



JUSTITIS MINISTERIET

Udvalg for forberedelse af ny flerårs-
aftale for domstolene

Dato: 26. juni 2023
Dok.: 2883511

Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårsaftale for domstolene

Indholdsfortegnelse

0. Indledning.....	3
1. Strafferetsplejen.....	7
1.1. Domsmandssager.....	7
1.2. Nævningesager.....	18
1.3. Fremme af sagen ved udeblivelse	32
1.4. Behandling som tilståelsessag ved udeblivelse.....	42
1.5. Øget incitament til tilståelse	48
1.6. Appelgrænsen for straffesager.....	57
1.7. Skriftlig behandling af revisionsanke	70
1.8. Krav om ankebekræftelse	75
1.9. Sager vedrørende personer med psykiske lidelser	83
2. Den civile retspleje	93
2.1. Appelgrænsen for civile sager	93
2.2. Behandling af samværssager i 1. instans.....	105
2.3. Fogedforretninger.....	114
2.4. Mortifikation og ejendomsdomme.....	126
2.5. Omkostningsgodtgørelse i skattesager.....	131
3. Domstolsstrukturen og andre tværgående spørgsmål.....	142
3.1. Specialisering blandt eller ved byretterne	142
3.2. Klagenævnsbehandling i flykompensationssager.....	157
3.3. Dommeres medvirken i råd, nævn og udvalg	178
3.4. Lettelse af domsskrivningen	194
3.5. Antal medvirkende landsdommere	210
3.6. Omfordeling af sager mellem byretterne	222
3.7. Notarialforretninger	236
3.8. Landsretternes bitingsteder.....	243
3.9. Byretternes bitingsteder	253

0. Indledning

Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Udvalg for forberedelse af ny flerårsaftale for domstolene blev nedsat ved sålydende kommissorium af 24. januar 2023:

”Velfungerende domstole er en grundpille i retsstaten og i velfærdssamfundet. Internationale undersøgelser viser, at tilliden til de danske domstole er helt i top, og at effektiviteten er høj set i et europæisk perspektiv.

Der har imidlertid over de senere år været klare tegn på, at domstolene er udfordret. Sagsbehandlingstiderne er stigende over en bred kam, kompleksiteten i de sager, der behandles ved retterne, er stigende, bygningssituationen er udfordret af bl.a. flere nævningesager, som stiller større krav til kapaciteten, og der er et generelt it-efterslæb.

Med henblik på at sikre det bedst mulige grundlag for en ny flerårsaftale for domstolene nedsættes per 25. januar 2023 et udvalg for forberedelse af ny flerårsaftale for domstolene, som skal identificere og kvalificere realistiske tiltag, som adresserer domstolenes udfordringer. Udvalget vil ikke skulle behandle samtlige elementer af den kommende flerårsaftale, men alene tiltag der kræver et særligt juridisk og retssikkerhedsmæssigt analysearbejde.

Udvalget vil bestå af tidligere højesteretspræsident Thomas Rørdam (formand) og repræsentanter fra domstolene, Dommerforeningen, Domstolsstyrelsen, Advokatsamfundet og Danske Advokater, Justitsministeriet, Rigsadvokaten, Finansministeriet, Forbrugerrådet Tænk, Dansk Industri og HK Stat. Udvalget sekretariatsbetjenes af Justitsministeriets departement med bistand fra Finansministeriets departement og Domstolsstyrelsen.

Medlemmer af udvalget

Formand

- Thomas Rørdam, tidligere højesteretspræsident

Medlemmer

- En landsdommer
- To byretsdommere
- En repræsentant for Den Danske Dommerforening
- En repræsentant for Dommerfuldmægtigforeningen
- En repræsentant for Domstolsstyrelsen
- En repræsentant for Advokatsamfundet og Danske Advokater
- To repræsentanter for Justitsministeriet
- En repræsentant for Rigsadvokaten
- En repræsentant for Finansministeriet
- En repræsentant for Forbrugerrådet Tænk
- En repræsentant for Dansk Industri
- En repræsentant for HK Stat

Udvalget vil i øvrigt kunne invitere udvalgte repræsentanter fra myndigheder, organisationer eller lignende til møder, hvor der vurderes behov for, at disse tager del i drøftelserne.

Udvalget skal arbejde med både tiltag, som vil kunne gennemføres i praksis i den kommende flerårsaftaleperiode, og tiltag med en længere implementeringshorisont, som kan indgå i den kommende flerårsaftale, men som evt. mest hensigtsmæssigt kan undergives yderligere analyse i et af Justitsministeriets eksisterende udvalg eller i et nyt selvstændigt udvalg. Udvalgets arbejde skal fokusere på tiltag, som vurderes at kunne medvirke til en smidiggørelse eller effektivisering af sagsbehandlingen ved domstolene. Der vil i den forbindelse – ud over behandling af de juridiske og retssikkerhedsmæssige forhold – i videst muligt omfang skulle foretages skøn for de økonomiske konsekvenser af de mulige tiltag.

Udvalgsarbejdet skal bidrage til at kvalificere den politiske drøftelse, som vil foregå parallelt med og i forlængelse af udvalgets arbejde. Følgende ikke-udtømmende liste over mulige temaer og eksempler på underpunkter hertil vil indgå i arbejdet:

- En mere fleksibel og smidig straffeprocess
 - o Rammerne for nævninge- og domsmandssager.
 - o Anvendelse af udeblivelsesdomme.
 - o Behandlingen af tilståelsessager.
 - o Behandlingen af ankesager, herunder anke- og kærebegrænsning.
 - o Behandling af sager vedrørende personer med psykiske lidelser.

- En mere fleksibel og smidig løsning af borgernes tvister

- Specialiserede domstole eller alternativer til domstolsbehandling
 - o Øget specialisering af domstolene i forhold til visse komplekse sager på det straffe- og civilretlige område, herunder:
 - Specialisering af domstole og inddragelse af fagekspertise i større sager af økonomisk karakter.
 - Aflastning af domstolene ved øget brug af klagenævnshandling.
 - o Gentænkning af behandlingen af visse sagstyper, herunder
 - Arbejdstilrettelæggelse ved retterne.
 - o Placering af større sagskomplekser eller sagsområder ved udvalgte retter.
 - o Organisering af domstolene.

Det bemærkes, at udvalget har et bredt mandat til – undervejs i udvalgsarbejdet – at justere de angivne overordnede temaer og tilføje nye, herunder i lyset af de politiske drøftelser, der finder sted parallelt med udvalgsarbejdet.

Udvalgets arbejde tilrettelægges med henblik på, at der så vidt muligt kan afrapporteres løbende parallelt med, at de enkelte temaer behandles, sådan at delafrapporteringerne kan indgå i de løbende politiske drøftelser og forhandlinger om en ny flerårsaftale for domstolene. Udvalgsarbejdet afrapporteres endeligt i sommeren 2023.”

Udvalgets sammensætning

Som medlemmer og suppleanter for medlemmerne blev udpeget følgende:

Formand	
Thomas Rørdam (fhv. højesteretspræsident)	
Medlemmer	Suppleanter
Birgitte Grønborg Juul (Østre Landsret)	Thomas Klyver (Vestre Landsret)
Christian Lundblad (Retten på Frederiksberg)	Trine Poulsen (Retten i Horsens)
Mette Søgaard Vammen (Retten i Aarhus)	Jacob Scherfig (Københavns Byret)
Mikael Sjöberg (formand for Dommerforeningen)	Lene Sigvardt (bestyrelsesmedlem i Dommerforeningen)
Nina Palesa Bonde (formand for Dommerfuldmægtigforeningen)	Preben Veng (bestyrelsesmedlem i Dommerfuldmægtigforeningen)
Kristian Hertz (direktør i Domstolsstyrelsen)	Helle Meyland (ressourcedirektør i Domstolsstyrelsen)
Nikolaj Wickenberg Linneballe (advokat)	Marianne Fruensgaard (advokat)
Anne-Mette Lyhne Jensen (afd.chef i Justitsministeriet)	Jacob Nielsen (afd.chef i Justitsministeriet)
Lene Steen (afd.chef i Justitsministeriet)	
Jan Reckendorff (rigsadvokat)	Mette Johansen (fg. statsadvokat)
Annemarie Lauritsen (afd.chef i Finansministeriet)*	Kristoffer Krohn Nordmark Schaldemose (kt.chef i Finansministeriet)
Anette Høyrup (chefjurist i Forbrugerrådet Tænk)	Martin Bruun-Houmølle (jurist i Forbrugerrådet Tænk)
Kim Haggren (vice direktør i DI)	Malene Dall Sørensen (konsulent i DI)
Kate Kengen (formand for HK Danmarks Domstole)	Rita Bundgaard (formand for HK Stat)

Anm. Annemarie Lauritsen tiltrådte den 1. april 2023 en stilling som departementschef i Miljøministeren og udtrådte i den forbindelse af udvalget.

Udvalgets sekretariat har været varetaget af kontorchef Thomas Højgaard, souschef Thomas Nicolai Seremet, chefkonsulent Ketilbjørn Hertz, fuldmægtig Anne Sofie Brix og fuldmægtig Frederik Alexander Warwick, Justitsministeriet, med bistand fra fuldmægtig Louie Frandsen og fuldmægtig Jakob Hanghøj, Finansministeriet, samt direktionssekretær Amalie Munkner Kristiansen og specialkonsulent Jon Hornemann Hahn, Domstolsstyrelsen.

Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 12 møder. Udvalget har frem mod den endelige rapport løbende offentliggjort udvalgets behandling af tiltag i 3 delafrapporteringer, som blev afgivet henholdsvis den 14. april (kapitel 1.1-5, 1.7-9 og 2.4), 17. maj (kapitel 1.8, 2.1, 2.3, 3.1, 3.4 og 3.6-9) og 16. juni 2023 (kapitel 2.2, 2.5, 3.2-3 og 3.5).

Udvalgets formand har den 20. april, 25. maj og 21. juni 2023 på møder med partiernes retsordførere præsenteret udvalgets delafrapporteringer og besvaret spørgsmål herom. Udvalget afgiver hermed sin endelige rapport og har herefter afsluttet sit arbejde.

1. Strafferetsplejen

1.1. Domsmandssager

Baggrund

Domsmandsordningen blev indsat i lovgivningen i 1936 og var motiveret af et ønske om at sikre borgernes medvirken ved afgørelse af straffesager og – i lyset af den daværende politiske situation – at øge tilliden til domstolene hos befolkningen. Ordningen var ikke genstand for almindelig revision før en lovændring i 1984, hvor domsmandsordningen blev udvidet til at omfatte de vigtigere politisager, hvor der bliver spørgsmål om idømmelse af højere straf end bøde.

I 1993 blev sondringen mellem de såkaldte statsadvokatsager og politisager ophævet, men man fastholdt udgangspunktet om, at domsmænd skal medvirke i byretssager, hvor der bliver spørgsmål om højere straf end bøde, eller som i øvrigt skønnes at være af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse. Det fremgår af forarbejderne til lovændringen i 1984, at udvidelsen af domsmandsordningen til de vigtigere politisager hvilede på en betænkning fra Retsplejerådet om domsmandsordningen.

Af Retsplejerådets betænkning fremgår det, at hensynet til tiltalte taler for, at sagen afgøres under medvirken af domsmænd, hvor der er spørgsmål om idømmelse af straffe af ikke ubetydelig størrelse. Dette gælder i særlig grad, hvor frihedsstraf kan påregnes.¹

Retsplejerådet var opmærksom på den øgede belastning af domstolene som følge af udvidelsen. Således bemærkes det i betænkningen, at en ordning med domsmænds deltagelse i sager, hvor der er spørgsmål om frihedsstraf, vil betyde, at domsmænd i modsætning til den nugældende ordning vil skulle medvirke i et betydeligt antal sager om visse lovovertrædelser.

Justitsministeriet var enig med Retsplejerådet i, at anvendelsesområdet for domsmænd burde udvides til at omfatte de mere betydningsfulde politisager. Bødegrænsen for domsmandssager er fortsat gældende.²

¹ Retsplejerådets betænkning nr. 994/1983.

² Retsplejelovens § 686, stk. 2.

I færdselssager gælder et tilsvarende udgangspunkt om domsmænds medvirker i sager, hvor der bliver spørgsmål om højere straf end bøde. Udgangspunktet er dog i færdselssager undergivet væsentlige modifikationer, der bl.a. indebærer, at domsmænd – uanset strafpåstanden – hverken skal medvirke i sager om spirituskørsel, kørsel under påvirkning af hash mv. eller kørsel uden at have erhvervet førerret.³

Undtagelserne for færdselssager blev behandlet ved en lovændring i 2007, hvor spørgsmålet om domsmænds medvirken i færdselssager havde været genstand for nærmere overvejelser i et udvalg. Det fremgår af forarbejderne, at udvalget ud fra ressourcemæssige betragtninger havde peget på, at det kunne være hensigtsmæssigt at begrænse domsmænds medvirken i sager om overtrædelse af færdselsloven.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at udvalgets opfattelse var, at en sådan begrænsning ikke må kunne opleves som en svækkelse af retssikkerheden. Udvalget bemærkede i forlængelse heraf, at baggrunden for, at domsmænd ikke medvirker ved behandlingen af sager om kørsel i frakendelsestiden og rene spiritussager, uanset om der bliver spørgsmål om frihedsstraf, er, at disse sager som udgangspunkt afgøres efter helt faste retningslinjer.

Heller ikke for så vidt angår bevisbedømmelsen var der efter udvalgets vurdering anledning til at lade domsmænd medvirke i disse sager, da den tvivl, der vil kunne opstå i sager om spirituskørsel, i almindelighed vil være af meget teknisk karakter, hvilket efter udvalgets opfattelse ikke taler for domsmænds medvirken. På samme måde fandt udvalget, at der for så vidt angår kørsel i frakendelsestiden er tale om en meget enkel bevisvurdering, idet der i mange tilfælde er tale om, at politiet har standset tiltalte under kørsel og har konstateret, at tiltalte er frakendt førerretten.

Domsmænd virker med samme beføjelse som dommere under hovedforhandlingen og de i forbindelse med denne stående afgørelser, men deltager ikke i andre under sagen forefaldende retshandlinger eller afgørelser. Domsmænd medvirker således ikke i afgørelser på forberedelsesstadiet, men medvirker som udgangspunkt i alle afgørelser, som retten skal træffe under hovedforhandlingen, herunder afgørelser om bevisførelse og vidneførelse. Domsmænd deltager ikke i afgørelser vedrørende borgerlige krav, der rejses under straffesager, eller i visse andre afgørelser bl.a. vedrørende afvisning af anklagemyndighedens anke af en frifindende dom.⁴

³ Færdselslovens § 119, stk. 2 og 3.

⁴ Retsplejelovens § 91, stk. 2 og 3.

Til sammenligning deltager nævningerne alene i afgørelsen af skyldsspørgsmålet og i fastsættelsen af sanktionen, men ikke i andre retshandlinger eller afgørelser under sagen.⁵ Nævninger medvirker således ikke ved de kendelser og beslutninger, der træffes under hovedforhandlingen vedrørende processuelle spørgsmål, f.eks. afgørelser om dørlukning eller referatforbud, afgørelser om hemmeligholdelse af et vidnes bopæl eller kendelser om bevisførelsen.

Retsplejerådet overvejede i betænkning om nævningesager fra 1998, om nævninger – i lighed med domsmænd – bør medvirke sammen med dommerne, når der skal træffes afgørelser under hovedforhandlingen om en række spørgsmål, herunder om bevisførelsen. Her pegede et flertal bl.a. på, at det må antages, at det kunne medføre betydelige forsinkelser af hovedforhandlingen, hvis afgørelser f.eks. om dørlukning eller om, hvorvidt et dokument kan bruges som bevis i sagen, skulle træffes af 2 dommere og 6 nævninger i fællesskab.⁶

Endvidere blev der i 2006 efter anbefaling fra Retsplejerådet indført mulighed for, at tiltalte kan beslutte, at en straffesag, der skal behandles under medvirken af nævninger, i stedet skal behandles under medvirken af domsmænd.⁷ Fravalget beror alene på tiltaltes egen beslutning og skal hverken tiltrædes af anklagemyndigheden eller retten.

Det fremgår af Retsplejerådets betænkning om nævningesager fra 1998, at den tiltalte kan have en interesse i at fravælge nævningebehandling, herunder for at få sin sag afgjort hurtigere. Ordningen begrundes desuden ud fra et hensyn til, at en nævningesag er væsentlig mere ressourcekrævende for retten og for anklagemyndigheden end en domsmandssag, og det vil derfor ofte være væsentlig længere tid, før sagen kan gennemføres og afgøres.

Anvendelse i praksis

Antallet af modtagne domsmandssager i by- og landsretterne er fra 2012 til 2021 steget med 1.487 sager fra 17.559 sager i 2012 til 19.046 sager i 2021 svarende til en stigning på ca. 8 pct. Udviklingen dækker over, at antallet af modtagne domsmandssager har været forholdsvis stabilt i perioden 2012 til 2016. Fra 2016 til 2019 steg antallet af modtagne sager fra 17.286 til 19.791, mens udviklingen toppede i 2020 med 22.439 modtagne domsmandssager,

⁵ Retsplejelovens § 86 a.

⁶ Retsplejerådets betænkning nr. 1352/1998.

⁷ Retsplejelovens § 687.

hvilket skal ses i lyset af anklagemyndighedens bunkeafvikling under covid-19.

Antallet af afsluttede domsmandssager har været relativt stabilt set over en længere årrække. Det samlede antal afsluttede sager ved by- og landsretterne var således 18.861 i 2011 mod 18.547 i 2021, *jf. tabel 1*.

Tabel 1

Udvikling i antal domsmandssager i by- og landsretter, 2011-2021

Antal afsluttede sager	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Modtagne domsmandssager, i alt	17.559	17.711	17.586	16.896	17.286	18.157	19.577	19.791	22.439	19.046
Modtagne domsmandssager i byretterne	15.237	15.499	15.488	14.823	15.197	16.007	17.137	17.378	20.265	16.881
Modtagne domsmandssager i landsretterne	2.322	2.212	2.098	2.073	2.089	2.150	2.440	2.413	2.174	2.165
Afsluttede domsmandssager, i alt	18.617	17.640	17.033	16.962	17.109	17.048	18.626	18.655	18.632	18.547
Afsluttede domsmandssager i byretterne	16.382	15.550	14.906	14.732	14.930	15.011	16.377	16.425	16.547	16.413
Afsluttede domsmandssager i landsretterne	2.235	2.090	2.127	2.230	2.179	2.037	2.249	2.230	2.085	2.134
Verserende domsmandssager, i alt	5.729	5.800	6.353	6.287	6.464	7.573	8.524	9.660	13.467	13.966
Verserende domsmandssager i byretterne	4.660	4.609	5.191	5.282	5.549	6.545	7.305	8.258	11.976	12.444
Verserende domsmandssager i landsretterne	1.069	1.191	1.162	1.005	915	1.028	1.219	1.402	1.491	1.522

Anm.: I landsretterne dækker antal afsluttede domsmandssager over udmålingsankesager med domsmænd og bevisankesager med domsmænd.

Kilde: Domstolsstyrelsen

Generelt bemærkes det, at der særligt fra 2017 ikke har været balance mellem antallet af modtagne og afsluttede domsmandssager. Det har betydet, at antallet af verserende domsmandssager – dvs. sager der er modtaget, men endnu ikke afsluttet i domstolene – er steget fra 6.464 sager i 2016 til 13.966 sager i 2021 svarende til en stigning på ca. 116 pct. Fra 2012 til 2019 er antallet af verserende domsmandssager steget fra 5.729 sager til 9.660 sager svarende til en stigning på ca. 69 pct.

I en undersøgelse fra Domstolsstyrelsen fremgår det endvidere, at den gennemsnitlige berammede retssalstid for domsmandssager i byretterne er steget med ca. 25 pct. fra 2012 til 2021, *jf. tabel 2*.

Ifølge Domstolsstyrelsen illustrerer det, at kompleksiteten i domsmandssager ved byretterne er forøget betragteligt i undersøgelsesperioden, så byretterne bruger væsentligt flere ressourcer på at behandle en gennemsnitlig domsmandssag i 2021, end de gjorde i 2012.

Tabel 2

Udvikling i den gennemsnitlige berammede retssalstid (timer) pr. domsmandssag i byretterne, 2012-2021

Retssalstid opgjort i timer pr. domsmandssag	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Domsmandssag	4,4	4,6	4,5	4,8	4,9	4,8	4,9	4,9	5,0	5,5
Domsmandssag med 1 tiltalt	3,6	3,7	3,6	3,7	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	4,4
Domsmandssag med mere end 1 tiltalt	8,4	8,9	8,8	10,5	10,5	9,8	10,0	10,2	10,2	11,4

Kilde: Domstolsstyrelsen

Det fremgår af Danmarks Domstoles årsrapport for 2021, at den øgede retssalstid bl.a. kan have baggrund i, at muligheden for at fastsætte andre retsfølger end straf i de senere år er udvidet. Dette omfatter bl.a. muligheden for at fastsætte opholdsforbud i nattelivet eller ved bandekriminalitet i tillæg til en frihedsstraf.⁸ Domstolene peger derudover på, at der er udvisningspåstand i en øget andel af sagerne, hvilket også medfører øget kompleksitet og dermed behov for øget ressourceanvendelse i de enkelte sager.

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at ændre domsmandsordningen, så domsmænds medvirken undtages i alle sager, hvor der ikke bliver spørgsmål om højere straf end fængsel op til en vis grænse. Grænsen kunne f.eks. sættes til 30, 40 eller 60 dage. I dag medvirker der uanset fængselsstraffens længde ikke domsmænd i bl.a. sager om spirituskørsel, kørsel under påvirkning af bevidsthedspåvirkende stoffer, kørsel uden at have erhvervet kørekort og kørsel i frakendelsestiden.

Ligesom den gældende domsmandsgrænse indebærer forslaget, at anklagemyndighedens strafpåstand vil være afgørende for, om der skal medvirke domsmænd ved sagens behandling, og at der under en sag, der behandles uden medvirken af domsmænd, ikke vil kunne idømmes en strengere straf end den fastsatte grænse. I de færdselsstraffesager, hvor der i dag ikke medvirker domsmænd, vil der dog fortsat kunne idømmes en længere fængselsstraf. Endvidere vil sigtede i alle sager fortsat kunne aflægge fuldstændig tilståelse og give samtykke til, at sagen behandles som tilståelsessag, med den virkning, at der uden medvirken af domsmænd kan idømmes fængsel uden øvre grænse.

Af tabel 3 fremgår et skøn over antallet af afsluttede domsmandssager med betinget og ubetinget frihedsstraf på op til 20, 30 og 50 dage ved byretterne

⁸ Straffelovens § 79 a vedrører bandekriminalitet og blev indført i 2017, og straffelovens § 79 c vedrører opholdsforbud i nattelivszoner og blev indført i 2021.

og landsretterne i perioden 2019-2021. Det skønnes, at der i forhold til et estimat over antallet af sager med påstand om frihedsstraf på op til 30, 40 og 60 dage kan tages udgangspunkt i antallet af afsluttede domsmandssager med betinget og ubetinget frihedsstraf på op til henholdsvis 20, 30 og 50 dage.

Tabel 3

Skøn over afsluttede domsmandssager med frihedsstraf på op til 20, 30 og 50 dage ved by- og landsretterne, 2019-2021

<i>Antal sager i byretterne</i>	2019	2020	2021
Afsluttede domsmandssager, i alt	18.655	18.632	18.547
Afsluttede domsmandssager, byretterne	16.425	16.547	16.413
- heraf estimeret afsluttede domsmandssager med frihedsstraf på op til 20 dage (andel i pct.)	2.215 (13 pct.)	2.094 (13 pct.)	1.866 (11 pct.)
- heraf estimeret afsluttede domsmandssager med frihedsstraf på op til 30 dage (andel i pct.)	3.854 (23 pct.)	3.809 (23 pct.)	3.519 (21 pct.)
- heraf estimeret afsluttede domsmandssager med frihedsstraf på op til 50 dage (andel i pct.)	5.600 (34 pct.)	5.559 (34 pct.)	5.070 (31 pct.)
Afsluttede domsmandssager, landsretterne	2.230	2.085	2.134
- heraf estimeret afsluttede domsmandssager med frihedsstraf på op til 20 dage (andel i pct.)	126 (6 pct.)	171 (8 pct.)	131 (6 pct.)
- heraf estimeret afsluttede domsmandssager med frihedsstraf på op til 30 dage (andel i pct.)	268 (12 pct.)	293 (14 pct.)	267 (13 pct.)
- heraf estimeret afsluttede domsmandssager med frihedsstraf på op til 50 dage (andel i pct.)	422 (19 pct.)	444 (21 pct.)	414 (19 pct.)

Kilde: Domstolsstyrelsen

Det vurderes, at en ændring af domsmandsordningen forventes at frigøre 6,1 mio. kr., 10,8 mio. kr. eller 15,9 mio. kr. årligt fuldt indfaset, hvis grænsen sættes ved sager med påstand om frihedsstraf på op til henholdsvis 30, 40 eller 60 dage, *jf. tabel 5*. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en reduktion af de gennemsnitlige udgifter til lægdommere i henholdsvis ca. 2.350, 4.100 eller 6.000 domsmandssager i by- og landsretterne. Det kan ikke udelukkes, at retten i et øget antal sager vil finde, at sagen i øvrigt skønnes at være af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse, som begrundet domsmænds medvirken. Det er dog den umiddelbare vurdering, at der vil være tale om et begrænset antal sager. Det bemærkes hertil, at ressourcefrigørelsen i et vist omfang vil være afhængig af, at domstolene tager højde for anvendelsen og planlægningen af lægdommernes medvirken i retssager i forbindelse med berammelsesprocessen, herunder fordi lægdommere modtager vederlag pr. hele retsdage.

Af *tabel 4* fremgår et overblik over eksempler på kriminalitet, der kan straffes med op til henholdsvis 30, 40 eller 60 dages fængsel.

Tabel 4**Eksempler på kriminalitet der kan straffes med op til henholdsvis 30, 40 og 60 dages fængsel**

Op til 30 dages fængsel	- værtshusvold i form af et knytnæveslag i ansigtet uden væsentlige skader
	- blufærdighedskrænkelser i form af beføling
	- brugstyveri af motorkøretøj
	- indbrudstyveri
	- groft hærværk
	- urigtig erklæring ved ansøgning om opholdstilladelse eller indfødsret
	- dokumentfalsk i form af falsk lægeerklæring brugt over for studiested
40 dages fængsel	- ulovlig besiddelse af kniv på offentligt tilgængeligt sted under skærpende omstændigheder eller som 2. gangstilfælde
	- besiddelse til eget forbrug af f.eks. 200 gram hash eller 10 gram amfetamin
	- vold uden for nattelivet i form af et knytnæveslag i ansigtet uden væsentlige skader
	- 4. gangstilfælde af brugstyveri af motorkøretøj
Mellem 50-60 dages fængsel	- bedrageri for f.eks. 25.000 kr.
	- dokumentfalsk i form af falsk pas brugt ved indrejse, falsk eksamensbevis brugt ved ansøgning om studieplads eller falsk kørekort brugt ved politiets færdselskontrol eller ved ansøgning om kørekort.
	- 3. gangstilfælde af ulovlig besiddelse af kniv på offentligt tilgængeligt sted
	- vold i 2. gangstilfælde i form af et knytnæveslag i ansigtet uden væsentlige skader
	- 5. gangstilfælde af brugstyveri af motorkøretøj
Mere end fængsel i 60 dage	- indbrudstyveri i 2. gangstilfælde
	- underslæb for 15.000 kr.
	- falsk forklaring for retten
	- grov vold
	- seksualforbrydelser bortset fra blufærdighedskrænkelser
	- røveri
	- indbrudstyveri i 3. gangstilfælde
	- underslæb eller bedrageri for 50.000 kr.

Udvalget bemærker, at det overvejende er et politisk spørgsmål, hvor grænsen for anvendelse af domsmænd skal gå. Udvalget er opmærksom på, at begrundelsen for lægdommernes medvirken har udviklet sig over tid.

Ifølge grundlovens § 65, stk. 2, skal der medvirke lægmænd i strafferetsplejen, og det fastsættes ved lov, i hvilke sager og under hvilke former denne medvirken skal finde sted. Det anføres i den retsvidenskabelige litteratur, at de begrundelser for lægmands medvirken, som blev fremført på Den Grundlovgivende Rigsforsamling, også fremføres i nutiden.⁹ Det blev bl.a. fremført, at afgørelsen af, om de handlinger, der udgør en forbrydelse, er bevist, mindre forudsætter juridiske studier end en rigtig dømmekraft, og at ”den sunde men dog dannede Forstand som med et uhildet og redeligt Blik betragter Forholdene vil komme til det rigtige Resultat”.¹⁰ Det blev også fremført, at ”den som udelukkende helliger sig til eet Fag let forledes til Eensidighed”.¹¹

Udvalget anerkender den langvarige tradition for brug af lægdommere ved de danske domstole og har noteret sig, at der ved indførelsen af domsmænd i 1936 blev lagt vægt på deres bidrag til at skabe øget tillid til domstolens virksomhed som repræsentanter for befolkningen og på, at lægdommermedvirken ydede den bedste garanti for den virkelige gennemførelse af moderne

⁹ Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 2015, side 401.

¹⁰ A.S. Ørsted, Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-49 spalte 2488.

¹¹ N.F.S. Grundtvig, Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-49 spalte 2492.

retsplejeprincipper, særlig bevisumiddelbarhedsprincippet og anklagegrundsætningen. Udvalget lægger særlig vægt på, at lægdommerne tilfører relevante perspektiver i forhold til navnlig bevisbedømmelsen ved vooteringen med de juridiske dommere.

Samlet set finder udvalget, at lægdommere udgør en væsentlig retssikkerhedsmæssig garanti for den tiltalte og som det helt klare udgangspunkt bør medvirke i straffesager af en vis alvor. Udvalget bemærker, at retten konkret vil kunne træffe beslutning om medvirken af domsmænd, hvis sagen skønnes at være af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse.

Udvalget finder, at det må være en politisk afvejning, om domsmandsordningen skal ændres, så domsmænds medvirken undtages ved sager med påstand om fængselsstraf på op til f.eks. 30, 40 eller 60 dage. Udvalget bemærker dog, at sådanne sager – uanset de omhandler mindre alvorlig kriminalitet – ikke nødvendigvis vil have en mindre skønspregt bevisbedømmelse end alvorlige straffesager.

Udvalget har overvejet en alternativ eller supplerende model, hvor domsmænds medvirken undtages ved alle sager efter færdselsloven, lov om euforiserende stoffer eller øvrig særlovgivning. Der vil ved en sådan ordning være tale om et betydeligt overlap med sagerne omfattet af en ordning omfattende sager med påstand om frihedsstraf på op til 30, 40 eller 60 dage.

Der kan ikke identificeres procesøkonomiske grunde for en sådan alternativ eller supplerende model, ligesom sager efter særlovgivningen med påstand på frihedsstraf over 30, 40 eller 60 dage, hvor der ikke er overlap mellem ordningerne, ikke generelt kan siges at være karakteriseret ved at have en mindre skønspregt bevisbedømmelse. Behovet for medvirken af lægdommere i disse sagstyper kan dermed ikke antages at være mere begrænset. Udvalget bemærker herved, at de færdselslovsovertrædelser, der kan straffes med fængsel og ikke er undtaget fra domsmandsbehandling, omfatter undladelse af efter et færdselsuheld at yde hjælp til tilskadekomne, kørsel i en tilstand, hvor føreren ikke er i stand til at føre køretøjet på fuldt betryggende måde, særlig hensynsløs kørsel og kapkørsel.¹²

2. Udvalget har overvejet et forslag om, at domsmænd på samme måde som nævninger fremover alene vil skulle deltage i afgørelsen af

¹² Herudover er der hjemmel til at idømme fængsel indtil 4 måneder for overtrædelse af EU-reglerne om køre- og hviletid, men sådanne overtrædelser straffes i praksis med bøde.

skyldsspørgsmålet og i fastsættelse af sanktionen og ikke i andre retshandlinger eller afgørelser under sagen, herunder spørgsmål om sagsomkostninger.

Til illustration vil det kunne frigøre op til 0,5 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis det antages, at der vil være en tidsmæssig besparelse på 5 minutter pr. sag for byretsdommeren i 50 pct. af alle domsmandssager svarende til ca. 8.200 domsmandssager. Det bemærkes dog, at tidsbesparelsen ikke nødvendigvis vil kunne omsættes til dommerårsværk.

Efter udvalgets opfattelse vil der ikke være retssikkerhedsmæssige betænkeligheder forbundet med at sidestille lægdommerordningerne for henholdsvis nævninger og domsmænd. Udvalget bemærker, at de yderligere kompetencer for domsmænd har yderst begrænset betydning i praksis. Udvalget vurderer dog, at tiltaget i et vist omfang kan smidiggøre hovedforhandlingen, da visse spørgsmål i så fald vil kunne afgøres af dommeren, som ikke vil skulle trække sig tilbage for at vurdere spørgsmålet sammen med domsmændene.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at domsmænd på samme måde som nævninger fremover alene vil skulle deltage i afgørelsen af skyldsspørgsmålet og i fastsættelse af sanktionen og ikke i andre retshandlinger eller afgørelser under sagen, herunder spørgsmål om sagsomkostninger.

3. Udvalget har overvejet et forslag om generelt at begrænse lægdommeres kompetence, så disse alene medvirker i afgørelsen om skyld og straf samt foranstaltninger over for psykisk afvigende lovovertrædere, men ikke i forhold til andre retsfølger, herunder udvisning, rettighedsfrakendelse, konfiskation og opholdsforbud.

Til illustration vil det kunne frigøre op til 0,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis det antages, at der vil være en tidsmæssig besparelse på 5 minutter pr. sag for byretsdommeren i de domsmandssager, hvor der har været påstand om udvisning svarende til ca. 1.700 domsmandssager årligt. Det bemærkes dog, at tidsbesparelsen ikke nødvendigvis vil kunne omsættes til dommerårsværk.

Udvalget bemærker, at spørgsmål om udvisning, rettighedsfrakendelse og opholdsforbud ofte for den tiltalte opleves som en mere indgribende konsekvens end fængselsstraf. Også for lægdommerne vil disse spørgsmål jævnligt blive anset som det afgørende.

I lyset heraf kan lægdommere efter udvalgets opfattelse siges at udgøre en retssikkerhedsmæssig garanti for den tiltalte ved fastsættelsen af retsfølger som udvisning, rettighedsfrakendelse og opholdsforbud. Det vil således kunne svække tilliden til domstolens afgørelser i disse spørgsmål hos såvel tiltalte og domsmænd som bredt i befolkningen, hvis lægdommere afskæres fra at deltage heri.

Samtidig påpeger udvalget, at spørgsmålet om lægdommeres kompetence i vidt omfang er udtryk for en politisk afvejning. Udvalget er opmærksom på, at der historisk set har været bred opbakning til lægdommernes medvirken i straffesager.

Udvalget bemærker i øvrigt, at lægdommernes funktion særligt knytter sig til bevismæssige vurderinger og balancen i strafudmålingen. Spørgsmål om f.eks. udvisning – uanset det måtte være indgribende for den pågældende – indebærer imidlertid en juridisk vurdering af, om praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol eller EU-regler er til hinder for udvisning.

Samlet set kan udvalget ikke anbefale at begrænse lægdommeres kompetence, så disse alene medvirker i afgørelsen om skyld og straf samt foranstaltninger over for psykisk afvigende lovovertrædere, men ikke i forhold til andre retsfølger. Ved en politisk afvejning af, om der alligevel skal ske en afgrænsning af lægdommernes kompetence, bør det efter udvalgets opfattelse navnlig indgå, i hvilket omfang de grundlæggende hensyn bag lægdommerordningen vil kunne opretholdes.

4. De økonomiske konsekvenser er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 5*.

Tabel 5**Potentiale ved implementering af tiltag**

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	6,7-16,5	-
1. Grænsen for domsmænds medvirken hæves til sager med frihedsstraf på mere 30-60 dage	6,1-15,9	-
1.1 Grænse hæves til sager med frihedsstraf på mere end 30 dage	6,1	-
1.2 Grænse hæves til sager med frihedsstraf på mere end 40 dage	10,8	-
1.3 Grænse hæves til sager med frihedsstraf på mere end 60 dage	15,9	-
2. Domsmænd deltager på samme måde som nævninger ikke i andre retshandlinger eller afgørelser i sagen end skyldsspørgsmålet og fastsættelse af sanktionen	0,5	-
3. Domsmænd medvirker i afgørelsen om skyld og straf samt foranstaltninger over for psykisk afvigende lovovertrædere, men ikke i forhold til andre retsfølger	0,1	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser fra 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket af covid-19. Potentialeberegningerne er forbundet med usikkerhed.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

1.2. Nævningesager

Baggrund

I 1982 anmodede Justitsministeriet Retsplejerådet om bl.a. at overveje udformningen af lægdommerordningen i lyset af udviklingen siden reformen af lægdommerordningen i 1936. Rådet skulle endvidere vurdere mulighederne for at gennemføre foranstaltninger med henblik på at styrke lægdommernes stilling ved behandlingen af de enkelte straffesager. Retsplejerådet afgav herefter en betænkning i 1983 om nævningetingets anvendelsesområde.¹³

På baggrund heraf blev grænsen for, hvornår en sag skal føres som en nævningesag, nedsat fra 8 til 4 år i 1984. Samtidig blev reglerne ændret, så det i stedet for lovovertrædelsens strafferamme blev anklagemyndighedens påstand under sagen, der er afgørende for, om en sag skal behandles som nævningesag. I dag medvirker nævninger således i straffesager, hvor der bliver spørgsmål om fængselsstraf i 4 år eller derover.¹⁴

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen i 1984, at spørgsmålet om den nærmere afgrænsning af anvendelsesområdet for nævninger overvejende er et politisk spørgsmål, hvorfor Retsplejerådets betænkning som grundlag for overvejelser af spørgsmålet i Folketinget indeholdt en gennemgang af forskellige muligheder for en udvidet anvendelse af nævninger. Retsplejerådet gav dog udtryk for, at nævningebehandling bør forbeholdes de alvorligere straffesager. Retsplejerådet angav derudover, at en ordning med en strafgrænse på 3 år ville betyde en væsentlig forøgelse af antallet af nævningesager, hvilket ville belaste landsretterne betydeligt. Retsplejerådets fokus på belastningen af landsretterne skal ses i lyset af, at nævningesager på daværende tidspunkt blev behandlet i landsretterne som 1. instans.

Justitsministeriet var enig med Retsplejerådet i, at en afgrænsning af nævningesager ud fra et konkret strafkriterium ville være bedre egnet til at udskille de vigtigere sager til nævningebehandling end et strafferammekriterium. Ved vurderingen af spørgsmålet om, hvilken strafgrænse der bør gælde under en sådan ordning, fandt ministeriet, at der må tages hensyn til, at nævningesager er tungere og derfor mere tidkrævende end domsmandsager såvel for anklagemyndigheden som for domstolene.

¹³ Retsplejerådets betænkning nr. 994/1983.

¹⁴ Retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 1.

Justitsministeriet vurderede på den baggrund, at en vidtgående udvidelse af antallet af nævningesager ville være uhensigtsmæssig, da dette ville medføre uheldige virkninger for sagsbehandlingstiderne og være i modstrid med de bestræbelser, som på daværende tidspunkt var foretaget med henblik på at nedbringe de meget lange ventetider ved domstolene. Det fremgår dog ikke desto mindre af forarbejderne, at den valgte grænse på 4 år ville medføre en udvidet anvendelse af nævningebehandling og dermed et merarbejde for domstolene.

Allerede før 1984 har sager om dokumentfalsk, dokumentsvig og grov berigelseskriminalitet været undtaget behandling som nævningesager, bl.a. fordi bevismaterialet i sagstyperne ofte var for komplekst til at være egnet til nævningebehandling.¹⁵

I 2006 undtog man endvidere sager om grov narkotikakriminalitet fra behandling som nævningesager. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at bevisførelsen i sager om grov narkotikakriminalitet ofte kan være meget omfattende og langvarig og vedrøre komplekse forhold, hvilket kan gøre sagernes bevismæssige problemer særligt vanskelige at overskue og håndtere. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at nævningesager om grov narkotikakriminalitet kan strække sig over lang tid, lægge beslag på mange ressourcer i retsvæsenet og udgøre en væsentlig tidsmæssig belastning for de borgere, der udtages til at medvirke som nævninger.

I 2021 blev der vedtaget en lovændring, der undtog organiseret dopingkriminalitet og sager om hvidvask af særligt grov beskaffenhed fra nævningebehandling. I forarbejderne til lovforslaget henvises der til, at bevismaterialet i sager om grov doping typisk vil være af samme karakter som det, der indgår i sager om grov narkotikakriminalitet, ligesom sager om hvidvask af særligt grov beskaffenhed tidligere har været undtaget fra nævningebehandling, da forholdet blev behandlet som hæleri. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget skete ændringerne for at begrænse antallet af nævningesager, da disse er ressourcekrævende for både domstolene og anklagemyndigheden.

Anvendelse i praksis

Der er i de seneste år vedtaget en række strafskærpselser, som vurderes at have ført til et stigende antal af nævningesager særligt i byretterne, men også i landsretterne.

¹⁵ Retsplejelovens § 686, stk. 5, nr. 1.

Antallet af modtagne nævningesager i by- og landsretterne er fra 2012 til 2021 steget fra 214 sager til 271 sager svarende til en stigning på ca. 26 pct. Fra 2016 til 2021 er antallet af modtagne nævningesager steget fra 173 sager i 2016 til 271 sager i 2021 svarende til en stigning på ca. 56 pct. Det bemærkes, at antallet af modtagne nævningesager toppede i 2018 med 351 modtagne sager i by- og landsretterne, *jf. tabel 6*.

Tabel 6

Udvikling i antal nævningesager i by- og landsretter, 2011-2021

<i>Antal afsluttede sager</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Modtagne nævningesager, i alt	214	203	152	204	173	250	351	244	259	271
Modtagne nævningesager i byretterne	172	150	112	147	125	190	268	179	209	215
Modtagne nævningesager i landsretterne	42	53	40	57	48	60	83	65	50	56
Afsluttede nævningesager, i alt	177	210	171	199	164	204	293	304	217	259
Afsluttede nævningesager i byretterne	135	168	120	147	119	148	223	239	157	211
Afsluttede nævningesager i landsretterne	42	42	51	52	45	56	70	65	60	48
Verserende nævningesager, i alt	91	84	65	70	79	125	183	123	165	177
Verserende nævningesager i byretterne	67	49	41	41	47	89	134	74	126	130
Verserende nævningesager i landsretterne	24	35	24	29	32	36	49	49	39	47

Kilde: Domstolsstyrelsen

Samlet set er antallet af afsluttede nævningesager for by- og landsretterne steget fra 177 sager i 2012 til 259 sager i 2021 svarende til ca. 46 pct. Antallet af afsluttede nævningesager i perioden toppede i 2019, hvor der blev afsluttet 304 nævningesager i by- og landsretterne. Udviklingen i perioden kan særligt henføres til byretterne, hvor antallet af afsluttede nævningesager fra 2012 til 2021 er steget fra 135 til 211 sager svarende til en stigning på ca. 56 pct.

Generelt bemærkes det, at der ikke har været balance mellem antallet af modtagne og afsluttede nævningesager, hvilket samlet set har medført, at antallet af verserende nævningesager er steget fra 91 sager i 2012 til 177 sager i 2021 svarende til en stigning på ca. 95 pct.

Som eksempler på strafskærpselser kan det nævnes, at der i 2009 blev indført en skærpselse vedrørende anvendelse af bl.a. skydevåben som led i en konflikt mellem grupper af personer, hvorefter straffen efter bestemte straffelovsovertrædelser kan forhøjes indtil det dobbelte.¹⁶ Anvendelsesområdet

¹⁶ Straffelovens § 81 a.

for skærpelsen er løbende blevet udvidet til at omfatte flere straffelovsbestemmelser.

I 2017 blev anvendelsesområdet bl.a. udvidet til at omfatte straffelovens bestemmelse om overtrædelse af bl.a. våbenlovgivningen ved under særligt skærpende omstændigheder at indføre, udføre, transportere, erhverve, overdrage, besidde, bære, anvende, tilvirke, udvikle eller med henblik på udvikling forske i skydevåben eller andre våben eller eksplosivstoffer, når våbnet eller eksplosivstofferne på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade.¹⁷

Strafferammen for bestemmelsen er fængsel fra 2 år indtil 8 år, og hvis forholdet er omfattet af strafskærpelsen, fordi våbenbesiddelsen har baggrund i en verserende bandekonflikt, vil straffen skulle fordobles.¹⁸ Sagerne vil derfor som udgangspunkt skulle behandles som nævningesager.

Af *tabel 7* fremgår antallet af afsluttede nævningesager i 2019 fordelt på sagsområde og strafudmåling i by- og landsretterne. 2019 er valgt som opgørelsesår henset til de mulige påvirkninger som følge af covid-19 i 2020 og 2021.

¹⁷ Straffelovens § 192 a.

¹⁸ Straffelovens § 192 a, jf. § 81 a.

Tabel 7

Antal afsluttede nævningesager fordelt på sagsområde og strafudmåling i by- og landsretterne i 2019

Antal afsluttede sager	Frifindelse													Total	
	0-1 år	1-2 år	2-3 år	3-4 år	4-5 år	5-6 år	6-7 år	7-8 år	8 år og der- over	Livsvarigt fængsel	Foranstalt- ningsdom	Opholdsfor- bud, jf. 79 a	Andet, her- under ingen tilfølgelsesstraf		
Afsluttede nævningesager, i alt	27	14	24	18	17	26	18	27	14	59	3	37	11	6	301
Afsluttede nævningesager i by- retterne	25	13	21	16	13	16	13	16	9	32	2	26	6	3	211
<i>Drab, terrorisme, brand mv.</i>	7	-	1	1	1	2	1	4	3	21	2	9	-	-	52
<i>Vold</i>	9	6	16	12	4	3	4	8	1	2	-	7	-	-	72
<i>Seksualforbrydelser</i>	3	1	1	-	3	2	1	3	1	-	-	7	-	-	22
<i>Røveri</i>	1	-	2	-	1	4	3	-	-	6	-	-	-	-	17
<i>Øvrig straffelov, herunder trus- ler, ulovlig tvang og skydevåben</i>	5	6	1	3	4	5	4	1	4	3	-	3	-	2	26
<i>Våbenloven</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
<i>Bandesager med tildelt opholds- forbud</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-	6
Afsluttede nævningesager i landsretterne	2	1	3	2	4	10	5	11	5	27	1	11	5	3	90
<i>Drab, terrorisme, brand mv.</i>	1	-	1	-	-	-	-	1	17	1	2	-	-	-	23
<i>Vold</i>	-	-	-	1	-	1	2	5	2	2	-	1	-	-	14
<i>Seksualforbrydelser</i>	-	1	1	-	2	5	1	-	1	-	-	5	-	-	16
<i>Røveri</i>	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	2
<i>Øvrig straffelov, herunder trus- ler, ulovlig tvang og skydevåben</i>	1	-	1	-	2	4	2	6	1	8	-	2	-	3	28
<i>Bandesager med tildelt opholds- forbud</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	5

Anm.: Sumafvigelse mellem tabel 6 og tabel 7 skyldes forskel i Rigsadvokaten og Domstolsstyrelsens opgørelsesmetoder af afsluttede nævningesager. Der korrigeres for forskellen i forbindelse med beregning af potentiale. Sagerne er kategoriseret på baggrund af Rigsadvokatens registrering af hovedforhold i sagen.

Kilde: Rigsadvokaten

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at hæve grænsen for nævningesager fra 4 til 6 eller 8 år med henblik på at mindske antallet af nævningesager og lette presset på domstolene. Sagerne vil i stedet skulle behandles som domsmandssager.

Forslaget indebærer, at nævningebehandling vil være begrænset til sager med en straffpåstand på henholdsvis 6 eller 8 år og derover. Alternativt kan en fremtidig ordning dog også udformes på den måde, at sager med en straffpåstand til og med f.eks. 6 år ikke længere vil være nævningesager.

Af tabel 8 fremgår et skøn over antallet af nævningesager fordelt på den estimerede straffpåstand ved by- og landsretterne i perioden 2019-2021.

Tabel 8**Skøn over antal nævningesager fordelt på estimeret straffpåstand**

Antal nævningesager	2019			2020			2021		
	Byret-terne	Landsret-terne	I alt	Byret-terne	Landsret-terne	I alt	Byret-terne	Landsret-terne	I alt
Estimeret straffpåstand									
4-5 år	34	9	43	19	7	26	18	8	26
5-6 år	29	4	33	16	4	20	30	3	33
6-7 år	39	9	48	26	18	44	27	8	35
7-8 år	18	4	22	11	3	15	5	4	9
8 år og derover	52	21	72	30	14	44	66	15	81
Livsvarigt fængsel	3	1	4	12	1	13	4	3	7
Foranstaltning	54	10	64	39	7	46	40	5	45
Bandesager med tildelt opholdsforbud	7	4	11	4	2	6	21	1	22
Andet, herunder ingen tillægsstraf	5	3	8	-	4	4	3	1	4
I alt	239	65	304	157	60	217	213	48	261

Anm.: Sumafvigelser skyldes afrunding. Skønnet er estimeret på baggrund af antal afsluttede nævningesager fordelt på strafudmåling i perioden 2019-2021. Antallet af nævningesager med frifindelse eller en strafudmåling på fængselsstraf mellem 0-4 år er fordelt på baggrund af en fordelingsnøgle svarende til fordelingen af strafudmåling for sager med en fængselsstraf over 4 år. Der er korrigeret for forskelle i Rigsadvokaten og Domstolsstyrelsens opgørelsesmetoder af afsluttede nævningesager.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Rigsadvokaten.

En grænse på 6 eller 8 år forventes at medføre en reduktion i antallet nævningesager på anslået henholdsvis ca. 76 sager eller ca. 146 sager årligt ved by- og landsretterne.

Såfremt grænsen for nævningesager hæves fra de nuværende 4 til 6 eller 8 år, skønnes det at frigøre henholdsvis 10,2 mio. kr. eller 19,5 mio. kr. årligt i domstolene fuldt indfaset. Såfremt grænsen for nævningesager hæves til og med 6 år – som foreslået i den alternative model – skønnes det at frigøre 13,2 mio. kr. årligt i domstolene fuldt indfaset. De økonomiske konsekvenser kan henføres til forskel i domstolenes udgifter inkl. sagsrelaterede udgifter til henholdsvis nævningesager og domsmandssager.

Det bemærkes, at der i provenuberegningen er taget højde for, at de sager, der flyttes fra nævningebehandling til domsmandsbehandling, vil være mere ressourcetunge at behandle sammenlignet med en gennemsnitlig domsmandssag.

Af tabel 9 fremgår et overblik over eksempler på kriminalitet, der kan straffes med over henholdsvis 4, 6 eller 8 års fængsel.

Tabel 9**Eksempler på kriminalitet der kan straffes med over henholdsvis 4, 6 eller 8 års fængsel**

4 år og derover, men under 6 år	- fremme af virksomheden for en terrororganisation
	- hjemmerøveri
	- besiddelse af et automatisk skydevåben på offentligt tilgængeligt sted i 2. gangstiefælde
	- uagtsomt manddrab i forbindelse med særligt hensynsløs kørsel af særdeles grov karakter
6 år	- drabsforsøg
Over 6 år, men under 8 år	- drabsforsøg under skærpende omstændigheder
8 år og derover	- terrorisme og forsøg på terrorisme
	- manddrab

Udvalget finder, at det i lyset af den kraftige stigning i antallet af nævningsager de seneste 10 år er relevant at genoverveje grænsen, da denne type sager lægger beslag på mange ressourcer hos domstolene. En væsentlig årsag til stigningen i antallet af nævningsager er straffskærpelser, som har bevirket, at der i en række sager, hvor der tidligere ville være blevet idømt mindre end 4 års fængsel, nu idømmes 4 års fængsel eller derover.

Udvalget finder, at den nærmere afgrænsning af anvendelsesområdet for nævninger overvejende er et politisk spørgsmål. Udvalget finder det samtidig naturligt, at nævningebehandling forbeholdes de alvorligere straffesager.

Udvalget bemærker, at det alt andet lige i sig selv er en retssikkerhedsmæssig garanti, at der i de alvorligere sager i byretten medvirker tre juridiske dommere frem for en eller to – også selv om stigningen i antallet af nævningsager i væsentligt omfang skyldes straffskærpelser. Heroverfor står imidlertid et betydeligt behov for at aflaste domstolene og frigøre dommertid til behandling af andre sager.

Det må i den forbindelse indgå i overvejelserne, at den alvorlige kriminalitet, der tidligere blev behandlet som nævningsager, i vidt omfang også efter en forhøjelse af nævningegrænsen vil blive behandlet som nævningsager. Desuden vil en stor del af de sager, der flyttes fra nævningebehandling til domsmandsbehandling, være sager, der også tidligere blev behandlet som domsmandssager, men som følge af straffskærpelser nu er blevet nævningsager.

Syv medlemmer (Thomas Rørdam, Anne-Mette Lyhne Jensen, Lene Steen, Jan Reckendorff, Kristoffer Krohn Nordmark Schaldemose, Anette Høyrup og Kim Haggren) anbefaler at hæve grænsen for nævningsager fra 4 til og med 6 år. Disse medlemmer bemærker i forlængelse heraf, at da den

nærmere afgrænsning af anvendelsesområdet for nævninger overvejende er et politisk spørgsmål, vil det i sidste ende bero på en politisk afvejning, om grænsen for nævningesager skal forhøjes yderligere.

Uanset at der i spændet fra 6-8 års fængsel også ligger anden særdeles alvorlig kriminalitet, vil dette efter disse medlemmers opfattelse ved en politisk afvejning skulle balanceres op mod, at der er sket en generel skærpelse af straffene, siden den nuværende nævningegrænse blev fastsat i 1984, herunder for bandekriminalitet, brug af skydevåben og anvendelse af strafzoner. Visse typer af kriminalitet er i øvrigt allerede undtaget fra nævningebehandling, og det kan være vanskeligt at fastholde, at der skulle være afgørende retssikkerhedsmæssige betænkeligheder forbundet med at behandle en sag om drabsforsøg med en strafpåstand på 6 år som en domsmandssag, når en sag om alvorlig narkotikakriminalitet, hvor der kan blive tale om en straf på 16 års fængsel, behandles som en domsmandssag.

Endelig har disse medlemmer lagt vægt på, at nogle sager for så vidt angår anklagemyndighedens vurdering af strafpåstanden vil befinde sig i en gråzone omkring de 6 års fængsel, og det kan medføre, at anklagemyndigheden i sådanne sager vil føle sig bundet til at rejse sagen som en nævningesag for at stille domstolene frit med hensyn til, om der skal idømmes eksempelvis 5 eller 6 års fængsel. Ved at fastsætte nævningegrænsen til og med fængsel i 6 år udvides rammerne for anklagemyndighedens skøn, og dette vil gøre det mere sandsynligt, at der opnås den tilsigtede frigørelse af ressourcer.

Syv medlemmer (Birgitte Grønborg Juul, Mette Søgaard Vammen, Christian Lundblad, Mikael Sjöberg, Nina Palesa Bonde, Nikolaj Linneballe og Kate Kengen) skal ikke udtale sig mod at hæve grænsen for nævningesager fra 4 til 6 år, sådan at sager med en strafpåstand på 6 år og derover behandles som nævningesager. Herved vil sager om meget alvorlig kriminalitet såsom forsøg på manddrab fortsat skulle behandles som nævningesager med de retssikkerhedsgarantier, der følger heraf. En yderligere forhøjelse af nævningegrænsen vil give anledning til en række overvejelser af retspolitisk karakter.

Disse medlemmer bemærker desuden, at en forhøjelse af nævningegrænsen – uanset om man vælger den ene eller den anden model – skal ses i sammenhæng med den udvidelse af byrettens mulighed for at behandle domsmandssager med flere dommere, som foreslås umiddelbart nedenfor.

Ét medlem (Kristian Hertz) vil ikke udtale sig om valg af model.

2. En konsekvens af, at sager i intervallet fra 4 til 6 eller 8 år går fra at være nævningesager til i stedet at skulle behandles som domsmandssager, er, at der ved byretterne deltager én og ikke tre juridiske dommere i sagens behandling. Hvis sagen forventes at være langvarig, vil retspræsidenten dog efter indstilling fra rettens formand kunne bestemme, at en supplerende juridisk dommer følger sagens hovedforhandling.¹⁹

En supplerende dommer deltager ikke i voteringen og afstemningen, men kan overvære disse, og den supplerende dommer vil efter nærmere aftale kunne bistå sagens dommer med faglig sparring og med at skrive udkast til retsbøger eller dom.

Udvalget bemærker, at sager i intervallet fra 4 til 6 eller 8 år indebærer alvorlig kriminalitet og ofte vil indebære en betydelig arbejdsbyrde for dommeren eller dommerne, selv om sagen ikke er af længere varighed. Der kan derfor være behov for at være mere end en enkelt dommer tilknyttet en sag, så der er både mulighed for faglig sparring og for, at dommerne kan fordele arbejds- og domsskrivningsopgaverne mellem sig.

Udvalget har på den baggrund overvejet at foreslå, at en forhøjelse af nævnegrænsen ledsages af en udvidelse af muligheden for, at retspræsidenten kan bestemme, at der i de nuværende nævningesager med en strafpåstand på 4 år eller derover, som fremover bliver domsmandssager, skal deltage en dommersuppleant, hvis sagens omfang taler for det.

I mangel heraf må man efter udvalgets opfattelse forvente, at en dommer, der er retsformand i en omfattende domsmandssag med en strafpåstand på 4 år eller derover, vil få behov for flere mellemliggende skrivedage uden retsmøder, end der er behov for i en tilsvarende nævningesag efter de gældende regler, hvor tre dommere kan dele arbejdet mellem sig.

Udvalgets dommermedlemmer har imidlertid anført, at en suppleantordning er mindre hensigtsmæssig end en ordning med to juridiske dommere, som begge deltager i voteringen og afstemningen. Disse medlemmer har påpeget, at de økonomiske konsekvenser er de samme, uanset om den ekstra dommer er suppleant eller deltagende dommer.

Domstolsstyrelsen har endvidere gennemført en høring af byretterne over de nævningesager, der blev afsluttet ved den enkelte byret i 2022. Den

¹⁹ Se retsplejelovens § 12, stk. 7.

enkelte byret har for hver enkelt nævningesag vurderet, om det ville have været hensigtsmæssigt, at der medvirkede to dommere, hvis sagen skulle have været behandlet som en domsmandssag. Det blev vurderet, at dette ville have været hensigtsmæssigt i 70 pct. af sagerne med en strafudmåling på 4-6 års fængsel (35 af 50 sager) og i 74 pct. af sagerne med en strafudmåling på 4-8 års fængsel (52 af 70 sager).

Udvalget har i lyset heraf overvejet at foreslå, at en forhøjelse af nævnegrænsen ledsages af en ordning, hvorefter retspræsidenten kan bestemme, at der i de nuværende nævningesager med en strafpåstand på 4 år og derover, som fremover bliver domsmandssager, skal medvirke to juridiske dommere, hvis sagens omfang nødvendiggør det.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at lægdommerordningen i byretten altid har været udformet sådan, at der medvirker flere lægdommere end juridiske dommere. Udvalget anser dette for en mere fundamental del af den gældende lægdommerordning end f.eks. grænserne for domsmandssager og nævningesager. For at fastholde et flertal af lægdommere vil det være nødvendigt samtidig med en udvidelse med en ekstra dommer yderligere at udvide med en ekstra domsmand.

Udvalget er opmærksom på, at medvirken af en tredje domsmand som udgangspunkt medfører merudgifter. I langvarige sager ville der dog ofte være anledning til at udpege en domsmandssuppleant,²⁰ sådan at det i det omfang ikke er forbundet med merudgifter, at der deltager tre domsmænd.²¹ Der vil derimod være en merudgift ved en regel om tre domsmænd, i det omfang reglen anvendes i omfattende sager, som ikke er langvarige.²²

Som et samlet kompromis foreslår udvalget på den baggrund, at en forhøjelse af nævningegrænsen i givet fald ledsages af en ordning, hvorefter retspræsidenten i de nuværende nævningesager med en strafpåstand på 4 år og derover, som fremover bliver domsmandssager, efter indstilling fra retsformanden kan bestemme, at der deltager to juridiske dommere og tre domsmænd i sagens behandling og afgørelse i byretten, hvis sagens omfang nødvendiggør det.

Ved vurderingen af sagens omfang bør der ud over varigheden (antallet af retsdage) lægges vægt på antallet af tiltalte, antallet af forhold og

²⁰ Efter den gældende regel i retsplejelovens § 12, stk. 7.

²¹ I den gældende ordning efter § 12, stk. 8, om udvidet domsmandsret kan der ikke samtidig med udvidelsen til to dommere og tre domsmænd udpeges suppleanter.

²² Hvor der derfor ikke ville kunne udpeges suppleanter, jf. § 12, stk. 7.

bevisførelsens omfang, eksempelvis antallet af vidner, omfanget af skriftlige beviser og af eventuelle lyd- og billedoptagelser.

Udvalget foreslår samtidig, at den eksisterende mulighed for, at retspræsidenten i byretssager af længere varighed efter indstilling fra retsformanden kan bestemme, at der deltager suppleanter for dommeren eller dommerne og lægdommere,²³ suppleres af en adgang til, at retspræsidenten efter indstilling fra retsformanden kan bestemme, at der i sådanne sager deltager to dommere og tre domsmænd.

Udvalget forudsætter, at denne ordning alene anvendes i de tilfælde, hvor der i dag deltager en suppleant for dommeren og en suppleant for domsmændene, sådan at forslaget er udgiftsneutralt. Udvalget forudsætter endvidere, at der ikke kan udpeges suppleanter, når der deltager to dommere og tre domsmænd, og at sagen kan afgøres med én dommer og/eller én domsmand mindre, hvis en dommer og/eller en domsmand får forfald, efter at sagen er gået i gang.²⁴

Forslaget om at give muligheden for at udvide domsmandsretten med én dommer og én domsmand i de nuværende nævningesager, som fremover bliver domsmandssager, forventes at reducere det økonomiske potentiale, der er forbundet med at hæve grænsen for nævningebehandling, afhængigt af, hvor ofte retterne vil gøre brug af muligheden. Forslaget vil dog mindst spare én dommer og tre lægdommere i de sager, som efter en forhøjelse af nævningegrænsen går fra 3-dommerbehandling til 2-dommerbehandling.

Det vurderes, at potentialet reduceres med 2,2, 2,5 eller 4,3 mio. kr. årligt afhængigt af, om grænsen for nævningebehandling hæves til 6, til og med 6 år eller 8 år og en ekstra dommer og en ekstra domsmand tilknyttes sagen i henholdsvis 70 pct. eller 74 pct. af sagerne, der tidligere er blevet behandlet som nævningesager, *jf. tabel 11*.

3. Udvalget har overvejet et forslag om at undtage våbensager – omfattet af strafskærpselsen om våbenbesiddelse med baggrund i en verserende konflikt mellem grupper af personer – fra nævningebehandling.

Der blev i 2019 afsluttet 8 relevante nævningesager ved by- og landsretterne vedrørende overtrædelse af våbenlovgivningen under særligt skærpende

²³ Retsplejelovens § 12, stk. 7.

²⁴ Det samme gælder i den eksisterende ordning med udvidet domsmandsret i sager om økonomisk kriminalitet, jf. retsplejelovens § 12, stk. 8, og § 214, stk. 4.

omstændigheder, hvor strafskærpelsen har fundet anvendelse, fordi forholdet har baggrund i verserende bandekonflikt, *jf. tabel 10*.

Tabel 10

Afsluttede nævningsager vedr. straffelovens § 192 a, hvor strafskærpelse efter § 81 a har fundet sted i perioden 2019-2021*

Antal nævningsager	2019			2020			2021		
	Byretterne	Landsretterne	I alt	Byretterne	Landsretterne	I alt	Byretterne	Landsretterne	I alt
Estimeret straffepåstand									
3-4 år	-	1	1	-	-	-	-	-	-
4-5 år	-	2	2	2	-	2	-	-	-
5-6 år	-	1	1	-	-	-	2	-	2
6-7 år	-	1	1	-	-	-	-	-	-
7-8 år	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8 år og derover	-	3	3	-	1	1	2	-	2
Andet, herunder ingen tillægsstraf	-	-	-	-	-	-	1	-	1
I alt	-	8	8	2	1	3	5	-	5

Anmærkning: Opgørelsen er korrigeret for sager vedrørende foranstaltninger og forsøg på manddrab, idet disse ikke vurderes at påvirke potentialet.

Kilde: Rigsadvokaten

Det vurderes, at en undtagelse af våbensager fra nævningebehandling vil kunne frigøre 0,3-0,4 mio. kr. årligt fuldt indfaset, hvis grænsen for nævningsager hæves til 6 eller 8 år og våbensager undtages nævningebehandling. De økonomiske konsekvenser kan henføres til forskel i domstolenes udgifter inkl. sagsrelaterede udgifter til henholdsvis nævningsager og domsmandssager.

Udvalget bemærker, at våbensager omfattet af strafskærpelsen om våbenbesiddelse med baggrund i en verserende konflikt mellem grupper af personer ikke i almindelighed – som sager om grov narkotikakriminalitet, organiseret dopingkriminalitet og hvidvask af særligt grov beskaffenhed – vil have en kompleksitet, der gør dem mindre egnede til nævningebehandling.

Det gælder også på andre områder, at strafskærpelser har bragt sager, som tidligere var domsmandssager, op over nævningegrænsen på 4 års fængsel, og som beskrevet ovenfor er det en væsentlig del af baggrunden for, at udvalget foreslår at forhøje nævningegrænsen.

Udvalget kan på den baggrund ikke pege på særlige forhold, der kan begrunde, at våbensager – omfattet af strafskærpelsen om våbenbesiddelse med baggrund i en verserende konflikt mellem grupper af personer –

undtages fra nævningebehandling og behandles som domsmandssager uanset strafpåstanden. Hvis grænsen for nævningesager alene hæves til 6 år, vil det være op til en politisk vurdering, om sådanne våbensager ud fra mere procesøkonomiske overvejelser bør undtages fra nævningebehandling.

4. Udvalget er opmærksom på, at der forekommer nævningesager med mange forhold, hvoraf få forhold vedrører den alvorlige kriminalitet, som begrunder nævningesagsbehandling, og mange forhold vedrører mindre alvorlig kriminalitet.

Retsplejelovens udgangspunkt er, at alle forhold mod samme tiltalte medtages under én sag.²⁵ Retsplejeloven blev i 2021 ændret med henblik på at begrænse tilføjelse af yderligere forhold til en sag, der allerede er berammet.²⁶ Lovændringen i 2021 berørte ikke tilfælde, hvor alle forholdene er medtaget i det oprindelige anklageskrift.

Anklagemyndigheden kan efter en konkret vurdering undlade at medtage mere bagatelagtige forhold, som ikke har bevismæssig betydning for hovedforholdene og ikke involverer førerretsfrakendelse eller andre særlige retsfølger, og hvor en domfældelse heller ikke i øvrigt vil være af væsentlig betydning. I givet fald kan anklagemyndigheden efter afslutningen af hovedsagen meddele påtaleopgivelse eller tiltalefrafald i de ikke medtagne forhold.²⁷

Udvalget finder, at det er væsentligt for en effektiv behandling af straffesager, at anklagemyndigheden anvender denne adgang, når sagens omstændigheder muliggør det.

5. De økonomiske konsekvenser af tiltagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 11*.

²⁵ Retsplejelovens § 705, stk. 1.

²⁶ Lov nr. 1169 af 8. juni 2021.

²⁷ Retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 3, og § 722, stk. 1, nr. 4.

Tabel 11**Potentiale ved implementering af tiltag**

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	8,3-15,6	-
1. Grænse for nævningsager	10,2-19,5	-
1.1 Grænse hæves til 6 år	10,2	-
1.2 Grænse hæves til og med 6 år	13,2	-
1.3 Grænse hæves til 8 år	19,5	-
2. Udgifter forbundet med mulighed for yderligere dommer og lægdommer i visse sager¹	-2,2- -4,3	-
2.1 Grænse hæves til 6 år	-2,2	-
2.2 Grænse hæves til og med 6 år	-2,5	-
2.3. Grænse hæves til 8 år	-4,3	-
3. Våbensager undtages nævningebehandling	0,3-0,4	-
3.1 Grænse hæves til 6 år	0,4	-
3.2 Grænse hæves til og med 6 år	0,4	-
3.2 Grænse hæves til 8 år	0,3	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser for 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket covid-19. Potentialeberegningerne er forbundet med usikkerhed. 1) Potentialet er beregnet ud fra en antagelse om, at der vil være behov for en supplerende dommer følger sagen i 70 pct. og 74 af domsmandssagerne, der i dag er nævningsager, afhængigt af om nævningegrænsen hæves til 6 eller 8 år. Der er i udgiftsskønnet inkluderet udgifter til én ekstra domsmand i de respektive sager.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Rigsadvokaten og Domstolsstyrelsen.

1.3. Fremme af sagen ved udeblivelse

Baggrund

Der blev i 1994 indført adgang til uden tiltaltes samtykke at fremme sager med spørgsmål om frihedsstraf i op til 30 dage i tilfælde af tiltaltes udeblivelse, hvis retten ikke finder tiltaltes tilstedeværelse nødvendig. Baggrunden var bl.a. en undersøgelse fra 1986, der viste, at ca. 35 pct. af alle retsmøder i byretten blev aflyst eller udsat, og at i knap 40 pct. af disse tilfælde (svarende til ca. 15 pct. af samtlige sager) skyldtes det, at tiltalte var udeblevet uden oplyst lovligt forfald.

Grænsen blev i 2002 forhøjet til spørgsmål om frihedsstraf i op til 3 måneder. Også her blev forhøjelsen begrundet med, at tiltaltes udeblivelse anses for at være et reelt problem, der indebærer et ikke ubetydeligt ressource-spild, herunder med hensyn til domstolens ressourcer.

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen i 2002, at Advokatrådet, Rigsadvokaten og Dommerforeningen fandt, at det ville være hensigtsmæssigt med en udvidet, effektiv mulighed for at afsige udeblivelsesdomme i straffesager henset til det betydelige ressource-spild forbundet med udeblivelser. Justitsministeriet tilsluttede sig forslaget.

I 2017 blev grænsen hævet fra 3 til 6 måneder, hvilket fulgte af Respekt-pakke I, som havde til formål at øge respekten for det offentlige rum, offentlige myndigheder og personer i offentlig tjeneste. I forarbejderne til lovændringen henvises der til Respektpakke I samt til, at der skal gøres øget brug af udeblivelsesdomme, så tiltaltes udeblivelse og den mangel på respekt, det er udtryk for, ikke står i vejen for en konsekvent strafforfølgning.

Udover forhøjelsen fra 3 til 6 måneder blev det i 2017 udgangspunktet, at retten skal – og ikke blot kan – træffe beslutning om fremme af sagen, når betingelserne er opfyldt. Grænsen på 6 måneders frihedsstraf for fremme af sagen ved udeblivelse er ikke ændret siden.²⁸

Af forarbejderne til ændringen i 2017 fremgår, at der skal være konkrete grunde i den enkelte sag for, at tiltaltes tilstedeværelse vurderes at være nødvendig under en hovedforhandling. Det fremgår endvidere, at det forudsættes, at retten i retsbogen angiver de konkrete grunde til, at sagen ikke findes tilstrækkeligt oplyst til at kunne fremmes uden tiltaltes tilstedeværelse.

²⁸ Retsplejelovens § 855, stk. 3.

I 2021 blev grænsen på 6 måneders frihedsstraf suppleret af en mulighed for at fremme en sag i tiltaltes fravær, hvis anklagemyndigheden nedlægger påstand om, at en foranstaltning efter straffelovens § 68 skal have sit forblivende med den foranstaltning, som den tiltalte allerede er idømt.²⁹ Denne domstype kan f.eks. anvendes, når der ikke er fastsat en længstetid for den igangværende foranstaltning, og der vil skulle fastsættes en længstetid for den nye kriminalitet på grund af kriminalitetens karakter, eller hvis den igangværende foranstaltning er en forvaringsdom, og den nye kriminalitet ville resultere i en mindre indgribende straf end forvaring.

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen i 2021, at det er vigtigt, at straffesager gennemføres hurtigst muligt af hensyn til, at ofre for forbrydelser kan komme videre med deres liv, ligesom myndighederne så vidt muligt ikke skal bruge ressourcer på berømmelse, forkyndelse og afholdelse af yderligere retsmøder mv., fordi den tiltalte ikke møder op i retten. Disse hensyn skal vejes op mod de væsentlige hensyn, der også er til retssikkerheden for tiltalte.

Det var Justitsministeriets opfattelse, at den daværende retstilstand, hvorefter sager, hvor anklagemyndigheden har nedlagt påstand om, at en foranstaltning efter straffelovens § 68 skal have sit forblivende med en allerede idømt foranstaltning, ikke kan afgøres uden tiltaltes tilstedeværelse, udgør en unødigt belastning af straffesagsbehandlingen, når der henses til, at der i disse sager ikke sker ændringer i den foranstaltning, som den tiltalte allerede er underlagt. Foranstaltninger efter straffelovens § 68 anvendes over for personer, som ikke straffes, fordi de på gerningstiden var utilregnelige på grund af sindssygdom eller tilstande, der må ligestilles hermed. Vestre Landsret har i en afgørelse fra 2021 fastslået, at den nye bestemmelse ikke giver hjemmel til at idømme en foranstaltning uden tiltaltes tilstedeværelse.³⁰

Derudover er der adgang til at fremme sager i tiltaltes fravær med den tiltaltes samtykke, når der alene er tale om et spørgsmål om ubetinget fængselsstraf i 1 år eller derunder, konfiskation, udvisning, rettighedsfrakendelse eller erstatning.³¹ Længden på fængselsstraffen blev i 2017 justeret fra 6 måneder til 1 år.

I 2019 udvidede man muligheden for at fremme sager i tiltaltes fravær med påstand om udvisning både uden tiltaltes samtykke, når der er spørgsmål om

²⁹ Retsplejelovens § 855, stk. 3, nr. 4.

³⁰ TfK2021.310.

³¹ Retsplejelovens § 855, stk. 3, nr. 3.

frihedsstraf på op til 6 måneder, og med tiltaltes samtykke ved spørgsmål om frihedsstraf på op til 1 år.³²

Anvendelse i praksis

Antallet af udeblivelser er fortsat en væsentlig udfordring for domstolene. I april 2022 udgav Domstolsstyrelsen en analyse, hvor omfanget af og årsager til omberømmelse og udsættelse af straffesager undersøges. Det fremgår heraf, at hovedårsagen til omberømmelse og udsættelse af retsmøder i byretterne er tiltaltes eller sigtedes udeblivelse.

Denne årsag udgør 13,1 pct. af de omberammede eller udsatte retsmøder. Ved 19 ud af 24 byretter er tiltaltes eller sigtedes udeblivelse i top tre over hyppigst forekommende årsager.

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at hæve grænsen for fremme af sager fra fængselsstraf i op til 6 måneder til op til 1 år med henblik på at reducere ressourcetilsløbet forbundet med udeblivelser og lette presset på domstolene.

Af *tabel 12* fremgår et skøn over antallet af afsluttede straffesager, hvor tiltalte udebliver fra ét eller flere retsmøder, og hvor sagen slutes med en frihedsstraf på 6 til 12 måneder. Der er anslået afsluttet mellem 72 og 73 straffesager årligt i perioden 2019 til 2021, hvor tiltalte er udeblevet fra ét eller flere retsmøder, og hvor der er idømt en frihedsstraf på 6 til 12 måneder. Skønnet er behæftet med usikkerhed.

Tabel 12

Skøn for afsluttede straffesager, hvor tiltalte udebliver fra ét eller flere retsmøder, og hvor sagen slutes med en frihedsstraf for tiltalte på 6 til 12 måneder

Antal sager i byretterne	2019	2020	2021
Straffesager, i alt	72	73	72
- heraf domsmandssager	37	35	43
- heraf nævningesager	0	0	0
- heraf sager uden domsmænd	0	0	0
- heraf tilståelsessager	35	38	29

Kilde: Domstolsstyrelsen

Det vurderes, at den foreslåede ændring kan frigøre ca. 0,2 mio. kr. årligt fuldt indfaset. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en reduktion i ressourcetilsløbet i forbindelse med udeblivelser, herunder afløsning af

³² Retsplejelovens § 855, stk. 3, nr. 3 og 4.

retsmøder, omberammelser og sagsrelaterede udgifter. Det kan ikke udelukkes, at retten i et øget antal sager vil finde tiltaltes tilstedeværelse nødvendig, hvis grænsen hæves. Det kan heller ikke udelukkes, at der kan komme flere anker fra tiltalte, hvis grænsen hæves. Det er dog den umiddelbare vurdering, at der vil være tale om et begrænset antal sager.

Udvalget bemærker, at spørgsmålet om grænsen for fremme af sagen ved udeblivelse i høj grad er et politisk spørgsmål. Således blev den seneste forhøjelse af grænsen fastsat på baggrund af en politisk aftale. Udvalget er opmærksom på, at det er relativt kort tid, siden grænsen blev forhøjet til 6 måneder, og at en yderligere forhøjelse til 1 år vil udvide anvendelsesområdet til at omfatte betydeligt alvorligere kriminalitet.

Udvalget finder dog, at ordningen med at fremme sager i tiltaltes fravær ikke vil ændre grundlæggende karakter ved at hæve grænsen for den straf, der kan idømmes, fra fængsel i 6 måneder til fængsel i 1 år. Udvalget lægger navnlig vægt på, at det fortsat vil være op til retten konkret at afgøre, om tiltaltes tilstedeværelse findes nødvendig. Uanset at potentialet for frigørelse er begrænset, finder udvalget samlet set ikke, at retssikkerhedsmæssige overvejelser taler afgørende imod en forhøjelse.

Udvalget har på den baggrund ingen indvendinger mod forslaget om at give mulighed for at idømme op til 1 års fængsel i udeblivelsessager, der fremmes uden tiltaltes tilstedeværelse.

I forbindelse med eventuel gennemførelse af den nødvendige lovgivning kan det overvejes tillige at skabe mulighed for at fremme en sag til dom, når der er anholdelsesbeslutning på tiltalte, men tiltalte ikke er blevet anholdt, forudsat at der er sket forkyndelse til det første retsmøde, hvor anholdelsesbeslutningen blev truffet.

2. Udvalget har overvejet et forslag om at give mulighed for at fremme sagen ved tiltaltes udeblivelse til at omfatte sager, hvor anklagemyndigheden nedlægger påstand om mindre indgribende foranstaltninger end anbringelse.³³

Tabel 13 viser, at der anslået er afsluttet ca. 20 domsmandssager årligt i perioden 2019 til 2021, hvor sagen sluttet med en mindre indgribende foranstaltning end anbringelse. Skønnet er behæftet med usikkerhed.

³³ Mindre indgribende foranstaltninger end anbringelse efter straffelovens § 68.

Tabel 13**Skøn for afsluttede straffesager, hvor tiltalte udebliver fra ét eller flere retsmøder, og hvor sagen sluttes med en mindre indgribende foranstaltning end anbringelse efter straffelovens § 68**

<i>Antal sager i byretterne</i>	2019	2020	2021
Straffesager, i alt	21	20	20
- heraf domsmandssager	21	20	20
- heraf nævningesager	0	0	0
- heraf sager uden domsmænd	0	0	0
- heraf tilståelsessager	0	0	0

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

Det vurderes, at den foreslåede ændring kan frigøre ca. 0,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en reduktion i ressourcetilskud i forbindelse med udeblivelser, herunder aflysning af retsmøder, omberømmelser og sagsrelaterede udgifter. Det kan ikke udelukkes, at retten i et øget antal sager vil finde tiltaltes tilstedeværelse nødvendig, hvis grænsen hæves. Det er dog den umiddelbare vurdering, at der vil være tale om et begrænset antal sager.

Udvalget anser det for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at idømme en foranstaltning, når tiltalte er udeblevet og ikke har samtykket i, at sagen gennemføres uden tiltaltes tilstedeværelse. Foranstaltninger kan således være indgribende, også når der ikke er tale om anbringelse, og er kun relevante, når tiltalte har psykiske lidelser.

Det kan i øvrigt have væsentligt betydning, at tiltalte, hvis denne ønsker det, kan fremsætte sine bemærkninger til den foranstaltning, anklagemyndigheden påstår idømt, direkte over for den dømmende ret. Når en tiltalt med psykiske lidelser udebliver uden at have samtykket i, at sagen gennemføres uden tiltaltes tilstedeværelse, kan det desuden ikke vides, hvad baggrunden for udeblivelsen er. Udeblivelsen kan f.eks. i nogle tilfælde skyldes tiltaltes psykiske tilstand, uden at det er udtryk for, at tiltalte ønsker at give afkald på at kunne udtale sig direkte over for den dømmende ret.

Udvalget bemærker desuden, at potentialet for frigørelse af midler er begrænset. Endvidere er der allerede mulighed for at fremme en sag mod en tiltalt med psykiske lidelser uden dennes samtykke eller tilstedeværelse, når dommen lyder på, at det har sit forblivende med en eksisterende foranstaltning.

Udvalget fraråder på den baggrund at give mulighed for at idømme mindre indgribende foranstaltninger end anbringelse ved tiltaltes udeblivelse, uden at tiltalte har samtykket i, at sagen fremmes uden tiltaltes tilstedeværelse.

3. Udvalget har overvejet at foreslå om at skabe mulighed for, at tiltalte med psykiske lidelser kan anmode retten om tilladelse til ikke at skulle være til stede i retten.

Dette med henblik på dels at udsætte færre sager i forbindelse med tiltaltes udeblivelse, hvor tiltalte på grund af psykisk lidelse ikke ønsker at deltage i hovedforhandlingen, dels at skåne den tiltalte for en situation, der grundet den psykiske lidelse er uhensigtsmæssigt belastende for den tiltalte. Imødekommelse af anmodningen vil kunne forudsætte, at retten ikke finder tiltaltes tilstedeværelse nødvendig.

Udvalget bemærker, at forslaget er målrettet en særlig sårbar persongruppe. Der bør ved ordningens nærmere udformning tages højde for de retssikkerhedsmæssige overvejelser, der er forbundet med, at tiltalte med psykiske lidelser giver samtykke til, at sagen kan fremmes i tiltaltes fravær.

Udvalget forudsætter herved, at samtykket gives på baggrund af en samtale med forsvareren, hvor denne vejleder om konsekvenserne heraf, herunder navnlig i forhold til at undlade at afgive forklaring. Udvalget forudsætter endvidere, at ordningen kun vil omfatte tiltalte, der trods deres psykiske lidelse har en sådan forståelse af, hvad retten skal tage stilling til, at den pågældende kan give et reelt samtykke.

Udvalget finder, at det er væsentligt, at ordningen ikke medfører så meget administration for retten og parterne, at den mulige gevinst i form af færre udsatte sager opvejes af besværet ved at administrere ordningen. Udvalget bemærker herved, at rettens formand allerede i dag kan tillade tiltalte at forlade retten, hvis det findes ubetænkeligt, at tiltalte ikke er til stede.³⁴ Denne mulighed kan allerede i dag bl.a. anvendes i tilfælde, hvor det vil være en unødvendig belastning for en tiltalt med psykiske lidelser at være til stede under hele retssagen.

Udvalget bemærker, at der indtil politi- og domstolsreformen i 2007 alene var mulighed for, at retsformanden tillod tiltalte at forlade retten, efter at

³⁴ Retsplejelovens § 853.

tiltalte havde afgivet forklaring.³⁵ Den tidligere regel stammede fra et udkast fra 1899 og var ikke nærmere begrundet.³⁶

Ændringen i 2007 blev begrundet med, at der i praksis forekom tilfælde, hvor det kunne være hensigtsmæssigt, at tiltalte kunne få tilladelse til at være fraværende fra retten også på tidspunkter forud for, at tiltalte havde afgivet forklaring. Det gjaldt bl.a. i sager med mange tiltalte og mange forhold, hvor der kunne være forhold, som alene vedrører en enkelt eller enkelte af de tiltalte, og hvor de øvrige tiltalte ikke behøvede at være til stede, mens disse forhold behandlede.³⁷

Denne gældende regel vil kunne udvides, så den ikke alene giver mulighed for at tillade en tiltalte, der er mødt, ikke at være til stede, men også giver mulighed for, at tiltalte i det hele taget ikke møder til hovedforhandlingen, hvis det er ubetænkeligt, at tiltalte ikke er til stede.

Ordnningen vil dermed ikke være begrænset til personer med psykiske lidelser, men gælde generelt. Det vil dog kunne angives i forarbejderne til lovændringen, at udvidelsen af ordningen særligt vil være relevant i forhold til personer med psykiske lidelser.

Der ville endvidere kunne lægges op til, at retsformandens skøn vil kunne bygge på sagens oplysninger, og at det er op til retsformanden at beslutte, om der herudover er behov for yderligere lægelig dokumentation. Retsformanden vil herunder afhængig af sagens omstændigheder og tiltaltes forhold både kunne tillade, at tiltalte i det hele taget ikke møder til hovedforhandlingen, og – ligesom i dag – kunne tillade, at tiltalte forlader retten efter at have været til stede.

Udvalget forudsætter, at retsformanden efter en konkret vurdering kan afslå en anmodning om tilladelse til ikke at være til stede, hvis retsformanden finder tiltaltes tilstedeværelse nødvendig. I den forbindelse bør der også kunne lægges vægt på hensynet til offeret, herunder forbrydelsens grovhed, samt hvorvidt tiltalte som følge af den psykiske lidelse vurderes uegnet til straf i den pågældende sag.

³⁵ Tidligere § 846.

³⁶ Udkast til Lov om Strafferetsplejen, 1899, spalte 94 og 154 (forslag til § 233). Det tidligere udkast fra 1868 gav ikke mulighed for at tillade tiltalte at forlade retten.

³⁷ Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5417-5418.

Udvalget forudsætter endvidere, at spørgsmålet om tiltaltes tilstedeværelse under hovedforhandlingen så vidt muligt afklares forud for hovedforhandlingen. Af hensyn til ordningens fleksibilitet bør det dog ikke være udelukket at behandle en anmodning om ikke at være til stede, som forsvareren på tiltaltes vegne fremsætter ved hovedforhandlingens start, f.eks. i tilfælde hvor tiltalte samme dag har fået det dårligt.

Det er ikke muligt at estimere, i hvilket omfang en sådan ordning vil blive anvendt i praksis, men der vil illustrativt ske anvendelse i op til ca. 450-900 straffesager årligt, hvis det antages, at det vil være op til ca. 0,5-1,0 pct. af alle straffesager ekskl. bødesager, at en tiltalt vil opnå rettens tilladelse til ikke at skulle være til stede i retten. Ud fra denne antagelse vurderes det, at den foreslåede ændring kan frigøre op til ca. 0,8-1,5 mio. kr. årligt fuldt indfaset. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en reduktion i resourceforbruget i forbindelse med udeblivelser, aflysning af retsmøder, omberammelser og sagsrelaterede udgifter. Det skal dog understreges, at udgiftsestimatet er rent illustrativt og baseret på antagelser, der er behæftet med betydelig usikkerhed, hvilket bl.a. kan henføres til, at der i potentialet skal tages hensyn til sager med lovligt forfald, og hvor rettens formand vurderer, at sagen ikke kan gennemføres uden tiltaltes tilstedeværelse.

Under de nævnte forudsætninger og i lyset af de betydelige udfordringer med udsættelser anbefaler udvalget på den baggrund at udvide den gældende bestemmelse om tilladelse til at forlade retten til at give mulighed for at tillade, at tiltalte i det hele taget ikke møder under hovedforhandlingen. Udvalget anbefaler i tilknytning hertil, at det kommer til at fremgå af bemærkningerne til et lovforslag, at formålet med den foreslåede ændring navnlig er at skabe mulighed for, at tiltalte med psykiske lidelser kan anmode retten om tilladelse til ikke at skulle være til stede i retten.

Udvalget bemærker, at forslaget har selvstændig betydning i tilfælde, hvor tiltalte har dokumentet lovligt forfald, og betingelserne for at afsige dom i tiltaltes fravær ikke er opfyldt. Hvis tiltalte ikke har dokumenteret lovligt forfald, og betingelserne for at afsige dom i tiltaltes fravær er opfyldt, kan hovedforhandlingen under alle omstændigheder gennemføres i tiltaltes fravær.³⁸

4. Udvalget har overvejet et forslag om at give mulighed for, at en sag kan gennemføres uden tiltaltes tilstedeværelse, når sagen strækker sig over flere

³⁸ Retsplejelovens § 855.

dage, og tiltalte møder den første dag og derefter udebliver på senere retsdage. Efter retspraksis finder reglen om at gennemføre sagen uden tiltaltes tilstedeværelse, når denne er mødt og derefter forladt retten uden rettens tilladelse, ikke anvendelse i denne situation.³⁹

Den foreslåede ændring vurderes at kunne frigøre ca. 0,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset, hvis det antages, at mellem 2-4 pct. af straffesagerne, hvor tiltalte udebliver fra et eller flere retsmøder, kan henføres til straffesager, hvor tiltalte møder første dag og derefter udebliver på senere retsdage. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en reduktion i ressourceforbruget i forbindelse med udeblivelser, inkl. sagsrelaterede udgifter.

Udvalget er opmærksom på, at behovet formentlig i praksis navnlig vil opstå i sager, der efter at være begyndt, bliver udsat til en dato, der ligger noget ude i fremtiden. Udvalget anser det imidlertid for tilstrækkeligt, at de almindelige regler om tilsigelse til retsmøder, dokumentation for lovligt forfald og mulighed for genoptagelse finder anvendelse også i disse udeblivelsestilfælde.

Udvalget bemærker, at sagen ikke kan fremmes, hvis tiltalte har dokumenteret lovligt forfald. Sagen kan endvidere ikke fremmes, hvis retten efter en konkret vurdering finder tiltaltes tilstedeværelse nødvendig.

Udvalget anbefaler på den baggrund at give mulighed for, at en sag kan gennemføres uden tiltaltes tilstedeværelse, når sagen strækker sig over flere dage, og tiltalte møder den første dag og derefter udebliver på senere retsdage.

Forslaget tager sigte på tilfælde, hvor alternativet i dag vil være, at sagen udsættes. Der er med forslaget ikke tilsigtet ændringer i muligheden for at afvise tiltaltes anke til landsretten ved tiltaltes udeblivelse fra hovedforhandlingen, herunder udeblivelse på en senere retsdag, efter at tiltalte er mødt på hovedforhandlingens første dag.⁴⁰

5. De økonomiske konsekvenser af tiltagene er opsummeret nedenfor, jf. tabel 14.

³⁹ Retsplejelovens § 855, stk. 1, nr. 2, og TfK 2014.213 og TfK 2021.310.

⁴⁰ Retsplejelovens § 920, stk. 2, og UfR 2022.317 Ø.

Tabel 14**Potentiale ved implementering af tiltag**

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	1,5	-
1. Grænse hæves til sager med en fængselsstraf på op til 1 år	0,2	-
2. Mulighed udvides til at omfatte sager med en påstand om mindre indgribende foranstaltninger end anbringelse efter straffelovens § 68	0,1	-
3. Tiltalte med psykiske lidelser kan anmode retten om tilladelse til ikke at skulle være til stede	1,1	-
4. Mulighed for, at sag kan gennemføres uden tiltaltes tilstedeværelse, når sagen strækker sig over flere dage, og tiltalte udebliver efter første retsmøde	0,1	-

Anm.: Der er i beregningerne for initiativ 1 taget højde for, at retten alene fremmer en sag i tiltaltes fravær, hvis retten ikke finder tiltaltes tilstedeværelse nødvendig. Det er i beregningerne for tiltag 3 lagt til grund, at ordningen vil gøre sig gældende i 0,75 pct. af alle straffesager, ekskl. bødesager (svarende til midtpunktet i antagelsen om, at det vil gøre sig gældende i mellem ca. 0,5-1,0 pct. af sagerne). Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser for 2019, idet domstolens aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket covid-19. Potentialeberegningerne er forbundet med usikkerhed. Det bemærkes, at der følger en konsolidering af tiltagets indfasningsprofil. Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

1.4. Behandling som tilståelsessag ved udeblivelse

Baggrund

I bødesager gælder det, at retten – medmindre omstændighederne taler imod det – skal behandle sagen som om, tiltalte har tilstået, hvis tiltalte udebliver fra hovedforhandlingen uden at have dokumenteret lovligt forfald.⁴¹ Det forhold, at retten kan anse udeblivelsen for en tilståelse, giver efter omstændighederne retten mulighed for – udover at fremme sagen – at begrænse bevisførelsen. Afgrænsningen til bødesager har været gældende siden vedtagelsen af den oprindelige retsplejelov i 1916, hvor mulighederne for at afsige udeblivelsesdom generelt var væsentligt snævrere end i dag.

Situationer, hvor omstændighederne taler imod at behandle sagen, som om tiltalte har tilstået, kan f.eks. være, at tiltalen er uklar, eller at politiets lovanvendelse kan give anledning til tvivl. Som andre eksempler kan nævnes, at tiltalte ikke kan antages trods en lovlig forkyndelse at have fået underretning om sagen, eller at sagen må antages at have væsentlig betydning for tiltalte, herunder på grund af bødens størrelse eller kriminalitetens art.

Reglerne om virkning af udeblivelse gælder tilsvarende for færdselssager, dog ikke i sager om betinget frakendelse af førerretten.⁴² Det antages i litteraturen, at reglerne formentlig heller ikke gælder i sager, hvor der udover påstand om bøde er påstand om ubetinget frakendelse af førerretten, kørselsforbud eller betinget eller ubetinget frakendelse af retten til at føre lille knallert.⁴³ Praksis må antages at være i overensstemmelse hermed.

I forbindelse med en større nyordning af udeblivelsesdomme i 1994 omtalte forarbejderne muligheden for at udbrede princippet fra de små bødestraffesager, så udeblivelse generelt anses som tilståelse. Det fremgår af forarbejderne til lovændringen i 1994, at man derigennem kunne opnå den største grad af effektivisering på udeblivelsesområdet.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at selv hvis udeblivelse i almindelighed kunne anses som en tilståelse, måtte det forventes, at en række forhold vil gøre, at domstolene formentlig ikke særlig hyppigt vil anvende en sådan adgang i sager, der søges fremmet som tilståelsessager. Det vil især være tilfældet for sager, hvor oplysninger om tiltaltes personlige forhold

⁴¹ Retsplejelovens § 897.

⁴² Færdselslovens § 119, stk. 1.

⁴³ Færdselsloven med kommentarer, 1. udgave, s. 335.

meget ofte spiller en afgørende rolle for strafudmålingen, og hvor der ofte vil være uklarheder i selve sagens faktum, som retten vil være tilbøjelig til at anse for afgjort i kraft af udeblivelse, f.eks. også af hensyn til medgeringsmænd.

Justitsministeriet fandt det desuden retssikkerhedsmæssigt overvejende betænkeligt at betragte den omstændighed, at en tiltalt ikke møder op til et retsmøde, som ensbetydende med en tilståelse, der skal kunne danne grundlag for idømmelse af frihedsstraf. Mulige modeller, hvor adgangen til at behandle sagen, som om tiltalte har tilstået, begrænses til eksempelvis kortere betingede frihedsstraffe, blev ikke undersøgt nærmere, og afgrænsningen til bødesager gælder stadig.

Det skal bemærkes, at tiltalte har mulighed for at få genoptaget en udeblivelsesdom, hvis tiltalte godtgør, at vedkommende havde lovligt forfald og på grund af utilregnelige omstændigheder ikke havde mulighed for at anmelde dette i tide, eller at stævningen ikke var kommet til tiltaltes kendskab i tide.⁴⁴

Anvendelse i praksis

Det fremgår af Danmarks Domstoles årsrapport for 2021, at antallet af modtagne tilståelsessager, som er sager, hvor der er en betydeligt lavere ressourceanvendelse end i nævningesager og domsmandssager, har været faldende fra 2012 til 2021.

Tabel 15

Antal modtagne og afsluttede tilståelsessager i byretterne i perioden 2012-2021

Absolute tal	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antal modtagne tilståelsessager	10.345	9.957	9.957	8.110	7.967	6.994	6.774	6.006	6.384	5.218
Antal afsluttede tilståelsessager	10.904	10.297	9.475	8.179	7.973	7.284	6.685	6.226	5.998	5.027

Kilde: Domstolsstyrelsen

Det fremgår af årsrapporten, at stigningen i antallet af modtagne domsmandssager og faldet i antallet af modtagne tilståelsessager er et element, der i sig selv viser, at kompleksiteten af den gennemsnitlige straffesag er øget.

⁴⁴ Retsplejelovens § 897, stk. 1.

Det bemærkes, at sager om frakendelse af førerretten som udgangspunkt afgøres efter helt faste retningslinjer. Der skal bl.a. ske ubetinget frakendelse af førerretten, hvis en person har kørt spirituskørsel med en promille på 1,20 eller under påvirkning af bevidsthedspåvirkende stoffer.⁴⁵

Visse overtrædelser er dog præget af mere skønsmæssige vurderinger, f.eks. om en person under tilsidesættelse af væsentlige hensyn til færdselssikkerheden har voldt skade på person eller ting eller fremkaldt fare herfor.⁴⁶ Under særligt formildende omstændigheder kan der ske betinget frakendelse i tilfælde, hvor frakendelse ellers skulle ske ubetinget.⁴⁷

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at udvide rettens adgang til at behandle sagen, som om tiltalte har tilstået, fra bødesager til sager om betinget fængselsstraf på op til 30 dage med henblik på at lette behandlingen af udeblivelsessager og presset ved domstolene.

Af *tabel 16* fremgår et skøn over antallet af afsluttede straffesager, hvor tiltalte udebliver fra ét eller flere retsmøder, og hvor sagen sluttet med en betinget fængselsstraf for tiltalte på op til 30 dage. Der er anslået afsluttet 208 straffesager i byretterne i 2019, hvor tiltalte er udeblevet fra et eller flere retsmøder, og hvor sagen er sluttet med en betinget fængselsstraf på op til 30 dage. Tilsvarende var der anslået henholdsvis 221 og 196 straffesager i byretterne i 2020 og 2021. Skønnene er behæftet med usikkerhed.

Tabel 16

Skøn for afsluttede straffesager, hvor tiltalte udebliver fra ét eller flere retsmøder, og hvor sagen sluttet med en betinget fængselsstraf på op til 30 dage

Antal sager i byretterne	2019	2020	2021
Straffesager, i alt	204	216	192
- heraf domsmandssager	65	66	62
- heraf nævningesager	0	0	0
- heraf sager uden domsmænd	11	12	13
- heraf tilståelsessager	128	138	117

Kilde: Domstolsstyrelsen

Det vurderes, at den foreslåede ændring kan frigøre op til ca. 0,9 mio. kr. årligt fuldt indfaset, inkl. sagsrelaterede udgifter. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en forskel på udgifterne til en domsmandssag og

⁴⁵ Færdselslovens § 126, stk. 1, nr. 1 og 2.

⁴⁶ Færdselslovens § 125, stk. 1, nr. 1.

⁴⁷ Færdselslovens § 126, stk. 2.

tilståelsessag for anslået ca. 65 domsmandssager årligt. Det må imidlertid forventes, at retten i et øget antal sager vil finde, at omstændighederne taler imod at behandle sagen, som om tiltalte har tilstået forholdet, hvis grænsen hæves. Dette vil i givet fald reducere frigørelsen af midler forbundet med ændringen.

Det er udvalgets opfattelse, at tiltaltes udeblivelse i sager om fængselsstraf, herunder betinget fængselsstraf, ofte ikke reelt er udtryk for, at tiltalte erkender sig skyldig. Det forekommer også, at tiltalte melder sig syg, men ikke dokumenterer dette, sådan at retten anser tiltalte som udeblevet uden lovligt forfald.

Udvalget anser det for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at straffe en tiltalt med fængsel, herunder betinget fængsel, alene på grundlag af tiltalen, og at tiltalte er udeblevet uden dokumenteret lovligt forfald. Hertil kommer, at potentialet for frigørelse er begrænset.

Udvalget finder samlet set, at den anslåede mulige frigørelse ikke vil stå i rimeligt forhold til den betydelige retssikkerhedsmæssige forringelse, der ville være tale om. Udvalget fraråder på den baggrund at give retten mulighed for at anse tiltaltes udeblivelse som en tilståelse i sager med betinget fængselsstraf.

2. Udvalget har overvejet et forslag om at udvide rettens adgang til at behandle sagen, som om tiltalte har tilstået, til også at omfatte udeblivelse i bødesager, hvor der nedlægges påstand om frakendelse af førerretten, kørselsforbud eller frakendelse af retten til at føre lille knallert.

Det vurderes at kunne frigøre ca. 0,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset, hvis rettens adgang til at behandle sager, som om tiltalte har tilstået, ved udeblivelser udvides til at omfatte disse sager. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en forskel i udgifterne for ca. 50 sager uden domsmænd årligt inkl. sagsrelaterede udgifter. Det bemærkes, at tiltaget vil kunne medføre merudgifter i Procesbevillingsnævnet, hvis der i disse sager i øget omfang søges om Procesbevillingsnævnets tilladelse til at anke den pågældende sag til landsretten. Det er dog Procesbevillingsnævnets vurdering, at der alene vil være tale om et meget begrænset antal sager, og at det isoleret set ikke er forbundet med økonomiske konsekvenser af betydning. I øvrigt bemærkes det, at det – uanset der måtte blive indført ankebegrænsning for disse sags typer – ikke kan udelukkes, at Procesbevillingsnævnet vil meddele anketilladelse i nogle af sagerne med de udgifter, der følger heraf.

Uanset om der er tale om fængselsstraf eller ej, bør der efter udvalgets opfattelse udvises påpasselighed med at betragte den omstændighed, at en tiltalt ikke møder op til et retsmøde, som ensbetydende med en tilståelse. Udvalget er opmærksom på, at muligheden allerede eksisterer i dag for så vidt angår bødestrafte, hvorfor det politisk kan overvejes i bødesager at udvide til andre retsfølger i bødesager, herunder frakendelse af førerretten. Udvalget påpeger i den forbindelse, at det ved afvejningen bør tillægges vægt, at førerretsfrakendelse kan have væsentligt større betydning for tiltalte end bødestrafte i sig selv.

Udvalget finder, at det ved fastlæggelsen af ordningen nærmere bør præciseres, at der altid vil være tale om en konkret vurdering. Ved vurderingen bør det navnlig indgå, om der er en meget høj grad af klarhed om bødesagens resultat. Det kan f.eks. være sagstyper, hvor der er mulighed for udenretlig vedtagelse af førerretsfrakendelse, da sådanne sager i mindre grad påkalder sig en retlig vurdering.⁴⁸

Dette omfatter bl.a. spørgsmål om førerretsfrakendelse på baggrund af spirituskørsel, kørsel under påvirkninger af bevidsthedspåvirkende stoffer, hastighedsoverskridelser og sager om førerretsfrakendelse som følge af klippekortordningen. Det vil også omfatte typetilfælde vedrørende tilsidesættelse af væsentlige hensyn til færdselssikkerheden, hvor der er en fast retspraksis.

Udvalget forudsætter samtidig, at det tydeliggøres ved ordningens fastlæggelse, at det taler imod at behandle sagen, som om tiltalte har tilstået, hvis der ikke er en meget høj grad af klarhed om sagens resultat. Efter udvalgets opfattelse bør der sikres en balance mellem på den ene side det forhold, at tiltaltes udeblivelse ofte ikke reelt er udtryk for, at tiltalte erkender sig skyldig, og på den anden side hensynet til en effektiv straffeprocess og behovet for, at tiltalte møder op og respekterer rettens indkaldelse. I den forbindelse bemærker udvalget, at den tiltalte, der dømmes som udebleven, vil kunne få sagen genoptaget, hvis tiltalte dokumenterer at have haft lovligt forfald og været forhindret i at anmelde dette i tide, eller at indkaldelsen til retsmødet ikke rettidigt er kommet til tiltaltes kundskab.⁴⁹

Tiltalte vil endvidere kunne ansøge Procesbevillingsnævnet om tilladelse til at anke til landsretten.⁵⁰ Udvalget forudsætter i den forbindelse, at det i

⁴⁸ Færdselslovens § 119 a, stk. 1 og 2.

⁴⁹ Retsplejelovens § 987, stk. 1.

⁵⁰ Retsplejelovens § 903, stk. 1.

forbindelse med ordningens nærmere udformning præciseres, at det vil tale for at tillade anke, hvis frakendelse er sket ud fra en mere skønspregt vurdering.

Under de nævnte forudsætninger finder udvalget en sådan ordning retssikkerhedsmæssigt forsvarlig, idet der dog henvises til, at det bør være genstand for en politisk vurdering, om bødesager i videre omfang end i dag skal behandles, som om tiltalte har tilstået det forhold, som den pågældende er tiltalt for.

3. De økonomiske konsekvenser af forslagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 17.*

Tabel 17

Potentiale ved implementering af tiltag

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	1,0	-
1. Visse sager med påstand om frihedsstraf kan behandles som tilståelsessag ved udeblivelse	0,9	-
2. Bødesager med påstand om frakendelse af førerretten, kørselsforbud eller frakendelse af retten til at føre lille køretøj kan behandles, som om tiltalte har tilstået	0,1	-

Anm.: Der er i beregninger for initiativet taget højde for, at retten alene behandler sagen som om, at tiltalte har tilstået, når omstændighederne ikke taler imod det. Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser for 2019, idet domstolens aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket covid-19. Potentialeberegningerne er forbundet med usikkerhed. Det bemærkes, at der følger en konsolidering af tiltagets indfasningsprofil.
Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

1.5. Øget incitament til tilståelse

Baggrund

En tilståelsessag kan afgøres af en byret på grundlag af tiltaltes tilståelse uden en formel hovedforhandling. Sagen kan afgøres af en juridisk dommer uden medvirken af domsmænd eller nævninger, forudsat at bl.a. sigtede samtykker og afgiver en uforbeholden tilståelse, hvis rigtighed bestyrkes af de i øvrigt foreliggende oplysninger.

Lovgivningen indeholder forskellige regler om tilståelsens betydning for strafudmålingen mv.⁵¹ Tilståelsen kan angå egne strafbare forhold, men også strafbare forhold begået af tredjemand, herunder såvel eventuelle medgerningsmænd som gerningsmænd, som ingen tilknytning har til den sigtedes egen straffesag.

For så vidt angår strafudmålingen skal der ved straffens udmåling bl.a. tages hensyn til, om gerningsmanden har medvirket til sagens oplysning, f.eks. ved afgivelse af forklaring om medgerningsmænd.⁵² Det skal endvidere ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som formildende omstændighed, at gerningsmanden frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuldstændig tilståelse.⁵³

Forud for en lovændring i 2004 afgav Straffelovrådet i 2002 en betænkning om tilståelsens betydning for strafudmålingen mv.⁵⁴ Straffelovrådet udtalte, at både hensynet til at opklare alvorlig kriminalitet og procesøkonomiske hensyn kan tale for, at der som led i kriminalitetsbekæmpelsen gives mulighed for at stille en sigtet eller tiltalt person fordele i udsigt som ”modydelse” for, at den pågældende aflægger tilståelse om egne strafbare forhold eller afgiver forklaring om medgerningsmænds eller tredjemænds strafbare forhold.

Samtidig understregede Straffelovrådet, at det ikke er uden betænkelighed at give adgang til at indgå sådanne ”aftaler”. Det blev anført, at det ville stride mod dansk retstradition at åbne for en ordning, hvor man f.eks. på

⁵¹ Bl.a. straffelovens § 80, stk. 2, og § 82, stk. 1, nr. 9, og retsplejelovens § 723, stk. 2, og § 831.

⁵² Straffelovens § 82, stk. 1, nr. 10.

⁵³ Straffelovens § 82, stk. 1, nr. 9.

⁵⁴ Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002.

forhånd indhentede et tilsagn fra retten om ikke at idømme mere end en mellem parterne nærmere aftalt straf.

Straffelovrådet påpegede, at der, når der er spørgsmål om at formå den sigtede til at tilstå egne strafbare forhold, er risiko for, at den pågældende fristes til at afgive en (eventuelt delvist) urigtig tilståelse af frygt for en videregående og ligeledes urigtig domfældelse. Herved øges risikoen for urigtige domfældelser, som ikke nødvendigvis opvejes af, at retten og forsvarerne for dem, der belastes af forklaringen, underrettes om aftalen.

Straffelovrådets betragtninger skal ses i sammenhæng med princippet i retsplejeloven om, at løfter, urigtige foregivender eller trusler ikke må anvendes under afhøring. Politiet er dog ikke afskåret fra at afgive såkaldte ”lovbundne løfter”, dvs. løfter om fordele der i forvejen følger af lovbestemmelser.

Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor politiet tilkendegiver, at en tilståelse vil medføre, at arrestanten tages ud af isolation og eventuelt tillige løslades fra varetægtsfængsling. Som et andet eksempel kan peges på en neutral oplysning om, at det kan indvirke på strafudmålingen, når gerningsmanden medvirker til opklaring af egne strafbare forhold.

Anvendelse i praksis

Antallet af tilståelsessager er faldet betydeligt fra 2012 til 2021. I 2012 modtog domstolene 10.345 tilståelsessager, hvilket var faldet til 5.218 sager i 2021.⁵⁵ Faldet i antallet af tilståelsessager kan bl.a. skyldes strafskærpelser i perioden.

Normalt fremkommer tilståelsen uden forudgående aftale mellem politi eller anklagemyndighed og den tiltalte eller dennes forsvarer. Det forekommer imidlertid, at der ved behandlingen af en straffesag bliver spørgsmål om at indgå en form for aftale mellem politi eller anklagemyndighed og den tiltalte eller dennes forsvarer, som i et nærmere bestemt omfang indebærer en tilskæring af sagen mod, at den tiltalte til gengæld afgiver tilståelse eller løfte om at vidne mod andre personer.

Dette kan eksempelvis komme på tale i sager om organiseret kriminalitet, f.eks. narkotikasager, hvor medlemmerne af organisationen søger at håndhæve deres magt ved vold med den følge, at de personer, der sidder inde

⁵⁵ Domstolsstyrelsens årsrapport 2021.

med viden om organisationens kriminelle aktiviteter, ikke tør stå frem. Den, der overvejer at vidne, må således påregne hævnaktioner mv., hvilket nødvendigvis rejser spørgsmålet om, hvad den pågældende får ud af en tilståelse.

Der kan ligeledes være tilfælde, hvor politiets eller anklagemyndighedens ”ydelse” består i indrømmelse af andre fordele, f.eks. vejledning om strafnedsættelse i egen sag, hvor anklagemyndigheden kan tilkendegive for en sigtet, at anklagemyndigheden i retten vil fremhæve den sigtedes bistand ved forklaringer om medgerningsmænd som en faktor, der kan medføre strafnedsættelse. Beslægtet med de her omhandlede tilfælde kan nævnes situationer, hvor politiet på forhånd lover frit lejde f.eks. til sælgeren af et våben, hvis den pågældende henvender sig, for at finde frem til en eventuel drabsmand.

Udvalgets overvejelser

Udvalget har overvejet forskellige forslag, der har til formål at øge incitamentet til tilståelse.

Udvalget bemærker, at det er vanskeligt at vurdere, i hvor høj grad sådanne incitamentet vil kunne motivere til tilståelse. Det må dog antages, at forsvarere – i sager hvor det findes relevant at drøfte muligheden for tilståelse med klienten – vil orientere klienten om fordelene ved tilståelse.

Forslagene vil kunne frigøre ressourcer i domstolene i tilfælde, hvor en mere ressourcetung sag kan konverteres til en tilståelsessag. Som eksempel kan det nævnes, at de samlede udgifter inkl. sagsrelaterede udgifter for behandlingen af en domsmandssag og en tilståelsessag gennemsnitligt udgjorde henholdsvis ca. 18.000 kr. og ca. 4.000 kr. i perioden fra 2019 til 2021. Der vil således gennemsnitligt kunne frigøres ca. 14.000 kr. pr. sag, der konverteres fra domsmandssag til tilståelsessag.

Det bemærkes, at ressourcefrigørelsens størrelse afhænger af, hvornår en eventuel tilståelse fra tiltalte foreligger. For ovenstående eksempel skal det således være kendt ved berømmelsen af hovedforhandlingen, at tiltalte forventes at tilstå for, at potentialet (fuldt ud) kan realiseres.

Udvalget bemærker, at der allerede er et vist incitament for tiltalte, der forventer at blive fundet skyldig, til at tilstå over for politiet, sådan at sagen kan behandles som en tilståelsessag. En tiltalt, som fremstilles med begæring om varetægtsfængsling, vil tilsvarende have et vist incitament til at

tilstå i grundlovsforhøret, hvis sagen enten med det samme (såkaldt straksdom) eller i et snarligt senere retsmøde kan afgøres som tilståelsessag.

En tilståelsessag kan således gennemføres både hurtigere og billigere end en sag med lægdommere, dvs. både på et tidligere tidspunkt og med kortere tid i retten. Forsvarerens salær og dermed tiltaltes sagsomkostninger bliver derfor lavere. Hvis tiltalte ikke er anholdt eller varetægtsfængslet, kan tiltalte vælge at få gennemført tilståelsessagen uden forsvarer og helt spare udgiften hertil. Tiltalte slipper også for at blive konfronteret med vidner mv.

Tiltalte undgår desuden gennem en hurtigere afgørelse en kortere usikkerhed om resultatet (strafudmålingen), og hvis tiltalte er varetægtsfængslet, kan tiltalte hurtigere overgå til afsoning med de fordele, der følger heraf (sammenlignet med varetægt), eksempelvis med hensyn til besøg, beskæftigelse mv. Tiltaltes interesse i en hurtig afgørelse kan også være båret af et ønske om hurtigst muligt at lægge kriminaliteten bag sig og begynde på en frisk.

Udvalget understreger, at det er afgørende, at lovgivningen ikke medvirker til, at tiltalte tilstår forhold, som den pågældende ikke er skyldig i. Dette omfatter også tilfælde, hvor en tiltalt, der beviseligt er skyldig i et vist omfang, tilstår yderligere forhold, som den pågældende ikke er skyldig i. Det kunne i praksis f.eks. forekomme, at en tiltalt, der sammen med andre personer har begået visse strafbare forhold, påtager sig skylden for noget, der er begået af andre personer uden tiltaltes medvirken.

En falsk tilståelse, som lægges til grund for en dom, indebærer ikke alene, at en uskyldig straffes, men hvis forholdet beviseligt er begået, indebærer det også, at den rigtige gerningsmand går fri for straf.

1. Udvalget har overvejet et forslag om at lovfæste, at det ved strafudmålingen i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed, at tiltalte har aflagt tilståelse, selv om tiltalte ikke har angivet sig selv, og selv om tilståelsen ikke er fuldstændig.

Udvalget bemærker, at det allerede i dag jævnligt forekommer i praksis, at retten ved strafudmålingen i formildende retning lægger vægt på, at tiltalte har tilstået. Dette gælder navnlig, når tiltalte har tilstået på et tidligt tidspunkt i sagen og ikke først, når politiet efter en længere efterforskning har tilvejebragt beviser for tiltalte skyld.

Efter udvalgets opfattelse vil der ikke være betænkeligheder ved at lovfæste, at det ved strafudmålingen i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed, at tiltalte har aflagt tilståelse, selv om tiltalte ikke har angivet sig selv, og selv om tilståelsen ikke er fuldstændig. En sådan lovregel vil være i tråd med den praksis for strafudmåling, som allerede forekommer.

Selv om betydningen af en tilståelse vil skulle afgøres konkret, vil der i forbindelse med en sådan lovændring i bemærkningerne til et lovforslag kunne angives visse anvisninger om, hvordan reglen forventes at blive anvendt. Dette vil også kunne fremme en ensartet hensyntagen til tiltaltes tilståelse ved forskellige retter.

Det kan f.eks. angives, at retten i højere grad bør finde grund til anse en tilståelse som en formildende omstændighed, når tilståelsen afgives tidligt under sagen, sådan at politiet spares for en længere efterforskning, og sådan at sagen kan nå at blive fremmet som en tilståelsessag. I dette tilfælde kan det endvidere angives, at tilståelsen kan tillægges betydelig vægt ved strafudmålingen.

Det kan også angives, at der vil være mindre grund til at anse en tilståelse som en formildende omstændighed, når tilståelsen først afgives under hovedforhandlingen i en domsmandssag eller en nævningsag. Det kan samtidig angives, at hvis tiltalte forud for hovedforhandlingen gennem forsvareren tilkendegiver at ville tilstå flere væsentlige forhold i sagen med den virkning, at bevisførelsen under hovedforhandlingen og dermed antallet af retsdage kan begrænses i væsentlig grad, kan en sådan tilståelse dog også anses som en formildende omstændighed, selv om der også er forhold, som ikke tilstås.

Det forekommer i praksis, at tiltalte under en tilståelsessag ikke tilstår den fulde sigtelse. I nogle tilfælde frafalder anklagemyndigheden ikke tilståede forhold eller elementer, og sagen fremmes i det tilståede omfang. Eftersom tiltalte i denne situation er at anse som ikke skyldig i de frafaldne forhold eller elementer, skal tiltaltes tilståelse i denne situation anses som en fuldstændig tilståelse.

I andre tilfælde fastholder anklagemyndigheden sigtelsen i de ikke tilståede forhold eller elementer med den konsekvens, at sagen ikke kan afsluttes som en tilståelsessag, men må gennemføres som en domsmandssag eller nævningsag. I denne situation har tiltalte alene aflagt delvis tilståelse, og tilståelsen bør kun anses som en formildende omstændighed, hvis den omfatter

en betydelig del af sagen både i relation til den sparede bevisførelse og retsdage under hovedforhandlingen og i relation til den samlede straf, hvis tiltalte også findes skyldig i de ikke tilståede forhold. Hvis tiltalte under domsmandssagen eller nævningsagen alene findes skyldig i det tilståede omfang, skal tilståelsen derimod anses som en fuldstændig tilståelse.

Til illustration vil det anslået frigøre ca. 0,5-1,0 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis det antages, at antallet af tilståelsessager med tiltaget vil kunne øges med ca. 125-250 tilståelsessager årligt. Til illustration blev der behandlet ca. 6.000 tilståelsessager ved byretterne i 2019. Udgiftsestimatet er behæftet med betydelig usikkerhed, hvilket bl.a. kan henføres til, at potentialets fulde realisering i høj grad vil være betinget af, hvornår i retsforløbet tilståelsen sker.

2. Udvalget har overvejet et forslag om at øge incitamentet til tilståelse ved afskrivning af sagsomkostninger, mulighed for at opnå ren privat og offentlig straffeattest efter halv tid og etablering af en ordning, hvor der ved vurderingen af, om den dømte kan afsone med fodlænke, kan lægges vægt på, at den dømte har tilstået.

Udvalget bemærker, at de gældende regler om sagsomkostninger i straffesager, hvorefter tiltalte, der findes skyldig, som udgangspunkt skal betale bl.a. forsvarerens salær, er politisk bestemt. I praksis er det i forvejen forbundet med færre sagsomkostninger for tiltalte at tilstå, hvorved sagen kan gennemføres som en mindre ressourcetung tilståelsessag.

Andre ordninger for sagsomkostninger i straffesager kan tænkes, f.eks. skal tiltalte i Norge og Sverige kun betale sagsomkostninger, hvis tiltaltes økonomiske situation tillader det. Der kan dermed efter udvalgets opfattelse også tænkes en ordning, hvorefter en tilståelse generelt eller i visse nærmere tilfælde medfører, at tiltalte ikke skal betale sagsomkostninger.

Med hensyn til muligheden for at opnå ren privat og offentlig straffeattest efter halv tid har Rigspolitiet oplyst, at Kriminalregisteret ikke indeholder oplysninger om, hvorvidt et eller flere forhold i en sag er tilstået, hvorimod afgørelser i sager, der er fremmet som tilståelsessager, registreres i Kriminalregisteret. Det vil derfor være muligt at identificere disse sager som tilståelsessager og lade dem blive omfattet af en ordning, hvor en afgørelse alene medtages på en straffeattest i halvt så lang tid sammenlignet med de gældende regler for udskrivning af afgørelser på straffeattester.

Endvidere har Rigspolitiet oplyst, at en ordning, hvor tilståelsessager alene fremgår halvt så lang tid på en straffeattest, kan konstrueres på en måde, så de ikke påvirker reglerne om, hvor lang tid et forhold skal fremgå af en børneattest.

Det er Rigspolitiets vurdering, at en ordning, hvor tilståelsessager alene fremgår halvt så lang tid på en straffeattest, forudsætter tekniske ændringer i både Kriminalregisteret og Den Digitale Straffeattest. Rigspolitiet har ikke vurderet omfanget af de påkrævede tekniske ændringer eller de økonomiske konsekvenser for en eventuel implementering af en sådan ordning.

Udvalget bemærker, at de gældende regler om straffeattester løbende har været genstand for justering, herunder i form af undtagelser til optagelse på straffeattesten. Som eksempel kan nævnes, at der i 2011 blev indført regler om, at første afgørelse om bøde eller betinget fængsel ikke medtages på straffeattesten for gerningsmænd under 18 år, medmindre den pågældende inden for en periode på 3 år begår et nyt strafbart forhold, som skal medtages på straffeattesten.⁵⁶ Formålet med ordningen er dels at undgå, at unge ”stempler” som kriminelle i videre omfang end nødvendigt, dels mere hensigtsmæssigt at udnytte, at det generelt opleves som en fordel at undgå en ”plet-tet” straffeattest.⁵⁷

Hvis afgørelser i tilståelsessager medtages i kortere tid på straffeattesten end tilsvarende afgørelser i domsmandssager og nævningsager, betyder det, at modtagerne af straffeattesten – eksempelvis en arbejdsgiver i forbindelse med en jobansøgning – i kortere tid efter afgørelsen vil få oplysning herom. Det beror på en politisk afvejning, om der skal indføres en sådan ordning, men udvalget skal dog bemærke, at ordningen kan blive opfattet som vilkårlig for f.eks. en arbejdsgiver, der måtte lægge vægt på et givent strafbart forhold uanset en eventuel tilståelse.

Hvad angår etablering af en ordning, hvor der ved vurderingen af, om den dømte kan afsone med fodlænke, kan lægges vægt på det forhold, at tiltalte har tilstået, har Direktoratet for Kriminalforsorgen bemærket, at der ved stillingtagen til, om der kan meddeles tilladelse til fodlænkeafsoning, indgår en vurdering af risikoen for recidiv til ny kriminalitet under afsoningen. I den vurdering vil det kunne indgå som et moment blandt flere, såfremt den

⁵⁶ Bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister § 12 og § 23, stk. 2 og 3.

⁵⁷ Justitsministeriets besvarelse af 4. august 2015 af Retsudvalgets spørgsmål nr. 19 (Alm. del).

dømte har erkendt den pådømte kriminalitet, og der efterfølgende er iværksat tiltag, herunder sexologisk eller psykiatrisk behandling for at ændre den dømtes situation og imødegå tilbagefald til ny kriminalitet.

Direktoratet for Kriminalforsorgen finder generelt, at der ikke ses at være noget til hinder for regelændringer, som indebærer, at den dømtes tilståelse i straffesagen kan tillægges positiv betydning ved vurderingen af egnethed til afsoning med fodlænke. Det anbefales dog, at der i givet fald vil blive tale om et blandt flere momenter, der kan tillægges vægt, idet der også blandt dømte, som har tilstået, f.eks. kan foreligge personlige forhold, som på grund af risiko for overtrædelse af vilkår taler afgørende imod afsoning med fodlænke.

Udvalget bemærker, at muligheden for, at en ubetinget fængselsstraf kan afsones på domfældtes bopæl under intensiv overvågning og kontrol – ”fodlænkeafsoning” – og betingelserne herfor er politisk bestemt. Ordningen blev indført i 2005 og omfattede oprindelige fængselsstraf indtil 3 måneder for overtrædelse af færdselsloven. I 2006 blev ordningen udvidet til at omfatte alle overtrædelser begået af personer under 25 år med en straf på højst 3 måneder, og i 2008 blev ordningen udvidet til at omfatte alle straffe på højst 3 måneder uanset gerningsmandens alder og kriminalitetens art. Grænsen på 3 måneder blev i 2010 forhøjet til 5 måneder og i 2013 til 6 måneder, hvilket fortsat er gældende.

Udvalget bemærker, at det i forvejen vil kunne indgå som et moment blandt flere, såfremt den dømte har erkendt den pådømte kriminalitet, og der efterfølgende er iværksat tiltag, herunder sexologisk eller psykiatrisk behandling for at ændre den dømtes situation og imødegå tilbagefald til ny kriminalitet.

Samlet set er det udvalgets vurdering, at det beror på en politisk afvejning, om de overvejede incitamenters skal indføres. Det er udvalgets opfattelse, at incitamenterne ikke har en karakter, som risikerer at medvirke til, at tiltalte tilstår forhold, som den pågældende ikke er skyldig i. Ved den politiske afvejning vil der skulle tages stilling til – særligt hvis man går videre med samtlige incitamenters – om ordningen kan siges at institutionalisere tilståelsessystemet og som sådan skabe et ensidigt fokus på fordelene ved tilståelse for den tiltalte. Endvidere bør indgå relevante hensyn til andre berørte, som reglerne har til formål at beskytte, herunder efter omstændighederne den forurettede.

Til illustration vil det anslået frigøre ca. 0,5-1,0 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis det antages, at antallet af tilståelsessager med tiltaget vil kunne øges med ca. 125-250 tilståelsessager mere årligt i fremtiden. Til illustration blev der behandlet ca. 6.000 tilståelsessager ved byretterne i 2019. Udgiftsestimater er behæftet med betydelig usikkerhed, hvilket bl.a. kan henføres til, at potentialets fulde realisering i høj grad vil være betinget af, hvornår i retsforløbet tilståelsen sker.

3. De økonomiske konsekvenser er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 18.*

Tabel 18		
Potentiale ved implementering af forslag		
<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	1,4	-
1. Fuldstændig tilståelse som formildende omstændighed	0,7	-
2. Øget incitament til tilståelse	0,7	-

Anm.: Beregningerne i tiltagene er baseret på, at antallet af tilståelsessager vil kunne øges med ca. 190 tilståelsessager. (svarende til midtpunktet i antagelsen om, at antallet af sager vil kunne øges med ca. 125-250 tilståelsessager.). Potentialeberegningerne er forbundet med usikkerhed. Det bemærkes, at der følger en konsolidering af tiltagets indfasningsprofil. Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

1.6. Appelgrænsen for straffesager

Baggrund

For straffesager er det strafudmålingen, som er afgørende for ankemulighederne for tiltalte.

Tiltalte kan frit anke en byretsdom til landsretten, hvis tiltalte er idømt andet end bøde og konfiskation. Det kan være f.eks. være fængsel, foranstaltninger over for psykisk afvigende lovovertrædere eller rettighedsfrakendelse, herunder førerretsfrakendelse. Tiltalte kan endvidere frit anke, hvis tiltalte er idømt mere end 20 dagbøder eller en bøde på over 6.000 kr. eller konfiskation for mere end 6.000 kr.⁵⁸

Hvis tiltalte alene er idømt bøde og konfiskation, og bøden ikke overstiger 20 dagbøder eller 6.000 kr., og en eventuel konfiskation ikke overstiger 6.000 kr., kan tiltalte anke til landsretten med tilladelse fra Procesbevillingsnævnet. Tilladelse kan gives, hvis sagen er af principiel karakter eller særlige grunde i øvrigt taler for det.⁵⁹

Beløbsgrænsen for anke til landsretten uden Procesbevillingsnævnets tilladelse blev senest forhøjet i 1984, 1990 og 2018.

Ved forhøjelsen i 1984 blev der henvist til den almindelige udvikling i bødeniveauet, og at de mindre bøder, der var tale om, i praksis i overvejende grad blev udmålt efter nøje fastlagte retningslinjer.⁶⁰

Ved en lovændring i 1990 blev appelgrænsen i straffesager hævet fra 1.000 kr. til 3.000 kr. Ved forhøjelsen i 1990 blev der henvist til, at der i de mindre bødesager, der var tale om, sjældent var problemer med beviset eller retlige spørgsmål, at straffen som regel udmåles takstmæssigt, og at landsretsbehandling medførte væsentlige omkostninger, som ikke stod i rimeligt forhold til bødens størrelse.⁶¹ Salæret til den beskikkede forsvarer i landsretten var f.eks. normalt 1.200-1.800 kr. med tillæg af moms. Der blev endelig henvist til, at sager, som bevismæssigt eller retligt frembød tvivl, med tilladelse kunne indbringes for landsretten.

⁵⁸ Retsplejelovens § 902. Hvis tiltalte alene er idømt bøde og konfiskation, skal tiltalte have givet møde i byretten for frit at kunne anke.

⁵⁹ Retsplejelovens § 903.

⁶⁰ Folketingstidende 1983-84 (2. samling), tillæg A, spalte 1615-1616.

⁶¹ Folketingstidende 1989-90, tillæg A, spalte 768-770.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at en forhøjelse af beløbsgrænsen til 3.000 kr. ville indebære en væsentlig ressourcebesparelse hos anklagemyndigheden og domstolene, idet behandlingen af sådanne ankesager medfører et ikke ubetydeligt tidsforbrug.

En aflastning af landsretterne og anklagemyndigheden kunne efter Justitsministeriets opfattelse gennemføres uden retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, idet det blev bemærket, at i de tilfælde, hvor det skønnes rimeligt, at tiltalte får adgang til at få sagen prøvet i 2. instans, vil der kunne meddeles tilladelse hertil.

Den nuværende beløbsgrænse i straffesager på 6.000 kr. blev reguleret ved en lovændring i 2018. Ved forhøjelsen blev der henvist til, at beløbsgrænserne for anke uden Procesbevillingsnævnets tilladelse for civile sager og straffesager i 1990 var blevet fastsat til 3.000 kr. og 10.000 kr., og at beløbsgrænsen for civile sager i 2014 var blevet forhøjet til 20.000 kr.⁶² Prisudviklingen frem til 2016 ville i sig selv kunne begrunde en forhøjelse af beløbsgrænsen fra 3.000 kr. til 5.000 kr., og med en forhøjelse til 6.000 kr. blev det relative forhold mellem ankegrænserne i civile sager og straffesager, som var gældende i perioden 1990-2014, genetableret.

Det fremgår endvidere af forarbejderne til lovændringen i 2018, at Justitsministeriet havde overvejet, om beløbsgrænsen for tiltaltes anke af en straffesag uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet burde forhøjes til 20.000 kr., så beløbsgrænsen blev den samme for straffesager og civile sager.

Justitsministeriet fandt imidlertid ikke grundlag for en sådan forhøjelse og lagde vægt på, at der er væsentlige forskelle mellem civile sager, hvor beløbsgrænsen knytter sig den økonomiske værdi af sagens krav, og straffesager, hvor beløbsgrænsen knytter sig til størrelsen af den bøde, som tiltalte er blevet idømt for overtrædelse af et strafbart forhold, og at forvandlingsstraf af fængsel kan træde i stedet for en bøde.

Anvendelse i praksis

For straffesager, hvor dommen involverer et bødebeløb, viser tal fra 2019, at ca. 86 pct. af byretssagerne vedrørte bøder på 6.000 kr. eller derunder, mens ca. 12 pct. af sagerne vedrørte bøder på mellem 6.000-20.000 kr. Ca. 2 pct. af sagerne vedrørte bøder over 20.000 kr.

⁶² Folketingstidende 2017-18, A, L 204 som fremsat, side 16-17.

For sager i landsretterne, hvor dommen involverer et bødebeløb, vedrørte ca. 55 pct. af sagerne bøder på under 6.000 kr., mens ca. 23 pct. af sagerne vedrørte bøder på mellem 6.000-20.000 kr. Ca. 22 pct. af sagerne omhandlede bøder på over 20.000 kr., *jf. tabel 19*.

Tallene illustrerer, at sager, som føres i byretten vedrørende lavere bødestørrelser, ikke i samme omfang ankes til landsretten.

Tabel 19

Fordeling af straffesager på bødestørrelser, 2019

Antal sager, (andel i pct.)	0-6.000 kr.	6.001-20.000 kr.	>20.000 kr.	I alt
Straffesager, byretterne	55.850 (86 pct.)	7.662 (12 pct.)	1.206 (2 pct.)	64.718 (100 pct.)
Straffesager, landsretterne	155 (55 pct.)	64 (23 pct.)	62 (22 pct.)	281 (100 pct.)

Anm.: Oplysninger trukket fra Kriminalregistret (KR). Der alene trukket oplysninger om indenretlige bøder, dvs. bøder afgjort i retten som dom, udeblivelsesdom, dom uden retsmøde eller lignende. Inden- og udenretlige vedtagelser af bøder er ikke omfattet af datatrækket. Der er herudover kun trukket oplysninger om sager, som er afgjort med bøde. Sager, hvor der tillige er idømt en frihedsstraf (som eksempelvis afgørelsestypen "betinget dom og bøde"), indgår således ikke i datatrækket, idet en sådan afgørelse altid vil kunne ankes som følge af den idømte frihedsstraf, jf. retsplejelovens § 902.

Kilde: Rigsadvokaten

Til sammenligning kan det oplyses, at det i Norge kræver landsrettens tilladelse at anke straffesager, hvor det alene angår et spørgsmål om bødestraf, konfiskation eller inddragelse af førerretten mv. Derudover har landsretten mulighed for at nægte en anke i straffesager, når retten vurderer det klart, at sagen ikke vil få et andet udfald.

I Sverige kræver det landsrettens tilladelse at anke en straffesag, når sagen alene angår bødestraf, eller hvor der er sket frifindelse for kriminalitet, hvor der ikke er foreskrevet en strengere straf end fængsel i 6 måneder.

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at ændre reglerne for, hvornår tiltalte i en straffesag kan anke til landsretten uden Procesbevillingsnævnets tilladelse, således at bødesager ikke kan ankes uanset bødens størrelse. Alternativt kan beløbsgrænsen for bødesager hæves fra 6.000 kr. til 20.000 kr.

Hvis reglerne ændres, således bødesager ikke kan ankes uanset bødens størrelse, skønnes en nettoreduktion på ca. 105 straffesager årligt. Såfremt den nuværende beløbsgrænse for bødesager hæves fra 6.000 kr. til 20.000 kr., skønnes en nettoreduktion på ca. 53 straffesager årligt i landsretterne, *jf.*

tabel 19. Disse reduktioner skønnes at frigøre henholdsvis 1,4 mio. kr. eller 0,7 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, *jf. tabel 20.*

I skønnet over nettoreduktionen er indregnet, at en del af de sager, som i dag kan ankes uden tilladelse, stadig vil blive anket til landsretten efter en forhøjelse af beløbsgrænsen, fordi Procesbevillingsnævnet vil give anketilladelse. Der er i potentialeberegningen således indregnet merudgifter til sagsbehandling og øvrig drift i Procesbevillingsnævnet. Skønnet er behæftet med usikkerhed.

Toinstansprincippet er et grundlæggende princip i dansk retspleje, men hensynet til toinstansprincippet må efter udvalgets opfattelse også afvejes over for hensynet til, at straffesager skal kunne løses inden for rimelig tid og på en måde, der sikrer, at omkostningerne skal være acceptable for samfundet. Der bør således være sammenhæng mellem de ressourcer, som anvendes på en sag, sagens betydning og udsigterne til at opnå et andet resultat ved appel.

Udvalget bemærker, at det er en selvstændig betingelse for tiltaltes adgang til at anke en bødesag uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet, at tiltalte har givet møde i byretten. Hvis tiltalte ikke har givet møde i byretten, kræves allerede i dag Procesbevillingsnævnets tilladelse til at anke uanset bødens størrelse.

Udvalget lægger vægt på, at straffesager om mindre bøder i vidt omfang udmåles takstmæssigt, og at der i et betydeligt antal straffesager om mindre bøder desuden ikke er væsentlig bevismæssig eller retlig tvivl.

Udvalget lægger endvidere vægt på, at der ikke er tale om, at bøder under en eventuelt forhøjet beløbsgrænse ikke kan ankes. Ordningen går ud på, at bøder under beløbsgrænsen kan ankes med Procesbevillingsnævnets tilladelse.

Udvalget forudsætter i den forbindelse, at bødens størrelse og dermed sagens betydning for tiltalte indgår i den samlede afvejning, når Procesbevillingsnævnet beslutter, om der skal gives anketilladelse. Procesbevillingsnævnet har i den forbindelse oplyst, at det allerede i dag er praksis, at der bl.a. lægges vægt på beløbets størrelse ved den konkrete vurdering af den enkelte sag.

I vurderingen indgår, om sagens problem har en sådan karakter og kvalitet, at der bør gives appeltilladelse, og det fremgår af forarbejderne, at der bl.a. kan ske en afvejning af både sociale, økonomiske, principielle og andre grunde. Uanset de sociale hensyn ikke ses at blive tillagt synderlig selvstændig vægt i Procesbevillingsnævnets praksis, forekommer det efter nævnets opfattelse naturligt, at sagens betydning alt andet lige vil være større, jo højere et beløb sagen vedrører.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at beløbsgrænsen for anke af domme i bødesager uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet forhøjes.

Udvalget finder, at det er en politisk afvejning, om den nugældende grænse f.eks. skal forhøjes fra 6.000 kr. til 20.000 kr., eller det som en mere vidtgående ordning generelt skal fastsættes, at bødesager ikke kan ankes frit uanset bødens størrelse.

I forhold til en ordning, hvor der kræves tilladelse fra Procesbevillingsnævnet ved anke af domme i bødesager uanset bødens størrelse, vil det efter udvalgets opfattelse navnlig kunne begrundes ud fra procesøkonomiske hensyn. Hertil kommer fordelene ved klarhed i lovgivning samt det forhold, at en fast grænse vil kunne forekomme arbitrær, hvor f.eks. en umiddelbart høj bøde konkret vil forekomme lav set i forhold til den pågældende indkomst. Desuden kræver det både i Norge og Sverige landsrettens tilladelse at anke byrettens dom i en bødesag.

Udvalget skal dog bemærke, at hvis man udvider ordningen til alle bøder, kommer ordningen også til at omfatte meget store bøder på 100.000 kr. eller mere for fysiske personer og på 1 mio. kr. eller mere for juridiske personer. Da juridiske personer kun kan straffes med bøde, vil en generel ordning desuden omfatte samtlige straffesager mod juridiske personer. Det kan forekomme vidtgående og disproportionalt, at der ikke automatisk kan ske anke i sager med meget store bøder mod juridiske personer.

Bøder i denne størrelsesorden kan forekomme på skatte- og afgiftsområdet og i erhvervsmæssig sammenhæng, og afhængig af sagens karakter kan der være både væsentlige bevismæssige og retlige tvivlsspørgsmål i sagen. Hvis det politisk besluttet at stille krav om tilladelse fra Procesbevillingsnævnet uanset bødens størrelse, bør det efter udvalgets opfattelse præciseres i forarbejder, at der i tilfælde af sådanne meget store bøder som udgangspunkt meddeles anketilladelse fra Procesbevillingsnævnet, dog under hensyn til,

hvor byrdefuld bøden er set i forhold til den pågældende borgers eller virksomheds situation.

Udvalget er i forlængelse heraf opmærksom på, at det for en række mindre bøders vedkommende er et generelt princip, at bøden for personer med lav indkomst fastsættes til halvdelen af bøden for andre personer.⁶³

Dette indebærer, at det vil forekomme, at en bøde for en person med lav indkomst fastsættes under beløbsgrænsen med deraf følgende krav om tilladelse fra Procesbevillingsnævnet, selv om en anden person, der blev fundet skyldig i samme strafbare forhold, straffes med en bøde over beløbsgrænsen og dermed kan anke uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.

Denne konsekvens af tilladelsesordningen har eksisteret i mange årtier og kan kun helt undgås, hvis man indfører et krav om tilladelse for Procesbevillingsnævnet i alle bødesager uanset bødens størrelse. En sådan ordning vil således have en fordel i denne henseende.

Udvalget bemærker, at man alternativt kunne forestille sig, at udfordringen håndteres ved, at alle indtægtsbestemte bøder uanset en beløbsgrænse på 20.000 kr. krævede anketilladelse fra Procesbevillingsnævnet. Dette vil dog kunne opfattes som vilkårligt for personer, der er idømt en ikke-indtægtsbestemt bøde under beløbsgrænsen. Hertil kommer, at ordningen vil forudsætte, at byretten i alle domme med en bødestraf under beløbsgrænsen angiver, om bøden er indtægtsbestemt med henblik på at undgå, at den dømte kan være i tvivl om sine muligheder for at anke.

Udvalget bemærker i øvrigt, at beløbsgrænsen for anke i bødesager altid har været udformet på den måde, at tiltalte, der har givet møde i byretten, kan anke uden tilladelse, hvis tiltalte enten er idømt en bøde over beløbsgrænsen eller er idømt konfiskation for et beløb over beløbsgrænsen.

Udvalget finder, at denne ordning er velbegrundet og forudsætter således, at hvis beløbsgrænsen forhøjes, vil anke fortsat kunne ske uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet, hvis enten bøden eller en konfiskation ligger over beløbsgrænsen. Udvalget forudsætter tilsvarende, at hvis der i stedet fremover stilles krav om tilladelse fra Procesbevillingsnævnet uanset bødens størrelse, vil kravet om tilladelse fra Procesbevillingsnævnet også gælde uanset konfiskationens størrelse.

⁶³ Jf. straffelovens § 51, stk. 3, om hensyntagen bl.a. til tiltaltes betalingsevne.

Udvalget bemærker derudover, at beløbsgrænsen i dag kun gælder for sumbøder, dvs. bøder for overtrædelse af anden lovgivning end straffeloven. For dagbøder for overtrædelse af straffeloven gælder i stedet, at tiltalte, der har givet møde i byretten, kan anke, hvis tiltalte er idømt mere end 20 dagbøder. Det betyder konkret, at hvis tiltalte idømmes 10 dagbøder på hver 800 kr., i alt 8.000 kr., kan tiltalte med den gældende beløbsgrænse ikke anke uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.

Forskellen mellem dagbøder og sumbøder er historisk begrundet, og den oprindelige tanke med dagbøder om, at 1 dagbøde skal svare til tiltaltes gennemsnitlige dagsindtægt⁶⁴ – som stadig fremgår af straffelovens ordlyd⁶⁵ – gennemføres ikke længere i praksis. I stedet regner man normalt ”baglæns” forstået på den måde, at retten reelt beslutter sig for, hvad en passende samlet bøde vil være, og dernæst deler den samlede bøde op i et antal dagbøder uden hensyn til tiltaltes gennemsnitlige dagsindtægt.

En sumbøde på 8.000 kr. har samme betydning for tiltalte som 10 dagbøder på hver 800 kr., og efter udvalgets opfattelse er det ikke rimeligt, at der er forskel på mulighederne for at anke uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet afhængig af, om bøde er fastsat som en sumbøde eller som dagbøder.

Udvalget foreslår derfor, at den særlige ankegrænse for dagbøder afskaffes, og at bødestrafte fastsat som dagbøder omfattes af den generelle beløbsgrænse, således at der lægges vægt på den samlede bøde. Udvalget bemærker i forlængelse heraf, at det i forbindelse med gennemførelsen af den nødvendige lovgivning kan overvejes generelt at afskaffe brugen af dagbøder.

2. Udvalget har overvejet et forslag om at ændre reglerne for, hvornår en straffesag frit kan ankes til landsretten, så bødesager, hvor tiltalte idømmes førerretsfrakendelse, kørselsforbud eller frakendelse af retten til at føre lille knallert, fremover ikke automatisk skal kunne ankes uden Procesbevillingsnævnets tilladelse.

Forslaget indebærer, at bødesager med førerretsfrakendelse mv. skal være omfattet af samme regler som bødesager uden førerretsfrakendelse mv. Hvis forslaget gennemføres, vil tiltalte med den gældende beløbsgrænse skulle have Procesbevillingsnævnets tilladelse for at anke, hvis der ikke er idømt mere end 20 dagbøder, en bøde på mere end 6.000 kr. eller konfiskation for

⁶⁴ Dog med hensyntagen til tiltaltes livsvilkår, herunder tiltaltes formue, forsørgerpligter og andre forhold, der indvirker på betalingsevnen.

⁶⁵ Straffelovens § 51, stk. 1.

mere end 6.000 kr. Hvis beløbsgrænsen forhøjes, eller der indføres krav om tilladelse uanset bødens eller konfiskationens størrelse, vil den nye beløbsgrænse eller det generelle krav om tilladelse også gælde i sager om førerretsfrakendelse mv.

Hvis reglerne ændres, således at bødesager, hvor tiltalte idømmes førerretsfrakendelse, kørselsforbud eller frakendelse af retten til at føre lille knallert, ikke automatisk kan ankes uden Procesbevillingsnævnets tilladelse, skønnes en netto reduktion på ca. 80 straffesager årligt i landsretterne. Denne reduktion skønnes at frigøre ca. 0,9 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, *jf. tabel 20*.

Udvalget lægger vægt på, at mange sager om førerretsfrakendelse, kørselsforbud eller frakendelse af retten til at føre lille knallert ikke rejser væsentlige bevismæssige eller retlige spørgsmål, da frakendelse sker efter faste retningslinjer på grundlag af et enkelt, let beviseligt faktum.

Det gælder bl.a., når førerretsfrakendelse mv. sker som følge af spirituskørsel, kørsel under påvirkning af bevidsthedspåvirkende stoffer eller hastighedsoverskridelser eller som følge af klippekortordningen. Det vil også gælde typetilfælde vedrørende tilsidesættelse af væsentlige hensyn til færdselssikkerheden, hvor der er en fast retspraksis.

I disse mange sager tilfører en ankebehandling i landsretten ikke sagen nogen større værdi og styrker dermed i realiteten ikke i nævneværdigt omfang tiltaltes retssikkerhed og den materielle rigtige afgørelse. I betragtning af resourceforbruget i landsretten er det på den baggrund efter udvalgets opfattelse uhensigtsmæssigt, at tiltalte har en helt fri adgang til anke i disse sager.

Udvalget foreslår derfor at ændre reglen om, at anke i bødesager kan ske uden Procesbevillingsnævnets tilladelse, hvis tiltalte er idømt andre offentlige retlige følger end bøde eller konfiskation, sådan at anke i disse tilfælde kun kan ske uden Procesbevillingsnævnets tilladelse, hvis tiltalte er idømt andre offentlige retlige følger end bøde, konfiskation, førerretsfrakendelse, kørselsforbud eller frakendelse af retten til at føre lille knallert. Forslaget indebærer, at bødedomme med førerretsfrakendelse mv. ikke længere automatisk kan ankes uden tilladelse, men at det i stedet vil afhænge af de generelle regler om anke af bødedomme, om anke kan ske uden tilladelse.

Anklagemyndigheden vil tilsvarende skulle have tilladelse fra Procesbevillingsnævnet for at anke en dom, hvor tiltalte er frifundet for

førerretsfrakendelse mv. (eller er idømt betinget frakendelse, hvor anklage-myndighedens påstand var ubetinget frakendelse).

Udvalget er opmærksom på, at der også vil være bødesager med førerrets-frakendelse mv., hvor der skal foretages en mere skønsmæssig vurdering, eller hvor der undtagelsesvis optræder vanskelige bevisspørgsmål eller ret-lige spørgsmål. De alvorligste frakendelsessager vil ofte medføre fængsel og påvirkes ikke af forslaget om ankebegrænsning i bødesager, men der vil også være bødesager med frakendelse af mere kompliceret karakter, hvor tiltalte bør have mulighed for at anke til landsretten.

Udvalget lægger imidlertid vægt på, at der ikke er tale om, at førerretsfra-kendelse mv. ikke kan ankes. Forslaget går ud på, at bødedomme med fø-rerretsfrakendelse mv. sidestilles med bødedomme uden førerretsfraken-delse mv. Det vil således også i disse sager være muligt at få Procesbevillingsnævnets tilladelse til at anke, hvis dommen ikke frit kan ankes.

Udvalget forudsætter i den forbindelse, at Procesbevillingsnævnet ved sin afgørelse herom lægger betydelig vægt på, om sagen om førerretsfraken-delse mv. er bevismæssigt og retligt enkel eller kompliceret. Dette vil i givet fald kunne beskrives i forarbejderne til en lovændring om sidestilling af bø-dedomme med førerretsfrakendelse mv. med bødedomme uden førerretsfra-kendelse mv.

Udvalget er opmærksom på, at der anvendes indtægtsbestemte bøder i sager om spirituskørsel, kørsel under påvirkning af bevidsthedspåvirkende stoffer og kørsel i frakendelsestiden.

I sager om kørsel i frakendelsestiden og kørsel under lav påvirkning af hash, hvor der ikke er begået andre overtrædelser, som medfører førerretsfraken-delse, er det allerede i dag sådan, at adgangen til at anke med eller uden Procesbevillingsnævnets tilladelse afhænger af den indtægtsbestemte bødes størrelse og dermed af tiltaltes indtægter.

Spirituskørsel og kørsel under påvirkning af bevidsthedspåvirkende stoffer, med undtagelse af kørsel under lav påvirkning af hash, medfører altid fører-retsfrakendelse, og der er dermed i dag altid adgang til at anke bøder for disse overtrædelser uden Procesbevillingsnævnets tilladelse. Indføres krav om Procesbevillingsnævnets tilladelse, vil adgangen til at anke bøder for disse overtrædelser fremover afhænge af den indtægtsbestemte bødes stør-relse og dermed af tiltaltes indtægter.

Der er tale om en konsekvens, som allerede kendes i dag for nogle indtægtsbestemte bøder, og som i dag også generelt kendes for de bøder, der halveres for personer med lav indtægt. Konsekvensen kan kun helt undgås, hvis man indfører et krav om tilladelse for Procesbevillingsnævnet i alle bødesager uanset bødens størrelse.

3. Udvalget har overvejet et forslag om, at byrettens afgørelser vedrørende vederlag til beskikkede forsvarere kun skal kunne kære med Procesbevillingsnævnets tilladelse.

Hvis reglerne ændres, så byrettens afgørelse vedrørende vederlag til beskikkede forsvarere kun skal kunne kæres med Procesbevillingsnævnets tilladelse, skønnes en nettoreduktion på ca. 100 kæremål årligt i landsretterne. Denne reduktion skønnes at frigøre ca. 0,5 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, *jf. tabel 20*.

Udvalget bemærker, at byrettens beslutninger i sager, der behandles i strafferetsplejens former, i dag normalt kan kæres til landsretten uden Procesbevillingsnævnets tilladelse.⁶⁶ Dette gælder også afgørelser om vederlag til en beskikket forsvarer.

Rettens afgørelser om vederlag til en beskikket advokat i en sag, der behandles i civilprocessens former, kan derimod kun kæres uden Procesbevillingsnævnets tilladelse, hvis salæret er fastsat til mere end 20.000 kr.⁶⁷ Hvis salæret er fastsat til højst 20.000 kr., kan afgørelsen kun kæres med Procesbevillingsnævnets tilladelse.

Hvervet som beskikket forsvarer og hvervet som beskikket advokat er beslægtede, og det er den samme kreds af beneficerede advokater, der beskikkes til begge hverv.

Vederlaget fastsættes i begge tilfælde på grundlag af takster, som landsretspræsidenterne har fastsat som udtryk for praksis på området. Vederlaget er ofte standardiseret, men i en række konkrete tilfælde beror fastsættelsen af vederlaget også på et skøn.

Udvalget finder, at det vil være velbegrundet at stille krav om tilladelse fra Procesbevillingsnævnet for at kære afgørelser om vederlagt til beskikkede

⁶⁶ Retsplejelovens § 968.

⁶⁷ Retsplejelovens § 389, stk. 4.

forsvarere i samme omfang, som det kræves ved kære af afgørelser om salær til beskikkede advokater i civile sager.

Udvalget foreslår på den baggrund, at der indføres krav om tilladelse fra Procesbevillingsnævnet for at kære byrettens afgørelser om vederlag til beskikkede forsvarere, hvis vederlaget er fastsat til højst det beløb (i dag 20.000 kr.), som fastsættes som appelgrænse i civile sager om salær til beskikkede advokater. Der kan dog være anledning til at genoverveje beløbsgrænsen for kære af afgørelser om salær til beskikkede forsvarere, hvis den generelle beløbsgrænse forhøjes væsentligt.

Såfremt den nuværende beløbsgrænse for civile sager om salær til beskikkede advokater hæves fra 20.000 kr. til 30.000 kr., 40.000 kr., 50.000 kr., 100.000 kr. eller 150.000 kr., forventes en netto reduktion på henholdsvis ca. 6-45 kæremål årligt. Afhængigt af fastlæggelsen af grænsen vurderes det at kunne frigøre mellem ca. 0,0-0,2 mio. kr. årligt fuldt indfaset, *jf. tabel 20*.

Det vil bero på en politisk afvejning, om der skal stilles krav om tilladelse fra Procesbevillingsnævnet for at kære byrettens afgørelser om vederlag til forsvarere uanset vederlagets størrelse.

Udvalget bemærker herved, at landsretten som altovervejende hovedregel behandler kæresager om salær til forsvarere på skriftligt grundlag, og at sagerne normalt ikke er ressourcetunge. Det kan samtidig ikke udelukkes, at beskikkede forsvarere, hvis indstilling om vederlag ikke er blevet fulgt af byretten, ret ofte vil søge Procesbevillingsnævnet om tilladelse, hvis der er tale om et betydeligt vederlag.

Der må således påregnes et øget ressourceforbrug hos Procesbevillingsnævnet, hvis der stilles krav om kærertiladelse uanset vederlagets størrelse.

4. Udvalget har overvejet et forslag om, at byrettens afgørelse vedrørende generhvervelse af førerretten inden frakendelsestidens udløb⁶⁸ kun skal kunne kæres med Procesbevillingsnævnets tilladelse. Kravet om kærertiladelse vil gælde for både tiltalte og anklagemyndigheden.

Hvis reglerne ændres, så byrettens afgørelse vedrørende generhvervelse af førerretten inden frakendelsestidens udløb kun skal kunne kæres med Procesbevillingsnævnets tilladelse, skønnes en netto reduktion på ca. 10

⁶⁸ Færdselslovens § 132.

kæremål årligt i landsretterne. Denne reduktion skønnes at frigøre ca. 0,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, *jf. tabel 20*.

Udvalget bemærker, at byrettens kendelser i sager, der behandles i strafferechtsplejens former, i dag normalt kan kæres til landsretten uden Procesbevillingsnævnets tilladelse.⁶⁹

Kendelser under en hovedforhandling eller forberedelsen heraf kan dog kun kæres, hvis kendelsen angår berømmelse, udsættelse, afvisning, ophævelse, fængsling, beslaglæggelse, ransagning eller lignende, dørlukning, referatforbud, navneforbud, billed- eller lydoptagelse eller tegning eller pålægger straf eller omkostninger.

Byrettens afgørelser vedrørende generhvervelse af førerretten inden frakendelsestidens udløb er skønsmæssige afgørelser, hvilket kan tale imod at afskære muligheden for at anke uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.

Det vil bero på en politisk afvejning, om der specifikt på dette område skal stilles krav om tilladelse fra Procesbevillingsnævnet for at kære til landsretten.

5. Udvalget har drøftet spørgsmålet om at indføre en adgang for landsretterne til at afvise en anke i en straffesag, der ikke er indbragt med Procesbevillingsnævnets tilladelse, hvis der ikke er udsigt til, at sagen vil få et andet udfald end i byretten, og sagen ikke er af principiel karakter eller andre grunde ikke i øvrigt taler for, at sagen skal behandles af landsretten.

En tilsvarende regel gælder i dag i civile ankesager. En sådan ordning vil desuden være beslægtet med ordningen i Norge om såkaldt ankesiling, men tilpasset at Danmark i modsætning til Norge har et Procesbevillingsnævn til at behandle sager om anke- og kæretiladelse.

Udvalget finder, at en sådan ordning rejser så store principielle spørgsmål om ankesystemet i straffesager, at en stillingtagen til spørgsmålet vil kræve mere dybtgående overvejelser, end der er mulighed for inden for rammerne af dette udvalgsarbejde. Der vil også skulle tages stilling til, hvordan ordningen vil spille sammen med reglerne for anke af civile sager, som eventuelt vil skulle justeres som følge af en ny model efter inspiration fra Norge.

⁶⁹ Retsplejelovens § 968.

Spørgsmålet har en så omfattende og principiel karakter, at det efter udvalgets opfattelse vil kræve et selvstændigt og længerevarende arbejde. Der ville bl.a. være behov for at indhente mere detaljerede oplysninger om anvendelsen af ordningen i Norge og i eventuelle andre lande med en sammenlignelig ordning.

Det ville også være nødvendigt at overveje, om ordningen ville have samme betydning i Danmark, hvor der som noget unikt er oprettet et Procesbevillingsnævn, og hvor ankesager i landsretten er tilrettelagt på en væsentlig anden måde end i Norge.

6. De økonomiske konsekvenser af tiltagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 20.*

Tabel 20		
Potentiale ved implementering af tiltag		
<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	1,7-2,9	-
1. Beløbsgrænse hæves for bødesager	0,7-1,4	-
1.1 Alle bødesager uanset bødens størrelse	1,4	-
1.2 Beløbsgrænse hæves til 20.000 kr.	0,7	-
2. Straffesager, hvor der sker førerretsfrakendelse, kørselsforbud eller frakendelse af retten til at føre lille knallert, kan kun ankes med Procesbevillingsnævnets tilladelse	0,9	-
3. Byrettens afgørelser vedr. vederlag til beskikkede forsvarere kan kun kæres med Procesbevillingsnævnets tilladelse	0,0-0,5	-
3.1 Byrettens afgørelser kan kun kæres med Procesbevillingsnævnets tilladelse	0,5	-
3.2 Beløbsgrænse for civile sager hæves til 30.000 kr.	0,0	-
3.3 Beløbsgrænse for civile sager hæves til 40.000 kr.	0,1	-
3.4 Beløbsgrænse for civile sager hæves til 50.000 kr.	0,1	-
3.5 Beløbsgrænse for civile sager hæves til 100.000 kr.	0,2	-
3.6 Beløbsgrænse for civile sager hæves til 150.000 kr.	0,2	-
4. Byrettens afgørelse vedr. generhvervelse af førerretten inden frakendelsestidens udløb kan kun kæres med Procesbevillingsnævnets tilladelse	0,1	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser for 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket covid-19. Det antages, at andelen af sager, hvor der vil blive søgt om Procesbevillingsnævnets tilladelse til at indbringe sagen for landsretten, stiger i takt med en eventuel forhøjelse af appelgrænsen. Hertil antages det, at andelen af sager, der får anketilladelse fra Procesbevillingsnævnet stiger i takt med en eventuel ny appelgrænse hæves. Der er taget højde for dette og eventuelle merudgifter i Procesbevillingsnævnet til behandling af yderligere sager i beregningen af potentialet.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

1.7. Skriftlig behandling af revisionsanke

Baggrund

Tiltalte kan med visse begrænsninger anke fældende domme til landsretten.⁷⁰ Tiltaltes anke kan støttes på, at domfældelsen er urigtig som følge af fejlagtig bedømmelse af beviserne i sagen.⁷¹ En sådan anke omtales i praksis som en ”bevisanke”, og der finder en fuldstændig ny hovedforhandling sted for landsretten.⁷²

Tiltaltes anke kan endvidere støttes på, at sanktionen ikke står i passende forhold til lovovertrædelsen, at domfældelsen er urigtig som følge af fejlagtig anvendelse af strafbestemmelsen, eller at der er begået rettergangsfejl.⁷³ En sådan anke omtales under ét som en ”revisionsanke”, og den første og hyppigste af dem omtales som en ”udmålingsanke”.

Revisionsanker behandles med visse undtagelser efter samme regler som en straffesag i 1. instans.⁷⁴ Der skal som udgangspunkt gennemføres en mundtlig hovedforhandling, og tiltaltes anke kan afvises, hvis tiltalte udebliver uden dokumenteret lovligt forfald.⁷⁵

Hvis indkaldelse til hovedforhandlingen på grund af tiltaltes forhold ikke har kunnet forkyndes for tiltalte, kan tiltaltes anke afvises forud for hovedforhandlingen.⁷⁶ Hvis anklagemyndigheden ikke har anket, eller anklagemyndigheden frafalder sin anke, kan ankesagen i denne situation afsluttes på skriftligt grundlag uden hovedforhandling.

En revisionsanke kan med parternes samtykke afgøres uden hovedforhandling, når parterne nedlægger samstemmende påstande.⁷⁷ Denne mulighed blev indført i 2014, fordi det blev anset for uforholdsmæssigt besværligt at afholde en mundtlig forhandling, hvor mange mennesker skal være til stede samtidig, når anklagemyndigheden og tiltalte er enige om, hvilket resultat

⁷⁰ Retsplejelovens § 902.

⁷¹ Retsplejelovens § 912, stk. 1, nr. 4.

⁷² Retsplejelovens § 917, stk. 1.

⁷³ Retsplejelovens § 912, stk. 1, nr. 1-3.

⁷⁴ Retsplejelovens § 917, stk. 2.

⁷⁵ Retsplejelovens § 917, stk. 2, jf. § 844, stk. 2, og §§ 851-853, og § 920, stk. 2.

⁷⁶ Retsplejelovens § 920, stk. 3.

⁷⁷ Retsplejelovens § 930 a.

ankesagen bør få, og den mundtlige forhandling derfor kan være meget kortvarig.⁷⁸

Der medvirker domsmænd i hovedforhandlede revisionsanker, hvis der har medvirket nævninger eller domsmænd i byretten, hvis der for landsretten bliver spørgsmål om fængselsstraf, eller hvis sagen i øvrigt skønnes at være af særlig indgribende betydning eller af særlig offentlig interesse.⁷⁹

Der medvirker dog ikke domsmænd, selv om der for landsretten bliver spørgsmål om fængselsstraf, i sager om spirituskørsel, kørsel efter indtagelse af bevidsthedspåvirkende stoffer, kørsel uden at have erhvervet kørekort, kørsel i frakendelsestiden, kørsel med 200 km/t eller derover eller kørsel med en hastighed på mere end 100 km/t og med en overskridelse af hastighedsgrænsen på mere end 100 pct.⁸⁰

Undtagelsen af de nævnte færdselssager fra domsmændsbehandling, selv om der bliver spørgsmål om fængsel, har sammenhæng med, at sagerne typisk har en bevismæssigt ukompliceret karakter, og at sanktionen udmåles efter faste retningslinjer.⁸¹

Der medvirker ikke domsmænd, når en revisionsanke afgøres uden hovedforhandling. Forsvarermedvirken er obligatorisk i alle ankesager.⁸²

Anvendelse i praksis

Der foreligger ikke data på konkrete sager ved domstolene, hvor en revisionsanke med parternes samtykke er afgjort uden hovedforhandling, ligesom der ikke føres statistik på andre revisionsanker end udmålingsanker. Der registreres således ikke sager på et sådant detailniveau.

Af *tabel 21* fremgår antallet af afsluttede udmålingsankesager i landsretterne i perioden 2016-2021. Tabellen viser, at landsretterne årligt har afsluttet mellem ca. 190 og 230 udmålingsankesager uden domsmænd i perioden. Til sammenligning har landsretterne årligt sluttet ca. 340-450 udmålingsankesager med domsmænd i perioden 2016 til 2021.

⁷⁸ Folketingstidende 2013-14, A, L 178 som fremsat, side 79.

⁷⁹ Retsplejelovens § 689, stk. 3.

⁸⁰ Færdselslovens § 119, stk. 3.

⁸¹ Folketingstidende 2006-07, tillæg A, side 6542, Folketingstidende 2009-10, A, L 179 som fremsat, side 42, og Folketingstidende 2020-21, B, betænkning til L 127, side 3.

⁸² Retsplejelovens § 731, stk. 1, litra f.

Tabel 21

Afsluttede udmålingssanker i landsretterne i perioden 2016-2021

Tekst	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Afsluttede udmålingssanker i alt	640	638	635	589	558	614
Med domsmænd	448	431	433	400	339	388
Uden domsmænd	192	207	202	189	219	226
Afsluttede udmålingssanker <u>med</u> berammet retssalstid	444	442	442	381	338	386
Med domsmænd	328	304	321	293	235	283
Uden domsmænd	116	138	121	88	103	103
Afsluttede udmålingssanker <u>uden</u> berammet retssalstid	196	196	193	208	220	228
Med domsmænd	120	127	112	107	104	105
Uden domsmænd	76	69	81	101	116	123

Kilde: Domstolsstyrelsen

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at give mulighed for, at en revisionsanke i landsretten, hvor der ikke medvirker domsmænd, kan afgøres uden hovedforhandling.

Forslaget indebærer, at sådanne ankesager afgøres uden hovedforhandling, medmindre særlige grunde taler herimod. Ankesagen vil således blive afgjort på skriftligt grundlag, medmindre retten efter anmodning fra en af parterne eller af egen drift bestemmer, at der skal være en hovedforhandling. Der vil bl.a. være behov for en hovedforhandling, hvis bevisførelsen undtagelsesvis omfatter mundtlig forklaring for landsretten.

Ordningen vil omfatte de fleste sager, hvor der ikke er spørgsmål om højere straf end bøde, og de færdselsstraffesager, hvor der ikke medvirker domsmænd, selv om der er spørgsmål om fængselsstraf (spiritus- og narkokørsel og kørsel uden førerret mv.). Desuden vil ordningen omfatte den yderligere kategori af sager, hvor der i dag medvirker domsmænd, men som i lyset af udvalgets overvejelser fremover behandles uden domsmænd. Sager, hvor der medvirker domsmænd på grund af sagens særlig indgribende betydning, eksempelvis fordi der er nedlagt påstand om udvisning, vil ikke være omfattet af ordningen. Ordningen vil også omfatte sager om fuldbyrdelse af en betinget fængselsstraf, herunder som følge af overtrædelse af vilkår om samfundstjeneste.⁸³

⁸³ Retsplejelovens § 689, stk. 4, nr. 2.

Det vurderes, at ordningen kan frigøre 0,7 mio. kr. årligt fuldt indfaset, *jf. tabel 22*. De økonomiske konsekvenser kan henføres til forskellen i udgifter til en revisionsanke med og uden hovedforhandling i ca. 100 sager årligt.

Udvalget bemærker, at ordningen vil give mulighed for en hurtigere og mere effektiv behandling af sagerne. Når parterne skriftligt har fremført deres synspunkter, vil dommerne kunne afgøre sagen uden at skulle afvente, at der er en ledig tid i kalenderen til en mundtlig hovedforhandling. Ordningen vil også give landsretterne en større fleksibilitet.

Udvalget finder, at mange revisionsanker, hvor der ikke medvirker domsmænd, er egnede til skriftlig behandling. Det er i den forbindelse en forudsætning, at anklagemyndigheden og forsvareren i deres skriftlige indlæg tydeligt angiver deres påstand og hovedsynspunkter vedrørende det, anken angår.

Udvalget lægger vægt på, at retten har mulighed for at behandle en revisionsanke med en mundtlig hovedforhandling, hvis retten finder behov for det. Det kan være, fordi der undtagelsesvis er behov for mundtlig bevisførelse i ankesagen, men det kan også være på grund af karakteren af de spørgsmål, landsretten skal tage stilling til.

Retten bør ikke være bundet af parternes ønske om at behandle sagen skriftligt eller med en mundtlig hovedforhandling. Retten bør imidlertid være lydør over for en tiltaltes ønske om at kunne forklare om sine personlige forhold umiddelbart for den dømmende ret, hvis sagens afgørelse i væsentlig grad afhænger af en sådan forklaring.

Med denne udformning af forslaget og under disse forudsætninger er der efter udvalgets opfattelse taget de nødvendige retssikkerhedsmæssige hensyn, og udvalget kan på den baggrund anbefale at give mulighed for, at en revisionsanke i landsretten, hvor der ikke medvirker domsmænd, kan afgøres uden hovedforhandling.

Udvalget er opmærksom på, at det ud fra rent procesøkonomiske betragtninger kunne overvejes at lade visse bevisanker, f.eks. i færdselssager, være undergivet skriftlig behandling. Dette rejser imidlertid flere principielle spørgsmål og vil bl.a. bryde med princippet om, at der finder en fuldstændig ny hovedforhandling sted for landsretten. Hvis det fra politisk side ønskes at gå videre med en sådan ordning, er det udvalgets opfattelse, at det forudsætter nærmere undersøgelser samt grundige overvejelser af, i hvilket

omfang det findes forsvarligt at afgøre bevisspørgsmålet alene på grundlag af en skriftlig behandling baseret på byrettens afgørelse.

2. De økonomiske konsekvenser er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 22*.

Tabel 22		
Potentiale ved implementering af tiltag		
<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	0,7	-
1. Revisionsanker uden domsmænd kan afgøres uden hovedforhandling	0,7	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser fra 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket af covid-19. Udgiftsskønnet omfatter den yderligere kategori af sager, hvor der i dag medvirker domsmænd, men som i lyset af udvalgets overvejelser fremover behandles uden domsmænd

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen. Det bemærkes, at der følger en konsolidering af tiltagets indfasningsprofil.

1.8. Krav om ankebekræftelse

Baggrund

Byrettens domme i straffesager kan ankes til landsretten af anklagemyndigheden eller tiltalte.⁸⁴ I visse sager forudsætter anke dog tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.⁸⁵

Ankefristen blev i 1916 fastsat til 14 dage og er ikke ændret siden. Ankefristen regnes som udgangspunkt fra dommens afsigelse.⁸⁶ Landsretten accepterer kun undtagelsesvist en anke, som er fundet sted efter udløbet af ankefristen.

Afkald på anke kan finde sted, efter dommen er afsagt af byretten, og en anke kan frafalde, så længe landsretten ikke har afsagt dom.⁸⁷ Der er ikke i lovgivningen krav om, at anken skal bekræftes af tiltalte forud for retsmødet.

Det bemærkes, at det i 2006 blev præciseret i den civile retspleje, at et ankeafkald skal være udtrykkeligt.⁸⁸ Det skete på baggrund af en anbefaling fra Retsplejerådet med henvisning til, at ankefristen ikke er længere, end at modparten bør kunne vente, indtil den er udløbet, før han eller hun indretter sig på, at dommen står fast.⁸⁹

Anvendelse i praksis

Domstolsstyrelsens analyse af april 2022 af årsager til omberømmelse og udsættelse af straffesager viser, at der i landsretterne er sket ankefrafald i 9 pct. af retsmøderne og ankeafvisning i 7 pct. af retsmøderne i undersøgelsesperioden. Opgørelsen af ankeafvisning omfatter både ankeafvisning som en konsekvens af tiltaltes udeblivelse og forhåndsafvisning af tiltaltes anke på grund af manglende forkyndelse for tiltalte grundet tiltaltes forhold.

Ankefrafaldet på 9 pct. af retsmøderne dækker både over tiltaltes og anklagemyndighedens ankefrafald. Data fra Domstolsstyrelsens analyse viser, at 29 retsmøder ved landsretterne i undersøgelsesperioden fra 25. oktober 2021

⁸⁴ Retsplejelovens § 901.

⁸⁵ Retsplejelovens § 903, stk. 1.

⁸⁶ Retsplejelovens § 904, stk. 1.

⁸⁷ Retsplejelovens § 909.

⁸⁸ Retsplejelovens § 370, stk. 5.

⁸⁹ Retsplejerådets betænkning nr. 1401/2001.

til 19. november 2021 blev aflyst grundet tiltaltes ankefrafald (svarende til 7,9 pct. af alle retsmøder i perioden). Ud af disse frafaldt tiltalte i 24 tilfælde anken under en uge inden retsmødet – og i en række tilfælde dagen inden.

Af *tabel 23* fremgår et overblik over tidspunktet for ankefrafald i straffesager baseret på Domstolsstyrelsens undersøgelse.

Tabel 23

Tidspunkt for ankefrafald for straffesager i forhold til 1. retsmøde i perioden 25. oktober 2021 til 19. november 2021

<i>Antal sager, andel i pct.</i>	< 1 uge	1 uge	1-2 uger	2 uger- 1 måned	>1 måned	I alt
Antal ankefrafald	24	3	2	1	1	31
Andel ankefrafald	77 pct.	10 pct.	6 pct.	3 pct.	3 pct.	100 pct.

Anm.: Baserer sig på Domstolsstyrelsens analyse af omberømmelse og udsættelse af straffesager i perioden fra d. 25. oktober 2021 til 19. november 2021.

Kilde: Domstolsstyrelsen

Der blev afsluttet 2.915 straffeankesager i 2019, 2.887 straffeankesager i 2020 og 3.057 straffeankesager i 2021 ved landsretterne i perioden 2019-2021. Baseret på Domstolsstyrelsens analyse fra april 2022 skønnes 7,9 pct. af sagerne at være blevet aflyst grundet tiltaltes ankefrafald svarende til ca. 230-240 straffesager årligt i perioden 2019-2021, *jf. tabel 24*.

Tabel 24

Estimeret antal straffeankesager med ankefrafald i landsretten inden 1. retsmøde

	2019	2020	2021
Antal afsluttede straffeankesager, i alt	2.915	2.887	3.057
Estimeret ankefrafald inden 1. retsmøde (pct.)	7,9	7,9	7,9
Estimeret antal straffeankesager, hvor der er ankefrafald inden 1. retsmøde	230	228	242

Anm. Det estimerede ankefrafald inden 1. retsmøde er baseret på Domstolsstyrelsens analyse fra april 2022.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen

Det korte varsel på ankefrafaldene bevirker, at det typisk ikke er muligt at beramme et andet retsmøde i samme tidsrum, hvorfor retslokaler står tomme. Rettens personale allokeres så vidt muligt til andre opgaver ved ankefrafald, men det bemærkes, at et sent tidspunkt for ankefrafald kan betyde, at dommerne har brugt tid på at forberede sig på sagen.

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget finder, at den store andel af meget sene ankefrafald er et væsentligt problem, som medfører et ressourcspild for landsretterne i form af

spildt forberedelse og uudnyttede retssale, og som belaster vidner unødigt og også påfører anklagemyndigheden spildt arbejde.

Udvalget har overvejet forskellige mulige løsninger, men har fundet det vanskeligt at pege på nogle tiltag, som her og nu kan løse problemet.

Udvalget bemærker herved, at nogle tiltalte primært anker for at udskyde fuldbyrdelsen af dommen, hvad enten det drejer sig om afsoning af en fængselsstraf, gennemførelse af vilkår, eksempelvis udførelse af samfundstjeneste, betaling af en bøde eller frakendelse af førerret. I sådanne ankesager kan det ikke undgås, at tiltalte kan vælge at frafalde sin anke kort før hovedforhandlingen i landsretten.

Udvalget har overvejet et forslag om, at retten får adgang til at pålægge parterne at indlevere et påstandsdokument i ankesager, hvor det kan bidrage til en afklaring af, hvad landsretten skal tage stilling til, dvs. hvad parternes stilling til sagens faktiske og retlige omstændigheder er. Forsvareren vil i så fald have anledning til at drøfte sagen med tiltalte i god tid før hovedforhandlingen, og det vil i nogle tilfælde kunne føre til, at tiltalte frafalder anken på et tidligere tidspunkt fremfor først at gøre det kort før hovedforhandlingen.

Retten kan i dag anmode parterne om et skriftligt indlæg om deres hovedsynspunkter i sagen eller deres synspunkter f.eks. med hensyn til, hvilke omstændigheder der ikke bestrides, og hvilke omstændigheder der skal føres bevis for.⁹⁰ En undladelse af at efterkomme en sådan anmodning har efter gældende ret ingen retsvirkninger.

I Højesteret er der på frivilligt grundlag etableret en ordning, hvorefter anklagemyndigheden og forsvareren indleverer påstandsdokumenter, som ud over påstanden indeholder de anbringender og den hovedargumentation, der knytter sig til påstanden. Den part, der først har ansøgt Procesbevillingsnævnet om tilladelse, skal indlevere sit påstandsdokument senest tre uger før hovedforhandlingen, og den anden part skal herefter indlevere sit påstandsdokument senest to uger før hovedforhandlingen.

Overvejelser om at anvende de gældende regler i videre omfang, om at indføre en ordning i ankesager i landsretten svarende til ordningen i Højesteret eller om at indføre en mere bindende ordning rejser en række spørgsmål,

⁹⁰ Retsplejelovens § 849, stk. 3, som også gælder ved anke til landsretten, jf. § 917.

som vil skulle afklares, herunder med hensyn til afgrænsningen af de ankesager, hvor ordningen skulle anvendes, mulige retsvirkninger, omkostninger, fordele og ulemper samt problemer, f.eks. hvis forsvareren ikke har kontakt med tiltalte eller tiltalte ikke samarbejder. Desuden vil det skulle afdækkes, om de relevante sagsskridt muligvis vil kunne systemunderstøttes med henblik på at minimere de administrative omkostninger.

Udvalget anbefaler, at forslaget overvejes nærmere i et egnet forum.

2. Udvalget har overvejet et forslag om at indføre krav om ankebekræftelse for tiltalte forud for hovedforhandlingen. Formålet med forslaget er at reducere antallet af ankefrafald kort før hovedforhandlingen.

Forslaget indebærer, at retten en vis tid, f.eks. 6 uger, før hovedforhandlingen anmoder tiltalte og tiltaltes forsvarer om at bekræfte anken. Hvis anken ikke bliver bekræftet af enten tiltalte eller tiltaltes forsvarer inden en vis frist, f.eks. 4 uger før hovedforhandlingen, vil anken blive afvist, og planlagte retsmøder aflyst.

Udvalget vurderer, at det er tvivlsomt, om forslaget vil føre til et fald af betydning i antallet af ankefrafald med kort varsel. Efter udvalgets opfattelse er det for det første klart, at fristen for ankebekræftelse ikke kan være absolut. For at undgå retssikkerhedsmæssige betænkeligheder vil det således være nødvendigt at gøre undtagelse, hvis tiltalte på grund af forhold, som ikke kan tilregnes tiltalte, har overskredet fristen for ankebekræftelse.

Udvalget bemærker endvidere, at forslaget nødvendiggør yderligere korrespondance mellem retten, tiltalte og tiltaltes forsvarer, både i form af rettens anmodning om ankebekræftelse og i form af tiltaltes eller forsvarerens svar eller alternativt – hvis retten ikke modtager svar – korrespondance om, hvorvidt tiltalte har været forhindret i at overholde svarfristen. Ved manglende svar kan der også være behov for at give anklagemyndigheden lejlighed til at udtale sig.

Hertil kommer, at en ankebekræftelse fra tiltalte eller tiltaltes forsvarer 4 uger før hovedforhandlingen ikke forhindrer, at tiltalte senere kort før hovedforhandlingen frafalder anken.

Der vil i øvrigt let kunne udvikle sig en praksis, hvorefter forsvareren allerede ved ankens iværksættelse aftaler med tiltalte, at forsvareren til sin tid vil bekræfte anken, hvis forsvareren ikke har hørt andet fra tiltalte eller ikke

kan komme i kontakt med tiltalte. Udvalget bemærker herved, at det efter udvalgets opfattelse vil være betænkeligt som betingelse for at få behandlet en ankesag at kræve, at en tiltalt, der rettidigt har iværksat anke, personligt skal bekræfte anken 4 uger før hovedforhandlingen.

Det er samlet udvalgets opfattelse, at der ikke umiddelbart kan peges på en hensigtsmæssig udformning af en ordning med ankebekræftelse, der tager højde for de skitserede udfordringer, og som kan forventes at medføre et mærkbart fald i antallet af ankefråfald kort før hovedforhandlingen. Hertil kommer, at en ordning med ankebekræftelse under alle omstændigheder vil medføre merarbejde for retten i alle ankesager.

Udvalget kan på denne baggrund ikke anbefale, at der på nuværende tidspunkt indføres krav om ankebekræftelse for tiltalte forud for hovedforhandlingen.

Udvalget kan ikke udelukke, at et nyt digitalt straffesystem vil give mulighed for en hensigtsmæssig administrativ løsning og for at håndtere de beskrevne retssikkerhedsmæssige hensyn. Der kan derfor være grund til at genoverveje spørgsmålet om ankebekræftelse på et senere tidspunkt.

De nærmere økonomiske konsekvenser af et sådant tiltag vil skulle afklares, men der forventes på nuværende tidspunkt ikke en ressourcefrigørelse af betydning i domstolene som følge af initiativet. Dette skal bl.a. set i lyset af, at der udover en eventuel ressourcefrigørelse må antages at være udgifter til en teknisk løsning forbundet med tiltaget om ankebekræftelse.

3. Udvalget har overvejet et forslag om at indføre tvungen betænkningstid ved anke, således at en sag først kan ankes f.eks. 7 dage efter, at dommen er afsagt.

Forslaget indebærer, at ankefristen forlænges tilsvarende, så parterne forsat vil have 14 dage til at indgive en anke. Tiltalte vil uændret kunne give afkald på anke umiddelbart efter dommens afsigelse.

Det er vanskeligt at skønne over effekten af en betækningsperiode, og skønnet vil være behæftet med væsentlig usikkerhed.

Til illustration vil forslaget frigøre ca. 0,5 mio. kr. årligt fuldt indfaset, hvis sent ankefråfald undgås i 5 pct. af de sager, hvor det forekommer i dag, svarende til ca. 12 straffeankesager årligt. De økonomiske konsekvenser kan

henføres til en reduktion i ressourcspildet i forbindelse med bl.a. aflyste retsmøder, omberammelser og sagsrelaterede udgifter. Det er endvidere vurderingen, at forslaget kan have yderligere positive økonomiske konsekvenser ved frigivet retssalskapacitet. Udgiftsskønnet er behæftet med betydelig usikkerhed.

I en del sager anker tiltalte efter forsvarsadvokaternes erfaring umiddelbart efter domsafsigelsen som en umiddelbar reaktion, undertiden som følge af ophidselse og undertiden som et signal til tilhørerne, herunder tilstedeværende repræsentanter for pressen.

En tvungen betænkningstid, før dommen kan ankes, kunne derfor potentielt bidrage til færre ankefrafald kort før hovedforhandlingen, fordi færre anker vil blive iværksat som følge af tiltaltes umiddelbare reaktion på dommen. Betækningsperioden kan dog ikke forventes at begrænse anker, hvor et sent ankefrafald skyldes et ønske om at udsætte fuldbyrdelsen af dommen. Betækningsperioden vil heller ikke forhindre, at tiltalte umiddelbart efter dommen meddeler pressen, at dommen vil blive anket.

Også efter en indførelse af en tvungen betænkningstid vil det være muligt at vejlede tiltalte om reglerne om anke på en sådan måde, at tiltaltes retssikkerhed tilgodeses. Allerede i dag skal tiltalte, der er til stede ved domsafsigelsen, vejledes om muligheden for at tage betænkningstid og om, hvordan tiltalte anker, hvis tiltalte i betænkningstiden beslutter sig for at anke. I sager, hvor tiltalte har en forsvarer, vil forsvareren også ligesom i dag vejlede tiltalte om ankespørgsmålet, herunder om udsigten til et andet resultat i landsretten, før tiltalte vælger mellem at modtage dommen eller tage betænkningstid.

Hvis tiltalte har en forsvarer, vil tiltalte bl.a. kunne anke ved at give besked til forsvareren, som så sender en ankemeddelelse til byretten, og da tiltalte kan give besked til forsvareren før udløbet af betækningsperioden og eventuelt umiddelbart efter domsafsigelsen, kan det begrænse effekten af forslaget.

Der har i udvalget været delte meninger om, hvorvidt en tvungen betænkningstid kan have afledte negative konsekvenser for byretterne, herunder navnlig ved at færre domfældte modtager dommen umiddelbart efter

domsafsigelsen, eller at flere anmoder om, at lydoptagne forklaringer gengives i retsbogen, før dommen er anket.⁹¹

På den ene side kan det anføres, at der ikke er grund til at antage, at en domfældt, der i dag har valget mellem at modtage dommen, anke dommen og tage betænkningstid, i en fremtidig ordning, hvor valget står mellem at modtage dommen og tage betænkningstid, i mindre grad skulle vælge at modtage dommen. Det kan også anføres, at der ikke er grund til at antage, at tiltalte, forsvareren eller anklagemyndigheden i højere grad end i dag skulle anmode om, at lydoptagne forklaringer gengives i retsbogen, før dommen er anket. Muligheden anvendes sjældent i dag, og beslutningen om anke træffes således i dag på grundlag af den mundtlige domsafsigelse og, hvis der udbedes betænkningstid, dommen, der som udgangspunkt sendes til parterne senest 1 uge efter domsafsigelsen. Forslaget ændrer ikke herpå.

På den anden side kan det anføres, at det er usikkert, om der er sammenfald mellem domfældte, der anker straks efter domsafsigelsen i byretten, og dem, der frafalder anken kort op til hovedforhandlingen. Det kan også anføres, at hvis en domfældt først 7 dage efter domsafsigelsen kan drøfte en eventuel anke med sin forsvarer, vil det være nærliggende for forsvareren at anmode retten om, at indholdet af de afgivne forklaringer optages i retsbogen. Gengivelse af forklaringerne i en straffesag er meget ressourcekrævende.

Det har også været anført, at det kan fremstå uforståeligt for en domfældt, der er overbevist om egen uskyld, eller at straffen er udmålt forkert, at han eller hun i forbindelse med dommens afsigelse kan modtage dommen, men ikke kan anke dommen til retsbogen. Det er – med få undtagelser – en retlighed at kunne anke en dom, og man kan sige, at en ordning med en tvungen betænkningstid vil kunne opfattes om en modifikation hertil.

Udvalget finder samlet, at det er temmelig usikkert, hvilken effekt forslaget vil have på andelen af anker, der frafalder kort før hovedforhandlingen, hvilket også vil skulle afklares nærmere. Udvalget har endvidere noteret sig, at der er delte meninger om risikoen for afledte negative virkninger.

Udvalget kan på den baggrund ikke anbefale på nuværende tidspunkt at indføre en tvungen betænkningstid på 7 dage for anke. Der kan imidlertid være grund til at arbejde videre med overvejelser om en tvungen betænkningstid for anke, f.eks. som led i overvejelser om andre tiltag til begrænsning af sene

⁹¹ Retsplejelovens § 712, stk. 1, nr. 2.

ankeafkald, herunder forslaget om påstandsdokumenter og forslaget om ankebekræftelse.

4. De økonomiske konsekvenser af tiltagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 25.*

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	0,5	-
3. Tvungen betænkningstid ved anke	0,5	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser for 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket af covid-19. Potentialeberegningerne er forbundet med usikkerhed. Det bemærkes, at der følger en konsolidering af tiltagets indfasningsprofil.
Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

1.9. Sager vedrørende personer med psykiske lidelser

Baggrund

Nævninger medvirker i visse straffesager, hvor der bliver spørgsmål om dom til anbringelse i institution eller forvaring.⁹² Spørgsmålet om anbringelse er bl.a. aktuelt i sager, hvor gerningspersonen på gerningstidspunktet var påvirket af f.eks. psykisk sygdom, mental retardering, mangelfuld udvikling eller en svækkelse af psykiske funktioner.⁹³ Anklagemyndigheden vil i forbindelse med tiltalerejsningen tage stilling hertil.

En sigtet skal mentalundersøges, når det findes at være af betydning for sagens afgørelse.⁹⁴ Hvorvidt der skal foretages en mentalundersøgelse afhænger af en samlet vurdering, hvor det bl.a. indgår, om den sigtede tidligere har modtaget psykiatrisk behandling, eller der i øvrigt kan være grund til at formode, at sigtede er sindssyg, mentalt retarderet eller at sigtedes mentale tilstand afviger fra det normale, f.eks. på grund af de strafbare handlingers art eller grovhed.⁹⁵

Undersøgelsen foretages som udgangspunkt ambulant af en socialrådgiver, en psykiater og eventuelt af en psykolog. På baggrund af mentalerklæringen afgør retten, om en gerningsperson er egnet til almindelig straf, eller om der skal iværksættes andre retsfølger af den strafbare handling.

Retten kan f.eks. bestemme, at en tiltalt anbringes på psykiatrisk afdeling, i institution for personer med vidtgående psykiske handicap eller under tilsyn med mulighed for administrativ anbringelse. Afgørelse herom kan træffes, hvis mindre indgribende foranstaltninger som tilsyn, bestemmelser vedrørende opholdssted eller arbejde, afvænningsbehandling, psykiatrisk behandling mv. ikke findes tilstrækkelige.⁹⁶

Sager, hvor anklagemyndigheden nedlægger påstand om tilsyn med mulighed for anbringelse på en institution, behandles som domsmandssager.

Ved en lovændring i 2000 blev der indsat en bestemmelse i straffeloven, hvorefter der i sager om anbringelse i institution eller foranstaltninger, der

⁹² Retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 2.

⁹³ Straffelovens § 68, jf. § 16.

⁹⁴ Retsplejelovens § 809, stk. 1.

⁹⁵ Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om psykisk afvigende kriminelle pkt. 3.1.1.

⁹⁶ Straffelovens § 68.

giver mulighed herfor, fastsættes en længstetid på 5 år. I sager om drab, røveri, frihedsberøvelse, alvorlig voldsforbrydelse, trusler, brandstiftelse, voldtægt eller anden alvorlig seksualforbrydelse fastsættes dog i almindelighed ingen længstetid.⁹⁷

I sager uden længstetid skal anklagemyndigheden indbringe spørgsmålet om ændring eller endelig ophævelse af foranstaltningen for retten senest 5 år efter afgørelsen. Derefter forelægges spørgsmålet for retten mindst hvert andet år.⁹⁸ Det påhviler anklagemyndigheden at påse, at bl.a. en anbringelse eller forvaring ikke opretholdes i længere tid og videre omfang end nødvendigt.⁹⁹

Lovændringen hvilede på en betænkning om tidsbegrænsning af foranstaltninger fra 1999, hvoraf det fremgår, at Straffelovrådets undersøgelse af foranstaltningsdomme har vist, at foranstaltninger, iværksat på baggrund af mindre alvorlige forbrydelser, i visse tilfælde har været ganske langvarige, uden at dette synes begrundet i vedkommendes farlighed. Dette forhold gav efter Straffelovrådets opfattelse anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.¹⁰⁰

En anbringelsessag kan desuden omhandle en dom til forvaring, hvis vedkommende findes skyldig i drab, røveri, frihedsberøvelse, alvorlig voldsforbrydelse, trusler, brandstiftelse, voldtægt eller anden alvorlig seksualforbrydelse. For at idømme forvaring kræves det, at det efter karakteren af det begåede forhold og oplysningerne om vedkommendes person må antages, at vedkommende frembyder nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed.¹⁰¹ Anvendelse af forvaring i stedet for fængsel forudsætter i øvrigt, at dette findes påkrævet for at forebygge denne fare. Sanktionsformen er tidsubestemt.

Ordnningen, hvorefter nævninger medvirker i anbringelsessager, går tilbage til retsplejeloven af 1916. Anvendelsesområdet for nævningesager er senere ændret flere gange uden dog at adressere behandlingen af sager vedrørende personer med psykiske lidelser.

Retsplejerådet fandt i sin betænkning om retternes kompetence og arbejdsform i straffesager fra 1977, at en række omstændigheder taler for at

⁹⁷ Straffelovens § 68 a.

⁹⁸ Straffelovens § 68 a, stk. 2, 2. og 3. pkt.

⁹⁹ Straffelovens § 72, stk. 1.

¹⁰⁰ Straffelovrådets betænkning nr. 1372/1999.

¹⁰¹ Straffelovens § 70.

begrænse antallet af straffesager, der skal behandles af nævningeting. Rådet fandt således, at nævningebehandlingen bør begrænses til sager, hvor anvendelsen af denne tunge og ressourcekrævende procesform står i rimeligt forhold til sagens betydning for den enkelte og for samfundet.¹⁰²

Lignende overvejelser er gentaget i forbindelse med lovændringer i 2006 og 2021, der indsnævrer brugen af nævninger. Af forarbejderne til lovændringen i 2021, der undtog sager om grov overtrædelse af dopingreglerne og hvidvask af særlig grov beskaffenhed fra nævningebehandling, fremgår det, at i praksis er disse sagstyper mindre egnede til nævningebehandling på baggrund af, at bevisførelsen ofte vil være omfattende og langvarig og vedrøre komplekse forhold.

Efter retspraksis er nævningebehandlingen endvidere begrænset i sager, hvor kriminaliteten er begået under en igangværende foranstaltning. Højesteret har således i en dom fra 2019 fastslået, at en straffesag, hvor anklagemyndighedens påstand er, at det har sit forblivende med en allerede idømt forvaring, kan behandles uden medvirken af nævninger.¹⁰³

Sager, hvor der bliver spørgsmål om andre foranstaltninger end straf, kan ikke behandles som en tilståelsessag.¹⁰⁴ Begrænsningen blev indsat i 1932 og er i det væsentlige uændret siden. Før 1932 fremgår det af praksis, at der var krav om en vis tilregnelighed, før en sigtet kunne samtykke til, at en sag blev behandlet som en tilståelsessag. Det var således en betingelse, at den sigtede forstod, hvad sigtelsen gik ud på og betydningen af samtykket.¹⁰⁵ Indtil 2006 kunne en sigtet, der tilstod et forhold, og hvor der i sagen var spørgsmål om anbringelse i institution eller forvaring, samtykke til, at sagen blev behandlet som en domsmandssag i stedet for en nævningesag. Reglen blev erstattet af, at den tiltalte nu kan vælge, om sagen skal behandles som en domsmandssag, uagtet om den tiltalte tilstår.

Anvendelse i praksis

Der har i perioden 2016-2021 været 712-782 foranstaltningsdomme årligt i byretterne. I landsretterne har der i samme periode været mellem 61-85 foranstaltningsdomme årligt. Størstedelen af foranstaltningsdommene er afsluttet med en behandlingsdom, *jf. tabel 26*.

¹⁰² Retsplejerådets betænkning nr. 825/1977.

¹⁰³ U.2019.1560

¹⁰⁴ Retsplejelovens § 831, stk. 1, nr. 4.

¹⁰⁵ U.1985B.385.

Tabel 26

Antal afsluttede foranstaltningsdomme fordelt efter frihedsstraf i perioden 2016-2021

<i>Antal sager</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Foranstaltningsdomme, i alt	787	780	845	858	796	811
- Behandlingsdom	778	769	833	839	785	800
- Forvaring	9	11	12	19	11	11
Foranstaltningsdomme i byretterne	726	712	782	773	724	740
- Behandlingsdom	721	706	773	762	719	734
- Forvaring	5	6	9	11	5	6
Foranstaltningsdomme i landsretterne	61	68	63	85	72	71
- Behandlingsdom	57	63	60	77	66	66
- Forvaring	4	5	3	8	6	5

Anm.: Dataudtrækket baserer på sager efter straffelovens §§ 68-70.

Kilde: Rigsadvokaten

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at etablere en ordning, hvor anklagemyndigheden i sager vedrørende personer med psykiske lidelser foretager en vurdering af, hvilken straf forholdet må forventes at ville have udløst, hvis personen ikke var psykisk syg.¹⁰⁶ Denne vurdering vil så være styrende for, om sagen skal behandles som en domsmandssag eller nævningesag. Sager, hvor der er spørgsmål om forvaring, vil fortsat blive behandlet som nævningesager.

Det vil med den nuværende nævningegrænse betyde, at hvis der under sagen var blevet nedlagt påstand om straf af fængsel i 4 år eller derover, hvis den tiltalte var egnet til almindelig straf, så ville sagen skulle behandles som en nævningesag. En forhøjelse af den almindelige nævningegrænse til 6 år eller mere vil i givet fald også omfatte sager med påstand om anbringelsesdom.

Af *tabel 27* fremgår antallet af behandlingsdomme med anbringelse fordelt på sagstype i byretterne.

¹⁰⁶ Herved forstås personer omfattet af straffelovens § 16.

Tabel 27

Estimeret antal behandlingsdomme med anbringelse efter straffelovens § 68 fordelt på sagstype

<i>Antal sager, 2019</i>	Domsmandssag	Nævningesag	I alt
Estimeret behandlingsdomme med anbringelse efter straffelovens § 68, i alt	169	15	184
- heraf med længstetid	77	2	79
- heraf uden længstetid	92	13	105
Estimeret behandlingsdomme med anbringelse efter straffelovens § 68 i byretterne	152	12	164
- heraf med længstetid	73	2	75
- heraf uden længstetid	79	10	89
Estimeret behandlingsdomme med anbringelse efter straffelovens § 68 i landsretterne	17	3	20
- heraf med længstetid	4	-	4
- heraf uden længstetid	13	3	16

Anm.: Data er baseret på en manuel gennemgang af antallet af foranstaltningsdomme, hvori ordet *anbringelse* er nævnt i anmærkningen til afgørelsen hos Rigsadvokaten.

Kilde: Rigsadvokaten

Det bemærkes, at det på det foreliggende grundlag er vanskeligt at skønne over de økonomiske konsekvenser som følge af en sådan ordning. Rigsadvokaten har foretaget en manuel gennemgang af gerningstyperne i sagerne, som fremgår af *tabel 27*, med henblik på at estimere, hvilken straf der måtte forventes at have været påstået, hvis den tiltalte skulle havde været egnet til straf.

Det er på baggrund heraf vurderingen, at ordningen vil kunne frigøre 1,0 mio. kr., 1,2 mio. kr. eller 1,4 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene afhængigt af, om den fremtidige grænse for nævningesagsbehandling har en strafpåstand på over 4, 6 eller 8 år. De økonomiske konsekvenser er forbundet med usikkerhed.

Udvalget er opmærksom på, at man ved gennemførelsen af den gældende nævningeordning for anbringelsesdomme i 1984 ikke fandt det muligt at udforme ordningen på denne måde. Allerede den gældende nævningeordning kræver dog i visse tilfælde et skøn over, hvad en straf ville skulle udmåles til.

Der skal således ikke medvirke nævninger, hvis der kun opstår spørgsmål om straf af fængsel i 4 år eller derover, fordi der fastsættes en fællesstraf med en tidligere betinget fængselsstraf eller en reststraf fra en prøveløsladelse. I sådanne tilfælde skal der således skønnes over, om den nu påtalte kriminalitet isoleret set ville medføre en fængselsstraf på 4 år eller derover,

eller om straffen kun når 4 år eller derover som følge af fællesstraffen med den betingede dom eller reststraffen fra prøveløsladelse.

Siden politi- og domstolsreformen har nævningeordningen endvidere været udformet på den måde, at når anklageskriftet omfatter flere forhold, hvoraf nogle efter deres art er undtaget fra nævningebehandling (berigelseskriminalitet bortset fra røveri samt narko- og dopingkriminalitet), skal der kun medvirke nævninger, hvis de forhold, der ikke er undtaget fra nævningebehandling, bedømt isoleret ville have medført en fængselsstraf på 4 år eller derover. I sådanne tilfælde skal der således skønnes over, hvad straffen ville blive udmålt til, hvis tiltalte alene blev dømt for de forhold i anklageskriftet, der ikke er undtaget fra nævningebehandling.

Hertil kommer, at anklagemyndigheden under alle omstændigheder ved beslutningen om at rejse sagen som nævningesag eller domsmandssag – når kriminaliteten ikke efter sin art er undtaget fra nævningebehandling – tager stilling til, om anklagemyndigheden vil påstå en straf på 4 år eller derover eller på under 4 år.

Efter udvalgets opfattelse vil det være muligt at anvende en ordning, hvor nævninger skal medvirke i sager med anbringelsespåstand, hvis sagen ville have været en nævningesag, hvis tiltalte ikke havde været utilregnelig. Det vil være anklagemyndigheden, der i anklageskriftet angiver, om sagen påstås behandlet med nævninger eller domsmænd, ud fra sin vurdering af, hvilken strafpåstand anklagemyndigheden ville have nedlagt, hvis tiltalte ikke havde været utilregnelig.

Anklagemyndighedens valg af domsmandssag vil være bindende for strafudmålingen på samme måde som i dag, dvs. at i de formentlig meget få tilfælde, hvor tiltalte trods anklagemyndighedens (oprindelige) påstand om anbringelse i institution idømmes almindelig fængselsstraf, kan straffen ikke fastsættes højere end i andre domsmandssager.

På samme måde, som det kendes i dag i de tilfælde, hvor nævningers medvirken er afhængig af en vurdering af, hvad straffen ville have været, vil tiltalte og forsvareren kunne anfægte anklagemyndighedens valg af domsmandssag med den begrundelse, at straffen ville blive udmålt til en fængselsstraf over nævningegrænsen, hvis tiltalte ikke var utilregnelig. I givet fald træffer retten afgørelse om, hvorvidt sagen skal behandles som domsmandssag eller nævningesag. Gennemføres sagen herefter som

nævningesag, er der ikke nogen begrænsning i, hvor lang en fængselsstraf der kan idømmes, hvis tiltalte undtagelsesvis idømmes almindelig straf.

Tiltalte vil ikke have anledning til som sådan at anfægte anklagemyndighedens valg af nævningesag, da tiltalte blot kan vælge domsmandsbehandling, hvis tiltalte ønsker det.¹⁰⁷

Udvalget bemærker, at en dom til anbringelse som følge af sin tidsubestemte karakter er en særdeles indgribende sanktion. Udvalget kan dog tilslutte sig, at en sag ikke skal behandles under medvirken af nævninger, alene fordi der bliver spørgsmål om dom til anbringelse i institution, men at det i stedet bliver kriminalitetens art og grovhed, der bliver afgørende for, om nævninger skal medvirke.¹⁰⁸

Udvalget kan på denne baggrund anbefale, at denne ordning gennemføres.

2. Udvalget er opmærksom på, at det rent administrativt ville være mere hensigtsmæssigt med en mindre skønspræget ordning. Udvalget har derfor også overvejet et forslag om, at alle sager om anbringelse i institution – uanset om der fastsættes længstetid – fremover skal behandles som domsmands-sager.

Det vurderes at kunne frigøre 1,6 mio. kr. i domstolene årligt fuldt indfaset, såfremt 15 nævningesager om anbringelse i institution – uanset om der fastsættes længstetid – fremover behandles som domsmandssager.

Udvalget finder dog, at en sådan ordning ikke i samme grad harmonerer med udgangspunktet om, at nævningebehandling forbeholdes de alvorligste straffesager. Udvalget lægger herved vægt på, at sager med spørgsmål om anbringelse i institution kan angå særdeles alvorlig kriminalitet, som ville være blevet straffet med en meget langvarig fængselsstraf, hvis tiltalte ikke havde været utilregnelig.

Udvalget lægger desuden vægt på, at en dom til anbringelse i institution bl.a. på grund af dens tidsubestemte karakter, er en meget alvorlig sanktion i sammenligning med en tidsbestemt fængselsstraf. Der er heller ikke noget til hinder for, at den faktiske anbringelse i institutionen overstiger længden af den fængselsstraf, som ville være blevet idømt, hvis tiltalte ikke havde været utilregnelig.

¹⁰⁷ Retsplejelovens § 687.

¹⁰⁸ Anbringelse i institution i medfør af straffelovens § 68.

Udvalget bemærker dog, at det overvejende er et politisk spørgsmål, hvor grænsen for anvendelse af nævninger skal gå. Efter udvalgets opfattelse må det således bero på en politisk afvejning, om man af navnlig procesøkonomiske grunde vil lade alle sager om anbringelse i institution blive behandlet som domsmandssager.

Udover de rent økonomiske fordele vil det til støtte for en sådan ordning kunne anføres, at foranstaltningsformen i disse typer sager er den samme uanset forbrydelsens grovhed, hvilket kan tale for at ensrette rettens behandling af sagerne. Forbrydelsens grovhed vil dog kunne få betydning for, hvor længe en idømt foranstaltning i praksis opretholdes.

Udvalget er desuden opmærksom på, at det er rettens afgørelse, hvorvidt en person skal fritages for straf og idømmes en anden foranstaltning. Yderst sjældent kan der således forekomme tilfælde, hvor retten finder en person egnet til almindelig straf, selv om anklagemyndigheden har nedlagt påstand om andre foranstaltninger. I disse tilfælde kan det vise sig, at sagen angår kriminalitet, der i almindelighed medfører en strafudmåling, som forudsætter nævningebehandling, hvorfor sagen må gå om. Dette kan tale imod ordningen.

3. Udvalget har endvidere overvejet et forslag om, at straffesager, hvor anklagemyndighedens påstand er, at det har sit forblivende med en allerede idømt foranstaltning, behandles uden medvirken af domsmænd.

Det bemærkes, at Rigsadvokaten ikke registrerer, hvor ofte påstanden er, at det har sit forblivende med en allerede idømt foranstaltning. Hvis det til illustration antages, at det gør sig gældende i 25 pct. af straffesagerne, vil tiltaget kunne frigøre 0,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, såfremt sagerne behandles uden medvirken af domsmænd. Udgiftsskønnet er behæftet med betydelig usikkerhed.

Udvalget lægger vægt på, at der er tale om en særlig sagskategori, hvor der skal tages stilling til en fortsættelse af en allerede idømt foranstaltning. Det taler for at give mulighed for en smidigere proces.

Udvalget er dog opmærksom på, at nogle af disse sager kan angå alvorlig kriminalitet, og at det derfor kan have væsentlige konsekvenser for tiltalte at blive fundet skyldig, selv om sanktionen alene er, at en allerede igangværende foranstaltning fortsætter. Sagerne vil også kunne være skønspregede og som sådan egnede til behandling med domsmænd.

Udvalget kan på den baggrund tilslutte sig, at der indføres mulighed for, at disse sager kan afgøres uden domsmænd, men sådan at retten efter en konkret vurdering af sagens betydning for tiltalte kan bestemme, at sagen skal afgøres med domsmænd.

4. Udvalget har overvejet et forslag om at gøre det muligt at behandle sager, hvor der er spørgsmål om andre foranstaltninger end straf, som en tilståelsessag med henblik på at anvende domstolenes ressourcer mest hensigtsmæssigt og give den sigtede mulighed for en lettere og hurtigere proces.

Det vurderes at kunne frigøre 0,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, såfremt sager, hvor der er spørgsmål om andre foranstaltninger end straf, fremover vil kunne behandles som tilståelsessag. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en difference i domstolenes udgifter til behandlingen af anslået seks domsmands- og tilståelsessager årligt.

Udvalget lægger vægt på, at muligheden begrænses til tilfælde, hvor den sigtede forstår sigtelsen og betydningen af samtykket til, at sagen behandles som en tilståelsessag. Udvalget finder desuden, at der i disse sager obligatorisk skal beskikkes forsvarer for tiltalte. Tiltalte vil i disse sager i sagens natur være psykisk afvigende, og tiltalte bør have talt med en forsvarer, før tiltalte i givet fald samtykker i, at sagen behandles som en tilståelsessag, og dermed giver afkald på medvirken af domsmænd.

Under disse forudsætninger kan udvalget anbefale, at forslaget gennemføres.

Udvalget er opmærksom på, at retsmødet med henblik på afgørelse som en tilståelsessag først med mening kan holdes, når tiltaltes psykiske tilstand er tilstrækkeligt klarlagt til, at retten kan afsige dom om den rette foranstaltning. Disse tilståelsessager vil derfor umiddelbart have en lidt anden karakter end almindelige tilståelsessager, hvor tiltalte idømmes fængsel, men der kan dog også i almindelige tilståelsessager opstå spørgsmål om f.eks. vilkårene i en betinget dom, som forudsætter en nærmere afklaring af tiltaltes personlige forhold før retsmødet, da tiltalte egen forklaring i retsmødet ikke altid vil være tilstrækkelig.

5. De økonomiske konsekvenser er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 28*.

Tabel 28**Potentiale ved implementering af tiltag**

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	1,2-1,8	-
1. Ordning, hvor anklagemyndigheden i sager om personer med psykiske lidelser foretager vurdering af, hvilken straf forholdet må forventes at ville have udløst, hvis personen ikke var psykisk syg¹	1,0-1,4	-
2. Sager om anbringelse i institution behandles – uanset om der fastsættes længstetid – som domsmandssager	1,6	-
3. Straffesager hvor anklagemyndighedens påstand er, at det har sit forblivende med en allerede idømt foranstaltning behandles uden domsmænds medvirken	0,1	-
4. Sager, hvor der er spørgsmål om andre foranstaltninger end straf, kan behandles som tilståelsessag	0,1	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser fra 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket af covid-19. Potentialeberegningerne er forbundet med usikkerhed. 1) Potentialet vil afhænge af grænsen for nævningesagsbehandling.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

2. Den civile retspleje

2.1. Appelgrænsen for civile sager

Baggrund

For civile sager er det sagsværdien i den pågældende sag, som er afgørende for ankemulighederne. I dag er beløbsgrænsen for, hvornår en civil sag kan ankes uden godkendelse af Procesbevillingsnævnet, på 20.000 kr.¹⁰⁹

Ved en lovændring i 1990 blev der desuden indsat en appelgrænse i civile sager på dengang 10.000 kr. med det formål at aflaste landsretterne for småsager. Disse sager medførte en ikke ubetydelig belastning af domstolenes ressourcer og således blev der i 1988 anket 2.982 byretsdomme til landsretterne, hvoraf 437 sager (ca. 15 pct.) vedrørte krav af en økonomisk værdi på højst 10.000 kr.

Den nuværende beløbsgrænse i civile sager på 20.000 kr. blev indsat ved en lovændring i 2014, der baserede sig på overvejelser fra et udvalg om bedre og mere effektiv behandling af civile sager ved domstolene, der dog anbefalede en appelgrænse på 50.000 kr.

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen i 2014, at udvalgets overvejelser bl.a. skal ses i lyset af indførelse af den såkaldte småsagsproces, som er en særlig proces til behandling af sager om mindre pengekrav. Beløbsgrænsen for, at sager kan behandles i småsagsprocessen, er på 50.000 kr.¹¹⁰

Ved fastlæggelsen af beløbsgrænsen for appelgrænsen måtte det ifølge udvalget navnlig indgå, at der i mindre sager kan være et misforhold mellem omkostningerne ved at gennemføre en appelsag og sagens betydning. Desuden må behovet for aflastning af landsretterne indgå.

Udvalget var ved overvejelserne om appelgrænsen samtidig opmærksom på, at også sager vedrørende krav på indtil 50.000-100.000 kr. kan have stor betydning for den almindelige borger. Efter udvalgets opfattelse burde det også indgå ved fastsættelsen af en beløbsgrænse, at hvis beløbsgrænsen

¹⁰⁹ Retsplejelovens § 368, stk.1.

¹¹⁰ Retsplejelovens § 400, stk. 1, nr. 1.

fastsættes for højt, er der risiko for, at domstolene ikke vil blive opfattet som et forum, hvor den almindelige borger endeligt kan få løst sine tvister efter en sædvanlig behandling i to instanser.

Udvalget fandt endvidere, at det – uanset hvilket beløb appelgrænsen fastsættes til – er afgørende, at der fortsat er mulighed for at få tilladelse til at indbringe afgørelsen for landsretten, således at der er mulighed for at få korrigeret en forkert afgørelse, eller for at få landsrettens afgørelse af en sag, som har en betydning, der rækker ud over den konkrete sag. Samlet set fandt udvalget, at der var anledning til at hæve beløbsgrænsen udover, hvad en pristalsregulering ville føre til, og udvalget foreslog en forhøjelse fra 10.000 kr. til 50.000 kr.

Justitsministeriet fandt imidlertid, at beløbsgrænsen alene burde forhøjes til 20.000 kr. Der blev i den forbindelse henvist til, at hvis beløbsgrænsen var blevet opregnet med det almindelige pris- og lønindeks, ville beløbet i 2012 være på ca. 17.000 kr.

Udover de rent beløbsmæssige appelbegrænsninger fik landsretten i 2014 en mere generel adgang til at afvise at behandle civile sager i 2. instans, hvis der ikke er udsigt til, at sagen vil få et andet udfald end i byretten, og sagen ikke er af principiel karakter eller andre grunde ikke i øvrigt taler for, at sagen skal behandles af landsretten.¹¹¹

Adgangen blev indført på baggrund af en indstilling fra udvalget om bedre og mere effektiv behandling af civile sager ved domstolene. Indstillingen var bl.a. begrundet ud fra et generelt behov for at aflaste landsretterne og få nedbragt sagsbehandlingstiderne og med, at der efter udvalgets opfattelse skal være sammenhæng mellem de ressourcer, som anvendes på en sag, sagens betydning og udsigterne til at opnå et andet resultat ved appel.

Efter lovforslagets bemærkninger forudsættes det, at landsretten ikke skal foretage en systematisk gennemgang af alle ankesager med henblik på en vurdering af, om der skal ske afvisning efter bestemmelsen. Der er derimod tale om en mulighed for landsretten, som navnlig forudsættes benyttet i sager, hvor det efter en overordnet umiddelbar vurdering synes nærliggende, at betingelserne for afvisning vil kunne være opfyldt.

¹¹¹ Retsplejelovens § 368 a.

Det kan f.eks. være tilfælde, hvor der i ankestævningen alene henvises til samme påstande og anbringender som i byretten, og hvor der ikke afgives svarskrift. I sådanne sager, hvor der intet anføres til støtte for, at byrettens dom er forkert, og hvor det derfor umiddelbart forekommer åbenbart, allerede når sagen modtages i landsretten, at der ikke er udsigt til, at sagen vil få et andet udfald end i byretten, vil der således efter en konkret vurdering kunne ske afvisning.

Bestemmelsen forudsættes efter bemærkningerne navnlig anvendt, hvor der f.eks. er tale om rene ”kreditanker”, dvs. hvor der alene ankes med det formål at udsætte afslutningen af sagen og dermed f.eks. fuldbyrdelsen af det (betalings)krav, som sagen omhandler.

Af en besvarelse til Folketinget i forbindelse med lovforslagets behandling fremgår, at der er tale om en helt snæver adgang for landsretten til at afvise sager, som ikke forudsættes anvendt i et særligt stort antal sager. Det fremgår endvidere, at formålet med forslaget ikke er at opnå et effektiviseringspotentiale, men derimod at undgå overflødige sager ved landsretterne.

Forslaget skulle derudover bidrage til at modvirke, at en part trækker sagen i langdrag med en åbenbart overflødig anke til skade for den part, som har fået medhold i byretten.

Det kræver Procesbevillingsnævnets tilladelse at kære landsrettens dom om afvisning af anke.¹¹² Det bemærkes i litteraturen, at landsrettens adgang til at afvise at behandle en civil sag i 2. instans, hvis der bl.a. ikke er udsigt til, at sagen vil få et andet udfald end i byretten, synes anvendt i et videre omfang end forudsat i forarbejderne.¹¹³

Anvendelse i praksis

Af *tabel 29* fremgår fordelingen af udvalgte civile sager i landsretterne i 2019 inden for forskellige intervaller for sagsværdier. Det fremgår, at der inden for disse sagstyper var samlet 284 ankesager, som havde en sagsværdi under 20.000 kr., mens 652 sager havde en sagsværdi på mellem ca. 20.000-150.000 kr. 850 af de modtagne sager i 2019 havde en sagsværdi på over 150.000 kr., *jf. tabel 29*.

¹¹² Retsplejelovens § 391, stk. 4.

¹¹³ Den Civile Retspleje, 5. udgave, s. 483

Tabel 29

Udvalgte modtagne civile sager ved landsretterne i 2019 fordelt på intervaller for sagsværdi

<i>Antal sager</i>	0- 10.000 kr.	10.001- 20.000 kr.	20.001- 30.000 kr.	30.001- 40.000 kr.	40.001- 50.000 kr.	50.001- 100.000 kr.	100.001- 150.000 kr.	>150.000 kr.	I alt
Udvalgte civile sager, i alt	248	36	85	74	84	250	159	850	1.786
Anke, økonomi mv.	160	15	38	35	52	241	154	845	1.540
Anke. Småsager	88	21	47	39	32	9	5	5	246

Kilde: Domstolsstyrelsen

Til sammenligning kan det oplyses, at det i Norge kræver landsrettens samtykke at anke en civil sag med en værdi under 250.000 NOK svarende til ca. 180.000 kr. Derudover har landsretten mulighed for at nægte en anke i civile sager, når retten vurderer det klart, at sagen ikke vil få et andet udfald. I Sverige kræver det landsrettens tilladelse, at en civil sag prøves i 2. instans.

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at hæve den nuværende beløbsgrænse for, at en civil sag kan ankes til landsretten uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet, til mellem 30.000 og 150.000 kr. med henblik på at aflaste landsretterne.

Såfremt den nuværende beløbsgrænse for civile sager hæves fra 20.000 kr. til 30.000 kr., 40.000 kr., 50.000 kr., 100.000 kr. eller 150.000 kr., forventes en nettoreduktion på henholdsvis ca. 60, 80, 140, 290 eller 370 civile ankesager årligt. Afhængigt af fastlæggelsen af grænsen vurderes det, at en forhøjelse af beløbsgrænsen for civile sager vil kunne frigøre mellem ca. 3,5-21,2 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, *jf. tabel 30*.

I skønnet over nettoreduktionen er indregnet, at en del af de sager, som i dag kan ankes uden tilladelse, stadig vil blive anket til landsretten efter en forhøjelse af beløbsgrænsen, fordi Procesbevillingsnævnet vil give anketilladelse.

Det vurderes herved, at andelen af sager, hvor Procesbevillingsnævnet vil give anketilladelse, bliver højere med en højere beløbsgrænse, fordi sagen alt andet lige vil være mere indgribende for parterne, jo større beløb sagen angår, hvilket indgår i vurderingen af, om der skal gives anketilladelse. Der er i potentialeberegningen således indregnet merudgifter til sagsbehandling og øvrig drift i Procesbevillingsnævnet. Skønnet er behæftet med usikkerhed.

Toinstansprincippet er et grundlæggende princip i dansk retspleje, men hensynet til toinstansprincippet må efter udvalgets opfattelse også afvejes over for hensynet til, at tvister for domstolene skal kunne løses inden for rimelig tid og på en måde, der sikrer, at omkostningerne skal være acceptable både for parterne og samfundet. Der bør således være sammenhæng mellem de ressourcer, som anvendes på en sag, sagens betydning og udsigterne til at opnå et andet resultat ved appel.

På denne baggrund finder udvalget, at ressourcemæssige hensyn og hensyn til en hensigtsmæssig sagsafvikling ved både by- og landsretter taler for at forhøje beløbsgrænsen på 20.000 kr. for anke uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.

Udvalget understreger, at der ikke er tale om, at sager om beløb under en forhøjet beløbsgrænse ikke kan ankes. Ordningen går ud på, at domme i sager under beløbsgrænsen kan ankes med Procesbevillingsnævnets tilladelse.

Udvalget forudsætter i den forbindelse, at sagens værdi og dermed sagens betydning for parterne indgår i den samlede afvejning, når Procesbevillingsnævnet beslutter, om der skal gives anketilladelse. Procesbevillingsnævnet har i den forbindelse oplyst, at det allerede i dag er praksis, at der bl.a. lægges vægt på beløbets størrelse ved den konkrete vurdering af den enkelte sag.

I vurderingen indgår, om sagens problem har en sådan karakter og kvalitet, at der bør gives appeltilladelse, og det fremgår af forarbejderne, at der bl.a. kan ske en afvejning af både sociale, økonomiske, principielle og andre grunde. Uanset de sociale hensyn ikke ses at blive tillagt synderlig selvstændig vægt i Procesbevillingsnævnets praksis, forekommer det efter nævnets opfattelse naturligt, at sagens betydning alt andet lige vil være større, jo højere et beløb sagen vedrører.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at beløbsgrænsen for anke uden Procesbevillingsnævnets tilladelse forhøjes.

Et *flertal* (Thomas Rørdam, Birgitte Grønberg Juul, Christian Lundblad, Mette Søgaard Vammen, Mikael Sjöberg, Kristian Hertz, Anne-Mette Lyhne Jensen, Lene Steen, Jan Reckendorff, Kristoffer Krohn Nordmark Schaldemose og Kate Kengen) anbefaler, at beløbsgrænsen forhøjes til 50.000 kr. Flertallet lægger vægt på, at en beløbsgrænse på 50.000 kr. – som

også anført af Udvalget om bedre og mere effektiv behandling af civile sager ved domstolene i 2013 – giver en passende balance mellem hensynet til at fastholde et toinstansprincip som en grundpille i dansk retspleje og hensynet til, at der også sikres mulighed for en retssikkerhedsmæssig forsvarlig behandling af den enkelte sag og herunder en hurtig og effektiv sagsbehandling af de sager, der indbringes for landsretten.¹¹⁴ Efter flertallets opfattelse sikrer muligheden for at få Procesbevillingsnævnets tilladelse retssikkerheden for de borgere og virksomheder, for hvem et berettiget krav på højst 50.000 kr. har afgørende betydning.

Et *mindretal* (Nina Palesa Bonde, Nikolaj Linneballe, Anette Høyrup og Kim Haggren) anbefaler, at beløbsgrænsen fastholdes på 20.000 kr. eller subsidiært, at beløbsgrænsen forhøjes til maksimalt 30.000 kr. Mindretallet understreger, at to-instansprincippet er en fundamental retssikkerhedsgaranti i dansk ret, og at begrænsninger i denne adgang til at få sin sag prøvet i to instanser skal ses i dette lys. Herunder lægger mindretallet vægt på, at en beløbsgrænse på mere end 30.000 kr. vil afskære erhvervsdrivende og borgere fra at få prøvet helt åbenbare berettigede sager ved landsretten. Det skal specifikt bemærkes, at det for disse grupper ofte vil dreje sig om sager af stor vigtighed, der afskæres ved en forhøjelse. Det kan være berettigede krav, som har afgørende betydning for disse, eksempelvis i forbindelse med ansættelsesretlige tvister. En afskæring af den generelle ankemulighed vil hermed udsætte disse grupper for et retssikkerhedsmæssigt tab, der på ingen måde står i forhold til den mulige effektiviseringseffekt, dette kan have på domstolene.

Udvalget mener i øvrigt, at det må bero på en politisk afvejning, om beløbsgrænsen for anke uden Procesbevillingsnævnets tilladelse skal forhøjes yderligere til f.eks. 100.000 kr. eventuelt i kombination med en samtidig forhøjelse af beløbsgrænsen for småsagsprocessen til 100.000 kr.¹¹⁵

Beløbsgrænsen angår i dag og efter en forhøjelse sager med økonomisk værdi, og det er i den forbindelse uden betydning, om påstanden er en fuldbyrdelsespåstand eller en anerkendelsespåstand. Den generelle ordning med

¹¹⁴ Effektiviseringsudvalgets indstilling om en ankegrænse på 50.000 kr. var enstemmig. I udvalget deltog repræsentanter for Dommerforeningen, Advokatrådet, Danske Advokater, Domstolsstyrelsen, Finansministeriet og Justitsministeriet.

¹¹⁵ Retsplejerådet vil komme med forslag vedrørende småsagsprocessen, herunder beløbsgrænsen.

ankebegrænsning omfatter derimod ikke sager, der ikke har en økonomisk værdi, men der findes særlige ankebegrænsninger på visse områder.¹¹⁶

Udvalget har ikke fundet anledning til at foreslå en generel ankebegrænsning i forhold til sager uden økonomisk værdi. Der er tale om sager af meget forskellig karakter og betydning, og det vil efter udvalgets opfattelse være mere hensigtsmæssigt at fastsætte specifikke ankebegrænsninger for bestemte typer af sager, hvis det konstateres, at der er et betydeligt antal ankesager af den pågældende type, hvor en ankebehandling i landsretten ikke står mål med sagens betydning for parterne.

Udvalget bemærker endvidere, at der parallelt til den gældende beløbsgrænse på 20.000 kr. for anke til landsretten uden Procesbevillingsnævnets tilladelse i dag gælder tilsvarende beløbsgrænser på 20.000 kr. for appel til landsretten i form af kære uden Procesbevillingsnævnets tilladelse for så vidt angår sagsomkostninger, salær til beskikkede advokater¹¹⁷ og udlæg.¹¹⁸

Udvalgets *flertal* finder, at beløbsgrænserne for anke og kære til landsretten uden Procesbevillingsnævnets tilladelse fortsat bør være ens. Flertallet anbefaler derfor, at beløbsgrænserne for kære forhøjes til det samme beløb, som ankegrænsen måtte blive forhøjet til.

Flertallet er – ligesom Udvalget om bedre og mere effektiv behandling af civile sager ved domstolene – opmærksom på, at en beløbsgrænse for både anke og kære på 50.000 kr. indebærer, at det i nogle sager reelt vil være op til 100.000 kr., der ikke kan appelleres uden tilladelse, da den tabende part hverken kan appellere afgørelsen vedrørende selve sagens genstand eller vedrørende sagsomkostningerne, hvis begge beløb er under appelgrænsen. Denne konsekvens indgår i flertallets samlede afvejning af, hvad der vil være en passende beløbsgrænse.

Flertallet bemærker, at det vil være et fåtal af sager, hvor sagsomkostningerne til modparten i en sag om højst 50.000 kr. vil blive fastsat så højt som 50.000 kr. Flertallet bemærker desuden, at hvis den tabende part anker en dom om mere end 50.000 kr., kan fastsættelsen af sagsomkostningerne

¹¹⁶ Anke til landsretten af familierettens afgørelser om prøvelse af Familieretshusets afgørelser, jf. retsplejelovens § 453, og anke til landsretten af byrettens prøvelse af Ankestyrelsens afgørelser om tvangsfjernelse mv., jf. lov om social service § 171.

¹¹⁷ Navnlig advokater, der beskikkes for en part, der har fri proces, eller for forurettede i en straffesag (bistandsadvokater).

¹¹⁸ Retsplejelovens § 389, stk. 2 og 3, § 391, stk. 1, § 584, stk. 2, og § 584 a, stk. 1 og 3.

prøves under ankesagen, også hvis sagsomkostningerne er fastsat til mindre end 50.000 kr. og ikke kunne være appelleret særskilt uden tilladelse.

Udvalgets *mindretal* finder – ud fra de samme argumenter som begrundet mindretallets indstilling i forhold til beløbsgrænsen for anke – at beløbsgrænsen for kære bør fastholdes på 20.000 kr. eller subsidiært, at beløbsgrænsen forhøjes til maksimalt 30.000 kr.

Mindretallet understreger, at der ikke kan sættes lighedstegn mellem beløbsgrænsen for anke og kære, uagtet at dette historisk har fulgtes ad. Henset til den måde hvorpå sagsomkostninger generelt set udmåles i dansk ret vil en forhøjelse betyde, at parter i sager selv med en sagsgenstand på over 500.000 kr. vil blive nægtet den helt essentielle toinstansprøvelse og derved udsættes langt de fleste parter for de facto begrænsning i prøvelse af rettens beslutninger, hvilket er retssikkerhedsmæssigt problematisk.

Når der er tale om en så stor stigning, som foreslået af flertallet, finder mindretallet, at det kan stille en tabende part i en sag i en helt urimelig situation, hvis denne hverken kan appellere afgørelsen vedrørende selve sagens genstand eller vedrørende sagsomkostningerne, hvis begge beløb er under appelgrænsen. Derfor bør beløbsgrænsen for kære under alle omstændigheder ikke fastsættes til højere end 30.000 kr., uanset om beløbsgrænsen for anke måtte blive forhøjet til 50.000 kr.

Udvalget finder endvidere, at der for afgørelser, som træffes under en sag om isoleret bevisoptagelse, bør stilles krav om Procesbevillingsnævnets tilladelse til at kære på linje med afgørelser under forberedelsen og hovedforhandlingen af en civil retssag.¹¹⁹

Udvalget bemærker, at afgørelser om sagsomkostninger i sager om isoleret bevisoptagelse allerede er omfattet af den generelle regel om kæretilladelse, hvis sagsomkostningerne er fastsat til højst 20.000 kr., og dermed også er omfattet af udvalgets forslag om, at denne beløbsgrænse skal hæves, hvis beløbsgrænsen for anketilladelse hæves.

2. Udvalget har overvejet et forslag om, at anke i sager, der har været behandlet i småsagsprocessen, skal kræve tilladelse fra Procesbevillingsnævnet uanset ankens værdi.

¹¹⁹ Retsplejelovens § 389 a.

Formålet med småsagsprocessen er at give parterne en let og billig adgang til at få behandlet krav om (i øjeblikket) højst 50.000 kr., hvis sagen ikke angår særlig komplicerede faktiske eller retlige spørgsmål eller har særlig betydning for en part ud over påstanden. Retten har til opgave at forberede sagen, og bevisførelse kræver rettens tilladelse.

Ordningen er obligatorisk i den forstand, at krav om højst 50.000 kr. skal behandles i småsagsprocessen, medmindre parterne aftaler andet, eller retten efter anmodning fra en part eller af egen drift bestemmer, at sagen ikke skal behandles i småsagsprocessen, fordi sagen ikke er egnet til den forenkede behandling, som småsagsprocessen er udtryk for.

Det vurderes, at det udover potentialet ved at hæve beløbsgrænsen samlet vil frigøre yderligere 1,8 mio. kr., 0,3 mio. kr. eller 0,2 mio. kr. årligt fuldt indfaset, hvis anke i sager, der har været behandlet i småsagsprocessen, skal kræve tilladelse fra Procesbevillingsnævnet uanset ankens værdi, og beløbsgrænsen for anke uden Procesbevillingsnævnets tilladelse forhøjes til henholdsvis 30.000 kr., 50.000 kr., 100.000 kr. eller 150.000 kr., *jf. tabel 30*. Det bemærkes, at beregningen af de økonomiske konsekvenser tager udgangspunkt i den nuværende småsagsgrænse på 50.000 kr.

Selv om anke i sager, der har været behandlet i småsagsprocessen, som udgangspunkt behandles på skriftligt grundlag, påfører det den part, der har fået medhold i byretten, yderligere omkostninger, hvis sagen ankes til landsretten. Der er en risiko for, at parternes samlede omkostninger for sagens behandling i to instanser kommer til at stå i misforhold til det, sagen drejer sig om.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at dommen i en sag, der har været behandlet i småsagsprocessen, kun skal kunne ankes med Procesbevillingsnævnets tilladelse. Dette vil gælde, uanset hvad beløbsgrænsen for anke i øvrigt måtte blive fastsat til.

Udvalget er opmærksom på, at der med den nuværende beløbsgrænse for småsagsprocessen er et betydeligt overlap mellem et forslag om en generel beløbsgrænse på 50.000 kr. og forslaget om anketilladelse i alle sager, der har været behandlet i småsagsprocessen. Der kan dog være anledning til at genoverveje kravet om anketilladelse i alle sager, der har været behandlet i småsagsprocessen, hvis beløbsgrænsen for småsagsprocessen forhøjes væsentligt.

Forslaget vedrørende anketilladelse i småsagsprocessen skyldes imidlertid sagernes art og den særlige behandling, disse sager får i byretten. Med det ansvar, retten har for at forberede sagen og vejlede parterne, er der efter udvalgets opfattelse ikke retssikkerhedsmæssige betænkeligheder forbundet med at stille krav om tilladelse til at anke dommen i sagen, selv om parterne kan være bl.a. mindre erhvervsdrivende eller udsatte borgere. Udvalget understreger, at hvis byretten skulle have begået en fejl i sagsbehandlingen, som kan have haft betydning for sagens udfald, vil den tabende part kunne få Procesbevillingsnævnets tilladelse til at anke dommen til landsretten.

Kravet om anketilladelse bør i givet fald gælde i alle sager, der er behandlet i småsagsprocessen, dvs. også når parterne i enighed har tilvalgt småsagsprocessen i en sag om et højere beløb. Når parterne i enighed tilvælger småsagsprocessen, er det ubetænkeligt, at parterne derved også tilvælger en særlig ankebegrænsning i småsager. Det bemærkes herved, at parterne helt generelt, når tvisten er opstået, kan aftale, at en dom i en konkret sag ikke skal kunne ankes.¹²⁰

Omvendt omfatter forslaget vedrørende anketilladelse i småsagsprocessen ikke sager, hvor parterne i enighed har fravalgt småsagsprocessen. Parterne har i så fald også fravalgt de begrænsninger i dækning af sagsomkostninger, som gælder i småsagsprocessen, og sagen vil rent faktisk være behandlet af retten i den almindelige proces, og retten vil således ikke have udøvet den særlige styrende og vejledende rolle, som retten har i småsagsprocessen. Endelig vil anke i sådanne tilfælde være omfattet af den almindelige beløbsgrænse for krav om tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.

Udvalget bemærker, at byrettens særlige vejledningspligt i småsager også omfatter en orientering af parterne om mulighederne for at anke en eventuel dom i sagen. Allerede med de gældende ankeregler er det således i sager om krav på højst 20.000 kr. relevant at vejlede om, at byrettens afgørelse i almindelighed vil være den endelige afgørelse af sagen. Hvis forslaget om anketilladelse i alle sager i småsagsprocessen gennemføres, vil denne vejledning skulle gives i alle småsager.

Udover sager, der behandles i småsagsprocessen, kan det overvejes, at anke af samværssager ligeledes skal kræve tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.

¹²⁰ Retsplejelovens § 370.

3. Udvalget har overvejet et forslag om, at byrettens kendelser vedrørende administrative afgørelser om afslag på prøveløsladelse eller andre afgørelser efter straffuldbyrdelsesloven¹²¹ kun skal kunne kæres med tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.

Det vurderes at frigøre 0,2 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis byrettens kendelser vedrørende administrative afgørelser om afslag på prøveløsladelse eller andre afgørelser efter straffuldbyrdelsesloven kun kan kæres med tilladelse fra Procesbevillingsnævnet. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en nettoreduktion på anslået 26 sager om straffuldbyrdelse årligt i landsretterne.

Udvalget bemærker, at den særlige udvidede adgang til domstolsprøvelse efter straffuldbyrdelsesloven omfatter visse særligt indgribende afgørelser, herunder afslag på prøveløsladelse. Der er tale om afgørelser, der har lighed med straffesager eller i øvrigt har særlig indgribende betydning for den indsatte.

Sagerne behandles i den civile retsplejes former, men indbringes for retten af Direktoratet for Kriminalforsorgen, og retten har ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst.

Sagerne har forskellig karakter, idet nogle er enkle, mens andre kræver en betydelig sagsoplysning og en skønsmæssig afvejning af modstående hensyn. Det forhold, at nogle af sagerne har en skønsmæssig karakter, kan tale imod at afskære kære uden tilladelse.

Det vil bero på en politisk afvejning, om der skal stilles krav om tilladelse fra Procesbevillingsnævnet for at kære byrettens kendelser om prøvelse af administrative afgørelser efter straffuldbyrdelsesloven.

4. De økonomiske konsekvenser af tiltagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 30.*

¹²¹ Straffuldbyrdelseslovens § 112.

Tabel 30**Potentiale ved implementering af tiltag**

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, Implementeringsfuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	3,7-21,6	-
1. Beløbsgrænse hæves for civile sager	3,5-21,2	-
1.1 Beløbsgrænse hæves til 30.000 kr.	3,5	-
1.2 Beløbsgrænse hæves til 40.000 kr.	6,8	-
1.3 Beløbsgrænse hæves til 50.000 kr.	10,1	-
1.4 Beløbsgrænse hæves til 100.000 kr.	17,6	-
1.5 Beløbsgrænse hæves til 150.000 kr.	21,2	-
2. Anke i sager, der har været behandlet i småsagsprocessen skal kræve tilladelse fra Procesbevillingsnævnet uanset ankens værdi	0,2-1,8	-
2.1 Merprovenu ved hævelse af beløbsgrænsen til 30.000 kr.	1,8	-
2.2 Merprovenu ved hævelse af beløbsgrænsen til 50.000 kr.	0,3	-
2.3 Merprovenu ved hævelse af beløbsgrænsen 100.000 kr.	0,2	-
2.4 Merprovenu ved hævelse af beløbsgrænsen til 150.000 kr.	0,2	-
3. Byrettens kendelser vedrørende administrative afgørelser om afslag på prøveløsladelse eller andre afgørelser efter straffuldbrydelsesloven kan kun kæres med Procesbevillingsnævnets tilladelse	0,2	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser for 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket covid-19. Det antages, at andelen af sager, hvor der vil blive søgt om Procesbevillingsnævnets tilladelse til at indbringe sagen for landsretten, stiger i takt med en eventuel forhøjelse af appelgrænsen. Hertil antages det, at andelen af sager, der får anketilladelse fra Procesbevillingsnævnet stiger i takt med en eventuel ny appelgrænse hæves. Der er taget højde for dette og eventuelle merudgifter i Procesbevillingsnævnet til behandling af yderligere sager i beregningen af potentialet.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

2.2. Behandling af samværssager i 1. instans

Baggrund

I 2019 trådte et nyt familieretligt system i kraft. Statsforvaltningen blev nedlagt, Familieretshuset blev etableret, og under hver byret blev der oprettet en familieret. Intentionen var at skabe et nyt, enstrengt og sammenhængende system, hvor familien alene skal henvende sig ét sted.

Med reformen kategoriseres sager om forældreansvar (forældremyndighed, barnets bopæl og samvær) som henholdsvis enkle sager, typisk om registrering af en aftale (§ 5-sager), mindre enkle sager, hvor Familieretshuset med konflikthåndtering søger at få forældrene til selv at finde en løsning på deres uenigheder (§ 6-sager), og komplekse sager med risikofaktorer, f.eks. vold og misbrug (§ 7-sager).

Det blev fastholdt, at domstolene træffer endelige afgørelser om forældremyndighed og barnets bopæl, men som noget nyt træffer familieretten nu også afgørelse om samvær i nogle af sagerne.¹²² Før reformen traf statsforvaltningen afgørelse i alle samværssager.

Familieretshuset træffer således som udgangspunkt afgørelse om samvær i § 6-sager, mens familieretten træffer afgørelse om samvær i § 7-sager.¹²³ Familieretshuset træffer afgørelse i § 6-sager om samvær, medmindre afgørelsen er indgribende for barnet og derfor skal træffes af familieretten.¹²⁴ Det beror på en konkret vurdering, om en samværsafgørelse er indgribende for det enkelte barn, og denne vurdering foretages af den børne- og familie-sagkyndige sagsbehandler i Familieretshuset, der har oplyst sagen og derfor kender familien.

Det fremgår af forarbejderne til loven om etablering af det nye familieretlige system i 2019, at det er afgørende ved vurderingen, hvorvidt der er tale om større ændringer, herunder ændringens forholdsmæssige størrelse. En ændring fra en 7-7-ordning til en 6-8-ordning vil som udgangspunkt ikke være indgribende, mens en ændring fra samvær nogle timer en gang hver

¹²² Familieretshuslovens § 27, stk. 1, og § 32.

¹²³ Familieretshusets afgørelser kan indbringes for familieretten, jf. familieretshuslovens § 39. En dom afsagt af familieretten i en sag, hvor en afgørelse truffet af Familieretshuset er indbragt for familieretten, kan kun ankes med Procesbevillingsnævnets tilladelse, jf. retsplejelovens § 453, stk. 1. Sager, der behandles i Familieretten som 1. instans, kan ankes til landsretten, jf. retsplejelovens § 368.

¹²⁴ Familieretshuslovens § 27, stk. 1, nr. 3.

fjortende dag til samvær hver anden weekend, eller hvor en 7-7-ordning ønskes ændret til en 9-5-ordning, vil betragtes som værende forholdsmæssigt stor og dermed have indgribende karakter for barnet.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at mindre ændringer som f.eks., hvorvidt samvær skal afholdes i lige eller ulige uger, tidspunkt for afhentning til samvær, stillingtagen til enkeltstående samvær eller placering af samvær i ferieperioder, hvor der ikke er uenighed om omfanget af feriesamværet, som udgangspunkt ikke er indgribende for barnet. En vurdering af ændringens forholdsmæssige størrelse vil dog altid være en konkret vurdering i forhold til det enkelte barn, og der kan således være sager, hvor ændringen af antallet af dage umiddelbart synes af mindre væsentlig karakter, men hvor det alligevel ud fra en skønmæssig vurdering af den konkrete families forhold har en indgribende karakter.

Det fremgår desuden af forarbejderne, at karakteren og omfanget af forældrenes konflikt også vil kunne have betydning i den samlede afvejning. Efter omstændighederne kan det i øvrigt indgå som et tungtvejende hensyn, om en afgørelse, som ikke åbenbart må anses for indgribende for barnet, er af hastende karakter.

Om opdelingen af afgørelseskompetencen i § 6-samværssager fremgår det af forarbejderne, at langt de fleste samværssager vil have en sådan karakter, at sagen bedst egner sig til at blive afgjort administrativt med den fleksibilitet, det indebærer. Sager om samvær er således ofte uafgrænsede, detaljerede og foranderlige, bl.a. fordi forældrene kan være usikre i deres ønsker, og fordi de forhold, der skal tages højde for ved fastlæggelse af samvær, kan forandre sig hurtigt.

Dette efterlod dog efter Børne- og Socialministeriets opfattelse en mindre del af § 6-sager om samvær, som efter et konkret skøn måtte anses for egnede til en domstolsafgørelse, f.eks. fordi en ændring af samværets omfang har en indgribende betydning for barnet. I forhold til disse sager fremgik det af forarbejderne, at sagerne bør være klar til afgørelse, når de indbringes for familieretten, og der i lyset heraf oftest ikke vil være behov for bl.a. forberedende retsmøder, yderligere sagsoplysning og således heller ikke advokatbistand.

Familieretten træffer afgørelse i alle § 7-sager. Sagerne udredes i Familieretshuset, inden de sendes til afgørelse i familieretten.¹²⁵

Familieretshuset sørger for tværfaglig behandling, undersøgelse og oplysning af sagen, herunder belysning af forældrenes personlige egenskaber og deres evne til at drage omsorg for barnet. Familieretshuset samarbejder med kommunerne om oplysning af sagen, hvor det er relevant, og kan bl.a. iværksætte børnesagkyndige undersøgelser og indhente sagkyndige erklæringer om forældrene.

Historisk har samværssagerne været behandlet administrativt med undtagelse af en kortere periode fra 2007 (ikrafttræden af forældreansvarsloven) til 2012, hvor domstolene havde kompetencen til at træffe afgørelse i disse sager. Flytning af samværssagerne skete ved en lovændring i 2012 på baggrund af en evaluering af loven. Begrundelsen for flytningen var baseret på erfaringerne fra praksis forud for 2012 med delt kompetence i samværssager mellem statsforvaltningen og domstolene. Evalueringen viste således, at det med modellen generelt ikke var muligt at sikre familierne et gennemskueligt system med mulighed for hurtigst muligt at finde en samlet løsning og således også at nedbringe den samlede sagsbehandlingstid samt undgå dobbeltbehandling.

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen i 2012, at samværssager efter deres karakter ikke egner sig til behandling ved retterne, der har til opgave at afgøre konkrete, velafgrænsede tvister mellem parterne på baggrund af de påstande, parterne nedlægger. Samværssager har ofte en anden karakter, idet de typisk er langt mere uafgrænsede og detaljerige, ligesom de forandres undervejs i processen.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at statsforvaltningen og domstolene i evalueringen af forældreansvarsloven pegede på, at forældrene ofte er usikre i deres ønsker, og at praktiske frem for retlige hensyn ofte er afgørende. Som eksempel nævnes, at en part, der fører en sag med det hovedformål at blive bopælsforælder, ofte ikke vil være psykisk parat til at nedlægge en præcis (og detaljeret) påstand om samværet.

Det fremgår desuden af forarbejderne, at det ikke sjældent forekommer, at samværspåstanden for retten alene vedrører nogle enkelte punkter, eller at forholdene ændres umiddelbart efter dommen. Dette er i konflikt med, at

¹²⁵ Familieretshuslovens kapitel 10.

rettens behandling af sagen er afsluttet med dommens afsigelse, hvilket indebærer, at retten ikke – selvom der måtte vise sig at være behov herfor – kan genåbne sagen og ændre dommen.

Herudover fremgår det af forarbejderne, at det forhold, at der på denne måde ikke sjældent opstår et behov for, at sagen indledes på ny i statsforvaltningen, ikke er i overensstemmelse med intentionerne om en hurtig, samlet løsning og et gennemskueligt system for parterne. Den delte kompetence kan derimod få den effekt, at samværssagen trækker ud, og at systemet bliver uigennemskueligt for parterne.

Det blev i den forbindelse bemærket i forarbejderne, at det ikke sjældent strider mod parternes almindelige retsopfattelse, at en administrativ myndighed umiddelbart efter en domsafsigelse skal tage stilling til spørgsmålet på ny. Der er endvidere i forbindelse med evalueringen af forældreansvarsloven peget på, at dette forhold kan give anledning til principielle betænkeligheder.

I forarbejderne fremhæves det i øvrigt, at et andet karaktertræk ved samværssagerne, der omhandler den egentlige kontakt med barnet, er, at der kan opstå situationer, hvor det af hensyn til barnets bedste er nødvendigt, at myndighederne er i stand til at agere hurtigt og smidigt samt træffe afgørelser omgående eller inden for en meget kort tidsfrist, f.eks. om suspension af et samvær. Domstolssystemet er i modsætning til det administrative system ikke umiddelbart indrettet til en sådan akut håndtering af opståede problemer, ligesom statsforvaltningen på grund af det meget store antal sager om samvær, der behandles der, må antages at besidde den største ekspertise på området.

Anvendelse i praksis

Sager omhandlende samvær kan være omfattende at behandle, særligt hvis der skal tages stilling til beslutninger helt nede i detaljen til den praktiske tilrettelæggelse af samværet med hensyn til tid og sted for afhentning og aflevering. Desuden vil mange sager om samvær i praksis også omhandle barnets bopæl og forældremyndighed, hvorfor kun en del af sagerne alene vedrører samvær. Erfaringerne viser i den forbindelse, at særligt spørgsmålet om samvær og bopæl af familierne opleves som sammenhængende problemstillinger.

Der er planlagt en evaluering af det nye familieretlige system på baggrund af erfaringerne fra de første 4 år. Evaluering forventes at foreligge ultimo 2024.

Af *tabel 31* fremgår et overblik over alle sager, som Familieretshuset oversender til familieretten fordelt på sagernes indhold fra 2020-2022.

Tabel 31

Antal sager oversendt fra Familieretshuset til familieretten fordelt på sagens indhold i perioden 2020-2022

Antal sager	2020	2021	2022
Antal sager, i alt	3.945	4.917	4.005
Sager alene omhandlende samvær	1.350	1.358	1.132
Sager alene omhandlende forældremyndighed/bopæl	1.316	1.583	1.217
Sager omhandlende både samvær og forældremyndighed/bopæl	1.279	1.976	1.656

Anm.: Antal sager er opgjort som antal afgørelser, men hvor flere afgørelser afsendt samme dato kun vil tælle med en gang uanset antallet af afgørelser. "Sager alene omhandlende samvær" dækker, at familien ikke på samme dato har fået oversendt afgørelser angående bopæl og/eller forældremyndighed. Hvis familien den samme dato har fået oversendt afgørelser for både samvær og forældremyndighed og/eller bopæl vil familiens sag indgå i "Sager omhandlende både samvær og forældremyndighed/bopæl".

Kilde: Familieretshuset

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om, at alle samværssager afgøres administrativt af Familieretshuset som 1. instans, hvor sagerne forventeligt kan behandles mere omkostningseffektivt. Familieretshusets afgørelse vil kunne indbringes for familieretten efter anmodning fra en part, og familierettens afgørelse i sagen vil kunne appelleres til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse.¹²⁶

Det skønnes, at de samlede årlige udgifter til behandling af familieretlige sager, der alene omhandler samvær, ved by- og landsretterne udgør ca. 26,8 mio. kr. Udgifterne kan henføres til løn, øvrig drift og sagsrelaterede udgifter. Det bemærkes, at de samlede udgifter er beregnet på baggrund af data fra retterne i 2022 og er forbundet med usikkerhed.

Det bemærkes, at det på det foreliggende grundlag er vanskeligt at skønne over, hvor mange af de familieretlige sager, der alene omhandler samvær, som vil blive omfattet af reglerne om administrativ behandling i Familieretshuset som 1. instans. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at der i disse sager efter en eventuel regelændring vil være en vis sandsynlighed for, at parterne

¹²⁶ Retsplejelovens § 453.

rejser påstande om bopæl og/eller forældremyndighed med henblik på en behandling af sagen i familieretten. På baggrund af en høring blandt udvalgte retter vurderer Domstolsstyrelsen, at dette vil være tilfældet i størstedelen af § 7-sagerne, der alene omhandler samvær, og i øvrige sager, hvor der er høj konflikt, og hvor parterne har en advokat. Hertil kommer, at en andel af sagerne vil blive indbragt for familieretten til prøvelse af Familieretshusets afgørelse.

Ressourcefrigørelsen ved det foreslåede tiltag vil endvidere afhænge af de økonomiske konsekvenser for Familieretshuset som følge af den foreslåede ordning.

Udvalget anfører, at opgaven med at træffe afgørelser om samvær med børn, når parterne ikke er enige herom, har været placeret forskellige steder. I en årrække før 2007 lå opgaven hos de administrative myndigheder statsamtterne med klageadgang til Civilretsdirektoratet og senere Familiestyrelsen. Den administrative afgørelse kunne indbringes for domstolene ved civilt søgsmål,¹²⁷ men dette skete meget sjældent.

Fra 2007 lå kompetencen til at træffe isolerede afgørelser om samvær stadig hos de administrative myndigheder, nu statsforvaltningen med klageadgang til Familiestyrelsen. Imidlertid fik domstolene mulighed for efter påstand at træffe afgørelse om samvær, når en sag om forældremyndighed eller bopæl var indbragt for domstolene. Formålet hermed var, at forældrene ved én afgørelse i samme regi skulle kunne få afgjort både spørgsmålet om forældremyndighed eller bopæl og spørgsmålet om samvær – fremfor efter domstolenes afgørelse af spørgsmålet om forældremyndighed og bopæl at skulle henvende sig til statsforvaltningen, hvis de ikke var enige om samvær.

I 2012 blev muligheden for at få afgjort spørgsmålet om samvær under en retssag om forældremyndighed eller bopæl afskaffet, sådan at alle afgørelser om samvær igen blev truffet hos de administrative myndigheder,¹²⁸ nu statsforvaltningen med klageadgang til Ankestyrelsen. Der var adgang til domstolsprøvelse ved civilt søgsmål, som blev anvendt meget sjældent.

Den gældende ordning blev indført i 2019, og der forventes i slutningen af 2024 at foreligge en evaluering af det nye familieretlige system.

¹²⁷ Grundlovens § 63.

¹²⁸ Om baggrunden for ændringen i 2012 henvises til afsnittet ”Baggrund” ovenfor.

Udvalget bemærker, at de hidtidige erfaringer med det nye familieretlige system viser, at samværssager fortsat er mindre egnede til domstolsbehandling, fordi forholdene udvikler sig løbende med behov for løbende justeringer i samværet, mens domstolsbehandling er karakteriseret ved en afgrænset tvist, der finder sin endelige afgørelse ved en dom.

Udvalget finder imidlertid, at placeringen af kompetencen til at træffe afgørelse om samvær, når parterne ikke er enige, har en nær sammenhæng med, hvordan det familieretlige system i det hele taget er indrettet. Det vil derfor være uhensigtsmæssigt at gennemføre en isoleret ændring vedrørende domstolens kompetence i samværssager på et tidspunkt, hvor der inden for 1-2 år forventes at foreligge en samlet evaluering, som meget vel kan afføde ændringer i det eksisterende familieretlige system. Det bemærkes endvidere, at Familieretshuset kun kan beskikke en advokat for en part, der har et helt særligt behov for advokatbistand.¹²⁹

Udvalget skal dog pege på, at det kan indgå i evalueringen eller opfølgningen herpå, om den nuværende kompetencefordeling vedrørende afgørelser om samvær er hensigtsmæssig. Det kan f.eks. overvejes, om sådanne afgørelser bør træffes i administrativt regi uden anden adgang til domstolsprøvelse end civilt søgsmål efter grundlovens almindelige regel om domstolsprøvelse af administrative afgørelser. Som nævnt var dette ordningen før 2019 alene med en delvis undtagelse i 2007-2012.

Det kan alternativt overvejes, om familieretten bør få kompetence til at fastsætte et niveau for samvær – f.eks. på en skala fra, at der ikke fastsættes samvær, over minimumssamvær, weekendsamvær henholdsvis weekend- og hverdagsamvær til 7/7-ordning – sådan at hvis parterne ikke kan blive enige om den nærmere udmøntning, når niveauet for samvær er fastsat, skal udmøntningen afgøres af Familieretshuset uden anden adgang til domstolsprøvelse heraf end civilt søgsmål efter grundlovens almindelige regel om domstolsprøvelse af administrative afgørelser.

Udvalget kan på denne baggrund ikke anbefale, at der på nuværende tidspunkt gennemføres en lovændring, sådan at alle samværssager afgøres administrativt af Familieretshuset som 1. instans. Udvalget kan imidlertid anbefale, at spørgsmålet herom sammen med andre muligheder indgår i den

¹²⁹ Lov om Familieretshuset § 33, stk. 2. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at den snævre adgang til advokatbeskikkelse skal ses i lyset af, at Familieretshuset som forvaltningsmyndighed er omfattet af officialmaksimen, jf. Folketingstidende 2018-19 (1. samling), A, L 90 som fremsat, side 89.

kommende evaluering af det familieretlige system eller i opfølgningen herpå.

2. Udvalget har overvejet et forslag om, at afgørelser i familieretten, der udelukkende vedrører samvær, kun skal kunne ankes til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse.

Det forventes at medføre en nettoreduktion på ca. 130 sager i landsretten, hvis afgørelser i familieretten, der alene vedrører samvær, kun vil kunne ankes til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse. Det vurderes at kunne frigøre ca. 3,0 mio. kr. årligt i fuldt indfaset i domstolene. Der er i potentialeberegningen indregnet merudgifter til øget sagsbehandling og øvrig drift i Procesbevillingsnævnet. Skønnet er behæftet med usikkerhed, og det kan ikke udelukkes, at der kan være afledte ressourcemæssige konsekvenser af forslaget i familieretterne.

Forslaget angår de samværssager, som Familieretshuset sender til familieretten uden at træffe afgørelse i sagen, sådan at den første afgørelse om samvær træffes af familieretten. Hvis Familieretshuset har truffet afgørelse om samvær, og sagen indbringes for familieretten, gælder allerede et krav om tilladelse fra Procesbevillingsnævnet for at kunne anke familierettens afgørelse til landsretten.¹³⁰

Udvalget bemærker, at forslaget fraviger toinstansprincippet, idet familieretten i disse sager i givet fald vil træffe den første og eneste afgørelse om samvær, medmindre Procesbevillingsnævnet tillader anke til landsretten.

Udvalget konstaterer dog samtidig, at sagerne er mindre egnede til domstolsbehandling på grund af behovet for løbende justeringer. Sagerne er også præget af, at der i nogle sager nedlægges meget detaljerede påstande, hvilket kan gøre dem endnu mindre egnede til behandling i landsretten. En hurtig endelig afgørelse af sagen er også vigtig, fordi jo længere tid der er usikkerhed om samværet, fordi der ikke foreligger en endelig afgørelse, jo mere belaster det barnet.

På denne baggrund kan udvalget efter en samlet vurdering anbefale, at afgørelser i familieretten, der udelukkende vedrører samvær, kun skal kunne ankes til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse. Udvalget

¹³⁰ Retsplejelovens § 453.

finder, at en sådan afgrænset ændring ikke bryder afgørende ind i processen for den kommende evaluering.

3. De økonomiske konsekvenser af tiltag er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 32.*

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	3,0	-
1. Samværsager kan i fremtiden afgøres administrativt i Familieretshuset	-	-
2. Afgørelser i familieretten, der udelukkende vedrører samvær, skal kun kunne ankes til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse	3,0	-

Kilde: Justitsministeriet

2.3. Fogedforretninger

Baggrund

Fogedretten er en afdeling af byretten, som bl.a. står for tvangsfuldbyrdelse ved at inddrive forfaldne tilgodehavender og fuldbyrde andre forpligtelser, der ikke opfyldes frivilligt. Selve forpligtelsen skal som hovedregel være anerkendt eller fastslået endeligt for at kunne danne grundlag for en fogedforretning f.eks. ved dom, gældsbrev eller et frivilligt forlig.

Fredningsreglen

Fogedretten fuldbyrder pengekrav ved at foretage udlæg i skyldnerens aktiver. I 1976 indførte man en såkaldt fredningsregel, som i en periode skal frede skyldner fra kreditors udlægsbegæring. Reglen betyder, at en kreditor, der ikke har fået tilstrækkeligt udlæg til at dække sin fordring, først kan begære en ny forretning til foretagelse af udlæg, når der er forløbet 6 måneder siden sidste forretning. Fogedretten kan også i øvrigt afvise at foretage udlægsforretning hos en skyldner, hvis fogedretten er bekendt med, at der inden for de sidste 6 måneder har været afholdt en forretning, hvor det ikke var muligt at opnå dækning.¹³¹

Fredningsreglen gælder dog ikke, hvis der er rimelig grund til at antage, at skyldneren ejer aktiver, hvori udlæg kan foretages, eller der i øvrigt foreligger særlige omstændigheder, som gør det rimeligt at afholde udlægsforretning.¹³²

Reglerne blev indført efter anbefaling fra et udvalg, der havde til opgave at foretage en undersøgelse af reglerne om udlæg og udpantning mv. Af betænkningen fremgår, at udvalget finder det uheldigt, at en kreditor med korte mellemrum kan tvinge skyldneren til at møde, selv om dennes økonomiske situation er uforandret, og han stadig ikke kan påvise flere aktiver som genstand for udlæg.

Udvalget henviser til, at hvert møde i fogedretten bevirker, at de omkostninger, som pålægges skyldneren, forøges, og at skyldneren ofte vil miste arbejdsfortjeneste ved at skulle møde i fogedretten. Udvalget anfører endvidere, at 6 måneder skønnes at være et passende tidsrum at afvente, om skyldneren har erhvervet nye aktiver, hvori udlæg kan gøres. Af forarbejderne til

¹³¹ Retsplejelovens § 490, stk. 1.

¹³² Retsplejelovens § 490, stk. 2.

lovforslaget fremgår, at reglen utvivlsomt vil afskære en række udlægsforretninger, som ikke tjener noget rimeligt formål.

Justitsministeriet fremsatte i folketingsåret 1972-73 et lovforslag, der skulle udmønte udvalgets anbefaling. Bestemmelsen var dog udvidet i forhold til betænkningen, så fredningen varede 1 år og gjaldt over for alle skyldnerens kreditorer. Under Folketingets behandling rejstes der imidlertid kritik af Justitsministeriets forslag.

Det blev anført, at det kan være vanskeligt for kreditor nr. 2 at acceptere insolvenserklæring afgivet over for kreditor nr. 1, der måske ikke er gået særlig effektivt til værks, og at ordningen muligvis kan misbruges af debitorerne. Kritikken fik tilslutning fra Advokatrådet, der desuden fandt, at reglen kan give anledning til flere konkursbegæringer. Endelig anførtes, at ordningen ville medføre en forøget administrativ byrde for fogedretterne, en konsekvens som også domstolene fremhævede. Dette skal muligvis ses i sammenhæng med, at det blev drøftet, at fogedretterne i forbindelse med ordningen ville skulle oprette kartoteker over insolvente skyldnere. Problematikken synes ikke relevant i dag, da fogedretterne sidenhen har oprettet insolvensregistre.

Lovforslaget nåede ikke at blive færdigbehandlet inden folketingsårets udløb og blev fremsat på ny i 1975. Som følge af kritikken blev 1 års-fristen i forslaget nedsat til 6 måneder. Reglen blev desuden kun gjort ubetinget over for samme kreditor, mens det for så vidt angår andre kreditorer blev overladt til fogedretten at afgøre, om forretningen skal fremmes. Det blev overladt til de enkelte retskredse at afgøre, om det ville være hensigtsmæssigt at oprette kartoteker.

Fredningsreglen er ikke ændret siden 1976, udover at der i 2007 blev indført en adgang til at gennemføre udlægsforretning i fredningsperioden, når det sker med henblik på at afbryde forældelse af et krav.¹³³

Muligheden for at foretage kontorudlæg

Har fogedretten foretaget udlæg i en skyldners aktiver med henblik på at tvangsfuldbyrde et pengekrav, må skyldneren ikke råde over de udlagte aktiver på en måde, som kan være til skade for udlægshaveren.¹³⁴ Det

¹³³ Retsplejelovens § 490, stk. 3.

¹³⁴ Retsplejelovens § 519, stk. 1.

foretagne udlæg giver kreditoren ret til at afhente og bortsælge det udlagte på tvangsauktion, medmindre der er fastsat en afdragsordning.¹³⁵

Fogedretten underretter som udgangspunkt så vidt muligt skyldneren om tid og sted for forretningen og kan desuden tilsige skyldneren til forretningen.¹³⁶ Dette skal bl.a. sikre hovedreglen om, at skyldner har ret til at påvise de aktiver, der skal foretages udlæg i.¹³⁷ Forretningen kan dog undtagelsesvist foretages på rettens kontor, selv om skyldneren ikke giver møde eller træffes, men fogedretten kan også vælge at udsætte forretningen, hvis det findes ønskeligt, at skyldneren er til stede.¹³⁸ Hvis skyldneren er tilsagt forretningen, kan fogedretten også bestemme, at skyldneren skal tages i forvaring af politiet, indtil skyldneren kan fremstilles i fogedretten, hvis tilsigelsen er lovligt forkyndt, og skyldneren ikke har lovligt forfald.¹³⁹ En skyldner kan lade sig repræsentere af en repræsentant.

Aktivet, der søges udlæg i, og fundamentets art afgør, hvor forretningen kan foretages, hvis skyldneren ikke er mødt. På rettens kontor kan der foretages udlæg i fast ejendom på baggrund af pantebrev og visse andre aktiver. For øvrige situationer såsom udlæg i fast ejendom, uden at det er på baggrund af et pantebrev, biler, skibe og luftfartøjer, fremstilles skyldner ved hjælp af politiet, eller der sker udgående fogedforretning.¹⁴⁰ Populært kan det siges, at udlæg kun kan foretages, hvis man enten har skyldneren, er på dennes bopæl eller har den genstand, man ønsker at foretage udlæg i.

Det betyder, at fogedretten ikke kan foretage udlæg i fast ejendom på kontoret, hvis skyldner ikke er mødt. Hvis fogedretten, efter at have konstateret at skyldner ikke er mødt, kører til skyldners bopæl, kan fogedretten derimod foretage udlægget der, selv om skyldner ikke træffes. Fogeden kan med fornøden magt skaffe sig adgang til skyldnerens værelser og gemmer, hvis dette er proportionelt med hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred.¹⁴¹

Reglerne er med visse ændringer indført på baggrund af udlægsudvalgets anbefaling. I lovforslaget, fremsat i folketingsåret 1972-73 og igen i 1975-76, er det præciseret, at en fogedforretning i almindelighed kun kan

¹³⁵ Retsplejelovens § 538.

¹³⁶ Retsplejelovens §§ 493 og 494.

¹³⁷ Retsplejelovens § 517.

¹³⁸ Retsplejelovens § 495, stk. 1, 1. pkt.

¹³⁹ Retsplejelovens § 494, stk. 2.

¹⁴⁰ Retsplejelovens § 495, stk. 1.

¹⁴¹ Retsplejelovens § 498.

foretages på rettens kontor, hvis skyldneren giver møde eller fremstilles. Det foreslås desuden, at udlæg i fast ejendom i henhold til pantebrev dog foretages på rettens kontor, selv om skyldneren ikke er mødt.

Dette begrundes med, at det i almindelighed ikke er nødvendigt, at skyldneren er til stede under forretningen, og denne kan i de fleste tilfælde lige så godt foretages på rettens kontor som på ejendommen, hvorved omkostninger spares. Det kan endvidere ses i sammenhæng med, at skyldneren i disse tilfælde ikke gennem sin almindelige ret til at påvise, hvilke aktiver der skal foretages udlæg i, har mulighed for at afværge udlægget, idet udlæg for krav, der er sikret ved pant, altid kan foretages i det pantsatte aktiv, og at pantaveren ikke kan påtvinges en afdragsordning.¹⁴²

I 2003 blev reglerne udvidet, så udlæg i boligandele mv. blev sidestillet med udlæg i fast ejendom i relation til en pantavers mulighed for på fogedretskontoret at få foretaget udlæg i pantet, selv om skyldneren ikke er til stede. Det skete efter anbefaling fra en arbejdsgruppe om pant og udlæg i andele, der anførte, at der ved udlæg i boligandele ikke vil være tvivl om ejerforholdene eller udlægsgenstandens identitet i lighed med panteretigheder i fast ejendom.

I 2017 udvidede man ordningen for kontorudlæg til visse krav, som er sikret ved lovbestemt pant i det udlagte. Dette skete efter anmodning fra Domstolsstyrelsen for at øge sikkerheden for fogederne ved udkørende fogedforretninger med henvisning til, at fogederne med udvidelsen fik samme muligheder som pantefogeder.

Justitsministeriet fandt udvidelsen ubetænkelig henset til, at det fremgår af tingbogen, hvor udlægsgenstanden – den faste ejendom – befinder sig, ligesom sikkerheden for kravet i øvrigt er særligt hjemlet ved lov. Hertil kommer, at skyldneren i de nævnte tilfælde ikke gennem sin almindelige ret til at påvise, hvilke aktiver der skal foretages udlæg i, har mulighed for at afværge udlægget, idet udlæg for krav, der er sikret ved pant, altid kan foretages i det pantsatte aktiv.¹⁴³

Af forarbejderne fremgår det endvidere, at det normalt ikke er påkrævet at foretage en omkostningstung udkørende fogedforretning ved udlæg for krav tillagt udpantningsret, som er sikret ved lovbestemt pant i en fast

¹⁴² Retsplejelovens § 517, stk. 2, og § 525, stk. 3.

¹⁴³ Retsplejelovens § 517, stk. 2.

ejendom. Ifølge forarbejderne indebar udvidelsen en ressourcemæssig besparelse for såvel domstolene som sagens parter.

I 2021 blev der endvidere skabt mulighed for, at der fra rettens kontor kan foretages udlæg i beslaglagt gods, der er i politiets besiddelse, for krav, der er under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden.¹⁴⁴ Dette skete bl.a. for at gøre det enklere for restanceinddrivelsesmyndigheden at foretage udlæg i beslaglagte aktiver, der er i politiets besiddelse.

Umiddelbare fogedforretninger fra rettens kontor

Fogedretten har endvidere til opgave at foretage umiddelbare fogedforretninger af besiddelseskrav vedrørende fast ejendom eller rørligt gods.¹⁴⁵ En umiddelbar fogedforretning kan f.eks. angå udsættelse af en lejer, der er blevet opsagt i lejemålet.

Det er en betingelse for umiddelbare fogedforretninger, at rekvirenten (den berettigede) kan godtgøre eller sandsynliggøre sit krav mod en person.¹⁴⁶ De umiddelbare fogedforretninger er således en undtagelse fra det normale processystem, idet reglerne giver fogedretten en vidtgående saglig kompetence til, uden at der foreligger et fundament, at foretage fuldbyrdelse af rettigheder vedrørende ”fysiske” genstande.

Fogedretten fastsætter tid og sted for forretningen og indkalder som udgangspunkt den, kravet er rettet mod, mindst 7 dage inden mødet.¹⁴⁷

Der gælder det samme udgangspunkt for umiddelbare fogedforretninger som for udlæg om, at sagen kun kan foretages, hvis man enten har den, kravet er rettet mod, er på dennes bopæl eller har den genstand, man ønsker at blive indsat i. Under en udkørende fogedforretning kan sagen således foretages uden tilstedeværelsen af den person, kravet er rettet mod.

Arrestsager fra rettens kontor

Arrest er et foreløbigt retsmiddel, som anvendes til sikring af fyldestgørelse af pengekrav, hvor fogeden fratager skyldner retten til at disponere over de arresterede midler og genstande. Arrest kan f.eks. være relevant ved inddrivelse af krav, hvor der er en mistanke om, at skyldnerens aktiver er ved at blive solgt eller overdraget til en tredjemand.

¹⁴⁴ For en fuldstændig opgørelse se retsplejelovens § 495, stk. 1, 2. og 3. pkt.

¹⁴⁵ Retsplejelovens § 596.

¹⁴⁶ Retsplejelovens § 596, stk. 1.

¹⁴⁷ Retsplejelovens § 598, stk. 2 og § 598, stk. 2, jf. § 491.

Fogedretten kan foretage arrest til sikkerhed for pengekrav, når der ikke kan foretages udlæg for fordringen, og det må antages, at muligheden for senere at opnå dækning ellers vil blive væsentligt forringet.¹⁴⁸ Der er ikke et fundament for kravet, og kreditor skal derfor inden en uge anlægge retssag om fordringen, for hvilken arrest er gjort.¹⁴⁹

I anmodningen om arrest skal kreditor bl.a. angive, hvordan sagen ønskes behandlet, herunder om det skal ske ved møde på rettens kontor eller som udkørende fogedforretning, og om skyldner skal underrettes om forretningen. Omstændighederne, som begrunder en arrest, taler ofte for, at skyldneren ikke underrettes om forretningen.

Der gælder det samme udgangspunkt for arrestsager som for udlæg og umiddelbare fogedretninger om, at sagen kun kan foretages, hvis man enten har skyldner, er på dennes bopæl eller har den genstand, man ønsker at arrestere. Under en udkørende fogedforretning kan arresten således foretages uden skyldnerens tilstedeværelse.

Er skyldneren ikke til stede ved forretningen, vejleder fogedretten om arrestens retsvirkninger ved skriftlig meddelelse eller ved tilkendegivelse til den, der varetager skyldnerens interesser.¹⁵⁰

Skyldners deltagelse i fogedforretning via telefon

Retten kan tillade, at en part, der er repræsenteret i retten, deltager ved anvendelse af telekommunikation i et retsmøde, hvor der skal være mundtlig forhandling om et omtvistet spørgsmål, medmindre sådan deltagelse er uhensigtsmæssig.¹⁵¹ I et retsmøde, hvor skyldneren har en særlig oplysningspligt f.eks. om sine og sin husstands økonomiske forhold, kan skyldner dog alene deltage ved anvendelse af telekommunikation, hvis det sker med billede.¹⁵²

Det betyder i praksis, at skyldneren skal tilsiges til at møde for en ret, en offentlig myndighed med bemyndigelse eller en fysisk eller juridisk person med autorisation til at stille kommunikationsmidler til rådighed til brug for telekommunikation med billede i retssager. Reglerne om deltagelse via

¹⁴⁸ Retsplejelovens § 627.

¹⁴⁹ Retsplejelovens § 634, stk. 1.

¹⁵⁰ Retsplejelovens § 632, stk. 2 og 3.

¹⁵¹ Retsplejelovens § 506, stk. 2.

¹⁵² Retsplejelovens § 506, stk. 4.

telefon gælder endvidere for umiddelbare fogedforretning og sager om arrest.¹⁵³

Anvendelse i praksis

Tabel 33 viser antallet af modtagne, afsluttede og verserende fogedsager i byretterne fordelt på sagstype i perioden 2016-2021. Af tabellen fremgår, at byretterne i 2019 modtog samlet 347.242 fogedsager, mens der blev afsluttede 362.106 fogedsager.

Antal sager	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Modtagne fogedsager	343.423	357.304	343.253	347.242	288.503	252.455
Modtagne almindelige fogedsager	214.151	221.886	208.134	221.502	178.387	160.878
Modtagne betalingspåkrav	105.466	111.593	109.100	106.177	93.445	78.063
Modtagne særlige fogedsager	21.657	22.049	24.664	18.276	15.490	12.557
Modtagne øvrige fogedsager	2.149	1.776	1.355	1.287	1.181	957
Afsluttede fogedsager	336.060	355.214	343.583	362.107	304.020	260.015
Afsluttede almindelige fogedsager	199.558	220.096	201.981	228.306	186.191	161.892
Afsluttede betalingspåkrav	113.085	110.698	115.497	113.864	100.271	84.449
Afsluttede særlige fogedsager	21.210	22.657	24.676	18.593	16.298	12.695
Afsluttede øvrige fogedsager	2.207	1.763	1.429	1.344	1.260	979
Verserende fogedsager	72.087	77.639	80.350	70.314	59.131	53.522
Verserende almindelige fogedsager	48.132	49.874	54.913	47.823	40.341	38.215
Verserende betalingspåkrav	20.350	24.550	22.211	19.524	16.493	13.126
Verserende særlige fogedsager	3.250	2.808	2.860	2.604	1.960	1.833
Verserende øvrige fogedsager	355	407	366	363	337	348

Kilde: Domstolsstyrelsen

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet at forlænge skyldners fredningsperiode fra 6 måneder til f.eks. 1 år med henblik på at aflaste fogedretten for forretninger på et tidspunkt, hvor der ofte ikke er sket ændringer i skyldnerens økonomiske situation.

Det vurderes at kunne frigøre op til 1,3 mio. kr. årligt fuldt indfaset ved domstolene, såfremt skyldners fredningsperiode forlænges til f.eks. 1 år. I beregningen af de økonomiske konsekvenser er det lagt til grund, at tiltaget kan have effekt på op til ca. 10 pct. af de almindelige fogedsager, der er sluttet med insolvenserklæring for skyldner, svarende til en reduktion på ca.

¹⁵³ Retsplejelovens § 598, stk. 2, og § 631, stk. 2.

2.100 almindelige fogedsager årligt. De økonomiske konsekvenser er behæftet med betydelig usikkerhed.

Domstolsstyrelsen kan på baggrund af en høring af udvalgte forretningspecialister inden for fogedområdet oplyse, at der umiddelbart har været en stigning i antallet af udlægsbegæringer efter ikrafttræden af den nye retsafgiftslov, der har udvidet retsafgiften i en sag til at gælde nye anmodninger vedrørende kravet i indtil et år efter sagens første modtagelse i fogedretten.¹⁵⁴ Domstolsstyrelsen kan endvidere oplyse, at der sjældent er kommet nye aktiver i perioden.

Udvalget finder, at tvangsfuldbyrdelse af forpligtelser er en af domstolenes kerneopgaver, og at der bør være en vid adgang til at benytte domstolene hertil. Udvalget bemærker dog, at skyldneren erfaringsmæssigt sjældent får nye aktiver i perioden 6-12 måneder siden sidste insolvenserklæring.

Samlet set kan udvalget anbefale, at skyldners fredningsperiode forlænges fra 6 måneder til 1 år med henblik på at afskære udlægsforretninger, som ikke tjener noget rimeligt formål, og som medfører øgede sagsomkostninger for skyldner.

Udvalget bemærker, at kreditor fortsat bør have mulighed for at begære afholdt forretning til foretagelse af udlæg, hvis der er rimelig grund til at antage, at skyldneren ejer aktiver, der kan foretages udlæg i, eller der i øvrigt foreligger særlige omstændigheder, som gør det rimeligt at afholde udlægsforretning.

2. Udvalget har endvidere overvejet at udvide fogedrettens adgang til at foretage udlæg på rettens kontor uden skyldners tilstedeværelse i aktiver registreret i offentlige registre som f.eks. fast ejendom, biler, skibe og luftfartøjer med henblik på at sikre en effektiv og hensigtsmæssig udnyttelse af fogedrettens tid.

Det vurderes at kunne frigøre op til 0,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis fogedretten får en udvidet adgang til at foretage udlæg på rettens kontor uden skyldners tilstedeværelse i aktiver registreret i offentlige registre. Det er i beregningen af de økonomiske konsekvenser lagt til grund, at tiltaget kan have en effekt på op til ca. 5 pct. af de almindelige fogedsager, der omberammes og sendes til politifremstilling som følge af skyldners

¹⁵⁴ Retsafgiftslovens § 13, stk. 6.

udeblivelse. Det svarer til en reduktion i udgifterne til omberømmelse for ca. 270 almindelige fogedsager årligt. De økonomiske konsekvenser er behæftet med betydelig usikkerhed. Det bemærkes, at der ligeledes forventes en ressourcefrigørelse i politiet som følge af en reduktion i antallet af politifremstillinger i fogedsager.

Udvalget finder, at det ikke er forbundet med væsentlige betænkeligheder, at fogedretten får en udvidet adgang til at foretage udlæg på rettens kontor uden skyldners tilstedeværelse, når det sker i aktiver, der er registreret i offentlige registre. Dette skyldes, at ikke vil være tvivl om ejerforholdene eller udlægsgenstandens identitet.

Udvalget bemærker, at der umiddelbart ses at være meget få udkørende fogedforretninger vedrørende fast ejendom, biler, skibe og luftfartøjer, men finder at forslaget vil være tilsvarende effektivt, når det angår de specifikke aktiver, og at udvidelsen vil være ressourcebesparende for både domstolene og sagens parter og vil medføre en mere hensigtsmæssig udnyttelse af rettens og parternes tid.

Derudover vurderes udvidelsen at øge sikkerheden for fogederne ved udkørende fogedforretninger, ligesom forslaget vurderes at være mere skånsomt over for skyldneren, hvor fogeden ikke længere vil skulle møde op på skyldnerens bopæl og eventuelt tiltvinge sig adgang til boligen.

Samlet set anbefaler udvalget at udvide fogedrettens adgang til at foretage udlæg på rettens kontor uden skyldners tilstedeværelse i aktiver registreret i offentlige registre.

3. På samme måde har udvalget overvejet at udvide fogedrettens adgang til at tage stilling til sagens materie i umiddelbare fogedforretninger fra rettens kontor, ligesom fogedrettens adgang til at foretage arrest fra rettens kontor uden skyldners tilstedeværelse er overvejet udvidet.

Af *tabel 34* fremgår antallet af modtagne umiddelbare fogedforretninger og anmodninger om arrest ved byretterne i perioden 2017-2021.

Tabel 34

Antal modtagne umiddelbare fagedforretninger og anmodninger om arrest ved byretterne i perioden 2017-2021

<i>Antal sager</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Umiddelbare fagedforretninger	21.006	23.432	19.123	16.802	13.279
Anmodning om arrest	63	58	49	54	59

Kilde: Domstolsstyrelsen

Udvidelserne kan begrænses til tilfælde, hvor retten ikke finder anledning til tvivl om ejerskabet på aktivet, eller hvor retten ikke er i tvivl om, hvorvidt betingelserne for forretningen er opfyldt, og hvor grundlaget for forretningen ikke bestyrkes ved, at forretningen sker på skyldnerens bopæl uden skyldnerens tilstedeværelse. Ved tvivl, og hvor det i øvrigt giver mening for at bestyrke grundlaget, vil forretningen altid efter fogedrettens skøn kunne ske udkørende.

På samme måde vil fogedretten også fortsat skulle være til stede på adressen, hvor en lejer skal udsættes, eller låsen skiftes. Det er alene beslutningen herom – som ikke altid sker samme dag som gennemførelse af udsættelsen – der kan træffes på kontoret. Fogedretten bør endvidere fortsat være til stede, hvor der er behov for at gennemse skyldnerens bopæl mv. for aktiver.

Det vurderes at kunne frigøre op til 0,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis fogedretten får udvidet adgang til at tage stilling til sagens materie i umiddelbare fagedforretninger fra rettens kontor. Det er i beregningen af de økonomiske konsekvenser lagt til grund, at tiltaget kan have en effekt på op til 2,5 pct. af de umiddelbare fagedforretninger, der foretages som en udkørende fagedforretning. Dette svarer til en reduktion i udgifterne til omberømmelse for ca. 270 særlige fogedsager årligt. De økonomiske konsekvenser er behæftet med betydelig usikkerhed.

Det vurderes, at der vil være en begrænset ressourcefrigørelse i domstolene, hvis fogedrettens adgang til at foretage arrest fra rettens kontor uden skyldners tilstedeværelse udvides. Vurderingen beror på, at der alene blev berammet 8 udkørende fagedforretninger i sager om arrest i 2022.

Udvalget finder, at begge forslag kan muliggøre en mere hensigtsmæssig udnyttelse af fogedrettens tid, når der ikke er tvivl om ejerskabet på aktivet, eller hvor retten ikke er i tvivl om, hvorvidt betingelserne for forretningen

er opfyldt, og hvor grundlaget for forretningen ikke bestyrkes ved, at forretningen sker på skyldnerens bopæl uden skyldnerens tilstedeværelseretten.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at fogedretten får adgang til at tage stilling til sagens materie i umiddelbare fogedforretninger og foretage arrest fra rettens kontor.

4. Endelig har udvalget overvejet at indføre mulighed for, at skyldneren med rettens tilladelse kan deltage i fogedforretninger via telefon med henblik på at mindske behovet for udkørende fogedforretninger og fremstilling ved politiet. Der kan i den forbindelse fastsættes betingelser, f.eks. at skyldneren vanskeligt kan møde i retten på grund af dokumenterede psykiske udfordringer, eller hvor skyldner bor langt fra retten. De præcise betingelse vil blive fastlagt i forbindelse med det lovforberedende arbejde. Derudover kan der fastsættes kontrolforanstaltninger med henblik på sikre skyldnerens identitet.

Domstolsstyrelsen vurderer, at tiltaget ikke vil medføre en ressourcefrigørelse i domstolene. I vurderingen af de økonomiske konsekvenser er det lagt til grund, at de eventuelle gevinster, der vil være forbundet med tiltaget, vil blive modsvaret af de medarbejderressourcer, der vil skulle anvendes til at behandle anmodninger fra skyldnere om at kunne deltage telefonisk. Fogedretterne vil således blive belastet af en ny administrativ opgave med modtagelse, håndtering, stillingtagen og besvarelse af anmodninger fra skyldnere. Det må forventes, at der kommer mange flere anmodninger herom, end der vil skulle imødekommes. Det bemærkes endvidere, at det også må forventes, at der sker udeblivelser i telefonmøder på lige fod med udeblivelse i fysiske fogedforretninger, hvilket også vil generere en merudgift til ombeskrivelse af sagen med efterfølgende møde i fogedretten, udkørende forretning og/eller politifremstilling. De økonomiske konsekvenser vil blive endeligt afklaret i forbindelse med det lovforberedende arbejde, når de præcise betingelser er fastlagt.

Udvalget finder dog, at det i visse tilfælde kan muliggøre en mere effektiv sagsbehandling, at skyldneren – med rettens tilladelse – deltager telefonisk i fogedforretninger. Udvalget finder dog, at muligheden navnlig bør anvendes ved særlige persongrupper eller sagstyper såsom sager, hvor skyldneren vanskeligt kan møde i retten på grund af dokumenterede psykiske udfordringer, skyldner bor langt fra retten, fogedforretningen angår et mindre beløb, eller hvor det i øvrigt kan være uforholdsmæssigt byrdefuldt at politifremstille skyldner.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at der indføres mulighed for, at skyldneren med rettens tilladelse kan deltage i fagedforretninger via telefon.

5. De økonomiske konsekvenser af tiltaget er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 35*.

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	1,5	-
1. Skyldners fredningsperiode forlænges fra 6 måneder til 1 år	1,3	-
2. Fogedrettens adgang til at foretage udlæg på rettens kontor uden skyldner tilstedeværelse i aktiver registret i offentlige registre udvides	0,1	-
3. Fogedrettens adgang til at tage stilling til sagens materie i umiddelbare fagedforretninger fra rettens kontor samt adgangen til at foretage arrest fra rettens kontor uden skyldners tilstedeværelse udvides	0,1	-
4. Mulighed for at skylder med rettens tilladelse kan deltage i fagedforretningen via telefon	-	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser fra 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket af covid-19.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen. Det bemærkes, at der følger en konsolidering af tiltagets indfasningsprofil.

2.4. Mortifikation og ejendomsdomme

Baggrund

Reglerne om mortifikation handler om muligheden for at erklære f.eks. bortkomne dokumenter døde og magtesløse for at beskytte indehaverens rettigheder. Et dokument, f.eks. et pantebrev, er rettighedsindehaverens eneste bevis for sin ret. Hvis dokumentet er forsvundet, kan den, der skylder penge, reelt undlade at betale.

Mortifikation genopretter rettighedshaverens legitimation, som den var, da rettighedshaveren havde dokumentet i sin besiddelse.

Der kan ske mortifikation af omsætningsgældsbreve eller -papirer og af pantebreve, aktier og andre andelsbeviser, der ikke er omsætningspapirer, forudsat at det er påkrævet, at dokumentet mortificeres.¹⁵⁵ I praksis er det største område for mortifikation ved dom pantebreve i fast ejendom.

Mortifikation kan kun ske, hvis dokumentet må antages at være tilintetgjort eller bortkommet.¹⁵⁶ Hvis der er tale om pantebreve, aktier eller andre andelsbeviser, der ikke er omsætningspapirer, er det endvidere en betingelse, at mortifikation må anses som nødvendig.¹⁵⁷

En mortifikationssag skal som udgangspunkt anlægges ved byretten på det sted, hvor dokumentet er udstedt. Hvis udstedelsesstedet ikke kan oplyses eller er i udlandet, anlægges sagen ved ustederens hjemting eller tidligere hjemting.¹⁵⁸ Mortifikationssager om pantebreve i fast ejendom anlægges dog ved byretten på det sted, hvor ejendommen ligger.¹⁵⁹ Eventuelle værnetingsaftaler, der er gengivet i pantebrevet, er bindende.

Reglerne om værneting ved mortifikations- og ejendomsdomme har med visse sproglige moderniseringer været gældende siden 1938. Indtil 2006 blev sager om ejendomsdom vedrørende et skib eller en skibspart behandlet hos Sø- og Handelsretten, hvilket dog ophørte i forbindelse med ændringen af Sø- og Handelsrettens saglige kompetence ved politi- og domstolsreformen.

¹⁵⁵ Mortifikationslovens §§ 1 og 2.

¹⁵⁶ Mortifikationslovens § 1, stk. 1.

¹⁵⁷ Mortifikationslovens § 2, stk. 1.

¹⁵⁸ Mortifikationslovens § 3.

¹⁵⁹ Retsplejelovens § 476, stk. 2.

Hvis betingelserne for at indlede en sag om mortifikation er til stede, afsiger retten en kendelse om offentlig indkaldelse til et retsmøde på et bestemt tidspunkt.¹⁶⁰

Når retten indleder en mortifikations sag, giver retten meddelelse om mortifikationen til Tinglysningsretten, der noterer meddelelsen på ejendommens blad i tingbogen. Derudover skal der ske en indkaldelse i Statstidende, hvor alle, der mener at have ret til pantebrevet eller ret til betaling herfor, opfordres til at give møde til det fastsatte retsmøde, hvor sagen vil blive behandlet.¹⁶¹

Når retsmødet har fundet sted, og retten har kunnet konstatere, at der ikke er rettighedshavere, der har bedre ret end den anmodende part, bliver der afsagt en mortifikationsdom.¹⁶²

Ejendomsdom

En ejendomsdom indebærer, at den, som gør krav på at være ejer af en fast ejendom, et værdipapir eller et skib, kan få sin påståede ret anerkendt med bindende virkning for enhver. Det kan f.eks. være relevant, hvis en person ikke kan dokumentere sin ejendomsret med et skøde eller lignende.

Når nogen vil søge ejendomsdom efter forudgående offentlig indkaldelse, finder de processuelle regler for mortifikation af værdipapirer anvendelse med de lempelser, der følger af forholdenes forskellighed.¹⁶³

Dette indebærer bl.a., at sagen, hvis den angår fast ejendom, anlægges ved byretten på det sted, hvor ejendommen ligger. Sagsøgeren skal ligeledes først anmode retten om tilladelse til at foretage offentlig indkaldelse af muligt berettigede. En sådan tilladelse gives kun, hvis sagsøgeren gør det sandsynligt, at sagsøgeren er den rette ejer, og hvis der er mulighed for, at der blandt en ubestemt kreds af personer kan være andre, der gør krav på ejendomsretten.

Sker offentlig indkaldelse, uden at nogen derefter godtgør en bedre ret end sagsøgerens, afsiger retten ejendomsdom. Dommen kan bruges til at få tinglyst en ejendomsret.

¹⁶⁰ Mortifikationslovens § 6.

¹⁶¹ Mortifikationslovens § 6, stk. 2-4.

¹⁶² Mortifikationslovens § 7, stk. 2.

¹⁶³ Retsplejelovens § 476, stk. 1.

Anvendelse i praksis

Tinglysningsretten har oplyst, at der erfaringsmæssigt ofte tegner sig et billede af, at der forud for anlæggelse af sager om mortifikations- eller ejendomsdom ved byretten er afvist en eller flere digitale anmeldelser ved Tinglysningsretten, der har henvist anmelder til at anlægge sag ved byretten.

Der blev anlagt 843 sager i 2019, 944 sager i 2020 og 945 sager i 2021 om mortifikations- og ejendomsdom ved byretterne, *jf. tabel 36*.

Tabel 36

Antal modtagne og afsluttede sager om mortifikations- og ejendomsdom ved byretterne i perioden 2012-2021

Antal sager	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Modtagne sager	1.525	1.795	1.260	1.255	1.062	908	899	843	944	945
Afsluttede sager	1.645	1.628	1.738	1.330	1.173	1.050	931	897	829	930
Verserende sager	1.569	1.736	1.258	1.183	1.072	930	898	844	959	974
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid (dage)	333	324	326	330	329	323	328	327	331	332

Kilde: Domstolsstyrelsen

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om, at Tinglysningsretten fremover skal behandle sager om mortifikations- og ejendomsdom med henblik på at anvende domstolenes ressourcer mere effektivt og sikre en ensartet praksis.

Der er afsluttet 897 sager i 2019, 829 sager i 2020 og 930 sager i 2021 om mortifikations- og ejendomsdom ved byretterne, *jf. tabel 36*.

Det vurderes at kunne frigøre samlet 2,9 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis Tinglysningsretten skal behandle sager om mortifikation- og ejendomsdom. De økonomiske konsekvenser kan henføres til, at løn- og driftsudgifter til at behandle sager om mortifikations- og ejendomsdom ved byretterne forventes reduceret, hvis opgaven omkring mortifikations- og ejendomsdom henlægges til Tinglysningsretten. Der er i beregningerne taget højde for implementerings- og driftsudgifter i Tinglysningsretten. Det bemærkes, at det i beregningerne er forudsat, at det fremover er en jurist samt en kontorfunktionær, der vil behandle sagerne ved Tinglysningsretten.

Tinglysningsretten behandler i forvejen sager, der indeholder tilsvarende problemstillinger, og en samling af opgaven vurderes af Tinglysningsretten at kunne have betydelige stordriftsfordele, ligesom der vil kunne opnås en højere grad af digital sagsbehandling. Derudover må der forventes en øget

brugertilfredshed, da Tinglysningssretten oplever, at det giver anledning til stor frustration hos brugerne, når deres sager afvises ved Tinglysningssretten med oplysning om, at sagen i stedet skal anlægges ved byretten.

Tinglysningssretten har oplyst, at det digitale tinglysningssystem med få ændringer og begrænsede ressourcer vil kunne indrettes således, at anlæggelse af sagerne sker ved anmelders digitale oprettelse på den korrekte ejendoms matrikelnummer eller det korrekte datoløbenummer for pantet.

Flere af de oplysninger, der kontrolleres ved byretten, vil være givet, hvis sagen anlægges ved Tinglysningssretten. Tinglysningssretten vil i vidt omfang kunne gennemføre sager om mortifikations- og ejendomsdom på skriftligt grundlag og ved afholdelse af telefonretsmøder, ligesom der vil kunne afholdes fysiske retsmøder i Hobro. I de få sager, hvor der under sagen måtte opstå en tvist, kan sagen henvises til civilretten i den relevante retskreds, der vil kunne foranstalte sædvanlig bevisførelse med vidneafhøringer mv. I disse tilfælde vil sagen få karakter af en almindelig civil sag.

Udvalget kan tilslutte sig, at det vil være en forbedring for borgerne at samle sager om mortifikation og ejendomsdom ved Tinglysningssretten, da behovet for at rejse en sådan sag i praksis ofte opstår i forbindelse med en tinglysningsekspedition.

Udvalget lægger vægt på, at der i langt de fleste sager ikke vil være behov for at holde et retsmøde, hvor sagsøgeren eller andre interesserede parter vil skulle møde. Udvalget forudsætter, at der i det fåtal af sager, hvor en interesseret part vil skulle give møde i et retsmøde ved Tinglysningssretten for at varetage sine interesser, gives mulighed for deltagelse i retsmødet ved anvendelse af telekommunikation. Det vil kunne være en telefonisk deltagelse, eller det vil kunne være en deltagelse via en videoforbindelse til den byret, som ligger tættest på den interesseredes bopæl.

Udvalget forudsætter, at afgørelsen om mortifikation eller ejendomsdom også ved Tinglysningssretten vil blive truffet af en jurist, efter at sagen er blevet forberedt til juristen af rettens kontorpersonale.

Udvalget finder, at der under disse forudsætninger ikke er retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved forslaget, og udvalget kan på den baggrund anbefale, at opgaven med mortifikation og ejendomsdom flyttes fra byretterne til Tinglysningssretten. Udvalget bemærker, at man i forbindelse med

det lovforberedende arbejde kan være opmærksom på eventuelle justeringer, der kan smidiggøre processerne for mortifikation og ejendomsdomme.

2. De økonomiske konsekvenser af tiltaget er opsummeret nedenfor, jf. tabel 37.

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	2,9	0,9
1. Behandling af sager om mortifikations- og ejendomsdom	2,9	0,9

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser fra 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket af covid-19.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen. Det bemærkes, at der følger en konsolidering af tiltagets indfæringsprofil.

2.4 Omkostningsgodtgørelse i skattesager

Baggrund

I civile retssager skal sagsøgeren eller appellanten som udgangspunkt betale en retsafgift, og en part, der er repræsenteret af advokat under retssagen, skal som udgangspunkt betale advokatens vederlag. Endvidere skal udgifter til bevisførelse, i praksis navnlig syn og skøn, som udgangspunkt betales af den part, der fører beviset. Endelig skal den part, der taber retssagen, som udgangspunkt betale modpartens sagsomkostninger.

En part kan i visse tilfælde få dækket sine udgifter i forbindelse med en retssag efter reglerne om fri proces. Fri proces er den almindelige ordning for støtte fra det offentlige til at føre en retssag. Formålet med ordningen er at opnå en højere grad af reel lighed i de muligheder, som personer med forskellige økonomiske forhold har for at føre retssag. Fri proces bør ikke fremme retssager, der ikke er rimelig anledning til at føre.¹⁶⁴ Reglerne om fri proces omfatter både sager mellem to private parter og sager mellem en privat part og en offentlig myndighed.

Fysiske personer med lav indkomst¹⁶⁵ kan bevilges fri proces, hvis de har rimelig grund til at føre proces.¹⁶⁶ I vurderingen af, om ansøgeren har rimelig grund til at føre proces, indgår bl.a. sagens betydning for ansøgeren og udsigten til, at ansøgeren vil få medhold i sagen. Fri proces kan kun undtagesvis gives til sager, der udspringer af ansøgerens erhvervsmæssige virksomhed.

Fysiske personer, der ikke har lav indkomst, og juridiske personer kan bevilges fri proces, når særlige grunde taler for det.¹⁶⁷ Dette gælder navnlig i sager, som er af principiel karakter eller almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation. Der gives kun meget sjældent fri proces til juridiske personer.

Det er Civilstyrelsen, der afgør, om en ansøgning om fri proces skal imødekommes. Hvis Civilstyrelsen afslår at bevilge fri proces, kan afslaget påklages til Procesbevillingsnævnet.

¹⁶⁴ Folketingstidende 2004-05, tillæg A, side 5538 og 5542.

¹⁶⁵ Indkomstgrænsen for 2023 er 358.000 kr. for enlige og 455.000 kr. for samlevende, i begge tilfælde med tillæg af 62.000 kr. pr. barn under 18 år.

¹⁶⁶ Retsplejelovens § 328, jf. § 325.

¹⁶⁷ Retsplejelovens § 329.

Retssager om skatter og afgifter er omfattet af ordningen med omkostningsgodtgørelse i skattesager.¹⁶⁸ Det fremgår af forarbejderne til en ændring af ordningen i 2016, at ordningen med omkostningsgodtgørelse er med til at skabe større retssikkerhed på skatteområdet, idet den bidrager til, at en skattepligtig ikke af økonomiske grunde afholder sig fra at gå videre med sin skattesag, hvis den pågældende mener, at skattemyndighedernes afgørelse er forkert.

Det fremgår endvidere, at det imidlertid er vigtigt, at der er en balance og rimelighed i ordningen, så ordningen ikke tilskynder til, at der klages i unødigt omfang, eller ordningen ligefrem misbruges. Dette blev med lovforslaget sikret ved en række initiativer, herunder at der ikke ydes godtgørelse i sager om påklage af afgørelse om omkostningsgodtgørelse og indførelse af en ny kontrolbestemmelse.¹⁶⁹

Det bemærkes, at juridiske personer og erhvervsdrivende fysiske personer kan fradrage udgifter til skattesager i indkomstopgørelsen, hvis udgiften ikke omfattes af ordningen med omkostningsgodtgørelse.¹⁷⁰ Hvis reglerne om omkostningsgodtgørelse ikke gjaldt for juridiske personer og erhvervsdrivende fysiske personer, ville de således kunne fradrage udgiften i den skattepligtige indkomst, hvilket afhængig af den pågældendes skattemæssige situation kunne have en skatteværdi på 22 pct. for selskaber og på typisk mellem 37 pct. og 56 pct. for erhvervsdrivende fysiske personer.¹⁷¹ Ikke-erhvervsdrivende fysiske personer vil ikke kunne fradrage udgiften.

Ordningen indebærer, at staten uanset den skattepligtiges økonomiske forhold, og uden at det skal vurderes, om den skattepligtige har udsigt til at få medhold, yder en godtgørelse på 50 pct. af den skattepligtiges udgifter til en retssag om prøvelse af den administrative skatteafgørelse.¹⁷² Godtgørelsen er dog 100 pct., hvis den skattepligtige har fået fuldt medhold eller medhold i overvejende grad. Hvis skattemyndighederne er sagsøger eller appellat, er godtgørelsen i den pågældende instans 100 pct. uanset sagens udfald. Det er en betingelse for adgangen til omkostningsgodtgørelse, at den skattepligtige reelt hæfter for betaling af regningen fra den sagkyndige (f.eks. en advokat eller en rådgiver).¹⁷³

¹⁶⁸ Ordningen omfatter også administrative klagesager om skatter og afgifter.

¹⁶⁹ Folketingstidende 2016-17, A, L 28 som fremsat, side 4.

¹⁷⁰ Ligningslovens § 7 Q, stk. 3.

¹⁷¹ Marginalskatteprocenter for 2023 (afrundet), jf. skm.dk/skattetal/satser/tidsserier/marginalskatteprocenter-1993-2023.

¹⁷² Skatteforvaltningslovens §§ 52-55.

¹⁷³ SKM 2015.479 H. Når godtgørelsen er 50 pct., er det således en betingelse, at den skattepligtige er forpligtet til at betale de resterende 50 pct. til den sagkyndige.

Anvendelse i praksis

I 2019 blev der ifølge Skatteministeriets opgørelser udbetalt omkostningsgodtgørelse i skattesager for i alt ca. 35,2 mio. kr. fordelt på i alt 569 afsluttede sager om omkostningsgodtgørelse ved byretterne, landsretterne og højesteret – svarende til i gennemsnit ca. 62.000 kr. pr. sag.

Tallene dækker over, at der i 2019 blev udbetalt ca. 7,0 mio. kr. i 32 sager, hvor den pågældende fik fuldt medhold, imens at der tilsvarende blev udbetalt ca. 25,3 mio. kr. i 521 sager, hvor den pågældende ikke fik medhold, *jf. tabel 38.*

Tabel 38

Omkostningsgodtgørelse i afsluttede retssager ved byretterne, landsretterne og højesteret i 2019-2021

	2019			2020			2021		
	Antal sager	Udbetalt godtgørelse (kr.)	Gennemsnit pr. sag (kr.)	Antal sager	Udbetalt godtgørelse (kr.)	Gennemsnit pr. sag (kr.)	Antal sager	Udbetalt godtgørelse (kr.)	Gennemsnit pr. sag (kr.)
I alt	569	35.196.931	61.858	415	45.727.354	110.186	401	48.008.255	119.721
Fuldt medhold	32	6.991.431	218.482	41	10.684.725	260.603	33	10.601.310	321.252
Medhold i overvejende grad	6	1.993.311	332.219	11	3.172.175	288.380	10	2.562.710	256.271
Medhold i mindre grad	10	865.724	86.572	8	898.133	112.267	18	4.398.464	244.359
Ikke medhold	521	25.346.465	48.650	355	30.972.321	87.246	340	30.445.771	89.546

Kilde: Skatteministeriet

Domstolsstyrelsen har på baggrund af en høring af udvalgte byretter oplyst, at der ikke er nogen opgørelse over, hvor ofte den skattepligtige får medhold. På baggrund af 9 dommeres erfaringer gennem flere år med ca. 80 skattesager årligt er det indtrykket, at sagens behandling i retten kun sjældent giver anledning til at ændre skattemyndighedernes afgørelse.

Landsretterne har ikke grundlag for at vurdere, om ordningen med omkostningsgodtgørelse i skattesager generelt skulle medføre, at skatteydere anker skattesager til landsretten, hvor der klart ikke er grundlag for at anfægte byrettens afgørelse. Der ses ikke at være sket afvisning af skattesager på grund af manglende udsigt til, at sagen vil få et andet udfald end i byretten, bortset fra i et enkelt tilfælde.¹⁷⁴

¹⁷⁴ UfR 2019.344 Ø.

Der foreligger ikke en empirisk undersøgelse af, om ordningen med omkostningsgodtgørelse fører til, at det føres udsigtsløse skattesager i videre omfang end på andre områder. På samme måde er der ikke gennemført undersøgelser af, om sagsanlæg i skattesager også kan være motiveret af et ønske om at udsætte betalingen af skattekravet.

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at nedsætte procenten for omkostningsgodtgørelse i retssager, som den skattepligtige har anlagt og tabt,¹⁷⁵ til en lavere procentsats end 50 pct. Godtgørelsesprocenten kunne f.eks. nedsættes til 40 eller 25 pct. Alternativt kunne ordningen med omkostningsgodtgørelse afskaffes i retssager, som den skattepligtige har anlagt og tabt.¹⁷⁶

En reduktion i procentsatsen for omkostningsgodtgørelse fra 50 pct. til 40 pct., 25 pct. eller en afskaffelse skønnes at medføre en reduktion i udbetalt godtgørelse på henholdsvis 2,6 mio. kr., 10,2 mio. kr. eller 22,8 mio. kr. årligt fuldt indfaset. Det indgår ikke i beregningen, at en afskaffelse af omkostningsgodtgørelse vil kunne medføre merudgifter til fri proces, hvis en skatteyder i stedet søger og opnår fri proces.¹⁷⁷ Det bemærkes desuden, at hvis ordningen afskaffes, vil spørgsmålet om fradragsret for udgifter til skattesager endvidere kunne opstå.

Det er Domstolsstyrelsens vurdering, at en nedsættelse af procentsatsen for omkostningsgodtgørelsen med f.eks. 10-20 pct. næppe i væsentligt omfang vil påvirke en juridisk persons eller en skatteborgers likviditets- og kreditovervejelser, når sagen angår større skatte- og moms krav.

Domstolsstyrelsen har endvidere vurderet, at en reduktion af omkostningsgodtgørelsen muligvis kan reducere antallet af skattesager med 15-45 sager årligt. Det er på den baggrund styrelsens vurderingen, at det vil kunne frigøre 0,9-2,7 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene.

Den samlede base af sager er opgjort til ca. 530 sager, *jf. tabel 38*. Det er dog vurderingen, at det alene vil være sager med en sagsværdi på under 0,5

¹⁷⁵ Henholdsvis ankesager, som er anket og tabt af den skattepligtige.

¹⁷⁶ Henholdsvis ankesager, som er anket og tabt af den skattepligtige.

¹⁷⁷ Der er ikke noget til hinder for, at en part i dag søger og opnår fri proces og dermed 100 pct. dækning af omkostninger, hvis sagen tabes, om end vederlaget til partens advokat normalt er lavere med fri proces end med omkostningsgodtgørelse uden fri proces. En advokat er forpligtet til af egen drift at oplyse klienten om eksisterende muligheder for fri proces, *jf. artikel 22 i de advokatetiske regler*.

mio. kr. svarende til ca. 300 sager, hvor en reduktion af omkostningsgodtgørelsen kan reducere antallet af skattesager. Den skønnede reduktion svarer dermed til 3-8 pct. af den samlede base på ca. 530 sager eller 5-15 pct. af de ca. 300 sager med en sagsværdi under 0,5 mio. kr., hvor der ikke gives medhold. Skønnet over de økonomiske konsekvenser er behæftet med betydelig usikkerhed, idet tiltagets effekt beror på adfærdsmæssige ændringer hos personer, der fører skattesager ved domstolene.

Udvalget konstaterer, at ordningen med omkostningsgodtgørelse er politisk bestemt og også tidligere har været genstand for politisk debat. I 2009 blev ordningen afskaffet for selskaber mv.,¹⁷⁸ og i 2016 blev ordningen i forbindelse med gennemførelse af Retssikkerhedspakke II ændret til igen at omfatte selskaber mv.¹⁷⁹ Det beror således på en politisk beslutning, om ordningen helt eller delvist skal afskaffes eller begrænses i visse tilfælde. Udvalgets overvejelser har peget i forskellige retninger.

På den ene side har det i udvalgets drøftelser været anført, at en begrænsning eller afskaffelse af ordningen ved domstolene vil være retssikkerhedsmæssig betænkelig, idet ordningen understøtter, at skatteydere kan få prøvet rimelige krav ved domstolene, hvor officialprincippet – i modsætning til sagerne ved de administrative klageinstanser – ikke gælder. Samtidig har Skatteministeriet i modsætning til borgere og virksomheder i princippet ubegrænsede ressourcer til at føre retssager på skatteområdet med bistand fra et højt specialiseret advokatkontor på området (Kammeradvokaten). Det har også været anført, at hvis godtgørelsesprocenten nedsættes væsentlig, kan det føre til, at nogle skatteydere opgiver berettigede krav. Det forhold, at skatteyderen taber retssagen, er desuden ikke ensbetydende med, at det var urimeligt at føre retssagen.

Det har også været anført, at ordningen muliggør, at en skatteyder fører en prøvesag, som på samfundsplan har stor økonomisk betydning, fordi den

¹⁷⁸ Baggrunden for lovforslaget var ifølge forarbejderne, at der efter de dagældende regler var en vis risiko for udnyttelse af reglerne om omkostningsgodtgørelse, jf. Folketingstidende 2008-09, tillæg A, side 7294. Der fandtes ikke at være retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved at afskaffe adgangen til omkostningsgodtgørelse for selskaber mv., når omkostningerne i stedet gjordes fradragsberettigede, og når der hensås til, at der i sager, som tabes af Skatteministeriet, tilkendes den skattepligtige sagsomkostninger efter de almindelige regler herom. Lovforslaget udmøntede en politisk aftale mellem VK-regeringen og DF.

¹⁷⁹ Baggrunden for lovforslaget, der indeholdt forskellige initiativer, herunder genindførelse af omkostningsgodtgørelse til selskaberne, så de ikke blev forskelsbehandlet i forhold til andre virksomheder, var ifølge forarbejderne og politiske tilkendegivelser at styrke retssikkerheden på skatteområdet bl.a. for at genoprette tilliden til SKAT. Forslaget udmøntede en politisk aftale mellem V-regeringen og S, DF, LA, RV og KF.

forventes at blive retningsgivende i et stort antal andre sager, hvilket er ofte forekommende på Skatteministeriets område. I sådanne prøvesager vil Skatteministeriet og Kammeradvokaten på grund af sagens store samlede økonomiske betydning investere betydelige ressourcer i førelsen af retssagen, og den private part, for hvem sagen ikke har samme betydning, ville uden ordningen med omkostningsgodtgørelse ikke kunne investere nok ressourcer i retssagen.

På den anden side har det været anført, at skattesager ikke kan siges at være unikke sammenlignet med de mange andre sager ved domstolene af særdeles indgribende betydning for borgerne, hvorfor det kan virke vilkårligt, at staten i retssager om skat eller afgifter – og kun i retssager om skat eller afgifter – yder omkostningsgodtgørelse. Dette gælder ikke mindst, når sagen tabes, hvor staten betaler 50 pct. af udgifterne uanset partens økonomiske forhold, og uden at der som ved fri proces foretages en vurdering af, om parten har rimelig grund til at føre proces.

I modsætning til borgere og virksomheder er Skatteministeriet underlagt et saglighedskrav, når ministeriet er part i en retssag. Det er således et grundlæggende princip for ministeriet, at borgere og virksomheder ikke unødigt trækkes gennem retssager, ligesom sagerne skal afsluttes med det rigtige resultat på det tidligst mulige tidspunkt. Endvidere indbringer eller anker Skatteministeriet kun, hvis sagen er principiel eller særlige grunde taler herfor.¹⁸⁰

På denne baggrund finder et *flertal* (Thomas Rørdam, Birgitte Grønborg Juul, Christian Lundblad, Mette Søgaard Vammen, Mikael Sjöberg, Nina Palesa Bonde, Kristian Hertz, Anne-Mette Lyhne Jensen, Lene Steen, Jan Reckendorff, Kristoffer Krohn Nordmark Schaldemose og Kate Kengen), at det beror på en politisk vurdering, om der fortsat skal være en særlig ordning med omkostningsgodtgørelse i retssager om skat eller afgifter, som en skatteyder har anlagt og tabt. Ved afvejningen vil der helt overordnet skulle tages stilling til, om den gældende ordning rammer den rigtige balance mellem på den ene side at muliggøre prøvelse af berettigede krav og på den anden side ikke at fremme retssager, som der ikke er rimelig anledning til at føre.

Flertallet tilføjer, at ordningen med omkostningsgodtgørelse generelt spiller en rolle i forhold til at bidrage til retssikkerheden på skatteområdet, men at

¹⁸⁰ Retningslinjer for Skatteministeriets retssagsbehandling, pkt. 1.1.

der navnlig kan være anledning til at overveje spørgsmålet om omkostningsgodtgørelse i den mere afgrænsede situation, hvor der har været adgang til godtgørelse i forbindelse med en administrativ klagebehandling, og den negative afgørelse indbringes for domstolene, der herefter følger klageinstansens afgørelse. I forlængelse heraf bemærkes, at ordningen med omkostningsgodtgørelse potentielt kan være egnet til, at en skatteyder anlægger en udsigtsløs skattesag.

Et *mindretal* (Nikolaj Linneballe, Anette Høyrup og Kim Haggren) finder, at den nuværende ordning med omkostningsgodtgørelse også ved tabte skattesager har vist sig at være et meget vigtigt retssikkerhedsmæssigt værktøj for både borgere og virksomheder, der derved har en mere ligeværdig mulighed for at få prøvet skattemyndighedernes afgørelser på et område, som kan være særdeles indgribende for de enkelte borgere og virksomheder. Det er mindretallets opfattelse, at der er tale om en helt grundlæggende retssikkerhedsmæssig ordning, der sikrer, at specielt små og mellemstore skattesager bliver ført. En ændring vil derfor betyde, at den præjudikatsværdi, der opnås ved førelsen af disse sager, og som har vidtrækkende betydning på skatteområdet, derved mistes. Det er således ikke blot en politisk afvejning.

Der er i mindretallets optik intet retssikkerhedsmæssigt, der taler for en ændring af ordningen som diskuteret. Det er ligeledes mindretallets opfattelse, at der ingen reel effektivitetsgevinst for domstolene er at hente ved en ændring af ordningen som drøftet. En sådan ændring vil udelukkende medføre, at borgere og virksomheder bliver afskåret fra at få prøvet helt berettigede sager, hvilket vil få væsentlige negative retssikkerhedsmæssige konsekvenser samt have konsekvenser for tilliden til skattesystemet. Endelig står antallet af sager ført under ordningen på ingen måde i misforhold til de mange afgørelser, der træffes af Skatteforvaltningen.

2. Udvalget har overvejet et forslag om at nedsætte procenten for omkostningsgodtgørelse i retssager, hvor den pågældende har fået medhold i overvejende grad, men ikke har fået fuldt medhold, til en lavere procent end 100 pct. Godtgørelsesprocenten kunne f.eks. fastsættes til 75 pct. eller 50 pct.

Procenten for omkostningsgodtgørelse på 100 pct. i retssager, hvor den pågældende har fået fuldt medhold, giver ikke anledning til særlige retsplejemæssige overvejelser. Den pågældende tilkendes i disse tilfælde som

altovervejende hovedregel sagsomkostninger efter retsplejelovens regler, som betales af Skatteministeriet.¹⁸¹

Omkostningsgodtgørelsen angår derfor i praksis navnlig forskellen mellem de tilkendte sagsomkostninger til dækning af advokatbistand og partens faktiske udgifter til advokatbistand. Der er ikke retsplejemæssige hensyn, som taler imod, at en part, der får fuldt medhold i en retssag, holdes skadesløs for sine omkostninger til retssagen.

Procenten for omkostningsgodtgørelse på 100 pct. i retssager, som er indbragt eller anket af skattemyndighederne, giver heller ikke anledning til særlige retsplejemæssige overvejelser. Eftersom retssagen er indbragt eller anket af skattemyndighederne, er der ikke noget spørgsmål om at påvirke borgerens eller virksomhedens incitament til at starte retssagen.

Omkostningsgodtgørelsen på 100 pct. medfører dog, at borgeren eller virksomheden ikke kan påvirkes af de omkostninger, der er forbundet med at forsvare sig under retssagen, til at overveje helt eller delvis at imødekomme skattemyndighedernes påstand i sagen.

Der er imidlertid i sagens natur tale om tilfælde, hvor borgeren eller virksomheden på de omtvistede punkter har fået medhold i den foregående instans, og retsplejemæssige hensyn kan ikke siges at tale imod, at en part får økonomisk støtte til at forsvare resultatet i den foregående instans. Samme princip kendes fra retsplejen, når en part har haft fri proces i en given instans, og sagen indbringes for en ankeinstans af modparten.¹⁸²

Der blev i 2019 udbetalt omkostningsgodtgørelse for ca. 2 mio. kr. i samlet 6 retssager ved domstolene, hvor den pågældende havde fået medhold i overvejende grad, men ikke fuldt medhold. En reduktion i procentsatsen for omkostningsgodtgørelse i disse sager fra 100 pct. til f.eks. 75 pct. eller 50 pct. skønnes at medføre en reduktion i udbetalt godtgørelse på henholdsvis 0,5 mio. kr. eller 1,0 mio. kr. årligt fuldt indfaset.

Domstolsstyrelsen vurderer, at en nedsættelse af omkostningsgodtgørelsen, hvor den pågældende har fået medhold i overvejende grad, men ikke fuldt medhold, har en begrænset effekt på antallet af sager ved domstolene, idet der i 2019 alene blev sluttet 6 retssager ved domstolene, hvor den

¹⁸¹ Der er således stadig tale om en udgift for statskassen, men på en anden konto end kontoen for omkostningsgodtgørelse.

¹⁸² Retsplejelovens § 331, stk. 5.

pågældende har fået medhold i overvejende grad, men ikke fuldt medhold. Hertil kommer, at en eventuel økonomisk effekt på antallet af sager vurderes at være lavere end 0,1 mio. kr. årligt.

Flertallet finder, at det må bero på en politisk afvejning, om der i sager, hvor den pågældende ikke har fået fuldt medhold, men dog har fået medhold i overvejende grad, skal fastsættes en lavere godtgørelsesprocent end 100. Flertallet har ikke identificeret retsplejemæssige hensyn, som afgørende taler for eller imod en forskellig godtgørelsesprocent i henholdsvis sager med fuldt medhold og sager med medhold i overvejende grad.

Flertallet tilføjer, at det forslag, der er genstand for overvejelse i dette afsnit, alene angår retssager, hvor skatteyderen i den pågældende instans har fået medhold i overvejende grad, men ikke har fået fuldt medhold. Som det fremgår, var der i 2019 seks retssager af denne karakter. Flertallet må fastholde, at det også for disse sager beror på en politisk vurdering, hvad der skal gælde om omkostningsgodtgørelse, uanset der ikke i samme grad kan siges at være anledning til at overveje ordningen på dette punkt, hvor skatteyderen har fået medhold i overvejende grad.

Mindretallet finder i lighed med bemærkningerne om de sager, der er ført og tabt af skatteyderen, at den nuværende ordning med omkostningsgodtgørelse også ved sager, hvor skatteyderen har fået helt eller delvist medhold, er et meget vigtigt retssikkerhedsmæssigt værktøj og ikke blot en politisk afvejning. Det er mindretallets opfattelse, at der er tale om en helt grundlæggende retssikkerhedsmæssig ordning, der sikrer, at specielt små og mellemstore skattesager bliver ført. En ændring vil derfor betyde, at den præjudikatsværdi, der opnås ved førelsen af disse sager, og som har vidtrækkende betydning på skatteområdet, derved mistes.

Der er ligeledes i mindretallets optik intet retssikkerhedsmæssigt, der taler for en ændring af ordningen som diskuteret. Det er ligeledes mindretallets opfattelse, at der ingen reel effektivitetsgevinst for domstolene er at hente ved ændring af ordningen, som drøftet. En sådan ændring vil udelukkende medføre, at borgere og virksomheder bliver afskåret fra at få prøvet helt berettigede sager, hvilket vil få væsentlige negative retssikkerhedsmæssige konsekvenser samt have konsekvenser for tilliden til skattesystemet. Endelig står antallet af sager ført under ordningen på ingen måde i misforhold til de mange afgørelser, der træffes af skatteforvaltningen.

3. Det er Skatteministeriets vurdering, at ændringer i tilskudsordningen med omkostningsgodtgørelse vil medføre administrative konsekvenser i Skatteforvaltningen. I en periode vil der være behov for yderligere ressourcer i Skattestyrelsen til bistand i forbindelse med systemudviklingen og til sagsbehandlingen under indfasning af et nyt regelsæt, herunder vejledning, besvarelse af henvendelser, medholdsvurderinger, efterreguleringer, opdatering af Den Juridiske Vejledning, afrapportering mv.

De økonomiske konsekvenser i Skattestyrelsen anslås til 0,5-1,0 mio. kr. årligt i tre år og 0,3 mio. kr. i de følgende ca. 7 år, indtil den eventuelle lovændring er fuldt implementeret. Der forventes derudover ikke varige udgifter. Vurderingen er forbundet med stor usikkerhed.

Det er endvidere Skatteministeriets vurdering, at de foreslåede ændringer vil medføre udgifter til systemudvikling. Digitale ansøgningsblanketter, sagsbehandlingssystemer samt tilhørende datasystem, skal videreudvikles til at kunne håndtere forskellige godtgørelsessatser med en overgangsperiode i et 10-årigt perspektiv.

Det anslås, at tilretning af den digitale ansøgningsblanket og sagsbehandlingssystem vil medføre et engangsbeløb på 0,5 mio. kr. Endvidere anslås det, at tilretning af datasystem med nye datafelter, rapporter mv. vil medføre engangsudgifter på ca. 0,2 mio. kr. Udgifterne til systemudvikling afholdes inden for Skatteministeriets eksisterende rammer. Vurderingen er forbundet med stor usikkerhed.

De økonomiske konsekvenser af tiltagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 39*.

Tabel 39**Potentiale ved implementering af tiltag**

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	3,7-26,2	-0,7
1. Procentsats for omkostningsgodtgørelse sænkes fra 50 pct.	3,5-25,2	-
1.1 Ordningen med omkostningsgodtgørelse afskaffes i retssager, som den skattepligtige har anlagt og tabt	22,8	-
1.2 Procentsats sænkes til 25 pct.	10,2	-
1.3 Procentsats sænkes til 40 pct.	2,6	-
1.4 Reduktion i skattesager i domstolene	0,9-2,7	-
2. Procentsats for omkostningsgodtgørelse sænkes fra 100 pct. til 75 pct.	0,5-1,0	-
2.1 Procentsats sænkes til 50 pct.	1,0	-
2.2 Procentsats sænkes til 75 pct.	0,5	-
3. Økonomiske konsekvenser på Skatteministeriets område	-0,3	-0,7

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser fra 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket af covid-19. Der er i potentialet taget højde for, at omkostningsgodtgørelsen i den pågældende instans er 100 pct. uanset sagens udfald, hvis skattemyndighederne er sagsøger eller appellatant.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen. Det bemærkes, at der følger en konsolidering af tiltagets indfærdsprofil.

3. Domstolsstrukturen og andre tværgående spørgsmål

3.1. Specialisering blandt eller ved byretterne

Baggrund

Domstolsstrukturen

Byretterne behandler og påkender retssager i 1. instans.¹⁸³ Alle straffesager behandles i byretten i 1. instans.¹⁸⁴ Civile retssager behandles i 1. instans ved byretten, medmindre byretten henviser sagen til landsretten eller Sø- og Handelsretten, fordi sagen har principiel karakter, eller sagen efter sin art kan anlægges ved Sø- og Handelsretten.¹⁸⁵

Byretterne behandler endvidere fogedsager, herunder auktioner, skiftesager og notarialforretninger.¹⁸⁶

I Storkøbenhavn (København, Frederiksberg, Glostrup og Lyngby Retskredse) hører insolvensskifte (konkurs, rekonstruktionsbehandling og gældssanering) dog under Sø- og Handelsretten og ikke under byretterne. Oprindeligt var det alene handlendes, fabrikanters og skibsreders konkurrencer, der hørte under Sø- og Handelsretten, men det blev ændret i 1978 bl.a. under henvisning til, at langt de fleste konkursboer i hovedstadsområdet blev behandlet af Sø- og Handelsretten, der derfor opnåede den største erfaring på dette felt.¹⁸⁷

Landet er inddelt i 24 byretskredse,¹⁸⁸ der har forskellig geografisk udstrækning, befolkningsgrundlag og sagsantal. Retten på Bornholm har to udnævnte dommere inkl. præsidenten, og de øvrige byretter har mindst seks udnævnte dommere inkl. præsidenten.¹⁸⁹ Ud over de udnævnte dommere er der ved hver byret ansat et antal andre jurister (dommerfuldmægtig og retsassessorer), der kan behandle og afgøre sager, i det omfang præsidenten bestemmer det.¹⁹⁰ Ud over det juridiske personale er der desuden ansat kontor-

¹⁸³ Retsplejelovens § 11, stk. 1.

¹⁸⁴ Retsplejelovens § 686, stk. 1.

¹⁸⁵ Retsplejelovens §§ 224-227.

¹⁸⁶ Retsplejelovens § 11, stk. 2.

¹⁸⁷ Betænkning nr. 606/1971 side 55, og Folketingstidende 1976-77 (2. samling), tillæg A, spalte 378.

¹⁸⁸ Retsplejelovens § 9, stk. 1.

¹⁸⁹ Retsplejelovens § 9, stk. 2-11.

¹⁹⁰ Retsplejelovens § 19, stk. 1.

og servicepersonale, der varetager administrative og praktiske opgaver og bistår juristerne i sagsbehandlingen samt udfører fogedsager, skiftesager, notarialforretninger og faderskabssager, hvis der ikke skal træffes afgørelse i tvistigheder.¹⁹¹

Ved politi- og domstolsreformen i 2007 blev de daværende 82 byretter, hvoraf ca. halvdelen havde én udnævnt dommer, sammenlagt til de nuværende 24 byretter. Formålet var at styrke byretterne, så de blev i stand til at varetage alle civile sager og straffesager i 1. instans, og så borgernes retssikkerhed kunne forbedres gennem tilgængelige og effektive domstole, der kunne sikre en ensartet og kvalificeret retshåndhævelse i hele landet.¹⁹²

Der blev bl.a. lagt vægt på, at en fravigelse af princippet om, at alle byretter kan behandle alle sagstyper, indebærer en risiko for, at der blev mindre tillid til kvaliteten af det arbejde, som udføres af de byretter, der er for små til at kunne behandle alle sagstyper.¹⁹³ Der blev også lagt vægt på, at alle byretsdommere i det praktiske retsarbejde fortsat havde mulighed for at bevare og udbygge deres generelle juridiske kompetencer med henblik på at sikre sammenhængen i retsanvendelsen og anvendelsen af tværgående og generelle juridiske regler og grundprincipper på de forskellige juridiske specialområder.¹⁹⁴

Der blev endvidere henvist til, at en byret med mindst 6-8 udnævnte dommere bl.a. kan behandle 1-2 sager med 3 dommere (civile sager og/eller nævningsager) sideløbende med behandlingen af rettens øvrige sager samt give mulighed for en vis specialisering af dommerne, og at der ved en byret af denne størrelse er grundlag for at etablere et styrket retssekretariat, for at opbygge et mere attraktivt fagligt miljø og for at give byretterne flere administrative beføjelser.¹⁹⁵

På den anden side talte generelle nærhedshensyn for, at byretskredsene ikke blev større, end det var nødvendigt ud fra de nævnte hensyn.¹⁹⁶

Ved den nærmere retskredsinddeling blev der lagt vægt på, at en kommune ikke bør deles mellem flere retskredse, og at en retskreds ikke bør deles mellem flere politikredse, idet dog Københavns Kommune blev delt mellem

¹⁹¹ Retsplejelovens § 19, stk. 3.

¹⁹² Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5247.

¹⁹³ Id.

¹⁹⁴ Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5249.

¹⁹⁵ Id.

¹⁹⁶ Id.

to retskredse for at undgå, at Københavns Byret blev uforholdsmæssigt stor. Herudover blev der navnlig lagt vægt på geografiske forhold.

Der blev endvidere lagt vægt på, at rettens tingsted så vidt muligt placeres i samme by som en hovedpolitistation, dels under hensyn til, at der vil være tale om en stor by med et stort befolkningsgrundlag, dels af ressourcemæssige grunde, idet politi og anklagemyndighed ellers vil skulle anvende væsentligt flere ressourcer på transport mv. I politikredse med to retskredse blev der lagt vægt på, at det andet hovedtingsted placeres, så der sikres den nødvendige geografiske balance i forhold til bl.a. befolkningsgrundlag, hovedfærdselsårer mv.¹⁹⁷

Antallet af udnævnte dommere ved de enkelte byretter tog udgangspunkt i en beregning fra Domstolsstyrelsen, der byggede på det vægtede antal civile sager og straffesager ved de tidligere byretter. Med udgangspunkt i de økonomiske rammer, der foresloges for domstolsreformen, indebar det oprindelige lovforslag, at antallet af byretsdommere blev forøget fra 210 til 227, når reformen var fuldt gennemført.

Forhøjelsen af antallet af byretsdommere var begrundet i forslagene vedrørende en ændret instansordning, mulighed for behandling med flere juridiske dommere i byretten samt en ændret nævningeordning, og der blev med det oprindelige lovforslag ikke lagt op til at ændre fordelingen af retsarbejdet mellem udnævnte dommere og øvrige jurister ved domstolene.¹⁹⁸ Under lovforslagets behandling i Folketinget blev der vedtaget et ændringsforslag, som indebar, at der udnævntes yderligere 25 byretsdommere, så antallet af byretsdommere samlet blev forhøjet til i alt 252, når reformen var fuldt gennemført.¹⁹⁹ Ændringsforslaget indebar, at andelen af retssager, der varetages af udnævnte dommere, blev hævet fra de ca. 60 pct. på landsplan, som var forudsat i det oprindelige lovforslag, til omkring 75 pct.²⁰⁰

Anbefalingen om at forhøje andelen af retssager, der varetages af udnævnte dommere, stammede fra domstolsreformen i 1999, hvor Domstolsstyrelsen og Dommerudnævnelserådet blev oprettet for at markere domstolenes uafhængige og selvstændige stilling. I forbindelse med denne reform var der tilslutning til at konvertere en række retsassessorstillinger og evt. dommerfuldmægtigstillinger til dommerstillinger med henblik på at opnå, at de

¹⁹⁷ Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5249-50.

¹⁹⁸ Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5250.

¹⁹⁹ Folketingstidende 2005-06, tillæg B, side 1488-89 og 1493.

²⁰⁰ Folketingstidende 2005-06, tillæg B, side 1493.

dømmende funktioner i højere grad, end det dengang var tilfældet, udøves af personer, der nyder den grundlovssikrede beskyttelse af deres uafhængighed.

En nærmere angivelse af antallet af de ekstra dommerstillinger, der ville være behov for, og ved hvilke embeder disse burde placeres, ville imidlertid kræve en nøje gennemgang af hvert enkelt embede. Antallet af udnævnte dommere blev derfor ikke forhøjet ved reformen i 1999, men det var forudsat, at en undersøgelse med henblik herpå ville blive iværksat snarest muligt efter etableringen af Domstolsstyrelsen.²⁰¹

Allerede før etableringen af Domstolsstyrelsen i 1999 havde justitsministeren imidlertid nedsat Domstolenes Strukturkommission, som fik til opgave at overveje og vurdere den daværende byretsstruktur, og 1999-reformens målsætning om en begrænsning i anvendelsen af ikke-udnævnte dommere ved byretterne indgik på den baggrund i stedet i dette arbejde, som blev afsluttet med politi- og domstolsreformen i 2007.

Antallet af byretsdommere er ikke blevet ændret siden 2009, hvor den udvidelse af antallet af byretsdommere, som indgik i politi- og domstolsreformen, var fuldt implementeret. Domstolsstyrelsen opgjorde i 2021, at andelen af retssager, der varetages af udnævnte dommere, i 2020 udgjorde ca. 65 pct.²⁰²

Specialdomstole

Sø- og Handelsretten har siden politi- og domstolsreformen i 2007 fungeret som en landsdækkende specialdomstol i 1. instans for navnlig visse af erhvervslivets sager. Afgrænsningen af Sø- og Handelsrettens kompetence såvel som reglerne om appel af Sø- og Handelsrettens afgørelser blev justeret i 2014.

Det fremgår af forarbejderne, at ordningen er fastsat efter en samlet afvejning bl.a. i lyset af de erfaringer, der var indvundet efter 2007.²⁰³ Der er bl.a. lagt vægt på, at Sø- og Handelsretten har et tilstrækkeligt sagsantal til, at retten kan fungere som en selvstændig domstol, men at sagsantallet omvendt ikke bliver så stort, at ordningen med delt ankeadgang til landsret og Højesteret bliver uhensigtsmæssig. Der er også lagt vægt på, at der så vidt muligt

²⁰¹ Folketingstidende 1997-98 (2. samling), tillæg A, side 846.

²⁰² Andelen blev for 2011, 2014 og 2017 opgjort til henholdsvis ca. 67, 66 og 73 pct.

²⁰³ Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5261-63, og Folketingstidende 2013-14, A, L 96 som fremsat, side 6-10.

er en passende sammenhæng mellem de kategorier af sager, som er henlagt til Sø- og Handelsretten. Der er endvidere lagt vægt på, at sagsantallet på landsplan inden for de enkelte kategorier generelt er forholdsvis lavt, så det er hensigtsmæssigt at samle sagerne hos en landsdækkende specialret med specialiserede juridiske dommere og sagkyndige meddommere.

Indtil 1967 blev byretten betegnet ”handelsretten”, når retten blev tiltrådt af handelskyndige medlemmer, og indtil 2007 blev byretten betegnet ”søretten”, når retten blev tiltrådt af søkyndige medlemmer. Uanset at disse betegnelser ikke længere anvendes, kan byretten i civile retssager stadig tiltrædes af sø- eller handelskyndige medlemmer og siden 2007 af fagkyndige medlemmer mere generelt.

Byretterne fungerer således fortsat i civile sager som fagkyndige retter, når sagkyndige retsmedlemmer deltager i sagens afgørelse, og de sagkyndige er udpeget for hele landsretskredsen²⁰⁴ og har dermed mulighed for at deltage i retssager ved en række byretter.

I sager om boliglejemaal betegnes byretten boligretten.²⁰⁵ Retten tiltrædes af lægdommere, der er bekendt med bolig- og huslejeforhold, hvis en af parterne anmoder om det, eller retten bestemmer det.²⁰⁶ Lægdommerne er udpeget for den pågældende retskreds med henblik på, at de har kendskab til de lokale bolig- og huslejeforhold i retskredsen. Der medvirker to lægdommere, én fra udlejerside og én fra lejerside. Der blev i 1937 oprettet en særlig boligret for København, som i 1967 blev en del af Københavns Byret, og der blev i 1951 etableret boligretter ved byretterne uden for København.²⁰⁷

Sagkyndige lægdommere i straffesager

I straffesager, hvor fagkundskab til søforhold har betydning, medvirker der søkyndige retsmedlemmer ved sagens afgørelse.²⁰⁸ Denne ordning har eksisteret i København siden 1700-tallet og uden for København siden 1892.²⁰⁹

Ordningen er historisk begrundet og adskiller sig fra, hvad der gælder i andre straffesager. Hverken ved retsplejelovens gennemførelse i 1919, ved en større revision af reglerne om sø- og handelssager i 1967 eller ved politi- og

²⁰⁴ Retsplejelovens § 92.

²⁰⁵ Lov om boligforhold § 91.

²⁰⁶ Lov om boligforhold §§ 93-96.

²⁰⁷ Folketingstidende 1965-66, tillæg A, spalte 2338-39.

²⁰⁸ Retsplejelovens § 20 b.

²⁰⁹ Betænkning nr. 368/1964 om behandling af søsager side 7-9.

domstolsreformen i 2007 blev der fundet anledning til at ændre på ordningen.

Specialisering inden for den enkelte byret

Retsplejelovent bestemmer, at byrettens præsident efter forhandling med rettens øvrige dommere træffer bestemmelse om sagernes fordeling mellem dommerne.²¹⁰ Det er dermed retspræsidenten, der har kompetence til – efter forhandling med rettens øvrige dommere – at træffe bestemmelse om specialisering mellem dommerne indbyrdes.

Det er imidlertid forudsat i forarbejderne, at en eventuel specialisering i form af, at visse typer af sager behandles af en eller flere bestemte dommere, skal gå hånd i hånd med, at alle dommere også er generalister, der behandler en bred vifte af sager.²¹¹ Der blev henvist til, at det er ved at kombinere rollerne som generalist og specialist, at dommerne kan opnå de bedste kvalifikationer. Ved en for høj grad af specialisering, hvor bestemte dommere gennem flere år udelukkende eller næsten udelukkende behandler én bestemt type sager, kan de pågældende miste følingen med generelle, tværgående juridiske principper og regler, som det i særlig grad er domstolens opgave at værne om.

Det er samtidig forudsat i forarbejderne, at retsarbejdet efter den foreslåede etablering af større byretter med flere dommere inden for den enkelte domstol i højere grad end tidligere vil blive tilrettelagt sådan, at nogle dommere vil få mulighed for at opbygge et specialkendskab til bestemte sagstyper.²¹²

Anvendelse i praksis

Medvirken af sagkyndige retsmedlemmer

Retsplejelovent bestemmer, at sagkyndige retsmedlemmer *skal* deltage i alle retssager ved Sø- og Handelsretten, og at de *kan* deltage i alle *civile* retssager ved byretterne, hvor fagkundskab er af betydning. I praksis deltager sagkyndige retsmedlemmer sjældent i civile retssager ved byretterne.

Domstolsstyrelsen oplyste i 2020, at byretterne skønner, at der ved den enkelte byret medvirker sagkyndige retsmedlemmer i 0-2 civile retssager om året. Som eksempler på fagområder, hvor sagkyndige retsmedlemmer har medvirket, kan nævnes søforhold, entrepriser, it, transport, finans, skat og veterinærforhold (heste).

²¹⁰ Retsplejelovens § 12, stk. 1, 2. pkt.

²¹¹ Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5267-5268.

²¹² Id.

Domstolsstyrelsens magasin ”Retten Rundt” behandlede i marts 2019 temaat sagkyndige retsmedlemmer. De byretsdommere, der medvirker i reportagen, har kun sjældent haft civile retssager, hvor der deltog sagkyndige retsmedlemmer. En af de deltagende advokater udtalte, at han jævnligt havde sager ved Sø- og Handelsretten og derigennem havde kendskab til medvirken af sagkyndige retsmedlemmer, og at han altid overvejede, om det ville være i klientens interesse, at der medvirkede sagkyndige retsmedlemmer i en retssag ved byretten. En anden advokat udtrykte skepsis over for medvirken af sagkyndige retsmedlemmer. Det fremgår, at byretterne i praksis ikke af egen drift bragte medvirken af sagkyndige retsmedlemmer på bane.

Det samlede indtryk er, at der blandt parterne og deres advokater er stor tilfredshed med, at der medvirker sagkyndige retsmedlemmer ved Sø- og Handelsretten, men at det opfattes som en afvigelse fra den normale fremgangsmåde at anvende sagkyndige retsmedlemmer i civile retssager ved byretten.

I *straffesager*, hvor fagkundskab til søforhold har betydning, *skal* der medvirke søkyndige retsmedlemmer ved sagens afgørelse i byretten.

Specialisering inden for den enkelte domstol

Domstolsstyrelsen gennemførte i efteråret 2021 en høring af retterne om anvendelsen af specialisering inden for den enkelte domstol. Høringen viste, at der ved næsten alle byretter anvendes en eller anden grad af specialisering, som oftest en lav eller ”mild” grad af specialisering. Der var ingen umiddelbare sammenhænge mellem retternes størrelse, beliggenhed, specialiseringsgrad og specialiserede sagsområder.

Den højeste grad af specialisering sås på familieretsområdet og på sagsområder, der har med børn og unge at gøre (børne- og ungeudvalget, Ungdomskriminalitetsnævnet mv.) Insolvensretsområdet var det næstmest specialiserede sagsområde, men i sagens natur ikke relevant for byretterne i København, Frederiksberg, Glostrup og Lyngby, da insolvenssager i disse retskredse behandles ved Sø- og Handelsretten.

Specialer tildeltes ofte dommere efter interesse og uddannelsesmæssigt fokus på området eller efter forudgående erfaring på området inden dommerudnævnelsen. Når et område specialiseredes, var det normalt fordelt mellem flere dommere, idet det var meget sjældent, at én dommer havde alle sagerne på et givet område.

Udvalgets overvejelser

1. Sø- og Handelsretten har landsdækkende kompetence i bestemte kategorier af civile retssager. Der kan ikke umiddelbart peges på kategorier af sager, som bør flyttes fra byretterne til Sø- og Handelsretten eller omvendt. Sø- og Handelsretten vurderes at fungere godt med den nuværende sagsportefølje, som er specialiseret og har en indbyrdes sammenhæng.

Der er i øvrigt en tæt sammenhæng mellem mængden og arten af sager, som hører under Sø- og Handelsretten, og reglerne om anke af rettens domme. Større justeringer af, hvilke typer af sager Sø- og Handelsretten behandler, vil rejse spørgsmål, enten om retten har en bæredygtig størrelse (i tilfælde af indskrænkning af sagsantallet), eller om appelordningen (i tilfælde af udvidelse af sagsantallet eller emnemæssig forskydning af sagerne). Større justeringer vil dermed i realiteten kunne føre til overvejelser om enten at nedlægge Sø- og Handelsretten eller at afskaffe muligheden for, at visse af rettens domme kan ankes direkte til Højesteret.

Det vil skulle undersøges nærmere, om der kan være et effektiviseringspotentiale ved at oprette nye specialdomstole eller ved at gøre visse byretter til specialdomstole for nærmere angivne kategorier af sager. Som eksempel kan nævnes spørgsmålet om at samle dødsboskiftebehandling eller behandlingen af tvangsauktioner ved én domstol for hele landet.

Hvis kun én domstol for hele landet eller et vist antal byretter fordelt ud over landet skal behandle nærmere angivne kategorier af sager, vil det desuden bryde med det generelle princip, at byretternes opgaver kan udføres af enhver byret, og at borgere og virksomheder kan få behandlet enhver sag ved den lokale byret. Endvidere var et af formålene med politi- og domstolsreformen i 2007, at alle byretter skulle være store nok til selvstændigt at behandle alle sager, dog således at Retten på Bornholm om nødvendigt kan tiltrædes af en dommer fra Københavns Byret i konkrete sager.

2. Tidligere opfordringer til at øge anvendelsen af sagkyndige retsmedlemmer i civile retssager i forarbejderne til lovændringer er tilsyneladende ikke slået igennem i praksis.

I lyset heraf har udvalget overvejet et forslag om at give mulighed for, at en sag, som i dag ville blive behandlet med tre juridiske dommere, i stedet behandles med to juridiske dommere og en sagkyndig dommer. Som eksempler på sager, hvor en sådan mulighed kunne være relevant, kan nævnes

søsager, skattesager og entreprisesager, forudsat at sagen i dag ville blive behandlet med tre juridiske dommere.

Af *tabel 40* fremgår antallet af modtagne civile sager, der har haft kollegial behandling ved byretterne fordelt på sagsemnerne *skattesager*, *transport og søfart* samt *entreprise og håndværkere*.

Antal sager	2019	2020	2021
Skattesager	-	1	-
Transport og søfart	14	16	21
Entreprise og håndværkere	-	-	-

Anm.: Tabellen angiver antallet af modtagne sager, hvor byretterne har angivet et af ovenstående sagsemner. Det bemærkes, at der kan angives flere sagsemner på en sag. Der kan således være dubletter af sager. Det bemærkes endvidere, at det er op til den enkelte at vurdere, hvorvidt det er relevant at påføre et givent sagsemne til en sag. Datatrækket er derfor behæftet med usikkerhed.

Kilde: Domstolsstyrelsen

Det vurderes at kunne frigøre 0,2 mio. kr. årligt i domstolene i fuldt indfaset, hvis disse sager i fremtiden vil behandles med to juridiske dommere og en sagkyndig dommer. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en forskel i udgifter til dommere og vederlag til sagkyndige dommere. Det bemærkes, at størrelsen af ressourcefrigørelsen vil afhænge af, hvilke og hvor mange sagskategorier der omfattes af den eventuelle ordning. De økonomiske konsekvenser vil skulle afklares nærmere i forbindelse med den eventuelle endelige fastlæggelse af betingelserne.

Det bemærkes, at den beskrevne ordning på den ene side potentielt vil kunne skabe mulighed for en hurtigere og mere smidig hovedforhandling grundet de sagkyndige retsmedlemmers særlige indsigt i sagerne. Omvendt vil deres medvirken ligeledes kunne forlænge hovedforhandlingen og voteringen, idet der muligvis er flere spørgsmål, der vil skulle drøftes og afklares.

Udvalget konstaterer, at der fra brugerside udtrykkes stor tilfredshed med Sø- og Handelsretten og den medvirken af sagkyndige dommere, som er kendetegnende for denne domstol. Udvalget konstaterer samtidig, at parterne i sager ved byretten sjældent giver udtryk for et ønske om, at der skal medvirke sagkyndige dommere, og at dette også gælder, når retten af egen drift spørger parterne herom.

Udvalget bemærker i øvrigt, at forslaget har sammenhæng med spørgsmålet om vederlaget til sagkyndige dommere. Det bemærkes herved, at Retsplejerådet i 2001 foreslog at forhøje det daværende vederlag på 1.100 kr. til 7.200 kr. pr. retsdag,²¹³ men at vederlaget i forbindelse med politi- og domstolsreformen i 2007 blev fastsat til 2.400 kr. pr. retsdag efter en samlet vurdering bl.a. af hensynet til at kunne rekruttere kvalificerede sagkyndige dommere og af de økonomiske konsekvenser for det offentlige.²¹⁴ Vederlaget er ikke blevet reguleret siden 2007.

3. Tidligere forslag om at indføre sagkyndige lægdommere i andre straffesager end søsager er ikke blevet gennemført.

Der har bl.a. været henvist til, at en udbredt anvendelse af sagkyndige lægdommere i realiteten ville indebære en strafferetspleje, som byggede på en række specialdomstole. Generelt set kunne det befrygtes, at resultatet ville blive ujævne og vilkårlige afgørelser på de enkelte lovområder og en vaklende proportionalitet i strafanvendelsen. I modsætning hertil skaber den nuværende organisation af domstolene en vis sikkerhed for, at anvendelsen af straf er underlagt et samfundsmæssigt helhedssyn.²¹⁵

Der har også været henvist til, at det ikke synes nødvendigt at anvende sagkyndige lægdommere. Den indsigt, som domstolene naturligvis bør have i den enkelte lovovertrædelses baggrund og grovhed, kan formidles af anklagemyndigheden gennem straffesagernes tilrettelæggelse. På dette punkt er straffesager principielt ikke forskellige fra eksempelvis komplicerede erstatningssager, hvor det er op til sagens parter at formidle den nødvendige viden til domstolene.²¹⁶

Det har i forlængelse heraf været anført, at det er et grundlæggende princip bag lægdommerordningen, at en straffesag skal forelægges retten på en sådan måde, at den er forståelig for almindelige mennesker uden specialviden eller særlige forudsætninger.²¹⁷

Herudover er der spørgsmålet om, hvem der i givet fald skal fungere som sagkyndige i nærmere angivne straffesager, og hvordan de skal udpeges. Lægdommere udtages i dag ved lodtrækning fra en samlet pulje, der dannes

²¹³ Betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I side 47.

²¹⁴ Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5267.

²¹⁵ Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen side 172.

²¹⁶ Id.

²¹⁷ Folketingstidende 1986-87 (1. samling), tillæg A, spalte 627.

af de lister, som kommunernes grundlisteudvalg udarbejder.²¹⁸ Personer, der udtages, skal udgøre et alsidigt sammensat udsnit af befolkningen, og der skal tilstræbes en repræsentation af aldersgrupperne 18-30 år, 31-50 år og 51-80 år, af mænd og kvinder, og af indvandrere og efterkommere svarende til deres andel af befolkningen i kommunen.²¹⁹

Sagkyndige retsmedlemmer beskikkes derimod som udgangspunkt efter indstilling fra en kreds af godkendte organisationer,²²⁰ og der er beskikket sagkyndige inden for en række forskellige fagområder. De personer, der fungerer som sagkyndige retsmedlemmer, er typisk erhvervsaktive, og mange har i kraft af deres sagkundskab forholdsvis travle arbejdsliv. Det vil på den baggrund kunne vise sig vanskeligt at rekruttere personer med fornøden sagkundskab til at deltage i en langvarig straffesag.²²¹

Udvalget noterer sig, at betegnelsen søret blev afskaffet ved politi- og domstolsreformen i 2007, men at reglerne om medvirken af sagkyndige dommere i søstraffesager blev videreført. Spørgsmålet om medvirken af sagkyndige dommere i søstraffesager ses ikke at være blevet overvejet i forbindelse med politi- og domstolsreformen eller siden da.

Sagkyndige dommere er eksperter og kan derfor antages lettere end andre at forstå aspekter i en straffesag, som ligger inden for deres særlige sagkundskab. Som eksempel kan nævnes, at personer med sagkundskab i finanstransaktioner eller kapitalmarkeder kan antages lettere at kunne forstå, hvad de handlinger, som straffesagen angår, indebærer.

Hovedspørgsmålet i en straffesag om overtrædelse af eksempelvis den finansielle lovgivning er imidlertid ikke kun, hvad de påståede handlinger indebærer, men især, *om* tiltalte har begået de handlinger, som er angivet i anklageskriftet, *om* handlingerne er strafbare i henhold til de gældende straffebestemmelser, *om* tiltalte har handlet med den tilregnelse (f.eks. forsæt eller grov uagtsomhed), som fremgår af straffebestemmelserne, og – hvis tiltalte findes skyldig – hvilken straf der er passende. Sagkyndige dommere vil ikke nødvendigvis have bedre forudsætninger for at tage stilling til sådanne spørgsmål end lægdommere.

²¹⁸ Retsplejelovens §§ 72 og 74.

²¹⁹ Bekendtgørelse om grundlister § 4, stk. 1.

²²⁰ Retsplejelovens § 93.

²²¹ Folketingstidende 1986-87 (1. samling), tillæg A, spalte 627.

Hertil kommer, at det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, hvis retten i kraft af de medvirkende sagkyndige dommers ekspertviden selv udleder, hvad de påberåbte handlinger indebærer, uden at anklageren har udtalt sig herom, og uden at forsvareren og tiltalte har haft adgang til kontradiktion. Der vil derfor også i straffesager med sagkyndige dommere være behov for under hovedforhandlingen at bruge tid på at forklare sagens sammenhæng grundigt.

En brug af sagkyndige lægdommere i straffesager bør på den baggrund være begrænset til meget specialiserede sagsområder, hvor der kan påvises et klart behov for et sagkyndigt element i sagen. Som et muligt eksempel kan nævnes sager om overtrædelse af den finansielle lovgivning, dvs. lov om finansiell virksomhed, lov om kapitalmarkeder og hvidvaskloven.

På baggrund af en høring af byretterne skønner Domstolsstyrelsen, at byretterne årligt modtager ca. 9 straffesager om den finansielle lovgivning, som har en berammet retssalstid på over 2 retsdage.

Der forventes at medføre en merudgift på 1.300 kr. pr. sag pr. dag, hvis en sagkyndig lægdommer medvirker som erstatning for en almindelig lægdommer. De økonomiske konsekvenser som følge af sagkyndige lægdommers medvirken i straffesager om den finansielle lovgivning, der har en kompleks karakter, vurderes derfor af begrænset betydning.

Det bemærkes endvidere, at det – i lighed med de beskrevne tiltag om sagkyndige retsmedlemmer i civile sager – er vanskeligt at vurdere effekten af sagkyndige lægdommers medvirken på sagsafviklingen. Udvalget finder dog ikke, at hensynet til en effektiv og kvalificeret behandling af straffesager taler for at udvide brugen af sagkyndige dommere i straffesager.

Udvalget har i forlængelse heraf særskilt overvejet mulige ændringer i forhold til de straffesager om økonomisk kriminalitet af længere varighed, hvor byrettens præsident har bestemt, at byretten sammensættes af 2 juridiske dommere og 3 domsmænd.²²² Hovedformålet med ordningen er at udvide retten fra 1 til 2 juridiske dommere for at styrke behandlingen af disse sager, som kan være meget belastende for en enedommer. Udvidelsen fra 2 til 3 domsmænd er udelukkende begrundet i ønsket om, at lægdommerne skal udgøre et flertal.

²²² Retsplejelovens § 12, stk. 8. Ved sager af længere varighed forstås som udgangspunkt sager af en varighed på mindst 50 retsdage, jf. Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 550.

Da ordningen blev indført, blev der samtidig indført regler om, at oplæsning af omfattende sagkyndige erklæringer eller andre dokumenter i sagen kan undlades.²²³ Retsformanden skal i så fald sikre, at rettens medlemmer gennemlæser disse dokumenter, og det anføres i forarbejderne, at dette bør ske ved, at rettens medlemmer mødes på aftalte tidspunkter, således at gennemlæsningen sker i rettens lokaler.²²⁴ Det var forventningen, at muligheden for at undlade oplæsning ville spare tid for anklageren, forsvareren og tiltalte (samt spare brug af retssale), men normalt ikke ville spare tid for dommerne og domsmændene.

Udvalget bemærker, at de omfattende skriftlige dokumenter, der er tale om i disse sager, f.eks. revisionsrapporter og andre regnskabstunge dokumenter, kunne begrunde, at sagerne i såvel byretterne som landsretterne behandles med tre juridiske dommere og uden lægdommere. De økonomiske konsekvenser vil i den forbindelse skulle afdækkes.

4. Tidligere opfordringer til at øge specialiseringen inden for den enkelte byret i forarbejderne til lovændringer er tilsyneladende kun delvis slået igennem i praksis.

Der er et betydeligt rum for at øge specialiseringen inden for den enkelte byret – med fuld respekt for princippet om, at alle dommere stadig bør være generalister og dermed ved siden af deres speciale(r) behandle en bred vifte af forskellige kategorier af sager. Det kan som et muligt initiativ overvejes at lovfæste, at der i retspræsidentens bestemmelser om sagernes fordeling mellem dommerne skal indgå en vis grad af specialisering mellem dommerne.

Det kan endvidere overvejes at offentliggøre specialiseringen ved den enkelte byret på rettens hjemmeside og løbende opdatere denne både ved fratrædelser og nyansættelser, ved rokering til eller fra et speciale og ved ændringer i de specialiserede områder. Domstolsstyrelsen kunne endvidere én gang årligt samle oplysningerne om specialiseringen ved de enkelte byretter i ét dokument for at give et samlet overblik over situationen på landsplan.

5. Udvalget har desuden overvejet at se mere grundlæggende på byretskredsstrukturen ud fra den tanke, at de øvrige tiltag eventuelt ikke fuldt ud kan sikre, at alle de nuværende byretter kan leve op til intentionerne i politio- og domstolsreformen fra 2007.

²²³ Retsplejelovens § 871, stk. 6.

²²⁴ Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 545.

Det blev dengang lagt til grund, at en byret for at kunne fungere selvstændigt skulle have mindst 6-8 udnævnte dommere inklusive præsidenten, og dette blev gennemført på den måde, at et antal retter kun lige akkurat har 6 udnævnte dommere inklusive præsidenten. Erfaringerne siden 2007 kan eventuelt tale for, at en byret med 6 udnævnte dommere kan opleve at være for lille til selvstændigt at håndtere alle sager.

En mulighed ville være at sammenlægge nogle byretter under én præsident og med en fælles administration. Der vil i den forbindelse skulle tages stilling til, om begge eksisterende retsbygninger opretholdes. Retssals- og øvrig bygningskapacitet vil i den forbindelse skulle afdækkes nærmere. Dette kan give en større fleksibilitet i anvendelsen af de sammenlagte byretters dommerressourcer og øvrige personale og dermed bl.a. en større robusthed i forhold til at håndtere langvarige sager og bedre muligheder for intern specialisering. Såfremt begge eksisterende retsbygninger opretholdes vil borgerne hertil som udgangspunkt stadig få deres sager behandlet i den samme retsbygning som tidligere, men fleksibiliteten ville dog betyde, at en konkret sag om nødvendigt kunne blive behandlet i den anden retsbygning for at udnytte de sammenlagte byretters kapacitet bedst muligt.

En mindre vidtgående model ville være at henlægge f.eks. skifteretten i to naborettskredse under én af retterne, men sådan at den sammenlagte skifterets møder med borgerne fortsat kan holdes i begge eksisterende retsbygninger. Det ville dog gøre den ret, der ikke længere har egen skifteret, mindre, og nogle af den sammenlagte skifterets medarbejdere ville på nogle arbejdsdage skulle rejse til den anden byret for at holde møder med borgerne.

I tilknytning til overvejelser om sammenlægning af byretter eller af visse funktioner kan der være grund til at overveje, om der er sagsområder, som bør placeres regionalt ved bestemte retter eller ved én domstol for hele landet. Sådanne overvejelser vil forudsætte et nærmere analysearbejde, herunder af hvilke byretter eller funktioner der i givet fald ville kunne sammenlægges, eller hvilke sagsområder der i givet fald ville kunne henlægges til visse byretter eller til én domstol for hele landet.

6. De økonomiske konsekvenser af enkelte af tiltagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 41*. Der udestår kortlægning af de nærmere økonomiske konsekvenser for forslag 1, 4 og 5.

Udvalget finder, at spørgsmålet om specialisering blandt eller ved byretterne, herunder forslag 1-5, kræver nærmere overvejelser og i øvrigt har

sammenhæng med overvejelserne om mere grundlæggende ændringer i domstolsstrukturen.

Udvalget anbefaler, at der, hvis der er et politisk ønske om eventuelt at indføre tiltag vedrørende specialisering blandt eller ved byretterne, i et egnet forum arbejdes videre hermed. Det vil således kræve et længerevarende analysearbejde, herunder af de økonomiske konsekvenser, før der kan tages stilling til forslagene.

Tabel 41

Potentiale ved implementering af tiltag

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	0,2	-
2. Brug af sagkyndige retsmedlemmer på visse sagsområder	0,2	-
3. Brug af sagkyndige lægdommere på visse sagsområder	-	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser fra 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket af covid-19. Potentialeberegningerne er forbundet med usikkerhed.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

3.2. Klagenævnsbehandling i flykompensationssager

Baggrund

EU har i en forordning fastsat regler om, at flypassagerer har ret til kompensation fra luftfartsselskabet for boardingafvisning, aflysning og forsinkelse på 3 timer og derover.²²⁵ Kompensationen udgør op til 600 euro (ca. 4.475 kr.) pr. passager afhængig af flyrejsens og forsinkelsens længde og skal betales kontant. Kompensationen er ikke afhængig af, om passageren har lidt et økonomisk tab og tilkommer passageren, uanset hvem der har betalt billetten.²²⁶ I nogle tilfælde af aflysning kan passageren rejse krav om refusion.

Luftfartsselskabet skal dog ikke betale kompensation, hvis en aflysning eller forsinkelse skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet. Der er tale om en snæver undtagelse, og luftfartsselskabet skal eksempelvis som udgangspunkt også betale kompensation, når en aflysning eller forsinkelse skyldes tekniske fejl eller strejke hos luftfartsselskabets personale.

Forordningen omfatter flyrejser med afrejse eller ankomst i en lufthavn i EU. Hvis alene ankomstlufthavnen ligger i EU, gælder forordningen dog kun for luftfartsselskaber hjemmehørende i EU. I kraft af EØS-aftalen omfatter reglerne også EØS-landene.

Hvert EU/EØS-land skal udpege et organ, der har ansvaret for at håndhæve forordningen for så vidt angår afgang fra det pågældende land og for så vidt angår ankomster til det pågældende land fra tredjelande.²²⁷ Danmark har udpeget Trafikstyrelsen som det organ, der har ansvaret for at håndhæve forordningen for så vidt angår afgang fra Danmark og for så vidt angår

²²⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser. Se om forsinkelse EU-Domstolens dom af 19. november 2009 i de forenede sager C-402/07 og C-321/07 (Sturgeon) og af 23. oktober 2012 i de forenede sager C-581/10 og C-629/10 (Nelson, afsagt af Store Afdeling).

²²⁶ Forordningen indeholder også regler om refusion af billetten, omlægning af rejsen, ret til forplejning og indkvartering samt opgradering og nedgradering.

²²⁷ Forordningens artikel 16, stk. 1.

ankomster til Danmark fra tredjelande.²²⁸ Håndhævelsen kan ske i forbindelse med konkrete klagesager og i forbindelse med generelt tilsyn.²²⁹

Den enkelte passager kan indbringe en klage for det organ, der er udpeget, eller ethvert andet kompetent organ, som medlemsstaterne måtte udpege.²³⁰

I Danmark kan Trafikstyrelsen træffe afgørelse i klagesager, hvor styrelsen er udpeget som kompetent organ, dvs. sager om flyrejser *fra* Danmark (uanset flyselskab og destination) og sager om EU/EØS-luftfartsselskabers flyrejser *fra tredjelande til* Danmark.²³¹ Trafikstyrelsen er medtaget på Erhvervsministeriets liste over alternative tvistløsningsorganer, som skal anmeldes til Europa-Kommissionen.²³²

Trafikstyrelsen træffer bindende afgørelser om, hvorvidt et luftfartsselskab har overtrådt forordningen, og kan pålægge luftfartsselskabet at betale kompensation samt refusion til berørte passagerer.²³³ Luftfartsselskaber kan straffes med bøde for overtrædelse af forordningen og for at undlade at efterkomme Trafikstyrelsens pålæg om at betale kompensation til berørte passagerer.²³⁴

En flypassagers krav på kompensation mv. er samtidig et civilt krav, som kan gøres gældende under en civil retssag mod luftfartsselskabet. En sådan retssag vil bl.a. kunne anlægges i Danmark, hvis *enten* afgangslufthavnen *eller* ankomstlufthavnen ligger i Danmark,²³⁵ og i modsætning til Trafikstyrelsen kan domstolene således også behandle sager vedrørende flyrejser *fra* et andet EU/EØS-land *til* Danmark. Flykompensationssager om beløb på højst 50.000 kr. behandles som udgangspunkt efter de særlige regler om småsager.

Det offentlige forbrugerklagesystem, der består af Mæglingsteamet for Forbrugerklager som første, obligatoriske del, og Forbrugerklagenævnet,

²²⁸ Bekendtgørelse nr. 1549 af 16. december 2013 om bestemmelser for anvendelse af EU-forordning nr. 261/2004 om passagerrettigheder på luftfartsområdet.

²²⁹ Trafikstyrelsen kan bl.a. håndhæve forordningen gennem påbud til et flyselskab, som kan straffes med bøde for manglende efterkommelse af påbuddet.

²³⁰ Forordningens artikel 16, stk. 2.

²³¹ Bekendtgørelse nr. 1549 af 16. december 2013 om bestemmelser for anvendelse af EU-forordning nr. 261/2004 om passagerrettigheder på luftfartsområdet.

²³² Forbrugerklagelovens § 4, stk. 3, og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/11/EU af 21. maj 2013 om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet artikel 20.

²³³ Bekendtgørelsens § 3.

²³⁴ Luftfartslovens § 149, stk. 7, og bekendtgørelsens § 4.

²³⁵ Bruxelles I-forordningens artikel 7, nr. 1, litra b, og EU-Domstolens dom af 9. juli 2009 i sag C-204/08 (Rehder).

behandler ligeledes klager vedrørende obligationsretlige krav fra flypassagerer (forbrugere) mod luftfartsselskaber (erhvervsdrivende). En klage i det offentlige forbrugerklagesystem kan efter forbrugerklageloven omfatte alle dele af retsforholdet imellem forbrugeren og den erhvervsdrivende, hvorfor der principielt ikke er en begrænsning i de retlige spørgsmål, som det offentlige forbrugerklagesystem kan behandle.²³⁶ Det eksisterende offentlige forbrugerklagesystem har dog ikke kompetence til at behandle sager, hvor passageren rejser i forbindelse med deres erhverv.

Det offentlige forbrugerklagesystem kan således behandle kontraktuelle obligationsretlige krav, der udspringer af forbrugeren og den erhvervsdrivendes aftale. Disse omfatter – men er ikke begrænset til – krav på tilbagebetaling af vederlag for flybilletter som følge af boardingafvisning, aflysning eller erstatning som følge af forsinkelse. Modsat Trafikstyrelsen kan det offentlige forbrugerklagesystem i lighed med domstolene behandle en sag, hvad enten afgangslufthavnen eller ankomstlufthavnen er i Danmark.²³⁷

Anvendelse i praksis

Trafikstyrelsen behandler årligt ca. 2.000-3.000 klager i sager, hvor passagerer og flyselskaber ikke kan blive enige om kompensations- og/eller refusionsspørgsmål.

Tabel 42

Antal modtagne klagesager i Trafikstyrelsen 2019-2022

Antal modtagne sager	2019	2020	2021	2022
Antal modtagne klagesager i Trafikstyrelsen, i alt	3.232	6.097	2.190	2.063
Antal afsluttede klagesager i Trafikstyrelsen, i alt	4.008	5.289	3.950	2.049

Kilde: Trafikstyrelsen

Trafikstyrelsen oplyser, at styrelsen i 2022 har haft følgende ressourcer tilknyttet området vedrørende flypassagerrettigheder: tre juridiske fuldmægtigarsværk, en specialkonsulent, seks kontorfunktionærer samt en teamleder og to studentermedhjælpere. En andel af disse årsværk anvendes dog til andet end den konkrete sagsbehandling, eksempelvis opgaver inden for ledelse og styring, besvarelse af generelle henvendelser, behandling af sager efter afgørelse er truffet, herunder klager over afgørelser og politianmeldelser, ministerbetjening samt den mere generelle håndhævelseskompetence, herunder tilsyn med luftfartsselskabernes overholdelse af forordningen,

²³⁶ Forbrugerklageloven, § 2, stk. 1.

²³⁷ Forbrugerklageloven, § 14, stk. 1.

samarbejde med andre nationale håndhævelsesorganer og deltagelse i de EU-relaterede opgaver på området.

Af den konkrete sagsbehandling behandles ca. 80 pct. af sager af teamet af kontorfunktionærer. Den del af sagsbehandlingen omfatter screening af sager, indhentning af manglende dokumentation, dialog med passagerer om sagsforløb, oversendelse af sager til andre myndigheder i Danmark eller EU/EØS, fremsendelse af høringer til luftfartsselskaberne og afgørelse af sager, der ikke kræver en juridisk vurdering. Det kan f.eks. være sager, hvor luftfartsselskabet indgår forlig, eller hvor sagen skal afvises, fordi den ikke er omfattet af forordningens anvendelsesområde.

De resterende ca. 20 pct. behandles af juristteamet, der også bistås af styrelsens interne teknisk faglige ekspertise (luftfartsinspektører og piloter) i ca. halvdelen af disse sager. Den juridiske og tekniske behandling omfatter sager, hvor det er nødvendigt med en dyberegående fortolkning af forordningens bestemmelser og afklaring af f.eks. operationelle eller vejrmæssige forhold relateret til de enkelte flyvninger.

Trafikstyrelsen har gennem flere år anvendt en digital klageformular, der sikrer en lettere sagsbehandling, og at styrelsen i videst muligt omfang modtager de nødvendige oplysninger og dokumenter for at kunne træffe afgørelse i sagerne. Der er dog fortsat et vist tilbageløb til særligt retshjælpsvirksomhederne i forbindelse med sagsbehandlingen.

Modtager Trafikstyrelsen flere klager over den samme flyafgang, foretager Trafikstyrelsen sambehandling, således at der én gang for alle tages stilling til, hvorvidt en hændelse er en ekstraordinær omstændighed, der kan berettige til kompensation. Derudover foretager Trafikstyrelsen konkrete og individuelle vurderinger af de enkelte refusionskrav, som en passager kan have gjort gældende over for luftfartsselskabet.

Som udgangspunkt forventes det, at en sag ved styrelsen vil være afsluttet inden for 3-6 måneder i gennemsnit. Nogle sager kan afsluttes umiddelbart efter modtagelse eller efter en relativ kort sagsbehandling, men bl.a. grundet fokus på afvikling af ældre sager i 2022 har sagsbehandlingstiden for sager afsluttet i 2022 været op til 8 måneder i gennemsnit. Sagsbehandlingstiden forventes dog at ligge noget lavere i 2023.

I praksis vælger mange passagerer at anlægge sag direkte ved domstolene, som oftest med bistand fra private virksomheder, der som betaling for

bistanden modtager mellem 25 og 50 pct. af en udbetalt kompensation (flykompensationsvirksomheder).²³⁸ Bistanden er typisk gratis for passageren, hvis passageren ikke opnår nogen kompensation, og flykompensationsvirksomheden betaler således også retsafgiften (750 kr.) og eventuelle sagsomkostninger til modparten, hvis retssagen tabes (op til 1.875 kr.).²³⁹

Nogle af flykompensationsvirksomhederne har over for Trafikstyrelsen oplyst, at brugen af domstolene bl.a. skyldes, at domstolene i modsætning til Trafikstyrelsen kan behandle sager om flyrejser til Danmark uanset afgangsland. Endvidere har virksomhederne henvist til sagsbehandlingstiden, der i nogle tilfælde er så kort som 14 dage, fordi nogle flyselskaber vælger at betale, så snart de modtager en stævning. Nogle af virksomhederne har også tilkendegivet, at de anvender domstolene, da disses afgørelser kan tvangsfuldbyrdes. Nogle virksomheder har dog også oplyst, at de anvender Trafikstyrelsen som kompetent myndighed på området, især når de har svært ved at få luftfartsselskaberne i tale, da Trafikstyrelsen i kraft af officialmaksimen skal oplyse sagerne af egen drift.

Før covid-19-pandemien modtog domstolene over 10.000 sager årligt om flykompensation. Som følge af den kraftige nedgang i flytrafikken under pandemien modtog domstolene i denne periode væsentligt færre sager. Sagerne anlægges særligt i Københavns Byret, Retten i Kolding og Retten i Aalborg, som er retskredse med større lufthavne, *jf. tabel 43*. Det bemærkes, at Retten i Esbjerg, Retten i Sønderborg, Retten i Odense, Retten i Svendborg og Retten på Bornholm har oplyst, at de alene har haft få sager om året. Andre byretter, uden offentlig lufthavn i retskredsen, kan ligeledes have behandlet få af disse sager. Domstolsstyrelsen har oplyst, at en nærmere afklaring vil bero på en manuel optælling af sagerne ved retterne.

²³⁸ Fire flykompensationsvirksomheder er blevet politianmeldt af Forbrugerombudsmanden for overtrædelse af lov om juridisk rådgivning grundet deres vederlagsmodel og modtagelse af betaling fra flyselskabet på forbrugerens vegne, *jf. Forbrugerombudsmandens pressemeddelelse af 30. maj 2022*. De pågældende virksomheder mener, at de ikke er omfattet af lov om juridisk rådgivning.

²³⁹ Hvis retssagen vindes, tilfalder de sagsomkostninger, som passageren tilkendes, flykompensationsvirksomheden i tillæg til det aftalte vederlag, der betales af selve kompensationen.

Tabel 43**Antal modtagne, afsluttede og verserende flykompensationssager ved udvalgte byretter i 2019-2022**

<i>Antal sager</i>	2019	2020	2021	2022
Modtagne flykompensationssager, i alt	11.980	5.800	4.739	8.653
Københavns Byret	9.147	4.591	4.235	6.843
Retten i Kolding	2.222	909	416	1.568
Retten i Aalborg	584	300	88	242
Afsluttede flykompensationssager, i alt	9.301	8.905	3.730	3.944
Københavns Byret	7.165	6.868	2.881	3.152
Retten i Kolding	1.594	1.599	662	635
Retten i Aalborg	542	438	187	157
Verserende flykompensationssager, i alt	7.450	4.177	5.117	13.487
Københavns Byret	5.673	3.397	4.753	12.026
Retten i Kolding	1.258	553	311	1.245
Retten i Aalborg	519	227	53	216

Kilde: Domstolsstyrelsen

Københavns Byret anslår, at der ved et sagsantal som i 2019 årligt anvendes 4-5 kontorfunktionærårsværk, 1,7 dommerårsværk, 0,7 assessorårsværk og 1,5 øvrige juristårsværk til behandling af sagerne. Retten i Kolding anslår, at der ved et sagsantal som i 2019 årligt anvendes 2 juristårsværk samt 2 sekretærårsværk til behandling af sagerne. Retten i Aalborg anslår, at der anvendes ca. 0,3-0,4 jurist- og kontorårsværk, *jf. tabel 44*. Ressourceanvendelsen på behandling af flykompensationssager er svarende til udgifter på ca. 8,6 mio. kr. årligt.

Tabel 44**Estimeret ressourceforbrug på behandling af flykompensationssager**

<i>Årsværk</i>	Københavns Byret	Retten i Kolding	Retten i Aalborg
Dommerårsværk	1,7	0,5	-
Assessorårsværk	0,7	-	-
Øvrige juristårsværk	1,5	0,5	0,3-0,4
Kontorårsværk	4-5	1,5	-

Anm.: Skønnet over ressourceanvendelse er forbundet med usikkerhed.

Kilde: Domstolsstyrelsen

De tre byretter har oplyst, at en betydelig del af sagerne afsluttes ved udeblivelsesdom, erkenderdom eller forlig (70-80 pct.), og at langt de fleste af de øvrige sager også afsluttes på skriftligt grundlag.²⁴⁰ Tabel 45 viser andelen af flykompensationssager ved Københavns Byret, Retten i Kolding og

²⁴⁰ Retsplejelovens § 366.

Retten i Aalborg, der er sluttet ved proceduredom. Tabellen dækker perioden 2019 til 2022, hvor 2022 er opgjort til og med den 10. november 2022.

Tabel 45

Andel flykompensationssager afsluttet ved proceduredom

<i>Antal modtagne sager</i>	2019	2020	2021	2022*
Andel flykompensationssager afsluttet ved proceduredom	12 pct.	27 pct.	33 pct.	33 pct.

Anm.: Data dækker afgørelsestyperne: Proceduredom, Dom i øvrigt samt Forligt efter hovedforhandling., *) Data til og med 10. november 2022.

Kilde: Domstolsstyrelsen

Tabellen viser, at de tre embeder i gennemsnit afsluttede henholdsvis 12 pct., 27 pct. og 33 pct. af flykompensationssagerne ved proceduredom i årene 2019-2022. Den resterende andel af de sluttede flysager afgøres primært ved udeblivelsesdom, erkenderdom, forlig eller ved, at sagsøger hæver sagen.

Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke systematisk får oplysning om domme om flykompensation. Trafikstyrelsen følger den retspraksis, som styrelsen får kendskab til. Hvis en dom angår samme flyafgang, som Trafikstyrelsen har truffet afgørelse om vedrørende en anden passager, vil styrelsen således som udgangspunkt genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i overensstemmelse med resultatet i dommen. Det forekommer dog, at styrelsen får oplysning om, at to byretter er kommet frem til forskellige resultater vedrørende den samme flyafgang, og hvor der dermed ikke er en entydig retspraksis, som styrelsen kan følge.

Nævnenes Hus har oplyst, at Mæglingsteamet for Forbrugerklager i perioden 2019 til 2022 har modtaget og afsluttet 776 klager inden for flytransportområdet. Af disse 776 klager er 178, svarende til 23 procent, gået videre og afsluttet i Forbrugerklagenævnet. 77 procent af klagerne er således løst i Mæglingsteamet for Forbrugerklager. I 66 af de klager, der er gået videre til Forbrugerklagenævnet, har forbrugerne fået helt eller delvist medhold. 1 sag har været indbragt for domstolene.

Nævnenes Hus har hertil oplyst, at over de seneste 10 år har alene ét flyselskab været angivet på den elektroniske liste, Firmatjek, hvor Nævnenes Hus noterer erhvervsdrivende, der ikke har efterlevet en afgørelse fra

Forbrugerklagenævnet.²⁴¹ Det er således Nævnenes Hus opfattelse, at luftfartsselskaber, der taber en sag i Forbrugerklagenævnet, helt generelt efterlever Forbrugerklagenævnets afgørelser.²⁴² Nævnenes Hus har oplyst, at det offentlige forbrugerklagesystem følger retspraksis på flytransportområdet, der har betydning for de obligationsretlige spørgsmål, som det offentlige forbrugerklagesystem behandler.²⁴³

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om ved lov at afskære passagerens mulighed for at anlægge retssag om flykompensation,²⁴⁴ før passageren har fået behandlet kravet hos et alternativt tvistløsningsorgan, som får generel kompetence til at behandle disse sager.

Det kompetente alternative tvistløsningsorgan er efter de gældende regler Trafikstyrelsen for så vidt angår flyvninger fra Danmark og flyvninger fra et tredjeland til Danmark. For så vidt angår flyvninger fra et andet EU/EØS-land er der ikke efter de gældende regler noget kompetent alternativt tvistløsningsorgan i Danmark. Forslaget indebærer således, at Trafikstyrelsen får udvidet sin kompetence, eller at kompetencen placeres ved et nyt alternativt tvistløsningsorgan med generel kompetence.

Forslaget indebærer, at en passager, der forgæves har rettet krav mod et luftfartsselskab om betaling af flykompensation, skal indbringe kravet for det kompetente alternative tvistløsningsorgan, før kravet kan gøres gældende ved domstolene. Det betyder, at hvis en passager anlægger retssag uden først at indbringe kravet for det kompetente alternative tvistløsningsorgan, skal retssagen afvises, hvis det sagsøgte luftfartsselskab nedlægger påstand herom.²⁴⁵

De gældende regler om pligt til at benytte et alternativt tvistløsningsorgan før et eventuelt sagsanlæg ved domstolene fastsætter bl.a., at den præsumptivt svagere part – forbrugeren – kan forlange, at en tvist skal behandles af det kompetente alternative tvistløsningsorgan, før tvisten behandles ved

²⁴¹ Flyselskabet efterlevede af for flyselskabet principielle årsager ikke en konkret afgørelse, og flyselskabet har siden efterlevet andre afgørelser fra Forbrugerklagenævnet.

²⁴² I 2021 og 2022 er samlet 13 sager gået videre til domstolene, efter at Forbrugerklagenævnet har truffet afgørelse i en sag.

²⁴³ Se f.eks. Østre Landsrets dom af 18. november 2015 i sagen mellem Forbrugerombudsmanden som mandatar og Den Danske Rejsegruppe filial af Svenska Resegruppen AB 244 Krav i medfør af forordning nr. 261/2004.

²⁴⁵ Der lægges med forslaget ikke op til, at retten af egen drift skal afvise en retssag, hvis kravet ikke forinden har været behandlet ved det kompetente alternative tvistløsningsorgan.

domstolene.²⁴⁶ Forbrugeren har altså i modsætning til den erhvervsdrivende valgfrihed mellem at benytte et alternativt tvistløsningsorgan eller domstolene. Ved nogle alternative tvistløsningsorganer kan hver af parterne kræve, at sagen behandles ved det alternative tvistløsningsorgan, og parterne skal være enige, hvis sagen skal indbringes direkte for domstolene.²⁴⁷

Udvalget konstaterer, at der anlægges mange retssager om flykompensation. Sagerne er karakteriseret ved, at den enkelte sag angår et begrænset beløb, ofte mindre end 5.000 kr., sådan at incitamentet for den enkelte passager til at investere tid og penge i at føre sagen er begrænset. Luftfartsselskabet, som potentielt kan blive pålagt at betale kompensation til alle passagerer på den pågældende flyafgang, kan derimod have en større interesse heri.

Størsteparten af sagerne er enkle, idet det let kan konstateres, om passagerens krav på kompensation er berettiget. Nogle sager er dog mere komplicerede, fordi der er mere vanskelige bevisspørgsmål i sagen, eller fordi sagen rejser et juridisk spørgsmål, som endnu ikke er afklaret i retspraksis.²⁴⁸ I flertallet af de sager, der aktuelt anlægges ved domstolene, får passageren medhold, uden at retten foretager en realitetsprøvelse af kravet, idet luftfartsselskabet udebliver eller anerkender kravet.

Det har i udvalgets drøftelser været anført, at den nuværende situation, hvor der anlægges et stort antal retssager uden forudgående behandling i det kompetente alternative tvistløsningsorgan, er uhensigtsmæssig både fra et forbrugersynspunkt og ud fra samfundsmæssige ressourcebetragtninger. Langt de fleste retssager anlægges i dag på passagerens vegne af en flykompensationsvirksomhed, som vederlægges med en betydelig andel af den kompensation, som passageren har krav på.

Det ville alt andet lige være billigere for passagererne, hvis sagerne kunne afgøres, uden at passageren skulle afgive en del af kompensationen til en mellemmand. Det ville også give mulighed for en mere ensartet behandling af sagerne, hvis de blev samlet ét sted. I dag forekommer det, at forskellige passagerers sager vedrørende samme flyforsinkelse behandles hos forskellige instanser med deraf følgende risiko for modstridende afgørelser.

²⁴⁶ Retsplejelovens § 361.

²⁴⁷ Det gælder huslejenævn og beboerklagenævn.

²⁴⁸ EU-Domstolen havde ved udgangen af 2022 afsagt 69 domme og kendelser om fortolkningen af forordning nr. 261/2004, heraf 41 i perioden 2019-2022.

Det har på den anden side været anført, at der af principielle grunde ikke bør etableres lovbestemte barrierer for en borgers adgang til at få sit krav afgjort ved en domstol. Passageren får ikke noget ud af en behandling ved et alternativt tvistløsningsorgan, hvis luftfartsselskabet ikke vil rette sig efter det alternative tvistløsningsorgans afgørelse, da passageren så alligevel vil skulle anlægge retssag for at få gennemført sit krav.

Flykompensationsvirksomheder er et internationalt fænomen,²⁴⁹ og fordelene for passageren er navnlig, at berettigede krav kan gennemføres, uden at passageren skal betale gebyr eller afgift for klagen og uden risiko for at blive pålagt omkostninger, hvis kravet viser sig at være uberettiget. Hvis en obligatorisk alternativ tvistløsning måtte blive gebyrbelagt for passageren, vil der formentlig stadig være en efterspørgsmål fra passagerside på bistand fra flykompensationsvirksomhederne, og mange passagerer vil stadig vælge at afgive en del af kompensationen til denne mellemmand. Det er ikke nødvendigt at gøre alternativ tvistbilæggelse obligatorisk for at opnå en større grad af udveksling af oplysninger mellem Trafikstyrelsen og domstolene med henblik på en hensigtsmæssig håndtering af ensartede sager.

Det anslås, at en forudgående obligatorisk behandling af flykompensations-sagerne ved et alternativt tvistløsningsorgan vil frigøre op til ca. 4,2 mio. kr. årligt i domstolene. De økonomiske konsekvenser kan henføres til, at Københavns Byret anslår, at en forudgående obligatorisk behandling af sagerne ved et alternativt tvistløsningsorgan vil frigøre ca. 3 kontorfunktionærsårsværk og ca. 2 øvrige juristårsværk, mens Retten i Kolding anslår, at en sådan nævnsbehandling vil frigøre 1-2 kontorårsværk og 1-1,5 juristårsværk. Det bemærkes, at en forudgående obligatorisk behandling ved et alternativt tvistløsningsorgan skønnes at have begrænset betydning for ressourceforbruget i Retten i Aalborg. Det bemærkes, at beregningen af ressourcefrigørelsen har en anden karakter end for flere af de øvrige tiltag i udvalgsarbejdet og vil skulle afklares nærmere.

Overordnet finder udvalget, at det med den eksisterende adfærd på flykompensationsområdet, herunder den rolle flykompensationsvirksomhederne spiller, vil være nødvendigt, at det alternative tvistløsningsorgan er obligatorisk, for at der kan opnås en ressourcefrigørelse i domstolene. Hvis det gøres frivilligt at benytte det nye alternative tvistløsningsorgan, vil der være en risiko for, at mange sager, som ville kunne være løst mere

²⁴⁹ Blandt EU-Domstolens afgørelser i 2019-2022 var der 5 sager fra Tyskland og 1 sag fra Sverige, hvor en flykompensationsvirksomhed var part i sagen. Hertil kommer tilfælde, hvor en flykompensationsvirksomhed har bistået en passager uden at være part i sagen.

hensigtsmæssigt i det alternative tvistløsningsorgan, fortsat vil blive indbragt direkte for domstolene. Udvalgets opfattelse er således baseret på de særlige forhold på flykompensationsområdet.

Udvalget forudsætter, at sagsbehandlingstiden ved det alternative tvistløsningsorgan vedvarende holdes så kort, at adgangen til domstolene fortsat sikres i de tilfælde, hvor der er behov for en tvistløsning ved domstolene. Udvalget forudsætter endvidere, at det alternative tvistløsningsorgan ikke vil kunne behandle tvister, hvor en afgørelse kræver mundtlig bevisførelse om et omtvistet faktisk forhold. Hvis parterne efter mæglingen i tvistløsningsorganet stadig er uenige om en faktisk omstændighed, som vil være udslagsgivende for resultatet, og spørgsmålet ikke kan afgøres på grundlag af sagens skriftlige materiale, vil tvistløsningsorganet således skulle afvise videre behandling af sagen.²⁵⁰

Udvalget har overvejet forskellige modeller for et alternativt tvistløsningsorgan til behandling af sager om flykompensation, hvis forslaget om at afskære passagerens mulighed for at anlægge retssag om flykompensation, før passageren har fået behandlet kravet hos et alternativt tvistløsningsorgan, gennemføres.

Trafikstyrelsen

Fordelen ved Trafikstyrelsen som alternativt tvistløsningsorgan er navnlig, at styrelsen er det eksisterende kompetente alternative tvistløsningsorgan og dermed allerede besidder sagkundskab på området. Styrelsen kan endvidere trække på tilknyttede sagkyndige, eksempelvis piloter, i sagsbehandlingen. Desuden har styrelsen som det kompetente håndhævelsesorgan kontakt til håndhævelsesorganerne i de andre EU/EØS-lande og til Europa-Kommissionen om relevante spørgsmål om anvendelsen af EU-reglerne på området.

Det er en ulempe ved Trafikstyrelsen som alternativt tvistløsningsorgan, at styrelsen efter de gældende regler ikke har kompetence til at behandle klager over flyvninger fra et EU/EØS-land til Danmark. Dette forhold er således oplyst som en af grundene til, at flykompensationsvirksomhederne vælger at anlægge retssag ved domstolene.

²⁵⁰ Til sammenligning kan nævnes, at hvis en klage ikke skønnes egnet til behandling ved et godkendt privat tvistløsningsorgan eller i Nævnenes Hus, kan klagen afvises, jf. forbrugerklagelovens § 16, stk. 2, nr. 4. Bestemmelsen kan f.eks. anvendes i de sager, hvor en afgørelse af sagen forudsætter en egentlig bevisførelse f.eks. i form af afhøring af parterne eller vidner under strafansvar, jf. Folketingstidende 2014-15 (1. samling), A, L 118 som fremsat, side 26.

Trafikstyrelsens internationale kompetence som håndhævelsesorgan følger af EU-reglerne, men det er så vidt ses et nationalt dansk valg, at styrelsens internationale kompetence som alternativt tvistløsningsorgan er fastlagt på samme måde. Der vil således ikke være noget til hinder for ved lov at udvide Trafikstyrelsens kompetence til at træffe afgørelser om passagers krav på flykompensation vedrørende flyvninger fra et EU/EØS-land til Danmark.²⁵¹

Hvis det som følge af et lovgivningsmæssigt krav pålægges at anvende Trafikstyrelsen som tvistløsningsorgan, så alle flykompensationssager som udgangspunkt behandles af styrelsen, vil der kunne fastsættes et gebyr svarende til et gebyr for nævnsbehandling af lignende sagstyper, som tilbagebetales, hvis passageren får medhold i klagen. Der vil endvidere kunne fastsættes et sagsbehandlingsgebyr, som luftfartsselskabet skal betale, hvis passageren får medhold i klagen.

I forhold til kompensationskrav vil Trafikstyrelsen, som det sker på nuværende tidspunkt, foretage sambehandling, således at der én gang for alle tages stilling til, hvorvidt en hændelse er en ekstraordinær omstændighed, der kan berettige til kompensation. Derudover vil Trafikstyrelsen og andre organer også som nu skulle foretage en konkret og individuel vurdering af de enkelte refusionskrav, som en passager kan have gjort gældende over for luftfartsselskabet.

Det er Trafikstyrelsens vurdering, at såfremt styrelsen skal kunne behandle ca. 8.500 sager årligt, vil det umiddelbart kræve en tilførsel på henholdsvis 16,5 kontorfunktionærer, ni jurister og seks studentermedhjælpere, i alt ca. 28 årsværk (studentermedhjælpere leverer ikke fulde årsværk).

Baseret på indholdet af den nuværende sagsportefølje hos Trafikstyrelsen, sammenholdt med erfaringer vedrørende styrelsens ressourcetræk i 2022, er det således styrelsens umiddelbare vurdering, at en indførelse af obligatorisk behandling af en årlig sagsmængde på ca. 8.500 sager om refusion og kompensation efter passagerrettighedsforordningen i Trafikstyrelsen, vil medføre omkostninger for ca. 24,5 mio. kr. årligt. Det bemærkes i forlængelse heraf, at der i en eventuel opstartsperiode vil være tale om yderlige omkostninger i forbindelse med etablering af sagsgange, it-understøttelse mv.

²⁵¹ Til sammenligning har det østrigske alternative tvistløsningsorgan i flykompensationssager kompetence vedrørende flyvninger både til og fra en lufthavn i Østrig.

Det bemærkes, at klagesagsbehandlingen i Trafikstyrelsen på nuværende tidspunkt er fuldt ud finansieret via afgifter, som luftfartsselskaberne – og dermed i sidste ende også passagererne – betaler.

En fremtidig overtagelse af alle sager på området vil dog kunne finansieres efter forskellige andre modeller, der mere direkte vil kunne pålægge henholdsvis passagerer eller luftfartsselskaber med en klagesag i styrelsen den økonomiske finansieringsbyrde. Dette kunne eksempelvis være ved indførelse af et klagesagsgebyr, der – afhængigt af sagens udfald til enten passagerens eller luftfartsselskabets fordel – skal finansieres af enten luftfartsselskabet eller passageren – eventuelt med en fordelt finansieringsbyrde. Et sådant klagesagsgebyr kan være enten fuldt eller delvist omkostningsdækkende for styrelsens sagsbehandling.

Hvis klager gebyrbelægges på niveau med retsafgiften på 750 kr., er det usikkert, om flypassagerer vil klage selv eller stadig vil foretrække at indgå aftale med en flykompensationsvirksomhed, som tilbyder bistand efter et ”no-cure-no-pay”-princip. Det er også usikkert, i hvilket omfang luftfartsselskaber vil rette sig efter styrelsens afgørelser, og i hvilket omfang de foretrækker at afvente, om passageren bringer kravet videre til domstolene efter afslutningen af den obligatoriske alternative tvistløsning.²⁵² Endvidere bør der tages højde for, at statens indtægter fra retsafgifter vil falde markant, hvis der anlægges færre retssager om flykompensation. Retsafgiften er 750 kr. pr. sag, så en nedgang i antallet af retssager med f.eks. 6.000 sager årligt medfører en mindreindtægt på 4,5 mio. kr. årligt.

Hvis der er et politisk ønske herom, kan udvalget samlet set anbefale, at en model for at gøre Trafikstyrelsen til obligatorisk alternativt tvistløsningsorgan for flykompensationssager, der enten er ressourcefrigørende eller udgiftsneutral for staten, analyseres nærmere. De økonomiske konsekvenser, herunder ressourceanvendelse og -frigørelse, vil i den forbindelse skulle afdekkes nærmere. Endvidere vil konsekvenserne for passagererne af eventuelt at indføre et klagegebyr skulle vurderes.

Nyt offentligt klagenævn

Danmark har en langvarig tradition for konfliktløsning ved uafhængige domstolslignende klagenævn, og Retsplejerådet har også tidligere anført, at

²⁵² Til sammenligning efterlever parterne anbefalingen fra det tyske alternative tvistløsningsorgan for trafik og rejser i over 80 pct. af sagerne, hvilket imidlertid må antages også at have sammenhæng med, at organet er oprettet af virksomhederne i branchen.

erfaringerne med sådanne nævn generelt er positive.²⁵³ Retsplejerådet har endvidere anført, at nævnsbehandlingen opleves som enklere, billigere og mere effektiv end domstolsbehandling, men samtidig som grundig og af høj kvalitet. I den forbindelse fremhæves, at de enkelte nævn har en høj grad af ekspertise på deres respektive områder. Tilliden til nævnene afspejler sig også i den relativt høje grad af efterlevelse af afgørelserne. Nævnenes Hus blev etableret i 2017 med henblik på at etablere en samlet, professionaliseret og mere effektiv sekretariatsbetjening af uafhængige domstolslignende nævn.

Fordelen ved et nyt offentligt klagenævn er navnlig, at dets kompetence i saglig, processuel og geografisk henseende kan tilpasses den særlige sags-type, som flykompensationsager er. Der vil samtidig kunne fokuseres på at skabe en enstrengt og lettilgængelig løsning for passagererne med denne i centrum ("one-stop-shop"), hvor der ikke er behov for bistand fra partsrepræsentanter, samt på realisering af effektiviseringspotentialer. Nævnet vil kunne tillægges kompetence for alle passagerer og for flyvninger både til og fra Danmark.

Nævnet vil mest hensigtsmæssigt kunne få sekretariat i Nævnenes Hus. Styrelsens kerneopgave er at sekretariatsbetjene uafhængige nævn for derved at sikre korrekte afgørelser i rette tid til fordel for borgere og virksomheder. Nævnenes Hus betjener 19 forskellige klagenævn samt en byggeklageenhed og en mæglingseenhed. Styrelsen har stor erfaring med klagesagsbehandling og med at etablere og integrere nævns- og klageenheder. Styrelsen driver hertil i forvejen det offentlige forbrugerklagesystem, der har et erfarent og stærkt fagligt og specialiseret juridisk miljø også inden for klager vedrørende flytransportområdet, og hvor det er muligt at tilpasse ressourcer mv. afhængigt af det til enhver tid eksisterende sagsinflow.

Et nyt offentligt klagenævn vil henset til sagstypen endvidere kunne opbygges med et mæglingsteam, som allerede kendes fra forbrugerklager i det offentlige forbrugerklagesystem, hvor både passagerer og luftfartsselskaber med assistance fra en uddannet, juridisk mægler kan få en smidig og hurtig afklaring af juridiske spørgsmål samt afslutning af en konflikt, der ellers kan trække i langdrag til gene for såvel passagerer, luftfartsselskaber og klage- eller domstolssystemet. Erfaringsmæssigt er sagsbehandlingstiden kort – 3 til 4 uger fra modtagelse af klage til afslutning af sag – og i ca. 75 procent af sagerne vil det være muligt for parterne at få afsluttet konflikten ved den

²⁵³ Retsplejerådets betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I

rette juridiske vejledning eller en frivillig fælles løsning på sagen, der således ikke vil skulle behandles af et nævn, med færrest mulige omkostninger for såvel passagerer, flyselskaber som det offentlige og med en effektiv udnyttelse af nævnets dommerressourcer.

Et nyt offentligt klagenævn vil ligeledes kunne reguleres, så der i størst mulig udstrækning skabes mulighed for sambehandling af sager på baggrund af de enkelte flyafgange, bl.a. i forhold til partshøringer og nævnsmøder, samt adgang til delegation af afgørelseskompetence til nævnsformanden eller nævnsekretariatet. En sådan sambehandling må også antages at være en lettelse for flyselskaberne. Herudover vil der kunne gives mulighed for inddragelse af sagkyndig bistand, hvilket også allerede kendes fra Forbrugerklagenævnet. Et sådant nævn ville ligeledes kunne arbejde med et princip om modelsager, hvor alene en eller enkelte typesager fra en omtvistet flyafgang bliver forelagt for nævnet til afgørelse, hvorefter luftfartsselskabet vil blive tilbudt mulighed for at forlige øvrige sammenlignelige sager vedrørende en flyafgang, såfremt nævnet i en eller enkelte sager har vurderet, at betingelserne for kompensation eller refusion er til stede.

Erfaringsmæssigt indbringes kun meget få af de sager, der behandles af Forbrugerklagenævnet, efterfølgende for domstolene. Således er alene samlet 13 sager ud af ca. 8.000 sager i 2021 og 2022 indbragt for domstolene, efter at Forbrugerklagenævnet har truffet afgørelse i sagerne. Nævnenes Hus forventer ikke, at flykompensationssager vil adskille sig herfra, idet erfaringerne vedrørende klager på flytransportområdet i det offentlige forbrugerklagesystem ligeledes er, at sagerne ikke går videre til behandling ved domstolene.

Endelig er der allerede et gennemprøvet og lettilgængeligt digitalt setup for indgivelse og behandling af forbrugerklager, som også vil kunne anvendes ved flykompensationssager. Tilgængeligheden og den umiddelbare adgang til et offentligt nævn er ligeledes understøttet af, at offentlige klagenævne, der er underlagt forvaltningsloven og forvaltningsretlige grundprincipper, følger officialmaksimen. Heraf følger, at et offentligt nævn vil være forpligtet til at sikre, at en sag er korrekt og tilstrækkeligt oplyst, for at nævnet kan afgøre sagen. Passagerer, der klager til et offentligt nævn, vil derfor ikke have brug for at lade sig repræsentere ved advokat eller anden aktør for at få behandlet sit krav. Ligeledes vil luftfartsselskaber heller ikke være nødsagede til at søge bistand hos en advokat.

Ulempen ved et nyt offentligt klagenævn er navnlig selve udgiften hertil for statskassen.²⁵⁴ Der vil imidlertid kunne fastsættes et gebyr svarende til et gebyr for nævnsbehandling af lignende sagstyper, som tilbagebetales, hvis passageren får medhold i klagen. Der vil endvidere kunne fastsættes et sagsbehandlingsgebyr, som luftfartsselskabet skal betale, hvis passageren får medhold i klagen. Etableres en obligatorisk mæglingsfase, som i det offentlige forbrugerklagesystem, vil udgifterne til klagesagsbehandling reduceres, idet størstedelen af klagerne vil kunne afsluttes, uden at der vil være behov for nævnsbehandling. Arbejdes der ligeledes med mulighed for administrativ afgørelse i et nævnssekretariat i sager, hvor udfaldet er åbenbart, vil udgifterne til et offentligt nævn ligeledes kunne reduceres. Andre udgiftsbesparende tiltag er ligeledes muligheden for sambehandling af sager vedrørende samme flyafgang.

Udvalget bemærker, at det er vanskeligt at forudse, hvordan henholdsvis flypassagerer og luftfartsselskaber vil reagere på oprettelsen af et nyt offentligt nævn som obligatorisk alternativt tvistløsningsorgan for flykompensationssager. Hvis klager gebyrbelægges på niveau med retsafgiften på 750 kr., vil det være forholdsvis højt sammenlignet med gebyret for forbrugerklager på andre områder.²⁵⁵ Det er desuden usikkert, om flypassagerer vil klage selv eller stadig vil foretrække at indgå aftale med en flykompensationsvirksomhed, som tilbyder bistand efter et ”no-cure-no-pay”-princip. Det er også usikkert, i hvilket omfang luftfartsselskaber vil rette sig efter nævnets afgørelser, og i hvilket omfang de foretrækker at afvente, om passageren bringer kravet videre til domstolene efter afslutningen af den obligatoriske alternative tvistløsning.²⁵⁶

Udvalget bemærker endvidere, at der i vurderingen af de samlede økonomiske konsekvenser af at oprette et nyt alternativt tvistløsningsorgan for flykompensationssager indgår de forventede udgifter til nævnets drift, de forventede gebyrindtægter og det beløb, som sammen med opgaven overføres fra domstolens bevilling. Endvidere bør der tages højde for, at statens indtægter fra retsafgifter vil falde markant, hvis der anlægges færre retssager om flykompensation. Retsafgiften er 750 kr. pr. sag, så en nedgang i antallet

²⁵⁴ Til sammenligning finansieres det norske Transportklagenævn, hvorunder flykompensation hører, af afgifter pålagt transportvirksomhederne.

²⁵⁵ F.eks. er gebyret for at klage til Pakkerejseankenævnet 275 kr., 100 kr. for at indbringe en sag for Mæglingsteamet for Forbrugerklager og 400 kr. for at klage til Forbrugerklagenævnet (forudsætter, at sagen har været behandlet ved Mæglingsteamet for Forbrugerklager).

²⁵⁶ Til sammenligning efterlever parterne anbefalingen fra det tyske alternative tvistløsningsorgan for trafik og rejser i over 80 pct. af sagerne, hvilket imidlertid må antages også at have sammenhæng med, at organet er oprettet af virksomhederne i branchen.

af retssager med f.eks. 6.000 sager årligt medfører en mindreindtægt på 4,5 mio. kr. årligt.

Hvis der er et politisk ønske herom, kan udvalget samlet set anbefale, at en model for at oprette et nyt offentligt nævn som obligatorisk alternativt tvistløsningsorgan for flykompensationssager, der enten er ressourcefriggørende eller udgiftsneutral for staten, analyseres nærmere. De økonomiske konsekvenser, herunder ressourceanvendelse og -frigørelse, vil i den forbindelse skulle afdækkes nærmere. Endvidere vil konsekvenserne for passagererne af et eventuelt klagegebyr skulle vurderes.

Øvrige mulige modeller

Fordelen ved et godkendt privat tvistløsningsorgan er navnlig, at når et luftfartsselskab har tilsluttet sig et godkendt privat tvistløsningsorgan, er der en høj grad af sandsynlighed for, at luftfartsselskabet i en konkret klagesag vil efterkomme tvistløsningsorganets afgørelse, sådan at passageren ikke er nødt til efterfølgende at anlægge retssag for at gennemføre kravet.²⁵⁷ Udvalget har imidlertid ikke undersøgt denne mulighed nærmere, da det anses for usandsynligt, at et tilstrækkeligt antal luftfartsselskaber er indstillet på at bidrage til finansieringen af tvistløsningsorganet.

På samme måde er udvalget ikke gået videre med overvejelser om at anvende Forbrugerklagenævnet som alternativt tvistløsningsorgan for flykompensation, da nævnet kun har kompetence til at behandle klager fra forbrugere, og erhvervspassagerer således ikke vil kunne benytte Forbrugerklagenævnet som tvistløsningsorgan.

2. Udvalget har som alternativ til en obligatorisk alternativ tvistløsning overvejet forskellige tiltag med det formål at forbedre og smidiggøre domstolens behandling af flykompensationssager.

Krav om standardiserede oplysninger i stævning og svarskrift

Udvalget har overvejet forslag om, at Domstolsstyrelsen skal kunne fastsætte regler om krav til standardiserede oplysninger i stævning og svarskrift i bestemte sagstyper, når domstolene modtager et stort antal ensartede sager.

²⁵⁷ Til sammenligning har 41 luftfartsselskaber tilsluttet sig det tyske alternative tvistløsningsorgan for trafik og rejser, hvorunder flykompensation hører. Mere end 80 pct. af tvistløsningsorganets sager afsluttes forligsmæssigt. Blandt de tilsluttede luftfartsselskaber er bl.a. store luftfartsselskaber i Canada, Frankrig, Japan, Østrig, Belgien, Kina, Nederlandene, Australien, Irland, Skandinavien, Schweiz og Portugal samt naturligvis Tyskland. For ikke-tilsluttede luftfartsselskaber fungerer det tyske forbundsjustitsministerium som alternativt tvistløsningsorgan.

Formålet med forslaget er at give mulighed for i sager om flykompensation at kræve, at passageren i stævningen og luftfartsselskabet i svarskriftet i et standardiseret format angiver de faktuelle oplysninger, som i almindelig er afgørende for vurderingen af, om kravet er berettiget. Københavns Byret har udarbejdet oplysningsskemaer til parterne til brug for behandlingen af flykompensationssager, men parterne er ikke forpligtet til at benytte oplysningsskemaerne.

Udvalget finder, at forslaget vil kunne lette sagsbehandlingen ved de byretter, der har mange flykompensationssager.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved forslaget, tværtimod. Der er i forhold til passageren tale om oplysninger, som passageren normalt let vil kunne give, og som er nødvendige for at kunne vurdere kravets berettigelse.²⁵⁸ Et veldesignet oplysningsskema vil endda kunne gøre det nemmere for passageren med det samme at give alle relevante oplysninger.

Det er på det foreliggende grundlag vanskeligt at fremkomme med et estimeret skøn for de økonomiske konsekvenser. Dette skyldes, at Københavns Byret tidligere har forsøgt at indføre det nævnte skema i behandlingen af flykompensationssager, men at det i realiteten ikke har været muligt at få parterne – navnlig flykompensationsvirksomhederne – til at udfylde dette. Der er derfor ikke reelle erfaringer med anvendelsen heraf. Til illustration vil det anslået frigøre ca. 0,2 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis det antages, at tiltaget kan medvirke til en effektivisering svarende til 2 pct. af domstolenes estimerede nuværende ressourceanvendelse. Udgiftsestimatet er behæftet med betydelig usikkerhed.

På denne baggrund kan udvalget anbefale, at der gives mulighed for, at Domstolsstyrelsen fastsætter regler om krav til standardiserede oplysninger i stævning og svarskrift i flykompensationssager. Udvalget bemærker, at erfaringerne med en ordning med krav til standardiserede oplysninger i givet fald kan indgå i en nærmere analyse af en model med et obligatorisk alternativt tvistløsningsorgan.

Henvisning til almindelig proces

Udvalget har overvejet et forslag om, at retten i tilfælde, hvor begge parter er repræsenteret af en professionel part (for passagerens vedkommende

²⁵⁸ F.eks. om kravet begrundes i aflysning, forsinkelse eller boardingafvisning, planlagt og faktisk afgangs- og ankomstlufthavn og -tid, flyvningens længde mv.

typisk en flykompensationsvirksomhed), skal kunne bestemme, at sagen ikke skal behandles i småsagsprocessen.

Formålet med forslaget er at fritage retten for ansvaret for sagens forberedelse, idet der ikke er behov for at give retten ansvaret for forberedelsen, når begge parter er repræsenteret af en professionel part.

Udvalget bemærker, at småsagsprocessen er en samlet pakke, som indeholder en række elementer, hvoraf rettens ansvar for sagsforberedelsen ganske vist er et væsentligt element, men langt fra det eneste. Der gælder også særlige regler om bevisførelsen, hovedforhandlingen, frist for domsafsigelse, sagsomkostninger og anke.

Parterne kan frit aftale, at en sag ikke skal behandles i småsagsprocessen.²⁵⁹ En ny regel om, at retten efter anmodning fra én part eller af egen drift skal kunne bestemme, at en flykompensationssag ikke skal behandles i småsagsprocessen, vil dermed indebære, at en part mod sin vilje kan tvinges til at få sin sag om normalt højst 5.000 kr. behandlet som en almindelig civil sag med de konsekvenser for sagens omkostninger, det har.

Efter udvalgets opfattelse bør overvejelser om behandlingen af småsager, hvor begge parter er repræsenteret af en professionel part, i givet fald ske i sammenhæng med mere generelle overvejelser om småsagsprocessen. Udvalget kan anbefale, at der arbejdes videre hermed i et egnet regi. De økonomiske konsekvenser, herunder eventuel ressourcefrigørelse, vil i den forbindelse skulle afdækkes nærmere.

Samling af flykompensationssager ved en bestemt byret

Udvalget har overvejet at foreslå om, at flykompensationssager, der afgøres uden mundtlig hovedforhandling, kan henvises til en bestemt byret, som angives i loven.

Formålet med forslaget er at samle alle skriftligt behandlede flykompensationssager ved én byret for at opnå en lettere og ensartet behandling af disse standardiserede sager.

Forslaget har sammenhæng med forslaget om mulighed for at kræve, at parterne giver standardiserede oplysninger. I Københavns Byrets

²⁵⁹ Når en sag efter parternes aftale ikke behandles i småsagsprocessen, vil adgangen til fri proces og retshjælpsforsikringsdækning fortsat være begrænset til den dækning, som sagen ville have kunnet få i småsagsprocessen.

oplysningsskema for flykompensationssager spørges bl.a., om parten giver samtykke til, at sagen afgøres uden mundtlig hovedforhandling. Forudsat at dette spørgsmål medtages i de standardiserede oplysninger, som parterne skal afgive, vil byretten umiddelbart efter modtagelsen af svarskriftet kunne konstatere, om sagen kan afgøres uden mundtlig hovedforhandling, og vil i bekræftende fald straks kunne henvise sagen som foreslået.

Forslaget udelukker ikke, at sagen kan henvises til fortsat behandling ved en anden byret på et senere tidspunkt under sagen, f.eks. hvis parterne under et forberedende møde bliver enige om, at sagen skal afgøres uden mundtlig hovedforhandling, men forslaget hovedsigte er henvisning af sager umiddelbart efter indleveringen af svarskriftet.

Ordningen kunne suppleres af en regel om, at retten efter høring af parterne kan bestemme, at en flykompensationssag skal afgøres uden mundtlig hovedforhandling. Dermed ville henvisningsmuligheden ikke være afhængig af parternes enighed om skriftlig behandling. Retten ville i givet fald kunne træffe afgørelse om afgørelse på skriftligt grundlag, når det skriftlige grundlag vurderes at være tilstrækkeligt til en forsvarlig afgørelse af sagen. Der ville stadig skulle holdes mundtlig forhandling i tilfælde, hvor retten efter høring af parterne finder, at der er behov for mundtlig forhandling, fordi der er behov for mundtlig bevisførelse ved parts- eller vidneforklaring om en omtvistet faktisk omstændighed i sagen.

Udvalget er opmærksom på, at hvis luftfartsselskabet har hjemsted i et andet EU-land, bestemmes værneting af Bruxelles I-forordningen, som navnlig giver passageren mulighed for at anlægge en retssag om flykompensation i den retskreds, hvor afgang- eller ankomstlufthavnen ligger,²⁶⁰ eller hvor luftfartsselskabet har en filial.²⁶¹ Der ses imidlertid ikke at være noget til hinder for at give mulighed for, at en sag, som er anlagt ved et EU-bestemt værneting, kan henvises til fortsat behandling ved en anden byret for at opnå en mere effektiv behandling af sagen.

Domstolsstyrelsen har vurderet, at en samling af alle flykompensationssager ved én byret ikke vil medføre yderligere stordriftsfordele i forhold til de stordriftsfordele, som allerede er opnået i kraft af, at flykompensationssagerne allerede er koncentreret i de retskredse, hvor de mest befærdede lufthavne ligger. Det drejer sig navnlig om Københavns Byret (Kastrup

²⁶⁰ Artikel 7, nr. 1.

²⁶¹ Artikel 7, nr. 5. De særlige værnetingsregler i sager om forbrugerftaler gælder ikke for transportaftaler, jf. artikel 17, stk. 3.

Lufthavn) og Retten i Kolding (Billund Lufthavn) samt til dels Retten i Aalborg (Aalborg Lufthavn).

Udvalget kan på denne baggrund ikke anbefale, at der indføres nye regler om henvisning af en flykompensationssag fra en byret til en anden.

3. De økonomiske konsekvenser af tiltagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 46.*

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, Implementeringsfuldt indfaset omkostninger	
I alt	0,2	-
1. Afskære passagerens mulighed for at anlægge retssag om flykompensation, før passageren har fået behandlet krav hos et alternativt tvistløsningsorgan	-	-
1.1 Trafikstyrelsen som alternativt tvistløsningsorgan	-	-
1.2 Nyt offentligt klagenævn	-	-
2. Forbedring og smidiggørelse af domstolenes behandling af flykompensationssager	0,2	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser for 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket covid-19.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

3.3. Dommeres medvirken i råd, nævn og udvalg

Baggrund

Dommere er først og fremmest ansat til at behandle sager ved den domstol, hvor dommeren er ansat. På børne- og ungeområdet er der dog et nævn og et udvalg, hvor der ifølge lovgivningen skal deltage dommere, og hvor hvervet er en del af dommerens ansættelse som dommer, nemlig Ungdomskriminalitetsnævnet og børn og unge-udvalg.

Dommere har herudover mulighed for ved siden af deres ansættelse som dommer at have bibeskæftigelse. Bibeskæftigelsen ligger i dommerens fritid og må ikke påvirke dommerens arbejde i hovedstillingen negativt. Retsplejeloven bestemmer, i hvilket omfang en dommer må have fast indtægtsgivende bibeskæftigelse, og retspræsidenterne og Bibeskæftigelsesnævnet påser, at dommerne overholder reglerne.

Eksempelvis fastsætter retsplejeloven, at en række råd og nævn med tilknytning til retsvæsenet bl.a. skal have et bestemt antal dommere som medlemmer:

- Procesbevillingsnævnet er tredelt. I hovednævnet er der en højesteretsdommer, en landsdommer og en byretsdommer, mens der i afdelingerne for familiesager og for fri proces er en landsdommer og en byretsdommer.
- Dommerudnævnelsesrådet. I rådet sidder en højesteretsdommer, en landsdommer og en byretsdommer.
- Politiklagerrådet. I rådet sidder en landsdommer.
- Advokatnævnet. I nævnet sidder tre dommere.

Det samme gælder Den Særlige Klageret, hvor der sidder en højesteretsdommer, en landsdommer og en byretsdommer.

Dommeres varetagelse af disse hverv er ikke en del af deres ansættelse som dommer, og de modtager særskilt vederlag herfor. Selv om det er bestemt ved lov, at en dommer skal varetage det pågældende hverv, har hvervet således for den konkrete dommer karakter af bibeskæftigelse ud over hovedstillingen som dommer. Som en undtagelse hertil varetages hvervet som formand for Procesbevillingsnævnet dog som hovedbeskæftigelse af en højesteretsdommer som et led i dennes ansættelse som højesteretsdommer. Der

er i Højesterets normering taget højde herfor, idet antallet af højesteretsdommere blev forhøjet med én, da Procesbevillingsnævnet blev oprettet i 1996.²⁶²

Dommernes varetagelse af de nævnte hverv med tilknytning til retsvæsenet påvirker således ikke domstolenes kapacitet til at behandle sager, og det samme gælder for de øvrige hverv, som dommere varetager som bibeskæftigelse, eksempelvis i særlige domstole som Arbejdsretten og tjenestemandssretterne, i offentlige eller private klage- eller ankenævn eller i private voldgiftsretter.

Derimod er dommernes arbejde i Ungdomskriminalitetsnævnet og børn og unge-udvalg en del af dommeransættelsen, og den tid, dommerne bruger på dette arbejde, medfører, at dommerne har tilsvarende mindre tid til at behandle sager i den ret, hvor dommeren er ansat.

Børn og unge-udvalg

I hver kommune nedsættes et børn og unge-udvalg. Børn og unge-udvalget har navnlig kompetence til at træffe afgørelse om tvangsanbringelse af et barn uden for hjemmet. Børn og unge-udvalget består af to medlemmer valgt af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer, en byretsdommer udpeget af retspræsidenten i retskredsen og to pædagogisk-psykologisk sagkyndige udpeget af Familieretshuset.

Udvalget vælger selv sin formand blandt de medlemmer, der er valgt af kommunalbestyrelsen, og formanden fastsætter tid og sted for udvalgets møder. Dommeren leder møderne i børn og unge-udvalget og skal påse, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, og at indehaveren af forældremyndigheden og den unge, der er fyldt 12 år, samt deres advokat har fået tilbud om at se sagens akter samt er gjort bekendt med retten til at udtale sig.²⁶³ Dommeren kan beslutte at give andre end de personer, hvor det er obligatorisk, lejlighed til at udtale sig. Dommeren kan ligeledes beslutte, at der skal indhentes yderligere oplysninger eller foretages yderligere undersøgelser, herunder at der optages retsligt forhør.

²⁶² Endvidere modtager medlemmerne af Bibeskæftigelsesnævnet (som består af Højesterets præsident, landsretspræsidenterne, en præsident valgt af de øvrige retspræsidenter og en dommer valgt af Dommerforeningen) ikke særskilt vederlag for dette hverv, der således må anses som et led i medlemmernes ansættelse som dommer.

²⁶³ I sager om nægtelse af hjemgivelse fra familiepleje gælder det også plejeforældrene, og i sager om kontakt til en forælder, der ikke har del i forældremyndigheden, gælder det også denne forælder.

Den historiske baggrund for ordningen er, at der i 1905 blev oprettet lokale værgeråd, der var valgt af kommunalbestyrelsen, og som havde kompetence til at træffe afgørelse om tvangsanbringelse af et barn uden for hjemmet. I København og bykommuner med 10.000 indbyggere og derover skulle formanden være jurist, mens der ikke var krav herom i landkommuner og bykommuner med færre end 10.000 indbyggere (da der ikke nødvendigvis ville være nogen jurister i små kommuner).²⁶⁴ I landkommunerne og de små bykommuner skulle værgerådet tilkalde dommeren i retskredsen til at lede værgerådets undersøgelse og deltage i dets afgørelse.

Ordningen blev ændret i 1922, sådan at i værgeråd i København skulle formanden og i købstæder et medlem være jurist, mens værgeråd i landkommuner stadig skulle tilkalde dommeren i retskredsen til at lede værgerådets undersøgelse og deltage i sagens behandling, men nu uden stemmeret.²⁶⁵

Ordningen blev på ny ændret i 1933 ved Steinckes socialreform i forlængelse af Kanslergadeforliget.²⁶⁶ Værgerådene blev nedlagt, og kompetencen blev uden for København i stedet henlagt til kommunalbestyrelsens sociale udvalg, idet kommunalbestyrelsen dog kunne bestemme, at opgaven skulle varetages af et underudvalg til det sociale udvalg med eksterne medlemmer med indsigt i børneforsorg, men hvor flertallet var medlemmer af kommunalbestyrelsen. Endvidere skulle den lokale dommer eller, hvis socialministeren bestemte det, en anden dommer eller en jurist ansat i kommunen deltage uden stemmeret.

Formålet med denne valgfrihed var at give adgang til i tilfælde, hvor de stedlige forhold muliggjorde det, at benytte en dommer, der var særlig kyndig og interesseret i børneforsorg, ligesom det kunne være praktisk, at en dommer varetog et større eller andet område end dommerens egen retskreds. Endvidere burde en kommune ikke være afskåret fra i stedet for dommeren at benytte en af kommunens embedsmænd, når der indenfor kommunens administration fandtes en embedsmand med den fornødne juridiske uddannelse.²⁶⁷ I København blev kompetencen henlagt til et børnenævn, hvor næstformanden skulle være jurist.

Ordningen blev ændret igen i 1958, sådan at kommunalbestyrelsen i kommuner uden for København skulle nedsætte et børneværnsudvalg bestående

²⁶⁴ Lov nr. 72 af 14. april 1905 om behandling af forbryderske og forsømte børn og unge personer m.m.

²⁶⁵ Lov nr. 237 af 12. juni 1922 om værgerådsforsorg.

²⁶⁶ Lov nr. 181 af 20. maj 1933 om offentlig forsorg.

²⁶⁷ Rigsdagstidende 1930-31, tillæg B, spalte 3284.

af borgere i kommunen, som måtte antages at have indsigt i børne- og ungdomsforsorg, idet dog formanden for kommunens sociale udvalg obligatorisk skulle være medlem.²⁶⁸ Dommeren i retskredsen skulle tilkaldes for at lede udvalgets forhandlinger og deltage uden stemmeret, idet adgangen til at tilkalde en anden dommer eller en kommunalt ansat jurist blev afskaffet. I København videreførtes ordningen med et børnenævn, hvor næstformanden var jurist.

I 1965 blev ordningen videreført med den ændring, at børneværnsudvalget skiftede navn til børne- og ungeværnet.²⁶⁹ Med bistandsloven blev kompetencen i 1976 henlagt til det sociale udvalg, mens ordningen med tilkaldelse af den lokale dommer blev videreført.²⁷⁰ I København blev kompetencen henlagt til et børne- og ungdomsnævn, i hvis møder der deltog en juridisk sagkyndig uden stemmeret.²⁷¹

I forbindelse med, at det sociale udvalgs selvstændige kompetence i 1990 blev ophævet, blev kompetencen henlagt til et særligt udvalg, som kommunalbestyrelsen nedsatte blandt sine medlemmer.²⁷² Ordningen med tilkaldelse af den lokale dommer blev ikke ændret. Den særlige ordning i København blev heller ikke ændret.²⁷³

I 1993 blev børn og unge-udvalget indført med tre medlemmer valgt af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer, den lokale dommer og en pædagogisk-psykologisk sagkyndig udpeget af amtsrådet.²⁷⁴ Dette blev i 2011 ændret til den nuværende sammensætning med to medlemmer valgt af kommunalbestyrelsen, dommeren og to pædagogisk-psykologisk sagkyndige.²⁷⁵ Udpegningen af den/de pædagogisk-psykologisk sagkyndige overgik ved kommunalreformen i 2007 til statsforvaltningen²⁷⁶ og i 2019 til

²⁶⁸ Lov nr. 192 af 7. juni 1958 om ændring af lov om offentlig forsorg.

²⁶⁹ Lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne og ungeforsorg, som trådte i kraft den 1. april 1965.

²⁷⁰ Lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand, det trådte i kraft den 1. april 1976.

²⁷¹ Folketingstidende 1983-84, tillæg A, spalte 1436-1437.

²⁷² Lov nr. 389 af 7. juni 1989 om ændring af den sociale styrelseslov samt forskellige lovbestemmelser om det sociale udvalg, der trådte i kraft den 1. januar 1990.

²⁷³ Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 4905.

²⁷⁴ Lov nr. 501 af 24. juni 1992 om ændring af lov om social bistand og lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender samt lov om påligningen af indkomst- og formueskat til staten (ligningsloven) m.m., der trådte i kraft den 1. januar 1993.

²⁷⁵ Lov nr. 628 af 11. juni 2010 om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven, der trådte i kraft den 1. januar 2011.

²⁷⁶ Lov nr. 542 af 24. juni 2005 om regional statsforvaltning, der trådte i kraft den 1. januar 2007.

Familieretshuset.²⁷⁷ Siden 1993 har ordningen været den samme i hele landet, idet den særlige ordning for København ikke blev videreført.

Lovændringen i 1993 byggede på en betænkning fra et sagkyndigt udvalg. Udvalget anførte, at tvangsfjernelse af børn er en beslutning af særdeles indgribende karakter, og at kravene til retssikkerheden må være tilsvarende store, herunder fordi Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i flere sager havde foretaget en dybtgående efterprøvelse af tvangsfjernelser.²⁷⁸ Udvalget fandt det afgørende, at kommunen havde ansvaret for den samlede indsats over for børn og unge.²⁷⁹ Udvalget opstillede to modeller for valg af det organ, der skal træffe beslutning om tvangsfjernelse, uden at lægge sig fast på den ene model fremfor den anden.²⁸⁰

Den første model var at oprette selvstændige børne- og ungdomsnævn på amtsplan sammensat af en byretsdommer, en pædagogisk-psykologisk konsulent og en person udpeget af amtsrådet. Modellen var båret af det synspunkt, at den retlige efterprøvelse af beslutningsgrundlaget for en tvangsfjernelse ikke burde henlægges til kommunen, som har tilvejebragt grundlaget. For at kunne opfattes som neutralt burde det kompetente organ være uafhængigt af kommunen.

Under den indtil 1993 gældende ordning kunne det for forældrene og barnet se ud, som om det væsentligst var kommunen, der både foretog undersøgelse og traf afgørelse i sagen. Forældre og børn kunne også føle sig usikre på, om der i kommunalbestyrelsesmedlemmernes vurdering indgik oplysninger, som de havde fået i andre egenskaber end som medlemmer af tvangsfjernelsesudvalget, og som ikke fremgik af det skriftlige grundlag for beslutningen om tvangsfjernelse.

Den anden model var at videreføre ordningen med et udvalg nedsat af kommunalbestyrelsen, men med den ændring, at byretsdommeren samt en pædagogisk-psykologisk konsulent udpeget af amtsrådet indgik i udvalget som egentlige medlemmer med stemmeret for at imødekomme et ønske om øget retssikkerhed. Modellen var båret af det synspunkt, at bevarelsen af familiens helhed indgik som et overordnet mål for alle foranstaltninger, og at man derfor burde undgå en for kraftig retsliggørelse af beslutningsprocessen.

²⁷⁷ Lov nr. 1711 af 27. december 2018 om ændring af forældreansvarsloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love, der trådte i kraft den 1. april 2019.

²⁷⁸ Betænkning nr. 1212/1990 side 112-113.

²⁷⁹ Betænkning nr. 1212/1990 side 115.

²⁸⁰ Betænkning nr. 1212/1990 side 115-123.

Den retlige efterprøvelse af beslutningsgrundlaget for en tvangsfjernelse ville i denne model især blive varetaget gennem den efterfølgende adgang til at få prøvet afgørelser om tvangsfjernelse ved Ankestyrelsen og domstolene. Modellen fastholdt samtidig princippet om, at der i afgørelser om tvangsfjernelse bør lægges afgørende vægt på lægmandselementet som modvægt mod en høj grad af ekspertindflydelse. En høj grad af lægmandsindflydelse på disse beslutninger kunne medføre forskelle i praksis i de forskellige dele af landet. I den udstrækning disse forskelle var begrundet i lokale kulturer, normer og menneskesyn, ville dette ikke i sig selv være en negativ konsekvens.

Lovændringen i 1993 var baseret på model 2, da der fortsat burde være en væsentlig lægmandsindflydelse på beslutningerne. Kompetencen til at træffe foreløbige beslutninger blev som hidtil tillagt den kommunalt valgte formand, idet disse beslutningers akutte karakter krævede, at der kunne handles hurtigt.²⁸¹

Ændringen i 2011, hvor lægmandsindflydelsen som nævnt blev reduceret i forhold til ekspertindflydelsen, var et led i gennemførelsen af en politisk aftale om Barnets Reform, hvor et af de overordnede formål var at sikre en større børnesagkyndig ekspertise i sager om særlig støtte til børn og unge. Da børn og unge-udvalgene træffer nogle af de mest indgribende afgørelser over for børn, unge og deres familier, var der behov for at sikre, at den fornødne ekspertise var til stede i udvalget, så det sikredes, at de afgørelser, som udvalget træffer, i fornødent omfang tager hensyn til barnets bedste i overensstemmelse med formålet med at yde særlig støtte til børn og unge.

Antallet af børnesagkyndige i udvalget blev derfor forhøjet fra 1 til 2 medlemmer. Det vurderedes ikke hensigtsmæssigt at udvide udvalget til 6 medlemmer, under hensyntagen til mulighederne for at planlægge og afholde møder i udvalget med det beslutningsdygtige antal medlemmer til stede, men det vurderedes stadig hensigtsmæssigt, at der var lægmænd i udvalget. Antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer i udvalget blev på den baggrund nedsat fra 3 til 2 medlemmer.²⁸²

Ungdomskriminalitetsnævnet

Ungdomskriminalitetsnævnet behandler sager vedrørende børn i alderen 10-14 år, som er mistænkt, og børn i alderen 15-17 år, som er idømt fængsel, for visse former for alvorlig kriminalitet. Ungdomskriminalitetsnævnet kan

²⁸¹ Folketingstidende 1991-92, tillæg A, spalte 4850.

²⁸² Folketingstidende 2009-10, A, L 178 som fremsat, side 36.

pålægge straksreaktioner og fastsætte forbedringsforløb. Forbedringsforløb kan bl.a. omfatte anbringelse uden for hjemmet uden samtykke.

I den konkrete sag sammensættes Ungdomskriminalitetsnævnet af en formand eller næstformand, der er dommer, et medlem indstillet af Rigspolitiet og et medlem indstillet af KL. Der er i alt beskikket ca. 80 dommere som formand og næstformænd i Ungdomskriminalitetsnævnet.

Ungdomskriminalitetsnævnet blev oprettet i 2019. Det fremgår af forarbejderne, at nævnet skulle sammensættes på en sådan måde, at det besidder den nødvendige sagkundskab for at sikre barnet eller den unge en grundig og retfærdig behandling af sagen og de bedst mulige betingelser for at blive bragt ud af kriminalitet. Nævnet skulle derfor besidde såvel generel juridisk ekspertise som social- og politifaglig ekspertise inden for kriminalitetsforebyggelse.²⁸³

Ungdomskriminalitetsnævnet skulle på den baggrund ledes af en dommer. Dommeren skulle bidrage til at sikre en høj juridisk faglighed i nævnet, herunder at sikre sig, at de retsgarantier, som skal tilbydes barnet eller den unge og forældremyndighedsindehaverne, er iagttaget. Det drejer sig navnlig om retten til forud for mødet at gøre sig bekendt med sagens akter, retten til at udtale sig under mødet, retten til en bisidder, retten til partsrepræsentation og – afhængig af sagens karakter – retten til gratis advokatbistand.

De øvrige medlemmer skulle være henholdsvis ansatte i politiet med indsigt i kriminalitetsforebyggende arbejde og kommunalt ansatte med indsigt i sager om social støtte til udsatte unge. Det var i den forbindelse ikke afgørende, hvilken stillings- og uddannelsesmæssig baggrund de enkelte medlemmer havde, så længe medlemmerne besad de fornødne faglige kompetencer til at behandle sager om kriminalitetstruede unge.

Klageadgang og domstolsprøvelse

Børn og unge-udvalgets og Ungdomskriminalitetsnævnets afgørelser om tvangsfjernelse af børn kan påklages til Ankestyrelsen af en indehaver af forældremyndigheden og af et barn, der er fyldt 12 år.²⁸⁴ Ankestyrelsen sammensættes af to ankechefer og to medlemmer.²⁸⁵ Ankecheferne er ansat i Ankestyrelsen og skal have bestået juridisk, statsvidenskabelig eller

²⁸³ Folketingstidende 2018-19 (1. samling), A, L 84 som fremsat, side 26.

²⁸⁴ Lov om social service § 167, stk. 1, og § 168, stk. 2, og lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet § 55, stk. 2 og 3.

²⁸⁵ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 55, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 2 og 3.

økonomisk eksamen.²⁸⁶ Medlemmerne er indstillet af Dansk Arbejdsgiverforening, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Kommunernes Landsforening og Danske Handicaporganisationer.²⁸⁷

Ankestyrelsens afgørelse i klagesagen kan forlanges indbragt for domstolene til prøvelse efter reglerne om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse.²⁸⁸ Ved byrettens behandling af sagen tiltrædes retten af et retsmedlem, der er sagkyndig i børneforsorg, og et retsmedlem, der er sagkyndig i børne- eller ungdomspsykiatri eller i psykologi.²⁸⁹ Byrettens afgørelse kan ankes til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse.²⁹⁰

Anvendelse i praksis

Dommerens opgave som mødeleder i børn og unge-udvalg indebærer i praksis, at dommeren tager ansvar for den skriftlige udformning af udvalgets afgørelser. I nogle tilfælde udarbejder udvalgets sekretariat på grundlag af udvalgets drøftelser et udkast til formulering af udvalgets afgørelse, som dommeren bruger begrænset tid på at bearbejde, mens der i andre tilfælde kan være behov for en mere tidkrævende gennemskrivning af sekretariatets udkast. Dommeren varetager derudover visse andre opgaver, herunder påser om sagen er tilstrækkeligt oplyst, og kan bl.a. at beslutte, at der skal indhentes yderligere oplysninger eller foretages yderligere undersøgelser.

For at belyse omfanget af dommernes arbejde i regi af børn og unge-udvalg samt Ungdomskriminalitetsnævnet har alle byretsdommere over en 3 måneders periode i 2022 foretaget tidsregistrering af opgaverne.

Analysen af tidsregistreringerne viser, at der er sket en markant stigning i dommernes tidsforbrug anvendt på børn og unge-udvalgsmøder, siden den seneste tidsregistrering heraf blev gennemført i 2017-2018. På tværs af byretterne estimeres, at der i dag anvendes 10,9 dommerårsværk på aktiviteten svarende til en stigning på 66 pct. i forhold til 2017-2018. Der er tale om det samlede tidsforbrug inklusive mødeforberedelse og efterbehandling.

Det er første gang, der er foretaget tidsregistrering af tid anvendt på møder i Ungdomskriminalitetsnævnet. Tidsregistreringen viser her et tidsforbrug

²⁸⁶ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 51, stk. 3.

²⁸⁷ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 52.

²⁸⁸ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 73 og retsplejelovens kapitel 43 a.

²⁸⁹ Lov om social service § 170, stk. 1, og lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet § 56, stk. 3.

²⁹⁰ Lov om social service § 171 og lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet § 56, stk. 3.

på 4,9 dommerårsværk på tværs af byretterne. Tal fra Ungdomskriminalitetsnævnets årsberetninger viser, at antallet af behandlede sager er steget siden rådets oprettelse i 2019, hvorfor tidsforbruget også antages at være steget siden 2019.

Det bemærkes, at analysens dataindsamling er foretaget over en begrænset periode, hvorfor der ikke foreligger fuld årsstatistik, ligesom det heller ikke er muligt at belyse mængden af sager behandlet på det enkelte børn og unge-udvalgs- eller Ungdomskriminalitetsnævnmøde. Tidsregistreringerne belyser ligeledes ikke, hvor mange børn og/eller unge, der træffes afgørelser omkring ved et givent møde, eller hvor stor en del af tidsforbruget der kan henføres til forberedelsesopgaven.

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om, at dommere ikke længere skal varetage hvervet som mødeleder og juridisk garant i børn og unge-udvalg som et led i deres ansættelse som dommer.

Udvalget konstaterer, at der er tale om en opgave i vækst, som byretsdommerne bruger mere tid på end tidligere. På landsplan drejede det sig i 2022 om knap 11 dommerårsværk til børn og unge-udvalg. Til sammenligning er byretterne normeret med i alt 252 byretsdommere, hvilket har været tilfældet siden 2009.

Social- og boligministeren fremsatte i marts 2023 et forslag til Barnets lov, som lægger op til en øget anvendelse af anbringelse af børn uden for hjemmet, hvilket kan forventes at føre til en øget aktivitet i børn og unge-udvalgene. Den tid, som byretsdommerne bruger på denne opgave, kan derfor forventes at stige yderligere i de kommende år.

Det kan desuden anføres, at den gældende ordning for så vidt er en underlig hybrid, hvor en byretsdommer er med til at træffe en administrativ afgørelse, som kan påklages til en anden administrativ myndighed, hvor der ikke er dommermedvirken og efter loven ikke nødvendigvis juristmedvirken i det hele taget. Klageinstansens afgørelse kan igen indbringes for byretten, hvor en (anden) byretsdommer sammen med sagkyndige i børneforsorg og i børne- eller ungdomspsykiatri eller psykologi træffer en normalt endelig afgørelse, da anke til landsretten kræver Procesbevillingsnævnets tilladelse.

Udvalget er opmærksom på, at dommerne har haft denne opgave i hele landet siden 1993 og i størstedelen af landet også længere tilbage. Udvalget finder imidlertid, at der med det omfang, som opgaven nu har fået, og den

alvorlige situation, som domstolene står i, er grund til at genoverveje ordningen.

Selv om ordningen senest blev overvejet mere grundlæggende i begyndelsen af 1990'erne, er den historiske baggrund også, at der oprindeligt ikke var de fornødne juridiske kompetencer i alle landkommuner,²⁹¹ og den oprindelige regel om tilkaldelse af den lokale dommer havde til formål at gøre sammensætningen af børn og unge-udvalgets forgænger, værgerådet, ”fuldt betryggende”.²⁹² Efter den seneste kommunalreform i 2007 er kommunerne af en helt anden størrelse end i 1905 eller for den sags skyld i 1993, og alle kommuner bør i dag have økonomi og administrativ kapacitet til at kunne sikre, at det juridiske grundlag for indgribende beslutninger er til stede.

Udvalget er opmærksom på, at de afgørelser, som børn og unge-udvalget træffer, har meget indgribende betydning over for de berørte familier, da børn og unge-udvalget kan træffe afgørelse om anbringelse af et barn uden for hjemmet uden forældremyndighedsindehavers samtykke, hvilket udgør en administrativ frihedsberøvelse, og at det derfor er helt afgørende, at barnets og forældrenes retssikkerhed ikke forringes.

Udvalget finder, at der efter omstændighederne vil kunne sammensættes en retssikkerhedsmæssig forsvarlig model, hvor en anden jurist end en dommer varetager funktionen som juridisk garant i børn og unge-udvalg. Udvalget lægger vægt på, at mødelederens opgave bl.a. er at påse, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, og at de involverede personer har fået tilbud om at se sagens akter samt er gjort bekendt med retten til at udtale sig. Der er således bl.a. tale om opgaver relateret til sikring af korrekt sagsbehandling.

Mødelederen skal også påse, at den påtænkte afgørelse har fornøden hjemmel, hvilket en jurist med de fornødne kvalifikationer fuldt forsvarligt vil kunne gøre. Udvalget mener, at der vil være tilstrækkeligt mange andre jurister, som i kraft af tidligere beskæftigelse, efteruddannelse mv. vil være kvalificerede til at varetage opgaven på betryggende vis.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet har deltaget i drøftelsen af emnet og bemærker, at en erstatning af dommermedlemmet med en anden jurist end en

²⁹¹ Før kommunalreformen i 1970 var Danmark inddelt i over 1.000 kommuner, heraf langt størstedelen landkommuner.

²⁹² Folketingstidende 1904-05, tillæg B, spalte 636. Ifølge det fremsatte lovforslag skulle politimesteren være medlem af værgerådene uden for København, men dette blev ændret for at give værgerådets almindelige virksomhed et ”langt mindre saarende Præg overfor de Hjem, hvor der maa skrives ind med Advarsler og Formaninger o.s.v.” (spalte 635).

dommer vil øge risikoen for uens juridiske kvalifikationer i børn- og ungeudvalgene på landsplan, da disse jurister vil have vidt forskellig baggrund i form af beskæftigelse og efteruddannelse, uanset at de alle vurderes at have de fornødne juridiske kvalifikationer.

Ministeriet bemærker derudover, at en erstatning af dommermedlemmet, uanset at den anden jurist har fornødne kvalifikationer, vil udgøre en forringelse af retssikkerheden for forældre og børn i sager, der skal for børn og unge-udvalget, da andre kvalificerede jurister i sagens natur ikke er uddannet hos domstolene.

Udvalget bemærker, at inden for de rammer, som hjemmelsgrundlaget sætter, beror det i vidt omfang på et skøn med inddragelse bl.a. af pædagogisk-psykologisk fagkundskab, hvilken afgørelse der bør træffes. Udvalget lægger endvidere vægt på, at børn og unge-udvalgets afgørelse kan påklages administrativt og dernæst kan forlanges indbragt for domstolene til prøvelse efter reglerne om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse. Udvalget lægger endvidere vægt på, at såvel forældremyndighedens indehaver som barnet, hvis det er fyldt 12 år, har ret til gratis advokatbistand allerede i forbindelse med børn og unge-udvalgets behandling af sagen.²⁹³

Isoleret set vurderes det at kunne frigøre 8,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis dommere i fremtiden ikke vil skulle varetage hvervet som mødeleder og juridisk garant i børn og unge-udvalg. De samlede økonomiske konsekvenser vil dog afhænge af størrelsen af vederlaget til juristerne som følge af hvervet. Udgifter til vederlag af øvrige jurister som følge af deres eventuelle deltagelse i børn og unge-udvalg vil således skulle afklares nærmere.

Udvalget anerkender, at det er et politisk spørgsmål, om andre jurister end dommere skal kunne varetage hvervet som mødeleder og juridisk garant i børn og unge-udvalg. Udvalget kan anbefale, at der, hvis der er et politisk ønske herom, arbejdes videre med forslaget om, at dommerne i børn og unge-udvalg erstattes af andre jurister med henblik på at etablere en ressourcefrigørende og udgiftsneutral model for tiltaget. De nærmere økonomiske konsekvenser vil i den forbindelse skulle afklares, herunder udgiftsniveauet for øvrige jurister.

²⁹³ Lov om social service § 72. I det forslag til barnets lov, som blev fremsat i marts 2023, foreslås aldersgrænsen for barnets ret til advokatbistand nedsat til 10 år, jf. lovforslag nr. L 93, forslag til § 140.

2. Udvalget har overvejet et forslag om, at dommere og andre domstolsjurister samt pensionerede dommere og domstolsjurister kan varetage hvervet som medlem af børn og unge-udvalg som bibeskæftigelse.

Udvalget konstaterer, at der er lang tradition for, at dommere som bibeskæftigelse varetager hverv i administrative råd og nævn. Bibeskæftigelsen sker i fritiden og påvirker ikke domstolenes kapacitet til at behandle sager.²⁹⁴ Hvervet som medlem af børn og unge-udvalg varetager byretsdommere imidlertid som led i ansættelsen som byretsdommer, sådan at den tid, som en byretsdommer bruger på denne opgave, medfører, at dommeren har tilsvarende mindre tid til at behandle sager i den byret, hvor dommeren er ansat.

Udvalget finder, at en erfaren dommerfuldmægtig eller retsassessor fuldt forsvarligt vil kunne varetage de opgaver som mødeleder og juridisk garant i børn og unge-udvalg, som i dag varetages af en dommer. Udvalget lægger bl.a. vægt på, at andre domstolsjurister ligesom dommere behandler og afgør civile sager og straffesager i byretterne. Ligesom det i dag er byretsretspræsidenten, der udpeger dommere til børn og unge-udvalg i kommunerne i retskredsen, vil byretspræsidenten kunne udpege andre domstolsjurister hertil. Byretspræsidenten vil i den forbindelse kunne sikre sig, at den pågældende domstolsjurist har den fornødne erfaring og kvalifikationer til at kunne varetage hvervet.

Udvalget finder endvidere, at en tilkaldedommer²⁹⁵ eller en tilkaldt anden domstolsjurist²⁹⁶ ligeledes fuldt forsvarligt vil kunne varetage de opgaver som mødeleder og juridisk garant i børn og unge-udvalg, som i dag varetages af en dommer. Det er retspræsidenten, der har kompetencen til at tilkalde pensionerede dommere og andre domstolsjurister til at virke ved embedet, og retspræsidenten vil i givet fald kunne udpege den tilkaldte dommer eller anden domstolsjurist til hvervet som medlem af børn og unge-udvalget, hvis den pågældende har de fornødne kvalifikationer hertil.

Udvalget finder endelig, at det vil være en fordel, at dommerens hverv som medlem af børn og unge-udvalg kan varetages som bibeskæftigelse fremfor

²⁹⁴ Retsplejeloven indeholder detaljerede regler, der skal sikre, at bibeskæftigelse ikke påvirker dommerens varetagelse af hovedstillingen.

²⁹⁵ Dvs. en pensioneret dommer, som er tilkaldt for at virke som dommer ved et embede, jf. retsplejelovens § 51 e. Udvalget har fået oplyst, at der er forekommet i praksis, at en tilkaldedommer har været medlem af et børn og unge-udvalg, selv om muligheden herfor så vidt ses ikke fremgår udtrykkeligt af retsplejelovens § 51 e eller forarbejderne hertil.

²⁹⁶ Dvs. en pensioneret anden domstolsjurist, som er tilkaldt for at virke som domstolsjurist ved et embede, jf. retsplejelovens § 54, stk. 3, jf. § 51 e.

som et led i hovedbeskæftigelsen, og at hvervet desuden kan varetages af andre domsjurister og af tilkaldedommere og tilkaldte andre domstolsjurister.

I det omfang dommere, andre domstolsjurister, tilkaldedommere eller tilkaldte andre domstolsjurister bliver medlem af et børn og unge-udvalg som bibeskæftigelse, vil det frigive arbejdstid for det hidtidige dommermedlem, som vil kunne anvendes på at behandle sager i den ret, hvor dommeren er ansat.

Med en udvidelse af den kreds af personer, som kan udpeges som medlem af børn og unge-udvalg, er der desuden en væsentlig større sandsynlighed for, at der kan rekrutteres nok til, at opgaven kan varetages som bibeskæftigelse i hele landet. Udvalget er opmærksom på, at det dog ikke er sikkert, at der på helt kort sigt vil kunne rekrutteres nok, som er interesseret i at varetage hvervet som medlem af børn og unge-udvalg som bibeskæftigelse, til at den samlede opgave i landets 98 kommuner kan løftes på denne måde.

En sådan ordning bør derfor i givet fald indføres med en overgangsordning, som i en periode bevarer muligheden for, at et konkret hverv som medlem af et børn og unge-udvalg kan besættes som en del af en dommers hovedbeskæftigelse som dommer.

Såfremt det politisk besluttes, at dommere fortsat skal være medlem af børn og unge-udvalg, kan udvalget på denne baggrund anbefale, at der gives mulighed for, at hvervet som medlem af børn og unge-udvalg kan varetages af en dommer eller anden domstolsjurist eller af en tilkaldedommer eller tilkaldt anden domstolsjurist som bibeskæftigelse.

Det vurderes at kunne frigøre op til 1,3 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis dommere og øvrige domstolsjurister i fremtiden skal varetage hvervet som medlem af børn og unge-udvalg som bibeskæftigelse. Det bemærkes, at der i beregningen af de økonomiske konsekvenser er taget højde for udgifter til vederlag til dommere og øvrige domstolsjurister som følge af deres bibeskæftigelse. Det er endvidere lagt til grund, at det i 2/3 af møderne vil være en dommer, der varetager hvervet som bibeskæftigelse, mens det i 1/3 af møderne vil være en dommerfuldmægtig. Herudover bemærkes det, at udgifter til transport, der i dag afholdes af domstolene som led i dommernes hovedbeskæftigelse, forventes indeholdt i dommernes og øvrige domstolsjuristers løn for bibeskæftigelse. Beregningen af de økonomiske

konsekvenser er behæftet med usikkerhed og vil skulle konsolideres frem mod den skriftlige behandling.

Alternativt kan udvalget anbefale, at hvervet bevares som en del af hovedbeskæftigelsen for dommere, men således at hvervet endvidere kan varetages af andre domstolsjurister som led i deres ansættelse ved domstolene samt af tilkaldedommere og tilkaldte andre domstolsjurister.

En sådan alternativ ordning vurderes at kunne frigøre 1,3 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en resourcefrigørelse af dommerårsværk, der modsvares af et ressourceforbrug af øvrige domstolsjurister. Det er i beregningerne af de økonomiske konsekvenser lagt til grund, at det i 2/3 af møderne vil være en dommer, der varetager hvervet som hovedbeskæftigelse, mens det i 1/3 af møderne vil være en dommerfuldmægtig. Beregningen af de økonomiske konsekvenser er behæftet med usikkerhed.

Udvalget anser det således for uhensigtsmæssigt, hvis dommere og andre domstolsjurister for nogles vedkommende varetager hvervet som et led i ansættelsen ved domstolene og for nogles vedkommende varetager hvervet som bibeskæftigelse. Bortset fra en overgangsperiode i forbindelse med en eventuel overgang fra den nuværende ordning til en bibeskæftigelsesordning finder udvalget således, at hvervet bør være enten hovedbeskæftigelse eller bibeskæftigelse for alle ikkepensionerede.

Udvalget kan under alle omstændigheder anbefale, at der, såfremt det politisk besluttet, at dommere fortsat skal være medlem af børn og unge-udvalg, gives mulighed for, at hvervet som medlem af børn og unge-udvalg også kan varetages af en anden domstolsjurist eller af en tilkaldedommer eller tilkaldt anden domstolsjurist. For tilkaldedommere og tilkaldte andre domstolsjurister må det forventes, at hvervet under alle omstændigheder og uanset model i øvrigt i praksis vil være en deltidsbeskæftigelse.

Det bemærkes dog, at forslaget forudsætter en model, hvor det juridiske medlem, uanset bibeskæftigelse eller hovedbeskæftigelse, forpligtes til at deltage på møderne i børn og unge-udvalget, der løbende berammes, da visse afgørelser, herunder foreløbige afgørelser om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke, skal genbehandles af et beslutningsdygtigt børn- og ungeudvalg inden for ufravigelige lovfastsatte frister.

Da udvalgets beslutningsdygtighed afhænger af dommermedlemmets deltagelse er det afgørende, at det juridiske medlem, uanset at der er tale om bi-beskæftigelse, er forpligtet til at deltage på møderne i børn og unge-udvalget, der sommetider må berammes med kort varsel, af hensyn til de lovfastede frister.

3. Udvalget har overvejet et forslag om at etablere et landsdækkende sekretariat for børn og unge-udvalgene, sådan som det kendes fra Ungdomskriminalitetsnævnet. Sekretariatet kunne eventuelt være fælles med Ungdomskriminalitetsnævnets sekretariat.

Det bemærkes herved, at børn og unge-udvalg og Ungdomskriminalitetsnævnet inden for deres respektive ansvarsområder har kompetence til at træffe afgørelse om anbringelse af børn uden for hjemmet uden samtykke, og at betingelserne for de respektive myndigheders afgørelser herom er identiske. Det gælder også for begge organer, at afgørelsen træffes efter indstilling fra kommunen. Dog adskiller de to organer sig ved, at børn- og ungeudvalgene er forankret i kommunerne, og at udvalget bl.a. består af udvalgsmedlemmer fra kommunalbestyrelserne, herunder udvalgets formand, mens dette ikke er gældende for Ungdomskriminalitetsnævnet.

En større grad af ensartethed og generel styrkelse af sekretariatsbetjeningen af børn og unge-udvalg vil alt andet lige mindske dommerens tidsforbrug og dermed den tid, dommeren bruger på hvervet som medlem af børn og unge-udvalg fremfor på at behandle sager i den ret, hvor dommeren er ansat. Det bemærkes, at en ændring af de nuværende børn- og ungeudvalg, der er lokalforankret til kommunalbestyrelserne, til et samlet landsdækkende sekretariat vil være en helt grundlæggende ændring af børn- og ungeudvalgenes konstruktion, hvorfor det vil kræve et større afdækningsarbejde, som vil skulle foregå i et egnet forum.

Det er vanskeligt at skønne over de økonomiske konsekvenser som følge af en opkvalificering af sekretariatsbistanden, da dette bl.a. vil afhænge af, i hvilket omfang det lykkes at mindske dommernes tidsforbrug i relation til udvalgsarbejdet. Det er dog Domstolsstyrelsens vurdering, at der vil kunne frigøres op til 0,7-1,4 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolene, hvis sekretariatsbistanden for børn og unge-udvalgene højnes til niveauet for sekretariatsbistanden for Ungdomskriminalitetsnævnet.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at et eventuelt potentiale vil skulle ses i lyset af, at der i beregningen ikke er taget højde for udgifter til etableringen

og drift af et sådant landsdækkende sekretariat, men at der omvendt heller ikke er taget højde for besparelsen i landets 98 kommuner, som ikke længere vil skulle sekretariatsbetjene børn og unge-udvalget. De nærmere økonomiske konsekvenser af tiltaget udestår, herunder en undersøgelse af eventuelle effektiviseringsgevinster ved en samling af de 98 eksisterende sekretariatsfunktioner i ét sekretariat, der potentielt kan blive en del af Ungdomskriminalitetsnævnets eksisterende sekretariat.

Der er på den baggrund behov for nærmere undersøgelser bl.a. af de økonomiske konsekvenser, før der kan tages stilling til forslaget. Udvalget finder, at det vil være ønskeligt at forbedre sekretariatsbistanden til børn og unge-udvalget, og at dette vil kunne frigøre dommertid. Udvalget anbefaler, at overvejelser om forslaget fortsætter i et egnet forum.

4. De økonomiske konsekvenser af tiltaget er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 47.*

Tabel 47		
Potentiale ved implementering af tiltag		
<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	1,3	-
1. Dommere skal ikke længere varetage hvervet som mødeleder og juridisk garant i børn og unge-udvalg	-	-
2. Dommere og andre domstolsjurister mv. kan varetage hvervet som medlem af børn og unge-udvalg som bibeskæftigelse	1,3	-
2.1 Dommere og andre domstolsjurister kan varetage hvervet som bibeskæftigelse	1,3	-
2.2 Hvervet bevares som del af hovedbeskæftigelse, men andre domstolsjurister kan ligeledes varetage hvervet som led i deres ansættelse ved domstolene	1,3	-
3. Etablering af landsdækkende sekretariat for børn og unge-udvalg	-	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser fra 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket af covid-19.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen. Det bemærkes, at der følger en konsolidering af tiltagets indfásningsprofil.

3.4. Lettelse af domsskrivningen

Baggrund

Retsplejeloven fastlægger alene de grundlæggende rammer for affattelsen af domme, og der er stor mulighed for individuel variation mellem forskellige retter og forskellige dommere med hensyn til affattelsen af domme.²⁹⁷ Hertil kommer, at affattelsen af en dom i høj grad afhænger af omstændighederne i den konkrete sag.

Domme skal ifølge retsplejeloven bl.a. indeholde en fremstilling af sagen, herunder i fornødent omfang en gengivelse af de afgivne forklaringer. Domme i civile sager skal endvidere indeholde en gengivelse af parternes anbringender, og domme i straffesager skal endvidere indeholde en gengivelse af tiltalen.²⁹⁸

Det afhænger af den konkrete sags omstændigheder, hvor omfattende fremstillingen af sagen bør være, og de afgivne forklaringer skal gengives, i det omfang det er nødvendigt, for at dommen kan ”stå alene”, dvs. kan forstås af personer, der ikke i øvrigt kender sagen, og som ikke har adgang til sagens dokumenter. Dommen bør derfor altid som minimum indeholde en helt kortfattet gengivelse af forklaringer, som har haft betydning for afgørelsen, enten i et selvstændigt afsnit eller som en del af begrundelsen for resultatet.²⁹⁹

I straffesager behøver forklaringer, som er lydoptaget, ikke at blive gengivet i retsbogen,³⁰⁰ og i så fald kan gengivelse af forklaringen i dommens fremstilling af sagen undlades.³⁰¹ Ankes dommen, skal forklaringen gengives i retsbogen, og gengivelsen anses som et bilag til dommen.³⁰²

I byretsdomme i civile sager, som er afgjort med én juridisk dommer, kan sagsfremstillingen begrænses til en kort angivelse af parternes anbringender, hvis der samtidig gives en udførlig begrundelse for afgørelsen.³⁰³ Ankes en dom med en sådan kort sagsfremstilling, skal retten give en supplerende redegørelse for sagen.³⁰⁴

²⁹⁷ Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 646.

²⁹⁸ Retsplejelovens § 218 a, stk. 1.

²⁹⁹ Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 646.

³⁰⁰ Retsplejelovens § 712, stk. 1.

³⁰¹ Retsplejelovens § 218 a, stk. 5.

³⁰² Retsplejelovens § 712, stk. 1, nr. 3, og stk. 2.

³⁰³ Retsplejelovens § 218 a, stk. 2, der viderefører det tidligere gældende § 366 a, stk. 2.

³⁰⁴ Retsplejelovens § 218 a, stk. 4.

Muligheden for at begrænse sagsfremstillingen i byretsdomme i civile retssager blev indført i 1984. Det fremgår af forarbejderne, at baggrunden var, at dommene dengang efter den gennem flere år udviklede tradition som regel var meget fyldige og ud over begrundelsen for resultatet (domspræmisserne) indeholdt en fuldstændig fremstilling af sagens faktiske omstændigheder, herunder af bevisførelsen (partsforklaringer, vidneforklaringer, syns- og skønserklæringer mv.). Arbejdet med udfærdigelse af domme i civile retssager var som følge heraf meget tidskrævende og udgjorde efterhånden med det stigende sagsantal en betydelig belastning af domstolene.³⁰⁵

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at ordningen indebærer, at det normalt vil være tilstrækkeligt i dommen alene at medtage parternes påstande, en kort gengivelse af deres anbringender, domsbegrundelse og domskonklusion, og at det således ikke er nødvendigt at gengive bevisførelsen under sagen (parts- og vidneforklaringer, dokumenter mv.).³⁰⁶ Om dommen bør affattes i kort form eller på traditionel vis med en fuldstændig sagsfremstilling, skal ifølge forarbejderne afgøres af retten på grundlag af en vurdering af den enkelte sag, og retten skal ved afgørelsen heraf tage hensyn til tilkendegivelser fra parterne.³⁰⁷

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at en dom skal opfylde forskellige formål. Dommen skal indeholde en afgørelse af tvisten i en sådan form, at den er egnet til om nødvendigt at kunne fuldbyrdes i fogedretten. Det skal af dommen fremgå, hvilket retligt og faktisk grundlag retten har lagt til grund for afgørelsen, så parterne har mulighed for at bedømme rimeligheden af dommen og dermed af en eventuel anke. Dommen skal endvidere kunne danne grundlag for behandling i en ankeinstans og skal derfor bevare de beviser, der er indgået i vurderingen af det faktiske grundlag for afgørelsen (parts- og vidneforklaringer mv.). Endelig skal dommen kunne give grundlag for præjudikatsvirkning og for retsvidenskabelig behandling, hvilket navnlig gælder højesterets- og landsretsafgørelser.³⁰⁸

Hvis alle de nævnte formål skulle tilgodeses fuldt ud, ville dommene ofte blive forholdsvis lange, idet der måtte medtages en fuldstændig sagsfremstilling, herunder navnlig en udførlig gengivelse af bevisførelsen under sagen. For langt de fleste domme var det imidlertid tilstrækkeligt, at dommen havde en sådan form, at den dels kunne anvendes som grundlag for

³⁰⁵ Folketingstidende 1983-84, tillæg A, spalte 1615.

³⁰⁶ Id.

³⁰⁷ Id.

³⁰⁸ Betænkning nr. 994/1983 side 146.

tvangsfuldbyrdelse, dels give parterne en rimelig begrundelse i faktisk og retlig henseende for domsresultatet.

Dette gjaldt navnlig for byretterne. Kun en meget lille del (ca. 10 pct.) af dommene fra byretterne blev anket til landsretten. Det var derfor ikke nødvendigt at udforme alle domme ved byretten på en sådan måde, at de umiddelbart var egnede til at danne grundlag for ankebehandling. Rettens begrundelse for domsresultatet ved angivelse af de faktiske og retlige omstændigheder, der er lagt vægt på, ville sædvanligvis for parterne og deres advokater, der havde kendskab til det for byretten passerede, herunder de angivne forklaringer, være tilstrækkelig til, at parterne kunne tage stilling til spørgsmålet om anke.³⁰⁹

Sager, som på grund af deres særlige betydning for parterne eller deres beskaffenhed i øvrigt klart adskilte sig fra typiske byretssager, burde dog som hidtil indeholde en fuldstændig fremstilling af sagen. Herved tilgodesås også hensynet til præjudikatsværdien og mulighederne for retsvidenskabelig behandling af væsentlige domsafgørelser.³¹⁰

Den supplerende redegørelse, hvis dommen ankes, skal ifølge forarbejderne navnlig indeholde en gengivelse af de under sagen afgivne parts- og vidneforklaringer, hvorimod det normalt ikke vil være nødvendigt at referere sagens dokumenter. Om parternes procedure, i det omfang den ikke er med i dommen, bør gengives i den supplerende redegørelse, må afhænge af sagens karakter.³¹¹

I 2014 blev der indført mulighed for, at byretsdomme i sager, som er afgjort med tre juridiske dommere, kan affattes med forkortet sagsfremstilling.³¹² Det forudsættes i forarbejderne, at en begrænset sagsfremstilling er mere udførlig end blot en angivelse af parternes anbringender, og at retten i tilfælde af anke giver en supplerende redegørelse for sagen.³¹³

Anvendelse i praksis

Domstolsstyrelsen har oplyst, at de fleste byretsdommere som oftest begrænser sagsfremstillingen i almindelige civile sager. Når der skrives længere sagsfremstillinger, er det ofte ud fra en forventning om, at dommen vil blive anket, idet dommerens arbejde med sagen dermed færdiggøres på én

³⁰⁹ Betænkning nr. 994/1983 side 146-147.

³¹⁰ Betænkning nr. 994/1983 side 147.

³¹¹ Betænkning nr. 994/1983 side 148.

³¹² Retsplejelovens § 218 a, stk. 3.

³¹³ Folketingstidende 2013-14, A, L 178 som fremsat, side 117.

gang i stedet for, at dommeren efterfølgende skal udarbejde en supplerende redegørelse. I praksis indeholder den supplerende redegørelse, når en ”kort” byretsdom ankes, et referat af de afgivne forklaringer, så det er i givet fald forklaringerne, dommeren i disse tilfælde medtager i dommen.

Det forekommer, at domme, der indeholder en kort sagsfremstilling og de afgivne forklaringer, angiver at være affattet i medfør af reglen om ”korte” domme.³¹⁴ Dette angives også undertiden i domme med en kort sagsfremstilling i sager, hvor der ikke har været afgivet forklaringer, og hvor dommen derfor i sagens natur ikke gengiver nogen forklaringer. I begge tilfælde vil der i tilfælde af anke ikke blive udarbejdet nogen supplerende redegørelse, og henvisningen til reglen om ”korte” domme er i realiteten alene en oplysning til landsretten om, at dommen ikke indeholder en klassisk fuldstændig sagsfremstilling.

I sager med tre juridiske dommere er der i højere grad en tendens til, at dommen indeholder en længere sagsfremstilling, og at en del tekst fra sagens bilag bliver gengivet. Forklaringerne vil ofte fremgå i deres fulde længde. Dette skyldes bl.a., at sådanne sager ofte bliver anvendt i uddannelses- og evalueringsøjemed i forhold til uddannelsesfuldmægtige.

I straffesager i byretten er det udgangspunktet, at forklaringer, der afgives under hovedforhandlingen eller et retsmøde med henblik på afgørelse som tilståelsessag, lydoptages.³¹⁵

I helt kortvarige sager, hvor hovedforhandlingen varer mindre end 1 time og ofte højst ½ time, og hvor der alene afgives én eller nogle få korte forklaringer, vil nogle dommere formentlig vælge at gengive forklaringen eller forklaringerne i dommen, selv om det ikke er et krav, hvis dommen ikke ankes. Andre dommere vælger ikke at gengive forklaringerne i dommen.

I lidt større sager, hvor hovedforhandlingen varer fra 1 time op til 2-3 dage, vil de fleste dommere formentlig gengive forklaringerne i dommen, hvis dommen er blevet anket ved domsafsigelsen, eller dommeren i øvrigt anser det for sandsynligt, at dommen vil blive anket. De fleste dommere foretrækker nemlig i givet fald at gengive forklaringerne i forlængelse af domsafsigelsen (samme dag eller en af de nærmeste dage), hvor forklaringerne er i frisk erindring, frem for at vende tilbage til sagen på et senere tidspunkt, hvor dommeren i mellemtiden har behandlet og haft sin opmærksomhed på

³¹⁴ Retsplejelovens § 218 a, stk. 2, 2. pkt., foreskriver, at dette skal oplyse.

³¹⁵ Retsplejelovens § 711, stk. 1.

et antal andre sager. Hvis dommen er blevet modtaget ved domsafsigelsen, eller dommeren i øvrigt anser det for usandsynligt, at dommen vil blive anket, vil dommeren derimod normalt ikke gengive forklaringerne i dommen.

I de tilfælde, hvor dommeren ikke har gengivet forklaringerne i dommen, og dommen senere ankes, kan dommeren ved nogle byretter anmode en kontorfunktionær om ud fra lydoptagelsen at skrive et udkast til gengivelsen af forklaringerne i retsbogen, som dommeren herefter gennemgår, retter og godkender. Alternativt udfærdiger dommeren selv gengivelsen i retsbogen på grundlag af sine notater fra hovedforhandlingen eller lydoptagelsen.

I store sager, hvor hovedforhandlingen strækker sig over et antal dage fordelt på to eller flere uger, vil forklaringerne normalt løbende blive gengivet i retsbogen og til sin tid blive medtaget i dommen. En løbende gengivelse i retsbogen, sådan at parterne har adgang til gengivelsen under den videre bevisførelse og under forberedelsen af deres procedure, er i omfattende sager som regel nødvendig af hensyn til en forsvarlig behandling af sagen. Ved nogle byretter deltager der i sådanne langvarige sager en retssekretær (kontorfunktionær) i den del af hovedforhandlingen, hvor der afgives forklaringer, og retssekretæren skriver et udkast til gengivelsen af forklaringerne i retsbogen, som dommeren herefter gennemgår, retter og godkender. I straffesager i landsretten lydoptages forklaringer ikke, og det er som følge heraf et krav, at det væsentlige indhold af forklaringerne optages i retsbogen.³¹⁶ I længevarende sager vil det ligesom i byretten normalt ske løbende, og forklaringerne vil normalt også blive gengivet i dommen. I andre sager er det almindeligt, at forklaringerne gengives i dommen, og at retsbogen for sit vedkommende henviser til gengivelsen i dommen.

Den norske retsplejelov for civile retssager bestemmer, at domme skal indeholde en fremstilling af sagen, parternes påstande med påstandsgrundlag og rettens vurdering.³¹⁷ Sagsfremstillingen og redegørelsen for påstandsgrundlagene skal koncentreret beskrive det retsforhold, der er tvist om, sagens baggrund og parternes retlige og faktiske anførsler, i det omfang det er nødvendigt for at forklare afgørelsen.³¹⁸ Derefter redegør retten for den bevisvurdering og retsanvendelse, som afgørelsen bygger på.

³¹⁶ Retsplejelovens § 710, stk. 1.

³¹⁷ Tvisteloven § 19-6, stk. 4.

³¹⁸ Tvisteloven § 19-6, stk. 5.

I småsager skal dommen dog i stedet kort forklare, hvad sagen angår, gengive parternes påstande og påstandsgrundlag og redegøre for de momenter, som retten har lagt afgørende vægt på.³¹⁹

Den norske retsplejelov for straffesager bestemmer, at domme skal indeholde en kort fremstilling af sagens genstand med de krav, som er gjort gældende, og en begrundelse.³²⁰ Findes tiltalte skyldig, skal begrundelsen bestemt og udtømmende angive det sagsforhold, retten har fundet bevist som grundlag for dommen, og de grunde, retten har lagt vægt på ved fastsættelse af straffen. Det skal oplyse, om det er tillagt formildende betydning, at tiltalte har bidraget til opklaringen af forbrydelsen eller af andres forbrydelser, og det bør i så fald angives, hvilken betydning tilståelsen har haft for strafudmålingen.³²¹

Den svenske retsplejelov bestemmer, at domme skal indeholde parternes påstande og anbringender og en begrundelse med oplysning om, hvad der er bevist.³²² I straffesager skal anklagemyndighedens sanktionsforlag fremgå af dommen, hvis anklagemyndigheden finder grund til at tage hensyn til, at tiltalte har bidraget til opklaringen af forbrydelsen eller af andres forbrydelser.³²³

I både Norge og Sverige gengives de afgivne forklaringer alene i det omfang, retten omtaler forklaringerne i begrundelsen for resultatet, og sagsfremstillingen indeholder ikke længere citater fra sagens skriftlige beviser. Den afvigende praksis i Sverige vedrørende de afgivne forklaringer har sammenhæng med, at den normale ordning i Sverige er, at der i ankesager i landsretten afspilles en videooptagelse af de forklaringer, der blev afgivet i byretten.

Den ligeledes afvigende praksis i Norge har navnlig historisk baggrund, idet der i Norge ikke har været tradition for, at landsretten havde anden oplysning om indholdet af de forklaringer, der blev afgivet i byretten, end hvad der fremgik af begrundelsen for byrettens afgørelse. I nyere tid forekommer det i civile sager, at en af parterne med rettens tilladelse lydoptager forklaringerne i byretten og fremlægger en udskrift heraf ved anke til landsretten, som kan foreholdes vidnerne, hvis deres forklaring for landsretten afviger

³¹⁹ Tvisteloven § 10-4, stk. 4.

³²⁰ Straffeprocessloven § 39, stk. 1, nr. 1 og 2.

³²¹ Straffeprocessloven § 40.

³²² Rättegångsbalken kap. 17 § 7, stk. 1, nr. 4 og 5, og kap. 30 § 5, stk. 1, nr. 4 og 5.

³²³ Rättegångsbalken kap. 30 § 5, stk. 1, nr. 4, 2. led, jf. kap. 45 § 4, stk. 2.

fra det, de forklarede i byretten.³²⁴ Endvidere har der været gennemført en forsøgsordning i visse retskredse i civile sager og straffesager svarende til den svenske ordning med videooptagelse af forklaringer i byretten, som afspilles i landsretten.³²⁵

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at ændre den almindelige regel om affattelse af domme med henblik på, at sagsfremstillingen i en byretsdom i en civil sag skal give en koncentreret beskrivelse af sagen og ikke gengive sagens skriftlige beviser.

Den koncentrerede beskrivelse forudsættes at være helt kort og kan afhængig af sagens karakter f.eks. angive, hvem parterne er, og hvad deres relation er, hvad hovedtvisten i sagen er, parternes påstande og hvordan de er opgjort, og hvordan sagen er blevet behandlet. I vidt omfang vil en sådan sagsfremstilling svare til den indledning, en civil dom normalt indeholder i dag.

I mere omfattende sager vil den koncentrerede beskrivelse afhængig af sagens karakter kunne være længere end i flertallet af sager. Det kan herudover også i nogle af de mindre omfattende sager afhængig af sagens karakter være hensigtsmæssigt at medtage en lidt længere beskrivelse af sagen, end der normalt fremgår af dommens indledning i dag.

Dommens begrundelse vil skulle skrives, så den kan forstås alene med reference til den koncentrerede beskrivelse af sagen i sagsfremstillingen.

Forslaget indebærer i vidt omfang en kodificering af den praksis for udformningen af domme, som har udviklet sig i det store flertal af sager, der afgøres med én juridisk dommer.

I byretssager, der afgøres med tre juridiske dommer, indebærer forslaget, at dommen fremover ikke skal gengive selve de skriftlige beviser i dommens sagsfremstilling. Det kan som beskrevet ovenfor i stedet være relevant med en lidt længere beskrivelse af sagen end blot dommens indledning.

Forslaget medfører en konsekvensændring af reglerne om byretsdomme uden fuldstændig sagsfremstilling,³²⁶ sådan at disse regler fremover angår

³²⁴ Høyesteretts kendelse af 14. december 2020 i sag HR-2020-2411-U.

³²⁵ <https://www.domstol.no/no/domstoler/tingrett/sor-rogaland-tingrett/opptak-i-retten>

³²⁶ Retsplejelovens § 218 a, stk. 2-4.

domme uden gengivelse af afgivne forklaringer og bliver ens for sager med én dommer og sager med tre dommere. Der vil herunder stadig være behov for, at retten efterfølgende gengiver afgivne forklaringer i retsbogen, hvis en dom uden gengivelse af forklaringerne ankes, jf. også pkt. 4 nedenfor.

Udvalget finder, at en sådan ændring ikke væsentligt vil forringe dommens brugsværdi for parterne eller for ankeinstansen, hvis dommen ankes. Civile retssager behandles digitalt på domstolenes sagsportal, og parterne og ankeinstansen har digital adgang til alle sagens dokumenter, og en koncentreret beskrivende sagsfremstilling vil kunne være mindst lige så overskuelig som en længere sagsfremstilling med citater fra sagens dokumenter. Det er desuden forudsat, at dommens begrundelse er skrevet, så den kan forstås alene med reference til den koncentrerede beskrivelse af sagen i dommen.

For parterne og for ankeinstansen, hvis dommen ankes, er behovet for, hvad der skal fremgå af dommen, i realiteten ikke forskelligt afhængig af, om dommen afsiges med én eller tre juridiske dommere. Dommen skal under alle omstændigheder angive, hvilke faktiske omstændigheder retten har lagt til grund, og hvordan retten har anvendt retsreglerne, og dette vil i alle tilfælde fremgå af dommens begrundelse.

For dommerne vil en sådan ændring lette arbejdet med domsskrivningen i de tilfælde, hvor der i dag helt eller delvist udarbejdes en sagsfremstilling. Selv om sagens dokumenter foreligger i digital form, og citater herfra derfor kan kopieres digitalt, kræver det en del arbejde at kopiere relevante dele af de enkelte dokumenter til dommens sagsfremstilling.

For offentligheden og retsvidenskaben vil det i nogle tilfælde være mere overskueligt med en koncentreret sagsfremstilling, men der kan også være tilfælde, hvor der vil være detaljer, som andre end parterne og en eventuel ankeinstans ikke vil få kendskab til. Der er imidlertid allerede hjemmel til i byretsdomme med én juridisk dommer at udelade sagsfremstillingen og i byretsdomme med tre juridiske dommere at forkorte sagsfremstillingen. Ændringen vil således understøtte udbredelsen og ensretningen af en i forvejen etableret praksis, der i vidt omfang følges ved byretterne i dag.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at den almindelige regel om affattelse af domme ændres, sådan at sagsfremstillingen i en byretsdom i en civil sag skal give en koncentreret beskrivelse af sagen og ikke gengive sagens skriftlige beviser.

Udvalget bemærker, at det i forbindelse med en gennemførelse af forslaget kan overvejes, om et lignende tiltag vil være hensigtsmæssigt for landsretsdomme.

I forhold til de økonomiske konsekvenser er det sammenfattende vurderingen, at der på det foreliggende grundlag ikke kan identificeres et tidsbesparelsespotential, der vil kunne medvirke til en reel ressourcefrigørelse i byretterne ved en gennemførelse af forslaget. Det skyldes, at der i vidt omfang er tale om så begrænsede ændringer set i forhold til den nuværende praksis.

2. Udvalget har overvejet et forslag om at give mulighed for at udelade gengivelsen af parternes anbringender i domme i civile sager, hvis parternes anbringender under hovedforhandlingen er i overensstemmelse med påstandsdokumenterne, og påstandsdokumenterne eller et uddrag heraf medtages som bilag til dommen.

Ordningen vil omfatte sager, hvor retten har bestemt, at parterne skal indlevere et endeligt påstandsdokument.³²⁷ Ordningen vil ikke omfatte småsager, hvor der ikke er hjemmel til at bestemme, at parterne skal indlevere et endeligt påstandsdokument,³²⁸ og hvor retten i øvrigt som udgangspunkt skal udarbejde en fortegnelse over parternes påstande, anbringender og beviser (hvorfra dommens gengivelse af parternes anbringender kan tages, hvis anbringenderne er de samme under hovedforhandlingen).³²⁹

For forslaget taler, at byretterne i dag bruger en del tid på at gengive parternes anbringender, hvad enten dommeren skriver gengivelsen ”fra bunden” eller kopierer tekst fra påstandsdokumenterne og tilretter denne.

Imod forslaget taler, at det, parterne har anført til støtte for deres påstande, er en central del af sagen og har afgørende betydning for forståelsen af dommen, bl.a. fordi retten i almindelige civile sager kun kan tage hensyn til anbringender, som parterne har gjort gældende.³³⁰

At medtage påstandsdokumenterne eller et uddrag af dem som bilag til dommen, imødekommer til en vis grad denne indvending. Spørgsmålet er dog, om det vil kræve mindre arbejde at medtage påstandsdokumenterne eller et

³²⁷ Retsplejelovens § 357, stk. 1.

³²⁸ Retsplejelovens § 406, stk. 6.

³²⁹ Retsplejelovens § 406, stk. 5.

³³⁰ Retsplejelovens § 338, 2. led.

uddrag af dem som bilag til dommen, end retterne generelt i dag bruger på at gengive parternes anbringender i selve dommen.

Det vil heller ikke fremstå som brugervenligt, at parternes anbringender skal findes i et bilag til dommen og ikke på det naturlige sted i dommens kronologi over påstande, anbringender, rettens begrundelse og resultatet. Hertil kommer tilfælde, at ordningen ikke vil kunne omfatte tilfælde, hvor anbringenderne ændres under hovedforhandlingen, og at dommene derfor vil få et uensartet præg.

Det opfattes af nogle som et problem, at dommes gengivelse af parternes anbringender baseret på påstandsdokumenterne kan komme til at fylde voldsomt meget i forhold til resten af dommen. Det er dog et spørgsmål, hvor stor forskel det reelt vil gøre at flytte anbringenderne til et bilag, der må betragtes som en integreret del af dommen.

Udvalget finder, at det ikke er et stort problem, at domme ofte gengiver parternes anbringender ved ordret citat fra parternes påstandsdokumenter. Udvalget forudsætter herved, at retten i sagens natur særskilt angiver, hvis en part under hovedforhandlingen har fremsat et nyt anbringende eller har frafaldet et anbringende. For så vidt angår frafaldne anbringender kan retten alternativt undlade at medtage frafaldne anbringender i citatet, idet de f.eks. erstattes af udeladelsesprikker.

Udvalget anser det heller ikke for en forbedring hverken indholdsmæssigt eller fremtrædelsesmæssigt, hvis parternes påstandsdokumenter i stedet optrykkes som et bilag til dommen.

Udvalget kan på den baggrund ikke anbefale at ændre loven for at give mulighed for at udelade gengivelsen af parternes anbringender i domme i civile sager, heller ikke sådan at påstandsdokumenterne eller et uddrag heraf medtages som bilag til dommen.³³¹

Udvalget tilføjer, at det reelle problem formentlig er, at der er en tendens til, at parterne udfærdiger meget lange påstandsdokumenter tenderende til sammenfattende processkrifter, og at det ikke er hensigtsmæssigt at søge at løse dette problem ved at ændre reglerne om skrivning af dommen, der er rettens produkt.

³³¹ Udvalget har ikke bemærkninger til, at der allerede i dag findes enkelte eksempler på, at meget omfattende påstandsdokumenter i praksis er blevet medtaget som bilag til en dom. Udvalget har alene forholdt sig til indførelsen af en generel ordning ved lov.

Udvalget bemærker, at der som supplement til de behandlede tiltag kan overvejes tiltag, der mere direkte adresserer problemet med påstandsdokumenter, der er væsentligt længere, end sagens problemstillinger kan begrunde. Da det imidlertid i høj grad afhænger af sagens omstændigheder, hvor omfangsrigt et påstandsdokument rimeligvis bør være, vil sådanne tiltag dog kunne kræve mere dybtgående overvejelser.

Det vil være et nybrud f.eks. at fastsætte begrænsninger på omfanget af påstandsdokumenter, og det vil i så fald skulle overvejes, om administrationen af sådanne begrænsninger vil medføre et sådant merarbejde for retterne og parterne, at det kommer til at stå i misforhold til gevinsten ved de forbedrede påstandsdokumenter. Der vil kunne fastsættes vejledende retningslinjer, sådan som det er sket i Højesteret,³³² men det er ikke sikkert, at vejledende retningslinjer i praksis vil få lige så stor gennemslagskraft ved byretterne og landsretterne som i Højesteret, hvis vejledning er blevet til i et samarbejde med de advokater, der møder i Højesteret, og hvor advokaterne traditionelt og i kraft af Højesterets stilling i domstolssystemet er meget lydøre over for Højesterets henstillinger.

Udvalget kan anbefale, at der arbejdes videre med disse spørgsmål i et egnet forum.

3. Udvalget har overvejet arbejdsgangene i forbindelse med gengivelsen i dommen eller retsbogen af afgivne forklaringer.

For år tilbage var det almindeligt, at der i straffesager i byretten deltog en protokolfører (kontorfunktionær), som bl.a. havde til opgave at skrive udkast til gengivelsen i retsbogen af de afgivne forklaringer. Det forekom også, at dommeren dikterede gengivelsen til retsbogen, mens den, der havde afgivet forklaringen, stadig var til stede og kunne bekræfte ("vedstå") gengivelsen.

Som følge en gradvis reduktion af antallet af kontorfunktionærer ved byretterne over en længere årrække er det derimod i dag udgangspunktet, at der ikke deltager protokolfører i straffesager i byretten. I straffesager uden lægdommere og i domsmandssager påhviler det derfor i dag dommeren ud over retsledelsen at håndtere bl.a. udstyr til lydoptagelse, videoafhøring og

³³² Højesterets vejledning om civile ankesager angiver, at der normalt udarbejdes sammenfattende processkrifter i stedet for påstandsdokumenter, og at et sammenfattende processkrift som udgangspunkt ikke bør være længere end 10-15 sider, idet det dog kan være længere navnlig i større sager med et omfangsrigt og/eller kompliceret faktum. Disse vejledende retningslinjer for ankesager i Højesteret er ikke bindende for parterne.

afspilning af lyd- eller billedoptagelse som led i bevisførelsen. Selv om forklaringer i straffesager i byretten som udgangspunkt lydoptages, foretrækker de fleste dommere også løbende at tage notater, mens forklaringen afgives. I domsmandssager kan notaterne være nyttige under voteringen med domsmændene, og i alle sager er det betydeligt lettere for dommeren at gengive forklaringerne i retsbogen på grundlag af sådanne notater end på grundlag af lydoptagelsen.

Ved nogle byretter forekommer det stadig i længerevarende straffesager, at der medvirker en protokolfører i straffesager i byretten i den del af hovedforhandlingen, hvor der afgives forklaringer. Ved nogle retter gælder dette også i nævningesager. Protokolføreren skriver i givet fald et udkast til gengivelsen i retsbogen af afgivne forklaringer, som dommeren – eller i nævningesager dommerne efter nærmere indbyrdes aftale – herefter gennemgår og tilretter.

Udvalget har i den forbindelse overvejet muligheden for at udvide anvendelsen af protokolførere i straffesager i forhold til det nuværende niveau. Protokolføreren vil først og fremmest kunne skrive udkast til gengivelsen i retsbogen af afgivne forklaringer samt betjene det tekniske udstyr, sådan at dommeren kan koncentrere sig om retsledelsen, eventuelle processuelle spørgsmål, som opstår under hovedforhandlingen, samt ikke mindst om sagens indhold, som retten (dommeren og eventuelt medvirkende lægdommere) skal tage stilling i dommen.

Udvalget bemærker, at en øget anvendelse af protokolførere i straffesager kun vil være mulig, hvis antallet af kontorfunktionærer ved byretterne øges, hvilket isoleret set vil medføre merudgifter. Selv om en øget anvendelse af protokolfører i straffesager vil kunne frigøre dommerressourcer, fordi dommeren skal bruge mindre tid på at færdiggøre dommen og retsbogen efter hovedforhandlingen, og fordi hovedforhandlingen gennemsnitligt vil kunne gennemføres på lidt kortere tid, når der deltager protokolfører, er det udvalgets umiddelbare vurdering, at der ikke samlet set vil ske en resourcefrigørelse i domstolene.

Udvalget peger imidlertid på, at en øget anvendelse af protokolførere vil kunne give en bedre retsledelse, fordi dommeren aflastes for andre opgaver, og at dette kan forventes at indvirke positivt på kvaliteten i sagsbehandlingen og på parternes, tilhørernes og offentlighedens opfattelse af rettens og dermed domstolenes professionalisme og imødekommenhed. Når der deltager en protokolfører, kan dommeren koncentrere sig om retsledelsen og i

højere grad have sin opmærksomhed rettet mod parter og vidner, hvilket kan have væsentlig betydning for, at disse føler sig set og hørt.

Udvalget bemærker i øvrigt, at byretterne allerede i dag ofte prioriterer at anvende protokolfører, hvor det har særlig betydning, eksempelvis i grundlovsforhør og retsmøder om forlængelse af varetægtsfængsling eller om straffeprocessuelle indgreb under efterforskningen. Det kan overvejes at undersøge nærmere i andet regi, om der skal være en øget anvendelse af protokolførere i straffesager. Der vil i den forbindelse bl.a. skulle afdækkes de økonomiske konsekvenser.

I civile sager medvirker der ikke protokolfører, og de afgivne forklaringer lydoptages ikke. Dommeren vil derfor altid skulle tage notater, mens der afgives forklaring, sådan at dommeren har et grundlag for at gengive forklaringerne, hvis det bliver relevant (dvs. hvis sagen ikke forliges, og der skal afsiges dom, og dommeren vælger at gengive forklaringerne i dommen, eller hvis en dom uden gengivelse af forklaringerne ankes). At varetage retsledelsen er i de fleste tilfælde mindre krævende i civile sager end i straffesager, og der er også sjældnere behov for at anvende teknisk udstyr. Skal der anvendes teknisk udstyr, vil en af rettens administrative medarbejdere normalt kunne komme til stede, hvis der er behov for at bistå parterne eller dommeren med at betjene udstyret.

Udvalget finder på den baggrund ikke anledning til at anbefale at anvende protokolfører i civile sager i byretten.

4. Udvalget har supplerende overvejet, om det ville være muligt helt eller delvis at afskaffe gengivelsen i referatform af de afgivne forklaringer, hvilket vil medføre en væsentlig lettelse for byretterne. Det ville betyde, at der ikke skulle udarbejdes en supplerende redegørelse om de afgivne forklaringer i civile sager, hvis dommen ankes, ligesom der ikke ville skulle skrives et referat af lydoptagne forklaringer i straffesager, hvis dommen ankes.

Et forholdsvis koncentreret referat af de afgivne forklaringer – i modsætning til en lyd- eller billed- og lydoptagelse af de afgivne forklaringer og også i modsætning til en ordret udskrift af de afgivne forklaringer – er imidlertid et integreret led i den danske appelordning. Ankebehandlingen i landsretten i både civile sager og straffesager bygger på, at de forklaringer, der blev afgivet i byretten, er gengivet i koncentreret referatform enten i dommen eller i en efterfølgende supplerende redegørelse (civile sager) eller retsbog (straffesager).

Uden et referat af de forklaringer, der blev afgivet i byretten, ville det i alle tilfælde, hvor der for landsretten er tvist om byrettens bevisresultat, være nødvendigt, at de pågældende afgav forklaring igen. En sådan fuldstændig genafhøring vil tage betydeligt længere tid end den eksisterende ordning, hvor vidnet enten slet ikke afgiver forklaring for landsretten eller alene afhøres supplerende. Det er netop tilfældet i Norge, hvor der generelt ikke findes anden gengivelse af forklaringerne i byretten, end hvad der måtte indgå i dommens begrundelse, og hvor vidnerne i tilfælde af tvist om byrettens bevisresultat afhøres igen i landsretten. Norske ankesager tager derfor generelt længere tid i retten end danske ankesager.

Kun et mindre antal af byretternes domme ankes til landsretten, og kun i en del af disse ankesager er der tvist om byrettens bevisresultat. Allerede de gældende regler giver imidlertid mulighed for, at byretten i almindelighed kun skriver et referat af de afgivne forklaringer, når dommen ankes. Den eksisterende appelordning medfører dermed i almindelighed ikke ekstra arbejde for byretterne i de sager, der ikke ankes.

Der er også den fordel ved at have et referat af forklaringerne i byretten, at det dokumenterer en forklaring, der tidsmæssigt ligger tættere på de begivenheder, der er forklaret om, og at det kan vise, om et vidne skifter forklaring fra byretten til landsretten. I Norge kan skiftende forklaringer dokumenteres ved, at en part i en civil sag med rettens tilladelse lydoptager forklaringen i byretten og derefter udfærdiger en fuldstændig udskrift af forklaringen, sådan at udskriften i påkommende tilfælde kan bruges til forehold under vidnets forklaring i landsretten. Den norske ordning bygger på en privat parts initiativ og betaling af udgifterne, og vidnet afgiver stadig en fuldstændig forklaring i landsretten, og den norske ordning kan ikke anbefales.

Hvis ordninger som i Sverige eller forsøgsordningen i Norge skal overvejes, vil det forudsætte mere grundlæggende overvejelser om landsrettens prøvelse i ankesager. Den svenske ankebehandling har karakter af en efterprøvelse af, om byrettens afgørelse i forhold til beviserne ført for *byretten* er korrekt,³³³ mens landsretten i Danmark i højere grad vurderer beviser ført for *landsretten*.

Endvidere vil en afspilning i landsretten af en videooptagelse af forklaringerne i byretten forlænge hovedforhandlingen i landsretten sammenlignet med i dag, og belastningen af landsretterne kan være større end byretternes

³³³ Betænkning nr. 1513/2010 side 65.

besparelse ved ikke at skulle lave en supplerende redegørelse eller en retsbog med forklaringerne i de sager, der ankes til landsretten. Hertil kommer, at der ved byretterne ikke er egnet udstyr til videooptagelse af forklaringer afgivet i retssalen,³³⁴ sådan at der i givet fald også ville skulle afholdes udgifter til anskaffelse heraf.

Det kan imidlertid overvejes at lydoptage forklaringer i civile retssager på samme måde som forklaringer i straffesager, sådan at rettens kontorpersonale kan skrive et udkast til redegørelsen til landsretten, hvis en dom uden gengivelse af forklaringerne ankes. Dommeren vil stadig skulle bruge tid på at gennemgå og rette udkastet, men hvis udkastet er godt, vil en sådan ordning lette dommerens arbejde på samme måde som i straffesager. Det er en forudsætning, at kontorpersonalet har de fornødne kvalifikationer til at skrive gode referater på grundlag af lydoptagelser, og ordningen kræver ansættelse af yderligere kontorpersonale og opkvalificering.

En styrket og forbedret kapacitet til at skrive referater af lydoptagne forklaringer vil også kunne få afsmittende virkning i straffesager, hvor dommerens arbejde tilsvarende lettes, når kontorpersonalet skriver et godt udkast til referat af lydoptagne forklaringer. I dag skriver dommerne formentlig i en del tilfælde selv referatet af lydoptagne forklaringer, når en straffedom ankes.

Domstolsstyrelsen har på nuværende tidspunkt ikke kendskab til, at der findes talegenkendelsesprogrammer, der er tilstrækkeligt udviklede med en høj nok kvalitet til, at det kan understøtte domstolenes behov, uden at det vil medføre meromkostninger til personale, der efterfølgende skal korrigere det transskriberede.

Det må herved også tages i betragtning, at der er stor forskel på de lydoptagne personers måde at tale på, og at talegenkendelse af lydoptagne forklaringer bl.a. derfor adskiller sig afgørende fra talegenkendelse af en bestemt brugers tale, som talegenkendelsesprogrammet er blevet trænet til at genkende. Hertil kommer, at gengivelsen skal indeholde et koncentreret referat af indholdet af det, den pågældende har forklaret, og ikke en fuldstændig gengivelse af alle spørgsmål og svar.

Udvalget kan på den baggrund ikke anbefale ændringer i de eksisterende ordninger med gengivelsen i referatform af de afgivne forklaringer.

³³⁴ Det eksisterende videoudstyr er tilpasset afhøring af personer, der befinder sig et andet sted, og der er ikke installeret et kamera, som kan filme vidnepladsen i retssalen forfra.

5. De økonomiske konsekvenser af tiltaget er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 48*.

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	-	-
1.-4. Lettelse af domskrivning	-	-

Kilde: Justitsministeriet

3.5. Antal medvirkende landsdommere

Baggrund

I hovedforhandlingen af sager ved landsretterne deltager mindst tre juridiske dommere,³³⁵ hvilket har været gældende siden retsplejelovens ikrafttræden i 1919. Der skal også deltage mindst tre juridiske dommere i afgørelsen af sager, der afgøres uden mundtlig hovedforhandling,³³⁶ og i afgørelsen af kæresager.³³⁷

I nævningsager og domsmandssager deltager tre juridiske dommere.³³⁸ Rettens præsident kan bestemme, at der skal deltage en eller flere suppleanter for dommerne, hvis hovedforhandlingen antages at ville blive af længere varighed.³³⁹ Hvis en dommer får forfald, efter at hovedforhandlingen er begyndt, kan forhandlingen fortsætte, hvis højst én dommer mangler.³⁴⁰ Det betyder, at sagen i givet fald afgøres med to juridiske dommere.

Uden for hovedforhandlingen kan en enkelt dommer handle på rettens vegne, men forarbejderne lægger op til, at afgørelse af et omtvistet og vanskeligt spørgsmål bør afgøres af tre dommere.³⁴¹

Det betyder, at én dommer kan træffe afgørelser under forberedelsen af en civil sag, herunder afsige udeblivelsesdom ved sagsøgtes udeblivelse i 1. instans.³⁴² Én dommer kan derimod ikke afgøre en civil ankesag ved indstævntes udeblivelse.³⁴³ Der er væsentlig forskel på de to situationer, da sagsøgtes udeblivelse i en civil sag i 1. instans betyder, at sagsøgers fremstilling af sagen som udgangspunkt lægges til grund uden bevis, hvorimod indstævntes udeblivelse i en civil ankesag indebærer, at sagen skal afgøres ud fra de foreliggende beviser.

Det betyder endvidere, at én dommer kan træffe afgørelser under forberedelsen af hovedforhandlingen i en straffesag, herunder afvise sagen helt eller

³³⁵ Retsplejelovens § 7 og betænkning nr. 773/1976 side 54.

³³⁶ Retsplejelovens §§ 366, 387 og 930 a.

³³⁷ Retsplejelovens §§ 398 og 972.

³³⁸ Retsplejelovens § 7, stk. 3.

³³⁹ Retsplejelovens § 7, stk. 4.

³⁴⁰ Retsplejelovens § 214, stk. 5.

³⁴¹ Retsplejelovens § 7, stk. 1, 2. pkt.

³⁴² UfR 2003.2390 H.

³⁴³ UfR 2002.360 H.

delvis, hvis der er grundlag for det.³⁴⁴ Én dommer kan endvidere træffe afgørelser under forberedelsen af et kæremål.³⁴⁵

Retsplejerådet foreslog i 1976, at den dommer, som beklæder landsretten under forberedelsen af en civil sag i 1. instans, skulle kunne behandle sagen færdig og afsige dom, såfremt parterne var enige herom, og dommeren fandt sagen egnet dertil.³⁴⁶

Retsplejerådet anførte, at med den (dengang) foreslåede kompetencefordeling mellem byretten og landsretten var det klart, at det kun ville være i få tilfælde, at afgørelse af en civil sag i 1. instans af én landsdommer ville kunne komme på tale.³⁴⁷ Der ville dog i praksis stadig forekomme et mindre antal sager, der efter de foreslåede regler var landsretssager, men som var så enkle eller klare, at tre dommers medvirken måtte anses for unødvendig.

Som eksempler nævnte Retsplejerådet visse sager om erstatning uden for kontraktforhold og om byggeri samt sager, der drejede sig om en række mindre poster i et regnskab, der ikke hver for sig frembød vanskeligheder. Kunne en i øvrigt klar og enkel sag afgøres efter optagelse af et enkelt bevis, ville sagen ofte være velegnet til afgørelse for en enkelt dommer. I tilfælde som de nævnte ville det efter rådets opfattelse være mere hensigtsmæssigt at åbne mulighed for, at sagen kunne påkendes for en enkelt landsdommer, end at indføre en regel, hvorefter sagen kunne henvises til behandling ved byret.

Retsplejerådet anførte endvidere, at det ikke ville være forsvarligt at nedsætte dommerantallet i civile ankesager.³⁴⁸ Der ville her typisk være tale om betydningsfulde eller vanskeligere sager. Det ville endvidere næppe kunne accepteres, at den retsgaranti svækkedes, som lå i, at en part havde adgang til at få i hvert fald lidt større sager prøvet for en instans, der var kollegialt sammensat.

Retsplejerådet foreslog i 1977, at retsformanden eller den dommer, retsformanden måtte bemyndige dertil, skulle kunne bestemme, at en ankesag uden lægdommere afgøres af én landsdommer.³⁴⁹

³⁴⁴ Retsplejelovens § 920 og betænkning nr. 773/1976 side 54.

³⁴⁵ Jf. herved også retsplejelovens § 974.

³⁴⁶ Betænkning nr. 773/1976 side 53.

³⁴⁷ Betænkning nr. 773/1976 side 36.

³⁴⁸ Betænkning nr. 773/1976 side 38.

³⁴⁹ Betænkning nr. 825/1977 side 70-71.

Retsplejerådet anførte, at nogle sager uden domsmænd fuldt forsvarligt kunne behandles af én landsdommer, mens andre krævede medvirken af tre landsdommere. Rådet fandt, at det ikke ville være hensigtsmæssigt at sætte landsretten med to dommere i sager uden domsmænd, bl.a. fordi der ikke ville kunne dannes et flertal i tilfælde af uenighed mellem dommerne. Hverken en regel om, at stemmen for det mildeste resultat, eller om, at retsformandens stemme skulle være udslagsgivende, ville være tilfredsstillende.

Rådet anførte endvidere, at landsretten stadig kunne foretage en mere indgående prøvelse af sagens tvivlsspørgsmål, end en byret i almindelighed havde praktisk mulighed for. En appelret kunne uanset antallet af medvirkende dommere give sagen en grundigere behandling, bl.a. *fordi* der kunne sættes længere tid af til behandlingen af sagen end i 1. instans, *fordi* der altid mødte en forsvarer for tiltalte, *fordi* der normalt ville fremkomme en udførlig procedure fra anklagerens og forsvarerens side, og *fordi* behandlingen for appelretten tog udgangspunkt i den ankede dom.

Retsplejerådets forslag fra 1976 og 1977 blev ikke gennemført, hverken ved en lovændring i 1979³⁵⁰ eller en lovændring i 1984.³⁵¹

Retsplejerådet havde i 1977 også drøftet et forslag om at nedsætte antallet af medvirkende landsdommere til to i sager med lægdommere, men stillede ikke forslag herom.

Der var enighed i Retsplejerådet om, at antallet af landsdommere i nævningesager ikke kunne nedsættes, uden at balancen mellem rettens læge og juridiske elementer ville blive uheldigt forrykket.³⁵² Der var endvidere enighed om, at antallet af landsdommere i domsmandssager ikke kunne tænkes at være lavere end to.³⁵³

³⁵⁰ På baggrund af høringssvar fra myndigheder og organisationer og den debat, Retsplejerådets forslag vedrørende straffesager havde givet anledning til, havde Justitsministeriet fundet det rigtigst, at forslagene gjordes til genstand for en yderligere samlet overvejelse, før der toges endelig stilling til, om og eventuelt i hvilket omfang de burde søges gennemført: Folketingstidende 1978-79, tillæg A, spalte 1583 og 1601. Retsplejerådets forslag vedrørende civile sager indgik i lovforslaget, men udgik under Folketingets behandling efter et ændringsforslag fra justitsministeren, som blev begrundet med, at Justitsministeriet fandt det rigtigst at afvente en nærmere stillingtagen til de øvrige forslag om begrænsning af dommerantallet i sager ved landsretterne: Folketingstidende 1978-79, tillæg B, spalte 1439.

³⁵¹ Et forslag om, at der i domsmandssager skulle medvirke to eller tre landsdommere, indgik i lovforslaget, men udgik under behandlingen i Folketinget efter et ændringsforslag fra justitsministeren, som blev begrundet med, at der bl.a. på baggrund af Retsudvalgets drøftelser efter Justitsministeriets opfattelse var behov for at drøfte spørgsmålet om landsretternes sammensætning også i andre typer af sager: Folketingstidende 1983-84, tillæg A, spalte 1593, og tillæg B, spalte 997-998.

³⁵² Betænkning nr. 825/1977 side 50. Antallet af nævninger i landsretten var dengang 12, hvilket i 2008 blev nedsat til 9.

³⁵³ Betænkning nr. 825/1977 side 60-68.

Retsplejerådet anførte, at ankesager med domsmænd ofte angik alvorlige lovovertrædelser, og at landsretterne var sidste instans for prøvelse af bevisspørgsmålet. Navnlig i sager om betinget eller ubetinget fængsel var sanktionsfastsættelsen også af indgribende betydning for tiltalte, og landsrettens afgørelse kunne kun med særlig tilladelse ankes til Højesteret. Det var derfor af afgørende betydning, at procesmåden sikrede en alsidig og nuanceret drøftelse af og stillingtagen såvel til sagens bevismæssige problemer som til sanktionsfastsættelsen.

Retsplejerådet anførte videre, at deltagelse af tre landsdommere gav større sikkerhed for, at alle synspunkter af betydning blev ført frem og gennemdrøftet, ikke mindst med henblik på en ensartet afgørelse af ensartede sager. Der var større mulighed for at undgå, at relevante omstændigheder vedrørende sagens fakta, bevisbedømmelsen og lovanvendelsen blev overset, og en frugtbar meningsudveksling mellem de juridiske dommere og mellem disse og domsmændene opnåedes også bedst, når tre dommere deltog.

Retsplejerådet anførte videre, at en eventuel nedsættelse af antallet af dommere i givet fald ikke burde gennemføres som en absolut regel. Der burde være mulighed for at sætte retten med tre landsdommere i særligt komplicerede og tvivlsomme og særligt langvarige sager. Tre af rådets medlemmer var af den opfattelse, at deltagelse af tre landsdommere kun var nødvendig i sager af længere varighed³⁵⁴ og i principielle sager, mens fem af rådets medlemmer mente, at tre landsdommere burde medvirke i et betydeligt antal sager, herunder alle sager der frembød vanskelige bevismæssige spørgsmål.

Retsplejerådets flertal på fem medlemmer fandt samlet, at en nedsættelse af antallet af landsdommere fra tre til to i domsmandssager ville betyde en forringelse af retssikkerheden, og at denne forringelse ikke stod i rimeligt forhold til de arbejdsmæssige besparelser, som ville kunne opnås ved nedsættelsen.

Et medlem mente ikke, at en nedsættelse af antallet af landsdommere fra tre til to behøvede at medføre forringelser af afgørelserne, men anså den forenkling af retsplejen, der ville opnås ved gennemførelse af dette forslag, som så beskeden, at han ikke kunne gå ind for forslaget. Et mindretal på tre medlemmer fandt, at en nedsættelse af dommerantallet ville kunne gennemføres uden forringelse af retssikkerheden, og at ændringen ville betyde en ikke uvæsentlig aflastning af landsretterne.

³⁵⁴ Dvs. de sager, hvor der kan deltage suppleanter, jf. retsplejelovens § 7, stk. 4.

Anvendelse i praksis

Det karakteristiske ved appelbehandling i forhold til behandlingen ved byretterne er især den kollegiale behandling. Ved landsretterne deltager således normalt (mindst) tre dommere og ved Højesteret (mindst) fem dommere. Et ulige antal dommere sikrer, at rettens afgørelser altid kan træffes ved stemmeflerhed i overensstemmelse med, hvad der normalt gælder for kollegiale organer.

Den kollegiale behandling afspejler, at landsretterne er appelinstans – og som det helt klare udgangspunkt i praksis sidste instans – i forhold til at få prøvet byretternes afgørelser. Landsretterne er tillige i et vist omfang 1. instans i civile sager, som er af principiel karakter og har generel betydning for retsanvendelsen og retsudviklingen eller væsentlig samfundsmæssig rækkevidde i øvrigt.

Med henblik på at kunne løse de opgaver, som er henlagt til landsretterne, er de to landsretter organiseret i et antal afdelinger med tre dommere i hver afdeling. Alle afdelinger behandler som udgangspunkt alle typer sager, idet dog visse forberedelsesspørgsmål og specialer er henlagt til en eller nogle få afdelinger. I de senere år har de fleste afdelinger bestået af to udnævnte landsdommere og en konstitueret landsdommer, som er under bedømmelse af egnetheden som dommer.

En sag hovedforhandles af en af landsrettens afdelinger som udgangspunkt med de tre dommere (udnævnte og konstituerede), der er tilknyttet afdelingen. I praksis vil en eller flere af afdelingens dommere dog jævnligt være erstattet af andre dommere, f.eks. som følge af en dommers fravær på grund af behandlingen af andre sager, herunder flerdagessager.

Herudover kræver en række sager efter deres karakter eller varighed behandling af udelukkende udnævnte landsdommere. Sådanne sager kan således ikke behandles med deltagelse af konstituerede dommere.

Retsplejeloven giver mulighed for, at der i navnlig civile sager ved landsretterne kan deltage mere end tre dommere. Af bl.a. ressourcemæssige grunde forekommer dette dog i praksis uhyre sjældent. I praksis forberedes kæremål i både civile sager og straffesager af én dommer.

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at anvende den eksisterende mulighed for, at én landsdommer træffer afgørelse uden for hovedforhandlingen, i videre omfang, end det sker i dag.

Det vil i den forbindelse ved en lovændring kunne præciseres, at adgangen til, at én landsdommer træffer afgørelse uden for hovedforhandlingen, giver mulighed for, at én landsdommer kan træffe afgørelse om at afvise en sag under sagens forberedelse, herunder om at afvise en kæresag.³⁵⁵

Udvalget finder, at det er velbegrundet, at processuelle afgørelser forud for hovedforhandlingen eller tilsvarende mundtlig behandling kan træffes af én landsdommer. Efter udvalgets opfattelse gælder dette også en afgørelse om at afvise en sag af processuelle grunde forud for hovedforhandlingen eller tilsvarende mundtlig behandling.

Da der kan være en vis tvivl om rækkevidden af den gældende regel om, at én landsdommer kan træffe afgørelse ”uden for hovedforhandlingen”, kan udvalget på den baggrund anbefale, at adgangen for én landsdommer til at træffe afgørelse præciseres ved en lovændring med det formål at udvide anvendelsen af denne mulighed i praksis.

Muligheden for, at én landsdommer kan træffe afgørelse, bør omfatte alle afgørelser, som ikke består i en endelig materiel afgørelse af sagen efter sædvanlig prøvelse.

Én landsdommer kan således træffe afgørelse om processuelle spørgsmål under forberedelsen af en civil retssag i 1. instans, en ankesag eller en kæresag. Én landsdommer vil herunder kunne afvise en anke eller kære f.eks. på grund af fristoverskridelse, manglende retsafgift eller processuelle mangler (eksempelvis mangelfuld ankestævning, udeblivelse fra retsmøde under forberedelsen eller udeblivelse med ekstrakt).

Én landsdommer vil også kunne afvise en civil retssag i 1. instans på grund af eksempelvis mangelfuld stævning, manglende retsafgift eller udeblivelse under forberedelsen. Én landsdommer vil også kunne afsige udeblivelsesdom i en civil retssag i 1. instans med summarisk prøvelse. Én landsdommer

³⁵⁵ Betænkning nr. 773/1976 side 54 nævner afvisning af både civile sager og straffesager under forberedelsen. I dag træffes f.eks. afgørelser om at afvise en kæresag på grund af manglende betaling af retsafgift, manglende kærretilladelse eller overskridelse af kærefrist i praksis altid af tre dommere. Det samme gælder formentlig afgørelser om afvisning af en anke i en straffesag, jf. retsplejelovens § 920.

vil også kunne træffe afgørelse om opsættende virkning eller andre midlertidige afgørelser under forberedelsen.

Der vil derimod skulle medvirke tre landsdommere i den endelige materielle afgørelse af en civil retssag i 1. instans eller en anke- eller kæresag. Dette gælder også, når sagen afgøres uden mundtlig forhandling, hvilket er udgangspunktet i kæresager og også kan forekomme i ankesager.

Udvalget finder, at en sådan bred hjemmel til afgørelse ved én landsdommer vil give en hensigtsmæssig fleksibilitet. Det bør således være en mulighed, at afgørelsen træffes af én landsdommer, sådan at landsretten afhængig af spørgsmålets og sagens karakter kan vælge mellem, at afgørelsen træffes af én landsdommer eller af tre landsdommere. Hvis spørgsmålets karakter eller betydning tilsiger det, bør afgørelsen træffes af tre landsdommere.

På baggrund af en høring af landsretterne vurderer Domstolsstyrelsen, at tiltaget potentielt vil medføre en begrænset ressourcefrigørelse i landsretterne, idet den dommer, der i første omgang sætter sig ind i sagens faktum og problemstilling, fortsat vil skulle bruge tid herpå, ligesom vedkommende dommer fortsat vil skulle bruge tid på at skrive afgørelsen. Domstolsstyrelsen har på baggrund af høringen endvidere oplyst, at ressourcefrigørelsen i givet fald ligger i, at afdelingens to andre dommere ikke længere skal inddrages. De omhandlede sager kan imidlertid ofte håndteres, når afdelingens tre dommere alligevel er sammen i forbindelse med behandling af andre sager eller i en pause under en hovedforhandling. Endvidere er der i praksis ofte tale om helt enkle spørgsmål, som ikke tager mange minutter at forelægge og drøfte. De økonomiske konsekvenser vil skulle udbores nærmere.

2. Udvalget har overvejet et forslag om, at parterne i en civil ankesag skal kunne aftale, at sagen kan afgøres af én landsdommer, men sådan at landsretten kan afslå parternes ønske om, at sagen afgøres med én landsdommer, hvis landsretten finder, at sagens karakter eller betydning nødvendiggør, at der deltager tre landsdommere i sagens afgørelse.

Det har i udvalgets drøftelser på den ene side været anført, at der ikke vil være retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en ordning, hvor parterne i en civil ankesag er enige om, at sagen afgøres af én landsdommer. Forudsat at sagen kan afgøres hurtigere med én landsdommer end tre landsdommere, må der desuden forventes at være interesse for en sådan ordning.

Det har endvidere været anført, at domstolssystemet bør tilbyde parter i civile sager den fleksibilitet, at de kan vælge en hurtigere behandling med én landsdommer ("fast track"). Når det sker i enighed mellem parterne, kan det ikke forventes at påvirke tilliden til domstolene negativt. Parterne bør ikke være henvist til at aftale voldgift med de retsvirkninger og omkostninger, der er forbundet hermed, hvis de ønsker en hurtigere behandling af ankesagen.

Det har desuden været anført, at landsrettens opgave som præjudikatsdomstol – dvs. opgaven med at fastlægge retstilstanden for at opnå ensartet praksis ved byretterne og forudsigelighed for parterne – ikke bør stille sig i vejen for en fleksibel ordning. Landsretten har også som hovedopgave at fungere som appelinstans og give mulighed for en fornyet prøvelse af en sag, der er afgjort i byretten, uanset om sagen har principiel eller vidererækkende betydning eller udelukkende har betydning for sagens parter. I forvejen er det langt fra alle landsretsdomme, der har betydning som præjudikater.

Det har på den anden side være anført, at de grundlæggende hensyn, der ligger bag ordningen med behandling af tre landsdommere, taler for ikke at give parterne valgfrihed med hensyn til antallet af landsdommere. Det karakteristiske ved appelbehandling er den kollegiale behandling, som har stor kvalitativ værdi. Landsrettens afgørelse vil i langt de fleste tilfælde være den endelige afgørelse af sagen.

Det har endvidere været anført, at det er gennem drøftelserne mellem landsdommerne, at afvejningen af interesser og hensyn bliver afdækket. Landsretssager har ofte vidererækkende betydning for andre end parterne, og landsretsdomme har i modsætning til voldgiftskendelser præjudikatsværdi. Appelbehandling er karakteriseret ved, at der deltager flere personer, og det vil stride mod den almindelige forståelse af appelbegrebet med kun én person til at afgøre en ankesag.

Det har desuden været anført, at hvis parterne i en civil sag ønsker en hurtigere afgørelse, kan de aftale voldgift. Domstolssystemet bør ikke tilbyde en procesform, der kan opfattes som en discountløsning, uanset om parterne er enige, da det kan skade tilliden til domstolene i bred forstand. Det vil være bedre at afskære ankeadgangen i sager, der efter deres karakter ikke påkalder sig den grundige behandling, som en landsretsbehandling er udtryk for.

På denne baggrund kan udvalget konstatere, at forslaget rejser grundlæggende spørgsmål om indretningen af appelordningen, som i givet fald bør

overvejes nærmere, før der tages stilling til forslaget. De økonomiske konsekvenser vil i den forbindelse skulle afklares.

3. Udvalget har overvejet et forslag om, at der skal kunne deltage færre end tre landsdommere i den endelige materielle afgørelse af en sag.

Det vil reducere landsrettens ressourceforbrug pr. sag i et vist omfang, hvis en udvalgt mængde af sager afgøres med én eller to landsdommer i stedet for tre. Ressourceforbruget vil dog ikke blive reduceret til en eller to tredjedele. Dette skyldes, at de tre landsdommere, som afgør en sag, i dag samarbejder om sagens afgørelse, bl.a. sådan at en af dommerne skriver det første udkast til dom eller kendelse, og sådan at retsformanden under hovedforhandlingen koncentrerer sig om at lede forhandlingerne, mens de øvrige dommere bl.a. tager notater. Opgaven med at skrive dommen eller kendelsen formindskes desuden ikke, fordi sagen afgøres med én eller to dommere i stedet for tre.

Udvalget finder, at det i hvert fald bør være udelukket at nedsætte antallet af medvirkende landsdommere i civile retssager i 1. instans og i nævningesager.

Med den kompetencefordeling mellem byretten og landsretten i civile sager, som blev gennemført i 2007 og yderligere præciseret i 2014, kan en civil sag kun behandles i landsretten i 1. instans, hvis sagen har principiel karakter og har generel betydning for retsanvendelsen og retsudviklingen eller væsentlig samfundsmæssig rækkevidde i øvrigt. Det vil stå i modstrid med den plads, som landsretten herefter har i den samlede instansordning, hvis en civil sag i 1. instans skulle kunne afgøres af én eller to landsdommere.

Nævninger medvirker i de alvorligste straffesager, som har afgørende betydning for tiltalte og andre involverede personer, og nævninger medvirker kun i landsretten, når anken omfatter bedømmelsen af beviserne for tiltaltes skyld. Sagen vil i byretten være afgjort med tre dommere, og der skal gennemføres en fuldstændig ny hovedforhandling i landsretten med fuld prøvelse af sagens beviser. Der bør på den baggrund stadig altid medvirke tre landsdommere i nævningesager.

Spørgsmålet om antallet af medvirkende landsdommere i appelsager hænger sammen med reglerne om appel. Når der skal tages stilling til, hvor mange landsdommere der skal deltage i afgørelsen af en appelsag, er det således væsentligt, hvilke sager der kan appelleres til landsretten.

I dag kan en part f.eks. frit anke en dom i en civil sag til landsretten, hvis anken angår mere end 20.000 kr.³⁵⁶ Landsretten kan dog afvise at behandle en civil ankesag, hvis der ikke er udsigt til, at sagen vil få et andet udfald end i byretten, og sagen ikke er af principiel karakter.³⁵⁷

I dag kan en tiltalt, der har givet møde i byretten, desuden frit anke en dom i en straffesag til landsretten, hvis tiltalte er idømt en bøde på over 6.000 kr. eller betinget eller ubetinget førerretsfrakendelse.³⁵⁸

Kære i civile retssager kræver som udgangspunkt Procesbevillingsnævnets tilladelse,³⁵⁹ mens der i straffesager er en noget videre adgang til at kære.³⁶⁰ En part kan også frit kære afgørelser i fogsager med undtagelse af afgørelser om udlæg eller sagsomkostninger på højst 20.000 kr.³⁶¹

Efter udvalgets opfattelse er det et vigtigt led i det toinstanssystem, som er udgangspunktet i retsplejen, at når en sag appelleres og prøves på ny i 2. instans, bør sagsbehandlingen i appelinstansen i særlig grad være indrettet på en grundig prøvelse for at sikre, at det, der i langt de fleste tilfælde vil være den endelige afgørelse, er rigtig og fremstår med stor legitimitet for parterne.

Efter udvalgets opfattelse er dette et stærkt argument for, at der skal deltage mere end én landsdommer i den endelige materielle afgørelse af en appelsag i landsretten.

Det har i udvalgets drøftelser på den ene side været anført, at hvis det kan konstateres, at landsdommerne i dag anvender uhensigtsmæssigt meget tid på appelsager af meget lille betydning, eksempelvis visse bødesager, sager om førerretsfrakendelse, små civile sager eller kæresager, vil det være bedre at begrænse den fri appeladgang i sådanne sager. På den måde undgås det, at en dybtgående behandling med tre landsdommere står i misforhold til sagens betydning, uden at der indføres en mindre grundig appelbehandling i sager af mindre betydning.

Det har endvidere været anført, at det vil være meget vanskeligt blandt de sager, hvor landsretten træffer en materiel afgørelse, at udskille sager, som

³⁵⁶ Retsplejelovens § 368, stk. 1.

³⁵⁷ Retsplejelovens § 368 a.

³⁵⁸ Retsplejelovens § 902.

³⁵⁹ Retsplejelovens § 389 a.

³⁶⁰ Retsplejelovens § 968.

³⁶¹ Retsplejelovens §§ 584 og 584 a.

har så lille betydning, at det ville kunne være forsvarligt, at de blev afgjort af én landsdommer. Hvis man indførte en mulighed for at afgøre en sag med færre landsdommere, ville landsretterne derfor skulle bruge betydelige ressourcer på at udvælge egnede sager.

Det har desuden været anført, at den ressourcebesparelse, der ville være forbundet med at afgøre et mindre antal appelsager med én eller to landsdommere, ikke ville stå mål med den potentielle negative virkning for tilliden i bred forstand til domstolene. Desuden vil det generelt være u hensigtsmæssigt at lade en afgørelse træffes af to landsdommere, da det skaber udfordringer i tilfælde af uenighed. Som nævnt ovenfor består de fleste landsretsafdelinger i praksis af to udnævnte landsdommere og en konstitueret landsdommer, som er under bedømmelse af egnetheden som dommer. En ordning med to landsdommere ville derfor også give problemer i forhold til bedømmelsen af de konstituerede landsdommere.

Det har på den anden side været anført, at en afgørelse med to landsdommere stadig ville være udtryk for en kollegial behandling. Der ville stadig være mulighed for flere personers juridiske perspektiv på sagen og den deraf følgende grundige behandling af sagens problemstillinger. Den gældende regel om, at det for tiltalte gunstigste resultat gælder ved stemmelighed, vil uden problemer kunne anvendes i straffesager med to landsdommere.

Det har endvidere været anført, at det bør afhænge af en politisk vurdering, om der ønskes en mere effektiv udnyttelse af domstolenes ressourcer i sager, hvor medvirken af to i stedet for tre landsdommere er en mulighed, der ikke i betydeligt omfang bryder med udgangspunktet om behandling med tre landsdommere. En afgørelse af straffesager i landsretten med to landsdommere i mindre straffesager om f.eks. værtshusvold, brugstyveri af motorkøretøj og groft hærværk kan ikke forventes at påvirke tilliden til domstolene negativt. Der vil desuden ved lov kunne fastlægges et klart udgangspunkt for, hvilke sager der behandles med to landsdommer, så ordningen ikke vil kræve betydelige ressourcer at administrere.

Samlet set fraråder udvalget, at der i den endelige materielle afgørelse af en sag deltager færre end tre landsdommere.

Udvalget bemærker, at hvis der på trods af det anførte er et politisk ønske om, at en sag skal kunne afgøres af færre end tre landsdommere, vil der være behov for at udarbejde nogle konkrete modeller herfor med henblik på at kunne estimere de økonomiske konsekvenser.

4. De økonomiske konsekvenser af tiltagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 49.*

Tabel 49		
Potentiale ved implementering af tiltag		
<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	-	-
1. Præcisering af, at én landsdommer kan træffe afgørelse om at afvise en sag under sagens forberedelse, herunder om at afvise en kæresag	-	-
2. Parterne i en civil ankesag skal kunne aftale, at sagen kan afgøres af én landsdommer, hvis sagens karakter eller betydning ikke nødvendiggør, at der deltager tre landsdommere i sagens afgørelse.	-	-
3. Der skal kunne deltage færre end tre landsdommere i den endelige materielle afgørelse af en sag.	-	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser for 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket covid-19.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

Det bemærkes, at der udestår konsolidering af de økonomiske konsekvenser. Der vil derfor blive foretaget justeringer i skønnet for potentialet ved implementering af tiltagene.

3.6. Omfordeling af sager mellem byretterne

Baggrund

Der er betydelige forskelle i sagsbehandlingstiderne ved forskellige byretter.

Retsplejeloven bestemmer, hvor mange dommere der mindst skal være ved hver af de 24 byretter, i alt 227 dommere, hvortil kommer yderligere 25 dommere, som udnævnes ved de byretter, som Domstolsstyrelsen bestemmer ud fra en vurdering af de løbende ressourcebehov.³⁶² En byretsdommerstilling kan kun flyttes fra en byret til en anden byret i tilfælde af ledighed i en dommerstilling ved den byret, hvorfra stillingen skal flyttes.

Grundlovens regel om, at udøvelsen af den dømmende magt skal ordnes ved lov,³⁶³ fandtes ikke at være til hinder for ordningen med 25 flytbare stillinger.³⁶⁴ Der blev lagt vægt på, at det samlede antal byretsdommerstillinger er normeret direkte i retsplejeloven, at fleksibiliteten med hensyn til placering af dommere ved de enkelte byretter kun omfatter et meget begrænset antal dommerstillinger, at der i retsplejeloven er fastsat et mindste og højeste antal dommerstillinger for hver enkelt byretskreds, samt at beslutningen om anvendelse af de fleksible dommerstillinger træffes af Domstolsstyrelsen.

Justitsministeren kan meddele midlertidig beskikkelse som byretsdommer ud over det antal på 227 byretsdommere, der er fastsat i retsplejeloven.³⁶⁵ Beskikkelsen meddeles for en periode på indtil 1 år. Dette kan bl.a. ske med henblik på at nedbringe sagsbunker ved en byret.

Landsrettens præsident kan meddele midlertidig beskikkelse som yderligere dommer ved en byret, når byrettens forhold tilsiger det.³⁶⁶ Baggrunden for ordningen er, at det ikke kunne udelukkes, at der kunne opstå ekstraordinære situationer, hvor en byret må have hjælp udefra.³⁶⁷ Dommere, dommerfuldmægtige og retsassessorer kan uden ansøgning meddeles beskikkelse i en tilstødende retskreds i højst 3 måneder. Beskikkelse ved en bestemt byret kan højst ske for 2 år. Den midlertidige beskikkelse kan kun opretholdes, så

³⁶² Retsplejelovens § 9 og Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5256.

³⁶³ Grundlovens § 61, 1. pkt.

³⁶⁴ Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5256.

³⁶⁵ Retsplejelovens § 44 b.

³⁶⁶ Retsplejelovens § 45.

³⁶⁷ Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5341.

længe den pågældende byrets forhold tilsiger det, og det er forudsat, at der ved afgørelsen om beskikkelse også tages hensyn til behovet ved den pågældendes faste tjenestested. Beskikkelse i mere end 1 måned kan derfor kun ske efter drøftelse med Domstolsstyrelsen.

Retsager behandles generelt ved byretten i den retskreds, som parterne eller sagen stedligt er knyttet til. Civile sager anlægges som udgangspunkt ved sagsøgtes hjemting, men sagsøger har i nogle tilfælde mulighed for at vælge et andet værneting, eksempelvis det sted, hvor en retskrænkelser er foregået, eller hvor en kontrakt skal opfyldes.³⁶⁸ Straffesager indbringes som udgangspunkt for retten på gerningsstedet.³⁶⁹

Hvis det samlede sagsantal og sagsbehandlingstiden ved en byret taler for det, kan byretten efter aftale med retspræsidenten i en tilstødende retskreds henvise en *civil retssag* til afgørelse i den tilstødende retskreds, hvis en afgørelse ved denne ret kan forventes væsentligt hurtigere.³⁷⁰

Henvisningsmuligheden har til formål at give fleksibilitet ved byretterne i perioder med spidsbelastning.³⁷¹ Det er forudsat, at en civil sag skal kunne henvises, hvor en ret har meget lange sagsbehandlingstider, og hvor parterne derfor vil få deres sag behandlet væsentligt hurtigere ved, at sagen flyttes til en anden ret med en kortere berammelsestid.³⁷² Af hensyn til sagstilrettelæggelsen ved den modtagende ret skal der træffes aftale med retspræsidenten ved den modtagende ret om henvisning enten i form af en generel aftale om henvisning af civile sager eller en aftale om henvisning af en konkret civil sag.

Når byrettens forhold tilsiger det, kan landsrettens præsident beslutte, at en *straffesag* skal behandles ved en anden byret i landsretskredsen.³⁷³ Den ret, hvortil sagen påtænkes overført, skal have lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet. En beslutning om at overføre sagen kan kæres til Højesteret af tiltalte og anklagemyndigheden.

Muligheden for at flytte en straffesag til en anden byret, hvis der er behov for det for at opnå en hurtigere sagsbehandling, har til formål at give en

³⁶⁸ Retsplejelovens §§ 235, 242 og 243.

³⁶⁹ Retsplejelovens § 696.

³⁷⁰ Retsplejelovens § 245 a.

³⁷¹ Folketingstidende 2013-14, A, L 178 som fremsat, side 16.

³⁷² Folketingstidende 2013-14, A, L 178 som fremsat, side 117.

³⁷³ Retsplejelovens § 702, stk. 2.

fleksibel udnyttelse af domstolenes ressourcer.³⁷⁴ Det er forudsat, at en straffesag skal kunne henvises, når væsentlige hensyn til hurtig behandling af de sager, som verserer ved retten, taler for det. I denne forbindelse bør der også lægges vægt på hensynet til behandlingen af civile sager. Hvis et ressourcemæssigt problem opstår på grund af én eller flere særligt store sager ved en byret, skal landsretspræsidenten vurdere, om det bør være disse sager eller nogle mindre sager, der verserer ved den pågældende byret, som bør overflyttes til en anden byret.

Anvendelse i praksis

Adgangen til at overflytte en straffesag fra en byret til en anden stammer fra 1996 og var således baseret på den daværende byretsstruktur med 82 byretter, hvoraf ca. halvdelen havde én udnævnt dommer.

Som et eksempel på en anvendelse af denne mulighed kan nævnes, at efter at sagsbehandlingstiden i straffesager under covid-19-pandemien var steget væsentligt mere ved Retten i Aarhus end ved de fleste andre byretter, indgik retspræsidenterne ved retterne i Aarhus, Herning og Holstebro en aftale om, at retterne i Herning og Holstebro hver kunne overtage 100 domsmandssager fra retten i Aarhus. Byretspræsidenten forelagde planen for landsrettens præsident, som tilsluttede sig.

Retten i Aarhus udvalgte herefter et antal domsmandssager, som umiddelbart fandtes egnede til at kunne flyttes. Efter høring af parterne blev der overført 50 sager til Retten i Herning og 30 sager til Retten i Holstebro.

Adgangen til at overflytte en civil retssag fra en byret til en anden blev indført i 2014 og er således baseret på den nuværende byretsstruktur med 24 byretter med mindst 6 udnævnte dommere ved hver byret (dog 2 udnævnte dommere ved Retten på Bornholm).

Domstolsstyrelsen har oplyst, at det ikke er muligt at trække specifikke oplysninger om anvendelsen af overflytningsreglerne hos landsretterne. Vestre Landsret har oplyst, at der siden henvisningen i 2022 af straffesager fra Retten i Aarhus til henholdsvis Retten i Herning og Retten i Holstebro ikke ses at være tilfælde, hvor straffesager er henvist fra en byret til en anden. Østre Landsret har oplyst, at retten ikke erindrer at have anvendt bestemmelsen i de senere år.

³⁷⁴ Folketingstidende 1995-96, tillæg A, side 1770.

En høring blandt udvalgte byretter viser, at retterne ikke har modtaget eller afgivet civile sager efter retsplejelovens regler om henvisning af ressource-mæssige grunde. Flere retter bemærker, at de har modtaget sager, hvor parterne på baggrund af en værnetingsaftale har valgt værneting i den pågældende retskreds.

Udvalgets overvejelser

1. Parterne i en civil retssag kan frit aftale, ved hvilken byret sagen skal behandles,³⁷⁵ og da en sådan aftale også kan indgås efter sagens anlæg, kan parterne i enighed frit flytte en civil retssag fra en retskreds til en anden.

Udvalget har på den baggrund overvejet et forslag om, at Domstolsstyrelsen på Danmarks Domstoles hjemmeside skal offentliggøre og løbende opdatere en liste over den forventede ventetid på en hovedforhandling i almindelige civile retssager ved de enkelte byretter.

Formålet med forslaget er at give parterne i en verserende civil retssag mulighed for på en nem måde at undersøge, om de vil kunne forvente en hurtigere afgørelse ved at indgå en værnetingsaftale om at flytte sagen til en anden byret. Parterne vil med en sådan liste kunne afveje fordelene ved en hurtigere afgørelse op imod længere rejsetid og på det grundlag i givet fald indgå en værnetingsaftale.

Domstolsstyrelsen offentliggør i dag hvert halve år oplysninger om sagsbehandlingstiden i afsluttede sager ved de enkelte byretter, men den historiske sagsbehandlingstid i afsluttede sager giver ikke parterne noget godt grundlag for at beslutte, om de vil aftale at flytte en verserende retssag for at opnå en hurtigere afgørelse. Den historiske sagsbehandlingstid kan sagtens adskille sig fra den aktuelle berammelsestid.

De enkelte byretter offentliggør desuden i dag under hovedoverskriften ”Sagsbehandlingstider” som udgangspunkt oplysninger om den aktuelle berammelsestid i forskellige sagstyper, *jf. tabel 50*.

³⁷⁵ Retsplejelovens § 245.

Tabel 50**Berammelsestid i almindelige civile sager**

<i>Byret</i>	Hovedforhandling ½ dag	Hovedforhandling 1 dag
Københavns Byret	12-18 mdr.	12-18 mdr.
Retten i Glostrup ¹	-	-
Retten i Aarhus	10 mdr.	15 mdr.
Retten i Odense	2-3 mdr.	5-6 mdr.
Retten i Aalborg	4-5 mdr.	7-8 mdr.
Retten på Frederiksberg	6 mdr.	6 mdr.
Retten i Roskilde ²	-	-
Retten i Kolding ³	9-18 mdr.	9-18 mdr.
Retten i Sønderborg	2-3 mdr.	6-8 mdr.
Retten i Randers	3 mdr.	4 mdr.
Retten i Næstved	6-12 mdr.	10-14 mdr.
Retten i Hillerød	3 mdr.	5 mdr.
Retten i Lyngby	5-6 mdr.	9-10 mdr.
Retten i Hjørring	3-4 mdr.	5-6 mdr.
Retten i Esbjerg	7 mdr.	9 mdr.
Retten i Nykøbing Falster	4 mdr.	4 mdr.
Retten i Helsingør	2 mdr.	4-5 mdr.
Retten i Viborg	12 mdr.	12 mdr.
Retten i Holstebro	5 mdr.	5 mdr.
Retten i Herning	4 mdr.	6 mdr.
Retten i Horsens	14-18 mdr.	14-18 mdr.
Retten i Svendborg ⁴	-	-
Retten i Holbæk	10 mdr.	10 mdr.
Retten på Bornholm	1 md.	1 md.

Anm.: Oplyst berammelsestid i almindelige civile sager. Berammelsestid oplyst i dage eller uger er omregnet til måneder. Har retten ikke oplyst en berammelsestid for en hovedforhandling på ½ dag, er berammelsestiden for en hovedforhandling på 1 dag anvendt som berammelsestid for en hovedforhandling på ½ dag. Oplysninger som offentliggjort den 3. marts 2023.

1) Retten i Glostrup har ikke angivet den aktuelle berammelsestid i almindelige civile sager.

2) Retten i Roskilde har ikke punktet "Sagsbehandlingstider" på sin hjemmeside.

3) Retten i Kolding angiver tiden mellem indlevering af svarskrift og hovedforhandlingen. Sager med en hovedforhandling på 1 dag må forventes behandlet efter snarere 18 mdr. end 9 mdr.

4) Retten i Svendborg har ikke angivet aktuelle berammelsestider.

Kilde: domstol.dk

Udvalget finder, at det vil være en stor fordel for parterne, hvis de har adgang til en samlet oversigt over berammelsestiden i almindelige civile sager fremfor selv at skulle finde oplysningerne på de enkelte byretters hjemmesider.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at det undersøges, om der med en begrænset indsats af administrative ressourcer fra Domstolsstyrelsen og byretterne kan bygges videre på de eksisterende oplysninger om berammelsestiderne ved byretterne, sådan at alle byretter oplyser aktuel berammelsestid i almindelige civile sager, sådan at oplysningerne opdateres regelmæssigt

og samtidig ved alle byretter, og sådan at der er adgang til en samlet oversigt.

Udvalget ser ikke et tilsvarende behov for en landsdækkende oversigt for familiesager og småsager, da berammelsestiden i disse sager er forholdsvis kort ved alle byretter.

Udvalget har i forlængelse heraf overvejet et forslag om at etablere et bookingsystem for civile hovedforhandlinger på tværs af retskredse, sådan at parterne i en almindelig civil sag selv kan reservere en tid til en hovedforhandling ved en anden byret end den, hvor der ellers er værneting, hvis de er enige om at flytte sagen til den anden byret.

Bookingsystemet kunne være en del af sagsportalen minretssag.dk og kunne fungere på den måde, at parterne anmoder den ret, som sagen verserer ved, om at godkende, at sagen kan berammes til en hovedforhandling af en vis længde, og at retten, hvis anmodningen imødekommes, åbner for adgangen til at booke en hovedforhandling af den pågældende længde i bookingsystemet. Parterne kunne herefter selv i bookingsystemet – der forudsættes at kunne vise et passende antal ledige tider ved forskellige byretter – booke en tid til hovedforhandlingen. Parternes godkendelse af en tid ved en anden byret ville juridisk udgøre en værnetingsaftale,³⁷⁶ og sagen ville samtidig skulle overføres til den modtagende ret i Civilsystemet.

Den beskrevne ordning indebærer således, at parterne skal være enige om, at sagen er klar til berømmelse, og at dette skal godkendes af retten. Den ret, hvor sagen verserer, skal endvidere fastsætte tidsrammen for hovedforhandlingen, før parterne får adgang til at booke en hovedforhandling. Retten har dermed samme muligheder for at styre domstolenes tidsforbrug til hovedforhandlinger som i dag, herunder for ud fra sagens karakter at bestemme, at der skal sættes kortere tid af til hovedforhandlingen end ønsket af parterne. Det bemærkes, at den byret, som sagen i givet fald flyttes til efter aftale mellem parterne, vil være stillet på samme måde, som hvis byretten selv havde foretaget berømmelsen.³⁷⁷

Hvis ordningen skal fungere efter formålet, forudsætter det, at bookingsystemet til enhver tid indeholder de tider, som ved byretterne er reserveret til

³⁷⁶ Jf. retsplejelovens § 245.

³⁷⁷ Den modtagende ret vil dermed også kunne omberamme sagen, hvis der opstår en situation, hvor byretten ville have omberammet en tilsvarende sag, som byrettens selv havde berammet.

almindelige civile retssager, og at bookingsystemet således opdateres i realtid, både når en tid bookes i bookingsystemet, når der i øvrigt berammes en sag i den ledige tid, og når en byret omdisponerer tider i sit kalendersystem mellem forskellige kategorier af sager.

Udvalget er opmærksom på, at bookingsystemet dermed set fra parternes side potentielt kan være mere stift end en berømmelse ved den ret, hvor sagen verserer, og hvor den forberedende dommer i dialog med parterne i visse tilfælde konkret vil kunne omdisponere tider i rettens kalendersystem ud fra, hvornår begge parter har mulighed for at møde. Dette er imidlertid en naturlig og rimelig konsekvens af, at hver byretspræsident efter forhandling med rettens øvrige dommere træffer bestemmelse om sagernes fordeling mellem dommerne og om sagernes administrative behandling.³⁷⁸ Der bør bl.a. derfor ikke åbnes for, at der ved én byret kan disponeres mere generelt over ledige tider hos en anden byret, og det vil selvsagt fortsat være muligt at få berammet en sag på samme vis som i dag uden at benytte et eventuelt bookingsystem.

Fordelen ved et egentligt bookingsystem fremfor blot at have oplysninger om den aktuelle berømmelsestid ved forskellige byretter vil navnlig være, at parterne samtidig med, at de indgår værnetingsaftalen om at flytte sagen til en anden byret, får fastlagt tidspunktet for hovedforhandlingen. Hvis parterne ud fra en offentliggjort oversigt over aktuelle berømmelsestider ved de enkelte byretter indgår en værnetingsaftale om at flytte sagen til en bestemt byret, kan de ikke være sikre på, hvornår sagen kan blive hovedforhandlet. Berømmelsestiden kan være steget, siden oplysningerne sidst blev opdateret, og det kan også ske, at der kun er få ledige tider inden for den oplyste tidshorison, og at parterne ikke begge har mulighed for at møde på en af de ledige tider. Det forekommer aktuelt, at parter, der overvejer at indgå en værnetingsaftale for at opnå en hurtigere afgørelse af sagen, kontakter en byret og beder om en forhåndsberømmelse af sagen, så de kan være sikre på at opnå den tilsigtede forkortelse af sagsbehandlingstiden.³⁷⁹

Udvalget er opmærksom på, at etableringen af et sådant bookingsystem vil kræve, at der etableres en it-løsning formentlig som en del af eller i tilknytning til sagsportalen/Civilsystemet. Det vil i den forbindelse skulle afdækkes, om det er muligt at implementere en sådan løsning i Civilsystemet, eller

³⁷⁸ Retsplejelovens § 12, stk. 1, 2. pkt.

³⁷⁹ Der er ikke hjemmel til at forhåndsberamme en civil sag, men en byret vil godt kunne reservere en tid i sit kalendersystem kortvarigt i afventen af, at parterne i en civil sag, der verserer ved en anden byret, indgår en værnetingsaftale om at flytte sagen til den pågældende byret.

om der på kan arbejdes med løsninger i straffe- og skifteprojektet, som kan danne grundlag for en bedre it-understøttelse af bookninger. De økonomiske konsekvenser vil skulle afdækkes, herunder betydningen af at flere retter har berøring med den samme sag. Konsekvenserne for en effektiv og fleksibel berømmelse af byretternes sager vil ligeledes skulle undersøges, herunder i lyset af at retterne i forvejen har reserveret tider til bl.a. arrestantsager, prioriterede sager og familieretlige sager.

Udvalget er opmærksom på, at udgifterne til en it-løsning potentielt kan være så store, at de vil stå i misforhold til de fordele, der vil være forbundet med et bookingsystem. Udvalget er endvidere opmærksom på, at et bookingsystem til brug for værnetingsaftaler om at flytte en verserende sag til en anden byret potentielt kan føre til en forventning hos parterne om også at kunne booke en hovedforhandling ved den ret, hvor sagen verserer. Det vil i givet fald skulle overvejes, om dette vil være hensigtsmæssigt.

Hvis der er et politisk ønske om at undersøge muligheden for at etablere et bookingsystem, foreslår udvalget, at dette sker i andet regi.

2. I nogle tilfælde vil det kun være én af parterne, der ønsker en hurtig afgørelse af sagen, mens den anden part ikke vil have noget incitament til at indgå en værnetingsaftale med det formål at opnå en hurtigere afgørelse af sagen.

Udvalget har derfor overvejet et forslag om at indføre en ny regel om, at retten efter anmodning fra en part kan henvise en almindelig civil sag til en anden byret, hvis sagen kan afgøres væsentligt hurtigere ved en anden byret, og henvisningen ikke vil påføre modparten en urimelig byrde.

Reglen vil ikke være begrænset til naborettskredse, og derfor bør hensynet til modparten indgå i rettens samlede afvejning af, om henvisning skal ske. Hvis modparten ikke er repræsenteret af advokat, eller hvis modparten skal afgive forklaring under hovedforhandlingen og på grund af sine økonomiske eller familiemæssige forhold vil blive påført en stor byrde ved at skulle møde ved en anden byret, vil henvisning ikke skulle ske. I relevante tilfælde kan retten tage initiativ til at drøfte spørgsmålet om henvisning på det forberedende møde.

Udvalget finder, at en sådan regel vil være hensigtsmæssig i tilfælde, hvor en part har et stærkt behov for en hurtig afgørelse af tvisten, mens den anden

part uden rimelig grund afviser at indgå en værnetingsaftale om at flytte tvisten til en anden retskreds for at opnå en væsentlig hurtigere afgørelse.

Udvalget lægger vægt på, at der skal være tale om en væsentlig hurtigere afgørelse. Udvalget lægger også vægt på, at retten kan afvise en anmodning om at henvise sagen til en anden retskreds, hvis modparten har relevante indvendinger. Udvalget lægger desuden vægt på, at forslaget er begrænset til almindelige civile sager og dermed ikke omfatter f.eks. småsager eller familiesager.

Udvalget finder endvidere, at præsidenten for den byret, som sagen ønskes henvist til, skal give samtykke, før henvisning sker.³⁸⁰

Parterne i civile sager kan have forskellige ønsker til en sags fremme, og retten vil i så fald skulle træffe afgørelse efter høring af parterne. Byrettens afgørelse om at henvise eller om ikke at henvise vil kun kunne appelleres til landsretten med Procesbevillingsnævnets tilladelse, og reglen vil således forventeligt medføre yderligere procesførelse i også disse instanser.³⁸¹

Med disse bemærkninger kan udvalget pege på, at der kan indføres en regel om henvisning efter anmodning fra én part med henblik på i visse sager at opnå en hurtigere afgørelse i den konkrete sag. Udvalget skal dog bemærke, at en sådan regel vil medføre yderligere procesførelse ved byretterne og forventeligt også ved Procesbevillingsnævnet og landsretterne, som kan påvirke sagsbehandlingstiderne negativt samlet set.

3. Den gældende regel om flytning af en straffesag til en anden byret på grund af lang sagsbehandlingstid anvendes meget sjældent i praksis.

Udvalget har overvejet et forslag om at lovfæste, at tiltalte og anklagemyndigheden har adgang til via byretten at anmode landsretspræsidenten om at flytte en straffesag til en anden byret, hvis den afgivende byret har en lang sagsbehandlingstid, og sagen kan behandles væsentligt hurtigere ved den anden byret. Det vil tydeliggøre, at parterne kan tage initiativ til at få en straffesag flyttet fra en byret til en anden af hensyn til sagsbehandlingstiden. Det vil kunne øge anvendelsen i praksis af adgangen hertil.

³⁸⁰ Henvisning til en naboretsskreds efter retsplejelovens § 245 a kræver samtykke fra den modtagende byrets præsident.

³⁸¹ Retsplejelovens § 389 a.

Udvalget har endvidere overvejet et forslag om, at reglen om flytning af en straffesag af hensyn til sagsbehandlingstiden ændres, sådan at en byret efter høring af parterne og med samtykke fra den modtagende byret kan træffe afgørelse om henvisning. Forslaget indebærer, at det fremover kun vil være nødvendigt at involvere landsretten, hvis de pågældende byretter ikke er enige om en henvisning, eller hvis en af parterne kærer en afgørelse vedrørende henvisning til landsretten.

Udvalget finder, at disse forslag vil give en hensigtsmæssig fleksibilitet og kan medvirke til at begrænse midlertidige forskelle i sagsbehandlingstider på tværs af retskredse.

Udvalget forudsætter, at der stadig ved anvendelsen af ordningen vil kunne tages hensyn til, om der er mange lokale vidner, som vil få længere rejsetid, hvis sagen flyttes til en anden retskreds, og til sagens lokale forankring i bredere forstand og den deraf følgende betydning af, at sagen behandles med lægdommere fra den pågældende retskreds.

Udvalget forudsætter endvidere, at en flytning af en straffesag mod tiltaltes vilje ikke sker, hvis flytningen vil have væsentlige negative virkninger for tiltaltes forsvar. Udvalget finder imidlertid, at en flytning ikke bør kræve tiltaltes samtykke, bl.a. fordi det forekommer, at tiltalte ikke ønsker en hurtig afgørelse af sagen.

Tiltaltes interesse i en lang sagsbehandlingstid for at begrænse bevisværdien af vidneforklaringer afgivet under en hovedforhandling lang tid efter gerningstidspunktet eller i, at fuldbyrdelsen en eventuel straf udskydes så længe som muligt, er ikke beskyttelsesværdig. Hensynet til andre involverede, herunder eventuelle medtiltalte, forurettede og andre vidner, samt hensynet til en effektiv straffesagsbehandling og retshåndhævelse kan begrunde en flytning af sagen for at opnå en væsentlig hurtigere afgørelse af sagen, så længe flytningen ikke har væsentlige negative virkninger for tiltaltes forsvar.

Udvalget bemærker, at sagen vil skulle berammes ved den byret, som den flyttes til, i overensstemmelse med denne byrets berammelsesaftale med den lokale anklagemyndighed. Flytningen af en konkret sag har derfor ikke direkte betydning for anklagemyndighedens kapacitet, men anklagemyndigheden har naturligvis mulighed for at udtale sig imod en flytning af en sag til en ret i en anden politikreds

Dette kan f.eks. være relevant, hvis sagen indgår i et kompleks af sager, som anklagemyndigheden finder bør behandles af samme anklagere, eller hvis sagen er så omfattende eller speciel, at det vil være uhensigtsmæssigt, at en ny anklager i en anden politikreds skal overtage sagen. Hertil kommer, at hvis de generelle forhold ved en byret over en længere periode medfører, at et antal sager flyttes til andre byretter, vil det kunne nødvendiggøre overvejelser om håndteringen af situationen også hos anklagemyndigheden.

Udvalget understreger, at ordningen med flytning af konkrete sager af hensyn til sagsbehandlingstiden giver en hensigtsmæssig fleksibilitet med henblik på at afbøde de største udsving i sagsbehandlingstiden på tværs af retskredse. Ordningen hverken kan eller skal imidlertid løse en eventuel varig ubalance mellem opgavemængden og personaleressourcerne ved en given byret. Ordningen forudsætter således en hensigtsmæssig udformning af Domstolsstyrelsens praksis for fordeling af budgetmidler mellem byretterne.

Med disse bemærkninger kan udvalget anbefale, at der indføres regler om tiltaltes og anklagemyndighedens adgang til at anmode om henvisning af en straffesag til en anden byret af hensyn til sagsbehandlingstiden og om, at henvisning kan ske uden at involvere landsretspræsidenten, hvis de involverede byretter er enige om, at sagen kan henvises.

4. Udvalget har overvejet et forslag om at indføre en vejledende grænse for, hvornår en byrets sagsbehandlingstider er så lange, at retten bør kunne få hjælp fra andre byretter.

Grænsetallet skal ifølge forslaget være et tal, som inden for hvert område udtrykker en absolut længste sagsbehandlingstid. Hvis en byret overskrider grænsetallet og ikke inden for rimelig tid kan rette op herpå ved egen hjælp, kan relevante fora ved domstolene indlede dialog med andre byretter om hjælp.

Hjælpen kan ifølge forslaget ud over henvisning af verserende civile sager eller straffesager til en anden byret også bestå i udlån af dommere eller andre domstolsjurister eller i hjælp til administrativ behandling.

Forslaget indebærer ikke ændringer i de gældende regler om henvisning af sager eller om dommeres og domstolsjuristers midlertidige tjeneste ved en anden byret. For så vidt angår hjælp til administrativ behandling er det ligeledes forudsat, at sådan hjælp kan ydes uden lovændringer.

Udvalget finder, at det bør være overladt til Domstolsstyrelsen, om det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte en vejledende grænse for, hvornår sagsbehandlingstiden ved en byret er så lang, at byretten må anses for ”nødlidende”.

Udvalget har ingen bemærkninger til, at overskridelsen af en sådan vejledende grænse i givet kan indgå i den samlede afvejning ved konkrete afgørelser om henvisning af sager eller om dommeres eller andre domstolsjuristers midlertidige tjeneste ved en anden byret.

Udvalget kan derimod ikke anbefale, at en overskridelse af bestemte grænser for sagsbehandlingstiden i sig selv bliver afgørende for anvendelsen af regler om henvisning af sager eller om dommeres eller andre domstolsjuristers midlertidige tjeneste ved en anden byret.

5. Udvalget har overvejet et forslag om at forhøje den gældende aldersgrænse for at tilkalde en pensioneret dommer til f.eks. 74 år.³⁸²

15 byretter og begge landsretter anvendte i 2022 ordningen med tilkaldelse af pensionerede dommere, og der blev i 2022 tilkaldt i alt 34 pensionerede dommere, hvoraf 5 fyldte 72 år i løbet af året.

Udvalget finder, at ordningen med tilkaldelse af pensionerede dommere er et godt supplement, som giver den enkelte retspræsident en hensigtsmæssig fleksibilitet med hensyn til ansættelse af dommere og andre domstolsjurister til at behandle rettens sager.

Udvalget finder, at ordningen vil kunne få endnu større betydning i fremtiden, såfremt der træffes politisk beslutning om en væsentlig forøgelse af antallet af udnævnte dommere. Den nuværende aldersprofil blandt dommerne medfører, at der i årene fremover vil fratræde et ikke uvæsentligt antal dommere på grund af alder. Det vil kræve en betydelig uddannelsesindsats over adskillige år at opbygge en tilstrækkeligt stor pulje af personer, der er kvalificeret til en dommerstilling, sådan at både de dommerstillinger, der bliver ledige på grund af pensionering, og i givet fald de nye dommerstillinger kan besættes med fuldt kvalificerede personer.

Udvalget finder, at ordningen med tilkaldelse af pensionerede dommere på den baggrund i en længere årrække vil kunne være et kærkomment

³⁸² I dag kan tilkaldeperioden kun under særlige omstændigheder forlænges ud over dommerens fyldte 72. år, jf. retsplejelovens § 51 e.

supplement med henblik på at opnå en så hurtig stigning i antallet af beskæftigede domstolsjurister, som der ressourcemæssigt måtte blive fundet grundlag for i lyset af domstolenes aktuelle udfordringer. Dette supplement giver mulighed for at indfase en stigning i antallet af beskæftigede domstolsjurister hurtigere end den indfasning af en forøgelse af antallet af udnævnte dommere, som i givet fald måtte blive fastsat bl.a. ud fra hensynet til at kunne besætte dommerstillingerne med fuldt kvalificerede personer.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at det overvejes at forhøje aldersgrænsen for tilkaldelse af pensionerede dommere til f.eks. 74 år med henblik på at forøge antallet af mulige tilkaldedommere.

Ud fra tallene for 2022 vil en forhøjelse af aldersgrænsen med 2 år potentielt kunne forøge antallet af mulige tilkaldedommere med op til 10 personer årligt. Forøgelsen vil dog i praksis være mindre end 10 personer, da ikke alle tilkaldedommere, der fylder 72 år, vil ønske eller være egnede til at fortsætte som tilkaldedommere i 2 år mere.

Tilkaldedommere aflønnes efter det faktiske antal timer, de har arbejdet, og lønnen afhænger bl.a. af, hvilken instans den pågældende er tilkaldt til, og hvilken funktion tilkaldedommeren har. Der er derfor stor variation i udgifterne til tilkaldedommere. På baggrund af en opgørelse af domstolenes udgifter til tilkaldedommere i 2022 kan den gennemsnitlige udgift pr. tilkaldedommer dog opgøres til ca. 0,2 mio. kr. Domstolene vil kunne anvende ordningen med tilkaldedommere som supplement til de faste dommerstillinger efter behov under forudsætning af, at der er midler til det.

Udvalget bemærker, at retspræsidenten kan undlade at tilkalde en given pensioneret dommer, hvis der er tvivl om dommerens fortsatte egnethed, og at en tilkaldedommer i yderste konsekvens, hvis det helt undtagelsesvis skulle vise sig nødvendigt i løbet af en normalt forholdsvis kort tilkaldeperiode af højst 6 måneders varighed, kan suspenderes eller afsættes af Den Særlige Klageret på grund af uegnethed.

6. Det bemærkes, at tiltag 2-4 på det foreliggende grundlag forventes at bidrage til at begrænse forskelle i sagsbehandlingstider mellem de enkelte byretter. De vil på den baggrund bidrage til en ressourcefrigørelse, da behandlingen bliver dyrere, jo længere liggetid den har. Der vil dog samtidig være en øget ressourceanvendelse i forbindelse med behandling af anmodninger om at flytte sager samt ny sagsforberedelse ved den modtagende ret. Hertil kommer eventuelle øgede udgifter transport for vidner mv.

Det bemærkes i øvrigt, at en øget anvendelse af omfordeling kan medføre øgede udgifter til beskikkede forsvarere som følge af, at rejsetiden gennemsnitligt forlænges. Det kan i den forbindelse overvejes at fastsætte, at når en sag flyttes på anklagemyndighedens anmodning eller af retten på embeds vegne, skal statskassen uanset sagens udfald endeligt betale merudgifter til den beskikkede forsvarer som følge af forlænget rejsetid.

De økonomiske konsekvenser af tiltagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 51*.

Tabel 51		
Potentiale ved implementering af tiltag		
<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, Implementeringsfuldt indfaset omkostninger	
I alt	-	-
2. Efter anmodning fra en part kan retten henvise en sag til en anden byret, hvis sagen kan afgøres væsentligt hurtigere	-	-
3. Tiltalte og anklagemyndigheden kan gives adgang til via byretten at anmode landsretspræsidenten om at flytte en straffesag til en anden byret, hvis den afgivende byret har en lang sagsbehandlingstid, og sagen kan behandles væsentligt hurtigere ved den anden byret	-	-
4. Der kan indføres en vejledende grænse for, hvornår en byrets sagsbehandlingstider er så lange, at retten bør overveje at tage initiativ til at overføre sager til en anden byret efter de beskrevne regler	-	-
5. Aldersgrænse for tilkaldeordning hæves til 74 år	-	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser for 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket covid-19.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

3.7. Notarialforretninger

Baggrund

Notarialforretninger hører under byretterne og foretages som udgangspunkt på dommerkontoret. Notaren kan om nødvendigt foretage notarialforretninger et andet sted. Notaren foretager notarialforretninger for enhver uanset dennes tilknytning til retskredsen.³⁸³

Private borgere skal bruge notarens bekræftelse, hvis de ønsker at oprette et notartestamente eller en fremtidsfuldmagt. Borgerens godkendelse af testamentet eller fremtidsfuldmagten skal ske i overværelse af notaren. Som udgangspunkt skal borgeren derfor møde på dommerkontoret for at bekræfte testamentet eller fremtidsfuldmagten. Hvis borgeren på grund af sygdom eller svækkelse ikke kan møde på dommerkontoret, kan notaren dog i stedet køre ud til borgeren.

Virksomheder skal bruge notarens bekræftelse, når de har behov for en officiel bekræftelse af en underskrift eller af rigtigheden af en kopi. Det kan navnlig være nødvendigt, hvis dokumentet skal bruges i udlandet.

Juridiske personer, som ofte har behov for at få bekræftet en underskrift, kan få bekræftet underskrifter på grundlag af underskriftsprøver, som opbevares i byretten. De personer, hvis underskrifter skal bekræftes, skal møde personligt på dommerkontoret og afgive en underskriftsprøve, som herefter er gyldig i 2 år. Herefter kan dokumenter underskrevet af de pågældende bekræftes af notaren, uden at de skal møde på dommerkontoret i hvert enkelt tilfælde.³⁸⁴

Ordningen med underskriftsprøver blev gjort landsdækkende ved en ændring af notarialbekendtgørelsen i 2013.³⁸⁵ Dansk Industri havde i et høringssvar over et udkast til ændringen anført, at gyldigheden af en underskriftsprøve burde være længere end 2 år, men de 2 år blev fastholdt under hensyn til notarens mulighed for at foretage løbende kontrol af de navneunderskriftsberettigede, hvorved risikoen for misbrug af ordningen mindskes.

³⁸³ Bekendtgørelse om notarialforretninger § 2.

³⁸⁴ Bekendtgørelse om notarialforretninger § 7 a.

³⁸⁵ Bekendtgørelse nr. 1118 af 23. september 2013.

Der skal betales 300 kr. i retsafgift for at få foretaget en notarialforretning, dog 150 kr. for at få bekræftet rigtigheden af en kopi af et dokument.³⁸⁶ Ved udkørende notarialforretninger skal der desuden betales for notarens udgifter til transport.

Anvendelse i praksis

Byretterne foretog årligt i 2019-2022 henholdsvis ca. 110.000, 115.000, 131.000 og 149.500 notarialforretninger. Af *tabel 52* fremgår en opgørelse over antallet af notarialforretninger i perioden 2019-2022 fordelt på de enkelte byretterne. Byretterne er oplistet efter, hvilke byretter der gennemsnitligt foretager flest notarialforretninger årligt.

Tabel 52
Notarialforretninger foretaget i perioden 2019-2022

<i>Antal notarialforretninger</i>	2019	2020	2021	2022	Gennemsnit 2019-2022
Notarialforretninger, i alt	110.147	115.486	131.209	149.500	126.586
Retten i Lyngby (*)	15.516	14.216	16.320	19.010	16.266
Københavns Byret (*)	15.039	14.605	16.911	16.594	15.787
Retten i Aarhus (*)	6.683	7.294	7.584	8.765	7.582
Retten i Kolding (*)	5.398	8.470	6.887	7.154	6.977
Retten i Roskilde	6.079	5.825	6.294	6.752	6.238
Retten i Odense (*)	4.922	5.957	6.465	7.630	6.244
Retten i Aalborg (*)	4.931	4.741	6.368	7.467	5.877
Retten i Viborg	4.012	4.742	5.044	6.431	5.057
Retten i Glostrup	5.795	4.199	4.206	4.634	4.709
Retten i Næstved	4.071	4.367	4.830	5.991	4.815
Retten i Horsens	3.699	3.818	4.388	5.732	4.409
Retten i Herning	3.466	3.800	4.672	5.333	4.318
Retten i Sønderborg	3.519	3.851	4.556	5.146	4.268
Retten på Frederiksberg	4.116	3.868	4.441	4.038	4.116
Retten i Randers	3.027	3.344	5.026	5.437	4.209
Retten i Hillerød	3.194	3.937	4.114	5.144	4.097
Retten i Holstebro (*)	2.549	2.802	4.133	5.091	3.644
Retten i Esbjerg	2.892	3.330	3.537	4.647	3.602
Retten i Hjørring	2.411	2.945	3.563	4.291	3.303
Retten i Svendborg	2.631	2.428	3.208	3.784	3.013
Retten i Helsingør	2.216	2.501	2.985	3.030	2.683
Retten i Holbæk	1.825	1.930	2.702	3.230	2.422
Retten i Nykøbing Falster (*)	1.651	1.957	2.267	2.939	2.204
Retten på Bornholm (*)	505	559	708	1.230	751

Anm.: (*) Se mulige tiltag nedenfor.

Kilde: Domstolsstyrelsen

³⁸⁶ Retsafgiftslovens §§ 33 og 34.

Det er i almindelighed byretternes kontorphonale, der fungerer som notarer.

Retten i Lyngby er den byret, der har flest notarialforretninger, og også i forhold til indbyggertallet har Retten i Lyngby væsentligt flere notarialforretninger end nogen anden byret.³⁸⁷ Ved Retten i Lyngby kan der ikke reserveres tid til en notarialforretning. Notarialkunder trækker et nummer og bliver betjent efter tur. Der kan således være ventetid, men man kan normalt blive betjent samme dag.

Ved de øvrige byretter skal man i almindelighed bestille tid til en notarialforretning, som udgangspunkt via et bookingsystem på internettet. Retten i Roskilde anvender dog ikke bookingsystemet. Der er stor forskel på, hvor lang ventetid der er til næste ledige tid i bookingsystemet. Det kan svinge fra få dage til en måned eller mere. I oktober 2022 var ventetiden mindre end 2 uger ved 8 byretter, 2-4 uger ved 5 byretter og mere end 4 uger ved 9 byretter. Ved alle byretter vil det i særligt hastende tilfælde være muligt at få en tidligere tid ved henvendelse til byretten uden om bookingsystemet.

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet at forlænge gyldighedstiden for en underskriftsprøve til f.eks. 4, 6 eller 8 år, så der sjældnere er behov for at møde frem for notaren og forny gyldigheden af underskriftsprøven.

På baggrund af en høring af udvalgte retter vurderer Domstolsstyrelsen, at der vil være tale om en meget begrænset ressourcefrigørelse ved at forlænge gyldighedsperioden for underskriftsprøver i notarialforretninger. Det skal dels ses i lyset af, at der generelt aflægges et begrænset antal underskriftsprøver domstolene, og dels er der et meget begrænset ressourceforbrug forbundet hermed, som kan henføres til kontorfunktionærer.

Udvalget bemærker desuden, at en forlængelse af gyldighedsperioden vil forringe notarens mulighed for at foretage løbende kontrol af de navneunderskriftsberettigede, hvorved risikoen for misbrug af ordningen øges. Udvalget bemærker endvidere, at der i mange tilfælde forventeligt vil være udskiftninger i de personer, der underskriver for en juridisk person, hyppigere end hver 8. år.

³⁸⁷ Folketal 1. januar 2022: Lyngby Retskreds: 230.692. Københavns Retskreds: 472.054. Glostrup Retskreds: 421.579. Aarhus Retskreds: 382.258. Frederiksberg Retskreds: 333.348. Kolding Retskreds: 290.841.

Samlet set kan udvalget ikke anbefale, at gyldighedstiden for en underskriftsprøve forlænges fra 2 til 8 år med henblik på at frigøre ressourcer hos domstolene. Udvalget bemærker dog, at der i erhvervslivet kan være efterspørgsel på en længere gyldighedsperiode, hvorfor det kan overvejes at arbejde videre med forslaget i andet regi.

2. Udvalget har endvidere overvejet at etablere et landsdækkende (digitalt) register over underskriftsprøver.

Det vil betyde, at når en person ved en byret afgiver en underskriftsprøve til brug for notarpåtegning af dokumenter, som den pågældende senere underskriver, vil underskriftsprøven blive indskannet i et landsdækkende it-system. Dette er i modsætning til i dag, hvor en underskriftsprøve kun er gyldig ved den byret, hvor den er afgivet, vil en underskriftsprøve dermed få landsdækkende gyldighed.

Et landsdækkende register over underskriftsprøver vil give en serviceforbedring for virksomheder. Dette vil dog skulle afvejes mod de økonomiske konsekvenser som følge af et landsdækkende register over underskriftsprøver, herunder eventuelle etablerings- og driftsudgifter, som vil skulle afdækkes. I lyset af det begrænsede antal underskriftsprøver hos domstolene finder udvalget, at udgifterne til etablering og drift af et nyt register formentlig vil overstige ressourcefrigørelsen ved en forventelig reduktion i antallet af underskriftsprøver.

Samlet set kan udvalget ikke anbefale at etablere et landsdækkende (digitalt) register over underskriftsprøver med henblik på at frigøre ressourcer hos domstolene. Udvalget bemærker dog, at der i erhvervslivet kan være efterspørgsel på landsdækkende register over underskriftsprøver, hvorfor det kan overvejes at arbejde videre med forslaget i andet regi.

3. Udvalget har overvejet at samle andre notarforretninger ved udvalgte byretter for at effektivisere domstolenes opgaveløsning med henblik på at reducere sagsbehandlingstiderne.

For borgere og virksomheder vil det betyde, at de i nogle tilfælde får længere rejsetid til notaren. Notarerne vil tilsvarende få længere rejsetid ved nogle af de udkørende notarforretninger, medmindre udkørende notarforretninger fortsat varetages af alle byretter. Til gengæld vil der blive mulighed for en mere ensartet ventetid på tværs af byretterne, og målsætningen vil være at nedbringe de længste ventetider, som opleves i dag.

Det er et generelt princip, at byretternes opgaver kan udføres af enhver byret, og at borgere og virksomheder kan få behandlet enhver sag ved den lokale byret.

En begrænsning af notaropgaven til visse byretter vil bryde med dette princip på et borgerrettet område, hvor personligt fremmøde er obligatorisk. Hensynet hertil vil skulle vejes op imod hensynet til ressourcegevinsten som følge af specialisering og stordriftsfordele mv., og kortere sagsbehandlingstid ved en ændret ordning.

Det bemærkes, at der er en række fravigelser fra det generelle princip. Det gælder særligt, at Sø- og Handelsretten i København fungerer som insolvensskifteret i stedet for byretterne i København, Frederiksberg, Glostrup og Lyngby. Sager om konkurs, rekonstruktion og gældssanering, som i resten af landet behandles ved den lokale byret, behandles således i de fire storkøbenhavnske retskredse ved Sø- og Handelsretten.³⁸⁸

Dertil har Tinglysningensretten i Hobro overtaget tinglysningsopgaven fra byretterne. Sagsbehandlingen foregår dog digitalt over internettet og kræver ikke personligt fremmøde. Andre undtagelser til det almindelige princip om, at alle byretter er kompetente til at behandle sager, har typisk en særlig begrundelse og vedrører få sager og få borgere eller virksomheder.

Til Københavns Byret er således henlagt sager om administrativ udvisning af hensyn til statens sikkerhed, om administrativ fratagelse af dansk indfødsret på grund af en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, om forbud mod en leverandør til kritisk teleinfrastruktur af hensyn til statens sikkerhed og om forbud mv. mod udenlandske direkte investeringer af hensyn til den nationale sikkerhed mv.³⁸⁹

For domstolene vil konsekvenserne af at henlægge notaropgaven til visse byretter afhænge af antallet af berørte byretter. En mulighed ville være at henlægge notaropgaven til alle eller dele af følgende ni oplyste byretter, *jf. tabel 53*.

De seks førstnævnte byretter (Københavns Byret, Retten i Lyngby, Retten i Aalborg, Retten i Aarhus, Retten i Kolding og Retten i Odense) har i dag

³⁸⁸ Retsplejelovens § 15, stk. 2, nr. 3, og konkurslovens § 4.

³⁸⁹ Udlændingelovens § 45 d, lov om dansk indfødsret § 8 F, lov om leverandørsikkerhed i den kritiske teleinfrastruktur § 7 og lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer mv. i Danmark § 41.

mange notarsager, mens de tre sidstnævnte byretter (Retten i Holstebro, Retten i Nykøbing Falster og Retten på Bornholm) er medtaget for at give en geografisk dækning til resten af landet.

Tabel 53

Overblik over byretter som notaropgaven kan henlægges til

Embede	Forklaring
Københavns Byret	Har mange notarsager og er trafikalt centralt placeret i Storkøbenhavn og i nærheden af Udenrigsministeriet, som foretager den legalisering af notarens underskrift, som i nogle tilfælde også er nødvendig, for at dokumentet kan bruges i udlandet.
Retten i Lyngby	Har mange notarsager og giver mulighed for at få en notarpåtegning samme dag.
Retten i Aalborg	Har forholdsvis mange notarsager og er trafikalt centralt placeret i Nordjylland.
Retten i Aarhus	Har mange notarsager og er trafikalt centralt placeret i Østjylland.
Retten i Kolding	Har mange notarsager og er trafikalt centralt placeret i Sydjylland.
Retten i Odense	Har mange notarsager og er trafikalt centralt placeret på Fyn.
Retten i Holstebro	Med henblik på at dække Vestjylland, så der bliver fire steder i Jylland med notarer (Aalborg, Aarhus, Kolding og Holstebro).
Retten i Nykøbing Falster	Med henblik på at dække Sydsjælland og Lolland-Falster.
Retten på Bornholm	Med henblik på at dække Bornholm med øens særlige geografiske beliggenhed i forhold til resten af landet.

En alternativ mulighed ville være at ophøre med at tilbyde fast notarbetjening uden for de 24 byretters hovedtingsteder. Det indebærer, at de byretter, der et vist antal dage om måneden tilbyder notarbetjening i en anden by, ophører hermed. Udkørende notarforretninger til borgere, der på grund af sygdom eller svækkelse ikke kan møde på notarens kontor, berøres ikke.

Modellen indebærer, at bitingstederne i Frederikshavn, Grenaa, Silkeborg, Thisted, Vejle, Haderslev, Tønder, Nakskov og Slagelse ikke længere tilbyder notarbetjening.

Det vil skulle afdækkes, om der vil være en samlet ressourcefrigørelse i domstolene, hvis notarialforretningerne f.eks. samles ved de ni byretter eller alene afholdes ved hovedtingsstederne. Forslaget vil dog kunne medføre flere udkørende notarialforretninger, da en eventuel afskaffelse af notarialforretninger på bitingstederne vil betyde større afstand mellem notarialkontorerne end i dag. De økonomiske konsekvenser som følge af tiltagene udestår.

Udvalget finder, at det vil være retssikkerhedsmæssigt forsvarligt at samle notarforretninger ved udvalgte byretter, men at det må være op til en politisk afvejning, hvor mange steder, man skal tilbyde notarbetjening og den eventuelle geografiske spredning heraf. Udvalget finder samtidig, at spørgsmålet om byretternes notarbetjening har en nær sammenhæng med spørgsmålet om retskredsstrukturen.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at der som led i en samlet analyse af domstolsstrukturen arbejdes videre med at analysere konsekvenserne af at samle byretternes notarbetjening. Udvalget bemærker dog, at notarialforretninger er et borgerrettet område, hvor personligt fremmøde er obligatorisk. Der bør derfor i de videre overvejelser tages højde for, at en væsentlig del af notarkunderne er ældre, der kan have vanskeligere ved at transportere sig langt, hvilket kan øge efterspørgslen på udkørende notarialforretninger.

4. De økonomiske konsekvenser af tiltagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 54.*

Tabel 54
Potentiale ved implementering af tiltag

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, Implementeringsfuldt indfaset omkostninger	
I alt	-	-
1. Gyldighedstiden for en underskriftsprøve forlænges til 4 år	-	-
2. Etablering af landsdækkende (digitalt) register over underskriftprøver	-	-
3. Notarforretninger samles ved udvalgte byretter	-	-
3.1 Notaropgaven henlægges til 9 udvalgte byretter	-	-
3.2 Notarbetjening uden for byretternes bitingsteder ophører	-	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser for 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket covid-19.
 Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

3.8. Landsretternes bitingsteder

Baggrund

Hovedforhandlingen i nævningesager og domsmandssager i landsretten foregår ved det tingsted, som sagen geografisk hører til, og lægdommerne bor også i det pågældende område.³⁹⁰ Straffesager, hvori der ikke medvirker lægdommere, og civile sager hovedforhandles ved landsrettens hovedtingsted. Der kan i enkelttilfælde gøres undtagelse, men det sker sjældent.³⁹¹

Vestre Landsret har hovedtingsted i Viborg og bitingsteder i Aalborg, Aarhus, Kolding, Sønderborg og Esbjerg. Der blev oprettet bitingsteder i Aalborg, Aarhus og Kolding i 1919, i Sønderborg i 1928 og i Esbjerg i 1960. Ved Genforeningen i 1920 var der som en midlertidig ordning blevet oprettet en Søndre Landsret, som dækkede Sønderjylland indtil 1928.

Østre Landsret har hovedtingsted i København og bitingsteder i Odense, Nykøbing Falster og Rønne. De nævnte bitingsteder blev oprettet i 1919. Der blev endvidere oprettet bitingsteder i Slagelse og Holbæk i 1919, i Næstved i 1945 og i Svendborg i 1960 (kun for domsmandssager), men disse fire bitingsteder blev nedlagt i 2007.

Formålet med ordningen er, at alvorligere straffesager (straffesager, hvor der medvirker lægdommere), når de ankes til landsretten, også i landsretten bliver hovedforhandlet i det område, hvor straffesagen blev behandlet i byretten, og hvor forbrydelsen blev begået. Før 2008 blev de alvorligste straffesager, nævningesagerne, behandlet i landsretten i 1. instans ved hoved- eller bitingstedet for det område, hvor forbrydelsen blev begået.

Ordningen begrænser samtidig rejsetid for tiltalte, vidner, anklagere, forsvarere, bistandsadvokater og lægdommere. Det er forskelligt fra sag til sag, hvor mange af de pågældende, der konkret sparer rejsetid. Tiltalte bor ikke nødvendigvis i nærheden af gerningsstedet eller kan være flyttet. Vidner kan også bo eller arbejde andre steder, og anklageren og forsvareren og eventuelle bistandsadvokater kommer heller ikke nødvendigvis fra bitingstedets område.

³⁹⁰ Retsplejelovens § 8, stk. 1 og 2, § 79, stk. 1, og § 88, stk. 1, jf. § 79, stk. 1.

³⁹¹ Retsplejelovens § 8, stk. 4, § 79, stk. 3, og § 88, stk. 1, jf. § 79, stk. 3.

Nedlæggelsen i 2007 af bitingstederne i Svendborg, Holbæk, Slagelse og Næstved skete på baggrund af en anbefaling fra Domstolenes Strukturkommission i 2001. Kommissionen vurderede, at de gode trafikale forbindelser og den relativt korte afstand til henholdsvis Odense og København og et forholdsvis begrænset antal årlige sager betød, at en nedlæggelse af disse bitingsteder kun ville påføre de berørte rejseaktivitet i et noget mindre omfang.

Det var også almindeligt forekommende i sager på bitingstederne i Holbæk, Slagelse og Næstved, at vidnerne kom rejsende fra hovedstadsområdet eller havde måttet tage en hel dag fri fra deres arbejde i hovedstadsområdet for at kunne møde i retten i ofte ganske kort tid.

I sager, der behandles efter den færøske retsplejelov (dvs. civile sager og straffesager med tilknytning til Færøerne), er Østre Landsrets sædvanlige tingsted på Færøerne. Denne ordning behandles ikke i dette notat.

Anvendelse i praksis

Landsretterne afsluttede i alt 1.774 hovedforhandlede straffeankesager med domsmænd og 63 hovedforhandlede nævningesager. Heraf blev der afsluttet henholdsvis 752 hovedforhandlede straffeankesager med domsmænd og 22 hovedforhandlede nævningesager i 2019 på landsretternes bitingsteder, *jf. tabel 55*.

Det bemærkes, at der for tiden behandles flest sager ved bitingstederne i Odense, Aalborg, Sønderborg og Aarhus og færrest ved bitingstederne i Rønne, Nykøbing Falster og Esbjerg.

Tabel 55

Antal afsluttede hovedforhandlede straffeankesager med domsmænd og nævningsager ved landsretternes bitingssteder i perioden 2017-2021

<i>Antal sager</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Afsluttede hovedforhandlede straffeankesager med domsmænd ved landsretterne, i alt	1.593	1.777	1.774	1.610	1.683
Afsluttede hovedforhandlede straffeankesager med domsmænd ved landsretternes bitingssteder	634	695	752	587	617
Østre Landsrets bitingssteder	211	265	265	178	181
- Heraf bitingssted i Odense	159	180	172	105	116
- Heraf bitingssted i Rønne	7	12	9	10	8
- Heraf bitingssted i Nykøbing Falster	45	73	84	63	57
Vestre Landsrets bitingssteder	423	430	487	409	436
- Heraf bitingssted i Esbjerg	64	70	65	64	64
- Heraf bitingssted i Kolding	80	87	92	56	83
- Heraf bitingssted i Sønderborg	87	73	101	66	90
- Heraf bitingssted i Aalborg	107	117	136	121	126
- Heraf bitingssted i Aarhus	85	83	93	102	73
Afsluttede hovedforhandlede nævningsager ved landsretterne, i alt	53	65	63	56	46
Afsluttede hovedforhandlede nævningsager ved landsretternes bitingssteder	20	21	22	21	16
Østre Landsrets bitingssteder	10	6	9	11	4
- Heraf bitingssted i Odense	5	3	2	6	2
- Heraf bitingssted i Rønne	1	1	1	-	1
- Heraf bitingssted i Nykøbing Falster	4	2	6	5	1
Vestre Landsrets bitingssteder	10	15	13	10	12
- Heraf bitingssted i Esbjerg	-	1	3	4	4
- Heraf bitingssted i Kolding	3	3	1	1	-
- Heraf bitingssted i Sønderborg	1	4	2	2	-
- Heraf bitingssted i Aalborg	-	3	3	2	1
- Heraf bitingssted i Aarhus	6	4	4	1	7

Kilde: Domstolsstyrelsen

Landsretternes dommere og øvrige medarbejdere har fast tjenestested i Viborg og København, og de skiftes til at rejse til et bitingssted typisk fire retsdage i træk i samme uge. For landsretterne indebærer ordningen således, at dommere og retssekretærer bruger en del af deres arbejdstid på transport til og fra bitingssteder, og at landsretterne har udgifter til transport, overnatning og forplejning i forbindelse med disse tjenesterejser.

Udgifter i relation til landsretternes bitingssteder

Østre Landsrets rejseudgifter til bitingsstederne i Odense, Nykøbing Falster og Rønne kan opgøres til i alt ca. 1,8 mio. kr. i 2019 og ca. 1,2 mio. kr. i 2021. Det bemærkes, at reduktionen i rejseudgifter i 2021 bl.a. kan henføres til en lavere rejseaktivitet grundet covid-19.

Det bemærkes endvidere, at Østre Landsret ikke afholder huslejudgifter og øvrige bygningsrelaterede udgifter til bitingstederne i Odense og Rønne, da disse indgår som en del af byretternes matrikel. Bitingstedet i Nykøbing Falster tilhører Kriminalforsorgen.

Vestre Landsrets samlede rejseudgifter til bitingstederne i 2019 kan opgøres til ca. 1,6 mio. kr. og ca. 1,8 mio. kr. i 2021. Vestre Landsret afholdte i 2021 årlige huslejudgifter på henholdsvis ca. 0,6 mio. kr. for bitingstedet i Aalborg og lidt over 2,0 mio. kr. for bitingstedet i Aarhus. Huslejen for bitingstedet i Aalborg vil frem mod 2027 stige til ca. 0,9 mio. kr. For de øvrige bitingsteder i Esbjerg, Sønderborg og Kolding indgår disse som en del af byretternes matrikel.

Hertil kommer den rejsetid, som landsretterne anvender på transport i forbindelse med behandlingen af sager ved bitingstederne, og som i stedet kunne være anvendt i retten eller til sagsbehandling i øvrigt. På årsplan anvender Østre Landsret og Vestre Landsret hver især knap 1,5 dommerårsværk samt henholdsvis ca. 1,5 og ca. 1,8 kontorårsværk på rejsetid til bitingstederne og til opgaver, som på hovedtingstedet normalt udføres af Service-sektionen eller den centrale information.

Bitingstederne indebærer – ud over mistede retsdage som følge af transporttid – også, at landsrettens muligheder for en fleksibel arbejdstilrettelæggelse begrænses. Hvis en ankesag eksempelvis falder væk ved et bitingsted, f.eks. fordi anken hæves med meget kort varsel, vil dommerne i praksis ikke kunne deltage i andre hovedforhandlinger i Viborg eller København ved en anden dommers sygdom eller lignende. Det gælder, selv om dommerne på bitingstedet kan løse andre opgaver den pågældende dag, herunder behandle andre sager på skriftligt grundlag. En retssekretær, som deltager i tjenesterejsen, vil også have begrænsede muligheder for at bistå med sagsbehandlingen på hovedtingstedet ved sygdom eller lignende.

Domstolsstyrelsen har endvidere oplyst, at der udover de løbende udgifter forbundet med betjeningen af bitingstederne på sigt vil være yderligere udgifter til bl.a. en række væsentlige bygningsmæssige investeringer på bitingstederne. Dette skyldes bl.a., at en række af de nuværende bitingsteder ikke har tidssvarende sikkerhedsforhold, adgangsforhold for gangbesværede, passende ventefaciliteter, herunder for bange og utrygge vidner, og ingen eller utilstrækkeligt med celler mv. Hertil giver lokaleforholdene på bitingstederne ikke mulighed for at behandle sager med et større antal tiltalte. Her og nu vil det således efter Domstolsstyrelsens vurdering inden for en kortere

årrække være nødvendigt med bygningsmæssige investeringer til nye bitingsteder i Aalborg, Esbjerg og Nykøbing Falster. Dette må også ses i lyset af det stigende behov for store retssale til sager med mange tiltalte.

Til illustration kan nævnes, at udgifterne til f.eks. en tilbygning med et nyt bitingsted i Esbjerg foreløbigt kan estimeres til lidt over 5 mio. kr. i investeringer og engangsudgifter samt en varig årlig huslejestigning på 4 mio. kr. Skønnet er behæftet med betydelig usikkerhed. På nuværende tidspunkt råder Retten i Esbjerg over et midlertidigt lejemål til en nævningeretssal, hvor de årlige udgifter beløber sig til ca. 1,3 mio. kr. Disse merudgifter kan bl.a. undgås fremadrettet ved at nedlægge landsrettens bitingsted i Esbjerg

Det bemærkes, at der overordnet set udestår konsolidering af de økonomiske konsekvenser forbundet med landsretternes bitingsteder.

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om at nedlægge et, flere eller alle bitingsteder og fordele sagerne herfra mellem hovedtingstedet eller de tilbageværende tingsteder.

Af *tabel 56* fremgår afstand og transportmuligheder mellem Vestre Landsrets og Østre Landsrets hovedtingsteder og bitingsteder.

Tabel 56

Afstand og transportmuligheder mellem Vestre Landsrets og Østre Landsrets hovedtingsteder og bitingsteder

Landsrettens hovedtingsted i Vestre Landsrets kreds:

Viborg, Holstebro, Herning, Randers og Horsens. Holstebro, Herning og Randers ligger inden for en køreafstand i bil fra Viborg på 1 time, mens de fjernereliggende byer Thisted, Ringkøbing og Grenaa i disse retskredse ligger inden for en køreafstand i bil fra Viborg på 1½ time. Det samme gælder Horsens.

Bitingstederne dækker hver én retskreds bortset fra Aalborg, som dækker Aalborg og Hjørring.

Esbjerg og Sønderborg er de bitingsteder, der ligger længst fra Viborg. Esbjerg ligger inden for en køreafstand på ca. 2 timer fra Viborg og Sønderborg lidt over 2¼ timer. Esbjerg og Sønderborg ligger i øvrigt som fjernereliggende byer i disse retskredse inden for en køreafstand i bil fra Kolding på henholdsvis 1 time og 1¼ time. Der kører endvidere direkte tog til Kolding fra Esbjerg og Sønderborg.

Aarhus ligger inden for en køreafstand i bil fra Viborg på 1¼ time og dermed geografisk inden for det område, som i øvrigt dækkes af hovedtingstedet i Viborg. Der kører endvidere direkte tog fra Aarhus til Viborg.

Aalborg ligger også inden for en køreafstand i bil fra Viborg på 1¼ time, mens køreafstanden fra fjernereliggende byer i Hjørring Retskreds overstiger 1½ time. Der er endvidere ikke direkte togforbindelse mellem Viborg og Aalborg, Hjørring eller Frederikshavn.

Landsrettens hovedtingsted i Østre Landsrets kreds:

København, Frederiksberg, Lyngby, Glostrup, Helsingør, Hillerød Roskilde, Holbæk og Næstved. Med offentlig transport kan man rejse til Østre Landsrets tingsted fra disse retskredses bycentre på mindre end 1 time, dog 1¼ time for Holbæk og Næstved. Fra de fjernereliggende byer Slagelse og Kalundborg er rejsetiden med offentlig transport 1½ time henholdsvis lidt mindre end 2 timer. I bil vil transporttiden fra Slagelse til Østre Landsret afhængig af trafikforholdene være ca. 1½ time og fra Kalundborg ca. 1¼ time.

Bitingstederne i Nykøbing Falster og på Bornholm dækker hver én retskreds, mens bitingstedet i Odense dækker Odense og Svendborg.

Rejsetiden mellem bitingstedet i Odense og hovedtingstedet i København er med offentlig transport ca. 2 timer og i bil ca. 2¼ time. Fra bitingstedet i Nykøbing Falster er rejsetiden med offentlig transport ca. 2 timer og i bil afhængig af trafikforholdene ligeledes ca. 2 timer. Fra fjernereliggende byer på Fyn og Lolland-Falster er rejsetiden over 2 timer.

Rejsetiden mellem Rønne og Østre Landsret i København er med både offentlig transport og i bil mindst 3½ time via Rønne-Ystad. Med fly Rønne-København er rejsetiden til Østre Landsret i København mindst 2½ time.

Udvalget bemærker, at uanset hvilken model der vælges, vil tiltalte gennemsnitligt skulle rejse længere end i dag til hovedforhandlingen i ankesager. I det omfang der skal være vidneførsel under anken, vil vidner og en eventuel bistandsadvokat også kunne få længere rejsetid afhængig af, hvor de kommer fra.

Udvalget finder, at der ikke vil være væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved at afskaffe eller indskrænke brugen af landsretternes bitingsteder. Udvalget er dog opmærksom på, at der vil være den retssikkerhedsmæssige betænkelighed, at navnlig ressourcetsvage borgere vil få vanskeligere ved at møde til hovedforhandlingen, hvis alle eller nogle af landsretternes bitingsteder nedlægges, og at tiltaltes anke afvises, hvis tiltalte udebliver.

I forlængelse heraf bemærker udvalget, at de mindre alvorlige straffesager, navnlig bødesager og færdselsager med korte fængselsstraffe og ofte også spørgsmål om frakendelse af førerretten, imidlertid allerede i dag behandles

ved hovedtingstederne i Viborg og København, sådan at tiltalte, der bor et andet sted i landet, skal rejse til Viborg eller København for at få sin anke behandlet. I disse mindre alvorlige straffesager skal tiltalte således allerede rejse til Viborg eller København for at få behandlet sin anke til landsretten.

De straffesager, som vil blive berørt af en afskaffelse eller indskrænkning af anvendelsen af landsretternes bitingsteder, vil have en mere alvorlig karakter, og der vil dermed i end mindre grad end i de sager, hvor kravet om at møde i Viborg eller København allerede gælder, kunne rejses spørgsmål om proportionaliteten i et sådant krav. I øvrigt behandles civile sager også kun ved hovedtingstederne i Viborg og København. I civile sager er det dog ikke i samme grad som i straffesager et krav, at parten møder personligt, for at anken kan behandles. I praksis møder parten dog personligt i de fleste civile ankesager bl.a. for at afgive forklaring, ligesom vidner i civile sager som udgangspunkt skal til Viborg eller København for at afgive forklaring.

Udvalget finder, at det er et politisk spørgsmål, om og i givet fald i hvilket omfang den ordning med bitingsteder til behandling af visse straffesager i landsretten, som blev indført i 1919, skal opretholdes, herunder i hvilket omfang de hensyn, der begrundes landsretternes bitingsteder, vejer tungere end det betydelige ressourceforbrug, som er forbundet med helt eller delvist at opretholde de nuværende bitingsteder.

Udvalget anbefaler, at der gennemføres en dybdegående analyse af de samlede økonomiske konsekvenser ved at nedlægge bitingsteder og fordele sagerne herfra alene til hovedtingstedet og/eller de tilbageværende bitingsteder, eventuelt som led i en samlet analyse af domstolsstrukturen. I denne analyse vil det eventuelle behov for yderligere retssalskapacitet på hovedtingstedet eller på et andet bitingsted ved helt eller delvist at nedlægge bitingsteder også kunne indgå.

Udvalget har med henblik på at frigøre ressourcer på kort sigt overvejet at nedlægge bitingstedet i Nykøbing Falster og overføre sagerne til hovedtingstedet i København.

Det vurderes at kunne frigøre samlet 1,1 mio. kr. årligt fuldt indfaset i domstolen, hvis sagerne fra bitingstedet i Nykøbing Falster overføres til hovedtingstedet i København. Ressourcefrigørelsen kan henføres til en reduktion i landsrettens rejseudgifter samt en frigørelse af 0,2 årsværk for kontorfunktionærer og 0,4 dommerårsværk.

Det bemærkes, at der i potentialeberegningerne ikke er indregnet øgede udgifter til transport til lægdommere, vidner mv. som følge af, at sagerne flyttes til København.

Forslaget skal ses i lyset af, at Domstolsstyrelsen har oplyst, at der – såfremt landsrettens bitingsted i Nykøbing Falster opretholdes – vil være behov for at etablere en tilbygning i forbindelse med byrettens eksisterende lokaler til brug for Østre Landsret og byretten. Dette skyldes, at de nuværende lokaler på dette bitingstedet bl.a. ikke har tidssvarende sikkerhedskontrol, adgangsforskel for gangbesværede, passende ventefaciliteter og celler mv. Lokaleforholdene på bitingstedet giver endvidere ikke mulighed for at behandle sager med et større antal tiltalte.

Såfremt der er et ønske om at opretholde landsrettens bitingsted i Nykøbing Falster og etablere en tilbygning, har Domstolsstyrelsen estimeret omkostningerne ved en sådan ny tilbygning til 4,5 mio. kr. i investeringer og engangsudgifter samt en varig årlig huslejestigning på 1,3 mio. kr. Det bemærkes, at de økonomiske estimater er behæftet med betydelig usikkerhed og vil skulle konsolideres nærmere. Det bemærkes hertil, at eventuelle beslutninger og de tilhørende udgifter til bygningsmæssige tiltag vil skulle håndteres i anden regi.

Forslaget skal også ses i lyset af, at Østre Landsret har oplyst, at det med det nuværende antal afdelinger og den nuværende sagsportefølje er landsrettens vurdering, at retssalskapaciteten på hovedtingstedet vil kunne rumme det øgede antal retsdage som følge af en nedlæggelse af bitingstedet i Nykøbing Falster. Det bemærkes dog, at berammelsesopgaven alt andet lige må forventes at blive mere ressourcekrævende, i det omfang der på hovedtingstedet skal findes plads til flere længerevarende straffesager.

Udvalget kan på den baggrund anbefale at nedlægge bitingstedet i Nykøbing Falster og overføre sagerne til hovedtingstedet i København.

2. Udvalget har overvejet et forslag om at justere reglerne om, at landsretten kan sættes uden for det sædvanlige tingsted, med henblik på at give landsretterne en lidt større fleksibilitet end efter de gældende regler.³⁹²

Landsretten kan efter de gældende regler bestemme, at landsretten skal sættes uden for det sædvanlige tingsted, når det findes hensigtsmæssigt af hensyn til sagens behandling inden for rimelig tid eller af andre særlige grunde.

³⁹² Retsplejelovens § 8, stk. 4 og 5.

Bestemmelsen kan bl.a. anvendes, når der ved det pågældende tingsted er mangel på tilstrækkelig store ledige retslokaler eller mangel på retslokaler med nødvendige tekniske eller sikkerhedsmæssige faciliteter.

Ved en justering af de gældende regler kan der lægges op til at give retten et lidt friere skøn til at beslutte, om en sag af hensyn til hurtigere berømmelse skal behandles ved et bitingsted eller ved hovedtingstedet uanset sagens geografiske tilknytning. Det vil i så fald medvirke til hurtigere sagsbehandlingstid. Landsretternes udnyttelse af den samlede lokalekapacitet vil dermed blive mere fleksibel.

Der bør dog fortsat også lægges vægt på, om sagens parter, advokater, vidner m.fl. pålægges en uforholdsmæssigt belastende rejseaktivitet ved at sagen behandles uden for det sædvanlige tingsted. Udvalget forudsætter således, at der stadig ved anvendelsen af ordningen vil skulle tages hensyn til, om der er mange lokale vidner, som vil få længere rejsetid, hvis sagen flyttes til et andet tingsted, og til sagens lokale forankring i bredere forstand og den deraf følgende betydning af, at sagen behandles med lægdommere fra det pågældende tingsteds område.

Der vil derfor samlet set kun være tale om en mindre justering. I det omfang en sag behandles ved hovedtingstedet i stedet for et bitingsted, vil landsrettens personale spare rejsetid og rejseudgifter, mens det omvendte vil være tilfældet, hvis en sag behandles ved et bitingsted i stedet for ved hovedtingstedet.

Udvalget kan på den baggrund anbefale at justere reglerne om, at landsretten kan sættes uden for det sædvanlige tingsted, med henblik på at give landsretterne en lidt større fleksibilitet end efter de gældende regler.

3. De økonomiske konsekvenser af forslagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 57.*

Tabel 57**Potentiale ved implementering af tiltag**

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
I alt	1,1	-
1. Nedlæggelse af Østre Landsrets bitingsted i Nykøbing Falster og overførelse af sager til hovedtingsted i København	1,1	-
2. Mulighed for at retten efter et skøn kan beslutte, om en sag af hensyn til hurtigere berømmelse skal behandles ved henholdsvis et bitingsted eller hovedtingsted uanset sagens geografiske tilknytning	-	-

Anm.: Potentialeberegningerne tager udgangspunkt i relevante opgørelser for 2019, idet domstolenes aktiviteter, antal af sager mv. i 2020 og 2021 vurderes at have været påvirket covid-19.

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.

3.9. Byretternes bitingsteder

Baggrund

Ved politi- og domstolsreformen i 2007 blev de daværende 82 byretskredse sammenlagt til 24. Der blev samtidig i ni af de nye retskredse oprettet et bitingsted som følge af de pågældende retskredsers geografiske udstrækning, i Sønderborg Retskreds dog 2 bitingsteder.³⁹³

Som udgangspunkt behandles byrettens sager ved hovedtingstedet. Visse mindre sager kan dog i stedet behandles på et bitingsted. Det er rettens præsident, som efter drøftelse med Domstolsstyrelsen fastsætter retningslinjer for behandling af sager ved et bitingsted.³⁹⁴

Det fremgår af forarbejderne, at ordningen med bitingsteder er begrundet i, at særligt borgernære opgaver bør varetages så tæt på borgerne som muligt, og at dette hensyn i almindelighed kan tilgodeses på en hensigtsmæssig måde ved, at der efter lokalt behov afholdes retsmøder uden for hovedtingstedet i bl.a. fogedsager og dødsboskiftesager.³⁹⁵

Bitingstederne er som udgangspunkt ikke permanent bemandede, og rettens medarbejdere rejser fra hovedtingstedet til bitingstedet på de dage, hvor der behandles sager på bitingstedet. Det anføres i forarbejderne, at hvis byrettens medarbejdere fordeles på forskellige geografiske adresser, vil der ikke i samme grad kunne etableres et attraktivt fagligt miljø, som vil medvirke til en generelt høj kvalitet af sagsbehandlingen ved byretterne, og at oprettelse af permanent bemandede bitingsteder medfører større samlede administrationsudgifter.³⁹⁶

Ved gennemførelsen af politi- og domstolsreformen var det dog forudsat, at bitingstederne i Thisted, Grenaa, Tønder og Haderslev ville have en permanent bemanning.³⁹⁷ Disse fire bitingsteder betegnes afdelingskontorer. Begrundelsen for at oprette de fire afdelingskontorer var de geografiske

³⁹³ Bekendtgørelse nr. 1502 af 14. december 2006 om byretternes tingsteder.

³⁹⁴ Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5250.

³⁹⁵ Id.

³⁹⁶ Id.

³⁹⁷ Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5250, og tillæg B, side 1495-96.

forhold i de pågældende retskredse, dvs. de lange afstande fra dele af retskredsene til hovedtingstederne i Holstebro, Randers og Sønderborg.³⁹⁸

Medarbejderne ved afdelingskontorerne er ansat ved hovedtingstedet, men arbejder på bestemte dage på afdelingskontoret.

Anvendelse i praksis

Der er udarbejdet en oversigt over afsluttede sager ved de pågældende afdelingskontorer og bitingsteder i de ni retskredse, der har et bitingsted, samt sammenligningsgrundlaget for tilsvarende afsluttede sager ved hovedtingsteder, *jf. tabel 58*.

³⁹⁸ Afdelingskontorerne i Thisted og Tønder var en del af det oprindelige lovforslag, mens afdelingskontorerne i Grenaa og Haderslev kom til under lovforslagets behandling i Folketinget.

Tabel 58**Skøn over antal afsluttede sager ved hovedtingsteder, afdelingskontorer og bitingsteder i 2021**

	Straffesager	Fogedsager	Notarialforretninger	Skiftesager	Civile sager
Retten i Randers					
Hovedtingstedet i Randers	5.459	9.228	4.626	3.144	1.531
Afdelingskontoret i Grenaa	110	965	400	160	-
Retten i Sønderborg					
Hovedtingstedet i Sønderborg	7.377	5.297	3.235	2.970	1.298-1.300
Afdelingskontoret i Haderslev	525	4.176	650	50	3-5
Afdelingskontoret i Tønder	350	2.400	671	34	-
Retten i Holstebro					
Hovedtingstedet i Holstebro	5.226	3.174	4.133	2.226	819
Afdelingskontoret i Thisted	261	3.174	- ¹	- ¹	36
Retten i Hjørring					
Hovedtingstedet i Hjørring	5.252	7.966	3.563	3.009	1.124
Bitingstedet i Frederikshavn	-	1.800	-	-	-
Retten i Viborg					
Hovedtingstedet i Viborg	6.573	9.753-9.719	4.444	3.096	1.298
Bitingstedet i Silkeborg	-	34-68	600	-	-
Retten i Kolding					
Hovedtingstedet i Kolding	10.992	13.717	6.707	3.583	2.442
Bitingstedet i Vejle	-	-	180	-	-
Retten i Holbæk					
Hovedtingstedet i Holbæk	3.334	8.359	2.702	2.577	1.126
Bitingstedet i Kalundborg	-	1.200	-	-	-
Retten i Næstved					
Hovedtingstedet i Næstved	8.972	14.507	3.840	3.447	1.705
Bitingstedet i Slagelse	-	1.260	990	-	-
Retten i Nykøbing Falster					
Hovedtingstedet i Nykøbing Falster	6.731 ²	10.388	2.057	2.732	1.188
Bitingstedet i Nakskov	50 ²	1.370	210	-	-

Anm.: Sagsantallet ved afdelingskontorerne er baseret på et skøn. Sagsantallet ved hovedtingstedet er beregnet som det samlede sagsantal fratrukket det skønnede sagsantal på afdelingskontorer. 1) Domstolsstyrelsen bemærker, at det er vanskeligt at vurdere antallet af sager. 2) Der er tale om mindre straffesager.

Kilde: Domstolsstyrelsen

Afdelingskontorerne holder åbent to eller tre dage om ugen, og der kan herudover i konkrete tilfælde behandles sager på et afdelingskontor på andre ugedage. Afdelingskontorerne behandler typisk fogedsager, skiftesager, notarialforretninger eller mindre straffesager. I særlige tilfælde behandles også civile sager og større straffesager, hvor der er mange lokale vidner.

Den faste bemanning på afdelingskontorerne udgøres af kontorphersonale, som behandler alle notarialforretninger og de fleste fogedsager og skiftesager. Juridisk personale kommer til stede på dage, hvor der skal behandles en straffesag eller en civil sag samt i sjældne tilfælde for at afgøre en tvist i en fogedsag eller skiftesag.

På de ubemandede bitingsteder behandles enten notarialforretninger eller fogedsager eller begge dele. Sagerne behandles af kontorphersonale, idet fogedsager, hvor der skal træffes afgørelse om en tvist, henvises til juridisk foged på hovedtingstedet. På et enkelt af de ubemandede bitingsteder, bitingstedet i Nakskov, behandles endvidere mindre straffesager af jurister.

Udvalgets overvejelser

1. Udvalget har overvejet et forslag om enten at nedlægge de seks bitingsteder i Frederikshavn, Silkeborg, Vejle, Nakskov, Slagelse eller Kalundborg, som ikke er permanent bemandede, eller at nedlægge alle ti bitingsteder, herunder de fire afdelingskontorer, sådan at alle sagerne fremover behandles ved hovedtingstedet i den pågældende retskreds.

Formålet med forslaget er at reducere ressourceanvendelsen i forbindelse med bitingsteder.

Begge varianter af forslaget vil betyde, at personer, der er involveret i en sag, som i dag ville blive behandlet på bitingstedet i Frederikshavn, Silkeborg, Vejle, Nakskov, Slagelse eller Kalundborg, fremover vil skulle rejse til henholdsvis Hjørring, Viborg, Kolding, Nykøbing Falster, Næstved og Holbæk i forbindelse med sagen. Afhængigt af bitingstedet vil det medføre en øget transporttid i omegnen af 20-50 minutter i bil til det pågældende hovedtingssted i retskredsen. Transporttiden i bil vil afhængigt af bitingstedet og borgerens bopæl herefter samlet kunne blive op til omkring 1 time.

Hvis alle bitingsteder nedlægges, vil det desuden betyde, at personer, der er involveret i en sag, som i dag ville blive behandlet på afdelingskontoret i Thisted, Grenaa, Tønder eller Haderslev, fremover vil skulle rejse til henholdsvis Holstebro, Randers eller Sønderborg i forbindelse med sagen. Afhængigt af afdelingskontoret vil det medføre en øget transporttid i omegnen af 50-75 minutter i bil til det pågældende hovedtingssted i retskredsen. Transporttiden i bil vil afhængigt af bitingstedet og borgerens bopæl herefter samlet kunne blive op til omkring 1½ time.

Udvalget bemærker, at ikke alle borgere har bil eller økonomisk mulighed for at benytte bil som transportmiddel, og at transporttiden i nogle dele af landet vil kunne være væsentlig længere med offentlige transportmidler.

Uanset valget af de mulige tiltag for nedlæggelse af bitingsteder vil det betyde en lettelse i arbejdstilrettelæggelsen, idet der ikke længere vil skulle anvendes ressourcer på at sende medarbejdere til andre lokaliteter end hovedtingsstedet, samt reducerede udgifter til husleje i domstolene. Der vil være større besparelser jo flere bitingsteder, der nedlægges. Det bemærkes dog, at nogle bitingsteder er placeret i lokaler, som kommuner stiller til rådighed uden betaling.

Ved en vurdering af de økonomiske konsekvenser skal der imidlertid tages højde for risikoen for øgede omkostninger som følge af, at der kan ske flere udeblivelser i fogedsager. For at imødegå dette kan det overvejes f.eks. at indføre mulighed for, at skyldneren med rettens tilladelse kan deltage i fogedforretninger via telefon, hvor skyldner bor langt fra retten. Samtidig vil det skulle afdækkes, om tiltagene vil medføre et behov for yderligere lokal kapacitet ved hovedtingsstederne.

Det er et politisk spørgsmål, hvilke ressourcer der skal anvendes på at give borgerne mulighed for at få behandlet straffesager og eventuelt civile sager på et afdelingskontor i de geografisk største retskredse. Det er også et politisk spørgsmål, hvordan den geografiske dækning skal være med hensyn til behandlingen af fogedsager og skiftesager.³⁹⁹

Endelig er det et politisk spørgsmål, hvordan betjeningen af borgerne skal være med hensyn til notarialforretninger, idet udvalget bemærker, at forslaget om at nedlægge bitingsteder ikke berører ordningen med udkørende notarialforretninger, når borgeren på grund af sygdom eller lignende ikke kan møde i retten og få foretaget en notarialforretning. Udvalget forudsætter således, at ordningen med udkørende notarialforretninger videreføres, uanset om der nedlægges bitingsteder.

Udvalget finder, at det vil være retssikkerhedsmæssigt forsvarligt at nedlægge enten de ubemandede bitingsteder eller alle bitingstederne inklusive afdelingskontorerne, men at det må være op til en politisk afvejning, hvorvidt der skal være bitingsteder og den eventuelle geografiske spredning

³⁹⁹ Der henvises herom også til notitsen om fogedsager og notitsen om specialisering blandt eller ved byretterne.

heraf. Udvalget finder samtidig, at spørgsmålet om byretternes bitingsteder har en nær sammenhæng med spørgsmålet om retskredsstrukturen.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at der arbejdes videre med at analysere konsekvenserne af at nedlægge bitingsteder som led i en samlet analyse af domstolsstrukturen.