejdstid, var der ialt 148 dommere med bierhverv, svarende til 62% af samtlige dommere. De 148 dommere fordelte sig på 92 byretsdommere, 43 landsdommere, 9 højesteretsdommere og 4 dommere ved Sø- og Handelsretten.

9.4.4. Udviklingen.

Hvad angår udviklingen i dommeres bibeskæftigelse fremgår det af de undersøgelser, der er refereret i afsnit 9.4.1., at der for så vidt angår hverv som medlem af offentlige nævn og råd er sket en ikke ubetydelig stigning i perioden fra 1989 til 1995. I 1989 modtog 110 dommere vederlag for et eller flere offentlige hverv. I 1995 var tallet ca. 155. Det må antages, at stigningen bl.a. hænger sammen med, at der i perioden er oprettet en række nye offentlige nævn med dommerdeltagelse, f. eks. Pressenævnet, Klagenævnet for Udbud, Ankenævnet for Patientskader og Ankenævnet for Lægemiddelskader. Det må endvidere antages, at aktivitetsniveauet i en række af de tidligere oprettede nævn og råd har været stigende. Dette illustreres af, at mens der i 1989 blev udbetalt 4,6 millioner kr. i vederlag, var vederlaget steget til over 8 mio.kr. i 1995. Særlig markant har denne udvikling været for Flygtningenævnets vedkommende, hvor der som følge af en stigning i sagsantallet siden 1993 har været afholdt 2 daglige sideløbende nævnsmøder og i perioden fra september 1995 til marts 1996 3 daglige sideløbende nævnsmøder alle med dommerdeltagelse. Tidligere afholdtes et nævnsmøde om dagen.

For så vidt angår private hverv viser oplysningerne fra Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed, at sagsantallet ikke har været stigende i perioden fra 1989 til 1995.

Forbrugerklagenævnet har oplyst, at nævnet siden 1989 har godkendt to nye ankenævn, Realkreditankenævnet og Byggeriets Ankenævn.

Udvalget har ikke indhentet nye oplysninger om antallet af andre voldgiftssager (faglige voldgifter og almindelige voldgifter).

9.5. Honorering af bibeskæftigelse.

I det følgende beskrives først de regler, der følges i forbindelse med honorering af forskellige bierhverv. Derefter gengives tilgængelige oplysninger om størrelsen af honorarer til dommere for de forskellige former for bierhverv.

9.5.1. Regler om honorering for offentlig bibeskæftigelse.

Ved cirkulære af 4. juni 1986 om særskilt vederlæggelse m.v. har Finansministeriet fastsat regler for, i hvilke tilfælde tjenestemænds deltagelse i råd og nævn m.v. kan vederlægges særskilt.

Cirkulæret finder anvendelse ved dommers bierhverv for offentlige myndigheder og indeholder følgende bestemmelser af særlig betydning for dette spørgsmål:

"2. Særskilt vederlæggelse er betaling for varetagelse af hverv i kollegiale organer, d.v.s. til formænd for og medlemmer af råd, nævn, kommissioner, udvalg o.lign.

2.1. Ydelse af særskilt vederlag forudsætter, at vedkommende ministerium m.v. ikke kan fordræ hvervet udført som led i det tjenstlige arbejde af den pågældende eller andre, jfr. pkt. 5.1.

3. Statsansatte kan kun i meget sjældne undtagelsestilfælde få særskilt vederlag, idet der for dem gælder en forhåndsformodning om, at hverv for staten udføres som led i det tjenstlige arbejde, jfr. dog pkt. 3.2. For tjenstligt arbejde kan der ikke ydes anden betaling end den for stillingen aftalte løn, herunder eventuelt godtgørelse for merarbejde i henhold til gældende regler herom.

3.1. Forhåndsformodning som nævnt i pkt. 3 gælder også, selv om hvervet ligger uden for den pågældendes ansættelsesområde, forudsat at den ansattes eget ministerium m.v. er indforstået med at påtage sig opgaven for hvervsministeriet m.v.

3.2. Uden for retsvæsenets område er dommere kun tjenstligt forpligtet til at udføre hverv for staten, når aftale er indgået i henhold til pkt. 6.4.

5.1 Vedkommende ministerium m.v. skal særligt påse, at dommere i videst muligt omfang undgås udpeget til hverv uden for retsvæsenets område, medmindre dette er påbudt i lovgivningen, jfr. herved pkt. 2.3. [3.2.].

6.4. Betaling til **dommere**, der undtagelsesvis udpeges til domstolslignende hverv uden for retsvæsenets område, sker ikke i form af særskilt vederlag, men i henhold til aftale, hvorved varetagelsen af hvervet gøres tjenstlig.

6.5. Finansministeriet indhenter normalt en udtalelse fra justitsministeriet om, hvorvidt hverv omfattes af pkt. 6.4. bør udføres af en beskikket dommer. I bekræftende fald bemyndiger finansministeriet normalt justitsministeriet til i henhold til tjenestemandslovens § 45, stk. 2, at indgå aftale med Den danske Dommerforening".

Som det fremgår af cirkulærets pkt. 2.1, kan der kun ske særskilt vederlæggelse til tjenestemænd for deltagelse i råd og nævn m.v., såfremt hvervet ikke må betragtes som en tjeneste-

pligt.

For så vidt angår dommere er dette kun tilfældet, jf. cirkulærets pkt. 3.2., for hverv inden for retsvæsenets område. Uden for retsvæsenets område er dommere kun tjenstligt forpligtet til at udføre hverv for staten, når der er indgået en såkaldt "dommeraftale" om vederlag, jf. cirkulærets pkt. 3.2, jf. pkt. 6.4.

I forbindelse med tjenstemandsreformen af 1969 blev der blandt andet gennemført ændringer i de hidtidige regler for bibeskæftigelse ved siden af tjenstemandens hovedstilling. For at gennemføre et samlet lønsystem og for at sanere en række bestående honorarordninger gennemførtes bestemmelsen i tjenstemandslovens § 18 om, at en tjenstemand for varetagelsen af de pligter, der følger af tjenstemandsstillingen samt for sådanne hverv, der må betragtes som led i tjenstemandsstillingen, kun kan oppebære løn og andre ydelser, som er fastsat i henhold til aftale med tjenstemændenes centralorganisationer.

Som led i denne reform foretog Lønningsrådet som central instans en gennemgang af de statslige honorarordninger i begyndelsen af 1970, hvilket medførte nedlæggelse af stort set alle honorarer, der blev oppebåret af statsansatte. Særligt for dommeres vedkommende blev der dog mellem Justitsministeriet og Den Danske Dommerforening indgået aftale om særlige vederlag til dommere til afløsning af bortfaldne honorarer m.v.

Siden da er der mellem Justitsministeriet - efter konkret bemyndigelse fra Finansministeriet - og Den Danske Dommerforening løbende indgået aftaler om fastsættelse af vederlag for forskellige offentlige hverv. Justitsministeriet indgår også aftaler for hverv, der henhører under en anden ressortmyndighed.

Vederlaget kan fastsættes pr. møde (hel- eller halvdags), pr. afsluttet sag eller efter det konkrete tidsforbrug. I de senere år er langt det overvejende antal dommeraftaler udformet efter sidstnævnte model.

Også selv om der ydes vederlag pr. møde eller sag, tages der udgangspunkt i den såkaldte "kvotatimeløn" for den pågældende lønramme. Pr. 1. april 1996 udgør kvotatimelønningerne følgende:

| | |
|--------------|------------|
| Lønramme 37: | 252,64 kr. |
| Lønramme 38: | 282,28 kr. |
| Lønramme 39: | 307,57 kr. |
| Lønramme 40: | 342,23 kr. |

Det bemærkes, at pr. 1. april 1996 vil timebetalingen til en dommer mindst være fastsat efter satsen for lønramme 38.

9.5.2. Størrelsen af honorarer ved offentlig bibeskæftigelse.

Det fremgår af Statsrevisorernes beretning fra 1991, at vederlagene til dommere for deltagelse i råd og nævn i 1988 samlet udgjorde ca. 4,4 mio. kr., mens beløbet i 1989 udgjorde ca. 4,6 mio. kr. Der henvises i øvrigt til de to tabeller, der er medtaget som bilag til Statsrevisorernes beretning. Af tabellerne fremgår dels størrelsen af de enkelte vederlag inden for 25.000 kr.'s intervaller, dels om de blev givet til byretsdommere, landsdommere eller højesteretsdommere.

Finansministeriet, Økonomistyrelsen, har overfor udvalget oplyst, at det samlede vederlag for de hverv, der er omfattet af opgørelsen for 1995, jf. herom afsnit 9.4.1., udgjorde ca. 8,9 mio. kr. Opgørelsen omfatter dog også vederlag til konstituerede dommere. Der er derfor grund til at tro, at det samlede vederlag for udnævnte dommere ligger noget lavere.

9.5.3. Regler om honorering af privat bibeskæftigelse.

Der er ikke fastsat nogen generelle regler for beregningen af honorarer til voldgiftsmænd.

I den af rigsrevisor udarbejdede beretning er det angivet, at honorarberegningen i voldgiftssager i en vis udstrækning tager udgangspunkt i advokaternes salærtakster, hvor salæret for procedure bestemmes efter klientens økonomiske interesse i sagens udfald efter en nærmere fastsat skala.

Det Danske Voldgiftsinstitut har oplyst, at taksten for behandling af nationale, danske sager normalt svarer til de nævnte salærtakster forhøjet med indtil 1/3. Denne takst dækker udgifter til voldgiftsrettens medlemmer og voldgiftsrettens og instituttets omkostninger. Det bemærkes, at der ikke betales retsafgift i voldgiftssager.

9.5.4. Størrelsen af honorarer ved privat bibeskæftigelse.

I statsrevisorernes beretning fra 1991 er der nærmere oplysninger om de honorarer, som dommere i 1988 og 1989 fik i forbindelse med behandlingen af voldgiftssager. Der henvises i den forbindelse til afsnit 9.4.2. oven for, hvor der nærmere er redegjort for, hvor mange dommere, der medvirkede i voldgiftssager i de pågældende år, og hvor mange sager det drejede sig om.

De gennemsnitlige honorarer til henholdsvis højesteretsdommere og landsdommere vedrørende

de forskellige voldgiftstyper var ifølge statsrevisorernes beretning følgende:

Almindelige voldgifter:

(gennemsnitligt honorar pr. sag)

| | |
|----------------------------|------------|
| Højesteretsdommere: | 40.300 kr. |
| Dommere i Østre Landsret: | 15.600 kr. |
| Dommere i Vestre Landsret: | 20.200 kr. |

For så vidt angår Sø- og Handelsrettens dommere er det i beretningen angivet, at honorarerne i 1988 lå imellem 0 og 150.000 kr. og i 1989 var op til 70.000 kr. pr. sag.

Faglige voldgifter:

(gennemsnitligt honorar pr. sag)

| | |
|----------------------------|-----------|
| Højesteretsdommere: | 6.900 kr. |
| Dommere i Østre Landsret: | 4.200 kr. |
| Dommere i Vestre Landsret: | 3.850 kr. |

Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed:

(gennemsnitligt honorar pr. sag)

| | |
|-------|------------|
| 1988: | 20.000 kr. |
| 1989: | 26.000 kr. |

9.5.5. Dommernes samlede indtægter ved offentlig og privat bibeskæftigelse.

I 1993 beregnede Danmarks Statistik omfanget af 221 dommers bibeskæftigelse i 1991. De 100 dommere havde i 1991 ikke nogen form for bibeskæftigelse, mens resten - de 121 - havde 244 hverv fordelt på stat, amt, kommuner og den private sektor. Det betyder, at hver af de 121 dommere gennemsnitlig havde 2 bibeskæftigelser. Den gennemsnitlige honorering for hver bibeskæftigelse var 39.387 kr., eller samlet knap 79.000 kr. for hver dommer, der havde bibeskæftigelse.

9.6. Beretningen fra 1991 om dommers bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter.

Den 17. april 1991 fremsendte statsrevisorerne til Folketinget den af rigsrevisor udarbejdede beretning om dommers bibeskæftigelse bl.a. som formænd for voldgiftsretter og om anven-

delse af statslige lokaler i forbindelse med dommeres private bibeskæftigelse. Beretningen er optaget som bilag 12. Det fremgår af denne, at rigsrevisor i sin beretning, dateret 19. december 1990, anførte følgende:

"Ved en undersøgelse, som Rigsrevisionen efter anmodning fra statsrevisorerne foretog i 1983-84, viste det sig, at dommeres virksomhed som medlemmer af offentlige nævn og råd havde hjemmel eller baggrund i lovgivning på vidt forskellige områder. Det kunne dengang ikke påvises, at dommeres varetagelse af sådanne særlige hverv medførte forlængede berammelsestider ved domstolene. Der fremkom ej heller i øvrigt oplysninger, der kunne give Rigsrevisionen anledning til kritik. Ved den fornyede undersøgelse, der er foretaget i 1989-90 i forbindelse med den nedenfor omtalte undersøgelse af dommeres deltagelse i voldgiftssager, er der ikke fremdraget forhold, der har givet Rigsrevisionen anledning til en anden vurdering af dommeres virksomhed som medlemmer af nævn og råd."

For så vidt angår dommeres deltagelse i voldgiftssager konkluderede rigsrevisor:

"... Det ligger klart, at dommeres deltagelse i voldgiftssager principielt er det ordinære domstolsarbejde uvedkommende, og at bibeskæftigelsen derfor bør kunne udføres uden at være til ulempe for domstolsarbejdet.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at dommeres deltagelse i voldgiftssager finder sted i betydeligt omfang. Det må dog herved tages i betragtning, at det af de kollegiale retters besvarelser kan udledes, at voldgiftshvervene er fordelt på hovedparten af disse retters faste dommere.

Som nævnt tidligere fremgår det endvidere af besvarelserne, at arbejdet med voldgiftshverv stort set foregår uden for tjenestetiden.

I denne forbindelse bør det nævnes, at selve arbejdsformen i de kollegiale retter efter det oplyste indebærer en ret betydelig elasticitet i det daglige arbejde. En dommer kan således, uden at tjenesteplichterne forsømmes, på visse dage eller i visse timer om dagen deltage i behandlingen af voldgiftssager.

I øvrigt har Rigsrevisionen ikke mulighed for at vurdere, hvilken indflydelse voldgiftshverv i almindelighed har på retternes arbejde.

En relativ lang sagsbehandlingstid ved de almindelige domstole vil virke motiverende for parter i en retstvist til at vælge voldgift frem for retssag, også i sager, hvor der ikke foreligger en forudgående aftale herom.

Den omstændighed, at retstvister afgøres endeligt ved voldgift, betyder på den anden side, at de almindelige domstole ikke får disse sager indbragt til behandling, og det vil - isoleret set - nedbringe sagsbehandlingstiden.

Dommeres deltagelse i behandlingen af voldgiftssager kan antagelig kun i sjældne tilfælde give anledning til habilitetskonflikter. Som foreslået af Højesterets præsident kan sådanne situationer klares ved, at dommeren i det aktuelle tidsrum bytter arbejde med en kollega fra en anden afdeling.

... Da voldgiftshverv er domstolsarbejdet uvedkommende, er det principielt uheldigt, at retsvæsenets lokaler vederlagsfrit har været stillet til rådighed til behandling af bl.a. en del af voldgiftssagerne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet nu vil foranledige, at der fremover opkræves leje i de tilfælde, hvor retsvæsenets lokaler bliver anvendt til privat bibeskæftigelse."

Efter anmodning fra statsrevisorerne indhentede Rigsrevisionen supplerende oplysninger fra Sø- og Handelsretten bl.a. om dommerfuldmægtiges og kontorpersonales tidsforbrug på voldgiftssager. På baggrund af svarene herpå udtalte Rigsrevisionen i et supplerende notat af 8. april 1991 til statsrevisorerne i punkt 4 bl.a.:

"Hvad angår de ... omtalte spørgsmål finder Rigsrevisionen det utilfredsstillende og principielt uheldigt, at retten ikke har kunnet give nærmere oplysninger om, hvor stor en del af den normale arbejdstid, personalet har anvendt til medvirken i voldgiftssager.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør sagen derfor give Justitsministeriet anledning til at overveje at fastsætte regler om, at der skal ske registrering af den arbejdstid, som såvel dommere, dommerfuldmægtige som kontorfunktionærer, anvender inden for kontortid til behandling af hver enkelt voldgiftssag. For dommerfuldmægtige og kontorfunktionærer bør der eventuelt tillige ske registrering af, hvornår den således forskudte ordinære arbejdstid bliver udført.

Samtidig kunne det tilkendegives, at personalets medvirken i voldgiftssager såvidt muligt bør foregå uden for den ordinære kontortid."

Statsrevisorerne fremsendte herefter beretningen til Folketinget med bl.a. følgende bemærkninger:

"Statsrevisorerne skal som forudsætning for deres vurdering af denne beretning bemærke, at dommers deltagelse i voldgiftssager principielt er det ordinære domstolsarbejde uvedkommende.

Statsrevisorerne kan vedrørende de konkrete forhold tilslutte sig rigsrevisors afsluttende bemærkninger i det supplerende notat til beretningen pkt. 4.

Statsrevisorerne anser det for værende uden for deres kompetenceområde at forholde sig principielt til problemstillingen omkring den øgede anvendelse af voldgiftsretter."

Foranlediget af beretningen anmodede Justitsministeriet retspræsidenterne om at foretage den undersøgelse om omfanget af dommernes bibeskæftigelse, som er omtalt ovenfor under 9.4.3.

Justitsministeriet orienterede herefter den 1. maj 1992 Rigsrevisionen om præsidenternes undersøgelse. Man anførte i den forbindelse:

"Rigsrevisionen har på baggrund af sin undersøgelse af spørgsmålet om dommers bibeskæftigelse henstillet til Justitsministeriet at overveje at fastsætte regler om, at der skal ske registrering af den arbejdstid, som såvel dommere, dommerfuldmægtige som kontorfunktionærer anvender inden for kontortid til behandling af hver enkelt voldgiftssag. Justitsministeriet kunne samtidig tilkendegive, at personalets medvirken i voldgiftssager så vidt muligt bør foregå uden for den ordinære kontortid.

Justitsministeriet har noteret sig, at henstillingen om at overveje at fastsætte sådanne regler, hvilken henstilling statsrevisorerne har tilsluttet sig, findes i Rigsrevisionens notat af 8. april 1991 med supplerende oplysninger om Sø- og Handelsrettens dommers og personales deltagelse i private voldgiftssager.

Justitsministeriet kan tilslutte sig Rigsrevisionens og statsrevisorernes opfattelse, hvorefter dommers deltagelse i voldgiftssager principielt er det ordinære domstolsarbejde uvedkom-

mende.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, af dommeres tilrettelæggelse af deres deltagelse i privat bibeskæftigelse naturligvis må ske under behørig hensyntagen til varetagelsen af deres hovedstilling. Justitsministeriet har således også forståelse for, at Rigsrevisionen og statsrevisorerne på det på daværende tidspunkt foreliggende grundlag fandt det nødvendigt at henstille til Justitsministeriet at overveje at fastsætte regler for registrering af den arbejdstid, som domstolenes medarbejdere anvender til behandlingen af voldgiftssager. Resultatet af den undersøgelse vedrørende dommeres bibeskæftigelse, der er blevet gennemført, viser imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse, at dommeres private bibeskæftigelse - og herunder ikke mindst deltagelse i private voldgiftssager, der jo navnlig har påkaldt sig opmærksomhed - er af meget begrænset omfang, og slet ikke af et sådant omfang, at det generelt kan have indflydelse på dommeres bestridelse af hovedstillingen. Justitsministeriet finder derfor på denne baggrund ikke fuldt tilstrækkelig anledning til at fastsætte særlige regler om registrering af den arbejdstid, som inden for kontortid af dommere anvendes til behandling af voldgiftssager.

Justitsministeriet har samtidig hermed orienteret de enkelte embeder samt Den Danske Dommerforening om ovennævnte synspunkter med henblik på at sikre, at den enkelte dommeres tilrettelæggelse af det daglige arbejde sker i overensstemmelse hermed. Justitsministeriet finder i den forbindelse endvidere anledning til at henlede Rigsrevisionens opmærksomhed på den disciplinærmyndighed, der i medfør af retsplejelovens § 48 er tillagt retspræsidenterne.

Såfremt andre medarbejdere yder dommere bistand i forbindelse med privat bibeskæftigelse inden for kontortiden, skal der efter Justitsministeriets opfattelse naturligvis ske fuld arbejdsmæssig kompensation herfor. Den fornødne kontrol hermed bør imidlertid - i lighed med den almindelige kontrol med medarbejders arbejdstid m.v. - foregå ved det enkelte embede. Justitsministeriet finder det derfor mindre hensigtsmæssigt at fastsætte særlige retningslinier for, hvorledes netop denne kontrol skal gennemføres. Da det af bibeskæftigelsesundersøgelsen fremgår, at der i enkelte tilfælde ikke er kompenseret - eller i det mindste ikke fuldstændigt - arbejdsmæssigt herfor, vil Justitsministeriet tage skridt til over for embederne at indskærpe, at der altid skal ydes fuld arbejdsmæssig kompensation, når embedets juridiske eller ikke-juridiske personale inden for sædvanlig kontortid yder dommeren bistand med den pågældendes private bibeskæftigelse."

Af den samtidig udsendte skrivelse til dommerembederne fremgår bl.a.:

"Justitsministeriet skal ... navnlig henlede opmærksomheden på, at dommeres deltagelse i private voldgiftssager m.v. principielt er det ordinære domstolsarbejde uvedkommende. Dommeres tilrettelæggelse af deres deltagelse i privat bibeskæftigelse bør derfor ske under behørig hensyntagen til varetagelsen af deres hovedstilling.

Såfremt embedets juridiske eller ikke-juridiske personale inden for sædvanlig kontortid yder dommeren bistand med den pågældendes private bibeskæftigelse, skal der altid ydes fuld arbejdsmæssig kompensation herfor.

For anvendelse af et af retsvæsenets lokaler til møde i forbindelse med private voldgiftssager og anden privat bibeskæftigelse betales 500 kr. pr. påbegyndt 1/2 dag. ...

Anvendelse af embedets øvrige faciliteter (fotokopiering m.v.) i forbindelse med privat bibeskæftigelse bør begrænses mest muligt. I det - begrænsede - omfang embedets faciliteter bliver anvendt i forbindelse med privat bibeskæftigelse, skal de faktiske udgifter i forbindelse hermed opkræves og indtægtsføres på konto For fotokopier finder Justitsministeriet, at der som vejledende regel bør opkræves 1,00 kr. pr. fotokopi i forbindelse med privat bibeskæftigelse."

Rigsrevisor har i et notat af 12. juni 1992 til statsrevisorerne om den fortsatte udvikling i sa-

gen om dommeres bibeskæftigelse og om anvendelse af statslige lokaler i forbindelse med privat bibeskæftigelse om retspræsidenternes undersøgelse udtalt, at der ikke er fremkommet oplysninger, der sandsynliggør, at bibeskæftigelsen i almindelighed har kunnet være til ulempe for det almindelige domstolsarbejde. Rigsrevisor finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet ved en cirkulæreskrivelse til domstolene har præciseret reglerne for dommeres og deres personales deltagelse i privat bibeskæftigelse. Rigsrevisor har på baggrund af de nu foreliggende oplysninger ikke bemærkninger til, at Justitsministeriet ikke har fundet fuld tilstrækkelig anledning til at fastsætte særlige regler om dommeres registrering af den arbejdstid inden for kontortiden, der anvendes til behandling af voldgiftssager. Rigsrevisor afslutter med at indstille, at sagen om dommeres bibeskæftigelse og om anvendelse af statslige lokaler i forbindelse med dommeres private bibeskæftigelse nu betragtes som afsluttet.

I statsrevisorernes endelige betænkning fra 1993 over statsregnskabet 1990 anfører statsrevisorerne alene vedrørende undersøgelsen af dommeres bibeskæftigelse, at "spørgsmålet vedrørende dommeres habilitet, der har været fremme i den offentlige debat, henhører ikke under statsrevisorernes kompetence."

9.7. Debatten om dommeres bibeskæftigelse.

Den 22. april 1992 fremsatte Fremskridtspartiet et lovforslag (lovforslag nr. L 270) om ændring af retsplejelovens § 47. Der henvises herved til afsnit 9.3. ovenfor, hvor der nærmere er redegjort for indholdet af retsplejelovens § 47.

Efter Fremskridtspartiets lovforslag skulle det pålægges en dommer at indhente Præsidentrådets tilladelse før påtageisen af ethvert indtægtsgivende hverv. Præsidentrådet skulle som hidtil underrette Justitsministeriet om givne tilladelser, men skulle endvidere som noget nyt oplyse Justitsministeriet om omfanget og karakteren af det tilladte arbejde.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget skulle ordningen bidrage til en tiltrængt åbenhed om dommeres bierhverv samt bidrage til at forhindre, at dommeres påtagelse af bierhverv virker forsinkende for det egentlige domstolsarbejde. I bemærkningerne er det således anført, at det forudsættes, at rådet ved sin behandling af ansøgninger vil lægge vægt på, at dommere ikke påtager sig bierhverv, der er så arbejdskrævende, at bierhvervets udførelse vil virke åbenbart sinkende for dommernes varetagelse af deres egentlige arbejde som offentlige dommere.

Lovforslaget, der var til første behandling den 8. maj 1992, blev ikke færdigbehandlet.

I Socialistisk Folkepartis lovforslag om nedsættelse af en kommission om justitsvæsenets orga-

nisation (Lovforslag nr. L 48 fremsat den 20. oktober 1992) er det i § 1, nr. 1, angivet, at kommissionen blandt flere andre områder skal overveje og udarbejde forslag vedrørende dommeres adgang til at have hverv ved siden af dommerstillingen. I bemærkningerne er det i tilknytning hertil anført, at medens dommeres virke på embeds vegne i forskellige offentlige råd og nævn i et vist omfang kan være praktisk og ubetænkeligt, kan andre arbejder, f.eks. i relation til private voldgiftssager mv. give anledning til betænkelighed.

I Advokatrådets retssikkerhedsprogram fra 1994 er spørgsmålet om dommeres bierhverv berørt. Det anføres herom:

"Dommeres bibeskæftigelser har givet anledning til principiel kritik. Bibeskæftigelser kan skabe tvivl om dommeres uafhængighed, og om hvorvidt de har tilstrækkelig tid til at bestride dommerhvervet.

Som udgangspunkt må det, henset til at dette medfører en større bredde i domstolenes samfundsmæssige indsigt, anses for at være positivt, at dommere har bibeskæftigelse, men omfanget bør ikke kunne medføre, at dommernes uafhængighed bliver kompromitteret, eller at de ikke tidsmæssigt kan bestride dommerhvervet tilfredsstillende. Navnlig kan for mange og store udefra kommende indkomstkilder **kompromittere dommerens uafhængighed**. Hvis eksempelvis en advokat foranlediger en dommer inddraget i mange voldgiftssager vil denne dommers uafhængighed da påvirkes i en sag, der forelægges i retten af den pågældende advokat? Alene det forhold, at der kan opstå en mistanke, er uacceptabelt.

I mange lande eksisterer der i lovgivningen et absolut eller delvis forbud mod lønnede bibeskæftigelser for dommere, når bortses fra indtægter fra undervisning og foredragsvirksomhed. En lignende modificeret regulering bør overvejes indført her i landet. Dommeres biindtægter, med angivelse af hvorfra de hidrører, bør som det mindste indberettes til retspræsidenterne, som bør have til opgave at sikre, at ingen dommers uafhængighed bringes i fare ved for omfattende bibeskæftigelser. Retsplejelovens § 47 om dommeres faste bibeskæftigelse bør udvides til også at omfatte enkeltstående indtægtsgivende opdrag."

Det er ikke kun dommeres bierhverv, der har givet anledning til debat. Også Folketingsmedlemmers bijob har været debatteret. I forlængelse heraf er der udarbejdet et regelsæt om registrering af folketingsmedlemmers bierhverv m.v. Regelsættet, der er vedtaget af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 18. maj 1994, bærer overskriften: Regler om frivillig registrering af folketingsmedlemmernes hverv og økonomiske interesser.

I § 1 i regelsættet anføres, at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen anbefaler, at Folketingets medlemmer registrerer deres hverv og økonomiske interesser. Det fremgår samtidig af § 1, stk. 4, at medlemmer, som vælger at registrere deres hverv og økonomiske interesser, skal acceptere regelsættet i sin helhed.

I § 2 er der givet nærmere regler for, hvilke hverv og økonomiske interesser der skal registreres. Det gælder blandt andet bestyrelsesposter i private eller offentlige selskaber, lønnede stillinger m.v. eller selvstændig indtægtsbringende virksomhed. Det gælder endvidere i nærmere

omregnede tilfælde gaver, udenlandsrejser og økonomisk støtte samt selskabsinteresser med en værdi, som åbenbart overstiger 50.000 kr.

I relation til bestyrelsesposter, lønede stillinger og selvstændig virksomhed er det stillingens art og selskabets eller arbejdsgiverens navn, der skal registreres. I relation til gaver, udenlandsrejser og økonomisk støtte skal giverens navn og gaven eller støttens **art** og tidspunktet for ydelsen oplyses. Størrelsen af løn og honorarer eller værdien af gaver m.v. skal ikke opgives.

Det følger af § 3 i regelsættet, at de registrerede oplysninger er tilgængelige for offentligheden.

9.8. Udenlandske ordninger.

Sverige.

Der findes ikke i svensk ret særlige regler, som regulerer dommeres adgang til bibeskæftigelse. Dommere er derfor som udgangspunkt underkastet de regelsæt, som gælder for alle offentligt ansatte. Disse regler findes dels i lovgivningen om offentlig ansættelse, dels i det aftalemæssige grundlag som regulerer dommernes løn og arbejdsvilkår. De sidstnævnte regler er til hinder for, at en dommer kan påtage sig bibeskæftigelse, som indebærer, at den pågældende ikke har den fornødne tid eller de fornødne kræfter til at bestride sin hovedstilling tilfredsstillende.

Efter loven om offentlig ansættelse forbydes det en offentligt ansat - herunder en dommer - at påtage sig bierhverv, som kan skade offentlighedens tillid til den pågældendes upartiskhed, hverv som kan kaste skygge på nogen kollegas upartiskhed, eller hverv som i almindelighed er egnede til at påvirke domstolenes anseelse negativt. Nærmere regler om forbudets indhold kan fastsættes ved lov eller af regeringen. For dommernes vedkommende er det i den svenske retsplejelov fastsat, at en dommer ikke må virke som rettergangsfuldmægtig, advokat eller forsvarer. Endelig skal dommere selvsagt iagttage, at de ikke ved at påtage sig et bierhverv gør sig inhabile efter reglerne herom i den svenske retsplejelov. Inhabilitetsreglerne har stort set samme indhold som de danske regler. Om dommerne i Högsta Domstolen og Regeringsretten (den øverste forvaltningsdomstol) er det særskilt fastslået, at de ikke må have andet embede. Bortset fra denne begrænsning, som stammer fra 1809, gælder der i dag i princippet de samme regler for disse dommeres adgang til at have bibeskæftigelse som for landets øvrige dommere.

I den betænkning, som ligger til grund for de nuværende regler om bibeskæftigelse i lov om

offentlig ansættelse, er det særligt om dommere foreslået, at de i meget vidt omfang skal have forhåndstilladelse til at påtage sig et bierhverv. Dette blev imidlertid tilbagevist i lovens forarbejder, idet det blev fremhævet, at netop dommere gennem uddannelse og erhverv havde særlige forudsætninger for selv at bedømme, om et bierhverv ville være uforeneligt med tjenesten eller ej.

De nugældende regler fastslår, at det er den myndighed, der ansætter den pågældende tjenestemand, som afgør, om et hverv kan anses for foreneligt med tjenesten eller ej, hvis der rejses sag herom. Det er imidlertid den enkelte selv, som må træffe afgørelsen om, hvorvidt han vil påtage sig hvervet eller ej. For at lette tjenstemandens stillingtagen til dette spørgsmål er det i loven fastsat, at ansættelsesmyndigheden skal informere sine ansatte om, hvilke bierhverv der anses for uforenelige med tjenesten. Herudover kan den enkelte kræve, at ansættelsesmyndigheden på forhånd tager stilling til, om et påtænkt bierhverv er uforeneligt med tjenesten eller ej.

For så vidt angår dommere gives forhåndsbesked af regeringen til de dommere, som udnævnes direkte af regeringen, mens Tjänsteförslagsnämnden giver forhåndsbesked for så vidt angår de dommere, som udnævnes på baggrund af en indstilling fra nævnet.

Den generelle information om, hvilke bierhverv som i almindelighed må anses for uforenelige med dommerhvervet, gives af Domstolsverket. Informationen gives blandt andet på baggrund af de konkrete afgørelser, som træffes af regeringen, Tjänsteförslagsnämnden og justitiekansleren, hvis embede blandt andet indebærer at være tilsynsmyndighed for domstolene. Generelt kan man af praksis udlede, at tendensen til at anse et bierhverv for uforeneligt med **dommergerningen**, bliver stærkere, jo højere man kommer i det retlige hierarki.

Fra praksis kan det nævnes, at det normalt anses for ubetænkeligt, at en dommer påtager sig hvervet som enevoldgiftsmand eller opmand i voldgiftsretter. Derimod anses det i almindelighed for uforeneligt med hvervet som dommer at medvirke som partsudpeget voldgiftsdommer, og dommere bør også afholde sig fra at udpege sig selv til at medvirke i voldgiftssager. Det kan i den forbindelse nævnes, at voldgift i civile sager bliver stadig mere almindeligt, og at dommere på alle niveauer i retssystemet deltager i disse sager.

For så vidt angår retsvidenskabeligt arbejde anses det for uforeneligt med dommertjenesten at afgive responsa, som indeholder bedømmelse af en konkret retstvist, hvorimod responderende virksomhed, som består i at afgive generelle udtalelser om retstilstanden på et bestemt område, anses for tilladelig, også selv om udtalelsen anvendes i en konkret sag.

Med hensyn til kursusvirksomhed anses det for ønskværdigt, at dommere virker som undervisere og foredragsholdere for at formidle erfaringer fra forskellige retsområder, men undervisningen må ikke antage karakter af konkret rådgivning.

Norge.

Der findes ikke i Norge særskilte regler, der regulerer dommeres adgang til bierhverv, men dommerne er omfattet af de almindelige regler for tjenestemænd, hvorefter en eventuel bibeskæftigelse ikke må skade dommerens arbejdsindsats i hovedstillingen og heller ikke må medføre inhabilitet. Spørgsmålet om at indføre en regulering af dommernes adgang til bierhverv har været drøftet politisk flere gange, senest i 1987, men drøftelserne er altid mundet ud i, at der ikke foreligger et problem, som kræver regulering.

I praksis har mange norske dommere indtægtsgivende bibeskæftigelse som medlemmer af statslige og kommunale råd, nævn og udvalg. Der findes en række lovbestemmelser, som foreskriver, at en dommer skal påtage sig sådanne bierhverv. Blandt de lovpligtige bierhverv kan nævnes medvirken i sager om tvangsfjernelse af børn, deltagelse i tilsynsråd ved fængsler, psykiatriske sygehuse m.m. Alle de nævnte hverv - hvad enten de er lovpligtige eller ej - vederlægges med 250 kr. i timen.

Ud over de nævnte offentlige hverv har mange dommere bibeskæftigelse som censorer.

Privat voldgift i civile sager er meget udbredt i Norge. En stor del af dommerne i alle retsinstanser medvirker i disse sager. Dommerne kan efter aftale med lederen af det embede, hvor de virker, vederlagsfrit benytte rettens lokaler og personalefaciliteter. Dommernes medvirken i voldgiftssager er således almindeligt accepteret. Der spores dog en stigende bekymring for de ordinære domstoles rolle som det centrale konfliktløsningsorgan, idet voldgiftsbehandling af civile sager bliver stadig mere udbredt.

Finland.

Dommeres adgang til bierhverv er ikke særskilt reguleret i finsk ret. Som tjenestemænd er dommere omfattet af de almindeligt gældende regler i statstjenestemandsløven, hvorefter en eventuel bibeskæftigelse ikke må forårsage tjenestemandens inhabilitet eller i øvrigt sætte tilliden til den pågældendes upartiskhed på spil. En tjenestemand må heller ikke påtage sig et bierhverv, såfremt dette vil hindre den pågældende i at varetage sin hovedstilling på tilfredsstillende vis.

Enhver form for bibeskæftigelse skal indberettes. Ved indberetning af hverv som voldgiftsdommer angives sagens parter og genstand dog ikke.

Spørgsmålet om størrelsen af honorarer til voldgiftsdommere har gennem de senere år været debatteret i de finske medier. Man har i den forbindelse konstateret, at nogle højesteretsdommere oppebærer betydelige honorarer som dommere i voldgiftssager.

Island.

Om herredsretsdommernes bierhverv gælder de almindelige bestemmelser i loven om statens tjenestemænds rettigheder og pligter. Ifølge denne lov kan en tjenestemand pålægges mod et rimeligt vederlag at udføre bierhverv i statens tjeneste, for så vidt det ikke medfører, at han forsømmer udførelsen af de arbejdsopgaver, som er knyttet til hans stilling. En tjenestemand skal anmelde over for ministeren eller den ministeren overordnede myndighed, som har ansættelsesret til pågældende tjenestestilling, inden han kan påbegynde en forretnings- eller erhvervsvirksomhed, overtage en uden for statstjenesten liggende beskæftigelse, hvortil der er tilknyttet vederlag, eller indtræde i en bestyrelse for et selskab af erhvervsmæssig karakter. Inden to uger skal den myndighed, som modtager anmeldelsen, meddele ham om dette er uforeneligt med hans stilling, og om det er ham forbudt at overtage posten. Viser det sig senere, at en sådan beskæftigelse ikke er forenelig med tjenestemandens stilling hos staten, kan det pålægges ham at frigøre sig for beskæftigelsen.

I praksis har man anset det tilladeligt, at herredsretsdommere har bestemte bierhverv ved siden af dommerstillingen uden særlig tilladelse, f.eks. undervisning som timelærere på Islands Universitet eller andre lignende læreanstalter. Det er sjældent, at herredsretsdommere har regulært bierhverv ved siden af dommergerningen, men der findes dog eksempler herpå. Udviklingen i de sidste år er gået i retning mod, at herredsretsdommerne påtager sig stadig færre opgaver end tidligere, f.eks. for staten.

Holland.

I Holland har dommerne fri adgang til at påtage sig bibeskæftigelse. De eneste begrænsninger, der gælder, er, at dommere ikke tillige må have hovedbeskæftigelse som advokat, notar eller lignende. Herudover må en dommer ikke påtage sig et hverv, der kan anfægte uafhængigheden.

En dommer har således mulighed for at være voldgiftsdommer, men det er ofte advokater, der behandler voldgiftssager.

En dommer, der påtager sig bibeskæftigelse, skal give meddelelse herom til præsidenten, der fører en liste over dommeres bibeskæftigelse. Listen er offentlig tilgængelig.

Tyskland.

En dommer har principielt mulighed for at påtage sig bibeskæftigelse. Der findes dog en række begrænsninger. Der gælder til dels forskellige regler for forbundsstatsdommere og delstatsdommere, men forskellene er ubetydelige. Der gælder i alt væsentligt følgende principper:

Dommeren skal hellige sig sit arbejde i et omfang, som mindst svarer til den normale arbejdstid. Kun herudover må dommeren påtage sig bibeskæftigelse. Ifølge den tyske dommerlov må han uden for tjenesten hverken afgive juridiske responsa eller give juridiske oplysninger mod vederlag (universitetslærere, som samtidig er dommere, kan blive undtaget herfra).

Bibeskæftigelse som voldgiftsmand eller skønsmand ved en voldgiftsret kræver tilladelse. Denne tilladelse må kun meddeles, hvis parterne i voldgiftsaftalen i fællesskab antager dommeren, eller hvis dommeren er udnævnt af en instans, som ikke er part i sagen, og såfremt han på det tidspunkt, der træffes afgørelse om meddelelse af tilladelse, ikke i tjenesten er beskæftiget med sagen og efter sagsfordelingen (som i Tyskland er meget "skematisk") ikke kan beskæftiges med den.

Også ved anden bibeskæftigelse skal dommeren principielt have sin arbejdsgivers tilladelse. Hvis bibeskæftigelsen kan eller vil skade tjenstlige interesser, gives tilladelsen ikke. Dette gælder især, hvor bibeskæftigelsen lægger for stort beslag på dommerens arbejdskraft, og han som følge heraf kan blive forhindret i på behørig vis at opfylde sine pligter som dommer, hvor bibeskæftigelsen truer tilliden til dommerens uafhængighed, upartiskhed eller uvildighed eller på anden vis er uforenelig med dommerstandens anseelse eller samfundets tarv, eller hvor bibeskæftigelsen forringer retsplejen på anden måde.

Der kræves ikke tilladelse til bl.a. følgende bibeskæftigelse:

- vederlagsfri bibeskæftigelse (i bestemte lovbestemte undtagelsestilfælde kræves der også her en tilladelse)
- ved administration af egen formue eller ved brugsret over formue, som er underlagt dommeren
- ved dommerens forfatter- og foredragsvirksomhed og ved hans videnskabelige og kunstneriske virksomhed
- ved virksomhed med henblik på varetagelse af brancheinteresser i fagforeninger eller bran-

chefforeninger eller i dommernes selvhjælpsinstitutioner.

En beskæftigelse, som ikke kræver en tilladelse, skal imidlertid helt eller delvis forbydes dommeren, hvis der ved dens udøvelse krænkes tjenstlige forpligtelser.

Dommere må ikke være beskæftiget i forvaltningen, men derimod gerne med rådgivende funktioner ved lovforberedende arbejde.

Ved bibeskæftigelse, som dommeren har i offentlig eller hermed ligestillet tjeneste eller på foranledning af sin arbejdsgiver, skal vederlaget holdes inden for en maksimumsramme. Ved en overskridelse skal det overskydende beløb principielt afleveres til arbejdsgiveren. Der er ikke loft over indtægten ved privat bibeskæftigelse.

Der er ikke offentlighed om bibeskæftigelse.

Bibeskæftigelsen har kun et begrænset omfang i Tyskland. Således har de 120 dommere i Bundesgerichtshof kun 5-7 voldgiftssager tilsammen om året. Bibeskæftigelsesspørgsmålet har ikke givet anledning til principielle drøftelser.

Frankrig.

Efter lovgivningen er det uforeneligt med hvervet som dommer og anklager at have noget andet offentligt hverv eller nogen anden lønnet virksomhed. Præsidenterne for appelretterne og højesteret kan imidlertid give dispensation til at undervise eller til at udøve aktiviteter, som ikke er i modstrid med embedets og dommerens uafhængighed.

Det tillades som regel dommerne at behandle voldgiftssager under forudsætning af, at sagen ikke vil kunne indbringes for den ret, hvor dommeren gør tjeneste. Også anden beskæftigelse, som anses forenelig med dommergerningen, tillades normalt. Dette gælder dog ikke ledelse af erhvervsdrivende selskaber.

Dommere kan uden forudgående tilladelse beskæftige sig med videnskabeligt, litterært eller kunstnerisk arbejde under forudsætning af, at de ikke tilsidesætter deres embedspligter, deres ære, kritiske sans eller værdighed (disciplinære forseelser).

Herudover er fastsat detaljerede regler for foreneligheden af dommerstillingen med dommerens/dommerens ægtefælles politiske hverv.

England og Wales.

Efter lovgivningen er det ikke tilladt dommere at virke som advokat, ejendomsmægler, voldgiftsdommer, notar eller lignende ved siden af dommerhvervet. Dommere må heller ikke indirekte være beskæftiget med sådan virksomhed.

Ved udnævnelsen bliver dommerne vejledt om, hvilken form for virksomhed, der er forenelig med embedet. Det fremgår af disse retningslinier, at dommere ikke må bestride bestyrelsesposter i erhvervsdrivende virksomheder. Det er dog tilladt at deltage i driften af familiegodser m.v.

Dommere må gerne beskæftige sig med velgørenhedsarbejde, men må opgive en hvilken som helst form for politisk aktivitet eller beskæftigelse, som kan blive genstand for offentlig diskussion, eller som vil være for tidskrævende.

Også dommerens foredragsvirksomhed er begrænset. En dommer må gerne tale om ukontroversielle spørgsmål af rent juridisk karakter, men bør afholde sig fra at tale i forsamlinger, der kan bevæge sig ind på emner af mere kontroversiel eller politisk karakter. En dommer må ikke modtage honorar for sin foredragsvirksomhed, men må dog gerne få godtgjort de faktiske udgifter, der har været i forbindelse med foredraget.

Det står dommere frit for at skrive bøger og artikler samt at redigere lærebøger og modtage honorar herfor. Dommere må dog ikke skrive om emner af mere almen offentlig interesse. Det anses endvidere for uforeneligt med dommerembedet at redigere tidsskrifter.

Dommere bliver til tider udpeget af regeringen til at deltage i lovkommissioner eller til at lede offentlige høringer. En dommer modtager normalt ikke vederlag for at udføre sådanne funktioner.

USA.

Dommere er undergivet de samme begrænsninger med hensyn til bibeskæftigelse og indtægter herved, som andre højtstående offentligt ansatte og folkevalgte i henhold til Ethics Reform Act of 1989.

De årlige indtægter ved bibeskæftigelse må i henhold til loven ikke overstige 15 % af årslønnen på trin **n** (som er lig distriktsdommeres årsløn). Endvidere er der pligt til at afgive en årlig indberetning om blandt andet bierhvervsindtægter - for dommeres vedkommende til Domstols-

forsamlingen (Judicial Conference of the United States) - og denne indberetning er offentlig tilgængelig.

Loven forbyder desuden tilknytning til eller udøvelse af nærmere afgrænsede typer rådgivningsvirksomhed og medlemskab af selskabs- og foreningsbestyrelser. Undervisningsvirksomhed kræver forudgående tilladelse.

Herudover gælder særligt for dommere et sæt etiske regler (Code of Conduct for United States Judges), der er vedtaget af Domstolsforsamlingen. Dette regelsæt indeholder en meget detaljeret beskrivelse af, hvilke udenretslige aktiviteter dommere bør afstå fra, og nævner herunder hverv som voldgiftsmand eller mægler samt udøvelse af andre "private judicielle funktioner", medmindre dette udtrykkeligt er hjemlet ved lov.

EF-domstolen.

Dommerne ved **EF-domstolen** må ikke have politiske eller administrative hverv. De må heller ikke udøve anden virksomhed - lønnet som ulønnet - uden Rådets tilladelse. Tilladelse kan bl.a. gives til undervisning på universiteter m.v.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Dommerne i Menneskerettighedsdomstolen må ikke udføre hverv, som er uforenelige med deres uafhængighed og upartiskhed som dommere eller med de krav, som disse stillinger indebærer.

9.9. Udvalgets overvejelser.

9.9.1. Baggrunden for dommernes bibeskæftigelse og omfanget heraf.

Som det fremgår af de foregående afsnit, udfører danske dommere i betydeligt omfang opgaver ved siden af deres hovedfunktion i domstolene. Billedet er dog ikke ens for de forskellige domstolsinstanser. Af de ca. 200 byretsdommere er der mange, som ikke har bibeskæftigelse ved siden af hovedstillingen, og for dem, der har bibeskæftigelse, er den ofte af beskedent omfang. For landsretternes vedkommende er hyppigheden af bibeskæftigelsen væsentlig større, men også her gælder, at der er betydelige forskelle mellem de enkelte landsdommere. For nogle landsdommeres; vedkommende er der tale om bibeskæftigelse af ikke ubetydeligt omfang, mens andre landsdommere enten slet ikke eller kun i et meget begrænset omfang har hverv ved siden af dommerstillingen. For Højesteret gælder, at den helt overvejende del af

dommerne har beskæftigelse ved siden af hovedstillingen. De enkelte dommere varetager ofte flere hverv ved siden af hovedstillingen. Dommere i Sø- og Handelsretten har også bibeskæftigelse, herunder navnlig hverv som opmænd i voldgiftssager.

For så vidt angår dommernes offentlige bibeskæftigelse har denne sammenhæng med, at de pågældende hverv efter lovgivningen skal varetages af en dommer, herunder i nogle tilfælde af en højesteretsdommer eller landsdommer, eller at den myndighed, der udpeger medlemmerne af vedkommende organ, ønsker, at hvervet varetages af en højesteretsdommer eller landsdommer. Med hensyn til privat bibeskæftigelse navnlig i forbindelse med voldgiftssager er der tale om, at dommernes medvirken sker efter anmodning fra de personer eller instanser, der udpeger medlemmer af den pågældende voldgiftsret.

Sammenlignet med forholdene i andre lande er der næppe tvivl om, at danske dommere udfører opgaver ved siden af hovedstillingen i større omfang, end det er tilfældet i de fleste andre lande. Der henvises i denne forbindelse til beskrivelsen af udenlandske ordninger i afsnit 9.8.

For så vidt angår offentlig bibeskæftigelse er baggrunden herfor bl.a., at man i Danmark - i modsætning til hvad der er tilfældet i Sverige, Finland, Tyskland og andre kontinentaleuropæiske lande - ikke har særlige forvaltningsdomstole. Efter grundlovens § 63, stk. 2, er der åbnet adgang til at oprette forvaltningsdomstole, men lovgivningsmagten har indtil videre valgt ikke at benytte sig af denne adgang. I stedet har man valgt et stærkt udbygget administrativt **rekurs**-system, der indebærer, at den sidste administrative rekursbehandling på en lang række områder foretages af kollegiale organer oftest benævnt nævn eller råd, men også undertiden - noget misvisende - retter, f.eks. Landsskatteretten, og i mange af disse organer sidder dommere som formænd eller medlemmer.

Disse ordninger er ofte kombineret med regler, der indebærer, at tvister mellem borgerne og forvaltningen ikke kan indbringes for domstolene, før sagen har været behandlet i vedkommende nævn. I praksis er det kun en meget beskeden del af nævnenes afgørelser, som indbringes for domstolene. Den administrative rekursbehandling ved nævn fungerer således som effektivt filter for domstolenes behandling af forvaltningssager. Eksempelvis er det en meget begrænset del af de afgørelser, som Landsskatteretten træffer i skattesager, der indbringes for domstolene.

En anden vigtig gruppe er de nævn, der behandler sager af disciplinær karakter navnlig indenfor liberale erhverv. Som eksempler kan nævnes Advokatnævnet, Revisornævnet og Landinspektørnævnet.

For borgerne har nævnsproceduren den fordel, at den er mindre formel, billigere og ofte mindre tidskrævende end domstolsbehandling.

Det er formentlig den beskrevne arbejdsdeling mellem nævn og domstole, som er en del af baggrunden for, at man fra lovgivningsmagtens og regeringens side i så vidt omfang, som det er tilfældet, har ønsket dommerdeltagelse i nævnene. Man anser dommerdeltagelse som en garanti for en for såvel klagerne som forvaltningen betryggende sagsbehandling, ligesom dommernes deltagelse sikrer, at nævnenes afgørelser træffes under medvirken af personer, der er uafhængige af såvel forvaltningen som af de organisationer, der måtte have interesse i det pågældende forvaltningsområde.

Lidt forenklet kan det måske siges, at man ved at anordne dommermedvirken stræber mod at tillægge nævnsbehandlingen en kvasijudiciel karakter. I mange af nævnene er sagsbehandlingen da også tilrettelagt således, at den på væsentlige punkter minder om sagsbehandlingen ved domstolene, omend som nævnt mindre formel.

Af anden offentlig bibeskæftigelse kan nævnes hvervet som dommer i Arbejdsretten. Som anført foran i afsnit 9.2.1.1. har lovgivningsmagten - i samarbejde med arbejdsmarkeds parter - valgt at henlægge **sager** om brud på kollektive overenskomster til en særlig domstol - Arbejdsretten - der er sammensat af et lige antal dommere udpeget af arbejdsmarkeds hovedorganisationer suppleret med et antal juridiske dommere (formandsskabet), der udpeges af de partsudpegede medlemmer af Arbejdsretten. Det juridiske dommerkollegium består for tiden af 6 højesteretsdommere.

For så vidt angår privat bibeskæftigelse er navnlig voldgiftssagerne af interesse. For disse sagers vedkommende er der grund til at skelne mellem 3 forskellige grupper voldgiftssager.

Twister indenfor bygge- og anlægsvirksomhed afgøres for langt de fleste sagers vedkommende af Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed, jf. foran i afsnit 9.2.2.1.1. Denne voldgiftsret er vel i princippet en privat institution, men udgør en integreret del af de såkaldte Almindelige Betingelser for bygge- og anlægsvirksomhed (benævnt AB, senest AB 92), der anvendes som aftalegrundlag ved den helt overvejende del af bygge- og anlægsarbejder. Voldgiftsretten afgør endvidere tvister mellem parter, der har vedtaget Almindelige Bestemmelser for teknisk rådgivning og bistand (benævnt ABR, senest ABR 89).

Antallet af sager, der afgøres af Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed, er betydeligt. Som det fremgår af afsnit 9.4.2. afsluttede Voldgiftsretten i 1994 81 og i 1995 90 sager, hvori dommere var udpegede.

Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed er således som nævnt en privat institution, men nærmer sig dog i kraft af grundlaget for rettens virksomhed stærkt en offentlig institution. Man kan udtrykke forholdet på den **måde**, at bygge- og anlægssektorens parter, herunder offentlige myndigheder, har ønsket at henlægge afgørelsen af tvister inden for dette område til et særligt organ, der består af en eller flere juridiske dommere og et antal sagkyndige dommere. Konsekvensen af denne ordning er, at tvister inden for dette område kun i begrænset omfang afgøres af de almindelige domstole.

1

De såkaldte faglige voldgifter er ligeledes en integreret del af det arbejdsretlige system. Af § 9, jf. § 10, i lov om arbejdsretten fremgår, at sager om fortolkning af kollektive overenskomster skal afgøres ved faglig voldgift. De faglige voldgiftsretter består typisk af 5 medlemmer. Hver af parterne i tvisten udpeger 2 dommere, og de partsudpegede medlemmer af voldgiftsretten eller deres organisationer vælger en opmand, normalt enten blandt de juridiske dommere i Arbejdsretten eller en anden højesterets- eller landsdommer. I mangel af enighed mellem parterne om valg af opmanden, udpeges denne af Arbejdsrettens formand jf. arbejdsretslovens § 22. Som det fremgår af oplysningerne i afsnit 9.4.2. er antallet af sager, der afgøres ved faglig voldgift, betydeligt. Den seneste opgørelse er fra 1988-89, hvor der var i alt 237 sager. Tvistløsning ved faglige voldgifter er således et centralt led i det danske arbejdsretlige system - et system der har lang tids hævde og som i sine hovedtræk har tilslutning fra såvel lovgivningsmagten som arbejdsmarkedets parter.

Om de ovenfor i afsnit 9.2.2.2. nævnte private klage- og ankenævn (Ankenævnet for Forsikring, Pengeinstitutankenævnet, Realkreditankenævnet m.fl.) kan det også - som om Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed - med en vis ret siges, at de i kraft af grundlaget for deres virksomhed nærmer sig offentlige institutioner. Disse nævn er oprettet af landsdækkende brancheorganisationer i samarbejde med Forbrugerrådet, og de er godkendt af **Forbrugerklagenævnet**, i reglen på grundlag af vedtægter, som stiller krav om en dommer, ofte en højesteretsdommer eller landsdommer, som formand. Denne (næsten) undtagelsesfri vedtægtsbestemmelse grunder sig utvivlsomt på et stærkt og sammenfaldende ønske hos erhvervs- og forbrugerorganisationerne om, at forsædet i disse klagenævn skal beklædes af en dommer, fordi nævnets funktion er en behandling af og stillingtagen til konkrete retstvister mellem borgerne.

For så vidt angår de private voldgifter har lovgivningsmagten ved voldgiftsloven anerkendt, at parterne i en tvist kan vælge at lade tvisten afgøre ved voldgift frem for af de almindelige domstole. De almindelige domstole yder efter voldgiftslovens § 3 bistand til gennemførelse af en voldgiftssag, bl.a. hvor antallet af voldgiftsmænd, fremgangsmåden ved udpegningen af voldgiftsmændene eller stedet for voldgiften ikke er aftalt, og hvor enighed derom ikke kan opnås. I så fald træffes den nødvendige afgørelse af domstolene. Endvidere yder domstolene bistand, hvor en part undlader at udpege sin eller sine voldgiftsmænd, og hvor valg af ene-

voldgiftsmand eller voldgiftsrettens formand ikke kan gennemføres på grund af uenighed. Domstolene yder **efter** § 5 også efter anmodning af voldgiftsretten bistand til optagelse af bevis efter retsplejelovens regler. Tvistløsning ved voldgifter er ligeledes anerkendt i andre lande, ligesom der foreligger internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, der indeholder regler for afgørelser af tvister mellem parter i forskellige lande ved voldgift.

Privat voldgift anvendes navnlig til afgørelse af tvister mellem (større) erhvervsvirksomheder. Dommernes deltagelse i disse voldgifter er ikke foreskrevet i lovgivningen, men beror på parternes valg, enten således at de partsudpegede medlemmer af vedkommende voldgiftsret opfordrer en bestemt dommer til at indtræde i voldgiftsretten som opmand, eller således at en dommer udpeges som opmand af Det Danske Voldgiftsinstitut eller af en retspræsident, ikke sjældent af præsidenten for Sø- og Handelsretten. Dommernes deltagelse i disse voldgifter må ses som udtryk for, at parterne - og dermed erhvervsvirksomhederne - anser det for værdifuldt, at professionelle dommere deltager i afgørelsen af sagerne. Der er grund til at tro, at det årlige antal sager, der afgøres ved privat voldgift under medvirken af en dommer, ligger på ca. 100, jf. den foran i afsnit 9.4.2. omtalte beretning fra statsrevisorerne.

For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at en række foreninger i deres vedtægter har foreskrevet, at tvister mellem foreningen og dens medlemmer skal afgøres ved voldgift under medvirken af en dommer.

9.9.2. Arbejdstilrettelæggelsen ved landsretterne, Sø- og Handelsretten og Højesteret.

Arbejdet som dommer kan tilrettelægges på mange måder. Som det er anført foran, udføres bibeskæftigelse i noget omfang især af dommere i appeldomstolene og i Sø- og Handelsretten. Af særlig interesse for udvalgets mere generelle overvejelser om arbejdstilrettelæggelsens betydning for udførelsen af bibeskæftigelse er derfor bl.a. den arbejdstilrettelæggelse, der følges der.

Om tilrettelæggelsen af arbejdet i de to landsretter kan følgende oplyses:

Dommernes arbejde er generelt tilrettelagt således, at den enkelte dommer udtages til deltagelse i retsmøder 4 dage om ugen, hvor der dels er berammet domsforhandlinger og andre mundtlige forhandlinger, dels behandles sager, der afgøres på skriftligt grundlag. Den 5. arbejdsdag i hver uge er i almindelighed berammelsesfri og afsat til en del af de arbejdsopgaver, der ikke kræver samtidig tilstedeværelse af flere dommere, men kan udføres af den enkelte dommer alene.

Denne måde at tilrettelægge arbejdet på indebærer for den enkelte dommer en betydelig fleksi-

bilitet med hensyn til tilrettelæggelsen af de arbejdsopgaver, der er henlagt til den berammelsesfri dag. Forberedelse af sager og udarbejdelse af udkast til domme og kendelser er hverken bundet til et bestemt arbejdssted eller en bestemt arbejdstid. Dommeren har derfor i almindelighed en betydelig frihed til at placere udførelsen af de pågældende arbejdsopgaver på tid og sted, som vedkommende finder det mest hensigtsmæssigt.

Også for landsretterne indebærer den pågældende form for arbejdstilrettelæggelse betydelige fordele. Ved at samle en afdelings retsarbejde på 4 af ugens 5 arbejdsdage opnås en bedre udnyttelse af retternes administrative medarbejdere, ligesom det kan sikres, at der altid vil være dommere, som vil kunne tilkaldes, såfremt en af de dommere, der har retsarbejde den pågældende dag, måtte få forfald. Det er derfor muligt at undgå aflysning af sager på grund af sygdom blandt dommerne.

Det skal tilføjes, at det i begge landsretter er således, at en dommer, der måtte have behov for at blive fritaget for retsarbejde på en bestemt dag for at varetage f.eks. et hverv i et offentligt nævn, vil have mulighed for at bytte sig til den pågældende dag som berammelsesfri dag. Det ligger imidlertid også i denne ordning, at en dommer, der skal udføre lønnet bibeskæftigelse, ikke kan fritages for retsarbejde i videre omfang end det, der følger af den nævnte arbejdsdeling mellem retsarbejde og arbejde på berammelsesfri dage.

Den nævnte arbejdstilrettelæggelse sikrer efter landsretternes opfattelse muligheden for, at dommere, der har bibeskæftigelse, kan udføre denne, uden at dette har betydning for omfanget af landsretternes sagsafvikling. Dommeres udførelse af bibeskæftigelse har derfor alene den betydning for tilrettelæggelsen af arbejdet i landsretterne, at man ved fordelingen af dommere til de enkelte af ugens retssager må tage hensyn til, at enkelte dommere som følge af bibeskæftigelse kan have behov for at flytte deres berammelsesfri dag.

Om arbejdstilrettelæggelsen i Sø- og Handelsretten har rettens præsident oplyst følgende:

Præsidenten og vicepræsidenterne har - ligesom dommerne i landsretterne - faste retsdage og berammelsesfri dage (mellemdage), men arbejder med deres egne sagstildelinger og træffer hver for sig bestemmelse om retssagernes berammelse til domsforhandling.

Berammelsesfri dage anvendes til forberedelse af retssager og domsskrivning m.m. samt eventuelt til udførelse af bibeskæftigelse. Hertil inddrages undertiden tillige dage, hvorpå berammelse sædvanligvis skulle ske, således at der kompenseres herfor ved inddragelse af berammelsesfri dage til retssagsbehandling.

Der lægges afgørende vægt på, at udførelsen af bibeskæftigelse ikke må påvirke sagsbehand-

lingstiden for retssager.

Om arbejdstilrettelæggelsen i Højesteret kan følgende oplyses:

De sager, der afgøres efter mundtlig forhandling, behandles i en af rettens 2 afdelinger. Præsidenten og den efter anciennitet ældste dommer er fast retsformand i henholdsvis 1. og 2. afdeling. løvrigt ændres sammensætningen af afdelingerne hver anden eller tredje måned.

Berammelsen af sager til mundtlig forhandling, der afholdes mellem kl. 9 og kl. 14, foretages af den dommer, der gør tjeneste som formand for anke- og kæremålsudvalget (jf. rpl. § 2a), efter drøftelse med parterne. Formandshvervet varetages for 1 år ad gangen efter anciennitet. Berammelsestakten afhænger af sagernes varighed. Domstolsforhandlingerne varer typisk fra en halv dag (fra kl. 9 til kl. 12) til en eller flere hele dage. Voteringen, der er mundtlig, foretages umiddelbart efter, at sagen er optaget til dom. Ved berammelserne tilstræbes det derfor, at der afsættes så meget tid mellem sagerne, at voteringen kan gennemføres, inden domsforhandlingen i en ny sag begynder.

Til hver afdeling er knyttet 7 eller 8 dommere. I behandlingen af de enkelte sager deltager 5 dommere, i sager af vidererækkende betydning 7 dommere. Dommertallet fastsættes af formanden for ankeudvalget efter drøftelse med parterne. Fordelingen af sagerne mellem dommerne sker efter drøftelse mellem afdelingens dommere. De 2 i anciennitet yngste dommere i en afdeling skiftes til at votere først.

Udover at deltage i de mundtlige domsforhandlinger behandler dommerne de civile domssager, der udgår til skriftlig behandling. Antallet af disse sager varierer, men ligger for tiden på 15 - 20 årligt. Fordelingen af dommere på de skriftlige domssager foretages af præsidenten.

Kæresagerne, der som hovedregel behandles skriftligt, påkendes under medvirken af 3 dommere på grundlag af oplæg, der udarbejdes af de dommerfuldmægtige, der gør tjeneste i Højesteret. Formanden for anke- og kæremålsudvalget voterer først i sagerne, mens der ikke er fastlagt nogen bestemt turnus for, hvem der iøvrigt deltager i behandlingen af kæresagerne. Arbejdet er således fordelt på samtlige dommere.

Hvis der under sagsforberedelsen opstår tvist, f.eks. om ny bevisførelse, træffes afgørelsen af ankeudvalget, som foruden formanden består af den dommer, der sidst har gjort tjeneste som formand, og den dommer, der skal efterfølge den nuværende formand. Også for disse sagers vedkommende medvirker dommerfuldmægtigene ved udarbejdelsen af oplæg.

Særlig hvad angår de sager, der afgøres efter mundtlig forhandling, er det vigtigt at gøre sig

klart, at dommerne, udover at deltage i domsforhandlingen, voteringen og domsskrivningen, har et betydeligt arbejde med at forberede sagerne. I de fleste sager er der et omfattende skriftligt materiale i form af ekstrakter, særskilte bilag og oversigter over den juridiske litteratur og de domme, som parterne påberåber sig. I det omfang lovforklningsspørgsmål indgår i sagen, vil materialet ofte omfatte de relevante forarbejder til de pågældende lovbestemmelser. Dette materiale gennemgås inden domsforhandlingen af de deltagende dommere uden bistand fra dommerfuldmægtigene.

Som det er tilfældet for landsretternes vedkommende, er arbejdet i Højesteret tilrettelagt således, at varetagelsen af opgaver ved siden af dommerhvervet ikke har nogen nævneværdig indflydelse på afviklingen af arbejdet i hovedstillingen.

9.9.3. Er der behov for ændringer i det nuværende system?

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

Udvalget har til opgave at vurdere spørgsmålet om dommernes bibeskæftigelse både ud fra principielle synspunkter og ud fra praktiske behov. De to synsvinkler lader sig vanskeligt adskille, men flertallet har dog fundet det naturligt først at gøre nogle bemærkninger om problemstillingen ud fra mere principielle synspunkter.

Man kan spørge, om man skulle stræbe imod en nyordning, der indebærer, at dommere slet ikke påtager sig hverv uden for deres hovedstilling. Til fordel for en sådan nyordning kunne det anføres, at man kun herigennem vil kunne eliminere enhver mistanke om, at dommerne i kraft af deres bibeskæftigelse direkte eller indirekte kommer i et afhængighedsforhold til kræfter uden for domstolene, et afhængighedsforhold, der ikke er i overensstemmelse med det krav om uafhængighed og integritet, som man fra samfundets side må stille til domstolene og dermed til dommerne.

Det må antages at være sådanne synspunkter, der ligger bag den restriktive praksis, som i en række lande følges med hensyn til dommernes bibeskæftigelse.

I Danmark har synspunkter af denne karakter ikke hidtil indtaget nogen fremtrædende plads. De undersøgelser, der har været foretaget om dommers bibeskæftigelse, jf. afsnit 9.4, har først og fremmest taget sigte på at få klarlagt, om bibeskæftigelsen har et sådant omfang, at den har en negativ indflydelse på dommers arbejdsmæssige indsats i hovedstillingen. Også i de senere års debat om dommers bibeskæftigelse, jf. afsnit 9.7, har de arbejdsmæssige aspek-

ter været fremtrædende, men her har man også peget på det principielle spørgsmål om bibeskæftigelsens forenelighed med kravet om uafhængige og upartiske dommere. Man har dog ikke her i landet villet drage den konsekvens af synspunktet, at adgang til bibeskæftigelse helt bør afskaffes. I Advokatrådets Retssikkerhedsprogram anføres det således, at det som udgangspunkt må anses for positivt, at dommere har adgang til bibeskæftigelse. I de øvrige nordiske lande og i de fleste andre vesteuropæiske lande har det principielle synspunkt heller ikke ført til, at enhver ferm for bibeskæftigelse er blevet udelukket.

Efter flertallets mening må man i vurderingen også inddrage de hensyn, som taler for, at en adgang til bibeskæftigelse opretholdes.

I Retssikkerhedsprogrammet henvises der til den større bredde i domstolenes indsigt i samfundsmæssige forhold, som dommeres varetagelse af hverv ved siden af hovedstillingen bidrager til, et synspunkt som flertallet kan tilslutte sig.

Det er her den positive effekt på domstolsarbejdet, der fremdrages. I andre sammenhænge er det dommernes erfaring fra domstolsarbejdet, der tillægges betydning for vurderingen af dommernes forskellige former for bibeskæftigelse. Det anses således for værdifuldt, at dommere kan deltage i **lovforberedende** arbejde og kan forestå undervisning og foredragsvirksomhed.

Det må også tages i betragtning, at den omfattende anvendelse af dommere i hverv ved siden af hovedstillingen har sin baggrund i, at man har fundet, at dommermedvirken indebærer en række fordele. For så vidt angår dommerdeltagelse i offentlige nævn og i voldgiftssager henvises til det, som anføres nedenfor. Også for andre former for bibeskæftigelse gælder, at dommeres deltagelse anses for på afgørende måde at bidrage til, at sagerne behandles så betryggende som muligt.

En afskaffelse af dommernes adgang til bibeskæftigelse ville derfor have meget vidtrækkende konsekvenser for varetagelsen af de funktioner, som dommerne i dag udfører i offentligt og privat regi, og ville **betyde** et brud med langvarig, fast praksis her i landet.

På baggrund heraf mener flertallet, at de principielle synspunkter - selvom de har en ikke ubetydelig vægt også i dansk sammenhæng - ikke bør føre til, at der gennemføres et generelt forbud mod bibeskæftigelse. Flertallet har i stedet ladet de uafhængigheds- og integritetssynspunkter, som ligger bag forbudstanken, indgå i overvejelserne vedrørende de enkeltområder, som udvalget gennemgår i det følgende, og i forbindelse med drøftelserne om en tilladelses- eller indberetningsordning vedrørende bibeskæftigelse. Flertallet har i denne forbindelse også ladet det synspunkt, som er fremhævet i Retssikkerhedsprogrammet, hvorefter bibeskæftigelsens omfang ikke bør kunne medføre, at dommeres uafhængighed bliver kompromitteret, ind-

gå i overvejelserne.

Som anført har undersøgelser og debat her i landet haft som et væsentligt formål at belyse, om dommeres bibeskæftigelse har negativ indflydelse på deres arbejdsindsats i hovedstillingen, bl.a. med den konsekvens, at sagsbehandlingstiden ved domstolene forlænges, og tilrettelæggelsen af arbejdet ved domstolene bliver påvirket af bibeskæftigelsen. På denne baggrund har udvalget fundet det rigtigst på et generelt plan at overveje dette spørgsmål.

Der er i udvalget enighed om, at dommeres bibeskæftigelse kun er acceptabel i det omfang, hvor hvervet kan udføres, uden at det går ud over dommernes arbejdsindsats i hovedstillingen. Et naturligt udgangspunkt for udvalgets overvejelser har derfor været, om dommeres arbejde generelt er tilrettelagt eller kan tilrettelægges således, at det er muligt for dommeren at have bibeskæftigelse, uden at dette på negativ måde påvirker arbejdsindsatsen i hovedstillingen.

Til en dommers arbejde hører for det første den egentlige sagsbehandling, dvs. forberedelsen af sager, afholdelsen af domsforhandling og den skriftlige udarbejdelse af afgørelsen. Dette arbejde er af meget forskellig karakter og omfang både som følge af forskelle i sagernes art og som følge af forskelle i de konkrete sager inden for samme sagskategori. Til arbejdet hører endvidere en række mere administrativt prægede opgaver både internt ved embedet og udadtil i forhold til andre embeder eller andre myndigheder. Karakteren og omfanget af dette arbejde er naturligvis i vidt omfang afhængig af den konkrete dommerstillings nærmere karakter.

Flertallet finder, at de undersøgelser, der er refereret i afsnit 9.4 og 9.6, ikke giver holdepunkter for at antage, at dommeres bibeskæftigelse har nævneværdig indflydelse på deres arbejdsindsats i hovedstillingen. På den anden side kan det naturligvis ikke afvises, at hverv, som udføres ved siden af hovedstillingen, i ganske særlige tilfælde kan være så omfattende, at det kan påvirke tilrettelæggelsen af domstolsarbejdet. Dette kan f.eks. være tilfældet ved enkeltstående omfattende hverv som deltagelse i en kommissionsundersøgelse eller dommerundersøgelse. Denne risiko kan imidlertid ikke begrunde et generelt forbud mod bibeskæftigelse, men den bør tages i betragtning ved vurderingen af de enkelte former for bibeskæftigelse og ved overvejelserne om en tilladelses- og indberetningsordning.

Et **mindretal** - Ellen Margrethe Basse og Henrik Zahle - udtaler: For tjenestemænd i almindelighed blev de lønnede former for bibeskæftigelse i det offentlige i hovedsagen afskaffet ved tjenestemandreformen i 1969. Hovedtanken var, at lønnen skulle dække både hovedbeskæftigelse og bibeskæftigelse.

For dommeres vedkommende bør dommerens bibeskæftigelse og dens aflønning vurderes i lyset af ønsket om uafhængighed og neutralitet. Disse hensyn kræver for det første, at domme-

ren ikke økonomisk knyttes til bestemte interesser, der senere kan være af betydning for dommerens virksomhed som dommer. Endvidere kræves, at dommerens økonomiske mellemværender udover hovedsandsættelsen er fuldt gennemskuelige. Det må herved tillige tillægges betydning, at afgørende for vurderingen af bibeskæftigelsen ikke blot er, om det kan påvises, at den har betydning for dommervirksomheden, men om der kan rejses nogen som helst ikke aldeles ubegrundet mistanke herom - det offentlige må uden nærmere undersøgelse af den enkelte dommers forhold kunne have fuld tillid til dennes uafhængighed og neutralitet. Endelig må dommeren ikke have bibeskæftigelse som kan svække tilliden til en selvstændig og uafhængig bedømmelse af sagen.

Dette fører til at **lægge** snævre rammer for dommerens bibeskæftigelse. Udgangspunktet bør være, at man afskærer bibeskæftigelse, men at dette udgangspunkt gennemhulles på grundlag af en konkret argumentation for forskellige typer af bibeskæftigelse, som uden nogen som helst tvivl ikke kan give grund til nogen betænkelighed.

9.9.3.1. Forskellige former for bibeskæftigelse.

Nedenfor drøftes en række forskellige former for bibeskæftigelse. Foruden de der drøftede former for bibeskæftigelse kan nævnes dommeres deltagelse i lovforberedende arbejde, hvor der i almindelighed ikke er nogen betænkelighed, og dommeres deltagelse i undervisning og censur ved videregående uddannelser, hvor der heller ikke findes at være nogen betænkelighed.

9.9.3.1.1. Dommeres deltagelse i nævn og råd, hvis afgørelser kan indbringes for domstolene.

Et flertal i udvalget - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - udtaler herom:

Som anført i afsnit 9.9.1 har man her i landet i stedet for forvaltningsdomstole opbygget et omfattende system med nævn m.v., der dels varetager den administrative rekursbehandling, dels behandler **andre** typer sager, herunder som foran anført disciplinærklager inden for de liberale erhverv. Inden for enkelte områder virker nævnene uden dommerdeltagelse, f.eks. Miljøklagenævnet og Den Sociale Ankestyrelse, men man har i vidt omfang fra lovgivningsmagtens side ønsket, at dommere af retssikkerhedsmæssige grunde deltager i arbejdet i disse nævn. Hvis man ville afskaffe dommerdeltagelse i nævnsbehandlingen, måtte man overveje, om man på anden måde kunne bibringe nævnsbehandlingen den indsigt og autoritet, som en dommers medvirken sikrer. Efter flertallets opfattelse ville dette være vanskeligt at opnå. En

opgivelse af dommernes deltagelse i disse organer kunne meget vel føre til overvejelser om oprettelse af forvaltningsdomstole. Udvalget har ikke til opgave at overveje fordele og ulemper ved etableringen af forvaltningsdomstole, men det er indlysende, at en sådan ordning ville have vidtgående konsekvenser af organisatorisk og budgetmæssig karakter. Det bemærkes i den forbindelse, at sagsantallet i en række nævn er af en sådan størrelse, at en overførsel til domstolene ville give anledning til væsentlige problemer.

Hvis dommerne skulle forbydes adgang til deltagelse i disse administrative nævn og råd, og hvis man ikke heraf ville drage den vidtgående konsekvens at overføre sagerne på dette stadium til domstolene - være sig gennem oprettelse af forvaltningsdomstole eller ved indførelse af en særlig forvaltningsproces ved de nuværende domstole - måtte man finde andre end dommere til at beklæde formandsposterne i disse nævn. Det ville give anledning til vanskeligheder. Blandt jurister måtte man vel på forhånd udelukke sådanne, som i forvejen er ansat i eller i øvrigt har tilknytning til den offentlige forvaltning og derfor ikke ville besidde den fornødne uafhængighed. Anvendelsen af advokater i disse formandsstillinger kunne vel rejse lignende betænkeligheder om inhabilitet som de i kap. 5 nævnte vedrørende korttidsbeskikkelse af advokater som dommere. For universitetsjurister gælder generelt, at de er fagspecialister, og at de ikke i almindelighed har praktisk erfaring i afgørelse af konkrete retstvister. Hertil kommer, at et arbejdsmæssigt problem med bibeskæftigelse ved siden af en hovedstilling som tjenestemand næppe ville komme nærmere en løsning ved at blive flyttet fra dommere til professorer.

Man kan imidlertid spørge, om den omstændighed, at en dommer, herunder ikke mindst en højesteretsdommer, er medlem af et sådant nævn, bevirker, at den borger, som ønsker at anfægte en nævnsafgørelse ved de almindelige domstole, ikke vil kunne opnå eller i det mindste vil have en opfattelse af ikke at kunne opnå en uvildig efterprøvelse ved domstolene, typisk den landsret, for hvilken en tvist bliver indbragt.

Det samme spørgsmål kan rejses i forhold til de private nævn med dommerdeltagelse, som afgør tvister mellem forbrugere og erhvervsvirksomheder, f.eks. Forsikringsankenævnet, Pengeinstitutankenævnet og Realkreditankenævnet. Hvis en borger eller en erhvervsvirksomhed ikke ønsker at følge et sådant nævns kendelse, kan tvisten indbringes for byretten.

Spørgsmålet ses ikke at være behandlet i den statsretlige litteratur i forbindelse med domstolenes uafhængighed eller i den procesretlige litteratur i forbindelse med dommeres habilitet. Forklaringen herpå er formentlig, at man har anset dommernes stillingsmæssige uafhængighed som en garanti for en uvildig domstolsbehandling - også i den situation, hvor dommeren skal tage stilling til en nævnsafgørelse, der er truffet af en kollega, eventuelt en kollega fra en høje-

re domstolsinstans.

På grund af præjudikatsystemet vil de lavere domstolsinstanser normalt - og med fuld ret - tillægge afgørelser, truffet af overinstanserne betydelig vægt. Men denne respekt er principielt såvel som i praksis en respekt for retsafgørelser, truffet af den overordnede instans som en kollegial ret, og kan derfor ikke antages at ville give sig udslag i nogen særlig respekt eller følgagtighed over for et enkelt medlem af denne kollegiale ret, som i andet regi har medvirket som fagdommer til en nævnsafgørelse, der nu skal prøves af en lavere instans i domstolssystemet end den, hvori det pågældende nævnsmedlem har sin faste dommerstilling.

Dommere er vant til at træffe uvildige afgørelser, og dommernes særlige beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse - en beskyttelse der adskiller sig fra alle andre statsansattes - gør, at dommeren kan træffe afgørelse uden at nære nogen form for bekymring for sin stilling. Der er grund til at tro, at en nævnsafgørelse, hvori en dommer har medvirket, kun tillægges den vægt, som præmisserne og nævnets særlige sagkundskab berettiger til.

Den for en umiddelbar betragtning måske forståelige frygt for, at f.eks. en byretsdommer skulle vægre sig ved at underkende en nævnsafgørelse, truffet under medvirken af en lands- eller højesteretsdommer, har derfor næppe noget belæg for sig i domstolenes virkelige verden.

Det må herved også erindres, at sagsantallet ved mange nævn f.eks. i forbrugerklagenævn er stort, og at sagerne for en dels vedkommende behandles forholdsvist hurtigt efter en relativt summarisk gennemgang. Det vil derfor meget vel kunne forekomme, at sagen som præsenteret for domstolene med ny, grundigere bevisførelse og muligvis med nye mere gennearbejdede anbringender og indsigelser vil have ændret skikkelse i en sådan grad, at en helt ny og af nævnsbehandlingen ganske uafhængig vurdering hos domstolene må fremtræde som en nødvendighed - og selvfølge.

Som ovenfor nævnt er det relativt sjældent, at nævnsafgørelser indbringes for domstolene. Det sker navnlig, hvor parterne har fundet behov for at få domstolenes vurdering af en principiel afgørelse eller en principiel praksis fra et nævns side. Det bør herved nævnes, at nyere retspraksis indeholder en række eksempler på, at domstolene har forholdt sig kritisk til et nævns afgørelse eller praksis, ganske uafhængigt af, at **nævnsafgørelsen** var truffet under medvirken af en landsdommer eller højesteretsdommer.

Det er således flertallets opfattelse, at det ikke er noget reelt problem at opnå en uvildig efterprøvelse, såfremt man vil anfægte en nævnsafgørelse ved domstolene. Ønsket om at imødegå risikoen for, at en borger alligevel har opfattelsen af, at en uvildig efterprøvelsen kan være

vanskelig at opnå, kan herefter ikke med tilstrækkelig vægt begrunde, at man undlader at benytte dommerne ved nævnsbehandling.

Flertallet lægger også vægt på, at dommernes medvirken i nævn som foran anført har den meget væsentlige betydning, at nævnsproceduren herved judicialiseres under forsæde af kvalificerede repræsentanter for dommerstanden. Dette sikrer en for nævnenes brugere betryggende sagsbehandling i "første instans" og har den positive sideeffekt, at kun et forsvindende antal af nævnenes afgørelser indbringes for de almindelige domstole.

Det forekommer uhensigtsmæssigt at svække retssikkerheden i nævnsbehandlingen for de mange sager, der finder deres endelige afgørelse ved nævnet - udelukkende med det formål at fjerne enhver teoretisk risiko for, at domstolene i de meget få nævnssager, som indbringes for disse, skulle lade sig påvirke af nævnsformandens autoritet.

Disse medlemmer ønsker at pege på, at selv om der som anført ovenfor ikke ud fra habilitetsmæssige betragtninger er grund til at afskære dommere fra at fungere som nævnsformænd, bør man af arbejdsmæssige hensyn nøje vurdere behovet for dommers medvirken i klagenævn og for hvert enkelt nævn tage stilling til, om det - henset til nævnets opgaver, sammensætning m.v. - er nødvendigt med en dommer som formand for nævnet.

Flertallet kan ikke tiltræde det andet mindretals forslag, der er omtalt nedenfor, om, at kun byretsdommere skulle kunne udpeges som formænd for offentlige nævn eller private klagenævn, hvis afgørelser kan indbringes for domstolene.

Flertallet henviser til, at lovgivningsmagten i en række tilfælde, typisk for de mere betydningsfulde offentlige nævn som f. eks. Advokatnævnet, Konkurrenceankenævnet og Erhvervsministeriets Erhvervsankenævn udtrykkeligt har foreskrevet, at formanden skal være eller kan opfylde betingelserne for at blive udnævnt som højesteretsdommer eller landsdommer. I en række private klagenævn har vedkommende brancheorganisation sammen med Forbrugerrådet udpeget en højesteretsdommer eller en landsdommer til formand for nævnet.

Dette valg må antages at bero på, at lovgivningsmagten, henholdsvis de udpegende organisationer, har lagt vægt på den særlige erfaring Højesterets og landsretternes dommere har opnået gennem deres daglige beskæftigelse med de mere principielle retssager, jf. herved kapitel 6.8.3.1.

Efter flertallets opfattelse er det velbegrundet, at man gennem udpegning af disse dommere til formænd for de mere betydningsfulde nævn har villet sikre, at de mange nævnsafgørelser,

hvoraf kun yderst få bliver indbragt for domstolene, vil blive truffet i overensstemmelse med generelle retningslinier, som stemmer med de overordnede domstoles retsopfattelse.

Det kan herudover have spillet en rolle for lovgivningsmagtens valg af højesteretsdommere og landsdommere til formandsposten for de offentlige, administrative nævn, at disse over for centraladministrationens repræsentanter har den særlige autoritet som højesterets- eller landsdommer, og den særlige erfaring som følger af, at de - i modsætning til byretsdommere - i deres hovedstilling jævnligt behandler søgsmål mod centraladministrationen. Denne autoritet er i sådanne sager af betydning for nævnets reelle uafhængighed af den pågældende forvaltningsgren og dermed for borgernes retssikkerhed under nævnsbehandlingen.

Flertallet vil af disse grunde finde det uheldigt at udelukke lovgivningsmagten - eller Forbrugerrådet og brancheorganisationerne - fra at udpege højesterets- og landsdommere til formænd for offentlige eller private anke- eller klagenævn.

Et **mindretal** i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Claus Larsen og Henrik Zahle - udtaler:

Dommeres medvirken i nævn og råd, hvis afgørelse i medfør af grundlovens § 63 kan - og skal kunne - indbringes for domstolene, indebærer, at en dommer har medvirket ved tilvejebringelsen af en afgørelse, der senere kan forelægges til prøvelse (eller indgå i sagsmaterialet) under en sag ved domstolene. Dommeren selv er naturligvis inhabil. Men at en dommer er "trukket ud af domstolene" for under en administrativ bibeskæftigelse at deltage i afgørelse af en sag, som senere skal bedømmes af domstolene, kan svække tiltroen til, at domstolene bedømmer sagen forudslætningsløst og uden hensyn til, at en anden dommer tidligere har bedømt sagen.

Nævnsbehandlingen er etableret som en erstatning for en domstolssag. Nævnsbehandlingen effekt ligger i, at en domstolssag kan undgås. Ved siden heraf må dog også nævnes, at ressortministeren er **trukket** ud af den konkrete sagsbehandling, hvilket også anses som en fordel.

Denne struktur med dommerdeltagelse i nævnsbehandling stemmer ikke godt med ønsket om - og **det** forfatningsretlige princip om - at adskille domstole og forvaltning. Og det stemmer ikke godt med, at det er ved domstolene, at den dømmende magt udspiller sig.

Det er ikke nærmere undersøgt, hvordan dommere i første instans ser på sager, hvor der foreligger afgørelser truffet af f.eks. en højesteretsdommer eller en landsdommer, der er formand for et ankenævn. Man kan håbe, at dommeren i første instans vil vurdere sagen uden hensyn

til den autoritet, som højesteretsdommeren kan forbindes med. Men det er jo et led i domstols-systemet, at dommere i højere niveau har den autoritet, der følger af præjudikatsystemet, en autoritet, som ikke ville gøre sig gældende, hvis en anden end en dommer havde været formand.

En kendsgerning er det, at der fra mange af disse nævn kun indbringes få sager for domstolene. Nævnsafgørelserne er ved disse nævn reelt endelige. Det gælder ikke blot i sager, hvor parterne ikke har en tilstrækkelig økonomisk evne eller interesse til at videreføre sagen; det gælder også sagsområder, hvor betydelige økonomiske interesser gør sig gældende, og hvor sagens juridiske eller faktiske problemer i og for sig var egnet for domstolskontrol. I den sidstnævnte type af sager er det nærliggende at pege på nævnets autoritet som medbestemmende årsag til den ringe interesse for at gå til domstolene. Denne autoritet indebærer, at det for parter og deres advokater fremstår som formålsløst at indbringe sagen for domstolene. Det er ganske enkelt meget svært at få ændret nævnsafgørelsen (hvis ikke nyt materiale dukker op). Den "styrkelse" af den "før-judicielle" behandling af sagen, som dommerens deltagelse i nævnet har givet, får som resultat, at sagerne ikke eller kun sjældent indbringes for domstolene, og denne tilbageholdenhed med sagsanlæg skyldes vanskeligheden ved at få overbevist domstolene om, at afgørelserne bør ændres.

Disse synspunkter er efter mindretallets mening så tungtvejende, at de bør føre til, at dommeres deltagelse i disse nævn og råd bringes til ophør.

Det falder uden for udvalgets opgave nærmere at præcisere i enkeltheder, hvilke konsekvenser dette grundsynspunkt har. Afgørende er, at den tendens, der i de senere år har været til at etablere stadigt nye nævn og råd med dommeres deltagelse bringes til ophør, og at en modgående bevægelse sættes i gang, således at befolkningens adgang til en uhildet domstolsprøvelse sikres.

Forskellige skridt kan tages, og det må bero på det enkelte reguleringsområde, hvilket skridt der vælges. Der må for hvert enkelt administrativt eller privatretligt nævn eller råd tages stilling til, om organet ønskes opretholdt uden dommermedvirken. Spørgsmålet vil blandt andet være, om der findes tilstrækkelig kvalificerede jurister i andet erhverv, der vil kunne indtræde. Ved nogle nævn er arbejdet så omfattende, at det vil være muligt og ønskeligt at etablere selvstændige stillinger til varetagelse af opgaverne. Sådanne stillinger bør besættes efter sædvanligt opslag. Det forekommer ikke velbegrunder, at nævn, hvis arbejdsbyrde er så omfattende, at en eller flere heltidsstillinger kræves til arbejdets udførelse, klares gennem bibeskæftigelse.

I andre tilfælde kan det være ønskeligt, at de pågældende sager indbringes direkte for domsto-

lene. For sådanne sagsområders vedkommende har det betydning at overveje, om sådanne sager bør behandles efter de sædvanlige - civilprocessuelle - behandlingsregler, eller om der er behov for særregler for de administrative kontrolsager eller eventuelt særlige regler for den enkelte forvaltningsgrens sagstype.

At en sag indbringes for de almindelige domstole i medfør af grundlovens § 63 eller som almindeligt søgsmål er i almindelighed opfattet som ensbetydende med, at sagen skal behandles i overensstemmelse med de sædvanlige civilprocessuelle regler. Der bør imidlertid iværksættes overvejelser af, om der ikke er behov for en mere nuanceret regulering af de forskellige sagstypers behandling ved domstolene. Initiativer i denne retning er allerede taget, således i forbindelse med prøvelse af afgørelse truffet af Den Sociale Ankestyrelse, hvor Landsretten tiltrædes af to sagkyndige. Der kan således etableres særlige regler med hensyn til domstolens sammensætning, således at den pågældende domstol tiltrædes af en eller flere sagkyndige eller interesserepræsentanter, hvorved den sagkundskab, der nu ligger i nævnet, indarbejdes i de almindelige domstoles behandling af sagen. En anden mulighed er at ændre reglerne for sagernes behandling, således at sagsbehandlingen nærmer sig de praktiske former, som ofte karakteriserer behandlingen ved nævn og råd.

Et **andet mindretal** - Halfdan Krag Jespersen og Eva Smith - er i det væsentlige enige i de synspunkter, som det første mindretal har fremført for så vidt angår den uønskede autoritet, nævnsafgørelser forlenes med, når nævnets formand er en dommer - ikke mindst en højesteretsdommer.

Derimod finder disse medlemmer ikke, at de sager, der nu varetages af nævnene, bør overføres til domstolsbehandling. Dette skyldes navnlig, at i mange af nævnene afgøres en række småkonflikter, som næppe ville blive indbragt for domstolene på grund af besværet og navnlig udgifterne herved. I øvrigt ville domstolene slet ikke kunne klare presset, hvis alle sådanne småkonflikter skulle behandles ved domstolene.

Nævnsbehandlingen repræsenterer en enkel, smidig, saglig kompetent og i langt de fleste tilfælde betryggende afgørelse af sagen. Den har endvidere den store fordel, at den er ganske omkostningsfri for klageren. Ved de fleste nævn er en enkel, håndskreven klage tilstrækkelig. Derefter vil nævnets sekretariat sætte sig i forbindelse med klageren med henblik på mere præcist at få redegjort for klagens indhold.

Disse medlemmer finder, at det er en betydelig retssikkerhedsgaranti for borgerne, at også mindre konflikter mellem borgeren og det offentlige eller mellem borgerne indbyrdes finder en løsning.

Det er endvidere vigtigt, at nævnsafgørelsen bliver så korrekt, som det er muligt, netop fordi den af de ovennævnte ressourcemæssige årsager ofte vil være den endelige afgørelse. Selv om en anden end en dommer var formand, vil formentlig kun få nævnsafgørelser gå videre til domstolene - bl.a. må det antages, at der kun i relativt få tilfælde vil kunne opnås fri proces til et sådant sagsanlæg.

På grund af deres uddannelse, saglige styrke og uafhængighed findes dommere yderst velegnede til at fungere som formænd i sådanne nævn. Selv om disse medlemmer deler flertallets opfattelse, hvorefter det nøje bør overvejes, hvorvidt formanden behøver at være dommer, er det næppe realistisk at bemande det store antal nævn helt uden dommere, hvis en betryggende sagsbehandling skal bibeholdes.

For disse medlemmer består problemet i at finde en acceptabel balance mellem at bevare nævnsbehandlingen og samtidig sikre, at den bliver så saglig korrekt som muligt - uden dermed at give den en sådan autoritet, at det opleves som nærmest umuligt at få den ændret ved domstolene.

Disse medlemmer skal derfor foreslå, at nævnenes formænd også fremover kan være dommere, men **at kun byretsdommere kan udpeges**. Med en sådan ordning kan den værdifulde nævnsordning bevares, samtidig med at kritikken vedrørende afgørelsens uforholdsmæssige vægt ved en senere retsafgørelse i høj grad imødegås.

Det er rigtigt, at det i en række lovbestemmelser er foreskrevet, at en formand skal være eller opfylde betingelserne for at blive højesteretsdommer eller landsdommer. Mindretallet finder dog ikke, at det - som anført af flertallet - nødvendigvis er ensbetydende med, at det må anses for særlig betydningsfuldt, at netop den pågældende nævnspost beklædes med en højesteretsdommer eller landsdommer. Dette gælder således f.eks. Nævnet for tandlægeklager eller Rejseankenævnet. Mon ikke en klage over manglende balkonudsigt kan varetages betryggende af en byretsdommer?

Skulle der imidlertid være enkelte nævn, der må anses for at træffe så væsentlige afgørelser, at det ikke kan overlades til en byretsdommer, taler dette med styrke for, at de pågældende afgørelser aldrig burde have været henlagt til nævnsbehandling, men henhører under domstolene.

9.9.3.1.2. Arbejdsretten og Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed.

Disse 2 institutioner træffer endelige afgørelser, der ikke kan anfægtes ved de almindelige domstole. De foran drøftede problemer i forbindelse med indbringelse for domstolene af

nævnsafgørelser foreligger derfor ikke for disse institutioners vedkommende. Overvejelse om ændring i den gældende ordning må derfor snarere begrundes i, at de opgaver, som påhviler de 2 institutioner, er så omfattende, at de ikke bør udføres som bibeskæftigelse, men varetages af heltidsbeskæftigede dommere.

Et **flertal** af udvalgets medlemmer - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Eva Smith, Jon Stokholm og Sven Ziegler - finder, at udvalget ikke har tilstrækkelige forudsætninger for at vurdere, om en sådan ændring vil være utilrådelig ud fra andre synspunkter. Dette kræver en særskilt udredning af en række spørgsmål, bl.a. af rekrutterings- og omkostningsmæssig **karakter**. Også det hensigtsmæssige i at lade Arbejdsretten og Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed beklæde af heltidsbeskæftigede dommere må overvejes. I Danmark har man hidtil anset det som ønskeligt, at dommerne - også dommerne i de to institutioner - er generalister, idet man har lagt vægt på, at sagerne afgøres af dommere med en generel baggrund og bred erfaring.

Hertil kommer, at Arbejdsretten og Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed inden for hver sit samfundsmæssigt meget væsentlige område igennem årtier har fungeret til henholdsvis arbejdsmarkedets parters og bygge- og anlægssektorens parters tilfredshed.

Disse medlemmer har derfor fundet, at man i sine overvejelser må lægge til grund, at den hidtidige ordning med hensyn til dommers medvirken ved tvistløsning inden for arbejdsmarkedet og bygge- og anlægssektoren opretholdes. Disse medlemmer lægger også vægt på, at der ikke er holdepunkter for at antage, at den nuværende ordning indebærer, at arbejdet i Arbejdsretten eller Voldgiftsnævnet påvirker dommernes arbejdsindsats i hovedstillingen.

Tilknyttet det arbejdsretlige system er også afgørelse af sager om fortolkning af kollektive overenskomster ved faglige voldgifter. Opmanden i disse sager vil ofte være en dommer, som via tjeneste som formand eller næstformand i Arbejdsretten er bekendt med arbejdsmarkedets forhold. Flertallet finder som en konsekvens af det ovenfor anførte, at ordningen med dommers medvirken også i disse sager bør opretholdes.

Et **mindretal** af udvalgets medlemmer - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen og Henrik Zahle - henviser til, at det af oplysningerne i afsnit 9.4.2. fremgår, at sagsantallet ved de 2 institutioner er betydeligt. Navnlig for Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed gælder, at en del af sagerne ofte er langvarige og drejer sig om betydelige værdier. Der er endvidere tale om 2 faste institutioner. Arbejdsretten må anses som en særlig domstol inden for sit område, og inden for bygge- og anlægssektoren har behandlin-

gen af tvister ved Voldgiftsnævnet i meget vidt omfang erstattet domstolsbehandling.

På denne baggrund finder disse medlemmer, at arbejdet i de 2 institutioner falder uden for rammerne af det, som bør udføres som bibeskæftigelse. Arbejdet bør derfor varetages af jurister, der er ansat som dommere. De kan enten gøre tjeneste i den pågældende institution på heltidsbasis, eller de kan dele deres arbejdstid mellem almindelig domstol og særdomstol. Herved ville man effektivt imødegå formodninger om, at arbejdet er så omfattende, at det ikke lader sig varetage som bibeskæftigelse, uden at det går ud over arbejdet i hovedstillingen. Der er efter disse medlemmers mening ingen grund til at tro, at man ikke kan skaffe tilstrækkeligt kvalificerede jurister, hvis de nuværende deltidstillinger konverteres til heltidsstillinger.

9.9.3.1.3. Private voldgifter.

Hvad angår disse voldgiftsretter kan deres afgørelser - med de modifikationer, der følger af voldgiftslovens § 7 - ikke anfægtes ved de almindelige domstole. Heller ikke for disse voldgiftsretters vedkommende gælder således den problematik, som foran er drøftet i relation til nævnsafgørelser. Man kan derimod spørge, om dommernes deltagelse i private voldgifter ud fra andre synspunkter giver anledning til betænkeligheder. Det kunne således hævdes, at det er principielt uheldigt, at dommerne stiller sig til rådighed for den private retspleje, som udøves gennem voldgiftsbehandling.

Dette synspunkt har særlig vægt, hvis dommerne virker som partsudpegede medlemmer af en voldgiftsret, idet en sådan medvirken kan give anledning til overvejelser om, hvorvidt dommeren virker i fuld uafhængighed af den part, som har udpeget dommeren. For at undgå enhver mistanke i denne retning er der i udvalget enighed om, at dommere ikke bør kunne medvirke som partsudpegede medlemmer af voldgiftsretter.

Hvor dommerne medvirker som voldgiftsdommere, der vælges af parterne i fællesskab, af de partsudpegede medlemmer af voldgiftsretten, af en retspræsident eller af Det Danske Voldgiftsinstitut, mener et **flertal** af udvalgets medlemmer - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Ziegler - at de nævnte habilitetsproblemer ikke opstår - ihvertfald ikke med gennemførelsen af det i afsnit 9.9.4.1. nævnte forslag. Der er derfor ikke grundlag for under disse forudsætninger at udelukke dommerne fra at deltage som voldgiftsdommere i private voldgifter.

Dommernes deltagelse i private voldgiftssager har, som det er tilfældet med de øvrige former for bibeskæftigelse, som udvalget i det foregående har drøftet, lang tradition her i landet. Der er ingen tvivl om, at "brugerne" af de private voldgifter og deres advokater anser det som en

betydelig fordel, at dommerne deltager i afgørelsen af voldgiftssagerne. Dette bekræftes af udtalelser i Advokatrådets Retssikkerhedsprogram side 46 (V.12.), hvor Rådet understreger det ønskelige i, at dommere fortsat kan tage del i voldgiftssager. Lignende synspunkter fik tilslutning på en konference om behandlingen af erhvervslivets tvister, som blev afholdt i Højesteret den 20. januar 1995 med deltagelse af erhvervsrepræsentanter, advokater og dommere. På denne baggrund er der efter flertallets opfattelse ikke grundlag for generelt at begrænse dommernes adgang til at virke som opmænd i voldgiftssager.

Et **mindretal** - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Eva Smith og Henrik Zahle - finder, at det er af afgørende betydning for befolkningens tillid til domstolene, at de enkelte dommers indtægter er uafhængige af parternes dispositioner. En reel domstolsuafhængighed forudsætter, at der ikke kan rejses den mindste tvivl om domstolenes uvildighed.

De honorarer, der udbetales i forbindelse med en voldgiftssag, er ikke ubetydelige, og dommere må derfor antages at have såvel faglig som økonomisk interesse i at blive udpegede til opmænd. Det er ikke befordrende for tilliden til retsplejen, at nogle af de mødende advokater i andre sammenhænge (som partsudpegede voldgiftsdommere) peger på bestemte dommere til lukrative hverv.

Det har været hævdet fra advokatside, at såfremt parterne ikke selv kan pege på opmanden, vil der være mindre interesse for at lade dommere deltage i voldgiftssager. Dette argument styrker efter mindretallets opfattelse dets synspunkt.

Mindretallet skal derfor foreslå, at dommere i fremtiden kun kan virke som opmænd i voldgiftssager, såfremt de er udpegede af en retspræsident. Mindretallet betragter det som en selvfølge, at retspræsidenterne står frit ved dette valg.

9.9.4. Udformningen af en tilladelses- og indberetningsordning.

Som anført i afsnit 9.9.3. er der i udvalget enighed om ikke at anbefale en fuldstændig afskaffelse af adgangen til bibeskæftigelse. For så vidt angår de enkeltområder, som udvalget har gennemgået, er der derimod på visse punkter forskellige opfattelser af, om dommers medvirken bør bringes til ophør. Uanset disse forskelle er der imidlertid enighed om, at der er behov for større gennemsigtighed og indsigt i dommers bibeskæftigelse.

Udvalget foreslår derfor dels en udbygning af den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 47 om tilladelse til bibeskæftigelse, dels en indberetningsordning med hensyn til bibeskæftigelse.

9.9.4.1. Tilladelsesordning m.v.

Efter retsplejelovens § 47 må en dommer kun med tilladelse af et råd bestående af præsidenterne for de kollegiale retter (Præsidentrådet) have fast indtægtsgivende bibeskæftigelse ved siden af hovedstillingen.

Udvalget har overvejet, om kravet om forudgående tilladelse bør udstrækkes til også at omfatte enkeltstående hverv. Der er imidlertid enighed om, at en sådan udvidelse hverken er påkrævet eller hensigtsmæssigt. Udvalget lægger herved vægt på, at langt de fleste af de enkeltstående hverv, som dommere varetager, ikke kan give anledning til arbejdsmæssige eller habilitetsmæssige problemer. Ansøgninger om overtagelse af sådanne hverv må derfor forventes imødekommet rutinemæssigt, og et krav om forudgående tilladelse vil påføre såvel de pågældende dommere som Præsidentrådet unødvendigt besvær.

Derimod kan det efter udvalgets opfattelse ikke afvises, at der vil kunne forekomme særlige situationer, hvor der kan være behov for at kunne følge en dommers bibeskæftigelse nærmere.

Det kan således tænkes, at der for vedkommende retspræsident - blandt andet i kraft af den indberetningspligt, som udvalget foreslår jf. afsnit 9.9.4.2. - foreligger oplysninger, der indicerer, at en bestemt dommers bibeskæftigelse har et sådant tidsmæssigt omfang, at det har negativ indflydelse på dommerens varetagelse af hovedstillingen.

I denne situation vil det være hensigtsmæssigt at give retspræsidenten adgang til at afkræve dommeren oplysning om den tid, som medgår til udførelse af dommerens bibeskæftigelse, og eventuelt også de indtægter, der er forbundet hermed.

Det kan tænkes, at de oplysninger, som en retspræsident kommer i besiddelse af som følge af den nævnte indberetningspligt eller ad anden vej, indicerer, at der ud fra habilitetsmæssige hensyn kan være grund til at få oplysning om størrelsen af de indtægter, som en bestemt dommer har eller har haft i forbindelse med bibeskæftigelse.

Et behov herfor vil kunne foreligge, hvis det af dommerens indberetning fremgår, at han har haft privat bibeskæftigelse, navnlig i form af voldgiftssager, i et sådant omfang, at det kan være af betydning at få kendskab til indtægterne ved de pågældende hverv med henblik på at få belyst, om indtægterne har en sådan størrelse, at dommeren vil kunne fremstå som værende i et afhængighedsforhold til bestemte interessegrupper eller bestemte advokatkontorer. I en sådan situation bør retspræsidenten efter udvalgets mening kunne pålægge dommeren at oplyse indtægterne ved bibeskæftigelsen.

Hvis de oplysninger, som retspræsidenten modtager om tidsforbruget og/eller indtægterne ved bibeskæftigelsen giver anledning dertil, bør retspræsidenten efter udvalgets mening have adgang til at beslutte, at dommerens bibeskæftigelse i sin helhed forudsætter tilladelse fra retspræsidenten eller fra Præsidentrådet således, at kravet om forudgående tilladelse udstrækkes til at gælde alle hverv. Om tilladelse skal indhentes fra retspræsidenten eller fra Præsidentrådet må afhænge af, om dommerens bibeskæftigelse kan give anledning til betænkeligheder ud fra arbejdsmæssige eller habilitetsmæssige hensyn. I den sidstnævnte situation vil det være naturligt, at det er Præsidentrådet, der tager stilling til spørgsmålet om dommerens fremtidige bibeskæftigelse.

Der er i udvalget enighed om, at de oplysninger, som en dommer afgiver til efterkommelse af et pålæg om at oplyse tidsforbrug og/eller indtægter, ikke bør være offentligt tilgængelige.

Det samme gælder sager, der vedrører eller følger af et pålæg om at søge forudgående tilladelse til bibeskæftigelse.

9.9.4.2. Indberetningsordning.

Udvalget foreslår, at der etableres en ordning, hvorefter alle dommere til vedkommende retspræsident skal afgive indberetning om den bibeskæftigelse, som den pågældende dommer har udført. Det foreslås, at indberetningen skal afgives en gang årligt.

Indberetningspligten bør omfatte **alle arter af bibeskæftigelse**, idet man derved undgår de afgrænsningsvanskeligheder, som vil være knyttet til en begrænsning f. eks. gående på, at der skal være tale om **bibeskæftigelse** "af faglig karakter" eller "med tilknytning til dommerstillingen".

Et **flertal** - 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 - mener, at **indberetningspligten alene bør omfatte indtægtsgivende hverv**, idet man derved opnår at holde hverv, som må anses for uden betydning for dommerstillingen, f.eks. medlemskab af en idrætsforenings bestyrelse, udenfor.

Et **mindretal** - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen, Carl Aage Nørgaard og Henrik Zahle - mener, at **alle hverv, uanset om de er indtægtsgivende**, bør indberettes. Foruden at en sådan ordning løser vanskelige grænsedragingsproblemer, henviser disse medlemmer til, at det ikke kan udelukkes, at også ikke indtægtsgivende hverv kan give anledning til habilitetsmæssige problemer.

Det samlede udvalg er af den opfattelse, at indberetningen skal indeholde oplysning om hvervets art og hvervgiver. I de tilfælde, hvor hensynet til trediemand taler derfor, bør oplysningerne kun videregives i en sådan form og under sådanne omstændigheder, at trediemands krav på anonymitet respekteres. Ved voldgiftssager skal parternes navne således ikke angives. Derimod bør navnene på de advokater eller andre, der har repræsenteret parterne i sagen, angives, ligesom det bør fremgå, hvorledes dommeren er blevet udpeget.

Udvalget har overvejet, om dommerne i indberetningerne bør redegøre for **tidsforbruget** ved udførelsen af de enkelte hverv.

Udvalget finder, at der ikke er grund til at lade indberetningerne omfatte tidsforbruget. For langt de fleste dommere er bibeskæftigelsen af så beskeden omfang, at der ikke er nogen grund til at tro, at bibeskæftigelsen har nogen betydning for udførelsen af arbejdet i hovedstillingen. Hertil kommer, at dommeres arbejdskapacitet og hurtighed er forskellig. Oplysninger om tidsforbruget vil derfor ikke nødvendigvis give et reelt billede af, hvorvidt bibeskæftigelsen har et sådant omfang, at dommeren ikke kan varetage hovedstillingen på tilfredsstillende vis.

Behovet for i konkrete tilfælde at skaffe oplysning om tidsforbruget vil blive imødekommet med udvalgets forslag i afsnit 9.9.4.1.

Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen og Carl Aage Nørgaard henviser tillige til, at indtægterne ved bibeskæftigelsen, som efter disse medlemmers opfattelse bør indberettes, jf. nedenfor, giver et mere dækkende billede af omfanget af de pågældende bierhverv, end angivelsen af tidsforbruget gør.

Der er i udvalget endvidere enighed om, at de oplysninger, som afgives om hvervets art og hvervgiver, bør være offentligt tilgængelige. Herved opnås den generelle gennemsigtighed med hensyn til dommeres bibeskæftigelse, som er et hovedformål bag den foreslåede almindelige indberetningsordning. Som anført i afsnit 9.9.3. kan dommeres adgang til bibeskæftigelse som følge af dommeres særlige stilling give anledning til visse betænkeligheder ud fra et principielt synspunkt. Når udvalget ikke går ind for et forbud mod bibeskæftigelse, hænger det bl.a. sammen med, at de hensyn, som et sådant forbud skulle tjene, i betydeligt omfang vil kunne tilgodeses gennem en indberetningsordning, der indebærer, at oplysninger om dommeres bibeskæftigelse, der er omfattet af en generel indberetningsordning, er offentligt tilgængelige. Offentlighedens adgang til disse oplysninger må således anses som en naturlig konsekvens af, at adgangen til bibeskæftigelse opretholdes.

Udvalget har endvidere overvejet, om indberetningspligten bør omfatte **indtægterne** ved bibeskæftigelse.

Et flertal i udvalget - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Eva Smith og Henrik Zahle - går ind for, at dette bør være tilfældet. Flertallet lægger vægt på, at man kun ved at lade **indberetningspligten** omfatte indtægterne fuldt ud kan tilgodese de hensyn, som ligger bag forslaget om en indberetningsordning. Af hensyn til den almindelige tillid til dommerne er det vigtigt, at det belyses, i hvilket omfang dommerne har indtægter ved siden af hovedstillingen.

En pligt til at oplyse indtægterne ved bibeskæftigelsen må anses som en naturlig konsekvens af, at dommere har en vidtstrakt adgang til at påtage sig indtægtsgivende hverv ved siden af hovedstillingen. Flertallet lægger i denne forbindelse afgørende vægt på, at dommerne indtager en specielt uafhængig stilling og ikke som andre tjenestemænd er undergivet instruktioner. Disse forhold er en tilstrækkelig begrundelse for, at dommerne undergives en sådan særordning.

En indberetningsordning som den nævnte må antages at medvirke til, at den enkelte dommer kritisk vurderer, om hans/hendes bibeskæftigelse har antaget et uacceptabelt omfang.

Endelig vil en indberetningspligt, der omfatter indtægterne ved bibeskæftigelse, være det bedste middel til at undgå eventuelle mytedannelser om dommers biindtægter, en mytedannelse som er til betydelig skade for tilliden til hele dommerstanden.

Den adgang til efter et konkret skøn at pålægge en dommer at oplyse indtægterne ved bibeskæftigelse, som del: samlede udvalg foreslår jf. afsnit 9.9.4.1., kan efter flertallets opfattelse ikke begrunde, at indtægterne ikke medtages i den generelle indberetningsordning. Flertallet lægger herved bl.a. vægt på, at pålæg om oplysning af indtægterne formentlig kun vil blive taget i anvendelse i meget sjældne undtagelsestilfælde. Hertil kommer, at de oplysninger, som fremkommer i forbindelse med et sådant konkret pålæg, efter udvalgets forslag ikke skal være undergivet offentlighed, medens de oplysninger, der afgives som led i den generelle indberetningsordning, efter flertallets forslag skal være offentligt tilgængelige, jf. nedenfor.

Af flertallet mener 6 medlemmer - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Halfdan Krag Jespersen, Claus Larsen, Carl Aage Nørgaard og Henrik Zahle -, at **indtægten ved hvert enkelt hverv bør indberettes**. Navnlig når der er tale om indtægter fra privat bibeskæftigelse, kan det ikke afvises, at oplysninger om indtægten for hvert enkelt hverv kan have betydning ved vurderingen af, om enkelte dommere har indtægter af en sådan størrelse fra private voldgiftsager eller lignende, at de derved kommer i et afhængighedsforhold til bestemte interessegrupper og/eller bestemte; advokatkontorer med de deraf følgende negative konsekvenser for tilliden til, at de vil kunne være upartiske ved behandlingen af domstolssager, hvor de pågældende grupper eller advokatkontorer har en interesse i sagens udfald. I denne forbindelse henvises til,

at ved afgørelsen af habilitetsmæssige spørgsmål efter Menneskerettighedskonventionen er der bl.a. lagt vægt på størrelsen af den pågældende indkomst. En ordning, hvorefter indtægten ved hvert enkelt hverv indberettes, vil medvirke til, at habilitetsspørgsmål slet ikke opstår. Ved en efterfølgende konstatering af inhabilitet, vil skaden ofte være uoprettelig.

3 medlemmer af flertallet - Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen og Eva Smith - mener, at de hensyn, som ligger bag indberetningsordningen, i tilstrækkelig grad tilgodeses ved at lade indberetningspligten angå den **samlede indtægt ved bibeskæftigelsen**.

Flertallet, som anbefaler, at den generelle indberetningspligt - i den ene eller anden form - kommer til at omfatte indtægterne ved bibeskæftigelsen, går endvidere ind for, at også **denne del af indberetningerne skal være offentligt tilgængelige**. De lægger vægt på, at de synspunkter, som danner baggrund for det samlede udvalgs forslag om, at oplysningerne om de enkelte hverv skal være offentligt tilgængelige, taler for, at også oplysningerne om indtægterne undergives offentlighed.

Det er endvidere efter flertallets opfattelse uheldigt, og i hvert fald på længere sigt ikke realistisk, at retspræsidenterne sidder inde med oplysninger om alle dommers indtægter ved bibeskæftigelse, som ikke er offentligt tilgængelige. En sådan ordning vil ikke være egnet til at øge offentlighedens tillid til, at der ikke er noget at kritisere, men tværtimod kunne bidrage til rygter og mytedannelser.

Et mindretal - Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - mener ikke, at der er tilstrækkelig grund til at lade den generelle indberetningspligt omfatte indtægterne. De lægger herved vægt på, at de hensyn, som ligger bag flertallets forslag, i vidt omfang vil blive imødekommet ved den ordning, som udvalget stiller forslag om i afsnit 9.9.4.1.

Forslaget indebærer, at det, hvis der i konkrete tilfælde er behov herfor, kan pålægges en dommer at oplyse indtægterne ved bibeskæftigelse og i givet fald at søge om tilladelse til udførelse også af enkeltstående hverv.

Efter disse medlemmers mening må spørgsmålet om en indberetningspligt vurderes i lyset af den løsning, der vælges med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne skal være offentligt tilgængelige.

Der er enighed i udvalget om, at de oplysninger, som en dommer afgiver i medfør af konkrete pålæg, ikke bør være undergivet offentlighed. Ved at pålægge dommerne en generel oplysningspligt med hensyn til indtægterne ved bibeskæftigelse, vil man, såfremt oplysningerne gø-

res offentligt tilgængelige, undergive dommere en særordning, som så vidt vides ikke gælder for nogen anden gruppe, heller ikke for folketingsmedlemmer jf. afsnit 9.7. Når dette sammenholdes med, at de hensyn som - bortset fra spørgsmålet om offentlighed - bærer forslaget, som nævnt imødekommes ved den i afsnit 9.9.4.1. foreslåede ordning, er der efter disse medlemmers mening ikke tilstrækkeligt tungtvejende grunde til at lade indberetningspligten omfatte indtægterne.

2 medlemmer af mindretallet - Niels Fisch-Thomsen og Jon Stokholm - peger i denne forbindelse på, at parternes valg af voldgift meget ofte er motiveret bl.a. af ønsket om ikke-offentlig behandling. Efter disse medlemmers mening, vil en offentliggørelse af oplysninger om indtægten - og den deraf følgende mulighed for offentlig debat om sagen - i praksis indebære en nærliggende risiko for, at parter ikke i fremtiden vil ønske dommere udpeget som voldgiftsdommere. Dette vil af hensyn til erhvervslivet og andre, der ønsker at lade deres sager afgøre ved voldgift, være en beklagelig udvikling.

Hvis resultatet bliver, at dommeres indtægter ved bibeskæftigelse bliver omfattet af den generelle indberetningsordning, mener det samlede mindretal, at oplysningerne om indtægterne ikke bør være offentligt tilgængelige, hvilket bør fremgå af loven. Som anført ville en sådan offentliggørelse være et brud med den faste praksis for, at oplysninger om personlige indtægtsforhold ikke er undergivet offentlighed.

9.9.5. Fastsættelse af en maksimumsgrænse for indtægter ved bibeskæftigelse.

Udvalget har overvejet, om der bør fastsættes et maksimum for, hvor store indtægter dommere kan have ved bibeskæftigelse.

Et **flertal** - alle medlemmer med undtagelse af Zahle - mener ikke, at der er grund til at indføre en sådan begrænsning.

Tilladeligheden af dommeres bibeskæftigelse må vurderes ud fra de principielle og arbejdsmæssige hensyn, som er omtalt i afsnit 9.9.3. Der er ikke nogen nødvendig sammenhæng mellem den samlede indtægts størrelse og disse hensyn.

Hertil kommer, at en sådan begrænsning, selv med den af mindretallet foreslåede mulighed for at kunne fordele den samlede indtægt over en 3 års periode, på grund af tilfældigheder vil kunne komme til at virke vilkårligt. Den vil kunne bevirke, at en dommer ikke vil kunne imødekomme et velbegrundet ønske om, at han eller hun påtager sig et større hverv, f.eks. et vigtigt kommissionsarbejde.

Et mindretal - Henrik Zahle - finder, at det principielt var ønskeligt, om det kunne overlades til dommere at afgøre, i hvilket omfang de kan skaffe sig indtægter ved bibeskæftigelse. At sætte en maksimering for indkomster ved bibeskæftigelse er ikke i sig selv hverken nødvendigt eller tilstrækkeligt til at sikre et effektivt dommerarbejde. Imidlertid kan omfanget af den med bibeskæftigelsen forbundne merindtægt være en i sig selv stødende faktor. Dette må ses i forbindelse med, at der er dommere, der har givet udtryk for, at de opfatter deres beskæftigelse som enhver anden professionel - og ganske vellønnet professionel beskæftigelse. Denne opfattelse af dommerarbejdet som en almindelig markedsbestemt serviceydelse bør der tages afstand fra. I relation til indkomstens størrelse forekommer det rimeligt at sætte det maksimum, at en dommer ikke bør kunne opnå en indkomst ved bibeskæftigelse, som samlet overstiger 50 % af den indkomst, som dommeren har i sin hovedbeskæftigelse. For at muliggøre en glidende bedømmelse kan beregningen udstrækkes over et åremål, der passende kan sættes til 3 år. Mindretallet foreslår derfor en regel med følgende indhold: En dommer er ikke berettiget til ved bibeskæftigelse at opnå en samlet indkomst, der overstiger 50% af dommerens indkomst i sin hovedstilling. Dommeren er ved beregningen af den årlige indkomst berettiget til at overføre overskydende indkomst til de to efterfølgende kalenderår.

