

# Redegørelse for indberetningerne om dommers indtægtsgivende bibeskæftigelse i 1999

## 1. Indledning

I forbindelse med Domstolsreformen er indført en generel indberetningsordning vedrørende dommers bibeskæftigelse. Alle dommere skal således hvert år inden den 1. februar afgive indberetning til de respektive retspræsidenter om de indtægtsgivende hverv, som den pågældende dommer har varetaget det forudgående kalenderår ved siden af hovedstillingen, jf. herved retsplejelovens § 47 a.

Domstolsreformen trådte i kraft den 1. juli 1999, og den første indberetning, som dommere skal afgive om indtægtsgivende hverv, er derfor nu modtaget. Indberetningen har omfattet indtægtsgivende hverv i kalenderåret 1999. Indberetningen er i nærmere bestemt omfang undergivet aktindsigt, og denne aktindsigt er gennemført på den måde, at de pågældende oplysninger den 11. februar 2000 er lagt ud på Domstolens hjemmeside på Internettet, hvor interesserede har gratis adgang til oplysningerne på internetadressen [www.domstol.dk](http://www.domstol.dk)

Præsidentrådet, der er et råd bestående af præsidenterne for de kollegiale retter (Højesteret, landsretterne, Sø- og Handelsretten, Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde), har drøftet de modtagne indberetninger, der for første gang har gjort det muligt at danne sig et samlet overblik over omfanget og arten af samtlige dommers bibeskæftigelse. I overensstemmelse med forarbejderne til Domstolsreformen er rådets drøftelse tillige sket med det formål at gennemgå rådets praksis ved behandlingen af ansøgninger efter retsplejelovens § 47, hvorefter en dommer kun med tilladelse af Præsidentrådet må have fast indtægtsgivende beskæftigelse ved siden af hovedstillingen.

Præsidentrådet har fundet det naturligt at redegøre nærmere for disse drøftelser og for retspræsidenternes vurdering af de nu foreliggende oplysninger om dommers bibeskæftigelse. Rådet har ligeledes fundet det naturligt, at denne redegørelse gøres tilgængelig for offentligheden på samme måde, som det er sket med den del af indberetningerne, der er undergivet aktindsigt.

## 2. Forskellige typer af bibeskæftigelse

Dommere udfører en række forskellige former for bibeskæftigelse. Bibeskæftigelse udføres både for offentlige myndigheder og for private.

Bibeskæftigelse for offentlige myndigheder omfatter for det første hverv som formand for eller medlem af særlige domstole (Den Særlige Klageret, Arbejdsretten og Tjenestemand retten) eller af administrative nævn, råd eller lignende, 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 varetages af en dommer. Herudover udføres bibeskæftigelse for det offentlige i form af en række hverv, der ikke er specielle for dommere, herunder navnlig deltagelse i lovforberedende udvalg, undervisnings- og censorvirksomhed.

Bibeskæftigelse for private omfatter virksomhed som formand for private klagenævn, hvoraf en del er godkendt af Forbrugerklagenævnet eller anden offentlig myndighed. Desuden hverv som formand for eller medlem af stående voldgiftsretter eller deltagelse i private og faglige voldgiftssager. Herudover udføres bibeskæftigelse for private navnlig i form af medlemskab af ikke-erhvervsdrivende fondsbestyrelser.

Særligt om deltagelsen i voldgiftssager bemærkes, at dommerne har skullet indberette såvel sluttede sager som verserende sager, uanset at de voldgiftssager, der ikke er sluttede i 1999, kun undtagelsesvist har givet anledning til vederlæggelse i 1999. De ikke sluttede sager verserer typisk på forskellige forberedelsesstadier og erfaringsmæssigt vil mange af sagerne ikke blive gennemført, men afgjort ved forlig mellem parterne. Det er derfor usikkert, i hvilket omfang disse sager i det hele taget vil give anledning til bibeskæftigelse og vederlæggelse, men nærmere oplysning herom vil fremgå af indberetningerne for de kommende år. Det skal i den forbindelse nævnes, at andelen af sådanne blot verserende voldgiftssager er meget stor. Til illustration heraf kan nævnes, at antallet af indberettede voldgiftssager for dommerne i Højesteret og i Østre og Vestre landsret udgjorde i alt henholdsvis 402, 262 og 194, men heraf var henholdsvis 223, 154 og 114 fortsat verserende sager. Særligt om de sluttede sager bemærkes, at en række af disse er sluttet uden afholdelse af mundtlig forhandling.

## 3. Generelle forudsætninger for dommers bibeskæftigelse

Domstolsreformens regler om bibeskæftigelse bygger på Domstolsudvalgets betænkning nr. 1319/1996.

Det kan derfor lægges til grund, at dommers bibeskæftigelse kun er acceptabel i det omfang, hvor hvervet kan udføres, uden at det går ud over dommernes arbejdsindsats i hovedstillingen, og uden at det giver anledning til habilitetsproblemer.

Som anført i Domstolsudvalgets betænkning og som bekræftet i de modtagne indberetninger udfører danske dommere i betydeligt omfang opgaver ved siden af deres hovedfunktion i domstolene. Som ligeledes anført i Domstolsudvalgets betænkning og som også bekræftet i de modtagne indberetninger er det dog navnlig i landsretterne, Sø- og

Handelsretten og især Højesteret, der er bibeskæftigelse af mere betydeligt omfang.

Det er derfor af afgørende betydning, at arbejdet ikke mindst for dommere i disse retter generelt er tilrettelagt således, at bibeskæftigelse ikke på negativ måde påvirker arbejdsindsatsen i hovedstillingen. Der henvises herom nærmere til Domstolsudvalgets betænkning, der indeholder (side 376 ff.) en nærmere beskrivelse af arbejdstilrettelæggelsen i de pågældende retter, samt til den redegørelse, som præsidenten for Højesteret den 8. marts 2000 har sendt til Rigsrevisor med bemærkninger til en undersøgelse, som Finansministeriet har foretaget af retssektorens biindtægter. Betænkningen og redegørelsen er tidligere offentliggjort.

#### 4. Nærmere om de modtagne indberetninger

Efter retsplejelovens § 47 a, stk. 2, skal indberetningerne i de præsidentledede retter indgives til rettens præsident og i de øvrige retter til vedkommende landsretspræsident. Indberetninger fra byrets- og landsretspræsidenter, præsidenten og vicepræsidenterne for Sø- og Handelsretten samt landsdommeren i Grønland skal indgives til præsidenten for Højesteret.

Der er modtaget indberetning fra alle dommere.

Som nævnt foran er de modtagne indberetninger om dommers indtægtsgivende bibeskæftigelse undergivet aktindsigt i nærmere bestemt omfang. Denne aktindsigt – og dermed de offentliggjorte lister over dommers bibeskæftigelse – omfatter ikke indtægterne ved dommernes bibeskæftigelse.

På grundlag af oplysninger fra de enkelte præsidenter kan imidlertid oplyses følgende om de samlede indtægter ved de indberettede herved, om indtægterne ved deltagelse i voldgiftssager og om den gennemsnitlige indtægt ved bibeskæftigelse (for de dommere der har indtægtsgivende bibeskæftigelse).

Indtægter ved bibeskæftigelse i 1999	Uden indtægter ved bibeskæftigelse	Med indtægter ved bibeskæftigelse	Samlede indtægter ved bibeskæftigelse	(Heraf samlede indtægter ved deltagelse i voldgiftssager)	Gennemsnitlig indtægt ved bibeskæftigelse (pr. dommer med bibeskæftigelse)
Retspræsidenter*	0	12	2.584.076	673.195	215.340
Højesteretsdommere	0	18	11.110.585	4.339.910	617.255
Landsdommere i ØL	6	53	10.159.008	1.257.797	191.679
Landsdommere i VL	11	25	4.211.653	1.174.414	168.466
Byretsdommere**	61	140	11.483.491	376.289	82.025
* incl. 2 vicepræsidenter i Sø- og Handelsretten og landsdommeren i Grønland					
** incl. 2 dommere i Sø- og Handelsretten					

Særligt om indtægterne ved voldgiftssager bemærkes, at disse indtægter næsten udelukkende hidrører fra de voldgiftssager, der er sluttede i 1999.

#### 5. Vurderingen af de nu foreliggende oplysninger om dommers bibeskæftigelse

Der er ikke modtaget indberetninger, der har givet nogen af retspræsidenterne grundlag for at statuere, at bibeskæftigelse for nogen dommer har betydet, at vedkommende ikke har kunnet opfylde sine forpligtelser i stillingen som dommer. Der har heller ikke på andet grundlag været anledning for nogen af retspræsidenterne til at træffe beslutning om, at en dommer fremover kun med retspræsidentens eller rådets tilladelse må påtage sig herved ved siden af hovedstillingen, jf. herved retsplejelovens § 47 b.

Det er imidlertid retspræsidenternes opfattelse, at både omfanget og fordelingen af bibeskæftigelsen kan give anledning til overvejelse.

I disse overvejelser må også inddrages den debat, som de modtagne indberetninger har givet anledning til. Ved vurderingen heraf må på den ene side indgå, at kritikken af dommers bibeskæftigelse må antages at have skadevirkninger også for domstolenes samlede omdømme og opfattelsen af domstolenes evne til at varetage den egentlige retspleje på forsvarlig måde. På den anden side må også indgå, at den enkelte præsidents gennemgang af dommernes indberetninger som nævnt ikke har givet grundlag for at antage, at dommernes bibeskæftigelse er gået ud over den arbejdsindsats, som de har pligt til at udføre i hovedstillingen, eller har givet anledning til habilitetsproblemer.

I overvejelserne må yderligere indgå de fordele, der – set fra brugerside – er forbundet med dommermedvirken. Disse forhold er nærmere beskrevet i Domstolsudvalgets betænkning og i forarbejderne i øvrigt til Domstolsreformen. Det

fremgår heraf bl.a., at dommerdeltagelse i hverv både i offentligt og privat regi har sin baggrund i, at dommerdeltagelsen anses for at bidrage til, at sagerne behandles så betryggende som muligt, og at dommeres medvirken således er med til at sikre en enkel, smidig, saglig kompetent og uvildig behandling af en række konflikter mellem borgere indbyrdes og mellem borgere og det offentlige. I betænkningen er også omtalt den positive effekt, som dommeres bibeskæftigelse har på domstolsarbejdet derved, at dommeres varetagelse af hverv ved siden af hovedstillingen bidrager til en større bredde i domstolens indsigt i samfundsmæssige forhold.

Den samlede fordeling af bibeskæftigelsen blandt dommerne er som nævnt skæv i den betydning, at det især er dommere i Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten, der har bibeskæftigelse. I overvejelserne herom må indgå, at der ikke er sagligt belæg for at antage, at en række af de hverv, der i dag varetages af dommere fra de overordnede retter, ikke på forsvarlig måde skulle kunne varetages af dommere i byretterne.

Sammenholdes de modtagne indberetninger med de undersøgelser, der tidligere er foretaget af bl.a. omfanget af dommeres bibeskæftigelse, kan det efter retspræsidenternes opfattelse lægges til grund, at udviklingen har betydet en ikke ubetydelig stigning i antallet af hverv, der varetages af dommere som bibeskæftigelse. Dette stemmer med den opfattelse, der er gengivet i Domstolsudvalgets betænkning for så vidt angår hverv som medlem af offentlige nævn og råd.

Dommerdeltagelse i offentlige nævn og råd og i privat tvistløsning sker efter myndighedernes eller de private parter ønske.

Det er retspræsidenternes opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at myndighedernes eller privates ønske om dommerdeltagelse ved de nævnte hverv vil mindskes af sig selv. Tværtimod tyder meget på, at ønsket om dommermedvirken fortsat er stigende ikke mindst i forbindelse med oprettelsen af private klagenævn, der som nævnt for en dels vedkommende er godkendt af Forbrugerklagenævnet eller anden offentlig myndighed.

Efter en samlet afvejning af de nævnte forhold er det retspræsidenternes vurdering, at der er anledning til at søge omfanget af dommeres bibeskæftigelse begrænset og til at søge gennemført en anden fordeling af dommeres bibeskæftigelse navnlig således, at en del af bibeskæftigelsen søges flyttet fra dommere i Højesteret og landsretterne til dommere i lavere instanser.

## **6. Overvejelser vedrørende mulighederne for begrænsning og anden fordeling af dommeres bibeskæftigelse**

**a.** Som forudsat i forarbejderne til Domstolsreformen vil Præsidentrådet gennemgå sin hidtidige praksis ved behandlingen af ansøgninger efter retsplejelovens § 47. Rådets hidtidige praksis er nærmere beskrevet i bl.a. Domstolsudvalgets betænkning, og som det fremgår heraf har rådet hidtil lagt hovedvægten i sine afgørelser efter § 47 på en vurdering af, om varetagelsen af det pågældende hverv kunne give anledning til habilitetsproblemer for vedkommende dommer. Rådet vil i sin praksis fremover i højere grad også lægge vægt på, om der måtte være andre forhold, som kunne tale mod, at det pågældende hverv skulle udføres af en dommer.

Det skal imidlertid bemærkes, at Præsidentrådet efter retsplejelovens § 47 alene skal give tilladelse til fast indtægtsgivende bibeskæftigelse. Tilladelse kræves således ikke til enkeltstående hverv. Efter rådets praksis kræves tilladelse heller ikke til hverv, der ifølge lovgivningen skal indehaves af dommere eller af jurister, der opfylder betingelserne for at blive udnævnt til dommer. Som det fremgår af indberetningerne, udgør de hverv, der kræver rådets tilladelse, derfor kun en mindre del af den samlede bibeskæftigelse.

**b.** Blandt de spørgsmål, som retspræsidenterne har drøftet, er spørgsmålet om fastsættelse af et maksimum for, hvor store indtægter dommere kan have ved bibeskæftigelse. Baggrunden for drøftelsen af dette spørgsmål er bl.a. den offentlige debat, som offentliggørelsen af dommerens indberetninger har givet anledning til.

Spørgsmålet om fastsættelse af en maksimumsgrænse for indtægter ved bibeskæftigelse blev også behandlet i Domstolsudvalgets betænkning og dermed i grundlaget for Domstolsreformen. I Domstolsudvalget kunne 15 af udvalgets 16 medlemmer ikke gå ind for en sådan maksimumsgrænse, idet der ikke er nogen nødvendig sammenhæng mellem den samlede indtægts størrelse og de principielle og arbejdsmæssige hensyn, der efter flertallets opfattelse må være afgørende for tilladeligheden af dommeres bibeskæftigelse. Endvidere pegede flertallet på, at en begrænsning på grund af tilfældigheder kunne komme til at virke vilkårligt. Domstolsreformens bestemmelser om bibeskæftigelse er på dette punkt i overensstemmelse med opfattelsen hos flertallet i Domstolsudvalget, og det er på denne baggrund retspræsidenternes opfattelse, at der ikke er hjemmel til fastsættelse af en maksimumsgrænse.

**c.** En meget betydelig del af dommeres bibeskæftigelse vedrører hverv som formand for eller medlem af særlige domstole eller af administrative nævn, råd eller lignende, 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 varetages af en dommer.

Det er retspræsidenternes opfattelse, at der ud fra habilitetsmæssige betragtninger principielt ikke er grundlag for at nægte en dommer at påtage sig bibeskæftigelse af den nævnte karakter. Det er imidlertid også retspræsidenternes

opfattelse, at der kan rejses spørgsmål, om dommermedvirken i de mange nævn og råd er tilstrækkeligt velbegrunderet.

Med det sigte at begrænse dommeres bibeskæftigelse ved sådanne offentlige hverv vil Præsidentrådet derfor rette henvendelse til regeringen og anmode om, at man i de enkelte ministerier og samlet nøje vurderer behovet for dommeres medvirken i klagenævn o.l. og for hvert enkelt nævn tager stilling til, om det – henset til nævnets opgaver, sammensætning m.v. – er nødvendigt med en dommer som formand for eller medlem af nævnet. I de tilfælde, hvor dommermedvirken fortsat anses for nødvendig og hvor hvervet i dag udføres af en højesterets- eller landsdommer, bør tillige overvejes, om der er grundlag for at fastholde ønsket om en dommer fra de overordnede retter.

**d.** Det er som anført retspræsidenternes vurdering, at der er anledning til at søge gennemført en anden fordeling af dommeres bibeskæftigelse.

Udpegningen af dommere til de enkelte hverv foretages ikke af Præsidentrådet. I det omfang henvendelsen ikke kan rettes direkte til de enkelte dommere foretages udpegningen af en dommer af vedkommende retspræsident eller for så vidt angår byretsdommere ofte af Dommerforeningen.

Præsidenterne for Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten har under drøftelserne i rådet tilkendegivet, at de ved udpegningen af dommere til bibeskæftigelse vil søge bibeskæftigelsen bedre fordelt blandt dommere således, at der ikke alene lægges vægt på, om der er grund til at antage, at varetagelsen af et hverv vil kunne give anledning til arbejdsmæssige konsekvenser for hovedstillingen, men også til foreliggende oplysninger – herunder indberetningerne – om den enkelte dommers samlede bibeskæftigelse. Samtidig har de pågældende tilkendegivet, at de vil være opmærksom på, om ledige hverv bør søges besat med dommere fra lavere instanser.

**e.** Præsidentrådet vil som nævnt i den kommende tid gennemgå sin mere konkrete praksis ved behandlingen af ansøgninger om tilladelse til fast indtægtsgivende bibeskæftigelse. Når rådets overvejelser er afsluttet, vil der blive udsendt et notat herom til alle dommere. Notatet vil endvidere blive udleveret til medierne efter anmodning.