Kapitel 8. Dommeres lønmæssige forhold.

8.1. Indledning.

Udvalgets opgave er ifølge kommissoriet:

"Udvalget bør ... overveje dommeres lønmæssige forhold og adgang til bibeskæftigelse ved siden af dommerstillingen.

Spørgsmålet om dommeres lønforhold kan blandt andet vurderes i tilknytning til de ovennævnte spørgsmål vedrørende rekruttering af bredt kvalificerede jurister til dommerhvervet.

Herudover kan der i forbindelse med dommeres lønforhold være grund til at være opmærksom på de principielle spørgsmål, der kan opstå, såfremt løndannelsen fortsat præges af mere individuelle lønelementer, der i sagens natur ikke kan tillægges de enkelte dommere."

Helt generelt gælder om dommeres lønninger, at de som for statens øvrige personale fastsættes ved forhandlinger mellem Finansministeriet og centralorganisationerne. Dommeres lønninger er således ikke - som dommernes lønninger i visse lande - fastlagt ved lov.

8.1.1. Statens aftaleforhandlinger.

Hovedparten af personalet i staten er ansat som tjenestemænd eller i henhold til en kollektiv overenskomst.

Finansministeriet er den centrale myndighed for behandlingen af sager om løn- og andre ansættelsesvilkår for personale i staten.

På tjenestemandsområdet følger dette af bestemmelserne i tjenestemandsloven af 1969.

Forhandlingsretten for tjenestemændene udøves gennem de 4 centralorganisationer:

- Statsansattes Kartel - STK, (tidligere CO I)
- Statstjenestemændenes Centralorganisation II (CO n)
- Akademikernes Centralorganisation, tjenestemandsudvalget
- Tjenestemænd og Overenskomstansattes Kartel - TOK, tjenestemandssektionen = Lærernes Centralorganisation.

Tjenestemændenes centralorganisationer repræsenterer hver især en række tilsluttede organisa-

tioner.

Finansministeren og centralorganisationerne fastlægger lønvilkårene for en normalt 2-årig aftaleperiode, ligesom parterne indgår et antal andre aftaler om en række konkrete ansættelsesvilkår.

Der er således tale om en meget centraliseret forhandlingsret på tjenestemandsområdet.

De tilsluttede organisationer kan ganske vist i en række tilfælde udøve forhandlingsret, men det er alene en forhandlingsret, som er afledt af centralorganisationernes forhandlingsret, og som kræver en særlig bemyndigelse fra vedkommende centralorganisation.

8.1.2. Hovedaftalen for tjenestemænd.

På tjenestemandsområdet er der fastsat nærmere regler om aftaleindgåelse m.v. i Hovedaftalen af 1969 med tjenestemændenes centralorganisationer.

Når det drejer sig om generelle løn- og ansættelsesvilkår, hvorved normalt forstås vilkår, der gælder for tjenestemænd under flere ministerier, er det altid finansministeren og vedkommende centralorganisation, der indgår aftalerne.

Når der er tale om vilkår, der alene vedrører tjenestemænd under et enkelt ministerium, kan finansministeren bemyndige vedkommende minister til at indgå aftalen.

En centralorganisation kan give sine tilsluttede organisationer bemyndigelse til at indgå aftaler, der alene vedrører en del af centralorganisationens område.

Den enkelte minister kan for sit eget ministerium inden for rammer fastsat af finansministeren og uden særskilt bemyndigelse fra finansministeren indgå aftale om ansættelsesvilkår, der ikke påvirker personaleudgifterne, f.eks. aftaler om arbejdstidens nærmere placering.

8.1.3. Generelt om løn til tjenestemænd.

Tjenestemandsstillinger er normalt klassificeret i en bestemt lønramme.

Ud over den løn, der er fastsat for den enkelte lønramme, er der til en række stillinger knyttet særlige tillæg. En del af disse tillæg er et led i stillingens klassificering (klassificeringstillæg). Andre tillæg er personlige tillæg, knyttet til stillingsindehaveren. De sidst nævnte tillæg kan

være tidsbegrænsede.

Ved de generelle aftaleforhandlinger udmøntes en del af det samlede resultat i form af puljer, som lønændringer i aftaleperioden skal holdes inden for.

Klassificering af nye stillinger i lønramme 37 og derover foretages af Finansministeriet. Det samme gælder omklassificering af stillinger (såvel enkeltstillinger som gruppevis) til lønramme 37-42. Finansministeriet har derimod delegeret kompetencen til at klassificere/omklassificere enkeltstillinger under lønramme 37 til de enkelte ministerier og styrelser. Fordelingen af puljemidler er ligeledes delegeret til de enkelte ministerier m.v.

Der er oprettet et særligt cheflønsudvalg, som afgiver indstilling, inden Finansministeriet indgår aftale med centralorganisationerne om lønnen til de øverste stillinger i staten. Udvalget består af Statsministeriets departementschef, Finansministeriets departementschef, formanden for Akademikernes Centralorganisation og formanden for Centralorganisationernes Fællesudvalg. I udvalget behandles lønnen for departementscheferne, direktøren for Told- og Skattestyrelsen, Rigsstatistikeren, direktøren i Udenrigsministeriet og præsidenten for Højesteret. Parterne kan endvidere aftale, at andre stillinger omfattes af Cheflønsudvalgets kompetence. Det er i overensstemmelse hermed aftalt, at udvalget afgiver indstilling om alle stillinger, der ønskes klassificeret i eller til lønramme 41 - 42.

Omklassificeringer af stillinger blev indtil 1989 i vidt omfang aftalt ved de centrale forhandlinger mellem Finansministeriet og hovedorganisationerne ("ved bordet"), men i 1989, 1991, 1993 og 1995 er omklassificeringerne i højere grad blevet aftalt lokalt, navnlig for så vidt angår omklassificeringer af stillinger under lønramme 37.

8.2. Individuelle lønelementer.

Frem til midten af 1980'erne skete lønfastsættelsen på det offentlige arbejdsmarked i det væsentlige ud fra en vurdering af arbejdsindholdet i og uddannelses- og erfaringskravene til den pågældende stilling, mens der kun i begrænset omfang blev taget hensyn til den konkrete stillingsindehavers kvalifikationer og varetagelse af stillingen.

Ved aftaleforhandlingerne i 1987 blev der gennem den såkaldte flekslønsordning taget et skridt hen imod en større individualisering og fleksibilitet i løndannelsen. Formålet var navnlig at gøre lønfastsættelsen til en integreret del af personalepolitikken i den enkelte institution. Med henblik herpå blev der afsat beløb til tre formålsbestemte puljer:

- en pulje til rekruttering og fastholdelse
- en pulje til honorering af særlig indsats
- en pulje til individuelle omklassificeringer.

På grundlag af anbefalingerne i betænkningen "90'ernes aftaler og overenskomster" (Betænkning 1150/88) blev der ved aftaleforhandlingerne i 1989 aftalt en omlægning af puljesystemet gennem indførelse af de såkaldte ministeriepuljer.

Ministeriepuljerne var ikke på forhånd formålsbestemte, men skulle anvendes til bl.a. løsning af rekrutterings- og fastholdelsesproblemer, individuelle lønforbedringer, honorering af særlig indsats m.v. Det forudsattes, at ministerierne af puljen skulle løse væsentlige og akutte rekrutterings- og fastholdelsesproblemer for enkeltstillinger i hele aftaleperioden.

Der blev endvidere afsat centrale puljer til løsning af tværgående lønmæssige problemer og til stillingsmæssig omklassificering af chefstillinger.

Ved aftaleforhandlingerne i 1991 blev puljesystemet justeret i lyset af de indhøstede erfaringer, således at der fremover blev afsat lokallønspuljer for ansatte i lønramme 34 og derunder og cheflønspuljer for ansatte i lønramme 35-40. Ordningen er fornyet med visse ændringer i 1993.

Cheflønspuljerne anvendes efter de fra 1993 gældende regler til ydelse af tillæg til lønnen til ansatte i lønramme 35-40 og efter konkret aftale også til chefer under lønramme 35, til løsning af rekrutterings- og og fastholdelsesproblemer, individuelle lønforbedringer, honorering af særlig indsats m.v. Det er forudsat, at puljemidlerne anvendes til individuelle lønforbedringer. Lønforbedringer af cheflønsmidlerne aftales som ikke-pensionsgivende tillæg, der bortfalder senest ved ledighed i stillingen. Lønforbedringerne aftales som engangsvederlag eller som personlige tillæg med henvisning til en stillingsindehavers personlige kvalifikationer og resultater. Der sker ikke herved nogen ændring af stillingens varige klassificering. Ved ledighed genbesættes stillingen med aflønning efter den lønramme, som den oprindelig var henført til, men uden tillæg, og midlerne tilbageføres til puljen. Omklassificering af stillinger til lønramme 37-40 foretages som anført under 8.1.3. af Finansministeriet, også hvor omklassificeringen er betalt af cheflønsmidler. Cheflønspuljerne omfatter ikke stillinger i lønramme 40-42, der er omfattet af cheflønsudvalgets kompetence.

Det er ved overenskomstforhandlingerne i 1995 aftalt, at cheflønsordningen i hovedtrækkene fortsætter uændret i perioden 1995 -97. Der er dog aftalt enkelte justeringer. Som de væsentligste kan fremhæves: tilførsel af flere midler, frivillighed hvad angår anvendelsen af de nye

midler, og mulighed for delegering af forhandlingsretten for visse stillinger i lønramme 38 og højere.

Cheflønspuljerne udgør i 1995 op til *6%* af lønsummen til ansatte i lønramme 35-40. I 1996 vil cheflønspuljerne kunne nå op til 6,5 % af chefgruppens lønsum.

For så vidt angår lokallønspuljerne er der ligeledes ved overenskomstforhandlingerne i 1995 aftalt et nyt princip om frivillighed til at anvende midlerne, flere anvendelsesformer f.eks. funktionsbestemte tillæg, arbejdstidsbestemte tillæg og mobilitetsfremmende lønforbedringer.

I 1995 vil lokallønnen udgøre op til 2 % af lønsummen til ansatte under lønramme 35.

8.3. Aftaler om løn til dommere.

Forhandlingerne om lønpuljer til dommere på centralt niveau foregår mellem Finansministeriet og AC. Forhandlingerne på lokalt niveau forgår mellem Justitsministeriet og Danmarks Jurist- og Økonom Forbund ved Den Danske Dommerforening.

Finansministeriet lægger ved klassificering og omklassificering af dommerstillinger navnlig vægt på en sammenligning med andre stillinger inden for retsvæsenet og i staten i øvrigt. Derimod foretages der af hensyn til dommernes uafhængighed ikke nogen vurdering af den enkelte dommers varetagelse af stillingen.

Af samme grund er det endvidere aftalt mellem Justitsministeriet, Finansministeriet og Den Danske Dommerforening, at personlige tillæg til dommerstillinger ikke tilbageføres puljen ved ledighed i stillingen, idet stillingen genopslås med det tidligere tildelte "personlige" tillæg.

Tidsbegrænsede tillæg benyttes heller ikke til dommere.

Ved aftaleforhandlingerne i 1995 er der blevet afsat 15 mio. kr. til ændret aflønning af dommere efter nærmere forhandling på baggrund af arbejdet i Domstolsudvalget samt til tillægsforhøjelser til landsretternes ledende retsformænd og statsadvokater. Projektet kan eventuelt videreføres ved aftaleforhandlingerne i 1997.

8.4. Dommerlønningernes størrelse.

Udvalget har indhentet oplysninger om lønnens størrelse for forskellige personalegrupper i staten, ligesom udvalget har indhentet oplysninger om selvstændige advokaters indkomst og løn-

nen til ansatte advokater. Det er udvalgets opfattelse, at dommerstillingen adskiller sig væsentligt fra andre offentlige stillinger, men udvalget har fundet at burde belyse lønforholdene for andre offentligt ansatte navnlig med henblik på overvejelserne om rekruttering.

Lønnen til dommere er i første række afhængig af, i hvilken instans dommeren gør tjeneste. I byretterne er dommerne således placeret i lønrammerne 37 og 38, i landsretterne i lønrammerne 38 og 39, og i Højesteret i lønramme 40. Præsidenterne i byretterne, landsretterne og Højesteret er dog alle placeret i højere lønrammer, nemlig henholdsvis lønramme 39/40, 40 og 42.

Den største gruppe byretsdommere (92) får årligt 431.000 kr. i løn (niveau april 1995). I øvrigt ligger byretsdommernes lønninger mellem 429.000 kr. og 492.000 kr. afhængigt af lønrammen og hvilket tillæg, der er forbundet med stillingen.

I landsretterne aflønnes retsformænd og assisterende retsformænd med 498.000 kr. (lønramme 39 + tillæg), mens de øvrige landsdommere aflønnes med 481.000 kr. (lønramme 38 + tillæg - niveau april 1995).

Lønnen til højesteretsdommere er 643.000 kr. (lønramme 40 + tillæg - niveau april 1995).

Til belysning af de gennemsnitlige lønninger til kontorchefer, afdelingschefer og departementschefer i tre udvalgte departementer, har udvalget fået oplyst, at lønningerne til de nævnte administrative chefstillinger i Finansministeriet, Justitsministeriet og Indenrigsministeriet er henholdsvis 442.900 kr., 610.200 kr. og 940.200 kr. (niveau april 1995).(1) Det må antages, at disse lønninger ligger over gennemsnittet for staten som helhed. Gennemsnitslønnen for statens departementschefer er 816.000 kr.(2)

Til belysning af udviklingen i lønningerne til dommere og andre statsansatte tjenestemænd i årene 1970 - 1995 har udvalget i samarbejde med Finansministeriet udarbejdet følgende 2 tabeller, der viser lønudviklingen i absolutte tal og indekseret. Det bemærkes, at de angivne tal ikke omfatter eventuelle indtægter ved bibeskæftigelse.

1: I de opgjorte gennemsnitstal er medtaget engangsvederlag (beløb der vedrører en toårig periode er optaget med halvdelen), men ikke eventuelle åremålstillæg og merarbejdsvederlag. Oplysningerne er indhentet særskilt for de pr. 1. april 1995 ansatte.
2: For staten som helhed er anvendt de senest foreliggende statistikoplysninger for 1994, omregnet til 1995-niveau.

Tabel 1. Løn i henhold til klassificering pr. 1. april 1970-1995 for dommere og andre statsansatte.

	1970	1980	1985	1993	1995
Byretdommer	111.072	237.069	312.591	409.411	431.486
Adm. dommer				480.370	492.726
Landsdommer	126.829	266.388	351.208	439.367	481.018
-/Retsformand	137.531	286.287	377.439	485.937	498.017
HR-dommer	148.180	306.075	410.664	628.350	643.944
Vicepr. Sø+H	137.531	286.287	377.439	485.937	498.017
Præsident ved					
Århus	137.478	286.895	377.277	513.113	583.700
Odense,Ålb.Rosk.		288.355	377.438	513.113	583.700
Sø+Handelsret *)	148.180	306.075	410.664	630.986	717.405
Kbhvns Byret *)	148.180	306.075	410.664	630.986	717.405
Landsretten *)	148.180	306.075	421.895	644.796	742.879
Højesteret	175.553	368.343	580.422	821.099	841.477
Andre statsans.					
Lektor **)	89.923	191.421	254.841	332.402	340.651
Kontorchef **)	104.158	224.206	310.599	385.213	394.773
Professor **)	117.187	248.424	327.536	409.441	419.604
Afdelingschef **)	132.944	277.747	384.812	571.685	589.346
Dept.ch. lra 40 ***	152.767	328.595	528.085	689.613	706.728
- lra 41 ***)				735.078	753.321
- lra 42 ***)				783.940	803.395

*) 1993 og 1995: løn inkl. chefpuljetillæg på hhv 80.152 og 105.625 kr. samt topcheftillæg
**) 1993 og 1995: ca. løn
***) 1993 og 1995: min. løn

De viste lønninger består af lønrammeløn og evt. særligt tillæg og fra 1985 tillige topcheftillæg for højesterets præsident og departementschefer. I perioden 1985-93 blev afdelingschefer til-

lige med retspræsidenten for Sø- og Handelsretten, Københavns Byret og de to landsretspræsidenter klassificeret med topchef stillæg. Der er to varigt klassificerede stillinger som departementschef i Ira 41 og fire i Ira 42, hvis løn pr. 1.4.1995 udgør hhv 753.321 kr. og 803.395 kr. excl. personligt tillæg og engangsvederlag.

Opmærksomheden henledes på, at lønnen for de anførte dommerstillinger er den eksakte løn, dog for Højesterets præsident ekskl. tillæg, medens lønnen til de øvrige stillinger er ca. beløb og i visse tilfælde minimumsbeløb, jf. noterne ovenfor. For så vidt angår gennemsnitslønninger for stillinger i Finans-, Justits- og Indenrigsministeriets departementer henvises til det ovenfor anførte.

Topcheftillæggets størrelse afhænger af lønrammen og ydes kun til udvalgte stillinger fra Ira. 38. Tillægget udgør pr. 1. april 1995 til Ira 38: 93.146 kr., tu Ira 39: 107.169 kr. og til Ira 40-42: 119.906 kr.

Engangstillæg og åremålstillæg er kun tildelt stillinger i gruppen: "Andre statsansatte". Til orientering kan oplyses, at der til departementschefer er ydet 10 engangs-tillæg á 25-120.000 kr., i alt 670.000 kr. pr. 1. april 1993.

I nedenstående Tabel 2 er lønudviklingen for hver stillingsbetegnelse vist som et indeks med 1970-lønnen lig 100.

Tabel 2. Lønindeks for dommere og udvalgte statsansatte tjenestemænd 1970-1995.

	1970	1980	1985	1993	1995
Byretdommer	100,0	213,4	281,4	368,6	388,5
Adm. dommer					
Landsdommer	100,0	210,0	276,9	346,4	379,3
-/Retsformand	100,0	208,2	274,4	353,3	362,1
HR-dommer	100,0	206,6	277,1	424,0	434,6
Vicepr. Sø+H	100,0	208,2	274,4	353,3	362,1
Præsident ved					
Århus	100,0	208,6	274,3	373,1	424,4
Odense,Ålb.Rosk.					
Sø+Handelsret *)	100,0	206,6	277,1	425,8	484,1
Kbhvns Byret *)	100,0	206,6	277,1	425,8	484,1
Landsretten *)	100,0	206,6	284,7	435,1	501,3
Højesteret	100,0	209,8	330,6	467,7	479,3
Andre statsans.					
Lektor **)	100,0	212,9	283,4	369,7	378,8
Kontorchef **)	100,0	215,3	298,2	369,8	379,0
Professor **)	100,0	212,0	279,5	349,4	358,1
Afdelingschef **)	100,0	208,9	289,5	430,0	443,3
Dept.ch. lra 40 ***)	100,0	215,1	345,7	451,4	462,6
- lra 41 ***)				481,2	493,1
- lra 42 ***)				513,2	525,9

*) 1993 og 1995: løn inkl. chefpuljetillæg på hhv 80.152 og 105.625 kr. samt topcheftillæg
**) 1993 og 1995: ca. løn
***) 1993 og 1995: min.løn

Det fremgår af disse oplysninger, at byretsdommere og kontorchefer i 1970 havde omtrent samme løn. Det samme var tilfældet i 1995, for kontorchefernes vedkommende bedømt efter

gennemsnitslønnen. Landsdommerne havde i 1970 lønninger, der stort set svarede til afdelingschefernes. Pr. 1. april 1995 havde afdelingscheferne i Finans-, Justits- og Indenrigsministeriet en gennemsnitsløn på 610.200 kr., og som lå ca. 110.000 kr. over lønnen til retsformænd og ca. 130.000 kr. over lønnen til de øvrige landsdommere. Højesteretsdommerne havde i 1970 stort set samme løn som departementscheferne. I 1995 lå gennemsnitslønnen til departementscheferne i staten (816.000 kr.) ca. 173.000 kr. over lønnen til højesteretsdommerne (643.000 kr.(eksklusiv lønnen til præsidenten for Højesteret). Dog skal det bemærkes, at tallene hverken indeholder indtægter fra bijob, åremålstillæg eller fra merarbejdsvederlag. Opmærksomheden henledes på, at modtagere af topcheftillæg (departementschefer og afdelingschefer) ikke kan oppebære merarbejdsvederlag. Materialet giver ikke grundlag for præcise slutninger om størrelsen af forskellen mellem gennemsnitslønningerne for de enkelte grupper.

8.5. Advokaters indtægts- og pensionsforhold.

Om advokatstandens indtægter er det for 1994 oplyst, at median og øvre kvartil(3) af selvstændige advokater har haft et nettooverskud på henholdsvis 575.736 kr. og 791.125 kr., og at ansatte advokater gennemsnitlig har tjent 454.104 kr. i København og 363.529 kr. i provinsen. De ansatte advokater vil typisk være placeret i aldersgruppen 28-35 år. For de selvstændige advokaters vedkommende vil indtægten ofte være højest for advokater, som aldersmæssigt befinder sig i slutningen af fyrrerne.

Advokater har gennem tiden tilrettelagt deres alderspensionering på forskellig måde. Som de typisk forekommende kan nævnes følgende:

1. Nogle advokater har ikke foretaget sig særlige skridt til sikring af alderspensionering, men regner med at fortsætte deres arbejde til efter normal pensionsalder og således at de for tiden efter denne forlader sig på folkepension, formueindtægter e.l.

Under denne gruppe kan henføres advokater, som i forbindelse med optagelse af yngre partnere eller ved selvstændigt salg af deres advokatforretning har betinget sig og fået en efter omstændighederne væsentlig betaling for goodwill i advokatforretningen, enten som en kontant sum eller - mere almindeligt - i form af et gældsbrev, der forrentes og afdrages over en periode på f.eks. 10 år. Goodwillbetalingen - og måske betaling for salærreserver - kan således for nogle advokater gøre det ud for en pensionering. Overdragelse af advokatforretning mod betaling af goodwill var - navnlig i provinsen - ganske udbredt i tiden indtil 1982, fordi en kombination af afskrivningsret hos køberen og en lempelig beskatning hos sælgeren indtil da gjorde

3: Tænkes antallet af selvstændige advokater at være 100, er "medianen" udtryk for indkomsten for nr. 50 og "øvre" kvartil indkomsten for nr. 75.

denne overdragelsesform skattemæssigt gunstig. Denne pensionsordning må antages at være sjælden i dag.

2. Nogle navnlig ældre advokatforretninger har indbygget en pensionsordning til de fratrædende advokater i selve advokatforretningens interessentskabsstruktur: De yngre advokater optages som partnere blandt andet på vilkår, at de påtager sig en pensionsforpligtelse over for de ældre partnere, der udtræder typisk efter det 70. år og meget muligt med en forventning om, at de selv - hvis dette system fortsætter - kan betinge sig en pension, når der senere bliver tale om at optage advokater af den yngre generation i firmaet. Da pensionsordninger af denne art i hele deres opbygning forudsætter en nogenlunde statisk struktur i advokatforretningen og omvendt skaber vanskeligheder for fusioner og andre ændringer, og da nutidens samfundsforhold i øvrigt er mindre statiske end tidligere, er udviklingen på vej bort fra denne form for pensionsordninger, men de har endnu en vis udbredelse i eksisterende interessentskabskontrakter.

3. Et stort antal advokater med kandidatalder fra et tidspunkt omkring slutningen af 1950'erne eller senere har fra deres første ansættelse været medlemmer af Juristernes og Økonomernes Pensionskasse, og mange har valgt at fortsætte dette medlemskab også under deres fortsatte virke som selvstændige advokater, typisk således at de har betalt bidrag i forhold til og dermed sikret sig en pension svarende til højeste overenskomstløn for en offentligt ansat.

4. Mange advokater - utvivlsomt de fleste - har enten som eneste pensionering eller som supplement til en pension som nævnt under 2 og 3 sikret sig gennem tegning af livrenter, ratepensioner o.l. suppleret med opsparing af kapitalpension gennem forsikringskontrakter med livsforsikringsselskaber eller banker.

En pensionsordning som omtalt under punkt 1 og 2 vil kunne vanskeliggøre en overgang til andet hverv som f. eks. dommergerningen, idet advokaten på grund af jobskiftet vil gå glip af den goodwill-betaling eller den pension fra yngre partnere, som han ellers havde baseret sine forventninger om alderspension på. Dette problem vil dog få stadig mindre betydning fremover i takt med, at sådanne pensionsformer viger til fordel for medlemskab af en pensionskasse, ratepension, kapitalpension m.v. som beskrevet under punkt 3 og 4.

8.6. Debat.

Dommeres lønmæssige forhold har været drøftet med mellemrum de sidste 50 år navnlig med baggrund i principielle overvejelser vedrørende domstolenes uafhængighed af den udøvende magt og med henblik på at kunne sikre rekruttering af kvalificerede jurister til dommerhvervet.

I **uddannelsesbetænkningen** fra 1951 analyseres og vurderes dommerlønningerne side 83 - 91. Side 88 citeres fra motiverne til loven af 21. januar 1857 om lønningen til medlemmerne af Højesteret (Rigsdagstidende 1856, Anhang A, sp. 75 ff.):

"...thi gjælder det herefter (dvs.: efter den stilling, som grundloven har anvist den dømmende myndighed) om at sikkre Domstolene overhovedet Uafhængighed og Selvstændighed, da kan det efter vor Retsforfatning ikke være tvivlsomt, at dette fortrinsviis maa gjælde om Høiesteret, og at en af de væsentligste Garantier herfor maa søges deri, at denne Rets Medlemmer ere saaledes lønnede, at de deraf kunne have et i økonomisk Henseende aldeles sorgfrit Udkomme. ... ligesom det, som anført, maa ansees nødvendigt at sikkre Medlemmerne af den høieste Domstol et nogenlunde rigeligt Udkomme, saaledes maa det ogsaa være af Vigtighed, at Lønningerne ere saa anseelige, at Mænd af fortrinlig Indsigt og Duelighed deri kunne have en Opfordring til at søge Plads i denne Domstol...."

I tilknytning hertil bemærker udvalget, at de anførte betragtninger må siges at have gyldighed den dag i dag og i princippet være anvendelige på alle dommere.

Side 83 - 84 sammenlignes dommerlønningerne med lønningerne til centraladministrationens tjenestemænd:

"...Det vil ses, at højesteretsdommere, retspræsidenter og departementschefer siden 1907 praktisk talt har været ligestillet bortset fra de dommerne og præsidenterne i 1946 tillagte bestillings- og repræsentationstillæg. Indtil 1907 var de kollegiale retters øvrige dommere og ministerielle kontorchefer nogenlunde ligestillet, derefter opnåede kontorcheferne et lønningsmæssigt forspring, men siden 1919 har landsdommernes og tildels også byretsdommernes embedslønninger ligget højest. For underretsdommernes vedkommende lå lønningerne indtil 1919 med ganske få undtagelser ... højere end overretsassessorernes og endog tildels ... over højesteretsassessoremes. Siden 1919 har lønningerne været lavere end for landsdommere, men dog højere end eller på linje med kontorchefernes."

Side 84 - 85 foretages en sammenligning, hvor også de to gruppers biindtægter er inddraget. Biindtægternes størrelse er belyst ved gennemgang af finanslovforslaget for finansåret 1950-51. For dommernes vedkommende stammer de største biindtægter fra et på daværende tidspunkt eksisterende bekræftelsesvederlag hidrørende fra tinglysningsvæsenet. Det konkluderes på side 85:

"Det vil herefter formentlig være berettiget at regne med, at departementschefer indtægtsmæssigt ligger på linje med højesteretsdommere og retspræsidenter, at kontorchefer er sidestillet med landsdommere, og at underretsdommerne gennemgående har noget større indtægter end landsdommerne."

For så vidt angår forholdet til advokaterne konkluderes side 88:

"... det må formentlig erkendes, at når sagførernes gennemsnitsindtægt i hovedstadsområdet ligger på linje med den fulde indtægt for medlemmer af landets højeste domstol, og når almindelige dommere kun undtagelsesvis når højere end den gennemsnitlige indtægt for sagfører i hele landet, er dommerstandens økonomiske placering i forhold til sagførerne således svækket,

at der er alvorlig grund til at befrygte, at det vil have en meget beklagelig indvirkning på tilgangen til dommeruddannelsen."

Dr. jur. Erik Briiel har i artiklen i Ugeskrift for Retsvæsen 1953 B side 233 ff., "Nogle Bemærkninger om Domstolenes saakaldte Uafhængighed", fremsat forskellige forslag vedrørende dommernes lønninger med henblik på at skabe en økonomisk uafhængighed for dommerne. Forfatteren foreslår bl.a. side 243, at der gives dommerne samme løn, dommerløn, "der passende kunde sætttes til nuværende Højesteretsdommerløn". Side 244 fortsætter forfatteren:

"Lige Løn for alle Dommere maa dog maaske suppleres med Bestillingstillæg f.Eks. for Landsdommere, der fungerer som Retsformænd, eller for Dommere ved Underretten i de store Byer, der har omfattende administrativt Arbejde. ... Personlig vilde jeg dog som sagt mene, at den rigtige Fremgangsmaade vilde være, at alle Dommere lønnedes med samme Løn, men at Underretsdommernes Stilling fik den lille Favør, der laa i, at de, hvis man i Lønnen lod indgaa et Reguleringstillæg som det nuværende, ikke skulde have lavere Reguleringstillæg end Dommerne i København, for saaledes at faa et vist Ækvivalent for det besværligere Arbejde som Enedommer i Provinsen...."

Side 245 beskriver forfatteren, hvordan forslaget kan realiseres:

"Gennemførelsen af en saadan ændret Lønningslovgivning for Dommerne vilde vel ikke i og for sig absolut kræve Domstolenes Udskillelse af Tjenestemandsloven, hvis man kunde tænke sig, at Rigsdagen vilde gaa med til at ændre Dommernes Lønning, uden at hele Pyramiden derfor skal vakle. Dette er dog formentlig utænkeligt. Røres der ved Dommerlønningerne, vil formentlig ikke blot Statsadvokater og Politimestre, men Guldsnore og Sølvsnore af alle Kategorier fremsætte Krav om højere Lønninger. En rationel Ordning af Dommernes Lønningsforhold forudsætter derfor efter mit Skøn deres Udskillelse af Tjenestemandsloven. I denne burde Domstolene aldrig have været med. Dommere er netop ikke Tjenestemænd, d.v.s. Organer for den udøvende Magt, men Organer for den tredie Statsmagt, nemlig den dømmende."

Civildommer, fhv. justitsminister Harald Petersen har i artiklen i Juristen 1964, side 521 ff, "Om Domstolenes Uafhængighed", diskuteret to væsentlige ting, som han - ud over den funktionelle og personlige uafhængighed - forbinder med domsmagtens uafhængighed. Den første er udnævnelsen af dommere og den anden er domsmagtens adgang til direkte over for den lovgivende magt at forhandle sine kår og vilkår, herunder standens lønningsmæssige placering og aflønning.

Vedrørende det første spørgsmål foreslår forfatteren, at dommerstanden samles i et Dommersamfund, der får sin egen ledelse i et Dommerråd. Der henvises nærmere til kapitel 4 ovenfor. Rådets opgaver skulle i det væsentlige være besættelse af dommerembeder, jf. ovenfor i kapitel 6.6. Om det andet spørgsmål - domsmagtens adgang til direkte over for den lovgivende magt at forhandle sine kår og vilkår, herunder standens lønningsmæssige placering og aflønning - anføres side 530 - 531:

"Domstolene bør som selvstændig Statsmagt ifølge Grundloven have sin særlige Lønningslov.

Folketinget har sine Forhold ordnet ved særlig Lov, og da ogsaa Administration og Domstole ifølge Grundloven er adskilt, synes det rent logisk at maatte blive Resultatet, at de ogsaa har hver sin Lønningslov.

Domstolene maa endvidere have Krav paa at have en direkte Kontakt med Folketinget i lønningsmæssig Henseende, saaledes at Domstolene ikke, naar man har Ønsker, skal staa med Hatten i Haanden overfor Administrationen og bede om, at denne allernaadigst vil laane os Øre og saaledes, at det ganske afhænger af Administrationens Forgodtbefindende, om vore Krav bliver befordret videre til Folketinget til endelig Afgørelse."

Herefter sammenlignes med de norske forhold, hvor højesteretsdommernes lønninger fastsættes af Stortinget efter indstilling fra dettes Præsidentskab:

"Hvis vi herhjemme skulde have en tilsvarende Ordning, burde den formentlig gennemføres paa den Maade, at der indenfor Folketinget nedsaltes et permanent Udvalg til Behandling af Domstolenes Forhold, til hvilket Dommerstanden ved sin foran anførte Styrelse kunde rette sine Henvendelser. Hvor meget der vilde blive opnaaet herved i Realiteter, er selvfølgelig et andet Spørgsmaal, idet jeg gaar ud fra, at det omtalte permanente Folketingsudvalg, naar der fremkom Henvendelser fra Domstolsorganisationernes Side, vilde tage Samraad med Finansministeren, og denne vilde igen forhandle med sine Embedsmænd og med Lønningsraadet for at høre disses Meninger. Man vilde imidlertid opnaa det, at vi var sikre paa, at vore Henvendelser kom Folketinget for Øre, og ikke blot, som det sker nutildags, bliver henlagt i Justitsministeriet eller i næste Instans i Finansministeriet, uden at Folketinget hører det mindste til de fremsatte Ønsker. Vi vilde da vide, at vore Krav er blevet forelagt for Lovgivningsmagten, og naar Kravene ikke har kunnet imødekommes, er det Lovgivningsmagten, der har haft det endelige Ord og ikke Administrationen."

Ifølge Socialistisk Folkepartis lovforslag af 20. oktober 1992 om nedsættelse af en kommission om justitsvæsenets organisation skal bl.a. dommernes lønmæssige indplacering overvejes. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a., at det bør overvejes, om dommere fortsat bør være undergivet de tjenestemandsretlige og lønrammemæssige regler, der gælder for administrative tjenestemænd, som virker i et over- og underordnelsesforhold, eller om der bør laves en særlig lønningslov og særlige tjenestemandsretlige regler for dommere. Forslaget blev ikke færdigbehandlet.

På det 33. nordiske juristmøde i 1993 behandlede den norske højesteretsdommer Hans M. Michelsen i sit oplæg om domstolenes uafhængighed bl.a. også dommerlønningerne:

"I diskusjonen om dommernes uafhengighet er i våre land med rette trukket inn spørsmålet om deres avlønning og i det hele det man kan kalle deres materielle vilkår. Dersom man sulteforer dommerne eller byr dem de mest kummerlige omgivelser, er det fare på ferde, og det av flere grunner, sitter dommerne i trange kår og har det kummerlig, kan de lettere komme i et avhengighetsforhold.

Det er dog ikke her og slik skoen trykker. Lav lønn og dårlige arbeidsforhold vil medføre en fare for rekrutteringen til dommerembetene. Man får ikke de gode folkene, og da er rettssikkerheten i fare.

Spørsmålet om dommernes kår har dog en annen og meget viktig side. Jeg sikter til problemet om av hvem og hvordan dommerens godtgjørelse skal fastsettes. Jeg skal ikke går nærmere

inn på dette spørslet. Det er vanskelig å tenke seg at dommerne på dette området, som jo griper inn i nasjonalforsamlingens bevilgningsrett, skulle ha noen vidstrakt selvråderett. På den annen side er en for stor bundethet til den utøvende makt ikke ønskelig. I Norge har dommerforeningen tatt til orde for at dommerne tas ut av det vanlige lønnsregulativ. Dette har skjedd for Høyesteretts dommere. Deres lønninger fastsettes av Stortingets presidentskap."

I Lønpolitik '94, som indeholder overvejelser og ideer vedrørende en række generelle temaer af løn- og personalepolitisk karakter, beskriver Finansministeriet et nyt lønsystem, der består af tre grundelementer:

- basisløn, der fastsættes ud fra de krav, som jobbet stiller,
- kvalifikationsløn, som fastsættes på grundlag af faglige og personlige kvalifikationer, og
- resultatløn, som fastsættes på grundlag af opnåede resultater efter et på forhånd fastlagt vurderingssystem.

I redegørelsen side 38 anføres, at denne lønmodel som udgangspunkt vil kunne omfatte alle stillinger, men at der i praksis vil være stillinger, hvor kvalifikationslønnen og resultatlønnen kun vil få meget lidt - om overhovedet nogen - betydning. Efter beretningen bør eksempelvis lønnen til dommere ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn kun bestå af basisløn, men således at de ikke stilles lønmæssigt ringere set samlet.

Som opfølgning på overvejelserne i Lønpolitik '94 blev det ved overenskomstfornyelsen i februar 1995 vedtaget at nedsætte et udvalg med repræsentanter fra Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg.

Udvalget skal generelt overveje, om løn- og ansættelsesvilkårene i staten lever op til de krav, der fremover vil blive stillet til de ansatte i den offentlige sektor. Formålet med et nyt lønsystem er bl.a., at det skal afspejle ansvar og kompetence i stillingerne, at sikre ro og stabilitet på det offentlige arbejdsmarked, at motivere medarbejderne til at yde en høj, kvalitativ indsats. Men lønnen til den enkelte ansatte og lønrelationerne mellem de enkelte grupper skal så vidt muligt også accepteres af medarbejdere som rimelig og fair.

Finansministeriet forbereder p.t. det kommende udvalgsarbejde bl.a. ved drøftelser med ministerier og styrelser.

Drøftelserne vil bl.a. dreje sig om, hvilke lønelementer et kommende lønsystem kunne bestå af, hvilke elementer der vil være hensigtsmæssige at benytte for de enkelte stillinger/grupper af stillinger og i tilslutning hertil, hvilke lønninger/løndele der skal aftales centralt, og hvilke der med fordel kan aftales decentralt.

Efter de foreløbige drøftelser mellem Finansministeriet og Justitsministeriet vil et kommende lønsystem for dommere kunne baseres på en vurdering af den pågældende dommerstilling, herunder stillingens placering i domstolshierakiet. Derimod vil et lønsystem med lønelementer, der er baseret på en vurdering af stillingsindehaverens kvalifikationer og resultater, ikke være foreneligt med uafhængighedskravet.

Udvalgets arbejde skal indgå i overenskomstforhandlingerne i 1997.

8.7. Udland.

I FNs Basic Principle on the Independence of the Judiciary, 1985, der er optaget som bilag 3 til betænkningen, fastsættes som det 11. princip:

"11. The term of office of judges, their independence, security, adequate remuneration, conditions of service, pensions and the age of retirement shall be adequately secured by law."

I Europarådets rekommandation nr. R (94) 12 af 13. oktober 1994 "Independence, efficiency and role of judges", der er optaget som bilag 4 til betænkningen, er det fastsat i princip III, 1:

"Proper conditions should be provided to enable judges to work efficiently and, in particular, by:

a. ...

b. ensuring that the status and remuneration of judges is commensurate with the dignity of their profession and burden of responsibilities,

"European Association of Judges", hvori også Den Danske Dommerforening er repræsenteret, opstiller i "Judges' Charter in Europe", 1993, der er optaget som bilag 5 til betænkningen, følgende krav til dommerlønningerne i princip nr. 8:

"Article 8.
Judicial salaries must be adequate, to ensure that the Judge has true economic independence and must not be cut at any stage of a Judge's service."

I Sverige, Norge, Finland og Holland fastsættes dommernes lønninger som hovedregel ved forhandling mellem den udøvende magt og dommernes faglige organisationer. I Holland kodificeres de aftalte lønninger efterfølgende ved lov. I Sverige, Norge og Finland modificeres forhandlingsprincippet dog for visse stillinger. I Sverige fastsættes lønnen til præsidenten for Svea Hovret og de to præsidenter for Højesteret og Regeringsretten direkte af regeringen. I Norge følges forhandlingsprincippet ikke for så vidt angår dommerstillingerne i Højesteret, og i Fin-

land er lønnen til Højesterets og den øverste forvaltningsdomstols præsidenter lovmæssigt knyttet til de højeste statstjenestemænds lønninger. Lønningerne til de øvrige dommere i disse retter er ved loven fastsat to lønrammer lavere. I England fastsættes dommerlønningerne af regeringen efter indstilling fra et nævn. På Island fastsættes dommerlønningerne af Den Faste Voldgiftsret i Statstjenestemændenes Lønspørgsmål. Voldgiftsretten består af 5 personer, 2 udpeget af Højesteret, 2 af Altinget og 1 af Finansministeriet. Foruden at fastsætte størrelsen af dommerlønningerne, fastsætter voldgiftsretten lønnen for blandt andre Islands præsident, ministre, altingsmedlemmer, rigsrevisor og rigsadvokat. Voldgiftsretten sørger for, at disse lønningsgrupper samordnes indbyrdes, samtidig med at den til enhver tid koordinerer lønningerne med indtjeningen i de samfundsgrupper, der kan anses for sammenlignelige med hensyn til arbejde og ansvar. Voldgiftsretten skal ligeledes tage hensyn til udviklingen i lønforholdene på arbejdsmarkedet.

I Tyskland, hvor grundloven garanterer en vis gennemsnitlig lønudvikling for dommere, fastsættes lønnen ved lov. Dette er også tilfældet i USA.

I visse lande er lønnen mellem de forskellige domstolsinstanser stærkt differentieret, hvilket naturligt lægger op til, at dommerne søger at gøre karriere, mens lønsystemet i andre lande ikke i samme grad skelner mellem dommerne på de forskellige niveauer.

8.8. Udvalgets overvejelser.

Udvalget har efter kommissoriets udformning og udvalgets sammensætning lagt til grund, at udvalget alene bør beskæftige sig med dommeres lønmæssige forhold ud fra principielle synspunkter. Udvalget har derfor koncentreret sine drøftelser om lønnens betydning for dommernes uafhængighed og for rekrutteringen af dommere. Udvalget har ikke anset det som sin opgave at fungere som et lønforhandlingsudvalg eller lønfastsættelsesudvalg.

Drøftelserne vedrørende dommernes uafhængighed har navnlig berørt fastsættelsen af dommernes lønninger - om denne som hidtil bør ske inden for aftalesystemet, om der bør gennemføres en særlig dommerlønningslov, og om der bør oprettes et dommerlønudvalg. Herudover har lønnens størrelse og betydningen af individuelle lønelementer været drøftet.

Drøftelserne vedrørende forholdet mellem løn og rekruttering har navnlig vedrørt betydningen af lønnens størrelse for at kunne rekruttere dommere med en anden professionel baggrund, navnlig advokater. Herudover har udvalget behandlet mulighederne for at tillægge ansøgere med forudgående privat ansættelse en forhøjelse af pensionsalderen.

Nedenfor i kapitel 9 er der nærmere redegjort for omfanget af dommeres biindtægter.

8.8.1. Bør aftalesystemet erstattes af en dommerlønningslov?

Ved overvejelserne af, om forhandlingssystemet bør opretholdes eller erstattes af en ordning, hvorefter dommernes lønninger fastsættes af Folketinget, har udvalget navnlig lagt vægt på hensynet til domstolenes uafhængighed.

Udvalget har overvejet, om selve den omstændighed, at lønnen fastsættes ved forhandling mellem på den ene side repræsentanter for den udøvende magt og på den anden side de faglige organisationer, som repræsenterer dommerne, giver anledning til betænkeligheder. Det kunne hævdes, at dommernes stilling adskiller sig så meget fra andre statsansattes, at det er uheldigt, at lønfastsættelsen for dommere - som det let bliver tilfældet under forhandlingssystemet - knyttes nært til lønfastsættelse for andre statsansatte. Ud fra sådanne synspunkter, der falder i tråd med uafhængighedskravet, kunne det fremstå som en fordel, at den udøvende magt blev koblet ud af lønfastsættelsen, som så måtte overlades til den lovgivende magt, formentlig i den form, at dommernes lønninger fastsættes af Folketinget, eventuelt ved en dommerlønningslov. Folketinget ville hermed have lejlighed til at fastsætte det "rigtige" niveau for dommernes lønninger. Det er formentlig sådanne synspunkter, som ligger bag ordningerne i de lande, hvor parlamentet direkte medvirker ved lønfastsættelsen, jf. afsnit 8.7.

Udvalget er imidlertid ikke overbevist af denne argumentation. For det første har den hidtidige ordning ikke givet sig udslag i forsøg på pression mod domstolene fra den udøvende magts side. Hertil kommer som noget afgørende, at uafhængighedskravet som bekendt ikke alene retter sig mod den udøvende magt, men i lige så høj grad mod den lovgivende magt. Efter udvalgets opfattelse kan det ikke afvises, at en ordning, hvorefter dommernes lønninger fastsættes af Folketinget, vil kunne indebære en risiko for, at uvedkommende hensyn, f.eks. utilfredshed med domstolenes praksis på bestemte retsområder eller med afgørelser i vigtige enkeltsager, herunder sager hvor en lovs grundlovsmæssighed anfægtes, kommer til at spille en rolle for lønfastsættelsen. Uafhængighedssynspunkter - der som nævnt er det afgørende for udvalget - taler derfor efter udvalgets mening ikke for, at lønfastsættelsen overlades til Folketinget. Der henvises til udvalgets betragtninger i afsnit 4.12.3.

En lønfastsættelse gennem Folketinget vil endvidere kunne føre til, at Folketinget involveres i en detailregulering, hvilket næppe er hensigtsmæssigt. Folketinget vil derved påtage sig en rolle i forbindelse med dommernes lønudvikling, som ville være en afvigelse fra de almindelige principper for lønregulering og statslig lønpolitik. En sådan direkte indflydelse på lønfastsættelsen ses alene inden for områder, der som Folketingets sekretariat, Folketingets Ombuds-

mand, Rigsrevisor og statsrevisorerne har til opgave at bistå Folketinget eller på Folketingets vegne at kontrollere den udøvende magt. En lønningslov ville også indebære en risiko for, at løndannelsen ville blive stiv og ufleksibel.

Hertil kommer, at der hverken fra statens eller de faglige organisationers, herunder Dommerforeningens, side er noget ønske om at forlade forhandlingssystemet.

8.8.1.1. De individuelle lønelementers betydning ved løndannelsen.

Som det fremgår af afsnit 8.2., er der i de senere år sket en udvikling i retning af, at individuelle lønelementer indgår som en stadigt væsentligere del af den statslige løndannelse. Disse lønelementer er i vidt omfang knyttet til stillingsindehaverens personlige kvalifikationer og resultater, jf. også den i afsnit 8.6. omtalte redegørelse fra Finansministeriet: "Lønpolitik "94".

Det er klart, at tildeling af løn på grundlag af lønelementer, der er baseret på en vurdering af stillingsindehaverens kvalifikationer og resultater, ikke vil være foreneligt med uafhængighedskravet. En opretholdelse af den hidtidige ordning forudsætter derfor, at det er muligt inden for rammerne af forhandlingssystemet at tage højde for dommernes særlige forhold. De hidtidige erfaringer tyder på, at dette er tilfældet. Der kan bl.a. henvises til, at personlige tillæg for dommernes vedkommende er knyttet til stillingen som sådan og ikke til den person, der ved ydelse af tillægget beklæder stillingen.

I konsekvens heraf foreslår udvalget, at de tillæg, der efter forhandling tillægges de enkelte dommerstillinger, ændres fra formelt at være personlige tillæg til at betegnes som stillingsmæssige tillæg.

Efter de drøftelser, som udvalget har haft med deltagelse af repræsentanter fra Finansministeriet, er det udvalgets opfattelse, at de særlige hensyn, der som følge af uafhængighedskravet må tilgodeses ved fastsættelse af lønninger til dommere, fortsat kan varetages inden for rammerne af forhandlingssystemet. Dette gælder også, hvis løndannelse fremtidig sker på det grundlag, som er angivet i "Lønpolitik "94".

Der er dog i denne forbindelse grund til at henlede opmærksomheden på oplysningerne i afsnit 8.4. om lønudviklingen i årene 1970 - 1995. Det fremgår af disse oplysninger, at lønnen til byretsdommere, landsdommere og højesteretsdommere i 1970 stort set svarede til lønnen til henholdsvis kontorchefer, afdelingschefer og departementschefer i centraladministrationen. Pr. 1. april 1995 var lønrelationerne mellem byretsdommere og kontorchefer uændrede, medens lønnen til landsdommerne lå noget under gennemsnitslønnen til afdelingschefer i centraladmi-

nistrationen. Også hvis man sammenligner lønnen til højesteretsdommere med gennemsnitslønnen til departementschefer i centraladministrationen med de forbehold, der er nævnt ovenfor, var der i 1995 en ikke uvæsentlig lønforskel i den sidstnævnte gruppes favør. Denne udvikling har utvivlsomt sammenhæng med, at løndannelsen på det administrative område i den beskrevne periode er blevet præget af et ønske om større løndifferentiering, herunder anvendelsen af de ovenfor nævnte individuelle lønelementer, der i sagens natur ikke kan tillægges de enkelte dommere.

8.8.1.2. Etablering af et dommerlønudvalg.

Med henblik på at sikre, at de særlige hensyn, der gør sig gældende ved lønfastsættelsen for dommere, også fremover bliver varetaget inden for rammerne af forhandlingssystemet, har udvalget overvejet, om der bør nedsættes et dommerlønudvalg.

Dommerlønudvalgets opgave skulle være at følge indtjeningen for dommere og andre relevante grupper, herunder sammenlignelige grupper af tjenestemænd og advokater med henblik på at tilvejebringe oplysninger, der giver grundlag for en vurdering af lønningerne til dommere, der muliggør den bedst mulige rekruttering til dommerstillinger. Udvalget skulle også have til opgave at vurdere, hvorledes dommerlønningerne kan tilpasses udviklingen i lønstrukturen for andre grupper tjenestemænd, når denne som forventeligt i højere grad kommer til at bestå af individuelle lønelementer, som ikke kan anvendes over for dommere. For at løse denne opgave ville det være hensigtsmæssigt, at udvalget kom til at bestå af repræsentanter for Den Danske Dommerforening, for dommernes ressortministerium og for Danmarks Jurist- og Økonomforbund. Udvalgets arbejde skulle alene være af undersøgende og rådgivende karakter. Resultatet af udvalgets arbejde skulle indgå i kravsudtagelsen såvel på lønmodtagerside som på arbejdsgiverside inden for forhandlingssystemet.

Et flertal - Ellen Margrethe Basse, Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Claus Larsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - finder det rimeligt, at der nedsættes et sådant udvalg og kan anbefale, at Den Danske Dommerforening tager initiativ hertil.

Et mindretal - Eva Smith - finder ikke, at fastsættelse af dommeres lønninger adskiller sig afgørende fra de forhold, der gælder for fastsættelse af løn til andre erhvervsgrupper, der lønnes af det offentlige. Også andre grupper - for eksempel universitetslærere - har arbejdsopgaver, der ikke lader sig indpasse i et lønsystem, der er individuelt baseret. Mindretallet er ej heller af den opfattelse, at dommerstanden har haft vanskeligt ved at gøre sine krav gældende inden for den faglige organisation. Mindretallet finder herefter ikke, at der er behov for at oprette et

særligt råd som af flertallet foreslået til sikring af dommernes lønkrav.

Et andet mindretal - Halfdan Krag Jespersen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen og Henrik Zahle - der er enig i, at lønfastsættelsen skal ske inden for det almindelige forhandlingssystem, finder af denne grund ikke anledning til i denne sammenhæng at udtale sig om etablering af et dommerlønudvalg.

Udvalget har med repræsentanter for Finansministeriet drøftet spørgsmålet om etablering af et dommerlønudvalg.

Finansministeriet har anført, at det i et aftalesystem principielt er aftaleparterne, der fremsætter deres krav med hensyn til lønfastsættelsen og i forbindelse hermed fremfører argumenter til støtte for deres standpunkter.

Finansministeriet er enig i, at lønfastsættelsen for dommere må ske på en måde, der er forenelig med hensynet til dommernes uafhængighed. Såvel ressortministeriet som Finansministeriet vil have en selvstændig forpligtelse til at medvirke til en sikring heraf. Den Danske Dommerforening vil kunne gøre sine synspunkter omkring løndannelsen gældende gennem det eksisterende faglige system, herunder via Danmarks Jurist- og Økonomforbund og Akademikernes Centralorganisation.

På den baggrund finder Finansministeriet det ikke nødvendigt og heller ikke hensigtsmæssigt, at der etableres et særligt dommerlønudvalg. Hvis der imidlertid ønskes et system med et særligt udvalg, er det Finansministeriets opfattelse, at dommernes lønforhold snarere kunne behandles i Cheflønsudvalget, som i forvejen behandler aflønningen af præsidenten for Højesteret. Akademikernes Centralorganisation har meddelt Finansministeriet, at man ikke har indvendinger imod, at også dommernes lønforhold behandles i Cheflønsudvalget.

Mette Bøcher, der er udpeget af Dommerfuldmægtigforeningen, og Lars Ryhave, der er udpeget af Den Danske Dommerforening, fmder det ikke hensigtsmæssigt, at dommernes lønforhold udgår af det almindelige lønforhandlingssystem og overføres til behandling i det særlige Chefslønudvalg. Såfremt dette skete, ville dommerne miste den nuværende adgang til at forhandle egne lønforhold i henhold til cheflønspuljerordningen. I Cheflønsudvalget findes hverken repræsentanter for dommerne eller for dommernes primære faglige organisation, og en behandling af dommernes lønforhold i Cheflønsudvalget ville derfor i det hele betyde en væsentlig svækkelse af dommernes indflydelse på egne lønforhold.

8.8.2. Lønnens størrelse og betydning for rekrutteringen til domstolene.

Ovenfor i afsnit 5.11.2. har udvalget beskrevet en udvikling, hvorefter domstolene i stigende grad vil skulle udfylde en retsskabende funktion og i højere grad end hidtil tage stilling til konflikter mellem borgerne og den udøvende og lovgivende magt. Den dømmende magt vil således få en mere central position i forholdet mellem statsmagterne, og der må antages at blive stillet store krav til fremtidens dommere både i byretterne, landsretterne og Højesteret. Det er udvalgets opfattelse, at aflønningen af dommere bør reflektere den betydning og det ansvar, som er forbundet med dommergerningen.

Udvalget foreslår i afsnit 5.11.3., at der fremover tilstræbes en højere grad af rekruttering af dommere med en baggrund uden for kredsen af domstolsjurister og jurister fra Justitsministeriets departement. Efter udvalgets opfattelse bør den bredere rekruttering ske på samtlige niveauer i domstolene. Det er udvalgets vurdering, at dommerstillingerne som følge af arbejdets karakter og den prestige, der er forbundet med stillingerne, vil være attraktive for kvalificerede jurister med forskellig professionel baggrund. Det er imidlertid samtidig udvalgets opfattelse, at lønniveauet vil være af væsentlig betydning for, om dette rekrutteringsmønster kan slå igennem. I Sverige har man blandt andet gjort den erfaring, at det er svært reelt at ændre rekrutteringsmønsteret, hvis lønnen til dommerne ikke samtidig forøges. I de lande, hvor dommere ikke rekrutteres blandt jurister i en dommerkarriere, er domstolsjuristerne da også vellønnede sammenlignet med andre offentligt ansatte. Dette gælder i særdeleshed i England, men er også tilfældet i Norge og i Holland, hvor halvdelen af dommerne tilstræbes rekrutteret blandt jurister med en anden professionel baggrund.

De jurister uden for kredsen af domstolsjurister og jurister fra Justitsministeriets departement, der vil kunne være tiltrukket af dommergerningen, og som det vil være relevant at udnævne til dommere, vil typisk enten være velkvalificerede advokater, universitetsjurister eller personer, der er placeret i en administrativ chefstilling. Indkomsten blandt de advokater, som tjener mest, overstiger væsentligt lønningerne til dommere, men det bør i den forbindelse erindres, at der er knyttet en pensionsret til dommernes tjenestemandsansættelse, mens advokaterne er nødt til at spare op til deres pensionering. Herudover har advokaterne erhvervsmæssige risici, som ikke består for dommerne. Uanset at advokatindkomsterne må ses i dette lys, fører sammenligninger af dommerlønningerne med indkomsterne blandt advokater til, at dommerlønningerne ikke er konkurrencedygtige.

Det synes ikke muligt at tilbyde lønninger, der kan konkurrere med indkomsten hos de privatpraktiserende advokater, der tjener mest, men for at muliggøre den brede rekruttering, som udvalget lægger op til, bør lønningerne med pensionstillæg være af en sådan størrelse, at

dommerstillingerne kommer til at fremstå som attraktive for alle juristgrupper.

Dommerlønningernes størrelse har ikke blot betydning for interessen for dommergerningen blandt jurister, der ønsker at søge dommerstillinger direkte fra anden juridisk virksomhed, men også for at rekruttere og fastholde egnede jurister i stillingerne som dommerfuldmægtig og retsassessor. !

For advokater og andre privatansatte kan det være problematisk i en moden alder at skifte over til offentlig ansættelse, idet mulighederne for at opnå en tilstrækkelig tjenestemandspension ved det fyldte 70. år, er begrænsede. I tjenestemandspensionsloven er der hjemmel til at forhøje pensionsalderen for personer, der ansættes som tjenestemænd på grund af ganske særlige kvalifikationer. Udvalget finder anledning til at pege på, at der i forlængelse af udvalgets forslag om en bredere rekruttering til domstolene kan være behov for, at der skabes bedre mulighed end hidtil for i særlige tilfælde at tillægge jurister uden for offentlig tjeneste en forhøjelse af pensionsalderen.

Udvalget sigter herved til tilfælde, hvor en advokat alene har baseret sin pensionering på goodwillbetaling eller betaling fra yngre partnere i henhold til en interessentskabskontrakt, jf. beskrivelsen heraf under pkt. 1 og 2 i afsnit 8.5. Er der tale om, at en advokat er dækket af en pensionsordning i JØP (Juristernes og Økonomernes Pensionskasse), bør vedkommende ikke stilles gunstigere end andre, der har en sådan pensionsordning.

8.8.3. Lønniveauet for dommere i Højesteret, landsretterne og byretterne.

Et mindretal - Ellen Margrethe Basse, Eva Smith og Henrik Zahle - udtaler herom:

Uanset om dommeres løn fastsættes inden for forhandlingssystemet ved overenskomst eller ved lov eller folketingsbeslutning særskilt for domstolene og uden for forhandlingssystemet, har den økonomiske variation i lønniveauerne for de forskellige dommeransættelser principiel betydning. Det er derfor et emne, som fortjener at blive set i det perspektiv, som udvalgets kommissorium giver.

Ved drøftelsen af niveauet må udgangspunktet tages ikke blot i de nominelle lønninger, som er knyttet til den egentlige dommeransættelse, men der bør tillige tages hensyn til de biindtægter, som nogle dommere, især i de højere instanser, nyder godt af. Disse biindtægter bidrager for nogle dommeres vedkommende med betydelige andele af den samlede indtægt ved dommerarbejde, og disse indtægter eller muligheden for at opnå disse indtægter er et relevant økonomisk element i ansættelsen.

Et væsentligt løft i byretsdommernes lønniveau - og dermed en vis formindskelse i forskellen mellem lønningerne i de tre domstolsniveauer - har betydning for ønsket om en bredere rekruttering. Ved at hæve den lavere del af lønniveauet vil de pågældende stillinger blive mere attraktive for advokater og andre. Og den bredere rekruttering tager ikke blot sigte på de højere niveauer, men også, og måske først og fremmest, på de lavere niveauer. Det er derfor af betydning for gennemførelsen af denne målsætning, at lønniveauet for byretsdommerstillinger ikke er afskrækkende.

Når der tales om et løft af lønniveauet sigtes ikke til et ønske om, at lønniveauet skal ligge på linie med, hvad dygtige advokater kan tjene. En advokat, der overgår til dommerarbejde, må nok under alle omstændigheder kalkulere med en nedgang i indkomst. Denne må så kompenseres af andre attraktive sider ved dommerarbejdet. Målet må være, at springet ikke er så stort, at det i sig selv virker afskrækkende.

Det relative forhold mellem de forskellige dommerstillingers lønniveau har endvidere betydning i et andet perspektiv: En kraftig stigning i lønniveauet, efterhånden som man går fra lavere domstolsniveau til højere domstolsniveau, kan være egnet til at understøtte det karrieresystem, som har præget forholdet mellem især Københavns Byret, landsretterne, herunder især Østre Landsret, og Højesteret, idet dommere, der ofte har startet deres juridiske virksomhed i **Justitsministeriet,** har set en trinvis stigning gennem de forskellige niveauer med hertil hørende lønstigning som en ønskværdig karriere. Et sådant avancement er egnet til at fastholde opfattelsen af, at dommerarbejdet langt oppe i årene sker under et stadigt "tilsyn", og at manglende avancement kan opfattes som en karrieremæssig fiasko. En udjævning kan gøre det mere attraktivt at forblive i den en gang opnåede stilling. Fravalget af avancement vil ikke være forbundet med en lavere prestige.

Med disse synspunkter er ikke taget afstand fra, at enkelte dommere individuelt søger om en anden dommerstilling, ligesom det må findes ønskeligt, at nogle stillinger i landsretterne og i Højesteret besættes med dommere, der har erfaringer fra lavere instanser. Overgang fra et lavere niveau til appelniveau må stadig være en mulighed, men en sådan overgang skal ikke være økonomisk motiveret. Hver instans stiller sine egne krav til dommerne, og det bør tilstræbes, at dommerne primært søger derhen, hvor den pågældendes evner og interesser er bedst tilfredsstillet.

Et andet mindretal - Claus Larsen - udtaler: Ønsket om en bredere rekruttering, også til byretterne, taler som anført af det ovennævnte mindretal for en generel forhøjelse af lønniveauet for byretsdommere. Når hertil kommer den ændring i byretsstrukturen, som blandt andet har givet sig udslag i oprettelse af administrerende dommerstillinger, samt den ændring i reglerne

om den saglige kompetence, som har medført, at stort set alle civile sager og straffesager anlægges ved byretterne, finder dette mindretal, at der i den fremtidige lønstruktur for dommere bør tilstræbes et parallelt lønforløb i landsretterne og byretterne, herunder at administrerende dommere og ledende retsformænd i landsretterne placeres i samme lønramme og med samme tillæg.

De øvrige medlemmer af udvalget - Mette Bøcher, Bjarne Christensen, Ole Due, Niels Fisch-Thomsen, Halfdan Krag Jespersen, Michael Lunn, Dorrit Sylvest Nielsen, Carl Aage Nørgaard, Niels Pontoppidan, Lars Ryhave, Jon Stokholm og Sven Ziegler - finder, at spørgsmålet om lønniveauet for dommere i Højesteret, landsretterne og byretterne bør finde sin løsning inden for forhandlingssystemet. Disse medlemmer vil derfor ikke særskilt kommentere mindretallenes synspunkter. De bemærker dog, at der efter deres mening ikke er belæg for, at det beskrevne karrieremønster medfører, at byretsdommere og landsdommere skulle føle sig under "tilsyn", som beskrevet af det førstnævnte mindretal, med den konsekvens, at dommerne af hensyn til deres karrieremuligheder skulle savne vilje eller evne til at optræde selvstændigt.