

Domstole i knæ

Hvad vil det koste at reducere sagsbehandlingstiderne?

Okholm, Henrik Ballebye; Rothe, Henrik; Pedersen, Torben Thorø; Thoe, Karoline; Valdman, Julian

Document Version
Final published version

Publication date:
2022

License
Unspecified

Citation for published version (APA):
Okholm, H. B., Rothe, H., Pedersen, T. T., Thoe, K., & Valdman, J. (2022). *Domstole i knæ: Hvad vil det koste at reducere sagsbehandlingstiderne?* Copenhagen Economics.
<https://www.advokatsamfundet.dk/media/v2anytqz/domstole-i-kn%C3%A6-oktober-2022.pdf>

[Link to publication in CBS Research Portal](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us (research.lib@cbs.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 03. Jul. 2025

Hard facts. Clear stories.

Copenhagen
Economics

CE

DOMSTOLE I KNÆ

Hvad vil det koste at reducere
sagsbehandlingstiderne?

MED LOV SKAL MAN LAND BYGGE

ADVOKATRÅDET
OKTOBER 2022

FORFATTERE

Henrik Ballebye Okholm
Henrik Rothe
Torben Thorø Pedersen
Karoline Thor
Julian Valdman

FORORD

Analyse af finansieringsbehovet for de danske domstole

I en retsstat som Danmark er velfungerende og effektive domstole af afgørende betydning for retssikkerheden.

I Danmark er domstolenes sagsbehandlingstider generelt vokset i de senere år. Sagsbehandlingstiderne for både straffesager og civile sager er nået et niveau, som i stigende grad opleves som uacceptabelt af domstolssystemets brugere. Det ses tydeligt af den offentlige debat. Samtidig er der sket en stor stigning i antallet af modtagne straffesager, mens antallet af almindelige civile sager er faldet.

I efteråret 2022 var der planlagt politiske forhandlinger mellem regeringen og folketingets partier om en flerårsaftale om domstolenes fremtidige bevillinger. Af Finanslovsforslaget for 2023 kan det udledes, at disse forhandlinger nu er udskudt til 2023. Hensigten med de udskudte forhandlinger er at opnå en politisk aftale, der kan løse de aktuelle problemer med lange sagsbehandlingstider.

Samtidig med, at Justitsministeriet har udskudt forhandlingerne, har ministeriet nedsat et udvalg med højesteretspræsident Thomas Rørdam som formand, der skal undersøge mulighederne for effektiviseringer ved domstolene.

Advokatrådet ønsker at bidrage til de politiske drøftelser om domstolenes fremtidige økonomi og har på den baggrund bedt Copenhagen Economics undersøge, hvad det vil kræve af øget finansiering at afvikle den eksisterende sagsbunke inden for overskuelig tid, og samtidig opretholde rimelige sagsbehandlingstider fremadrettet.

Denne rapport indeholder vores analyse. I kapitel 1 giver vi en status på den nuværende situation for de danske domstole. Derefter følger kapitel 2 med resultaterne af vores analyse og metoden bag.

Advokatsamfundet har bedt os lave analysen med udgangspunkt i domstolene, som de er i dag. Det betyder, at vi tager afsæt i domstolenes nuværende økonomiske rammer, produktionsapparat og den gældende lovgivning. Vi hverken analyserer eller indregner mulige, fremtidige effektiviseringer gennemført af domstolene selv, effekten af kommende IT-systemer, mulige påvirkninger af lovændringer på den fremtidige drift, eller ændringer i sagstypers kompleksitet.

I rapportens tekstafsnit gør vi opmærksom på nogle forhold, som må overvejes, når mulighederne for at ændre i domstolens produktivitet skal overvejes. Fx har det betydning, at både dommere og dommerfuldmægtige har ansættelsesværn, og at antallet af dommere er fastlagt ved lov. Det har desuden betydning, at en persons udnævnelse til dommer forudsætter, at personen først har været konstitueret dommer i landsretten i 9 måneder og fået en tilfredsstillende bedømmelse. Det betyder, at antallet af dommere ved domstolene ikke kan øges på én gang, og at antallet af dommerkonstitutionsstillinger ved landsretterne kan blive en flaskehals.

Endelig bemærker vi, at rapportens analyser tager udgangspunkt i konkrete målsætninger for fremtidige sagsbehandlingstider, som er opstillet af Advokatrådet på baggrund af anbefalinger fra Advokatrådets Strafferetsudvalg og Procesretsudvalg. Disse målsætninger er opdelt i konkrete målsætninger for henholdsvis udvalgte straffesager og udvalgte hovedforhandlede civile sager.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Forord	0
Sammenfatning	9
1 Status for de danske domstoles sagsbehandlingstider og ressourcer	15
1.1 Indledning og konklusioner	15
1.2 De danske domstole og deres sager	15
1.3 Domstolenes sagbehandlingstider er steget	18
1.4 Domstolenes strategiske målsætninger har ikke haft den ønskede virkning	22
1.5 Midlertidige løsninger har ikke virket på længere sigt	24
1.6 Flaskehalse komplicerer en løsning af domstolenes ressourceproblemer	25
1.7 Sammenlignet med andre lande har danske domstole få ressourcer	29
1.8 Lange sagsbehandlingstider er et problem for sagens parter	33
2 Opgørelse af domstolenes finansieringsbehov	36
2.1 Advokatrådets målsætninger for sagsbehandlingstid	37

2.2	Den økonomiske model og de centrale antagelser	38
2.3	Analysens tre scenarier	41
	Litteraturliste	59

OVERSIGT OVER TABELLER

Tabel 1 Mål for og faktiske sagsbehandlingstider for de udvalgte hovedforhandlede straffesager, som analysen fokuserer på.....	37
Tabel 2 Mål for og faktiske sagsbehandlingstider for de udvalgte hovedforhandlede straffesager og civile sager, som analysen fokuserer på.....	38
Tabel 3 Fremskrivning af antallet af modtagne sager baseret på historisk udvikling (udvalgte sagstyper)	43
Tabel 4 Baseline scenariet: Fremskrivning af sagsbehandlingstider for udvalgte hovedforhandlede straffesager og for udvalgte hovedforhandlede civile sager	45
Tabel 5 Scenarie 1: Tilførsel af ekstra byretsdommere, dommerfuldmægtige i byretterne og landsdommere for at nå målsætninger i 2030	48
Tabel 6 Scenarie 2: Tilførsel af ekstra byretsdommere, dommerfuldmægtige i byretterne og landsdommere for at nå målsætninger i 2030	53
Tabel 7 Samlede ekstrabevillinger og prisen for overkapacitet	58
Tabel 8 Oprindelige sagsvægte og opdelte sagsvægte	63
Tabel 9 Baseline scenariet: Fremskrivning af antallet af modtagne sager ud fra historisk udvikling fra 2012 til 2019	65
Tabel 10 Baseline scenariet: Fremskrivning af sagsbehandlingstider.....	66
Tabel 11 Scenarie 1: Fremskrivning af antallet af modtagne sager ud fra historisk udvikling fra 2012 til 2019	67
Tabel 12 Scenarie 1: Fremskrivning af sagsbehandlingstider	68
Tabel 13 Scenarie 1: Finansieringsbehov frem mod 2030.....	69
Tabel 14 Scenarie 2: Fremskrivning af antallet af modtagne sager ud fra historisk udvikling fra 2012 til 2019	70

Tabel 15 Scenarie 2: Fremskrivning af sagsbehandlingstider	71
Tabel 16 Scenarie 2: Finansieringsbehov frem mod 2030.....	72
Tabel 17 Eksempel med sen dommeropskalering frem mod 2030 og overkapacitet	73
Tabel 18 Sen dommeropskalering: Pris for overkapacitet i årene 2031-2033	74

OVERSIGT OVER FIGURER

Figur 1 Overblik over faktiske og målsætninger for sagsbehandlingstider for de udvalgte hovedforhandlede straffesager og civile sager	10
Figur 2 Udvikling i sagsbehandlingstider uden øget finansiering og baseret på at trend for antal indkomne sager fortsætter som fra 2012 til 2019	11
Figur 3 Overblik over det samlede finansieringsbehov for at realisere målsætninger for sagsbehandlingstiderne	12
Figur 4 Sådan er Danmarks almindelige domstole organiseret	16
Figur 5 Beskrivelse af almindelige straffesager	17
Figur 6 Beskrivelse af civile sager	18
Figur 7 Sagsbehandlingstid for udvalgte hovedforhandlede straffesager	19
Figur 8 Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for udvalgte hovedforhandlede civile sager	20
Figur 9 Udvikling i udvalgte modtagne straffesager	21
Figur 10 Udvikling i udvalgte modtagne civile sager	22
Figur 11 Udgifter til domstole i procent af BNP	30
Figur 12 Udgifter til domstole pr. indbygger	31
Figur 13 Dommere pr. 100.000 indbyggere	32
Figur 14 Ikke-dommere pr. 100.000 indbyggere i 2018	33
Figur 15 Oversigt over de tre scenarier der undersøges i analysen	41
Figur 16 Baseline scenariet: Udviklingen antallet af modtagne sager målt i jurist-årsværk	43
Figur 17 Baseline scenariet: Udvikling i sagsbehandlingstider, hvis der ikke tilføres ekstra ressourcer	44
Figur 18 Baseline scenariet: Sagsbehandlingstider for udvalgte sager	45

Figur 19 Scenarie 1: Finansieringsbehov for at realisere målsætninger ved stigende antal straffesager og konstant antal civile sager	46
Figur 20 Scenarie 1: Udviklingen antallet af modtagne sager målt i jurist-årsværk.....	47
Figur 21 Scenarie 1: Sagsbehandlingstider for udvalgte sager.....	49
Figur 22 Scenarie 1: Samlede ekstrabevillinger til og med 2030	50
Figur 23 Scenarie 1: Årlige ekstrabevillinger til byretterne og landsretterne for at nå målsætningerne i 2030	51
Figur 24 Scenarie 2: Finansieringsbehov for at realisere målsætninger ved stigende antal straffesager og fald i antal civile sager	51
Figur 25 Scenarie 2: Udviklingen antallet af modtagne sager målt i jurist-årsværk.....	52
Figur 26 Scenarie 2: Sagsbehandlingstider for udvalgte sager.....	54
Figur 27 Scenarie 2: Samlede ekstrabevillinger frem mod 2030.....	55
Figur 28 Scenarie 2: Årlige ekstrabevillinger for at nå målsætningerne i 2030	56
Figur 29 Modtagne og afsluttede straffesager fra 2008 til 2013.....	60
Figur 30 Modtagne og afsluttede fogedsager fra 2008 til 2013.....	60
Figur 31 Bortset fra for nævningsager, er den gennemsnitlig sagsbehandlingstid for straffesager faldt i årene efter ekstrabevillingerne	61
Figur 32 Også den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for fogedsager faldt gradvist.....	61

OVERSIGT OVER BOKSE

Boks 1 Domstolenes mål for straffesagers sagsbehandlingstider... 24

Boks 2 Forklaring af de seks mest centrale antagelser i analysen . 40

SAMMENFATNING

Rimelige sagsbehandlingstider i de danske domstole vil frem mod 2030 kræve en yderligere finansiering på ca. 1.400 mio. kr.

OPGAVE

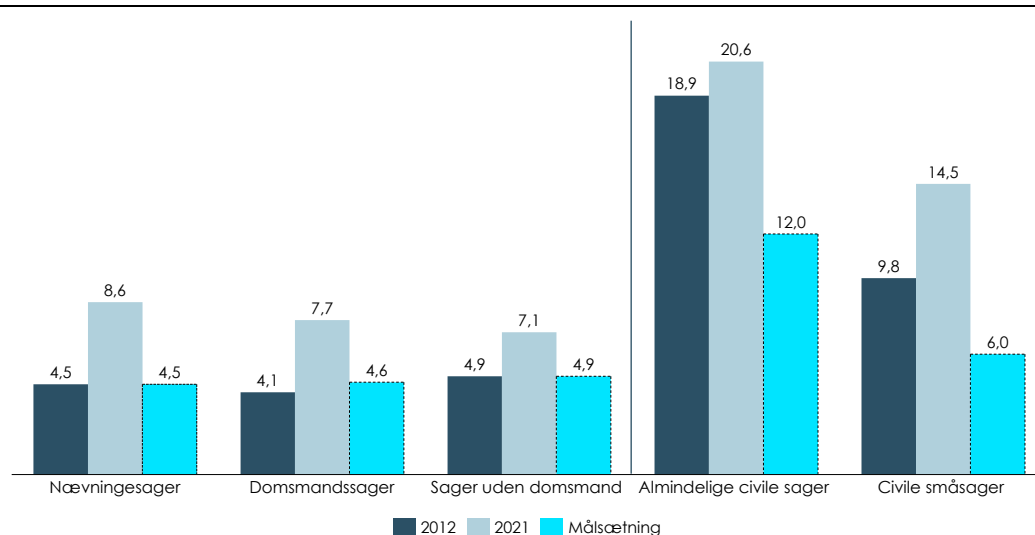
Advokatrådet har bedt Copenhagen Economics undersøge, hvad det vil kræve af ekstra finansiering, hvis domstolene skal nedbringe sagsbehandlingstiderne til et rimeligt niveau inden 2030.¹

Baggrunden for rapporten er de seneste års udvikling, hvor domstolenes sagsbehandlingstider gradvist er vokset, og hvor både borgere og erhvervsorganisationer har klaget over, at situationen er uacceptabel, samt skadelig for retssikkerheden og for samfundets generelle udvikling.

Advokatrådet har opstillet nogle konkrete målsætninger for fremtidige sagsbehandlingstider i byretterne. Målsætningerne er opdelt i målsætninger for udvalgte straffesager og udvalgte civile sager. Målsætningerne er opstillet ud fra, hvad Advokatrådet finder er både realistiske og rimelige sagsbehandlingstider. I forhold til de faktiske sagsbehandlingstider i 2021 er målsætningerne generelt mellem 40 procent og 50 procent lavere, se også **Figur 1**.

¹ År 2030 er valgt som en passende afgrænsning af to grunde. Dels fordi mange andre, større politiske initiativer har 2030 som tidsramme. Dels fordi denne tidsramme skønnes at være både overskuelig og realistisk.

Figur 1
Faktiske sagsbehandlingstider og målsætninger for de udvalgte hovedforhandlede straffesager og civile sager i analysen
 Måneder



Note: Mål for straffesagers sagsbehandlingstider er baseret på niveauet i 2012. For straffesager er Advokatrådets målsætninger fastsat af Advokatrådets Strafferetsudvalg, mens det for de civile sager er fastsat af Advokatrådets Procesretsudvalg.

Kilde: Advokatrådet og Domstolsstyrelsen.

VORES ANALYSER

Denne rapport indeholder resultaterne af vores undersøgelse for Advokatrådet. Der er overordnet tale om **to delanalyser**.

Første delanalyse omfatter en aktuel status for de danske domstole. Her har vi dels kortlagt den faktiske udvikling i sagsbehandlingstiderne, og dels sammenholdt de danske domstoles aktuelle situation med situationen i sammenlignelige lande i EU.

Anden delanalyse er vores økonomiske analyse af, hvad det kræver af ekstra finansiering til domstolene, hvis de skal realisere de konkrete målsætninger for sagsbehandlingstiderne i byretterne, som Advokatrådet har opstillet.

Analysen bygger på en økonomisk model, der tager direkte udgangspunkt i byretternes historiske og forventede fremtidige forhold, herunder navnlig deres økonomiske rammer, antallet af dommere og dommerfuldmægtige, mængden af indkomne og verserende sager og selve systemet for udnævnelse af nye dommere.

Landsretterne indgår desuden indirekte i analysen, da vi forudsætter, at en konstant andel af byretternes domme ankes til landsretten. Det betyder, at flere afsluttede sager i byretten også giver flere ankesager i landsretten.

For byretternes fremtidige mængde af indkomne sager, som i sagens natur er usikker, har vi i analysen lagt to forskellige scenarier til grund. Vi har dog i høj grad skelet til de seneste års udvikling, hvor især mængden af ressourcekrævende straffesager har været kraftigt stigende.

VORES KONKLUSIONER

Vi har på baggrund af vores to delanalyser draget **tre konklusioner** om de danske domstoles sagsbehandlingstider og finansieringsbehov.

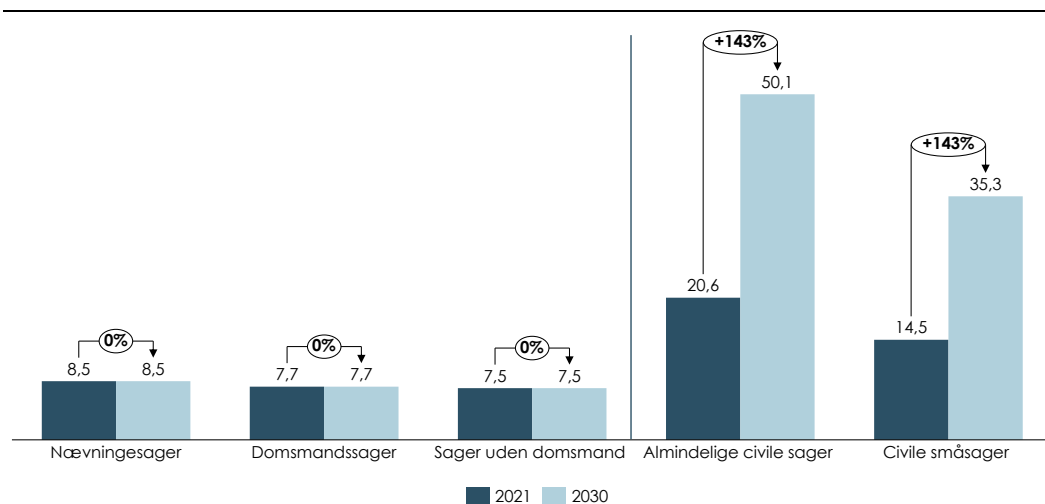
Vores **første konklusion** er, at situationen bliver endnu værre, hvis domstolenes økonomiske rammer ikke forbedres. Vores økonomiske analyse viser, at frem mod 2030 kan vi forvente mindst en fordobling af de nuværende lange sagsbehandlingstider på hovedforhandlede civile sager, hvis domstolene ikke tilføres yderligere økonomiske ressourcer. Dette er under forudsætning af, at antallet af indkomne sager i byretterne udvikler sig fremad med samme trend som i årene 2012 til 2019.

Konkret betyder det, at uden en forbedring af domstolenes økonomiske rammer kan vi forvente, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for en hovedforhandlet almindelig civil sag stiger fra de omkring 21 måneder i 2021 til over 4 år i 2030. Tilsvarende kan sagsbehandlingstiden for en hovedforhandlet småsag forventes at stige markant fra 14,5 måneder i 2021 til næsten 3 år i 2030. Denne udvikling er baseret på en fortsat politisk prioritering af straffesagsområdet, så sagsbehandlingstiderne for straffesager ikke stiger yderligere frem mod 2030, se **Figur 2**.

Figur 2

Udvikling i sagsbehandlingstider uden øget finansiering og hvor trenden for antal indkomne sager fortsætter som fra 2012 til 2019

Måneder



Note: Sager uden domsmand er ekskl. bødesager. Figuren viser alene sagsbehandlingstider for hovedforhandlede sager.

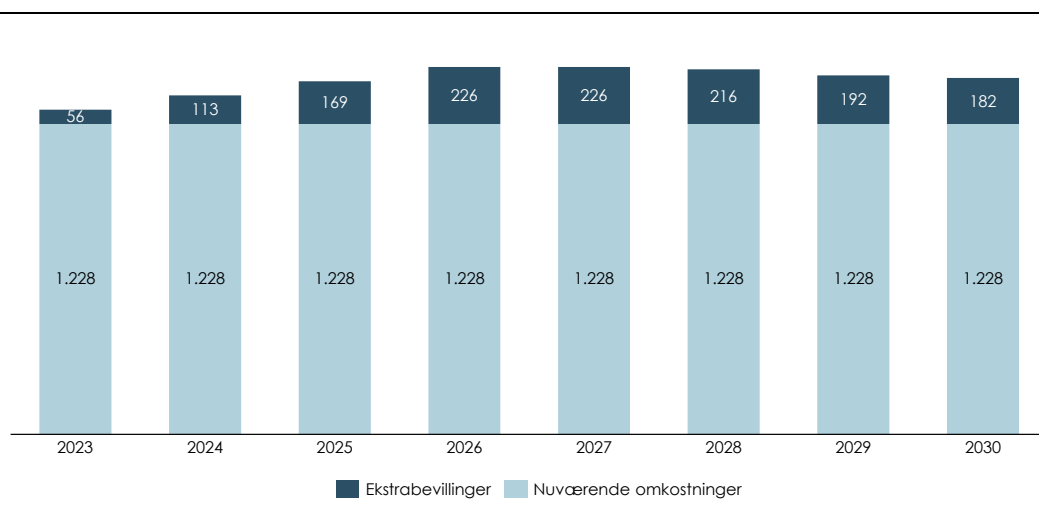
Kilde: Copenhagen Economics

Vores **anden konklusion** er, at de danske domstole skal tilføres samlet set 1.400 mio. kr. frem mod 2030, hvis Advokatrådets opstillede målsætninger skal realiseres. Det har som forudsætning, at antallet af modtagne civile sager kan fastholdes på niveauet for 2019.

Konkret viser vores analyse, at det samlet set vil kræve 64 ekstra dommere frem mod 2030, som skal fordeles på de danske by- og landsretter. De årlige meromkostninger stiger gradvist frem mod 2026 og 2027, hvor de topper og når 226 mio. kr., se **Figur 3**.

Vores analyse viser også, at selv hvis antallet af civile sager fortsætter med at falde markant, vil der være et ekstra finansieringsbehov på omkring 600 mio. kr.

Figur 3
Overblik over det samlede finansieringsbehov for at realisere målsætninger for sagsbehandlingstiderne
Mio. kr.



Note: Beløb opgjort i 2021 priser. De nuværende omkostninger er baseret på hhv. byretternes og landsretternes forbrug af lønsumsmidler og øvrige driftsmidler i 2021. For byretterne medtager vi alene den del af forbruget, der skønnes at gå til straffe- og civilsagsområderne.

Kilde: Domstolsstyrelsen og Copenhagen Economics.

Analysen understreger samtidig vigtigheden af, at domstolenes ressourcer øges hurtigst muligt. Jo længere tid der går, inden der tages fat på problemerne, desto større er risikoen for, at der senere kan opstå flaskehalse i processen med at udnævne nye dommere. Den centrale begrænsning er her, at dommere skal gennemgå et konstitutionsforløb i landsretten, hvor der er en begrænset kapacitet.

Vores **tredje konklusion** er, at finansieringsbehovet også tydeligt understreges ved en international sammenligning af de danske domstoles forhold.

Sammenligninger af domstole på tværs af lande skal generelt tages med forbehold, fordi systemerne er skruet forskelligt sammen. De økonomiske forhold for de danske domstole adskiller sig dog i en

sådan grad, at det er usandsynligt, at forskelle mellem systemerne forklarer det hele. Dels er Danmark det land i hele EU, der bruger færrest udgifter pr. indbygger til domstolene, dels er vi (bortset fra Irland) det land i EU, der har færrest dommere pr. indbygger.



I GENNEMSNIT VIL DET KOSTE 172 MIO. KR. EKSTRA OM ÅRET FREM MOD 2030

AT REALISERE ADVOKATRÅDETS OPSTILLEDE MÅLSÆTNINGER OM LAVERE SAGSBEHANDLINGSTIDER



BEHOV FOR FLERE DOMMERE...
ELLERS STIGER SAGSBEHANDLINGSTIDER
FOR CIVILE SAGER MARKANT



Straffesager prioriteres
fortsat fremadrettet
og antallet af
straffesager vil stige



For hovedforhandlede
almindelige sager
vil sagsbehandlingstiden
stige til over 4 år



...KRÆVER EKSTRA FINANSIERING
DOMSTOLENE SKAL TILFØRES MINDST 1.400
MIO. KRONER FREM MOD 2030



Der skal samlet set
ansættes 64 ekstra
dommere i byretter
og landsretter



Dommere
uddannelse tager
tid - kapacitet skal
opbygges gradvis

H O V E D P U N K T E R



DER SKAL INVESTERES NU
FOR AT HAVE KONTROL MED UDVIKLINGEN



Sammenlignet med
andre lande, som
Danmark ofte holdes
op mod,
**har danske domstole
relativt få ressourcer**



Årligt pensionsrafald muliggør
en fleksibel nedjustering af
domstolernes kapacitet, men
**opskalering tager tid på
grund af begrænsninger ved
uddannelsen af dommere**



Løsningen af domstolernes
finansieringsbehov
**bør iværksættes
snarest muligt for at
nå Advokatrådets
målsætninger i 2030**

KAPITEL 1

STATUS FOR DE DANSKE DOMSTOLES SAGSBEHANDLINGSTIDER OG RESSOURCER

1.1 INDLEDNING OG KONKLUSIONER

I de senere år har der været betydelig fokus på stigende sagsbehandlingstider i de danske domstole. Både borgere, interesseorganisationer og advokater udtrykker jævnligt deres bekymringer over de længere og længere ventetider.²

I dette kapitel analyserer vi udviklingen og den nuværende situation ud fra det tilgængelige talmateriale om de danske domstoles sager og ressourcer.

Hovedkonklusionen i kapitlet er, at der er brug for en langsigtet løsning, hvis problemet med stigende sagsbehandlingstider skal løses. Analysen bekræfter, at sagsbehandlingstiderne er steget, og at en stigning i særligt de ressourcetunge straffesager kan være en medvirkende, men ikke den eneste, forklaring. Analysen viser samtidig, at historiske, midlertidige ressourcetilførsler alene har virket kortvarigt, samt at vi i Danmark, trods ekstrabevillinger, har færre ressourcer til vores domstole, end de lande vi normalt sammenligner os med. Slutteligt understreger det behovet for en varig løsning, at analysen viser, at lange sagsbehandlingstider har negative konsekvenser for de involverede sagsparter.

1.2 DE DANSKE DOMSTOLE OG DERES SAGER

Domstolene i Danmark har tre instanser, som udgør de grundlæggende tre niveauer i det danske retssystem.³ Første instans er byretten, og alle retssager starter som udgangspunkt i en af de 24 byretter, der er fordelt over 24 retskredse. Landsretten er anden instans, og de to landsretter, Vestre Landsret i Viborg og Østre Landsret i København, behandler primært sager, der er appelleret fra byretten.⁴ Endelig er Højesteret tredje instans og den øverste domstol i Danmark. Højesteret behandler kun domme, der har været behandlet af landsretten, og en anke til Højesteret kræver som udgangspunkt tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.⁵

I denne analyse fokuserer vi primært på byretternes sagsbehandling, da byretten behandler mere end 97 procent af alle sager ved de danske domstole. Vi noterer dog, at også Landsretten indgår indirekte i vores analyse, da sagerne og sagsbehandlingen i byretten påvirker mængden af indkomne sager i Landsretten. Under forudsætning af en uændret ankefrekvens, vil et øget antal afsluttede sager i byretterne føre til øget sagstilgang til landsretterne og i et vist omfang også til Højesteret⁶, se også **Figur 4**.

² Se fx Berlingske.dk, 'Danske domstole under pres: Ventetiderne er eksploderet', 26. juli 2022, eller Rigsrevisionens beretning 16/2022, 'Byretternes sagsbehandlingstider for straffesager', 16. maj 2022.

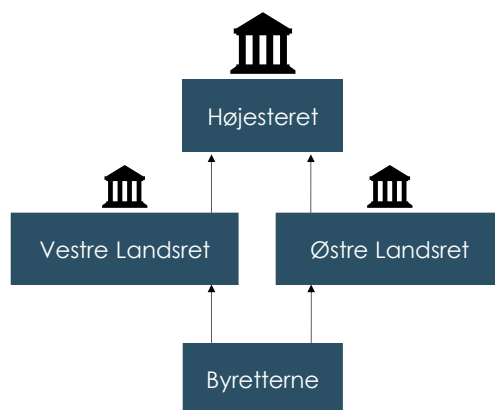
³ Danmarks Domstole består også af en række andre institutioner med hver sin særlige funktion, se bl.a. <https://retgodtatvide.dk/>.

⁴ Byretten kan dog henvise en sag direkte til Landsretten, hvis byretten vurderer, at en sag er af principiel karakter, eller hvis sagen kan få stor betydning for andre end parterne. En sag er af principiel karakter, hvis den har en særlig samfundsmæssig interesse, eller at sagens afgørelse kan få betydning for, hvordan lignende sager bliver afgjort i fremtiden.

⁵ Civile sager, som efter henvisning fra en byret er behandlet i en landsret som første instans, og visse sager fra Sø- og Handelsretten, kan dog ankes til Højesteret uden tilladelse. Generelt behandler Højesteret kun sager, der er af principiel karakter eller har særlig samfundsmæssig interesse.

⁶ Vores model omfatter ikke en eventuel påvirkning på Højesteret.

Figur 4
Sådan er Danmarks almindelige domstole organiseret⁷



Note: Pilene illustrerer sagsflowet, dvs. hvordan retssager typisk bevæger sig gennem de forskellige instanser.
Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af Domstolsstyrelsen

Retssager hos Danmarks byretter er overordnet opdelt i straffesager og civile sager. Straffesager er sager, der rejses af anklagemyndigheden, og hvor retten skal afgøre, om en person har overtrådt straffeloven. Civile sager er sager, hvor en privatperson eller en virksomhed ønsker at gennemføre et krav overfor en anden part eller en myndighed, eksempelvis en kommune. **Figur 5** og **Figur 6** beskriver de forskellige sagstyper inden for hhv. straffesagsområdet og civilsagsområdet.

I rapporten fokuserer vi på fem udvalgte typer af straffesager og civile sager. Samtidig fokuserer vi på de sager, der gennemgår hovedforhandling. Det skyldes, at hovedforhandlede sager tager langt størsteparten af byretternes ressourcer.⁸ Når en sag er hovedforhandlet, har den været gennem det sidste og endelige retsmøde, som fører til en domsafsigelse.⁹

⁷ Både Sø- og Handelsretten og Tinglysningssretten er også en del af Danmarks domstole, men indgår ikke i denne analyse.

⁸ De hovedforhandlede sager er de vigtigste sager, og det er her, at sagsbehandlingstiden har størst betydning for samfundet. Vi inddrager kun de ikke-hovedforhandlede sager, fogsager og konkurssager i mindre grad. Se også Danmarks Domstole, 'Endnu længere sagsbehandlingstider i 2021', <https://domstol.dk/aktuelt/2022/3/endnu-laengere-sagsbehandlingstider-i-2021/>.

⁹ Civile sager kan også slutte på andre måder end ved domsafsigelse, fx efter retsmægling eller forlig. Straffesager afsluttes overvejende med retsmøde og derfor er langt størstedelen af straffesager hovedforhandlede og ender med en dom.

Figur 5
Beskrivelse af almindelige straffesager

Sagstyper der fokuseres på i analysen	
Nævningesager	Disse er de alvorligste straffesager, hvor anklageren kræver mindst 4 års fængsel, eller hvor der kan idømmes forvaring eller anden anbringelse. Det er fx drabssager eller særligt grove tilfælde af røveri og voldtægt. Ved retsmøder deltager, foruden tiltalte og vidner, mindst én anklager, mindst én forsvarer, 3 dommere og 6 nævninge. Alle typer af straffesager følger generelt den samme procesform. Sagerne forberedes af anklagemyndigheden og indleveres til retten, som herefter berammer et retsmøde eller en hovedforhandling. Forsvareren modtager sagsmaterialet fra anklagemyndigheden.
Domsmandssager	Sagerne er straffesager, hvor anklageren kræver frihedsstraf på op til 4 års fængsel, sager hvor der kan dømmes frakendelse af rettigheder, narkosager og sager om grov økonomisk kriminalitet. Domsmandssager er fx sager om simpel vold. Ved retsmøder deltager, foruden tiltalte og vidner, mindst én anklager, mindst én forsvarer, en dommer og to domsmænd.
Sager uden domsmænd (herunder bødesager, hvor der afholdes retsmøde) ¹⁾	Sagerne omhandler sager, hvor anklagemyndigheden ikke kræver frihedsstraf, herunder bødesager fra politiet, hvor den sigtede har ønsket at få skyldsspørgsmålet prøvet ved en domstol. Ved retsmøde deltager, foruden tiltalte og vidner, mindst én anklager, mindst én forsvarer og en dommer.
Andre typer af straffesager	
Tilståelsessager	Der er tale om sager, hvor den tiltalte erkender skyldsspørgsmålet – uanset arten af kriminalitet og strafframmen. Ved retsmøde deltager, foruden tiltalte, mindst én anklager, mindst én forsvarer og en dommer.
Bødesager efter den forenkledte bødesagsproces (bødesager afgjort uden retsmøde)	Sagerne er bødesager, hvor den sigtede ikke har erkendt forholdet på baggrund af bødeforlægget fra politiet, men heller ikke udtrykkeligt har anmodet om, at sagen behandles ved et retsmøde. Sagerne afgøres ved, at en dommer – eller andet juridisk personale – læser og underskriver politiets bødeforlæg, som dermed bliver til dom.
Grundlovssager	Sagerne omfatter grundlovsforhør, fristforlængelser og andre retsskridt, inden der rejses tiltale. Nogle gange afholdes der retsmøde, hvor både sigtede, forsvarer og anklagemyndigheden deltager. Andre gange sker der fx fristforlængelser på skriftligt grundlag.

Note: ¹⁾ Bødesager er en undersagstype til sager uden domsmænd og afgøres som oftest uden retsmøde. I analysen antager vi, at alle bødesager afgøres uden retsmøde. Det skyldes, at vi ikke har tilstrækkelige data til at foretage en opdeling.

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af Rigsrevisionens beretning, maj 2022.

Figur 6
Beskrivelse af civile sager

Sagstyper der fokuseres på i analysen	
Almindelige civile sager	Der er tale om sager, hvor borgere, virksomheder eller offentlige myndigheder anlægger sag mod en anden part for at få rettens hjælp til at afgøre en konflikt. Ved retsmøderne deltager foruden sagens parter og deres advokater, oftest én dommer. Retten kan i principielle eller meget omfattende sager sættes med tre dommere. Derudover kan retten tilkalde sagkyndige dommere, men det sker kun i meget begrænset omfang. Sagerne forberedes af parternes advokater og retten i forening. Parterne oplyser sagerne og afgiver processkrifter om sagens faktiske og juridiske forhold. Retten fastsætter frister for processkrifter, berammer hovedforhandlingen og afgør sagen efter hovedforhandlingens afgørelse¹⁾.
Småsager	Småsager er civile sager, der ikke har økonomisk værdi eller en værdi på under 50.000 kr. Ved retsmøderne deltager, foruden sagens parter, én dommer. Det er som udgangspunkt ikke nødvendigt for sagens parter at lade sig repræsentere af advokat. Procesformen er forenklet i forhold til alm. civile sager, og det er retten, der forbereder sagen. Mulighederne for at tilkende den vindende part sagsomkostninger er begrænsede.
Andre typer af civile sager	
Boligretssager	Boligretssager omhandler lejeforhold i "hus og husrum", hvor lejer og udlejer er uenige. Ved retsmøderne deltager, foruden sagens parter og deres advokater, én dommer. Retsmøderne afvikles i vidt omfang på samme måde som almindelige civile sager, men rettes juridiske domme suppleres i disse sager af sagkyndige dommere, som repræsenterer henholdsvis lejere og udlejere.
Konkurskarantænesager	Konkurskarantænesager er en særlig form for civile sager, hvor retten tager stilling til, om den sagsøgte skal idømmes konkurskarantæne. Sagerne forberedes i vidt omfang som civile sager. Der er dog den store forskel, at en stor del af sagerne afgøres på skriftligt grundlag, dvs. uden en egentlig mundtlig hovedforhandling.
Øvrige civile sager	Øvrige civile sager dækker over mange forskellige sagstyper med forskellige forløb.

Note: ¹⁾ Civile sager kan også slutte på andre måder end ved domsafsigelse, fx efter retsmægling eller forlig.
 Kilde: Copenhagen Economics.

1.3 DOMSTOLENES SAGBEHANDLINGSTIDER ER STEGET

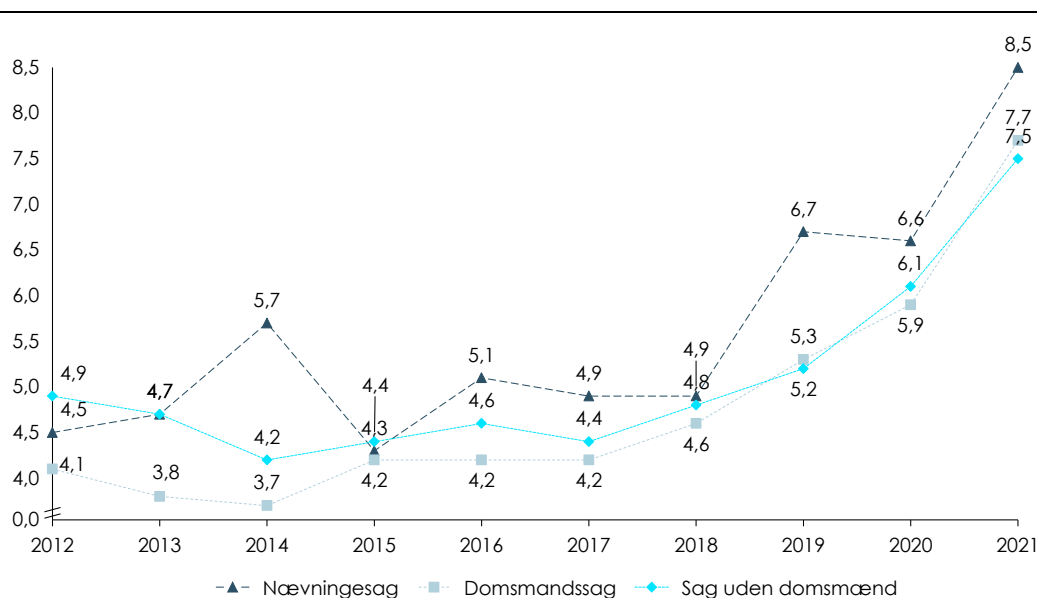
Der ses indledningsvist på udviklingen i sagsbehandlingstiderne ved de danske byretter. Som nævnt har både borgere, interesseorganisationer og advokater konstateret en stigning i sagsbehandlingstiderne, og særligt for de hovedforhandlede sager, der typisk er de mest ressourcekrævende.

1.3.1 Sagsbehandlingstiderne er steget siden 2012

Straffesager omfatter flere forskellige sagstyper, og særligt for tre typer af hovedforhandlede straffesager er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid steget markant siden 2012. Det drejer sig om nævningsager, domsmandssager og sager uden domsmænd.¹⁰

I 2012 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle tre sagstyper under 5 måneder. I 2021 var sagsbehandlingstiden for en hovedforhandlet nævningsag steget til 8,5 måneder. For en hovedforhandlet domsmandssag var den steget til 7,7 måneder og for en hovedforhandlet sag uden domsmænd var den steget til 7,5 måneder, se **Figur 7**.

Figur 7
Sagsbehandlingstid for udvalgte hovedforhandlede straffesager
Måneder



Note: Figuren viser den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for hovedforhandlede nævningsager, hovedforhandlede domsmandssager og hovedforhandlede sager uden domsmænd i byretterne.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Domstolsstyrelsens Årsnøgletal 2016, Årsnøgletal 2020 og Årsnøgletal 2021

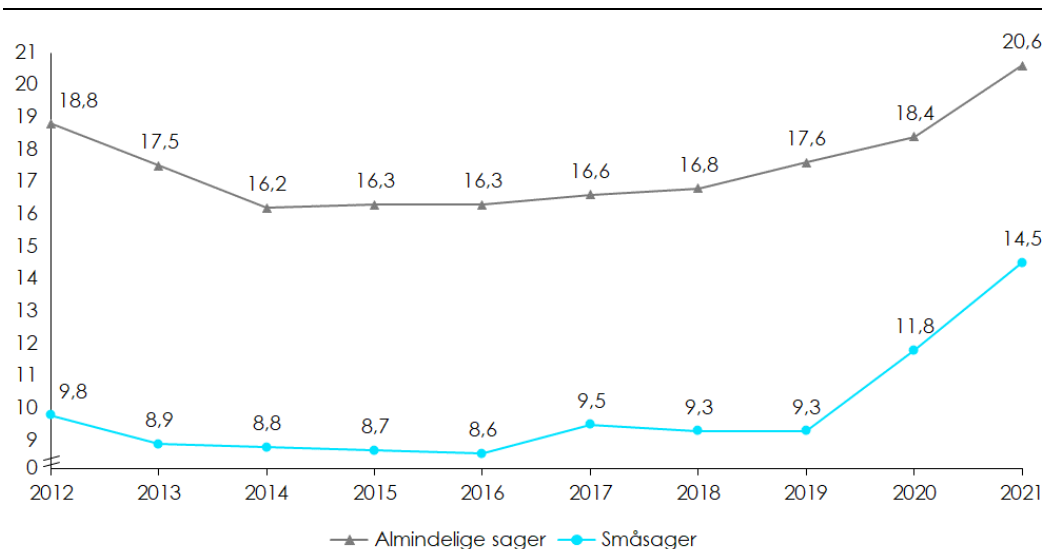
Civile sager dækker også over flere typer af sager og sagsbehandlingstiden for de forskellige sager adskiller sig markant. I vores analyse har vi alene fokus på hovedforhandlede almindelige sager og hovedforhandlede småsager.¹¹

For disse udvalgte hovedforhandlede civile sager er sagsbehandlingstiderne endnu længere end for straffesagerne. Samtidig er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid steget de senere år, og lå i 2021 på det højeste niveau i ti år. Sagsbehandlingstiden for hovedforhandlede almindelige sager var 20,6 måneder i 2021, mens den var 14,5 måneder for hovedforhandlede småsager, se **Figur 8**.

¹⁰ Tilstælsessager og øvrige straffesager indgår også i gruppen af straffesager. For hovedforhandlede tilståelsessager og øvrige straffesager var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid hhv. 4,1 og 3,7 måneder i 2021.

¹¹ De typer af civile sager vi ikke har med, er konkurskarantænesager og boligretssager.

Figur 8
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for udvalgte hovedforhandlede civile sager
Måneder



Note: Figuren viser den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for hovedforhandlede almindelige civile sager og for hovedforhandlede civile småsager i byretterne.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på datafiler fra Domstolsstyrelsens hjemmeside og Domstolsstyrelsens Årsnøgletal 2021.

1.3.2 Markant flere straffesager, men færre civile sager

Som det fremgik af foregående afsnit, er der siden 2012 sket en markant stigning i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de udvalgte hovedforhandlede straffesager og for de udvalgte hovedforhandlede civile sager. Udviklingen er særlig markant for nævningsager, domsmandssager og sager uden domsmænd, men også den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for hovedforhandlede almindelige sager og hovedforhandlede småsager ligger på et højt niveau.

I dette afsnit ser vi på, om stigningen i gennemsnitlig sagsbehandlingstid har en direkte forklaring i, at antallet af indkomne sager er steget. Helt logisk vil en stigning i antallet af indkomne sager medføre en længere sagsbehandlingstid, hvis der ikke tilsvarende tilføres flere ressourcer, idet det forudsættes, at der ikke er ledig kapacitet andre steder i domstolssystemet. Samtidig kan det forventes, at en stigning i antal indkomne sager vil betyde, at bunken af verserende sager øges.¹²

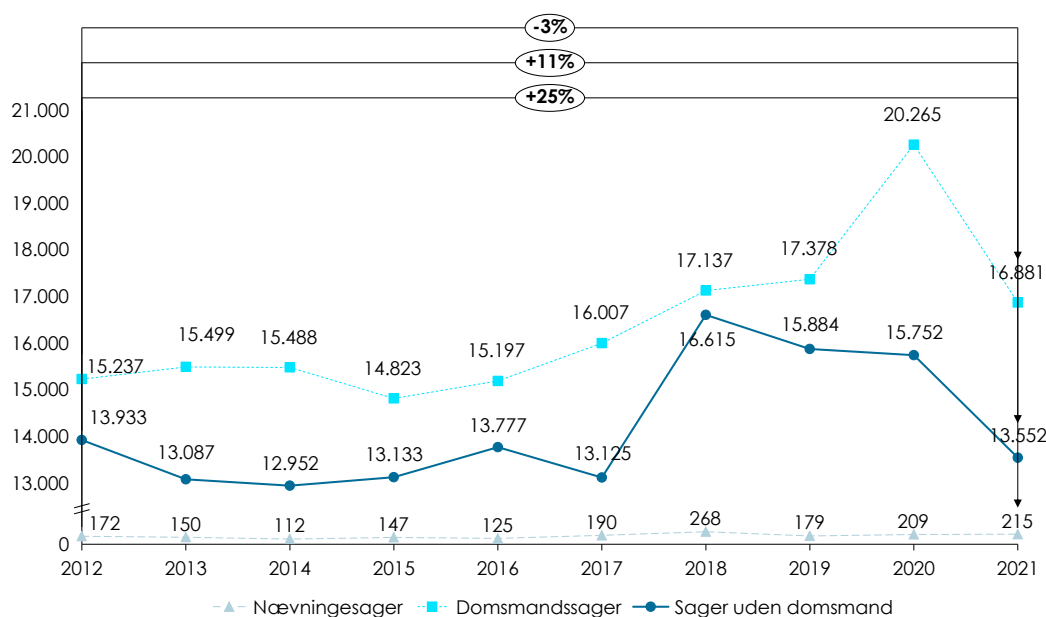
For de hovedforhandlede straffesager er der samlet set sket en voldsom stigning i antallet af modtagne sager fra 2012 til 2021, mens niveauet i 2021 var omtrent det samme som i 2016, se **Figur 9**. Situationen med stigende sagsbehandlingstider, som beskrevet i foregående afsnit, havde derfor været endnu værre, hvis ikke domstolene i flere omgange havde fået tilført yderligere ressourcer til behandling af sager inden for straffesagsområdet.¹³

¹² En verserende sag er en sag, der er modtaget ved domstolene, men endnu ikke afsluttet.

¹³ Jf. nedenfor i afsnit 1.5.

Vi ser desuden, at udviklingen i antallet af sager ikke har været ens for de tre typer af straffesager.¹⁴ Antallet af modtagne sager uden domsmænd er faldet med ca. 3 procent siden 2012. For de særligt ressourcekrævende nævningsager ses imidlertid en stigning i modtagne sager på 25 procent fra 2012 til 2021. For domsmandssager, som også er relativt ressourcekrævende, er der sket en stigning på 11 procent i samme periode, se **Figur 9**.

Figur 9
Udvikling i udvalgte modtagne straffesager
Antal



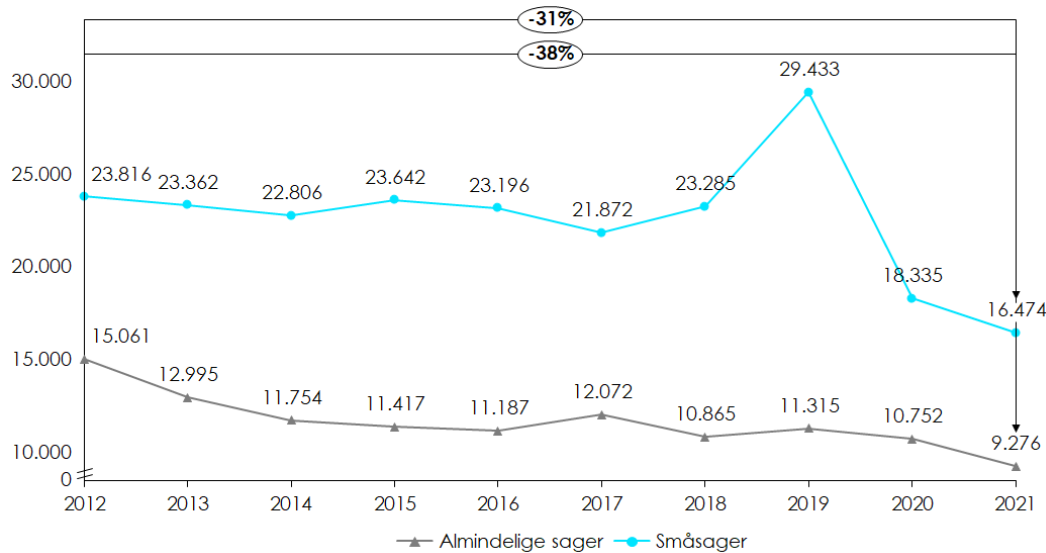
Note: Figuren viser indkomne straffesager i byretterne og sager uden domsmand vises eksklusiv bødesager. I figuren skelnes der ikke mellem modtagne sager, der endte med en hovedforhandling og sager, der ikke endte med en hovedforhandling.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Domstolsstyrelsens Årsnøgletal 2016, Årsnøgletal 2020 og Årsnøgletal 2021.

På civilsagsområdet er der fra 2012 til 2021 sket et fald i antallet af modtagne småsager på 31 procent. Faldet har været endnu større for de almindelige civile sager, som er faldet fra 15.061 i 2012 til 9.276 i 2021, svarede til et fald på 38 procent, se **Figur 10**.

¹⁴ Vores analyse tager udgangspunkt i det data, som fremgår af Domstolsstyrelsens hjemmeside. Vi er opmærksomme på, at der i flere tilfælde er afvigelser fra data, som fremgår af Rigsrevisionens rapport, som angiveligt er dataudtræk fra domstolens sagsbehandlingssystem, DSI Straffe.

Figur 10
Udvikling i udvalgte modtagne civile sager
Antal



Note: Figuren viser indkomne civile sager i byretterne. I figuren skelnes der ikke mellem modtagne sager, der endte med en hovedforhandling og sager, der ikke endte med en hovedforhandling.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på Domstolsstyrelsens Årsnøgletal 2016, Årsnøgletal 2020 og Årsnøgletal 2021.

1.4 DOMSTOLENES STRATEGISKE MÅLSÆTNINGER HAR IKKE HAFT DEN ØNSKEDE VIRKNING

Domstolene har længe haft kortere sagsbehandlingstider som et strategisk mål. Konkret har Domstolsstyrelsens bestyrelse hvert år fastsat strategiske mål for både straffesager og civile sager. Målene skal ses i lyset af, at domstolene ser korte sagsbehandlingstiderne som væsentlige for at sikre borgernes retssikkerhed og oplevede retfærdighed.¹⁵

De strategiske målsætninger er ændret over tid. Fra 2016 til 2019 blev målene for de enkelte sagstyper fastsat, så en bestemt procentdel af de forskellige sager, fx domsmandssager eller almindelige civile sager, skulle være afsluttet inden en fastsat frist, som var valgt af bestyrelsen. Fra 2019 ændrede domstolsstyrelsen måden, hvorpå de strategiske mål for de enkelte sagstyper blev fastsat. Det skete efter drøftelser med byretterne. Siden 2019 er der kun blevet målt på de 80 procent af sagerne, som har de korteste sagsbehandlingstider. De er suppleret med årlige mål for afviklingen af denne del af sagerne, se **Boks 1**.

¹⁵ Se fx side 19 Rigsrevisionens beretning 'Byretternes sagsbehandlingstider i straffesager', 16. maj 2022.

Boks 1 Domstolenes mål for straffesagers sagsbehandlingstider

Nævningsager og domsmandssager

- 2016: 74 procent af alle sagerne skal være afgjort inden for 4 måneder (ca. 120 dage).
- 2019: De 80 procent hurtigste sager skal have en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på maks. 88 dage.

Tilståelsessager

- 2016: 76 procent af alle sagerne skal være afgjort inden for 4 måneder (ca. 120 dage).
- 2019: De 80 procent hurtigste sager skal have en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på maks. 43 dage.

Sager uden domsmænd – bødesager

- 2016: 76 procent af alle sagerne skal være afgjort inden for 4 måneder (ca. 120 dage).
- 2019: De 80 procent hurtigste sager skal have en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på maks. 10 dage.

Sager uden domsmænd – øvrige sager

- 2016: 76 procent af alle sagerne skal være afgjort inden for 4 måneder (ca. 120 dage).
- 2019: De 80 procent hurtigste sager skal have en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på maks. 93 dage.

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af Rigsrevisionens beretning 'Byretternes sagsbehandlingstider i straffesager', 16. maj 2022

Ændringen fra 2019 gør det svært at vurdere målopfyldelsen over tid og dermed også effekten af de forskellige tiltag til at reducere sagsbehandlingstiderne. Tallene fra 2019 og fremad vil ikke kunne sammenlignes med tallene tilbage i tiden. Fra og med 2019 er det desuden ikke muligt at fastslå, om målet for sagsbehandlingstiden er opfyldt for de 20 procent langsomste sager, fordi de ikke er omfattet af det fastsatte mål. Dette er en kritik, som er fremført af Rigsrevisionen i beretningen fra 2022. Rigsrevisionen udtaler i sin beretning:

'Ændringen i målemetoden indebærer for det første, at domstolene fra 2019 kun medtager de 80 % af sagerne, som har de korteste sagsbehandlingstider, når de skal opgøre målopfyldelsen. Fastsættelsen af de 80 % skete ikke på baggrund af systematiske analyser af årsagerne til lange sagsbehandlingstider, men på baggrund af, at byretterne vurderede, at 20 % af sagerne havde et atypisk og uhensigtsmæssigt forløb på grund af omstændigheder, som byretterne kun vanskeligt kunne styre. Byretterne vurderede derfor, at det ville skævvride den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, hvis disse sager skulle indgå i opgørelsen.'

Derudover betyder den ændrede målemetode, at byretterne fra 2019 ikke længere bliver målt på, hvor mange af straffesagerne der lever op til målet for sagsbehandlingstid, men i stedet på, om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 80 % hurtigste sager lever op til målet. Baggrunden for denne ændring var, at Domsstolsstyrelsen og retterne vurderede, at metoden, hvor de 80 % hurtigste sager gennemsnitligt skal være afsluttet inden for et vist antal dage, i højere grad end den gamle metode understøttede retternes incitament til at sikre kortest mulige sagsbehandlingstider for alle sager, inkl. de sager, der havde overskredet målet.

Dermed betyder den ændrede målemetode for det første, at 20 % af byretternes sager slet ikke er omfattet af mål for sagsbehandlingstider. For det andet betyder ændringen, at der fra 2019 kan være byretter, der har opfyldt målene for sagsbehandlingstider, selv om der blandt de 80 % af sagerne, de er blevet målt på, er sager med en længere sagsbehandlingstid end måltallet.

[...]

Konsekvensen af domstolenes ændrede mål og målemetoder er, at det ikke er muligt at sammenligne udviklingen i domstolenes mål over perioden, og at der ikke er nogen klar sammenhæng mellem udviklingen i mål opfyldelsen og udviklingen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, idet mål opfyldelsen i byretterne er steget siden 2018, samtidig med at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for straffesager også er steget.’¹⁶

De betragtninger, Rigsrevisionen her har anført om straffesager, lader sig også overføre på civile sager. Vi kan samlet konstatere, at de årlige strategiske mål formentlig ikke har haft nogen indflydelse på hverken de konkrete, gennemsnitlige sagsbehandlingstider eller ophobningen af sager.

Vi har til brug for vores analyse forsøgt at få data til belyse virkningen af de strategisk mål yderligere. Vi har derfor anmodet Domstolsstyrelsen om indsigt i det materiale, der danner grundlag for Domstolsstyrelsens bestyrelses årlige fastlæggelse af måltal. Vores anmodning blev afslået, fordi Domstolsstyrelsen anser det som internt materiale. I lyset af Rigsrevisionens kritiske tilgang til domstolenes målstyring, har vi ikke inddraget domstolenes egne måltal i vores analyse.

1.5 MIDLERTIDIGE LØSNINGER HAR IKKE VIRKET PÅ LÆNGERE SIGT

Stigende sagsbehandlingstider er et tilbagevendende problem for de danske domstole. Domstolene har gennem årene fået flere midlertidige bevillinger til at bekæmpe sagspukler og nedbringe sagsbehandlingstiderne. I dette afsnit gennemgår vi kort de seneste års tiltag og deres effekt, i det omfang det er muligt.

1.5.1 Domstolene har fået ekstrabevillinger til at mindske sagsbunken

Historisk set ser vi klare tegn på, at midlertidige bevillinger har virket på kort sigt, og at de har bidraget til at nedbringe antallet af verserende sager og ikke mindst sagsbehandlingstiderne. På længere sigt står det dog også klart, at midlertidige løsninger ikke har været tilstrækkelige. Det typiske billede er, at sagsbunker og sagsbehandlingstider over tid er steget igen.

Et konkret eksempel er fra foråret 2009. Her fik domstolene tilført en ekstrabevilling på 110 mio. kr. til bunkebekæmpelse i 2009 og 2010, hvilket muliggjorde ansættelse af yderligere personale ved domstolene. Bevillingen blev fulgt op på finansloven for 2011, og der blev i 2012 gjort brug af seks midlertidige stillinger som såkaldte bunkebekæmpelsesdommere. Sådanne midlertidige dommerstillinger er tidsbegrænsede stillinger som konstitueret dommer, der typisk besættes med dommerfuldmægtige.

¹⁶ Se Rigsrevisionens beretning 'Byretternes sagsbehandlingstider for straffesager', 16. maj 2022, afsnit 1.2.1, <https://rigsrevisionen.dk/Media/63788290540371446/SR1621.pdf>

1.5.2 Ekstrabevillingernes effekt har været midlertidig

I årene efter disse bevillinger var der en klar stigning i antallet af afsluttede sager, og samtidig var der et markant fald i antallet af verserende sager, herunder navnlig straffesager og fogsedsager. Afledt heraf så vi for flere sagstyper et fald i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid¹⁷, se også **Figur 29 - Figur 32** i Bilag A.

Et andet eksempel er den administrative flerårssaftale for domstolenes økonomi, der blev lavet for årene 2019 til 2022. Her blev der tilført yderligere ressourcer til hurtigere sagsbehandling af straffesager, hhv. 6 mio. kr. i 2019, 12 mio. kr. i 2020 og 2021, samt 16 mio. kr. i 2022.¹⁸ Årsagen var dels et øget antal store sagskomplekser om bandekriminalitet og økonomisk kriminalitet, og dels en stigning i de særlige, prioriterede straffesager (de såkaldte VVV-sager).¹⁹ Desuden er der i både 2021 og i 2022 tilført fire konstituerede dommere til COVID-19-bunkebekæmpelse.

Det er endnu for tidligt at vurdere den fulde effekt heraf, da de aktuelle data i analysen slutter med 2021. Vurderingen vil samtidig blive vanskeliggjort af, at 2020 og 2021 har været stærkt påvirket af COVID-19-nedlukninger, som bl.a. medførte mange aflysninger og udsættelser af planlagte retssager.²⁰

Samlet er der visse tegn på, at de midlertidige løsninger virker, men alene kortvarigt. Udviklingen i sagsbehandlingstiderne over tid viser netop, at der ingen langsigtet effekt er. En løsning med vedvarende kortere sagsbehandlingstider vil kræve en langsigtet og permanent løsning, der blandt andet vil kræve en permanent stigning i domstolenes ressourcer.

1.6 FLASKEHALSE KOMPLICERER EN LØSNING AF DOMSTOLENES RESSOURCEPROBLEMER

Domstolenes aktuelle ressourceproblemer kan på kort sigt ikke blot løses med øget finansiering. Det skyldes, at retsplejelovens nuværende regler medfører mindst fire flaskehalse eller strukturelle udfordringer:

- Uddannelses- og evalueringskrav for nye dommere
- Ansættelsesvilkår for dommere
- Ansættelsesvilkår for dommerfuldmægtige
- Udveksling af sagerne mellem retterne

Disse flaskehalse og strukturelle udfordringer sætter dels grænser for, hvor hurtigt domstolenes samlede kapacitet kan øges, og dels begrænser de mulighederne for at optimere ressourceanvendelsen ved at flytte dommere, dommerfuldmægtige eller sager mellem de forskellige retter.

¹⁷ I perioden fra 2009 til 2013 faldt den gennemsnitlige sagsbehandlingstid straffesager (sager med domsmænd, sager uden domsmænd og tilståelsessager) med 19-66 procent, mens fogsedsager (almindelige fogsedsager, betalingspåkrav, særlige fogsedsager og tvangsauktioner) faldt med 20-44 procent. Sagsbehandlingstiden for nævningsager steg dog med 37 procent i samme periode.

¹⁸ Se Finansministeriet, Finanslov 2109, side 718, <https://fm.dk/media/13843/fl19a.pdf>.

¹⁹ Domstolsstyrelsen, '220705 Notat oplysninger Copenhagen Economics'.

²⁰ Derudover etablerede Domstolsstyrelsen i 2020 en forsøgsordning med 5 midlertidigt beskikkede dommere, som skulle indsættes ved byretter med akut behov for bistand til behandling af straffesager. Ordningen blev ikke videreført i 2021, da styrelsen og retspræsidenterne vurderede, at ordningen overvejende flyttede rundt på eksisterende kræfter og derfor ikke afhjalp på den tilsigtede måde.

Konsekvensen er, at en varig løsning kræver tid og tålmodighed, og samtidig bør en tilførsel af ekstra økonomiske midler ske målrettet. En generel forøgelse af samtlige budgetter kan ikke forventes at løse alle problemerne.²¹

1.6.1 Uddannelses- og evalueringskrav for nye dommere

Dommernes uddannelseskrav er den første strukturelle udfordring, der skal tages højde for i en løsning af domstolenes ressourceproblemer. Med de nuværende regler om uddannelse og evaluering af dommere i retsplejeloven²² er der på kort sigt nogle klare begrænsninger på, hvor mange ekstra dommere der kan tilføres domstolene.

Der er to formelle krav, som alle dommere skal opfylde.²³ Udover at en dommer skal have bestået en juridisk kandidateksamen, skal dommere gennemgå og bedømmes egnet under en såkaldt uddannelseskonstitution. En uddannelseskonstitution har en varighed af 9 måneder. Begrænsningen er her, at den kun kan foregå i de to landsretter, og at de begge har et begrænset antal stillinger.

Aktuelt er der afsat 7 årsværk i Vestre Landsret og 14 årsværk i Østre landsret til uddannelsesstillinger.²⁴ Varigheden på 9 måneder betyder dermed, at det maksimale antal dommere, der kan uddannes, er 28 dommere om året.

Af to grunde har det faktiske antal af nye dommere, der tilgår domstolene, dog været mindre.

Den første grund er, at kapaciteten med uddannelseskonstitutioner ikke har været udnyttet fuldt ud. I de fem år fra 2017 til 2021 har der været besat 116²⁵ uddannelseskonstitutionsstillinger i de 2 landsretter svarende til ca. 23 pr. år.

Den anden grund er, at det ikke er alle personer, der gennemgår en uddannelseskonstitution, som også bliver udnævnt som dommere. Alle, der gennemgår en uddannelseskonstitution, får en bedømmelse af deres egnethed. For nogle er bedømmelsen ikke god nok til, at de kan udnævnes til dommere.²⁶ I de fem år fra 2017 til 2021 blev der samlet set ansat 92 nye dommere²⁷ ved domstolene, heraf 80 i byretten og 12 i landsretten. Det indikerer, at der i løbet af de fem år har været en pulje på 24²⁸ personer, der har gennemgået en uddannelseskonstitution, men som ikke efterfølgende blev ansat som dommer ved domstolene.²⁹

Kravet om en forudgående konstitution i landsretten er at sikre, at det kun er højt kvalificerede kandidater, der bliver udnævnt til dommere. Det er selvsagt med til, at domstolenes afgørelser har høj kvalitet. Kravet skal samtidig ses i sammenhæng med, at dommere har et ansættelsesværn, der i

²¹ De fire strukturelle forhold indgår ikke direkte i vores analyse i kapitel 2 af behovet for de fremtidige ressourcer, som er nødvendige for at nedbringe sagsbehandlingstiderne. Dog bygger analysen på en forudsætning om, at landsretternes kapacitet for uddannelseskonstitutioner kan øges, da det er nødvendigt for at øge antallet af dommere, se afsnit 1.6.2 nedenfor.

²² Vi henviser til retsplejelovens § 42, stk. 3 og § 43, stk. 4.

²³ Det gælder både i landsretterne, Sø- og Handelsretten, Tinglysningsretten og byretterne.

²⁴ Tallene er oplyst af Domstolsstyrelsen.

²⁵ Dette tal dækker over personer, der ikke allerede besidder en dommerstilling.

²⁶ Det har ikke været muligt at tilvejebringe nærmere oplysninger om den faktiske fordeling af de givne bedømmelser.

²⁷ Det vil sige personer, som ikke i forvejen var udnævnte dommere eller landsdommere.

²⁸ De 116 uddannelseskonstitutionsstillinger fratrukket de 92 dommere, der blev ansat ved domstolene.

²⁹ Det skal dog bemærkes, at der blandt de 24 kan nogle, der er blevet eller bliver udnævnt på et senere tidspunkt. Omvendt kan der blandt de 92 udnævnte dommere også være nogle, der har have gennemgået en uddannelseskonstitution før 2017.

praksis gør det umuligt at afskedige en udnævnt dommer, se afsnit 1.6.2 nedenfor. Ansættelsesværnet gør det ekstra vigtigt at sikre, at de udnævnte dommere er højt kvalificerede.

Konsekvensen er imidlertid også, at det nuværende antal konstitutionsstillinger i landsretterne udgør en barriere for hurtigt at øge antallet af nyudnævnte dommere. Antallet af dommere ved såvel Højesteret, landsretterne, Sø- og Handelsretten og byretterne er fastlagt i retsplejeloven. For hver enkelt ret er det fastsat i retsplejeloven, hvor mange dommere der mindst skal være ansat. Retsplejeloven fastslår desuden, at byretterne samlet kan ansætte op til 25 dommere, ud over de byretsdommere som efter retsplejeloven kan henføres til en bestemt byret. Disse ekstra dommere kaldes også for puljedommere. Puljedommere fordeles mellem byretterne ud fra forskellige sagsvægte, som er udarbejdet af Domstolsstyrelsen. Hvis ikke der sker en stigning i antallet af uddannelseskonstitutionsstillinger i landsretterne, hjælper det ikke at øge antallet af dommere i retsplejeloven. En varig stigning i antallet af dommere i byretten vil også kræve flere konstitutionsstillinger i landsretterne, således at antallet af nyudnævnte dommere overstiger den naturlige afgang af nuværende dommere.

1.6.2 Ansættelsesvilkår for dommere

Dommernes ansættelsesvilkår er den anden strukturelle udfordring, der skal tages højde for i en løsning af domstolenes ressourceproblemer.

Her er navnlig dommernes ansættelsesværn relevant. Dommernes ansættelsesværn følger af grundlovens § 64. Dette indebærer, at en dommer kun kan afskediges efter ansøgning eller ved dom og indebærer desuden, at en dommer ikke mod sit ønske kan forflyttes, medmindre det sker som led i en generel ændring af domstolens forhold fx en retskredsreform. Denne beskyttelse gælder også for de såkaldte puljedommere. Det er Den Særlige Klageret, der træffer disse afgørelser.

Konsekvensen af ansættelsesværnet er, at heller ikke udnævnte puljedommere ufrivilligt kan forflyttes til en anden ret. Hvis Retten i Lyngby får tildelt en puljedommer som følge af en stor belastning, kan denne dommer ikke uden videre forflyttes til anden byret, selvom Retten i Lyngbys belastning senere falder. Retsplejelovens § 9, stk. 12 bestemmer, at det først er ved ledighed i en dommerstilling i Retten i Lyngby, at Domstolsstyrelsen kan overflytte puljedommerstillingen til en anden ret. Falder arbejdsbyrden for dommerne ved Retten i Lyngby, kan Retten i Lyngby dermed i en kortere eller længere periode have overkapacitet. Det kan medvirke til, at der ses ikke-ubetydelige forskelle i sagsbehandlingstiderne ved de enkelte byretter.

I denne rapport tager vi imidlertid udgangspunkt i byretternes forhold under ét. De forskelle, der kan være i de enkelte byretters sagsbehandlingstider, og de deraf afledte behov for ressourcer, indgår ikke i rapporten. Med dette udgangspunkt kan antallet af dommere ved de danske domstole, herunder antallet af puljedommere ved byretterne, kun reguleres gennem lovændringer.

Ud over de faste dommerstillinger er der i retsplejelovens § 44 b hjemmel til, at Justitsministeren kan meddele midlertidig beskikkelse som landsdommer eller byretsdommer ud over det antal dommere, der er fastsat i loven. Der er tale om tidsbegrænsede beskikkelser af højst et års varighed. Disse dommerstillinger – ofte kaldet bunkebekæmpelsesdommere – besættes i vidt omfang med dommerfuldmægtige.

Konsekvensen af dommernes ansættelsesværn er, at mulighederne for sikre en effektiv ressourceudnyttelse i domstolene begrænses. Et eventuelt problem med overkapacitet af dommere i en byret kan ikke blot løses ved at flytte en eller flere dommere til andre byretter. Det understreges af, at ansættelsesværnet gælder for både faste dommere og puljedommere.

1.6.3 Ansættelsesvilkår for dommerfuldmægtige

Dommerfuldmægtiges ansættelsesvilkår er den tredje strukturelle udfordring, der skal tages højde for i en løsning af domstolenes ressourceproblemer.

Modsat antallet af dommere er antallet af dommerfuldmægtige i de forskellige byretter ikke fastlagt i retsplejeloven. Ved ny ansættelse skal en dommerfuldmægtig gennemgå en grunduddannelse. Her beskæftiger dommerfuldmægtige sig især med fogedsager og skiftesager, men kommer gradvist til at behandle alle typer af retssager.

Efter 9-12 års tjeneste tilbydes dommerfuldmægtige en uddannelseskonstitution i landsretten med henblik på at vurdere deres egnethed til dommerudnævnelse. Nogle dommerfuldmægtige slutter karriereforløbet med en dommerudnævnelse. Andre ansættes som funktionschefer. Andre igen forbliver dommerfuldmægtige frem til pensionering.

Dommerfuldmægtige har også et ansættelsesværn, som fremgår af retsplejelovens § 54. Det er knapt så vidtgående som for dommerne. Da dommerfuldmægtige i vidt omfang udøver dømmende myndighed, har det til formål at sikre dommerfuldmægtiges uafhængighed.

Ansættelsesværnet medfører, at dommerfuldmægtige som udgangspunkt ikke kan afskediges eller forflyttes af ressourcemæssige hensyn.³⁰ Dommerfuldmægtige kun kan afskediges på grund af sygdom, uegnethed og ved en omorganisering af domstolene. Desuden kan forflytning af dommerfuldmægtige ikke ske imod eget ønske, medmindre der er uddannelsesmæssige hensyn, eller hvis hensyn til en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse ved domstolene gør en forflyttelse nødvendig.

Konsekvensen af de dommerfuldmægtiges ansættelsesværn er en yderligere begrænsning i mulighederne for sikre en effektiv ressourceudnyttelse i domstolene. En eventuel overkapacitet af dommerfuldmægtige i en byret kan ikke umiddelbart løses ved at flytte de overskydende dommerfuldmægtige til andre byretter, der omvendt mangler dommerfuldmægtige.

1.6.4 Udveksling af sager mellem retterne

Endelig er reglerne for udveksling af sager mellem retterne en fjerde strukturel udfordring, der skal tages højde for i en løsning af domstolenes ressourceproblemer.

En gennemgang af salgstallene for de enkelte byretter udviser, at der er ganske betydelige forskelle i sagsbehandlingstiderne fra ret til ret. Dette gælder både civile sager og straffesager.

Nogle af disse forskelle kan søges udlignet med tildeling af puljedommere til særligt belastede byretter. Muligheden herfor er dog begrænset af dommernes ansættelsesværn, der betyder, at dommere ikke kan forflyttes mod sit eget ønske, se afsnit 1.6.2 ovenfor.

³⁰ Både sager om uansøgt afskedigelse og forflyttelse af dommerfuldmægtige afgøres af Den Særlige Klageret.

Muligheden for at udligne forskellene begrænses desuden af retsplejelovens regler om omfordeling af sager. En oplagt løsning på de meget forskellige sagsbehandlingstider ville være at flytte sager fra byretter med en meget lang sagsbehandlingstid til byretter med kortere sagsbehandlingstider. Retsplejeloven åbner imidlertid kun meget begrænsede muligheder herfor. Der er slet ikke mulighed for at en central enhed, fx Domstolsstyrelsen, kan omfordele sager mellem byretterne. Derudover er de konkrete regler for at flytte sager mellem byretter forskellige for civile sager og straffesager.

I civile sager kan en byret med stor sagstilgang og lange sagsbehandlingstider henvise en sag til behandling i tilstødende byret, hvis en afgørelse ved denne ret kan forventes truffet væsentligt hurtigere. En sådan henvisning kræver dog, at to betingelser er opfyldt. Den ene er, at henvisningen sker efter aftale med den byret, der skal modtage sager. Den anden er, at der er sket en høring af sagens parter, før afgørelsen om henvisning træffes. I praksis er det en tung procedure, og reglen bruges så vidt vides kun i meget begrænset omfang.

I straffesager er muligheden endnu mere begrænset. Retsplejelovens § 702, stk.2 fastslår, at en byret kan anmode retspræsidenten for den relevante landsrets³¹ om at overføre en straffesag til en anden byret i landsretskredsen. Inden den relevante landsretspræsident afgør en sådan anmodning ved beslutning, skal både tiltalte, anklagemyndigheden og den byret, hvortil sagen påtænkes overført til, have haft lejlighed til at udtale sig. Afgørelsen kan herefter kæres til Højesteret af både tiltalte og anklagemyndigheden. I praksis er proceduren tung og omstændelig, og den anvendes kun sjældent.

Konsekvensen er igen en begrænsning i mulighederne for sikre en effektiv ressourceudnyttelse i domstolene. En eventuel overkapacitet i en byret kan derfor ikke blot løses ved at flytte sagerne til andre byretter, som har overskydende kapacitet.

1.7 SAMMENLIGNET MED ANDRE LANDE HAR DANSKE DOMSTOLE FÅ RESSOURCER

Generelt er det vanskeligt at sammenligne domstoles ressourcer og sagsbehandlingstider på tværs af lande. En årsag hertil er, at landes retssystemer er bygget forskellige op. Fx afgøres de fleste administrative sager i Danmark af uafhængige nævn og ikke af domstolene, hvilket betyder, at behandlingen af disse sager ikke henhører under domstolene i Danmark. En anden årsag er, at der kan være forskel på, hvilke statistikker der laves og måles på. Fx er de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i flere lande kun baseret på de almindelige sager, mens fx de 20 procent eller 30 procent mest komplicerede sager ikke indgår.

I det efterfølgende ser vi på fire indikatorer, som antages at være relativt sammenlignelige på tværs af landegrænser. Vi vurderer således udgifter til domstolene i procent af det samlede bruttonationalprodukt, udgifter pr. indbygger, antallet af dommere og antallet af ikke-dommere.

Sammenligningsgrundlaget kommer dels fra Eurostat og dels fra EU Justice Scoreboard. På EU-niveau er EU Justice Scoreboard et ofte brugt sammenligningsgrundlag for domstole.³² EU Justice Scoreboard, der i 2022 udkom for tiende gang, sammenligner de europæiske retssystemer, herunder domstolene, på en række indikatorer for ressourcer og performance. Den er et af EU-Kommissionens vigtigste værktøjer til at understøtte og følge landenes udvikling indenfor retssikkerhed.

³¹ Enten Vestre Landsret eller Østre Landsret.

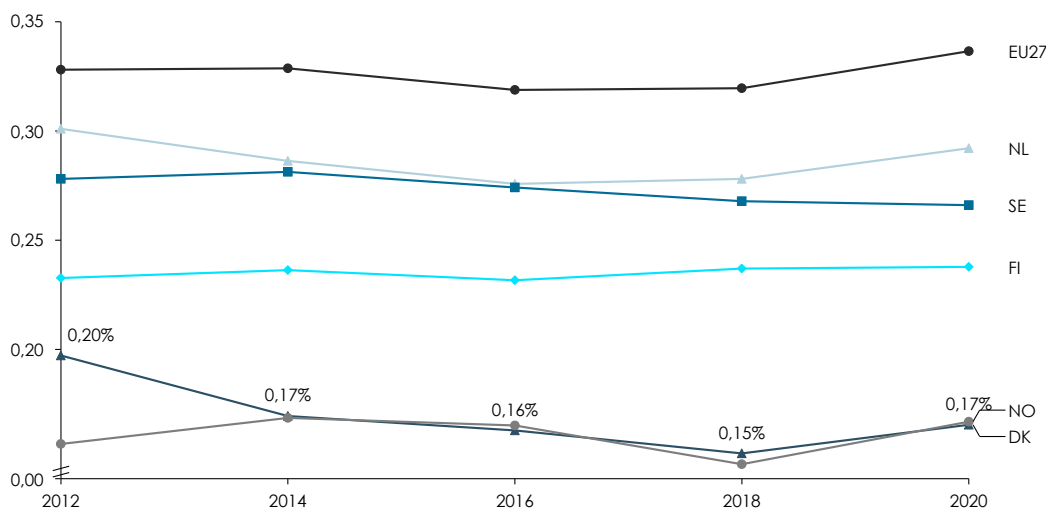
³² EU Justice Scoreboard 2022 er opdateret med tal for 2020, mens kun enkelte tal for 2021 indgår.

1.7.1 Danske domstole har relativt få ressourcer

Det generelle billede fra EU Justice Scoreboard 2022 er, at de danske domstole har relativt få ressourcer. Det ses både i en sammenligning med EU samlet (EU-27) og i sammenligning med fire lande, som Danmark ofte holdes op mod, nemlig Norge, Sverige, Finland og Holland.³³

Billedet af relativt få ressourcer ses for det første, når vi sætter de økonomiske udgifter til domstolene i forhold til det samlede bruttonationalprodukt (BNP). Det fremgår, at vi bruger en relativ lille andel af vores BNP på domstolene. Vi har i de senere år brugt 0,15-0,2 procent af det nationale BNP på domstolene. Til sammenligning er gennemsnittet for EU-27 på over 0,3 procent, og både Holland, Sverige og Finland bruger med henholdsvis 0,29 procent, 0,27 procent og 0,24 procent en markant større andel end Danmark. I Norge³⁴ er andelen på samme lave niveau som i Danmark, se **Figur 11**.

Figur 11
Udgifter til domstole i procent af BNP
Procent



Note: I hele EU-27 er det kun Cypern, der udover Danmark har en andel på under 0,2%.

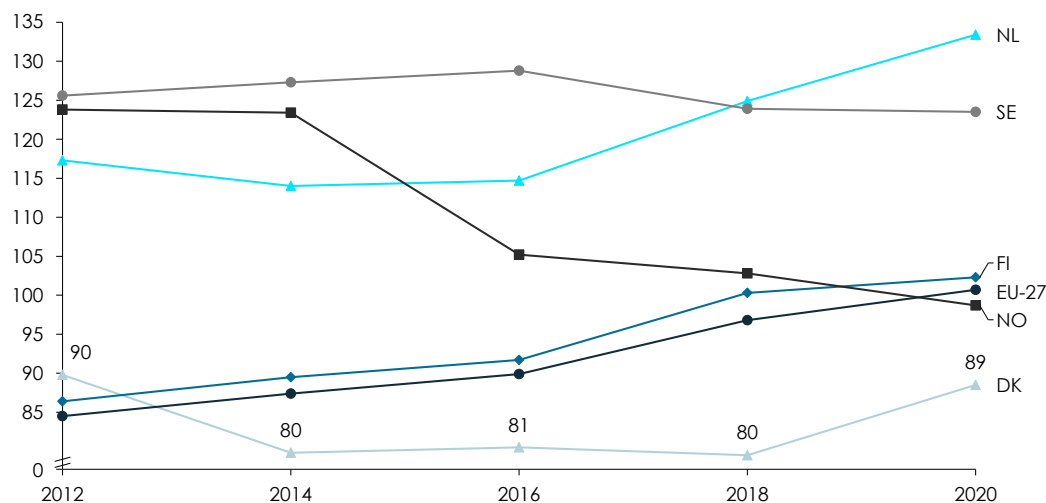
Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af data fra Eurostat.

Billedet af få ressourcer ses for det andet, når sammenligningen sker ud fra af landenes absolutte udgifter til domstolene. I Danmark har vi siden 2012 brugt 80-90 euro pr. indbygger på vores domstole. Gennemsnittet for EU-27 er i samme periode vokset fra ca. 85 til ca. 100 euro pr. indbygger. Relativt set ligger Danmark under niveauet i både Norge, Sverige, Finland og Holland, se **Figur 12**.

³³ Vi bemærker, at flere tal for Holland kun er opgjort fra 2016, mens der for Norge mangler flere tal efter 2018.

³⁴ I Norge er der dog de såkaldte Forliksråd, og udgifterne til disse Forliksråd hører under kommunerne. Der er et forliksråd i alle kommuner, og de agerer førsteinstans for en hel del sager. Forliksrådene behandler udelukkende civile sager, primært sager af økonomisk karakter under 200.000 NOK. De almindelige domstole i Norge er Tingrett, Lagmannsrett og Høyesterett., se bl.a. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-90/KAPITTEL_2-2#%C2%A76-2

Figur 12
Udgifter til domstole pr. indbygger
Euro

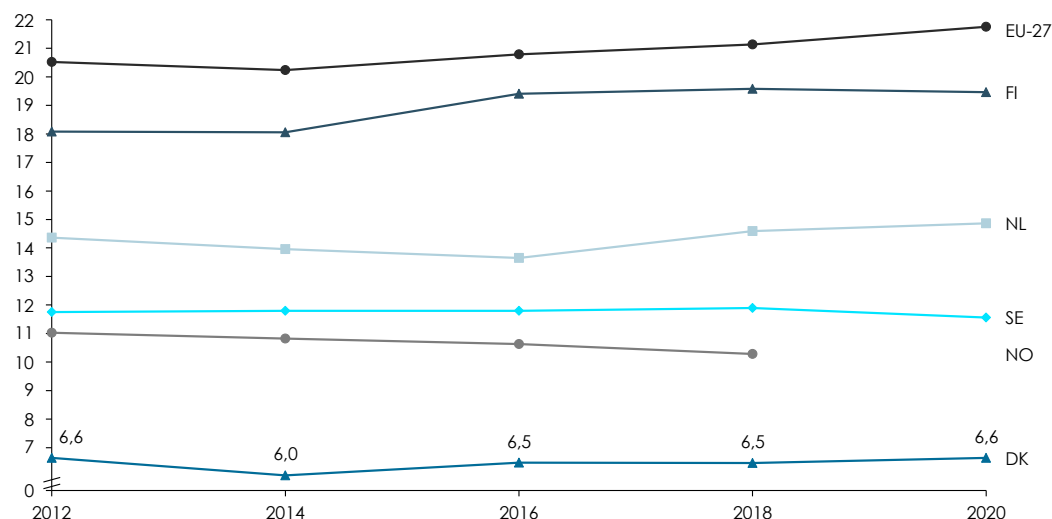


Note: Norge ligger over Danmark på absolutte udgifter, men på samme niveau på udgifter i procent af BNP, fordi Norges BNP pr. indbyggere er højere end Danmarks.

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af data fra Eurostat.

For det tredje ses billedet af, at de danske domstole får tilført få ressourcer ved antallet af dommere i forhold til den samlede befolkning. Siden 2012 har der i Danmark været omkring 6,5 dommere pr. 100.000 indbyggere. Gennemsnittet for EU-27 var i samme periode over 20 dommere, og i Norge, Sverige, Finland og Holland var der mellem 11 og 18 dommere pr. 100.000 indbyggere, se **Figur 13**.

Figur 13
Dommere pr. 100.000 indbyggere
Antal



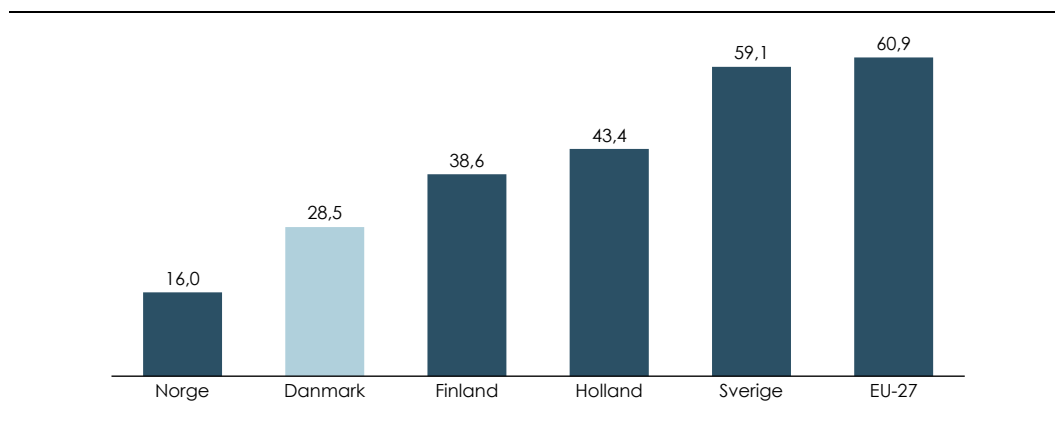
Note: I EU-27 var det i hele perioden kun Irland, der havde færre dommere pr. 100.000 indbyggere end Danmark. Tilsvarende var det udover Danmark kun Irland og Malta, som havde færre end 10 dommere pr. 100.000 indbyggere.

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af EU Justice Scoreboard 2022.

Vi bemærker, at det relativt lave antal dommer ikke opvejes af, at de danske domstole har ansat et større antal ikke-dommere, dvs. dommerfuldmægtige, retsassessorer og administrativt personale, end i de andre lande. I 2018 var der i de danske domstole ansat 28,5 ikke-dommere pr. 100.000 indbyggere, hvilket var markant lavere end gennemsnittet på 60,9 for EU-27 og niveauet i Sverige, Holland og Finland, hvor det var hhv. 59,1, 43,4 og 38,6. Kun Norge lå med 16,0 ikke-dommere pr. 100.000 indbygger under niveauet i Danmark, se **Figur 14**.³⁵

³⁵ Dette nøgletal er ikke en del af EU Justice Scoreboard 2022, men findes frem til 2018 i en database som European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) har på deres hjemmeside, se <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-stat>.

Figur 14
Ikke-dommere pr. 100.000 indbyggere i 2018
Antal



Note: Ikke-dommere dækker over dommerfuldmægtige, retsassessorer og administrativt personale.
Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af database fra European Commission for the Efficiency of Justice, se <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-stat>.

Gennemgangen ovenfor viser en forskel i ressourcer så markant, at vi vurderer, at den ligger ud over den generelle usikkerhed ved de internationale sammenligninger. Vores vurdering er støttet af EU-kommissionens seneste rapport om retsstatssituationen i Danmark, som er fra 2021. EU-kommissionen skriver i afsnit I om Retssystemet bl.a. følgende:³⁶

'Ressourcesituationen og det lave antal dommere er fortsat en udfordring. De midler, der afsættes til retssystemet i procent af BNP, er fortsat meget lave i Danmark (0,17 % af BNP), og det samme gælder antallet af dommere pr. 100 000 indbyggere (6,6 pr. 100 000 indbyggere), hvilket udgør en udfordring på lang sigt. [...]'

Samlet set er der indikationer på, at de relativt få ressourcer spiller en rolle i de vedvarende problemer, vi i Danmark har oplevet de senere år med lange sagsbehandlingstider og stigende sagsbunker. De lande som Danmark normalt sammenlignes med, bruger alle relativt flere ressourcer på domstolene og har flere dommere i forhold til indbyggertallet.

1.8 LANGE SAGSBEHANDLINGSTIDER ER ET PROBLEM FOR SAGENS PARTER

Lange sagsbehandlingstider i domstolene har ofte direkte negative konsekvenser for sagens parter. Dette understreger igen, at der behov for en langsigtet og permanent løsning, der kan sikre vedvarende lavere sagsbehandlingstider.

Lange sagsbehandlingstider kan have negative konsekvenser på forskellige måder, der til dels afhænger af, om der er tale om en straffesag eller en civil sag.

³⁶ Se Rapport om retsstatssituationen 2022, Landekapitel om Danmark, dateret 13. juli 2022. I afsnit I om Retssystemet henviser vi til underafsnittet om 'Kvalitet'. Henvisning til fodnoter er udeladt. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/15_1_193981_coun_chap_denmark_da.pdf

Generelt vil lange sagsbehandlingstider have menneskelige omkostninger i form af frustration og afmagt. I både straffesager og civile sager vil det ofte svække retsfølelsen, når borgere og virksomheder oplever, at der går for lang tid før en sag finder sin afgørelse ved dom. Desuden kan lange sagsbehandlingstider gøre det vanskeligere at få truffet en korrekt afgørelse, idet vidneudsagn og beviser generelt svækkes over tid, i takt med at parter og vidners hukommelse svækkes, beviser slettes, vidner afgår ved døden og virksomheder går konkurs.

Lange sagsbehandlingstider har ofte også økonomiske omkostninger for sagens parter. I straffesager kan uskyldigt anklagede miste deres job med nedgang i indtægterne til følge. I civile sager vil parternes sagsomkostninger typisk stige, og i retssager om betydelige beløb kan det have store økonomiske konsekvenser for virksomheder, hvis en sag trækker ud. I værste fald kan virksomhederne gå konkurs, hvis de ikke får deres tilgodehavende indenfor en rimelig tid. Konsekvensen kan være, at virksomheder opgiver at føre civile sager, så der sker et utilsigtet fald i antallet af indkomne civile sager. Parter, der har misligholdt en kontrakt, kan dermed også se en mulighed i at bruge domstolene strategisk til at skade modparten med en lang og opslidende retssag.

Problemerne med byretternes voksende sagsbehandlingstider i straffesager er behandlet af Rigsrevisionen i deres beretning af 16. maj 2022. Rigsrevisionen sammenfatter blandt andet sine observationer på følgende måde:

”Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Justitsministeriet og domstolene ikke har formået at realisere Folketingets og egne mål om at nedbringe byretternes sagsbehandlingstider for straffesager i perioden 2016-2021.

Byretternes sagsbehandlingstider er steget i perioden og er så lange, at det i nogle tilfælde har medført, at den dømte har fået strafabat. Det har negative konsekvenser for borgernes retsfølelse. Statsrevisorerne finder det i den forbindelse bekymrende, at Domstolsstyrelsen ikke har fulgt op på udviklingen i tildelingen af strafabat.

*Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Justitsministeriet og domstolene ikke i tilstrækkelig grad har undersøgt årsagerne til de lange sagsbehandlingstider. Domstolsstyrelsen har heller ikke undersøgt årsagerne til den stigende forskel mellem byretternes sagsbehandlingstider, eller om styrelsens resursetildeling til retterne i tilstrækkelig grad kompenserer for strukturelle forskelle mellem retterne. Sådanne undersøgelser ville have kvalificeret grundlaget for Justitsministeriets og domstolenes indsats for at nedbringe sagsbehandlingstid.”*³⁷

Andre har peget på, at vi i Danmark har fået en situation i de senere år, hvor de lange sagsbehandlingstider for de civile sager har medført et uheldigt fald i antallet af modtagne sager.

Tænketanken Justitia har i en analyse fra 2020³⁸ fundet indikationer på, at faldet i antallet af civile sager ved domstolene i vidt omfang skyldes, at erhvervsvirksomheder fravælger at anlægge sager ved domstolen på grund af de meget lange sagsbehandlingstider.

³⁷ Rigsrevisionen, 'Byretternes sagsbehandlingstider for straffesager', 16/2021 <https://rigsrevisionen.dk/Media/637882905540371446/SR1621.pdf>

³⁸ Se Justitia, 'Erhvervslivets adgang til domstolene', offentliggjort 25. maj 2020, <https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2020/05/Analyse-Erhvervslivets-adgang-til-domstolene.pdf>

Flere erhvervsorganisationer, herunder Dansk Industri, har i en artikel i det elektroniske medie AdvokatWatch fra august 2022 udtrykt samme bekymring.³⁹ Her peger de på, at antallet af civile sager om erhvervslivets forhold siden 2017 er faldet med 20 procent ved landets byretter. De fremhæver, at det ikke skyldes færre konflikter. I stedet vurderer de, at en del virksomheder fravælger at føre en sag ved domstolene, simpelthen fordi lange sagsbehandlingstider betyder, at det ikke kan betale sig.

Vi bemærker, at Justitsministeren allerede den 20. maj 2020 bad Retsplejerådet om at undersøge mulige årsager til faldet i antallet af civile sager. Herunder opfordrede ministeren til at fremkomme med forslag, som kunne gøre domstolene til et mere attraktivt forum for løsning af civile tvister. Rådet skulle have afsluttet sine overvejelser inden udgangen af 2021, men på grund af pandemien er fristen senere forlænget til udgangen af 2023.⁴⁰

³⁹ Vi henviser til artikel fra 10. august 2022, 'Erhvervsorganisationer revser domstolenes behandlingstider', <https://advokat-watch.dk/Advokatnyt/Domstole/article14294371.ece>

⁴⁰ Vi henviser til Justitsministeriets hjemmeside: <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/09/Anmodning-til-Retsplejeraadet.pdf>

KAPITEL 2

**OPGØRELSE AF DOMSTOLENES
FINANSIERINGSBEHOV**

I dette kapitel analyserer vi, hvad det vil kræve af ekstra ressourcer at løse de nuværende problemer med lange sagsbehandlingstider i de danske domstole. Ved at tilføre ekstra dommere, dommerfuldmægtige og kontorpersonale kan sagsbehandlingstiden nedbringes, fordi antallet af sager der afsluttes, alt andet lige stiger.

Vi begynder med at beskrive de målsætninger, som Advokatrådet har opstillet. Herefter forklarer vi vores model og modellens centrale antagelser. Vi bruger modellen til at analysere tre scenarier.

- Først analyserer vi, hvordan sagsbehandlingstiderne vil udvikle sig, hvis der ikke tilføres yderligere ressourcer og antallet af civile sager fortsætter med at falde drastisk.
- Dernæst undersøger vi hvor mange dommere og hvor meget ekstra finansiering, der skal tilføres for at nå de opstillede målsætninger, hvis det nuværende lave antal civile sager fastholdes i alle år frem til 2030.
- Endelig undersøger vi hvor mange dommere og hvor meget ekstra finansiering, der skal tilføres for at nå målsætningerne, hvis antallet af civile sager fortsætter med at falde lige så drastisk som det er sket fra 2012 til 2021.

Vores analyser er baseret på en økonomisk model for udviklingen i antal modtagne sager, sammenhængen mellem antal dommere og antal afsluttede sager, og for sammenhængene mellem antal verserende sager og sagsbehandlingstid. Modellen forudsiger overordnet set, at der frem mod 2030 vil være et større ressourcebehov ved de danske byretter.

Ud fra analysen drager vi tre vigtige konklusioner:

- Hvis der ikke tilføres ekstra ressourcer, vil sagsbehandlingstiderne for civile sager stige markant. Selv med et lavt antal civile sager kan sagsbehandlingstiden på almindelige sager, der hovedforhandles, forventes at stige til over 4 år. For hovedforhandlede småsager vil sagsbehandlingstiden stige til næsten 3 år. Denne udvikling er baseret på, at straffesagsområdet fortsat prioriteres fremadrettet.
- Sagsbehandlingstiderne for både straffesager og civile sager kan dog sænkes og Advokatrådets opstillede målsætningerne nås. Hvis antallet af civile sager fastholdes på det nuværende lave niveau, vil det imidlertid kræve, at antallet af dommere øges år for år frem mod år 2027. Der skal i alt tilføres 64 ekstra dommere i by- og landsretter, hvilket svarer til en stigning på omkring 18 procent. De årlige meromkostninger øges gradvist frem mod 2026 og 2027, hvor de topper på 226 mio. kr. Samlet set vil det koste 1.400 mio. kr. frem mod 2030 at nå målsætningerne.
- Selv hvis antallet af civile sager falder yderligere frem mod 2030, vil det kræve et ekstra finansieringsbehov på 600 mio. kr. at nå Advokatrådets målsætninger.

2.1 ADVOKATRÅDETS OPSTILLEDE MÅLSÆTNINGER FOR SAGSBEHANDLINGSTID

Der er ikke noget objektivt svar på, hvad der er de ideelle sagsbehandlingstider i byretterne. Det er dog vigtigt at huske, at alle sager vil have en minimum sagsbehandlingstid, samt at nogle sager tager længere tid at behandle end andre. Overordnet er der dog bred enighed om, at sagsbehandlingstiderne skal ned. Her er spørgsmålet så, hvad det ønskede niveau er.

Advokatrådet har til brug for vores analyse opstillet, hvad Advokatrådet ser som acceptable og realistiske målsætninger for henholdsvis udvalgte straffesager og udvalgte civile sager. De sagstyper, hvor Advokatrådet har opstillet målsætninger, er hovedfokus for vores analyse og samtidig de sagstyper, som dommere primært beskæftiger sig med. Udviklingen for øvrige straffesager og øvrige civile sager indgår også i modellen og i vores beregninger, men vi omtaler dem ikke eksplicit i analysens hovedtekst.

For straffesagers sagsbehandlingstider finder Advokatrådet det relevant at bruge niveauet i 2012. I den forbindelse bemærker Advokatrådet, at sagsbehandlingstiderne i 2012 vurderes at være repræsentative, da de lå på et tilsvarende niveau i perioden 2013 til 2016, se også **Figur 7**.

I 2012 var sagsbehandlingstiderne for hovedforhandlede nævningsager, hovedforhandlede domsmandssager og hovedforhandlede sager uden domsmænd henholdsvis 4,5 måneder, 4,1 måneder og 4,9 måneder. Det er særligt for de krævende nævningsager og domsmandssager, at sagsbehandlingstiderne i 2021 ligger på et højt niveau ift. målsætningen, se **Tabel 1**.

Tabel 1

Mål for og faktiske sagsbehandlingstider for de udvalgte hovedforhandlede straffesager, som analysen fokuserer på

	SAGSBEHANDLINGSTID 2021	MÅLSÆTNING FOR 2030
Straffesager		
Hovedforhandlet nævningsag	8,5 måneder	4,5 måneder
Hovedforhandlet domsmandssag	7,7 måneder	4,1 måneder
Hovedforhandlet sag uden domsmand	7,1 måneder	4,9 måneder

Note: For straffesager svarer målsætningerne til niveauet for sagsbehandlingstiderne i 2012. Til analysen har vi også lavet antagelser om sagsbehandlingstiderne for de øvrige typer af straffesager, hvor der ikke er fastsat konkrete målsætninger. For de øvrige typer af straffesager antager vi, at også deres sagsbehandlingstider falder til niveauet for deres respektive sagsbehandlingstid i 2012.

Kilde: Advokatrådet og Domstolsstyrelsen.

For de civile sager vurderer Advokatrådet, at niveauet for 2012 ikke er relevant. Særligt for de hovedforhandlede almindelige sager var sagsbehandlingstiderne i 2012 næsten på niveau med 2021, se afsnit 1.3 ovenfor. Advokatrådet vurderer, at dette niveau var og fortsat er alt for højt. Samtidig bemærker Advokatrådet, at Domstolsstyrelsens bestyrelse i hele perioden har haft en målsætning om at nedbringe sagsbehandlingstiderne for civile sager uden at dette er lykkedes.

Advokatrådet finder, at målsætningen fremad bør være en sagsbehandlingstid på 12 måneder for de hovedforhandlede almindelige sager uden syn og skøn og 6 måneder for hovedforhandlede småsager.

Advokatrådet har ved opstillingen af målsætningerne for almindelige sager taget udgangspunkt i Retsplejerådets overvejelser i bet. 1401/2001 om ”Reform af den civile retspleje I”, herunder især bilag 10 til denne betænkning, som indeholder Retsplejerådets eksempel på en tidsplan for forløbet af en civil sag med syn og skøn. For så vidt angår småsager forberedes disse af retten og sagsbehandlingstiden er i det hele taget meget forenklet i forhold til en almindelig civil sag. Advokatrådet skønner, at det er en realistisk målsætning, at sagsbehandlingstiden for en civil småsag bør være den halve af sagsbehandlingstiden for en almindelig civil sag, se også **Tabel 2**.⁴¹

Tabel 2

Mål for og faktiske sagsbehandlingstider for de udvalgte hovedforhandlede civile sager, som analysen fokuserer på

	SAGSBEHANDLINGSTID 2021	MÅLSÆTNING FOR 2030
Civile sager		
Hovedforhandlet almindelig sag	20,6 måneder	12 måneder
Hovedforhandlet småsag	14,5 måneder	6 måneder

Note: Til analysen har vi også lavet antagelser om sagsbehandlingstiderne for de øvrige typer af civile sager, hvor der ikke er fastsat konkrete målsætninger. For de øvrige typer af civile sager antager vi, at deres respektive sagsbehandlingstider skal falde med 41,7 procent fra 2021 til 2030, hvilket svarer til det, som sagsbehandlingstiden for en gennemsnitlig hovedforhandlet almindelig civil sag skal falde med for at nå målsætningen. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for en hovedforhandlet småsag skal falde med 58,6 procent for at nå målsætningen.

Kilde: Advokatrådet og Domstolsstyrelsen.

2.2 DEN ØKONOMISKE MODEL OG DE CENTRALE ANTAGELSER

I vores analyse tager vi udgangspunkt i en økonomisk model, som vi har lavet specifikt til dette formål. Overordnet bruger vi modellen til at beregne hvor mange dommere og dommerfuldmægtige, der skal tilføres til domstolene, og hvad det vil kræve af ekstra finansiering frem mod 2030, hvis domstolene skal realisere de konkrete målsætninger opstillet af Advokatrådet.

I modellen tager vi udgangspunkt i den konkrete situation for domstolene i dag med hensyn til antal dommere, antal dommerfuldmægtige, antallet af sager og domstolenes finansiering. Vores analyse bygger på data fra Domstolsstyrelsen.

Ud fra disse data laver vi en fremskrivning frem mod 2030. Vi fremskriver, hvordan antallet af modtagne sager udvikler sig baseret på den historiske udvikling fra 2012 til 2019⁴². Efterfølgende bruger vi denne fremskrivning til at beregne det fremtidige ressourcebehov i byretterne.

⁴¹ Retsplejerådets forudsætninger for hvorledes og hvor hurtigt civile sager skal behandles er udførligt behandlet i Justitias analyse ”Erhvervslivets adgang til domstolene”, s. 71-78.

⁴² Ved fremskrivningen ser vi bort fra 2020 og 2021, fordi disse to år har været præget af specielle omstændigheder som følge af COVID-19-nedlukninger.

Vi anvender modellen på flere måder.

For det første kan vi med modellen undersøge, hvordan sagsbehandlingstiderne for de forskellige sagstyper udvikler sig frem mod 2030.

For det andet beregner vi med modellen, hvad det vil kræve af ekstra dommere og dommerfuldmægtige, når det antages, at domstolene med det forudsatte antal indkomne sager skal realisere de konkrete målsætninger opstillet af Advokatrådet. Her ser vi ikke alene på antallet af sager, men bruger Domstolsstyrelsens sagsvægte for forskellige sagstyper til at udlede produktiviteten for dommer-årsværk i byretterne.⁴³ Fra dette kan vi udlede hvor mange sager, der kan afsluttes i et givent år, hvordan bunken af verserende sager udvikler sig og derigennem sagsbehandlingstiderne for de forskellige sagstyper.

I vores analyse tager vi desuden højde for, at nye dommere skal suppleres af dommerfuldmægtige, som også behandler både straffesager og civile sager. Vi fastholder i beregningerne den nuværende forholdsmæssige fordeling mellem dommere og dommerfuldmægtige i byretterne. Konkret øger vi altså også antallet af dommerfuldmægtige, når vi øger antallet af byretsdommere i modellen. Videre tager vi også med i modellen, at flere sager i byretterne giver flere indkomne ankesager i Landsretten, hvilket øger behovet for dommere og dommerfuldmægtige i landsretterne. Vi beregner således, hvor mange ekstra landsdommere der skal tilføres i et givent år.⁴⁴

For det tredje kan modellen give et skøn over, hvad det vil koste domstolene ekstra frem mod 2030, dvs. finansieringsbehovet, at tilføre de ekstra byretsdommere, dommerfuldmægtige og landsdommere. Det gør vi ved at beregne, hvor meget det vil øge lønningerne (lønsumsmidler) og de øvrige driftsudgifter i både byretterne og landsretterne.

Vi har i modellen indbygget en række antagelser og de seks mest centrale er beskrevet i **Boks 2**.

⁴³ Ved at bruge Domstolsstyrelsens sagsvægte tager vi højde for, hvor ressourcekrævende de forskellige sager er. Er de mere ressourcekrævende end en gennemsnitlig sag, vil ressourcebehovet stige mere end antallet af indkomne sager. Modsat kan ressourcebehovet falde, selvom antallet af modtagne sager stiger, hvis sagerne i gennemsnit bliver mindre ressourcekrævende.

⁴⁴ Da vi ikke har årsværksdata for landsretterne, kan vi dog ikke direkte udlede antallet af ekstra dommerfuldmægtige.

Boks 2 Forklaring af de seks mest centrale antagelser i analysen

- **Domstolsstyrelsens sagsvægte benyttes til at beregne ressourcebehovet**

Vi beregner ressourcebehovet for hver sagstype i analysen. Her tager vi udgangspunkt i Domstolsstyrelsens sagsvægte for straffesager og civile sager pr. 1. januar 2020. Domstolsstyrelsen bruger sagsvægtene til at allokere ressourcer mellem byretterne og vægtene indgår i Domstolsstyrelsens sagsvægtningsmodel. Vægtene viser, hvor mange Jurist-point hver sagstype kræver.⁴⁵ Ud fra sagsvægtene kan vi tage højde for, at nogle sager er mere ressourcekrævende at behandle for byretterne end andre. For udvalgte sagstyper i analysen laver vi, baseret på Domstolsstyrelsens vægte, en opdeling på hhv. hovedforhandlede og ikke-hovedforhandlede sager.⁴⁶

- **Konstant produktivitet ved ændring i antallet af dommere**

Vores analyse tager udgangspunkt i den nuværende produktivitet i domstolene. Der findes forskellige produktivitetsmål for hhv. straffesags- og civilsagsområdet. Ved at beregne produktiviteten kan vi udlede hvor mange jurist-point, som ét jurist-årsværk kan afslutte på et år. Dette benytter vi til at beregne bunken af verserende sager i et givent år.

- **Antal dommere og dommerfuldmægtige**

Modellen tager udgangspunkt i det nuværende antal dommere. Der er 280 byretsdommere, hvoraf 24 er retspræsidenter, som helt primært beskæftiger sig med ledelse og administration. Det betyder, at der er 256 byretsdommere, der arbejder med straffesager og civile sager. Dommerfuldmægtige arbejder med straffesager, civile sager samt en række andre områder. Vi bruger data fra Domstolsstyrelsen, som viser fordeling af jurist-årsværk (dommere og dommerfuldmægtige) til at udlede antal dommere på de enkelte sagsområder.

- **Sammenhæng mellem sagsbehandlingstid, antallet af verserende og afsluttede sager**

Antallet af verserende sager divideret med antallet af afsluttede sager viser, hvor mange år det ville tage at afvikle alle sager, hvis der ikke kommer nye sager til. Ved at se hvordan forholdet mellem verserende og afsluttede sager udvikler sig, kan vi derfor forudsige hvordan sagsbehandlingstiderne ændres.

- **Jurist-årsværk arbejder på tværs af de to sagsområder**

Jurist-årsværk kan flyttes mellem straffesagsområdet og civilsagsområdet. Det betyder i praksis, at jurist-årsværk bruger deres tid på at behandle både straffesager og civile sager. Derfor kan årsværksforbruget inden for hhv. straffesager og civile sager svinge fra år til år, selvom det samlede antal årsværk er konstant.

- **Konstant ankeprocent til Landsretterne**

Helt konkret betyder det, at vi forudsætter samme procentvise stigning i antallet af dommere i byretter og landsretter. Det betyder, at vi regner med, at der sker samme procentvise ændring i antal dommere i hhv. byretter og landsretter.

Kilde: Copenhagen Economics.

⁴⁵ Sagsvægtene måles i såkaldte jurist-point, som vi omregner til dommer-årsværk. En beskrivelse af hvordan vi omregner jurist-point til dommer-årsværk, fremgår af Bilag A.

⁴⁶ Se beskrivelse af opdeling i hhv. hovedforhandlede og ikke-hovedforhandlede i Bilag A.

2.3 ANALYSENS TRE SCENARIER

Vi bruger modellen til at analysere tre forskellige scenarier, se også **Figur 15**. Forskellen mellem dem afspejler især, at den fremadrettede udvikling i antallet af indkomne sager er usikker, hvilket gør det relevant at se på forskellige udfald.

Figur 15

Oversigt over de tre scenarier der undersøges i analysen

Baseline	• Stigning i straffesager og fald i antal modtagne civile sager frem mod 2030 • Udvikling i sagsbehandlingstider, hvis der ikke tilføres ekstra ressourcer til byretterne • Straffesager er et prioriteret område og sagsbehandlingstiderne holdes på 2021-niveau
Scenarie 1	• Stigning i straffesager og konstant antal modtagne civile sager frem mod 2030 • Vi undersøger, hvor mange dommere der skal tilføres for at nå målsætninger, samt det nødvendige finansieringsbehov
Scenarie 2	• Stigning i straffesager og fald i antal modtagne civile sager frem mod 2030 • Vi undersøger, hvor mange dommere der skal tilføres for at nå målsætninger, samt det nødvendige finansieringsbehov

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af drøftelser med Advokatrådet.

I Baseline scenariet starter vi med alene at fokusere på udviklingen i sagsbehandlingstiderne for de civile sager. Det gør vi ud fra tre centrale antagelser. Den ene er, at antallet af modtagne sager (både straffesager og civile sager) udvikler sig med samme trend som i perioden fra 2012 til 2019. I forhold til det nuværende niveau betyder det, at antallet af hovedforhandlede almindelige civile sager falder med mere end 45 procent frem mod 2030, mens antallet af hovedforhandlede civile småsager falder med mere end 81 procent. Den anden er, at der ikke tilføres ekstra ressourcer til domstolene. For det tredje antager vi, at straffesagsområdet prioriteres, hvilket følger den hidtidige politiske prioritering. Det betyder konkret, at sagsbehandlingstiden for straffesagerne holdes konstant på det niveau, de lå på i 2021. Dermed vil ressource manglen kun øge sagsbehandlingstiden for civile sager.

I Scenarie 1 beregner vi, hvor mange ekstra dommere, der skal tilføres byretterne, hvis vi skal nå de konkrete målsætninger opstillet af Advokatrådet. Her antager vi, at antallet af modtagne straffesager stiger med samme trend som i perioden fra 2012 til 2019, men at antallet af modtagne civile sager fastholdes på niveauet i 2019. Dette er ifølge Advokatrådet en realistisk udvikling for de civile sager, som allerede i 2021 er faldet til et meget lavt niveau. Vi beregner først antallet af dommere, der skal tilføres for at nå målsætningerne. Derefter beregner vi det nødvendige finansieringsbehov. Som nævnt medregner vi i finansieringsbehovet ikke alene de dommere, der tilføres til byretterne, men også det øgede behov for landsdommere, samt dommerfuldmægtige i byretter og landsretter.

I Scenarie 2 beregner vi igen, hvor mange ekstra dommere, der skal tilføres byretterne, hvis vi skal nå de konkrete målsætninger foreslået af Advokatrådet. I dette scenarie går vi imidlertid tilbage til antagelserne fra Baseline scenariet, dvs. at antallet af modtagne sager (både straffesager og civile

sager) udvikler sig med samme trend som i perioden fra 2012 til 2019 (dvs. et markant fald i antallet af modtagne civile sager frem til 2030). Derudover beregner vi igen det nødvendige finansieringsbehov.

Grundet det markante fald i antallet af civile sager, kan Scenarie 2 ses som et mere konservativt skøn for finansieringsbehovet, og bruges som en nedre grænse herfor. Ifølge Advokatrådet er en sådan udvikling i antallet af civile sager dog urealistisk. For det første, fordi Advokatrådet vurderer, at antallet af modtagne civile sager allerede i 2021 er faldet til et meget lavt niveau og ikke kan forventes at falde yderligere. For det andet, fordi den nedadgående trend i fremskrivningen medfører, at antallet af modtagne sager – for nogle af undersagstyperne – reelt går mod 0.⁴⁷

2.3.1 Baseline scenariet: Udvikling i sagsbehandlingstider uden ekstra ressourcer, hvor antal civile sager falder drastisk

I Baseline scenariet undersøger vi, hvordan sagsbehandlingstiden udvikler sig frem mod 2030. Vi antager, at antallet af modtagne straffesager og civile sager udvikler sig med samme trend som i perioden fra 2012 til 2019, at der ikke tilføres ekstra ressourcer til domstolene, samt at straffesagsområdet fortsat prioriteres.

Selve fremskrivningen af antallet af indkomne sager er derfor baseret på faktiske historiske data fra 2012 til 2019⁴⁸, opdelt i forskellige straffesager og forskellige civile sager. Fremskrivningen forudsiger, at byretterne frem mod 2030 vil modtage flere straffesager samlet set, og at de vil modtage færre civile sager samlet set.

De tre typer af straffesager, der fremhæves i denne analyse, forudsættes i perioden fra 2021 til 2030 at stige med mellem 20 procent og 46 procent. Omvendt vil byretterne modtage 45 procent færre hovedforhandlede almindelige civile sager, og 81 procent færre hovedforhandlede civile småsager, se **Tabel 3**.

⁴⁷ Fx fremskriver vores modellen, baseret på perioden 2012-2019, at der i 2028 vil være 0 modtagne boligretssager, der ikke skal hovedforhandles, samt at der i 2030 kun modtages 93 boligretssager, som skal hovedforhandles.

⁴⁸ Ved fremskrivningen ser vi bort fra 2020 og 2021, fordi disse to år har været præget af specielle omstændigheder som følge af COVID-19-nedlukninger.

Tabel 3

Fremskrivning af antallet af modtagne sager baseret på historisk udvikling (udvalgte sagstyper)

	2021	2030	PROCENTVIS ÆNDRING
Straffesager			
Hovedforhandlet nævningsag	215	315	46
Hovedforhandlet domsmandssag	16.881	20.180	20
Hovedforhandlet sag uden domsmand	13.552	19.667	45
Civile sager			
Hovedforhandlet almindelig sag	2.520	1.376	-45
Hovedforhandlet småsag	2.435	455	-81

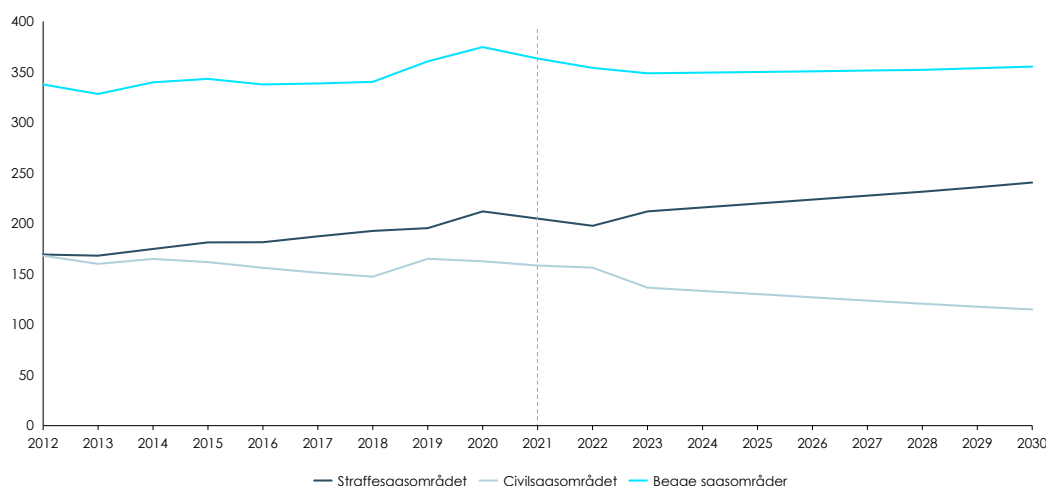
Note: Fremskrivningen er baseret på historisk data for perioden 2012 til 2019. Årene 2020 og 2021 er ikke brugt til fremskrivningen, da de to var præget af specielle omstændigheder som følge af COVID-19-nedlukninger. Se Bilag B for fremskrivning af alle de forskellige sagstyper, og ikke kun de fem der fremhæves i analysen.

Kilde: Copenhagen Economics.

Antallet af modtagne sager kan også vises som ressourcebehov målt i jurist-årsværk. Her ses det, at der har været en gradvis stigning i ressourcebehovet siden 2012. Det fremgår også, at denne stigning primært skyldes et øget behov i straffesagsområdet, se **Figur 16**.

Figur 16

Baseline scenariet: Udviklingen antallet af modtagne sager målt i jurist-årsværk
Jurist-årsværk



Note: Jurist-årsværk dækker over både dommere og dommerfuldmægtige. Udviklingen fra 2012 til 2021 viser faktiske jurist-årsværk, mens udviklingen fra 2022 og frem til 2030 er fremskrivninger.

Kilde: Copenhagen Economics

I Baseline scenariet beregner vi, hvordan sagsbehandlingstiderne for hovedforhandlede almindelige civile sager og hovedforhandlede civile småsager udvikler sig, hvis sagsbehandlingstiderne for straffesager skal ligge på samme niveau som i 2021. Det betyder i praksis, at straffesager prioriteres, og at eksisterende ressourcer overføres fra civilsagsområdet til straffesagsområdet, se **Figur 17**.

Figur 17

Baseline scenariet: Udvikling i sagsbehandlingstider, hvis der ikke tilføres ekstra ressourcer



Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af drøftelser med Advokatrådet

Vi ser, at i Baseline scenariet hvor antallet af modtagne straffesager fortsætter med at stige, mens civile sager falder frem mod 2030, vil der samlet set mangle ressourcer i byretterne. De manglende ressourcer giver udelukkende udslag i længere sagsbehandlingstider for civile sager, fordi vi har lagt til grund i analysen, at straffesagerne prioriteres, og at sagsbehandlingstiderne for straffesager fastholdes på 2021-niveau.

Helt konkret viser beregningerne, at hvis der ikke tilføres yderligere ressourcer til byretterne, kan vi forvente gennemsnitlige sagsbehandlingstider for hovedforhandlede almindelige sager på hele 50 måneder, mens hovedforhandlede civile småsager vil have en sagsbehandlingstid på 35 måneder, se **Tabel 4**. Det vil sige, at det vil tage ca. 4 år at få en almindelig civil sag afgjort i byretten, og ca. 3 år hvis det er en småsag⁴⁹.

⁴⁹ Sag der ikke har økonomisk værdi eller en værdi på under 50.000 kr.

Tabel 4

Baseline scenariet: Fremskrivning af sagsbehandlingstider for udvalgte hovedforhandlede straffesager og for udvalgte hovedforhandlede civile sager

	SAGSBEHANDLINGSTIDER 2021	SAGSBEHANDLINGSTIDER 2030	MÅLSÆTNINGER FOR 2030
Straffesager			
Hovedforhandlet nævningsag	8,5 måneder	8,5 måneder	4,5 måneder
Hovedforhandlet domsmandssag	7,7 måneder	7,7 måneder	4,1 måneder
Hovedforhandlet sag uden domsmand	7,5 måneder	7,5 måneder	4,9 måneder
Civile sager			
Hovedforhandlet almindelig sag	20,6 måneder	50,1 måneder	12 måneder
Hovedforhandlet småsag	14,5 måneder	35,3 måneder	6 måneder

Note: Sagsbehandlingstiden for de øvrige typer af straffesager og civile sager fremgår af Bilag B.

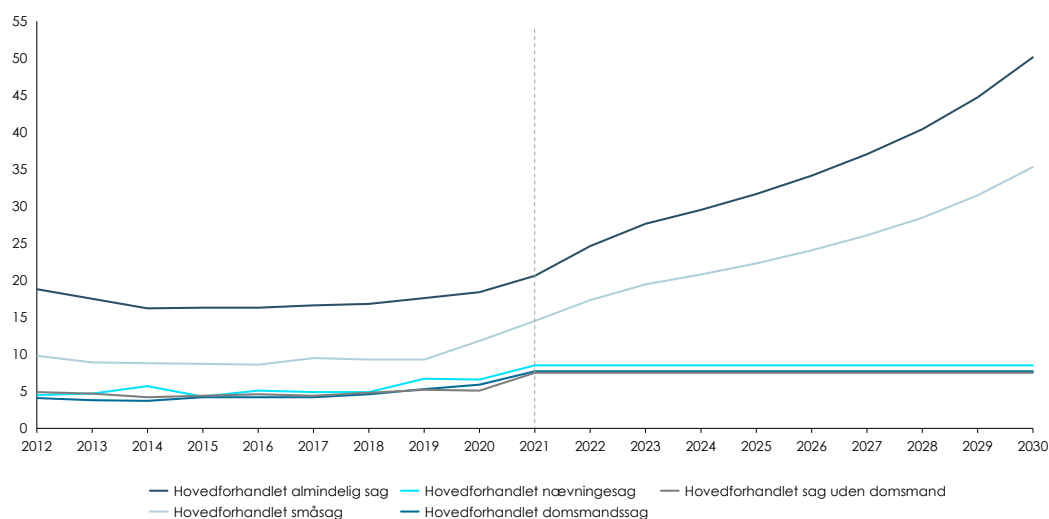
Kilde: Copenhagen Economics.

Sagsbehandlingstider for hovedforhandlede almindelige sager og hovedforhandlede småsager i hele perioden fra 2012 til 2030 fremgår af **Figur 18**. Heraf ses det også, at straffesager er et prioriteret område, hvorfor sagsbehandlingstiderne for de udvalgte straffesager ikke stiger efter 2021.

Figur 18

Baseline scenariet: Sagsbehandlingstider for udvalgte sager

Måneder



Note: Udviklingen fra 2012 til 2021 er faktiske sagsbehandlingstider, mens udviklingen fra 2022 og frem til 2030 er fremskrivninger.

Kilde: Copenhagen Economics

2.3.2 Scenarie 1: Finansieringsbehov for at realisere målsætninger, når antal civile sager fastholdes på 2019-niveau

I Scenarie 1 undersøger vi, hvor mange dommere der skal tilføres frem mod 2030 for at nå målsætningerne opstillet af Advokatrådet.

Advokatrådet har samtidig bedt os fremskrive udviklingen i antallet af modtagne civile ud fra niveauet i 2019. Det skyldes, at Advokatrådet anser det som urealistisk, at antallet af civile sager falder i en sådan grad, som deres historiske udvikling for perioden 2012 til 2019 ellers tilsiger. Antallet af modtagne civile sager er allerede i 2021 faldet til et lavt niveau, og for de civile sager set under ét, er der sket en nedgang i antallet af modtagne sager på 34 procent fra 2012 til 2021.

Det betyder, at vi i Scenarie 1 forudsætter at antallet af civile sager er konstant frem mod 2030. Omvendt vil udviklingen for modtagne straffesager være tilsvarende Baseline scenariet, hvor vi ser et stigende antal modtagne sager frem mod 2030, se **Figur 19**.

Figur 19

Scenarie 1: Finansieringsbehov for at realisere målsætninger ved stigende antal straffesager og konstant antal civile sager

Scenarie 1	• Stigning i straffesager og konstant antal modtagne civile sager frem mod 2030 • Vi undersøger, hvor mange dommere der skal tilføres for at nå målsætninger, samt det nødvendige finansieringsbehov
------------	--

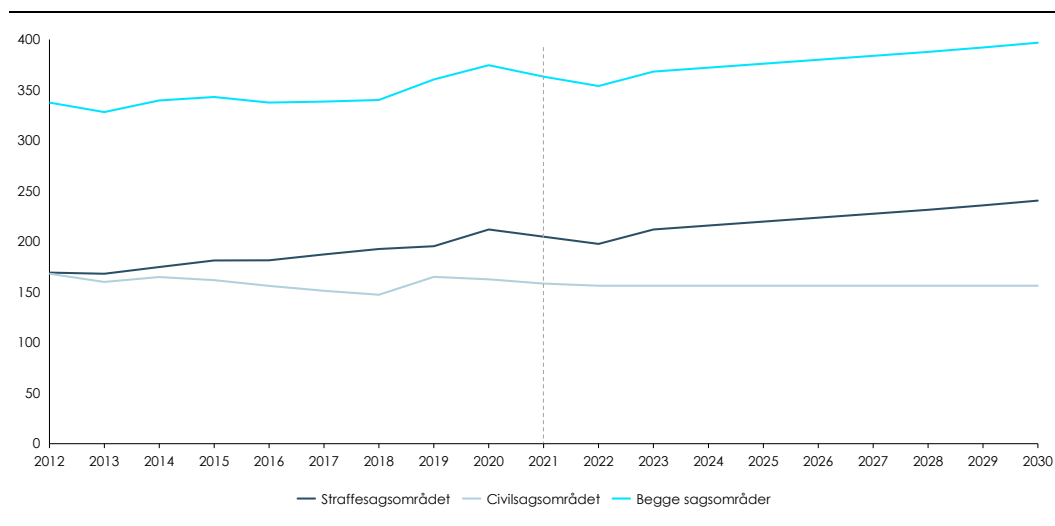
Note: En fremskrivning af alle sagstyper målt fremgår af Bilag C.

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af drøftelser med Advokatrådet

Som tidligere, kan antallet af modtagne sager også vises som et ressourcebehov målt i jurist-årsværk. Sammenlignet med Baseline scenariet ses, at det samlede ressourcebehov nu stiger mere end tidligere, hvilket skyldes at antallet af modtagne civile sager holdes konstant i fremskrivningen, **Figur 20**.

Figur 20**Scenarie 1: Udviklingen antallet af modtagne sager målt i jurist-årsværk**

Jurist-årsværk



Note: Jurist-årsværk dækker over både dommere og dommerfuldmægtige. Udviklingen fra 2012 til 2021 viser faktiske jurist-årsværk, mens udviklingen fra 2022 og frem til 2030 er fremskrivninger.

Kilde: Copenhagen Economics

Givet udviklingen i antallet af sager og ressourcebehovet, kan vi beregne hvor mange dommere, der skal indsættes for at nå de opstillede målsætninger. Samtidig tager vi højde for, at det også vil være nødvendigt at tilføre ekstra dommerfuldmægtige i byretterne, ekstra landsdommere og ekstra dommerfuldmægtige i landsretterne.

For byretsdommere viser modellen, at der hvert år fra 2023 til 2026 skal tilføres ca. 12 ekstra byretsdommere for at nå målsætningerne i 2030. Det svarer til 47 dommere i alt. Fra 2027 og frem vil det ikke være nødvendigt at tilføre flere byretsdommere, men der vil i perioden være ekstra dommere i byretterne udover den oprindelige dommerbestand. Disse ekstra byretsdommere vil gradvist forlade byretterne i takt med pensionsfrafaldet.⁵⁰ I 2030 vil det dog være nødvendigt med en dommerbestand i byretterne, der er lidt højere end den oprindelige. På den måde vil byretternes kapacitet være tilpasset til et højere fremtidigt behov, selv efter puklerne af verserende sager er afviklet. I praksis svarer det til, at der givet antallet af dommere er nøjagtig nok ressourcer til at behandle byretternes indkomne sager fremadrettet.⁵¹

I samme periode vil det være nødvendigt at øge antallet af dommerfuldmægtige i byretterne. Det skyldes, at dommerfuldmægtige også behandler straffesager og civile sager i de danske byretter, og derfor skal antallet af dommerfuldmægtige ligeledes opskaleres, når antallet af dommere stiger.⁵²

⁵⁰ I modellen antager vi, at 32 procent af den oprindelige dommerbestand inden for byretterne går på pension frem mod 2030. Vi antager fast afgang hvert år således, at 10,24 pensioneres. Pensionsfrafaldet er baseret på informationer fra Domstolsstyrelsen, der viste dommernes aldersfordeling. Heraf fremgik at 32 procent var 60 år eller derover ved ultimo 2022.

⁵¹ Dette er baseret på, at byretterne i 2031 og fremadrettet modtager lige så mange sager, som de modtog i 2030.

⁵² Baseret på data fra perioden 2012 til 2021 har vi fundet fordeling mellem byretsdommere og dommerfuldmægtige. Analysen tilsiger, at der skal tilføres 0,35 dommerfuldmægtige per byretsdommer.

Til sidst, har vi fundet antallet af ekstra landsdommere. Det har vi fundet ved at forudsætte en konstant ankeprocent fra byretten til landsretten, hvormed flere sager i byretten medfører flere sager i landsretten. Vi antager dermed, at behovet for ekstra landsdommere stiger med samme rate som behovet for dommere i byretterne, se **Tabel 5**.

I modellen har vi antaget, at de ekstra dommere i modellen tilføres gradvist, da flaskehalse i det nuværende system betyder, at domstolenes samlede kapacitet ikke kan øges på én gang, se også afsnit 1.6. Her er det værd at bemærke, at der frem mod 2030 ikke alene skal tilføres ekstra dommere til at sænke sagsbehandlingstiderne, men at der også skal tilføres dommere grundet pensionsfrafald i den oprindelige dommerbestand.

Tabel 5

Scenarie 1: Tilførsel af ekstra byretsdommere, dommerfuldmægtige i byretterne og landsdommere for at nå målsætninger i 2030

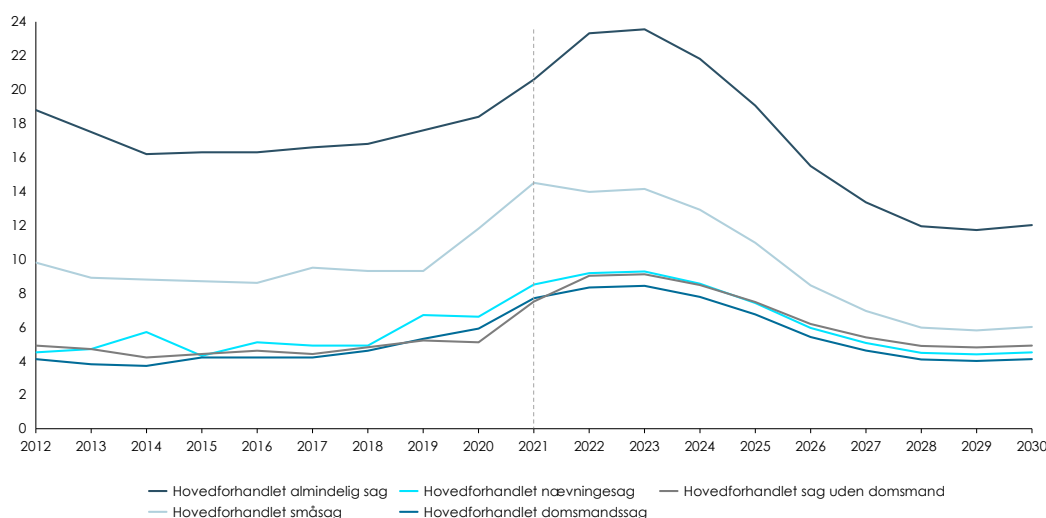
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Byretsdommere								
Primo dommerbestand (1/1)	256	268	280	291	303	303	301	296
Årets brutto dommertilførsel	22	22	22	22	10	8	5	8
Årets pensionsfrafald	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10
Ultimo dommerbestand (31/12)	268	280	291	303	303	301	296	294
Akkumuleret nettotilførsel af dommere (efter pensionsfrafald)	12	24	35	47	47	45	40	38
Dommerfuldmægtige								
Primo bestand af dommerfuldmægtige (1/1)	90	94	98	102	106	106	105	104
Ultimo bestand af dommerfuldmægtige (31/12)	94	98	102	106	106	105	104	103
Akkumuleret tilførsel af dommerfuldmægtige	4	8	12	16	16	16	14	13
Landsdommere								
Primo dommerbestand (1/1)	93	97	102	106	110	110	109	108
Årets brutto dommertilførsel	8	8	8	8	4	3	2	3
Årets pensionsfrafald	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4
Ultimo dommerbestand (31/12)	97	102	106	110	110	109	108	107
Akkumuleret nettotilførsel af dommere (efter pensionsfrafald)	4	9	13	17	17	16	15	14

Note: Vær opmærksom på, at grundet afrunding summerer de enkelte år ikke. Vi kender ikke antallet af dommerfuldmægtige i landsretterne, så de fremgår ikke af tabellen.

Kilde: Advokatrådet og Domstolsstyrelsen.

Sagsbehandlingstider for de udvalgte straffesager og civile sager fremgår af **Figur 21**. Heraf ses det også, at i takt med at der tilføres flere ressourcer til byretterne, vil sagsbehandlingstiderne falde og nå deres respektive målsætninger i 2030.

Figur 21
Scenarie 1: Sagsbehandlingstider for udvalgte sager
Måneder



Note: Udviklingen fra 2012 til 2021 er faktiske sagsbehandlingstider, mens udviklingen fra 2022 og frem til 2030 er fremskrivninger. Til analysen har vi også lavet antagelser om sagsbehandlingstiderne for de øvrige typer af straffesager og civile sager, hvor der ikke er fastsat konkrete målsætninger. For de øvrige typer af straffesager antager vi, at også de falder til niveauet for deres respektive sagsbehandlingstid i 2012. For de øvrige typer af civile sager antager vi, at de hver især skal falde med 41,7 procent fra 2021 til 2030, hvilket svarer til det, som en hovedforhandlet almindelig civil sag skal falde med for at nå målsætningen. En hovedforhandlet småsag skal falde med 58,6 procent for at nå målsætningen.

Kilde: Copenhagen Economics

Spørgsmålet er dernæst, hvad det vil koste at øge ressourcerne. For at beregne dette, har vi taget udgangspunkt i forbruget af lønsumsmidler og øvrige driftsmidler ved byretterne og landsretterne i 2021.⁵³

I vores beregninger har vi antaget, at der for hver ekstra dommer også er behov for en række støttefunktioner i form af øvrigt personale, og at der ligeledes er forskellige driftsomkostninger. Finansieringsbehovet medregner derfor ikke alene lønomkostningerne til dommeren, men også lønomkostninger til øvrigt personale og generelle driftsmidler, som er nødvendige for, at en dommer effektivt kan udføre sit virke. Vi forudsætter derfor, at den procentvise stigning i antal dommere udløser en

⁵³ I beregningerne medtager vi alene den del af forbruget, der i 2021 skønnes at gå til straffe- og civilsagsområderne i byretterne. Vi kan ikke lave samme opdeling for landsretterne, så der tager vi udgangspunkt i det samlede forbrug.

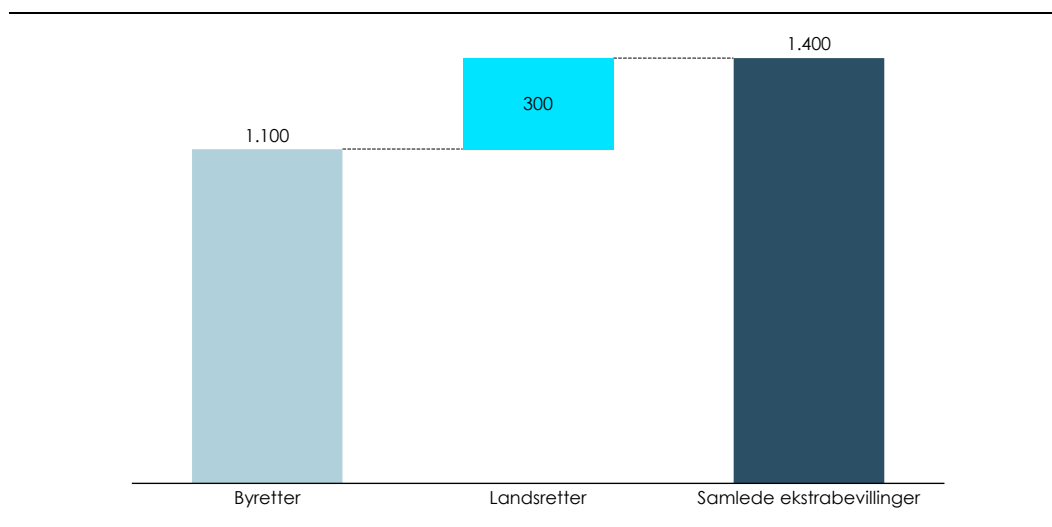
lige så stor procentvis stigning i lønudgifter og driftsomkostninger ved byretterne og ved landsretterne. Det betyder, at selvom vi ikke direkte har udregnet antallet af dommerfuldmægtige i landsretterne, indgår de i beregningen af samlede ekstrabevillinger.⁵⁴

Samlet set viser vores beregninger, at der vil være et finansieringsbehov på 1.400 mio. kr. frem mod 2030. Beløbet omfatter både finansieringsbehovet i byretterne og i landsretterne, se **Figur 22**.

Figur 22

Scenarie 1: Samlede ekstrabevillinger til og med 2030

Mio. kr.



Note: Beløb opgjort i 2021 priser. I figuren er ekstrabevillingerne til både byretter og landsretter afrundet til nærmeste 100 mio. kr.

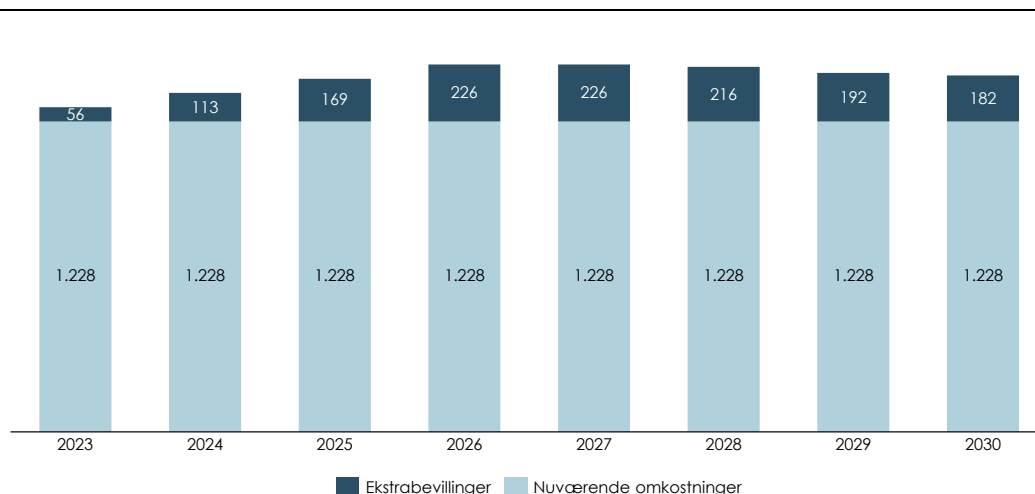
Kilde: Copenhagen Economics

Det samlede finansieringsbehov dækker over, at der i modellen løbende tilføres flere ressourcer til både byretter og landsretter. Det betyder, at ekstrabevillingerne øges år for år og topper i 2026 og 2027, hvor de når op på 226 mio. kr., se **Figur 23**.

⁵⁴ Vi antager i vores beregninger, at retssalskapaciteten ikke skal øges. Domstolsstyrelsen har oplyst, at de overordnet set vurderer, at der vil være den fornødne kapacitet i den nuværende lejemålsportefølje til at øge aktivitetsniveauet i forbindelse med en længerevarende bunkebekæmpelsesindsats.

Figur 23**Scenarie 1: Årlige ekstrabevillinger til byretterne og landsretterne for at nå målsætningerne i 2030**

Mio. kr.



Note: Beløb opgjort i 2021 priser. Finansieringsbehovet opdelt på byretter og landsretter fremgår af Bilag C. Det oprindelige forbrug er baseret på hhv. byretternes og landsretternes forbrug af lønsumsmidler og øvrige driftsmidler i 2021. For byretterne medtager vi alene den del af forbruget, der skønnes at gå til straffe- og civilsagsområderne. Vi finder andelen af det samlede jurist-årsværk, der arbejder inden for disse to områder, og ganger det med byretternes samlede forbrug af lønsumsmidler og øvrige driftsmidler. Da 78 procent af jurist-årsværkene beskæftiger sig med straffe- eller civilsagsområdet, svarer forbruget til 962 mio. kr. I landsretterne kan vi ikke lave samme opdeling. Vi antager dog, at de to retspræsidenter i landsretterne ikke beskæftiger sig med de to sagsområder.

Kilde: Copenhagen Economics

2.3.3 Scenarie 2: Finansieringsbehov for at realisere målsætninger, når antal civile fortsætter faldet

I Scenarie 2 undersøger vi, hvad der skal tilføres af ressourcer for at nå målsætningerne i 2030 i det tilfælde, hvor antallet af modtagne civile sager falder frem mod 2030. Det svarer til den fremskrivning, som modellen forudsiger, men som ifølge Advokatrådet er urealistisk, se **Figur 24**.

Figur 24
Scenarie 2: Finansieringsbehov for at realisere målsætninger ved stigende antal straffesager og fald i antal civile sager
Scenarie 2

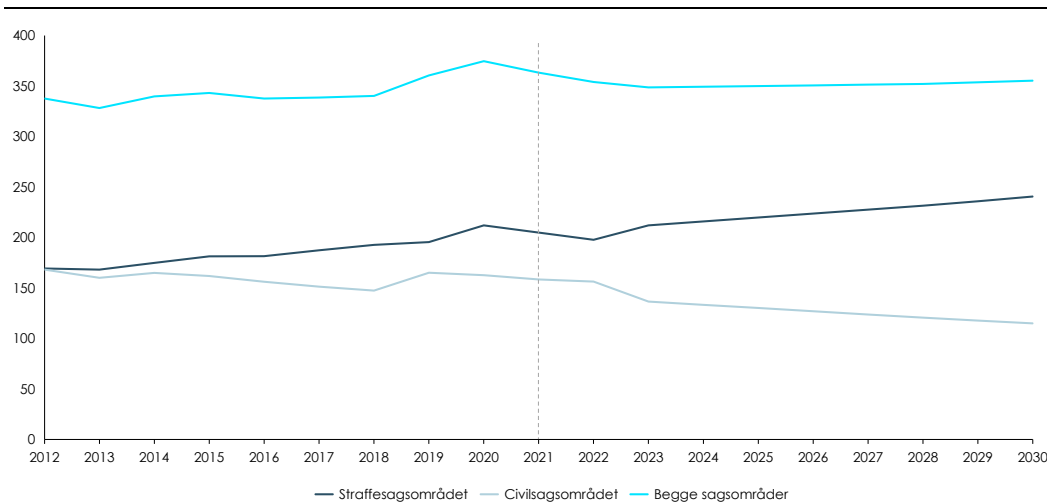
- **Stigning i straffesager og fald i antal modtagne civile sager** frem mod 2030
- Vi undersøger, hvor mange dommere der skal tilføres for at nå målsætninger, samt det nødvendige finansieringsbehov

Kilde: Copenhagen Economics på baggrund af drøftelser med Advokatrådet.

Udviklingen i modtagne sager målt i jurist-årsværk fremgår af **Figur 25**. Som ved Baseline scenariet ses en gradvis stigning i ressourcebehovet siden 2012, hvilket primært skyldes et øget ressourcebehov inden for straffesagsområdet.

Figur 25**Scenarie 2: Udviklingen antallet af modtagne sager målt i jurist-årsværk**

Jurist-årsværk



Note: Jurist-årsværk dækker over både dommere og dommerfuldmægtige. Udviklingen fra 2012 til 2021 viser faktiske jurist-årsværk, mens udviklingen fra 2022 og frem til 2030 er fremskrivninger.

Kilde: Copenhagen Economics

På samme måde som ved tidligere, kan vi beregne antallet af ekstra byretsdommere, antallet af ekstra dommerfuldmægtige og antallet af ekstra landsdommere, der skal tilføres for at nå målsætningerne.

For byretsdommere viser modellen, at der skal tilføres ca. 6 ekstra byretsdommere hvert år fra 2023 til 2025, og 7 ekstra byretsdommere i 2026 for at nå målsætninger i 2030. Fra 2027 og frem vil det ikke være nødvendigt at tilføre flere dommere til byretterne, men der vil i perioden være ekstra dommere i byretterne udover den oprindelige dommerbestand. Disse ekstra byretsdommere vil gradvist forlade byretterne i takt med pensionsfrafaldet.⁵⁵ I 2030 vil det dog være nødvendigt med en dommerbestand i byretterne, der er lidt højere end den oprindelige fordi der vil være væsentligt flere straffesager. På den måde vil byretternes kapacitet være tilpasset et højere fremtidigt behov, selv efter puklerne af verserende sager er afviklet. I praksis svarer det til, at der givet antallet af dommere er nøjagtig nok ressourcer til at behandle byretternes indkomne sager fremadrettet.⁵⁶

I samme periode vil det være nødvendigt at øge antallet af dommerfuldmægtige i byretterne. Det skyldes, at dommerfuldmægtige også behandler straffesager og civile sager i de danske byretter, og derfor skal antallet af dommerfuldmægtige ligeledes opskaleres, når antallet af dommere stiger.⁵⁷

⁵⁵ I modellen antager vi, at 32 procent af den oprindelige dommerbestand inden for byretterne går på pension frem mod 2030. Vi antager fast afgang hvert år således at 10,24 pensioneres. Pensionsfrafaldet er baseret på informationer fra Domstolsstyrelsen, der viste dommernes aldersfordeling. Heraf fremgik at 32 procent var 60 år eller derover ved ultimo 2022.

⁵⁶ Dette er baseret på, at byretterne i 2031 og fremadrettet modtager lige så mange sager, som de modtog i 2030.

⁵⁷ Baseret på data fra perioden 2012 til 2021 har vi fundet fordeling mellem byretsdommere og dommerfuldmægtige. Analysen tilsiger, at der skal tilføres 0,35 dommerfuldmægtige per byretsdommer.

Til sidst har vi fundet antallet af ekstra landsdommere. Det har vi igen fundet ved at forudsætte en konstant ankeprocent fra byretten til landsretten, hvormed flere sager i byretten medfører flere ankesager i landsretten. Vi antager dermed, at behovet for ekstra landsdommere stiger med samme rate som behovet for dommere i byretterne, se **Tabel 6**.

Tabel 6

Scenarie 2: Tilførsel af ekstra byretsdommere, dommerfuldmægtige i byretterne og landsdommere for at nå målsætninger i 2030

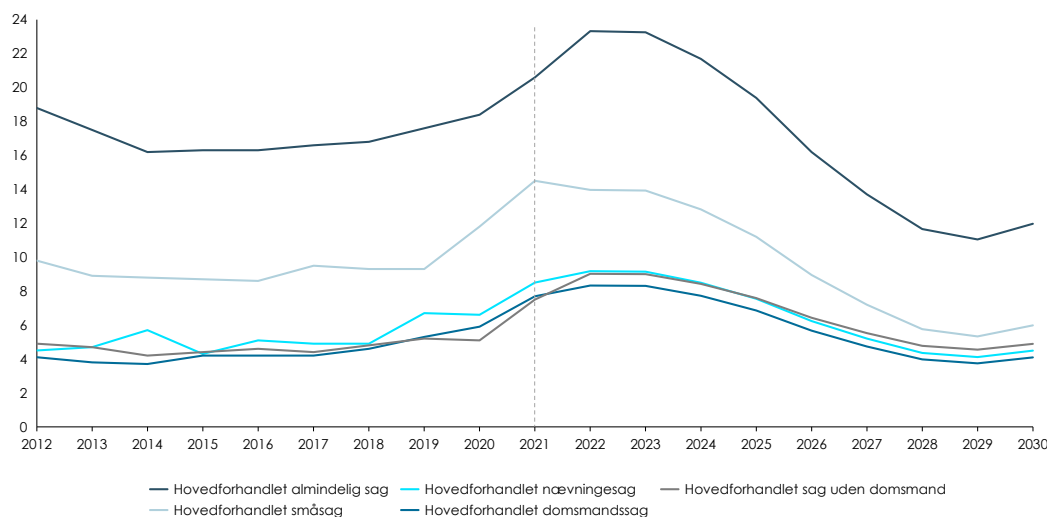
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Byretsdommere								
Primo dommerbestand (1/1)	256	262	268	273	280	280	278	271
Årets brutto dommertilførsel	16	16	16	17	10	8	3	2
Årets pensionsfrafald	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10
Ultimo dommerbestand (31/12)	262	268	273	280	280	278	271	263
Akkumuleret nettotilførsel af dommere (efter pensionsfrafald)	6	12	17	24	24	22	15	7
Dommerfuldmægtige								
Primo bestand af dommerfuldmægtige (1/1)	90	92	94	96	98	98	97	95
Ultimo bestand af dommerfuldmægtige (31/12)	92	94	96	98	98	97	95	92
Akkumuleret tilførsel af dommerfuldmægtige	2	4	6	8	8	8	5	2
Landsdommere								
Primo dommerbestand (1/1)	93	95	97	99	102	102	101	98
Årets brutto dommertilførsel	2	4	6	9	9	8	5	3
Årets pensionsfrafald	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4
Ultimo dommerbestand (31/12)	95	97	99	102	102	101	98	96
Akkumuleret nettotilførsel af dommere (efter pensionsfrafald)	2	4	6	9	9	8	5	3

Note: Vær opmærksom på, at grundet afrunding summerer de enkelte år ikke. Vi kender ikke antallet af dommerfuldmægtige i landsretterne, så de fremgår ikke af tabellen.

Kilde: Strafferetsudvalget, Procesretsudvalget og Domstolsstyrelsen.

Igen ses det, at når der tilføres ekstra dommere til byretterne, vil sagsbehandlingstiderne for de udvalgte sager gradvist falde og ramme de opstillede målsætninger, se **Figur 26**.

Figur 26
Scenarie 2: Sagsbehandlingstider for udvalgte sager
 Måneder



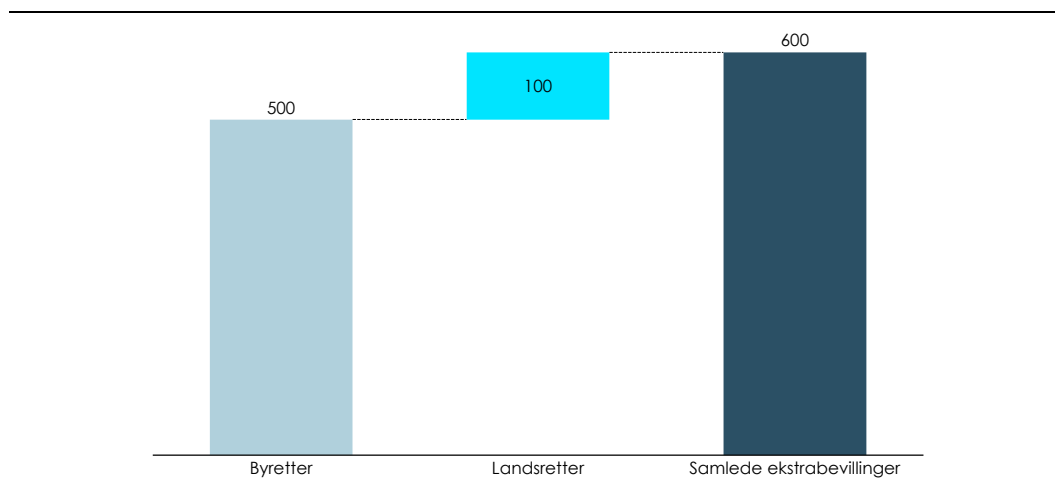
Note: Udviklingen fra 2012 til 2021 er faktiske sagsbehandlingstider, mens udviklingen fra 2022 og frem til 2030 er fremskrivninger. Til analysen har vi også lavet antagelser om sagsbehandlingstiderne for de øvrige typer af straffesager og civile sager, hvor der ikke er fastsat konkrete målsætninger. For de øvrige typer af straffesager antager vi, at også de falder til niveauet for deres respektive sagsbehandlingstid i 2012. For de øvrige typer af civile sager antager vi, at de hver især skal falde med 41,7 procent fra 2021 til 2030, hvilket svarer til det, som en hovedforhandlet almindelig civil sag skal falde med for at nå målsætningen. En hovedforhandlet småsag skal falde med 58,6 procent for at nå målsætningen.

Kilde: Copenhagen Economics

Vores model viser, at selv hvis vi antager en voldsom nedgang i antallet af modtagne civile sager, vil der være et ekstra finansieringsbehov på ca. 600 mio. kr. for at nå de opstillede målsætninger i 2030. Finansieringsbehovet er størst hos byretterne, se **Figur 27**.

Figur 27
Scenarie 2: Samlede ekstrabevillinger frem mod 2030

Mio. kr.



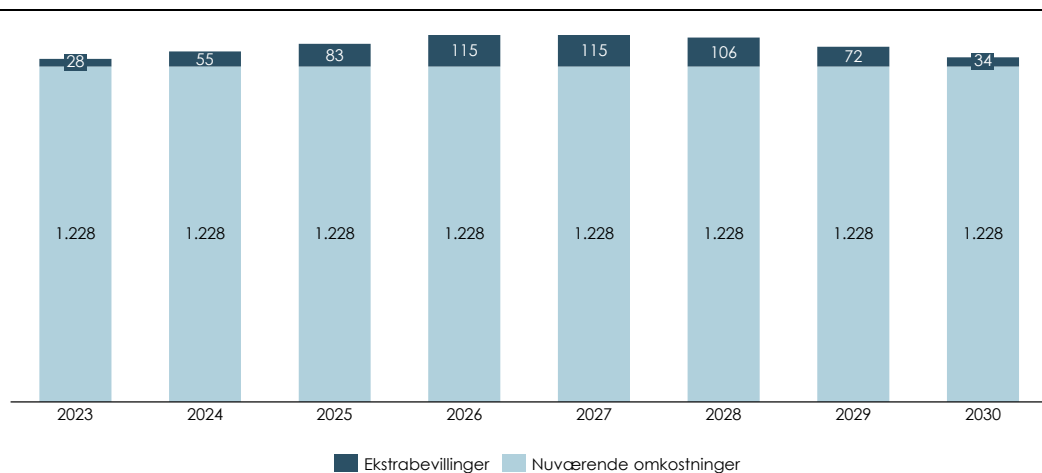
Note: Beløb opgjort i 2021 priser. Ekstrabevillingerne til både byretter og landsretter er i figuren afrundet til nærmeste 100 mio. kr.

Kilde: Copenhagen Economics

Det samlede finansieringsbehov dækker over, at der i modellen løbende tilføres flere ressourcer til både byretter og landsretter. Det betyder, at meromkostningerne øges år for år og toppe i 2026 og 2027, hvor de når op på 115 mio. kr., se **Figur 23**.

Figur 28**Scenarie 2: Årlige ekstrabevillinger for at nå målsætningerne i 2030**

Mio. kr.



Note: Beløb opgjort i 2021 priser. For at se finansieringsbehovet opdelt på hhv. byretter og landsretter, se Bilag D. For byretterne medtager vi alene den del af forbruget, der skønnes at gå til straffe- og civilsagsområderne. Vi finder andelen af det samlede jurist-årsværk, der arbejder inden for disse to områder, og ganger det med byretternes samlede forbrug af lønsumsmidler og øvrige driftsmidler. Da 78 procent af jurist-årsværkene beskæftiger sig med straffe- eller civilsagsområdet, svarer forbruget til 962 mio. kr. I landsretterne kan vi ikke lave samme opdeling. Vi antager dog, at de to retspræsidenter i landsretterne ikke beskæftiger sig med de to sagsområder.

Kilde: Copenhagen Economics

2.3.4 Løsningen af domstolenes finansieringsbehov bør iværksættes snarest muligt

Vi har i Scenarie 1 og Scenarie 2 taget udgangspunkt i en løsning, hvor vi tilføjer dommere løbende over en årrække. Antallet er fastsat, så domstolene kan opfylde Advokatrådets opstillede målsætninger for sagsbehandlingstider, givet de to scenariers forudsatte udvikling i antallet af sager.

Konkret tilføjer vi ca. 12 ekstra byretsdommere fra 2023 til 2026 i Scenarie 1, hvor vi forudsætter, at antallet af modtagne straffesager forudsætter med at stige frem mod 2030, men at antallet af modtagne civile sager holdes på 2019-niveau.

I Scenarie 2, hvor vi forudsætter et stigende antal modtagne straffesager frem mod 2030, men færre civile sager, tilføjer vi modsat kun ca. 6 byretsdommere fra 2023 til 2025, og ca. 7 byretsdommere i 2026. Denne tilførsel af dommere er tilstrækkelig til at opfylde Advokatrådets opstillede målsætninger for sagsbehandlingstiderne.

I både Scenarie 1 og Scenarie 2 fokuserer vi på perioden frem til og med 2030. Det fremgår dog også, at vi i modellen tilføjer alle de ekstra dommere tidligt i perioden over de fire første år. Med den løsning sikrer vi, at målsætningerne er nået i 2030. Samtidig sikrer vi med både Scenarie 1 og Scenarie 2, at domstolene ikke kommer til at stå med overkapacitet af dommere i 2030, når den nuværende sagsbunke er fjernet, og der dermed er brug for mindre kapacitet. Rent teknisk reduceres

kapaciteten gennem den automatiske pensionsafgang af dommere, som sker i dag og som fortsat vil ske fremad. Der er altså ikke tale om afskedigelser af dommere.⁵⁸

Konsekvensen af den tidlige opskalering af antallet af dommere er, at det i de næste år frem til 2026 og 2027 er muligt at fintune og tilpasse antallet af dommere. Hvis det viser sig, at vores forudsætninger om et stigende antal straffesager og et uændret antal civile sager ikke holder, eller hvis eventuelle effektiviseringstiltag slår igennem, vil det være muligt at reducere den konkrete opskalering af dommerkapaciteten i byretterne. En tidlig opskalering muliggør dermed en vis fleksibilitet.

Omvendt vil det være sværere at øge kapaciteten, hvis ikke vi starter tidligt. En sådan senere opskalering vil være risikabel af to årsager.

Den ene årsag er, at vi øger risikoen for, at udnævnelsen af nye dommere via konstitutionsstillinger vil blive en afgørende flaskehals, som kan forhindre en realisering af målsætningerne i 2030. Jo senere vi begynder at opskalere antallet af dommere, jo flere dommere vil der skulle tilføres og dermed udnævnes i de senere år i perioden. Selv i Scenarie 1 vil der dog være behov for at øge antallet af konstitutionsstillinger, da det er nødvendigt brutto at tilføre mere end 21 dommere om året.⁵⁹

Den anden årsag er, at vi med en sen opskalering kan komme til at stå med overkapacitet i årene efter 2030. Hvis vi udskyder en del af opskalering i forhold til vores grundscenarie (Scenarie 1), vil det kræve, at der udnævnes væsentligt flere dommere senere i perioden for at nå de konkrete målsætninger. Konsekvensen af dette vil være, at vi i 2030 kan have flere byretsdommere end der er behov for i forhold til antallet af indkomne sager i 2030 og årene derefter.⁶⁰ I forhold til at realisere Advokatrådets målsætninger kan det ses som overkapacitet, der har to konsekvenser. Den ene konsekvens er, sagsbehandlingstiderne i årene efter 2030 bliver endnu lavere end de fastsatte målsætninger. Det kan selvsagt ses som en fordel. Den anden konsekvens er imidlertid, at de samlede omkostninger til domstolene vil være højere efter 2030. Set i forhold til de forudsatte målsætninger vil vi stå med en overkapacitet, som kræver finansiering og dermed øger omkostningerne mere, end målsætninger reelt kræver.

Det kan illustreres med et eksempel. I eksemplet antager vi et stigende antal straffesager frem mod 2030, og et konstant antal civile sager. Dette svarer til udviklingen i Scenarie 1. Men i stedet for at tilføre 12 ekstra byretsdommere i hvert år fra 2023 til 2026, tilfører vi blot 6 ekstra byretsdommere i hvert år fra 2023 til 2025 og 7 ekstra byretsdommere i 2026.

Ved ovennævnte lavere tilførsel af ekstra dommere i perioden 2023 til 2026, vil vi i 2026 ikke have tilført et tilstrækkeligt antal dommere til at nå målsætningerne i 2030. Hvis målsætningerne skal realiseres i 2030, vil det være nødvendigt i stedet at øge antallet af dommere også i de efterfølgende år fra 2027 til 2030. Konsekvensen af dette er, at der i 2030 vil være en overkapacitet på 32 byretsdommere.⁶¹ Da det årlige pensionsfrafald i byretterne svarer til ca. 10 dommere, vil det tage omkring

⁵⁸ Dette er baseret på, at byretterne i 2031 og fremadrettet modtager lige så mange sager, som de modtog i 2030.

⁵⁹ I Scenarie 2 skal der tilføres 30 dommere årligt fra 2023 til 2026, hvilket forventes at kræve 12 ekstra konstitutionsstillinger hvert år. Det svarer til omkring 12 mio. kr. årligt i omkostninger, hvis lønomkostningerne per uddannelsesdommer er 1 mio. kr. De 12 ekstra konstitutionsstillinger er baseret på følgende: For nuværende kan der maksimalt uddannes 28 dommere om året. Hvis vi antager, at 75 procent af de uddannede dommere kan ansættes efterfølgende, kommer der 21 nye dommere årligt. For at nå op på de 30 nye dommere årligt, vil det således kræve 40 konstitutionsstillinger.

⁶⁰ Se Bilag E for udvikling i dommerbestanden i situationen med sen dommeropskalering.

⁶¹ Vi antager i beregningen, at overkapaciteten i landsretterne falder med samme rate som i byretterne.

tre år for dommerbestanden at nå ned på det niveau, hvor antallet er tilpasset udviklingen i antallet af modtagne sager, der kommer ind til byretterne.⁶²

Vores beregninger viser, at merregningen for denne overkapacitet vil udgøre omkring 170 mio. kr. fra 2031 til 2033, og at den samlede pris for en sen dommeropskalering dermed er højere end i Scenarie 1, se **Tabel 7**.

Tabel 7
Samlede ekstrabevillinger og prisen for overkapacitet

Mio. kr.

	SAMLEDE EKSTRA- BEVILLINGER 2023-2030	PRIS FOR OVER- KAPACITET 2031-2033	I ALT
Sen dommeropskalering	1.300	170	1.470
Scenarie 1: Opskaling med ca. 12 dommere årligt fra 2023-2026	1.400	0	1.400

Note: Beløb opgjort i 2021 priser. Tabellen indeholder afrundede beløb. Se hele udregningen for eksemplet med sen dommeropskalering i Bilag 5. Samlede ekstrabevillinger dækker over både bevillinger til byretterne og til landsretterne.

Kilde: Copenhagen Economics

Samlet set vurderer vi på den baggrund, at den mest hensigtsmæssige løsning er en, hvor vi opskalerer antallet af dommere hurtigt. Fordelen vil her også være, at vi har mulighed for at nedjustere senere, hvis antallet af indkomne sager viser sig lavere, end vi har forudsat.

⁶² Vi har i beregningerne her lagt til grund, at byretterne i 2031, 2032 og 2033 modtager lige så mange sager, som de modtog i 2030.

LITTERATURLISTE

Europa-Kommissionen (2022), Rapport om retsstatssituationen 2022, Landekapitel om Danmark

Implement (2018), Bruger- og interessentanalyse

Justitia (2020), Erhvervslivets adgang til domstolene

Justitsministeriet (2022), Virksomheders og borgeres håndtering af retlige konflikter

Rigsrevisionens beretning (2022), Byretternes sagsbehandlingstider for straffesager

Rambøll (2015), Domstolsstyrelsen, Markedsanalyse for domstolene

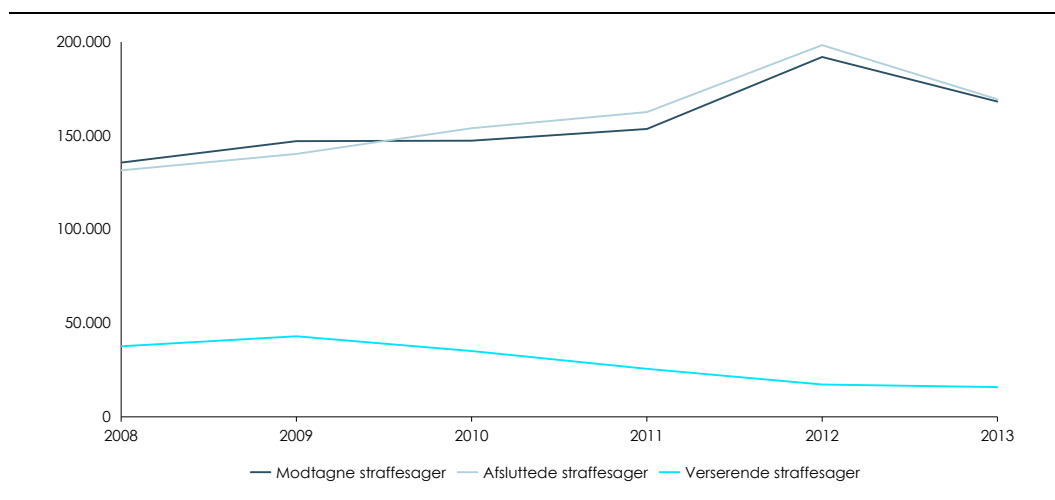
A BILAG A

Figurer til afsnit 1.5.2.

Figur 29

Modtagne og afsluttede straffesager fra 2008 til 2013

Antal sager

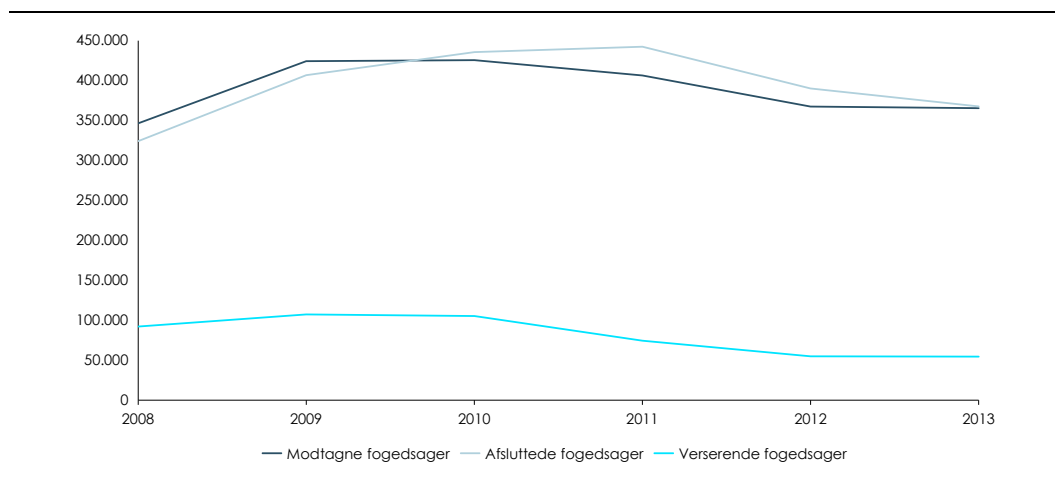


Kilde: Domstolsstyrelsen

Figur 30

Modtagne og afsluttede fogedsager fra 2008 til 2013

Antal sager

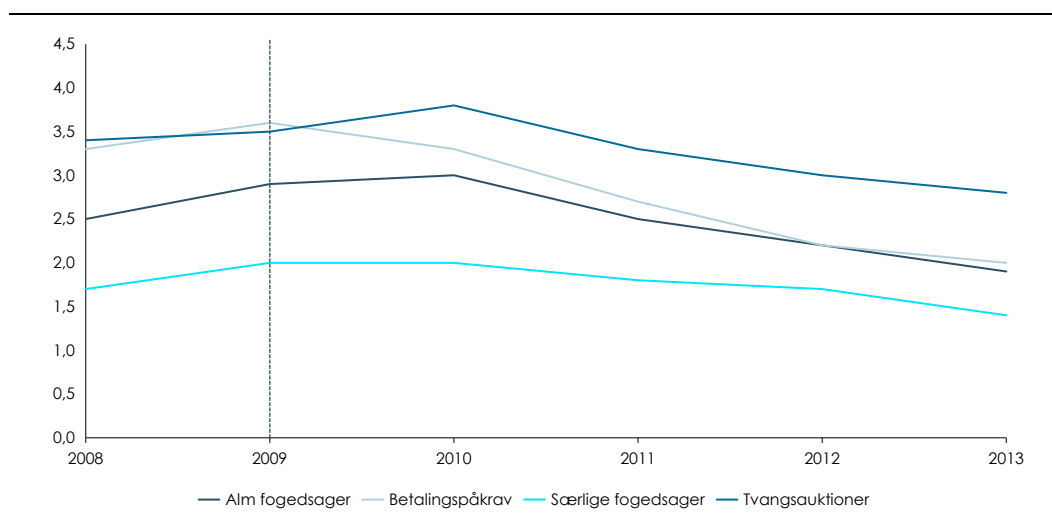


Kilde: Domstolsstyrelsen

Figur 31

Bortset fra for nævningsager, er den gennemsnitlig sagsbehandlingstid for straffesager faldt i årene efter ekstrabevillingerne

Måneder



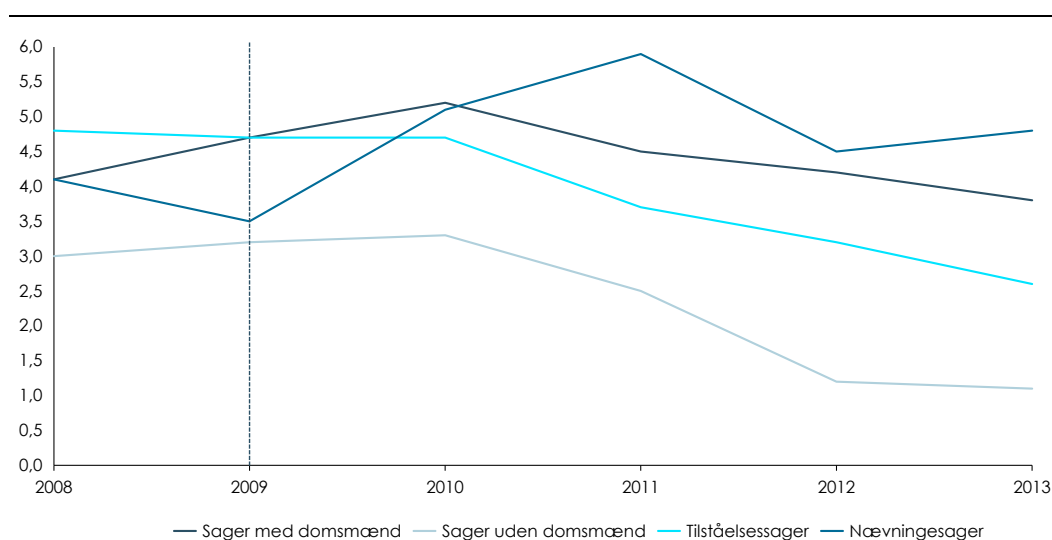
Note: Ekstrabevillingerne kom i foråret 2009 og i 2010. 2009 er indikeret med den stiplede linje.

Kilde: Domstolsstyrelsen

Figur 32

Også den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for fogsager faldt gradvist

Måneder



Note: Ekstrabevillingerne kom i foråret 2009 og i 2010. 2009 er indikeret med den stiplede linje.

Kilde: Domstolsstyrelsen

Opdeling af sagsvægte i hovedforhandlede og ikke-hovedforhandlede

Domstolsstyrelsens sagsvægte viser, hvor mange såkaldte jurist-point en given sagstype kræver relativt til andre. Jurist-point kan ikke sammenlignes på tværs af straffesagsområdet og civilsagsområdet.

For hver sagstype er der én vægt, selvom sagstypen i realiteten indeholder både hovedforhandlede og ikke-hovedforhandlede sager, eksempelvis Småsager. Da analysen tager afsæt i sagsbehandlings-tiderne for hovedforhandlede og ikke-hovedforhandlede sager separat, er det nødvendigt at opdele sagsvægtene i to: En vægt for de hovedforhandlede sager og en vægt for de ikke-hovedforhandlede. Med andre ord tager vi nu eksempelvis højde for, at en hovedforhandlet småsag kræver flere jurist-point end en ikke-hovedforhandlet småsag.

For hver sagstype finder vi de to nye grundvægte ved at gøre følgende: Først udregner vi, hvor stor en andel, de hovedforhandlede og ikke-hovedforhandlede sager udgør af det samlede antal sager inden for denne sagstype (summen af de to andele skal altså give 100 procent). Dernæst laver vi en antagelse om, at de hovedforhandlede sager eksempelvis kræver 3 gange flere jurist-point end de ikke-hovedforhandlede, således at de hovedforhandlede sagers vægt er 3 gange højere.

For civile sager antager vi, at hovedforhandlede sager kræver 3 gange flere jurist-point end ikke-hovedforhandlede sager og for bødesager og sager uden domsmænd antager vi, at de hovedforhandlede sager kræver 5 gange flere jurist-point end de ikke-hovedforhandlede sager. Slutteligt udregner vi det sæt sagsvægte inden for hver sagstype, som opfylder, at det vægtede gennemsnit af de to nye sagsvægte med ovenstående andele, er lig den oprindelige vægt for sagstypen.

Følgende eksempel viser udregning af de to vægte for almindelige civile sager. I 2020 var 23 procent af de afsluttede sager hovedforhandlede, mens 77 procent var ikke-hovedforhandlede. Vi antager dernæst, at de hovedforhandlede sager er 3 gange mere ressourcekrævende og dermed har en sagsvægt 3 gange højere end de ikke-hovedforhandlede. Den oprindelige sagsvægt for almindelige civile sager var 13,8 jurist-point i 2020, hvilket medfører at sagsvægtene for de hovedforhandlede almindelige civile sager er 28,47 og de ikke-hovedforhandlede sager er 9,49. Det er de to sagsvægte som opfylder følgende udtryk: $0,23 * (3 * 9,49) + 0,77 * (9,49) = 13,8$.

Se de forskellige sagsvægte i **Tabel 8**.

Tabel 8
Oprindelige sagsvægte og opdelte sagsvægte

OPRINDELIGE SAGSVÆGTE	JURISTER
Nævningesager	131,7
Sager med domsmænd	24,4
Sager uden domsmænd	3,1
Tilståelsessager	7,4
Grundlovssager mv..*	10,0
Øvrige straffesager**	3,1
Almindelige sager/bet.påkrav	13,8
Boligretssager	13,8
Småsagsproces	4,5
Særlige civile sager	7,6
Konkurskarantæne	18,0
OPDELTE SAGSVÆGTE	
Nævningesag	131,7
Domsmandssag	24,4
Tilståelsessag	7,4
Bødesag	2,1
Sag uden domsmænd	10,6
Øvrige	3,1
Grundlovssag	10,0
Foranstaltning under efterforskning	10,0
Beskikkelsessag og diverse	3,1
Almindelige sager - HF	28,5
Almindelige sager - Ikke HF	9,5
Boligretssager - HF	24,7
Boligretssager - Ikke HF	8,2
Småsager - HF	10,4
Småsager - Ikke HF	3,5
Konkurskarantænesage	18,0
Øvrige	7,6

Note: * Indeholder også "Foranstaltning under efterforskning", ** Indeholder også beskikkelse og diverse. 'HF' står for hovedforhandlet, 'Ikke HF' står for ikke-hovedforhandlet.

Kilde: Domstolsstyrelsen og Copenhagen Economics

Jurist-point, jurist-årsværk, dommere og dommerfuldmægtige

Vi omregner antal sager til jurist-årsværk, da jurist-årsværk gør det muligt at sammenligne på tværs af de to sagsområder.

Det foregår ved, at vi først ganger antallet af sager med deres sagsvægte for at finde antallet af sager målt i jurist-point. Dernæst divideres dette tal med produktiviteten for at få opgjort antal sager i jurist-årsværk. Produktiviteten er fundet ved at dividere det samlede antal jurist-point, som er blevet afsluttet i et givent år, med antallet af jurist-årsværk.

Baseret på data for Domstolsstyrelsen kan vi se, at der i perioden 2012-2021, er 0,3 dommerfuldmægtige for hver byretsdommer inden straffe- og civilsagsområdet. Dette kan forstås på to måder; enten at hver gang man har 3 byretsdommere i systemet, skal man også have en dommerfuldmægtig eller, at 4 juristårsværk udføres af 3 dommere og 1 dommerfuldmægtig. Dette kan bruges til at udlede behovet for dommere og dommerfuldmægtige, når man kender behovet opgjort i jurist-årsværk.

Et simpelt eksempel kan bruges til at illustrere dette: 1000 modtagne sager kræver 4.000 jurist-point. Det svarer til 400 jurist-årsværk, herunder 300 byretsdommere og 100 dommerfuldmægtige. I dette taleksempel har man antaget en gennemsnitlig sagsvægt på 4, en produktivitet på 10 og den ovenstående relative fordeling mellem dommere og dommerfuldmægtige.

B BILAG B: BASELINE SCENARIET – FIGURER OG TABELLER

Tabel 9**Baseline scenariet: Fremskrivning af antallet af modtagne sager ud fra historisk udvikling fra 2012 til 2019**

	2021	2030	PROCENTVIS ÆNDRING
Nævningesag	215	315	46
Domsmandssag	16.881	20.180	20
Tilståelsessag	5.218	-	-100
Bødesag	103.484	152.944	48
Sag uden domsmænd	13.552	19.667	45
Øvrige	2.018	2.601	29
Grundlovssag	6.500	6.730	4
Foranstaltning under efterforskning	17.992	25.571	42
Beskikkelsessag og diverse	35.867	50.345	40
Alle straffesager	201.727	278.351	38
Almindelige sager - HF	2.520	1.376	-45
Almindelige sager - Ikke HF	6.756	4.466	-34
Boligretssager - HF	397	93	-77
Boligretssager - Ikke HF	1.000	-	-100
Småsager - HF	2.435	455	-81
Småsager - Ikke HF	14.039	20.444	46
Konkurskarantænesager	1.259	2.056	63
Øvrige	14.693	9.884	-33
Alle civile sager	43.099	38.774	-10

Note: Fremskrivningen er baseret på historisk data for perioden 2012 til 2019. Årene 2020 og 2021 er ikke brugt til fremskrivningen, da de to var præget af specielle omstændigheder som følge af COVID-19-nedlukninger. Bemærk at modellen ikke har en nedre grænse for antallet af modtagne sager.

'HF' står for hovedforhandlet, og 'Ikke HF' står for ikke-hovedforhandlet.

Kilde: Copenhagen Economics.

Tabel 10
Baseline scenariet: Fremskrivning af sagsbehandlingstider

	2021	2030	MÅLSÆTNINGER
Nævningesag	8,50	8,50	4,5
Domsmandssag	7,70	7,70	4,1
Tilståelsessag	4,10	4,10	
Bødesag	1,30	1,30	
Sag uden domsmænd	7,50	7,50	4,9
Øvrige	3,70	3,70	
Almindelige sager - HF	20,60	50,12	12,0
Almindelige sager - Ikke HF	9,75	23,73	
Boligretssager - HF	19,40	47,20	
Boligretssager - Ikke HF	6,97	16,96	
Småsager - HF	14,50	35,28	6,0
Småsager - Ikke HF	3,61	8,79	
Konkursarantænesager	4,93	11,99	

Kilde: Copenhagen Economics.

C BILAG C: SCENARIO 1 – FIGURER OG TABELLER

Tabel 11**Scenario 1: Fremskrivning af antallet af modtagne sager ud fra historisk udvikling fra 2012 til 2019**

	2021	2030	PROCENTVIS ÆNDRING
Nævningesag	215	315	46
Domsmandssag	16.881	20.180	20
Tilståelsessag	5.218	-	-100
Bødesag	103.484	152.944	48
Sag uden domsmænd	13.552	19.667	45
Øvrige	2.018	2.601	29
Grundlovssag	6.500	6.730	4
Foranstaltning under efterforskning	17.992	25.571	42
Beskikkelsessag og diverse	35.867	50.345	40
Alle straffesager	201.727	278.351	38
Almindelige sager - HF	2.520	2.897	15
Almindelige sager - Ikke HF	6.756	8.418	25
Boligretssager - HF	397	385	-3
Boligretssager - Ikke HF	1.000	903	-10
Småsager - HF	2.435	1.490	-39
Småsager - Ikke HF	14.039	21.795	55
Konkursarantænesager	1.259	853	-32
Øvrige	14.693	11.031	-25
Alle civile sager	43.099	47.772	11

Note: Fremskrivningen er baseret på historisk data for perioden 2012 til 2019. Årene 2020 og 2021 er ikke brugt til fremskrivningen, da de to var præget af specielle omstændigheder som følge af COVID-19-nedlukninger. Bemærk at modellen ikke har en nedre grænse for antallet af modtagne sager. 'HF' står for hovedforhandlet, og 'Ikke HF' står for ikke-hovedforhandlet.

Kilde: Copenhagen Economics.

Tabel 12
Scenarie 1: Fremskrivning af sagsbehandlingstider

Måneder

	2021	2030	MÅLSÆTNINGER
Nævningesag	8,50	4,50	4,5
Domsmandssag	7,70	4,10	4,1
Tilståelsessag	4,10	2,90	
Bødesag	1,30	1,10	
Sag uden domsmænd	7,50	4,90	4,9
Øvrige	3,70	3,70	
Almindelige sager - HF	20,60	12,01	12,0
Almindelige sager - Ikke HF	9,75	5,68	
Boligretssager - HF	19,40	11,31	
Boligretssager - Ikke HF	6,97	4,06	
Småsager - HF	14,50	6,00	6,0
Småsager - Ikke HF	3,61	2,10	
Konkurskarantænesager	4,93	2,87	

Kilde: Copenhagen Economics.

Tabel 13
Scenarie 1: Finansieringsbehov frem mod 2030

Mio. kr.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	I alt
Oprindeligt finansieringsbehov	1227,61	1227,61	1227,61	1227,61	1227,61	1227,61	1227,61	1227,61	9820,88
Samlede ekstrabevillinger	56,39	112,79	169,18	225,57	225,57	215,98	192,01	182,42	1379,91
Oprindeligt finansieringsbehov i byretterne	962,56	962,56	962,56	962,56	962,56	962,56	962,56	962,56	7700,48
Ekstra finansieringsbehov i byretterne	44,22	88,44	132,65	176,87	176,87	169,35	150,55	143,03	1081,98
Oprindeligt finansieringsbehov i landsretterne	265,05	265,05	265,05	265,05	265,05	265,05	265,05	265,05	2120,40
Ekstra finansieringsbehov i landsretterne	12,18	24,35	36,53	48,70	48,70	46,63	41,46	39,38	297,93

Note: Det oprindelige finansieringsbehov er baseret på hhv. byretternes og landsretternes forbrug af lønsumsmidler og øvrige driftsmidler i 2021. For byretterne medtager vi alene den del af forbruget, der skønnes at gå til straffe- og civilsagsområderne. Vi finder andelen af det samlede jurist-årsværk, der arbejder inden for disse to områder, og ganger det med byretternes samlede forbrug af lønsumsmidler og øvrige driftsmidler. Da 78 procent af jurist-årsværkene beskæftiger sig med straffe- eller civilsagsområdet, svarer forbruget til 962 mio. kr. I landsretterne kan vi ikke lave samme opdeling. Vi antager dog, at de to retspræsidenter i landsretterne ikke beskæftiger sig med de to sagsområder.

Kilde: Copenhagen Economics

D BILAG D: SCENARIO 2 - FIGURER OG TABELLER

Tabel 14**Scenario 2: Fremskrivning af antallet af modtagne sager ud fra historisk udvikling fra 2012 til 2019**

	2021	2030	PROCENTVIS ÆNDRING
Nævningesag	215	315	46
Domsmandssag	16.881	20.180	20
Tilståelsessag	5.218	-	-100
Bødesag	103.484	152.944	48
Sag uden domsmænd	13.552	19.667	45
Øvrige	2.018	2.601	29
Grundlovssag	6.500	6.730	4
Foranstaltning under efterforskning	17.992	25.571	42
Beskikkelsessag og diverse	35.867	50.345	40
Alle straffesager	201.727	278.351	38
Almindelige sager - HF	2.520	1.376	-45
Almindelige sager - Ikke HF	6.756	4.466	-34
Boligretssager - HF	397	93	-77
Boligretssager - Ikke HF	1.000	-	-100
Småsager - HF	2.435	455	-81
Småsager - Ikke HF	14.039	20.444	46
Konkurskarantænesager - HF	-	-	-
Konkurskarantænesager - Ikke HF	1.259	2.056	63
Øvrige - HF	-	-	-
Øvrige - Ikke HF	14.693	9.884	-33
Alle civile sager	43.099	38.774	-10

Note: Fremskrivningen er baseret på historisk data for perioden 2012 til 2019. Årene 2020 og 2021 er ikke brugt til fremskrivningen, da de to var præget af specielle omstændigheder som følge af COVID-19-nedlukninger. Bemærk at modellen ikke har en nedre grænse for antallet af modtagne sager.

'HF' står for hovedforhandlet, og 'Ikke HF' står for ikke-hovedforhandlet.

Kilde: Copenhagen Economics.

Tabel 15
Scenarie 2: Fremskrivning af sagsbehandlingstider

	2021	2030	MÅLSÆTNINGER
Nævningesag	8,50	4,49	4,5
Domsmandssag	7,70	4,09	4,1
Tilståelsessag	4,10	2,89	
Bødesag	1,30	1,10	
Sag uden domsmænd	7,50	4,89	4,9
Øvrige	3,70	3,70	
Almindelige sager - HF	20,60	11,97	12,0
Almindelige sager - Ikke HF	9,75	5,67	
Boligretssager - HF	19,40	11,28	
Boligretssager - Ikke HF	6,97	4,05	
Småsager - HF	14,50	5,98	6,0
Småsager - Ikke HF	3,61	2,10	
Konkurskarantænesager - HF	-		
Konkurskarantænesager - Ikke HF	4,93	2,87	

Kilde: Copenhagen Economics.

Tabel 16
Scenarie 2: Finansieringsbehov frem mod 2030

Mio. kr.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2039	I alt
Oprindeligt finansieringsbehov	1227,6	1227,6	1227,6	1227,6	1227,6	1227,6	1227,6	1227,6	9820,9
Samlede ekstrabevillinger	27,62	55,24	82,86	115,28	115,28	105,69	72,12	33,76	607,9
Oprindeligt finansieringsbehov i byretterne	962,56	962,56	962,56	962,56	962,56	962,56	962,56	962,56	7700,5
Ekstra finansieringsbehov i byretterne	21,66	43,32	64,97	90,39	90,39	82,87	56,55	26,47	476,6
Oprindeligt finansieringsbehov i landsretterne	265,1	265,1	265,1	265,1	265,1	265,1	265,1	265,1	2120,4
Ekstra finansieringsbehov i landsretterne	5,96	11,93	17,89	24,89	24,89	22,82	15,57	7,29	131,2

Note: Det oprindelige finansieringsbehov er baseret på hhv. byretternes og landsretternes forbrug af lønsumsmidler og øvrige driftsmidler i 2021. For byretterne medtager vi alene den del af forbruget, der skønnes at gå til straffe- og civilsagsområderne. Vi finder andelen af det samlede jurist-årsværk, der arbejder inden for disse to områder, og ganger det med byretternes samlede forbrug af lønsumsmidler og øvrige driftsmidler. Da 78 procent af jurist-årsværkene beskæftiger sig med straffe- eller civilsagsområdet, svarer forbruget til 962 mio. kr. I landsretterne kan vi ikke lave samme opdeling. Vi antager dog, at de to retspræsidenter i landsretterne ikke beskæftiger sig med de to sagsområder.

Kilde: Copenhagen Economics

E BILAG E: LØSNING BØR IVÆRKSÆTTES SNAREST MULIGT

Tabel 17**Eksempel med sen dommeropskalering frem mod 2030 og overkapacitet**

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Byretsdommere											
Primo dommerbestand (1/1)	256	262	268	273	280	292	304	315	326	316	306
Årets brutto dommertilførsel	16	16	16	17	22	22	22	21	0	0	0
Årets pensionsfrafald	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10
Ultimo dommerbestand (31/12)	262	268	273	280	292	304	315	326	316	306	295
Akkumuleret nettotilførsel af dommere (efter pensionsfrafald)	6	12	17	24	36	48	59	70	60	50	39
Landsdommere											
Primo dommerbestand (1/1)	93	95	97	99	102	106	110	115	118	115	111
Årets brutto dommertilførsel	2	4	6	9	13	17	22	25	22	18	14
Årets pensionsfrafald	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4
Ultimo dommerbestand (31/12)	95	97	99	102	106	110	115	118	115	111	107
Akkumuleret nettotilførsel af dommere (efter pensionsfrafald)	2	4	6	9	13	17	22	25	22	18	14

Note: Vær opmærksom på, at grundet afrunding summerer de enkelte år ikke. Vi antager i beregningen, at overkapaciteten i landsretterne falder med samme rate som i byretterne.

Kilde: Copenhagen Economics

Tabel 18**Sen dommeropskalering: Pris for overkapacitet i årene 2031-2033**

Mio. kr.

									OVERKAPACITET			
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	IALT
Samlede ekstrabevillinger	28	55	83	115	172	228	284	336	105	55	6	166
Ekstra finansieringsbehov i byretterne	22	43	65	90	135	179	223	264	82	43	5	130
Ekstra finansieringsbehov i landsretterne	6	12	18	25	37	49	61	73	23	12	1	36

Note: Det oprindelige finansieringsbehov er baseret på hhv. byretternes og landsretternes forbrug af lønsumsmidler og øvrige driftsmidler i 2021. For byretterne medtager vi alene den del af forbruget, der skønnes at gå til straffe- og civilsagsområderne. Vi finder andelen af det samlede jurist-årsværk, der arbejder inden for disse to områder, og ganger det med byretternes samlede forbrug af lønsumsmidler og øvrige driftsmidler. Da 78 procent af jurist-årsværkene beskæftiger sig med straffe- eller civilsagsområdet, svarer forbruget til 962 mio. kr. I landsretterne kan vi ikke lave samme opdeling. Vi antager dog, at de to retspræsidenter i landsretterne ikke beskæftiger sig med de to sagsområder.

Kilde: Copenhagen Economics

COPENHAGEN ECONOMICS

Copenhagen Economics er et uafhængigt økonomisk konsulenthus med speciale i samfundsøkonomi (economics) og økonomiske analyser, blandt andet i retssager og tvister. Alle Copenhagen Economics' ca. 70 konsulenter har en kandidatgrad i økonomi, og flere har oveni Ph.d.-grader.

Copenhagen Economics blev etableret i 2000 og har i dag kontorer i København, Stockholm, Bruxelles og Helsinki. Copenhagen Economics er partnerejet og har otte i dag partnere.

Copenhagen Economics rådgiver private og offentlige kunder i Danmark og andre lande, herunder statslige myndigheder i Danmark og udlandet, EU-Kommissionen og det Europæiske parlament. Copenhagen Economics har tidligere lavet flere rapporter om konkurrenceforholdene i advokatsektoren.

HENRIK OKHOLM

Henrik Okholm er managing partner i Copenhagen Economics og ekspert i konkurrenceøkonomi.

Henrik har et indgående kendskab til advokatbranchen, og har af flere omgange (i 2006, 2014 og 2016) hjulpet Advokatrådet med at analysere regulering og konkurrence i advokatbranchen. Alle disse rapporter har været vigtige indspil til diverse regeringers diskussioner om liberalisering af advokatbranchen.

Henrik har været sagkyndig dommer hos Sø- og Handelsretten siden 2015.

Henrik har en Ph.D. i jordbrugsøkonomi.

HENRIK ROTHE

Henrik Rothe var fra 1. januar 2010 til udgangen af januar 2019 retspræsident i Sø- og Handelsretten. Som retspræsident var han ansvarlig for embedets drift og udvikling, men samtidig sad han også selv i retten i vidt omfang. Han deltog som retspræsident desuden i domstolenes koncernledelse og en del koncerninterne udvalg og udviklingsprojekter, ligesom han var initiativtager til og medforfatter af Sø- og Handelsrettens strategiplan fra 2016, www.shret.dk.

Forud herfor virkede Henrik som dommerfuldmægtig fra 1978 til 1989, hvorefter han var Kriminaldommer i Slagelse fra 1989 til 1995. Desuden har Henrik fra 1995 til udgangen af 2009 været Generalsekretær i Det Danske Advokatsamfund. Han har en betydelig erfaring som voldtgiftsdommer i både nationale og internationale voldtgiftssager og er tillige certificeret mediator.

Siden 2018 har Henrik Rothe været adjungeret professor på CBS og fra 1. februar 2019 har han virket som senior associate i Copenhagen Economics.

Fra 1. august 2019 til 1 august 2022 var Henrik Rothe projektleder på halv tid i tænketanken Justitia, og siden 1. januar 2020 har han været formand for Ankenævnet for patenter og Varemærker.

For fuldstændigt cv og liste over publikationer se www.henrikrothe.dk.