

Udvidet notat til statsrevisorerne
om
problemstillinger i forbindelse med højesteretsdommernes bibeskæftigelse

I. Indledning

1. På statsrevisormødet den 17. november 1999 blev jeg anmodet om i et notat at redegøre for dommernes biindtægter, og for hvilke tiltag Finansministeriets publikation ”Statsansattes biindtægter” ville give Højesteretspræsidenten og Domstolsstyrelsen anledning til.

2. Finansministeriets publikation vedrører samtlige dommers bibeskæftigelse i 1997. Det fremgår af publikationen, at højesteretsdommerne i gennemsnit i 1997 havde indtægter ved bijob, der svarede til 95 % af lønnen i hovedstillingen. For præsidenter, landsdommere, retsformænd og byretsdommere udgjorde de gennemsnitlige indtægter ved bijob henholdsvis 34 %, 24 %, 30 % og 13 % af lønnen i hovedstillingen. Da det især er højesteretsdommerne, der har meget store biindtægter, har jeg koncentreret min undersøgelse herom. Til brug for udarbejdelsen af notatet har jeg gennemgået oversigten over højesteretsdommernes indberetninger om indtægtsgivende bibeskæftigelse i 1999, der er offentliggjort på domstolens hjemmeside på Internettet. Oversigten omfatter også hverv, der ikke har medført indtægt i 1999, men som senere eventuelt kan medføre en indtægt.

Endvidere har jeg brevvekslet med både Højesterets præsident og med Domstolsstyrelsen.

II. Højesteretsdommernes bijob

3. Efter retsplejelovens § 47 må en dommer kun med tilladelse af Præsidentrådet, der består af præsidenterne for de kollegiale retter, have fast indtægtsgivende beskæftigelse ved siden af hovedstillingen. I maj 2000 har Præsidentrådet på Internettet offentliggjort en redegørelse for indberetningerne om dommers indtægtsgivende bibeskæftigelse i 1999. Det fremgår af redegørelsen, at Præsidentrådet efter Rådets praksis ikke skal give tilladelse til hverv, der ifølge lovgivningen skal indehaves af dommere eller jurister, der opfylder betingelserne for at blive udnævnt til dommer. Det er derfor kun en mindre del af dommernes samlede bibeskæftigelse, Præsidentrådet giver tilladelse til.

Præsidentrådet vil senere udsende et notat om sin konkrete praksis ved behandlingen af ansøgninger om tilladelse til fast indtægtsgivende bibeskæftigelse.

Det er ikke Præsidentrådet, der foretager udpegning af dommere til de enkelte hverv. I det omfang henvendelsen ikke kan rettes direkte til de enkelte dommere, foretages udpegningen til hvervet af vedkommende retspræsident eller for så vidt angår byretsdommere ofte af Dommerforeningen.

4. Efter retsplejelovens § 47a skal en dommer hvert år inden den 1. februar afgive indberetning til vedkommende præsident om de indtægtsgivende hverv, som den pågældende i det forudgående kalenderår har varetaget ved siden af hovedstillingen. Denne regel indførtes ved lov nr. 402 af 26. juni 1998, der trådte i kraft 1. juli 1999. I år er det således første gang, der indgives de nævnte indberetninger. Indberetningerne skal indeholde oplysning om hvervets art og hvervgiveren, dog ikke i voldgiftssager. I disse sager oplyses navnene på de advokater eller andre, som har repræsenteret parterne, samt hvorledes dommeren er udpeget. Disse oplysninger er undergivet aktindsigt. Dommerne skal endvidere afgive indberetning om indtægten ved de enkelte hverv. Retspræsidenterne har valgt at offentliggøre oplysningerne på Domstolenes hjemmeside på Internettet.

Det fremgår af de offentliggjorte oplysninger, at antallet af bijob for dommere i Højesteret udgjorde 525 i 1999. Heraf vedrørte 229 voldgift og 178 vedrørte faglig voldgift, dvs. at voldgiftssagerne udgør ca. 77 % af det samlede antal bijob. Af de resterende 118 bijob er 47 bijob inden for undervisning og forfattervirksomhed, og 47

bijob er offentlige hverv. De sidste 24 bijob fordeler sig på 10 bijob i fondsbestyrelser, 9 bijob i offentligt godkendte private klagenevne og 5 andre bijob.

De 525 bijob er meget skævt fordelt mellem dommerne. Den højesteretsdommer, der har flest bijob, har 101; højesteretsdommeren med færrest bijob har 2. Højesteretsdommerne havde i 1999 i gennemsnit ca. 25 bijob.

Som oven for nævnt omfatter oversigten også bijob, der ikke har medført indtægter i 1999.

III. Højesteretspræsidentens redegørelse

5. Højesteretspræsidenten har ud fra de ikke offentligt tilgængelige oplysninger om højesteretsdommernes indtægter ved bibeskæftigelse udarbejdet en sammenfatning vedrørende højesteretsdommernes biindtægter i 1999.

Biindtægterne udgjorde i 1999 80 % af lønnen i hovedstillingen, dvs. forholdsvis lidt mindre end i 1997.

De samlede indtægter ved højesteretsdommernes bijob fremgår af nedenstående oversigt. På baggrund af de offentligt tilgængelige oplysninger om antallet af bijob, jf. pkt. 4, har Rigsrevisionen foretaget en beregning af de gennemsnitlige indtægter pr. bijob i 1999.

Højesteretsdommernes biindtægter i 1999

	Samlet indtægt	Gennemsnit pr. bijob
	----- Afrundede beløb i kr. -----	
Særlige domstole	940.000	59.000
Offentlige råd og nævn	1.790.000	69.000
Lovforberedende udvalg	520.000	105.000
Offentligt godkendte private klagenevne.....	1.120.000	125.000
Voldgift bygge/anlæg	790.000	5.100
Faglige voldgifter.....	1.030.000	5.800
Almindelige voldgifter.....	2.520.000	34.000
Undervisning/forfattervirksomhed	1.640.000	36.000
Fondsbestyrelser	490.000	62.000
Andet	260.000	51.000
I alt.....	11.110.000	21.000

Det kan udledes af oversigten, at ca. 30 % af de samlede indtægter ved bibeskæftigelse vedrører offentlige hverv, dvs. deltagelse i lovforberedende arbejde og i offentlige råd og nævn samt som formand og næstformænd i Arbejdsretten og som formand i Den Særlige Klageret. Vederlæggelsen af disse hverv afhænger som udgangspunkt af timeforbruget ganget med en timesats.

Ca. 39 % af højsteretsdommernes biindtægter stammer fra deltagelse i voldgiftssager, både almindelige voldgiftssager, faglige voldgifter og sager ved Voldgiftsretterne for Bygge- og Anlægsvirksomhed.

Ca. 15 % af biindtægterne vedrører undervisnings- og forfattervirksomhed. Indtægterne som censorer er medregnet i denne kategori. Ca. 10 % angår offentligt godkendte private klagenævn.

Det fremgår af oversigten, at der er meget store forskelle i den gennemsnitlige aflønning af bijobbene.

6. Højsteretspræsidenten har oplyst, at en afgørende forudsætning for adgangen til bibeskæftigelse er, at denne ikke giver anledning til habilitetsmæssige problemer. Hermed sigtes navnlig til, om enkelte dommere i kraft af bibeskæftigelsen har en sådan tilknytning til personer eller interesser uden for Højsteret, at det kan rejse tvivl om deres uvildige varetagelse af dommerhvervet. Her tænkes bl.a. på, om enkelte dommere har en sådan forbindelse til bestemte advokater eller advokatkontorer, at det må give anledning til betænkeligheder. Højsteretspræsidentens gennemgang af indberetningerne for 1999 giver ham ikke belæg for en sådan antagelse, heller ikke for så vidt angår de dommere, som har haft mange voldgiftssager. Den igangværende koncentration i de store advokatfirmaer giver ham ikke anledning til at ændre denne vurdering.

7. Højsteretspræsidenten finder ikke, at dommernes varetagelse af bijob har haft negativ indflydelse på arbejdet i Højsteret. Dette begrundes med, at sagstilgangen har været jævnt stigende i perioden 1991-1999. Dette gælder også for de civile ankesager, som arbejdsmæssigt er de tungeste. Også antallet af truffne afgørelser i de civile ankesager er steget gennemsnitligt gennem de seneste 8 år. Fra 1998 til 1999 var stigningen 19 %.

8. Det er Højesteretspræsidentens vurdering ud fra sin erfaring fra arbejdet i Højesteret, at der ikke ved omlægning af arbejdet kan opnås en væsentlig forøgelse af produktiviteten, da dette vil indebære en betydelig risiko for kvaliteten af arbejdet. Højesteret træffer som sidste instans afgørelser i ofte komplicerede og betydningsfulde sager. Derfor sætter grundlæggende retssikkerhedsmæssige hensyn grænser for mulighederne for produktivitetsforøgelser. Der kan dog ikke gives nogen nærmere ”dokumentation” for dette.

9. Efter Højesteretspræsidentens opfattelse giver indberetningerne ikke grundlag for et generelt forbud mod, at dommerne har bibeskæftigelse. Højesteretspræsidenten er endvidere af den opfattelse, at indberetningsordningen har tjent sit formål ved at give offentligheden indsigt i dommernes bibeskæftigelse.

IV. Højesteretsdommernes initiativer

10. Højesteretspræsidenten finder således ikke, at nogen af højesteretsdommerne er inhabile, at bijobbene har haft negativ indflydelse på dommernes varetagelse af arbejdet i Højesteret, eller at det er muligt at forøge produktiviteten.

Højesterets dommere er opmærksomme på, at den kritik, der har været i forbindelse med offentliggørelsen af indberetningerne, vil kunne have skadelige virkninger for Højesterets omdømme. Højesterets dommere vil derfor tage en række initiativer med henblik på, at en række af de bijob, der i dag varetages af højesteretsdommere, overføres til dommere i landsretterne og byretterne, og at de resterende bijob fordeles mere jævnt. Højesterets præsident nævner følgende initiativer:

- Når et hverv som dommer i Arbejdsretten bliver ledigt, vil højesteretsdommerne søge udvirket, at andre end højesteretsdommere inkluderes i kredsen af dommere i Arbejdsretten. Landsorganisationen i Danmark og Dansk Arbejdsgiverforening har i marts 2000 givet udtryk for, at Arbejdsrettens formandskab også fremover udgøres af dommere i Højesteret, for at Arbejdsrettens position og omdømme på arbejdsmarkedet ikke svækkes. Hovedorganisationerne håber på Højesterets forståelse herfor og er indstillet på en drøftelse herom, såfremt det ønskes fra Højesterets side. Højesteretspræsidenten har oplyst, at spørgsmålet vil blive taget op, når der bliver en stilling ledig i Arbejdsretten.

- Ved andre offentlige hverv vil man hver gang overveje, om hvervet nødvendigvis bør varetages af en højesteretsdommer.
- Tilsvarende overvejelser vil blive anvendt ved offentlige godkendte private klagenævn.
- Hvervet som opmand i faglige voldgifter er fordelt mellem en lang række dommere, herunder 10 højesteretsdommere. Højesteretsdommerne vil gerne medvirke til en ordning, hvorved antallet af voldgiftssager, der samles hos den enkelte dommer, ikke bliver for stort.
- Højesteret har i marts 2000 foreslået Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed at udvide antallet af suppleanter, samt at disse udpeges blandt dommere fra andre retter end Højesteret. Voldgiftsnævnet har svaret, at man er indstillet på at udvide antallet af suppleanter med 4. Voldgiftsnævnet har anmodet By- og Boligministeriet om, at Statutten for Voldgiftsnævnet blev ændret så at antallet af suppleanter blev øget fra 7 til 11, hvilket By- og Boligministeriet har godkendt i maj 2000.
- Højesteret vil drøfte med Advokatrådet og andre, om der er mulighed for, at hvervet som formand i de almindelige voldgiftssager fordeles mellem flere dommere.
- Højesteret vil undersøge mulighederne for, at der i videre omfang end tidligere lægges vægt på antallet af anvendte timer ved beregning af honorarer i voldgiftssager.

11. Højesteretspræsidenten anfører, at det i den offentlige debat har været fremført, at det principielt mest korrekte var, at højesteretsdommerne mod en passende lønforhøjelse ikke havde bibeskæftigelse eller i hvert fald ikke i privat regi. Højesteret vil ikke på forhånd være afvisende for tanken om en mere grundlæggende reform, men Højesteret vil ikke selv tage initiativ eller komme med et udspil til en sådan reform.

V. Domstolsstyrelsens reaktion

12. Domstolsstyrelsen har oplyst, at man ikke har nogen kompetence i relation til dommeres bierhverv og biindtægter. Bliver Domstolsstyrelsen imidlertid, som led i sit almindelige virke, opmærksom på, at en dommer har problemer med varetagelsen

af sit embede, har Domstolsstyrelsen mulighed for at henlede den pågældende retspræsidents opmærksomhed på sagen.

Der er iværksat en budgetanalyse på domstolsområdet, hvori også indgår arbejdstidsanvendelsen ved retterne. Domstolsstyrelsen vil, når budgetanalysen foreligger, vurdere, om der er grundlag for at iværksætte initiativer.

Jeg finder det positivt, at der er iværksat en budgetanalyse, idet jeg betragter opgørelser af arbejdstidsanvendelse som et nødvendigt element, når der fastsættes meningsfulde mål og resultater, og når man skal vurdere målopfyldelse, produktivitet og effektivitet.

Domstolsstyrelsen har ikke haft bemærkninger til udtalelserne i Højesteretspræsidentens redegørelse til Rigsrevisionen.

VI. Afsluttende bemærkninger

13. I lovforarbejderne, der førte til domstolsreformen, herunder domstolsudvalgets betænkning, blev det fastslået, at det ikke skulle forbydes dommere at have bibeskæftigelse, men at der i stedet skulle indføres en ordning, så visse oplysninger om bibeskæftigelsen skulle være offentligt tilgængelige. Denne ordning har synliggjort, at omfanget af især Højesteretsdommernes bibeskæftigelse er meget stort.

14. Jeg har noteret, at Højesterets dommere vil tage initiativ til, at en del af deres bibeskæftigelse overføres til dommere i landsretterne og byretterne, og at de øvrige bi-job fordeles mere jævnt. Endvidere har jeg noteret, at bevæggrunden til disse initiativer er, at Højesterets dommere er opmærksomme på, at den kritik, der har været i forbindelse med offentliggørelsen af indberetningerne, vil kunne have skadelige virkninger for Højesterets omdømme, selv om der ikke efter Højesteretspræsidentens opfattelse er grundlag for dette.

15. Jeg forstår de skitserede initiativer, så der også efter gennemførelsen vil være et betydeligt antal bi-job, der vil blive varetaget af dommerne i Højesteret.

16. Jeg har noteret mig, at Højesteretspræsidenten oplyser, at en afgørende forudsætning for adgangen til bibeskæftigelse er, at denne ikke giver anledning til habilitetsmæssige problemer.

Højesteretspræsidentens gennemgang af indberetningerne for 1999 har ikke givet denne belæg for, at dette skulle være tilfældet.

Højesteretspræsidenten finder desuden ikke, at dommernes varetagelse af bijob har haft negativ indflydelse på arbejdet i Højesteret.

Med hensyn til spørgsmålet om mulighederne for at forøge produktiviteten i Højesteret vurderer Højesteretspræsidenten, at grundlæggende retssikkerhedsmæssige hensyn sætter grænser for mulighederne for produktivitetsforøgelser.

Jeg kan konstatere, at på den ene side kan højesteretsdommerne efter egen vurdering varetage et betragteligt antal bijob uden problemer, mens Højesteretspræsidenten på den anden side, når der spørges til mulighederne for produktivitetsforbedringer, henviser til, at de er begrænsede af hensyn til retssikkerheden.

17. Højesterets præsident giver udtryk for, at indberetningsordningen i henhold til Retsplejelovens § 47a har tjent sit formål ved at give offentligheden indsigt i dommernes bibeskæftigelse.

Jeg er enig heri. Jeg har dog bemærket, at vurderingen af bijob kun sker blandt dommerne selv eller deres præsidenter, og jeg finder, at indberetningsordningen, i det omfang der fortsat skal være mulighed for bijob, også bør indebære, at bibeskæftigelsen vurderes eksternt. Den eksterne vurdering kunne udføres af Domstolsstyrelsen, hvis opgave det ifølge loven bl.a. er at sørge for en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af domstolene.

Særligt vedrørende voldgiftssager finder jeg det vigtigt, at der snarest tages et initiativ. Et af de væsentligste incitamenter til at ønske voldgiftsbehandling af en tvist er, at sagen kan behandles hurtigere af en voldgift. Det er derfor særligt uheldigt, at dommerne modtager honorar for at medvirke i voldgifter, der konkurrerer med retterne, samtidig med at ventetiden ved retterne er lang. Det bør overvejes om og i givet fald i hvilket omfang hverv som voldgiftsdommere kan varetages af dommere i lands- eller byretter, ligesom det i denne sammenhæng forekommer naturligt at pege på, at voldgiftssager kunne varetages i privat regi, eventuelt af advokater eller tidligere dommere.

18. Det er min opfattelse, at Højesteret og højesteretsdommernes omdømme bør være hævet over enhver tvivl. Jeg finder derfor, at hensynet til bredere habilitetsmæssi-

ge og retssikkerhedsmæssige hensyn, herunder Højesterets og højesteretsdommernes omdømme, bør føre til ophør af bibeskæftigelse, som ikke vedrører det offentliges helt særlige interesser eller undervisnings- og forfattervirksomhed. Der kan her være tale om eksempelvis bijob i råd og nævn, hvor særlige samfundsmæssige hensyn efter lovgivningsmagtens vurdering taler for, at højesteretsdommere bør udpeges frem for andre dommere.

Henrik Otbo