



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

September 2024

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

**byretternes
sagsbehandlingstider
for straffesager**

Opfølgning i sagen om byretternes sagsbehandlingstider for straffesager (beretning nr. 16/2021)

11. september 2024

RN 1111/24

I. Baggrund og konklusion

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om byretternes sagsbehandlingstider for straffesager, som blev indledt med en beretning i 2022. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om Justitsministeriets og domstolenes initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 12. oktober 2022.

2. Beretningen handlede om Justitsministeriets og domstolenes indsats for at nedbringe sagsbehandlingstiderne for straffesager i byretterne.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at Justitsministeriet og domstolene ikke havde formået at realisere Folketingets og egne mål om at nedbringe byretternes sagsbehandlingstider for straffesager i perioden 2016-2021. Statsrevisorerne fandt det i den forbindelse bekymrende, at Domstolsstyrelsen ikke havde fulgt op på udviklingen i tildelingen af strafabat, da strafabat har negative konsekvenser for borgernes retsfølelse.

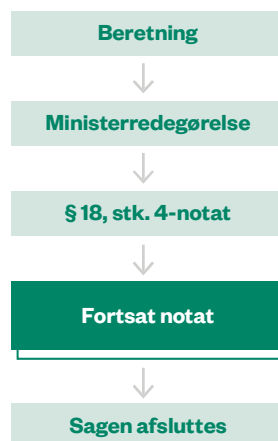
Statsrevisorerne fandt det også utilfredsstillende, at Justitsministeriet og domstolene ikke i tilstrækkelig grad havde undersøgt årsagerne til de lange sagsbehandlingstider.

Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at Domstolsstyrelsen ikke havde undersøgt årsagerne til den stigende forskel mellem byretternes sagsbehandlingstider, herunder om styrelsens resursetildeling til retterne i tilstrækkelig grad kompenserede for strukturelle forskelle mellem retterne.

Statsrevisorerne fandt det endvidere problematisk, at Domstolsstyrelsen ikke havde iværksat alle de initiativer, som ifølge aftale med Justitsministeriet og Rigsadvokaten skulle styrke kapacitetsstyringen og it-understøttelsen og dermed nedbringe sagsbehandlingstiden.

Endelig viste Rigsrevisionens undersøgelse, at Justitsministeriet ikke i alle tilfælde havde fulgt op på, om de ændringer af retsplejeloven, som ministeriet havde taget initiativ til, havde haft den ønskede effekt på retternes sagsbehandlingstider.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Strafabat

Det skal i henhold til straffelovens § 82 indgå som formildende omstændighed, hvis straffesagen mod en gerningsmand ikke er afgjort inden for rimelig tid, uden at det kan bebrejdes gerningsmanden.

Forenkledede bødesager

Sager, der afgøres efter den forenkledede bødesagsproces, afgøres i modsætning til andre typer af straffesager uden et retsmøde. Sagsbehandlingstiden for forenkledede bødesager behandles derfor separat i vores opgørelse af den samlede sagsbehandlingstid for straffesager.



Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at sagsbehandlingstiden for én type straffesager - forenkledede bødesager - er faldet med 9,6 % siden 2021 og med ca. 25 % siden 2016. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan lukkes.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at sagsbehandlingstiden for de andre straffesager samlet er steget med 15,2 % siden 2021 og fordoblet siden 2016. Det er således gået den forkerte vej, siden beretningen blev offentliggjort i maj 2022. Hverken Domstolsstyrelsen eller Justitsministeriet er begyndt at følge, i hvilket omfang længden af sagsbehandlingstiden fører til, at der gives strafabat. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Folketinget har med domstolenes flerårsaftale for 2024-2027 afsat 700 mio. kr. til at nedbringe retternes sagsbehandlingstider. Det fremgår af aftalen, at det vil kræve en flerårig indsats at få reduceret sagsbehandlingstiderne, og at en større bunkebekæmpelsesindsats vil betyde, at den vil stige på kort sigt.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet på tværs af straffesagskæden har analyseret mulige årsager til de lange sagsbehandlingstider og igangsat initiativer vedrørende retternes økonomiske rammer og retlige rammer, som skal bidrage til at nedbringe sagsbehandlingstiderne. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan lukkes.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Justitsministeriet endnu ikke har undersøgt effekten af lovændringer, der har til formål at reducere sagsbehandlingstiden. Ministeriet vil dog fremover indhente myndighedernes vurderinger af, om lovændringerne fungerer efter hensigten.

Domstolene har ikke undersøgt årsagerne til de lange sagsbehandlingstider i de enkelte retter, og Domstolsstyrelsen har heller ikke iværksat de initiativer, der ifølge aftale med Justitsministeriet og Rigsadvokaten skulle styrke kapacitetsstyringen og it-understøttelsen og dermed nedbringe sagsbehandlingstiden. Domstolsstyrelsen er dog begyndt at gennemgå og revidere deres resurseallokeringsmodeller, så modellerne i videst muligt omfang kompenserer for strukturelle forskelle mellem retterne.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- udviklingen i sagsbehandlingstiden for straffesager samt Justitsministeriets og domstolenes arbejde med at følge omfanget af strafabat
- domstolenes arbejde med at undersøge årsagerne til de lange sagsbehandlingstider, herunder eksterne og interne årsager i de enkelte byretter
- Justitsministeriets arbejde med at følge op på de lovændringer, der har til formål at reducere sagsbehandlingstiderne
- Domstolsstyrelsens arbejde med at styrke it-understøttelsen af sagsbehandlingen.

II. Status på sagen

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Status
1. Udviklingen i sagsbehandlingstiden for straffesager.	Behandles i dette notat og følges fortsat, bortset fra sagsbehandlingstiden for forenkede bødesager. Derudover følges Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens arbejde med at følge omfanget af strafabat.
2. Justitsministeriets og domstolenes arbejde med at undersøge årsagerne til de lange sagsbehandlingstider, herunder domstolenes arbejde med at analysere eksterne og interne årsager i de enkelte byretter.	Behandles i dette notat, og domstolenes arbejde med at analysere eksterne og interne årsager til de lange sagsbehandlingstider i de enkelte byretter følges fortsat.
3. Justitsministeriets arbejde med at følge op på effekten af lovændringer, der har til formål at reducere sagsbehandlingstiderne.	Behandles i dette notat og følges fortsat.
4. Domstolsstyrelsens arbejde med at styrke kapacitetsstyringen og it-understøttelsen.	Behandles i dette notat og følges fortsat.

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

III. Justitsministeriets initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Justitsministeriets og domstolenes initiativer i forhold til opfølgningspunkterne.

6. Opfølgningen er baseret på gennemgang af Justitsministeriets tværgående analyse af sagsbehandlingstider i straffesagskæden, rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårsaftale, diverse notater fra Domstolsstyrelsen og Justitsministeriet vedrørende årsagerne til de lange sagsbehandlingstider samt Domstolsstyrelsens data vedrørende retternes sagsbehandlingstider. Desuden bygger opfølgningen på brevveksling med Justitsministeriet og på brevveksling og møde med Domstolsstyrelsen.

Udviklingen i sagsbehandlingstiden

Sagsbehandlingstiden for forenkede bødesager har været faldende over en længere periode. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at det endnu ikke er lykkedes domstolene at vende udviklingen for de andre straffesager. Tværtimod er sagsbehandlingstiden steget med 15,2 % siden 2021 og fordoblet siden 2016. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge udviklingen i sagsbehandlingstiden for straffesager.

Hverken Domstolsstyrelsen eller Justitsministeriet er begyndt at følge, i hvilket omfang længden af sagsbehandlingstiden fører til, at der gives strafabat. Dette finder Rigsrevisionen ikke fredstillende. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge denne del af sagen.

Strafrabat

En sags gennemgang i en repræsentativ uge i november 2021 viste, at der blev givet strafabat til den dømte i 86 sager, svarende til 4,3 % af de sager, der blev afgjort den uge. Rabatten omfattede konvertering af ubetingede fængselsdomme til betingede domme, bødefrafald, frifindelse for ét eller flere forhold, eller at staten betalte sagsomkostningerne.

7. Statsrevisorerne bemærkede, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for straffesager var steget med 18,2 % fra 2016 til 2019 og med 49,1 % fra 2019 til 2021, hvor COVID-19 havde indflydelse på retternes sagsbehandlingstider. Statsrevisorerne bemærkede desuden, at der var 9 måneders forskel i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i den byret, som havde den korteste sagsbehandlingstid, og den byret, som havde den længste sagsbehandlingstid.

Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at byretternes sagsbehandlingstider var blevet så lange, at det i nogle tilfælde havde medført, at den dømte havde fået strafabat. Statsrevisorene fandt det i den forbindelse bekymrende, at Domstolsstyrelsen ikke havde fulgt op på udviklingen i tildelingen af strafabat.

Rigsrevisionen fandt, at Justitsministeriet løbende burde indsamle viden om omfanget af straffesager, hvor der ved domsafgivelsen gives strafabat.

Udviklingen i sagsbehandlingstiderne

8. Vores opfølgning viser, at den samlede sagsbehandlingstid for straffesager, bortset fra forenkede bødesager, er steget siden 2021, jf. tabel 1.

Tabel 1

Byretternes gennemsnitlige sagsbehandlingstider for straffesager, 2021-2023 (antal dage)

Sagstype	2016	2021	2022	2023	Ændring fra 2021 til 2023
Domsmandssager	123,3	220,9	248,3	257,8	16,7 %
Sager uden domsmænd	114,0	194,7	220,0	235,0	20,7 %
Nævningesager	123,8	189,7	212,6	189,4	÷0,2 %
Tilståelsessager	83,7	134,2	125,2	113,4	÷15,5 %
Alle straffesager, ekskl. forenkede bødesager	111,5	196,5	218,1	225,3	15,2 %
Forenkede bødesager	9,0	7,5	7,1	6,8	÷9,6 %

Note: Da Domstolsstyrelsen ikke opgør sagsbehandlingstiden for forenkede bødesager særskilt, men kun beregner en samlet sagsbehandlingstid for alle bødesager, afviger sagsbehandlingstiden for bødesager fra sagsbehandlingstiderne på domstol.dk. Derudover kan tallene fra 2021 afvige marginalt fra domstol.dk, da Domstolsstyrelsen løbende opdaterer ældre opgørelser, når der sker efterregistreringer.

Kilde: Rigsrevisionens beregning på baggrund af data fra Domstolsstyrelsens sagsbehandlingssystem, DSI straffe.

Det fremgår af tabel 1, at sagsbehandlingstiden for straffesager, ekskl. forenkede bødesager, er steget med 15,2 % fra 2021, som var seneste tal, da beretningen blev offentliggjort, til 2023. Dette dækker over, at sagsbehandlingstiden for domsmandssager og sager uden domsmænd er steget med henholdsvis 16,7% og 20,7%, mens sagsbehandlingstiden for nævningesager stort set er uændret. Sagsbehandlingstiden for tilståelsessager er faldet med 15,5%.

Alt i alt er sagsbehandlingstiden for straffesager, ekskl. forenkede bødesager, blevet fordoblet siden 2016, som er dét år, der var udgangspunktet i Rigsrevisionens beretning.

Sagsbehandlingstiden for forenkledede bødesager er faldet med 9,6 % siden 2021 og med ca. 25 % siden 2016.

9. Folketinget har i en aftale om domstolernes økonomi 2024-2027 afsat ekstra midler til at nedbringe sagsbehandlingstiden i de kommende år, jf. boks 1.

Boks 1

Indsatsen for at nedbringe sagsbehandlingstiden i domstolernes flerårsaftale 2024-2027

Alle Folketingets partier indgik i 2023 en aftale om domstolernes økonomi, der bl.a. viderefører eksisterende bevillinger på ca. 1 mia. kr. til at nedbringe sagsbunkerne og afsætter yderligere ca. 700 mio. kr. til at nedbringe sagsbehandlingstiderne. Derudover er der afsat næsten 150 mio. kr. til øget retssalskapacitet og ca. 250 mio. kr. til styrket it-understøttelse.

Endelig omfatter aftalen en lang række initiativer til forenkling af retsplejen, der også forventes at reducere sagsbehandlingstiden.

Kilde: Aftale om domstolernes økonomi 2024-2027.

Det fremgår af aftalen, at det vil kræve en flerårig indsats at nedbringe sagsbehandlingstiderne, og Justitsministeriet har oplyst, at de ikke forventer, at effekten af tiltagene i flerårsaftalen vil afspejle sig i sagsbehandlingstiden allerede i 2024.

Strafrabat

10. Vores opfølgning viser, at Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen fortsat ikke holder øje med, i hvor mange sager der gives strafabat. Domstolsstyrelsen har dog oplyst, at det er deres opfattelse, at der kun yderst sjældent gives strafabat i sager om alvorlig kriminalitet, da sådanne sager typisk bliver prioriteret højest.

Justitsministeriet har oplyst, at de er ved at afklare, hvordan kortlægningen af omfanget af strafabat kan gennemføres mest hensigtsmæssigt. De oplyser desuden, at det afhænger af, hvor mange ressourcer det kræver at kortlægge omfanget, hvilket ministeriet forventer at afklare med Domstolsstyrelsen i 2. halvår 2024.

Rigsrevisionen bemærker, at omfanget af strafabat kan opgøres på flere måder. I beretningen gennemgik vi alle relevante domme i en repræsentativ uge og opgjorde den andel, hvor der var givet strafabat. En anden mulighed er at Domstolsstyrelsen indtænker muligheden for, at retterne kan registrere det løbende i udviklingen af det nye sagsstyringsystem, der skal erstatte det nuværende straffesystem (DSI straffe).

Rigsrevisionens opgørelse af omfanget af strafabat i beretningen.

Opgørelsen i beretningen af omfanget af strafabat bygger på en gennemgang af alle retternes straffesager med en dom over 10 måneder, svarende til i alt ca. 500 domme, i en repræsentativ uge.

Domstolernes nye sagsstyringsystem

Domstolsstyrelsen er ved at udvikle et nyt skifte- og straffesystem, der bl.a. skal understøtte sagsbehandlingen af straffesager. Systemet skal være implementeret ved udgangen af 2026.

Årsagerne til de lange sagsbehandlingstider

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Justitsministeriet har analyseret mulige årsager til de lange sagsbehandlingstider og igangsat en lang række initiativer vedrørende retternes rammebetingelser, der skal nedbringe sagsbehandlingstiderne. Domstolsstyrelsen har endnu ikke undersøgt årsagerne til de lange sagsbehandlingstider i de enkelte retter, men er begyndt at gennemgå og revidere deres resurseallokeringsmodeller, så de i videst muligt omfang kompenserer for strukturelle forskelle mellem retterne.

Rigsrevisionen vil fortsat følge domstolenes arbejde med at analysere eksterne og interne årsager til de lange sagsbehandlingstider i de enkelte byretter.

11. Statsrevisorerne bemærkede, at Domstolsstyrelsen ikke havde gennemført databaserede, systematiske undersøgelser af, hvordan udviklingen i de eksterne faktorer påvirkede sagsbehandlingstiderne i de enkelte byretter. I den forbindelse bemærkede Statsrevisorerne også, at Domstolsstyrelsen ikke havde undersøgt, om resursetildelingen til retterne i tilstrækkelig grad kompenserer for de strukturelle forskelle mellem retterne.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at domstolene ikke havde adresseret de årsager til forskellene i byretternes sagsbehandlingstider, som kunne henføres til de enkelte byretters interne sagsbehandling.

12. Vores opfølgning viser, at Justitsministeriet i samarbejde med myndighederne i straffesagskæden har gennemført en større tværgående analyse af sagsbehandlingstiderne. Som led i analysen er der foretaget analyser af udvalgte områder og herudfra identificeret 24 initiativer, som skal bidrage til at nedbringe sagsbehandlingstiderne i straffesagskæden, herunder også i domstolene. Initiativerne i retterne vedrører særligt berømmelse, aflyste retsmøder og reduktion af sagsvolumen, og omfatter primært forslag til ændringer af retsplejeloven og til udarbejdelse af vejledningsmateriale til retterne. Derudover har Justitsministeriet forud for indgåelsen af domstolenes flerårsaftale for 2024-2027 taget initiativ til at øge bevillingen til retterne.

13. Vores opfølgning viser videre, at domstolene endnu ikke har undersøgt årsagerne til lange sagsbehandlingstider i de enkelte retter, men at Domstolsstyrelsen planlægger at gennemføre flere databaserede analyser, som kan bidrage til at forklare de lange sagsbehandlingstider og forskellen mellem retterne.

Først og fremmest planlægger Domstolsstyrelsen, at de i 2024-2025 vil kortlægge og sammenligne udviklingen i byretternes produktivitet.

Derudover planlægger Domstolsstyrelsen at gennemføre analyser, der bl.a. skal besvare følgende spørgsmål:

- om ledige stillinger kan forklare stigningen i sagsbehandlingstider i straffesager og forskellen mellem de enkelte retter
- om trivsel, generel arbejdskultur og omfanget af langtidssygemeldte dommere kan forklare udviklingen i sagsbehandlingstiderne
- om tildelingen af ekstra resurser med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiderne har haft den forventede effekt.

Endelig har Domstolsstyrelsen oplyst, at de overvejer at gennemføre en ny undersøgelse af årsagerne til udsættelser og omberammelser i retterne, når indholdet af de nye it-løsninger på straffesagsområdet er sat i drift i 2026.

14. Vores opfølgning viser også, at Domstolsstyrelsen er begyndt at gennemgå og revidere de modeller, der ligger til grund for deres løbende fordeling af resurser til byretterne, for at vurdere, om modellerne i højere grad skal kompensere for strukturelle forskelle mellem retterne.

Effekten af lovændringerne

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Justitsministeriet ikke har planer om at gennemføre egentlige effektberegninger af de ændringer af retsplejeloven, der har til formål at nedbringe sagsbehandlingstiderne, men at ministeriet i stedet vil indhente myndighedernes vurderinger af, om lovændringerne fungerer efter hensigten.

Rigsrevisionen vil fortsat følge denne del af sagen.

15. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke planlægger at gennemføre egentlige effektberegninger af, om ændringer af retsplejeloven får den forventede effekt på sagsbehandlingstiderne. Dette skyldes bl.a., at de vurderer, at det vil være vanskeligt at isolere effekten af de enkelte initiativer på sagsbehandlingstiderne fra de faktorer, der i øvrigt påvirker udviklingen heri.

Justitsministeriet vil dog fremover indhente myndighedernes erfaringer og vurderinger af, om lovændringerne fungerer efter hensigten.

Kapacitetsstyringen og it-understøttelsen

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Domstolsstyrelsen endnu ikke har iværksat de initiativer, der ifølge aftale med Justitsministeriet og Rigsadvokaten skulle styrke kapacitetsstyringen og it-understøttelsen og dermed nedbringe sagsbehandlingstiden.

Rigsrevisionen vil fortsat følge denne del af sagen.

16. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Domstolsstyrelsen ikke havde iværksat de initiativer vedrørende it-understøttelse og kapacitetsstyring, som de havde aftalt med Justitsministeriet og Rigsadvokaten. Det omfattede bl.a. en it-understøttet løsning, som kunne forbedre muligheden for at koordinere med forsvarernes kalendere, når retterne skulle planlægge retsmøder, og en anden it-løsning, der gjorde det muligt at følge omfanget af og årsagerne til aflyste retsmøder. Derudover omfattede det udvikling af et fælles ledelsesværktøj, der kunne skabe lokalt overblik over udnyttelsesgraden af anklager- og dommerresurser.

Domstolsstyrelsen nævnte ikke de konkrete initiativer i deres udtalelse fra 2022, men oplyste, at der i forbindelse med udviklingen af det nye skifte- og straffesystem ville kunne implementeres tiltag, der sikrede digital opsamling af styringsrelevante data.

17. Vores opfølgning viser, at Domstolsstyrelsen endnu ikke har iværksat de initiativer vedrørende it-understøttelse og kapacitetsstyring, som de aftalte med Justitsministeriet og Anklagemyndigheden i 2017.

Undersøgelser af aflyste retssager

Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen har i 2014, 2017 og 2021 undersøgt omfanget af og årsagerne til aflyste retssager. Alle undersøgelser har vist, at aflyste retssager udgjorde ca. en tredjedel af alle strafferetssager.

Domstolsstyrelsen har dog oplyst, at retterne i forbindelse med det nye skifte- og straffesystem vil få bedre mulighed for at koordinere med forsvarernes kalendere, når de skal beramme sager. Der vil også være mulighed for at implementere en løsning, der kan registrere omfang af og årsager til aflyste retssager løbende, men ifølge Domstolsstyrelsen er det usikkert, om det kan nås inden for rammerne af skifte- og straffesystemet. Med hensyn til kapacitetsstyringen har myndighederne i straffesagskæden besluttet at udarbejde en it-løsning (straffesagsfordeleren), der løbende giver indblik i sagernes bevægelse mellem myndighederne. Løsningen forventes at være fuldt indfaset i 2030.

Desuden forventer Domstolsstyrelsen, at implementeringen af det nye skifte- og straffesystem generelt får en positiv effekt på sagsbehandlingstiderne.

18. Hele sagen kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

19. Bilag 1 viser Folketingets behandling af beretningen.

Birgitte Hansen

Bilag 1. Folketingets behandling af beretningen

Beretning (nr.), dato for Statsrevisorernes mødebehandling og ministerredegørelse(r)	Behandlet i udvalg	Teknisk gennemgang ved Statsrevisorerne og Rigsrevisionen	Udvalgs-spørgsmål (nr.)	Indkaldt til samråd	Statsrevisorerne har holdt møde med ministeren	§ 20-spørgsmål
Byretternes sagsbehandlingstider for straffesager (nr. 16/2021) 16-05-2022 Ministerredegørelser: Justitsministeren: 19-09-2022 Udtalelse fra Domstolsstyrelsen: 07-09-2022	Retsudvalget: 19-05-2022 Finansudvalget: 02-06-2022				Justitsministeren: 30-05-2022	