

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Att. Ressourceafdelingen,
Flerårssaftalesekretariatet

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325771
MORA@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 23/00941-2

11. OKTOBER 2023

NY FLERÅRSAFTALE FOR DOMSTOLENE – FOKUS PÅ NEDBRINGELSE AF SAGSBEHANDLINGSTIDERNE

Regeringen og Folketingets partier forhandler aktuelt om en ny flerårssaftale for domstolenes økonomi. Som led i forhandlingerne vil parterne efter det oplyste have fokus på at nedbringe danske domstoles sagsbehandlingstider.

Indledningsvist skal det bemærkes, at instituttet hilser det velkommen, at regeringen med sit finanslovsforslag for 2024 vil afsætte betragtelige midler til at nedbringe sagsbehandlingstiderne ved de danske domstole.¹ Det er også positivt, at der fastsættes ambitiøse pejlemærker for sagsbehandlingstiderne i almindelige straffe- og civile sager på henholdsvis 100 dage og 1 år.²

Institut for Menneskerettigheder har imidlertid også noteret sig, at de politiske drøftelser bl.a. sker med afsæt i anbefalinger, der blev fremsat af det såkaldte Rørdam-udvalg i juni 2023.³ Det fremgår af Rørdam-udvalgets kommissorium⁴, at udvalget fik til opgave at identificere tiltag, som kan medvirke til en smidiggørelse eller effektivisering af sagsbehandlingen ved domstolene. Udvalgets arbejde fokuserede på tiltag, der kræver et særligt juridisk og retssikkerhedsmæssigt analysearbejde.

¹ [Regeringen afsætter ca. 1,8 mia. kr. til forhandlingerne om en ny flerårssaftale for domstolene | Justitsministeriet](#)

² [Ambitiøse pejlemærker: Domstolenes sagsbehandlingstider skal forkortes markant | Justitsministeriet](#)

³ [REU Alm.del Bilag 222 Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårssaftale for domstolene.pdf](#)

⁴ [REU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 32: Kommissorium for udvalg for forberedelse af ny flerårssaftale for domstolene.pdf](#)

Institut for Menneskerettigheder ønsker at fremhæve en række forhold om de tiltag, som Rørdam-udvalget har behandlet, der rejser menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige spørgsmål.

Institut for Menneskerettigheder finder det vigtigt at fremhæve, at effektiviseringer i domstolssystemet kan indebære retssikkerhedsmæssige tilbageskridt, som er af væsentlig betydning i betragtning af den centrale rolle, som domstolene spiller i vores retsstat.

Det er Institut for Menneskerettigheders vurdering, at en række af de initiativer, som udvalget har overvejet, er retssikkerhedsmæssigt betænkelige. Det drejer sig om tiltaget om at udvide brugen af udeblivelsesdomme, tiltaget om, at visse straffesager skal gennemføres uden brug af lægdommere, og tiltaget om at udvide den eksisterende ankebegrænsning i civile sager.

Sammenfattende har Institut for Menneskerettigheder følgende anbefalinger:

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen og Folketinget ikke øger brugen af udeblivelsesdomme som et middel til at nedbringe sagsbehandlingstiderne ved domstolene.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen og Folketinget undlader at gennemføre begrænsninger i anvendelsen af domsmænd som et middel til at nedbringe sagsbehandlingstiderne ved domstolene.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet hurtigst muligt genoptager arbejdet i udvalget om retshjælp og fri proces, og at en eventuel udvidelse af ankebegrænsningsreglerne kun bliver gennemført, hvis udvalgets arbejde er videreført og afsluttet, og hvis der foreligger en evaluering af de eksisterende ankebegrænsningsregler.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at en eventuel udvidelse af ankebegrænsningsreglerne ikke omfatter sager mod offentlige myndigheder.

1. ØGET BRUG AF UDEBLIVELSESDOMME

Rørdam-udvalget har vurderet et tiltag om at hæve grænsen for brugen af udeblivelsesdomme fra fængselsstraf i op til 6 måneder til

fængselsstraf i op til 1 år. Udeblivelsesdomme er domme i straffesager, der fremmes, selvom den tiltalte ikke er mødt i retten.

Udvalget fandt, at ordningen med at fremme sager i tiltaltes fravær ikke vil ændre grundlæggende karakter ved at hæve grænsen for den straf, der kan idømmes, fra fængsel i 6 måneder til fængsel i 1 år. Udvalget havde på den baggrund ingen indvendinger mod forslaget om at give mulighed for at idømme op til 1 års fængsel i udeblivessager, der fremmes uden tiltaltes tilstedeværelse. Udvalget bemærkede, at spørgsmålet om grænsen for fremme af sagen ved udeblivelse i høj grad er et politisk spørgsmål, men fremhævede dog, at det er relativt kort tid siden, at grænsen blev forhøjet til 6 måneder.⁵

Instituttet finder, at forslaget om at hæve grænsen for anvendelsen af udeblivelsesdomme fra fængselsstraf i op til 6 måneder til fængselsstraf i op til 1 år er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 6, at den tiltalte i en straffesag har ret til at være til stede under hovedforhandlingen. Denne beskyttelse er ikke til hinder for at gennemføre en straffesag uden at tiltalte er til stede, men opstiller en række betingelser for, at domstolene, uden tiltaltes tilstedeværelse, kan fremme sagen til dom.

Selvom tiltaget næppe er i strid med konventionen, vurderer instituttet, at den omfattende brug af udeblivelsesdomme forringer den tiltaltes retsstilling betragteligt.

Det skyldes navnlig, at tiltaltes tilstedeværelse er en afgørende forudsætning for, at tiltalte kan imødegå eksempelvis vidneudsagn og tilrettelægge sit forsvar. Derudover er tiltaltes tilstedeværelse afgørende for, at retten kan vurdere pålideligheden af tiltaltes eventuelle forklaring over for andre beviser i sagen, samt vurdere om der foreligger formildende omstændigheder i sagen.

Disse hensyn skal stilles op mod den mulige frigørelse af ca. 0,2 mio. kr. årligt, som tiltaget forventes at føre til⁶, og de øvrige tiltag for at frigøre midler, der ikke rejser samme retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

⁵ [REU Almdel Bilag 222 Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårsaftale for domstolene.pdf](#), side 35.

⁶ [REU Almdel Bilag 222 Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårsaftale for domstolene.pdf](#), side 34.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen og Folketinget ikke øger brugen af udeblivelsesdomme for at nedbringe sagsbehandlingstiderne ved domstolene.

2. BEGRÆNSNING I BRUG AF DOMSMÆND

Rørdam-udvalget har overvejet et forslag om at ændre den eksisterende domsmandsordning, så der ikke vil skulle medvirke lægdommere (domsmænd) i straffesager, hvor anklagemyndigheden nedlægger påstand om frihedsstraf under en nærmere fastsat grænse (f.eks. 30, 40 eller 60 dage fængsel).

Udvalget fandt, at det er en politisk afvejning, om domsmandsordningen skal ændres.

Rørdam-udvalget fremhævede dog bl.a., at lægdommere udgør en væsentlig retssikkerhedsmæssig garanti for den tiltalte, og at lægdommerne ved voteringen med de juridiske dommere tilfører relevante perspektiver i forhold til både bevisbedømmelsen og balancen i strafudmålingen. Udvalget fremhæver desuden, at selvom omfattede sager omhandler mindre alvorlig kriminalitet, betyder det ikke nødvendigvis, at der sker en mindre skønspræget bevisbedømmelse end ved alvorlige straffesager.

Institut for Menneskerettigheder er enig i disse betragtninger.

Ifølge grundlovens § 65, stk. 2, skal der medvirke lægmænd i strafferetsplejen, og det fastsættes ved lov, i hvilke sager og under hvilke former denne medvirken skal finde sted.

Forslaget om at ændre domsmandsordningen vil ifølge udvalgets egne tal betyde, at op imod hver tredje domsmandssag, der i dag behandles i byretten, og op mod hver femte domsmandssag, der i dag behandles ved landsretterne, fremover alene vil skulle behandles af én (juridisk) dommer.⁷ Forslaget er dermed et fundamentalt opgør med den langvarige danske retstradition om at bruge lægdommere i strafferetsplejen, hvilket også blev fremhævet af udvalget.

Instituttet vurderer derfor samlet set, at det vil være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, hvis forslaget gennemføres.

Det skyldes dels de grundlæggende hensyn til den tiltaltes retssikkerhed, som udvalget selv har fremhævet. Dels at

⁷ [REU Almdel Bilag 222 Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårssaftale for domstolene.pdf](#), side 12, tabel 3.

domsmandsordningen er en vigtig forudsætning for, at den tiltalte og befolkningen har tillid til domstolene. Domsmændene er som repræsentanter for befolkningen med til at sikre, at de afgørelser, der træffes – navnlig når det angår skyld og straf – i videst muligt omfang stemmer overens med retsfølelsen i befolkningen.

Hertil kommet, at tiltaget vil omfatte et ganske stort antal straffesager (op mod ca. 5.500 byretsager og ca. 425 ankesager om året⁸), ligesom ændringen vil betyde, at visse typer straffesager som udgangspunkt alene vil blive vurderet af én (juridisk) dommer. Det drejer sig f.eks. om sager om simpel vold, sager om blufærdighedskrænkelser og sager om falsk forklaring for retten.

Det bemærkes i den forbindelse, at de sager, der i dag behandles uden domsmænd (sager om spirituskørsel, kørsel under påvirkning af bevidsthedspåvirkende stoffer, kørsel uden at have erhvervet kørekort og kørsel i frakendelsestiden) er kendetegnende ved en betydelig enklere bevisvurdering, der typisk begrænser sig til identifikation af den tiltalte og vurdering af tekniske (navnlig retskemiske) erklæringer.

De straffesager, der er omfattet af forslaget, er derimod kendetegnet ved en friere – og ofte mere kompliceret – bevisbedømmelse, og det er netop i sådanne sager, lægdommerperspektiver er centrale, hvilket også er forudsat i grundloven. Dette fremhæves også af udvalget⁹.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen og Folketinget undlader at gennemføre begrænsninger i anvendelsen af domsmænd for at nedbringe sagsbehandlingstiderne ved domstolene.

3. ANKEADGANG I FÆRRE SAGER

Rørdam-udvalget har vurderet et forslag om at hæve den nuværende beløbsgrænse for, hvornår en civil sag kan ankes til landsretten uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet, fra 20.000 kr. til mellem 30.000 og 150.000 kr.

Udvalgets flertal anbefaler, at beløbsgrænsen forhøjes til 50.000 kr., og mindretallet anbefaler, at den eksisterende beløbsgrænse fastholdes eller maksimalt forhøjes til 30.000 kr.

⁸ Ibid.

⁹ [REU Almdel Bilag 222 Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårssaftale for domstolene.pdf](#), side 13.

Der er ikke en selvstændig menneskeretlig beskyttelse af retten til ankebehandling i civile sager. To-instansprincippet er dog en grundpille i den danske retspleje, og ankeadgangen har væsentlig betydning for retssikkerheden, da den er med til at sikre, at der træffes materielt rigtige afgørelser. En ankebegrænsning kan derfor have stor betydning for spørgsmålet om adgang til domstolene, herunder retten til en retfærdig rettergang, som beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6.

Instituttet vurderer, at en forhøjelse af ankebegrænsningen svarende til flertallets anbefaling på 50.000 kr. vil medføre en svækkelse af borgernes retssikkerhed. Det vil bl.a. betyde, at alle de sager, der i dag behandles som småsager (svarende til ca. 20.000 sager i 2022¹⁰) samt et ikke ubetydeligt antal almindelige civile sager¹¹, som udgangspunkt vil skulle acceptere en ét-instansbehandling.

Instituttet har noteret sig, at Retsplejerådet i april 2023 bl.a. foreslog¹², at beløbsgrænsen for småsager forhøjes til 100.000 kr. Forslaget vil betyde, at yderligere ca. 20 % af de almindelige civile sager, som domstolene modtog i 2022¹³, fremover vil skulle behandles efter småsagsprocessen, der fremadrettet skal hedde den forenklede proces.

Hvis det besluttes at gennemføre Retsplejerådet anbefaling, om at udvide småsagsprocessen, og det i den forbindelse også besluttes at hæve ankebegrænsningen helt op til 100.000 kr., vil de retssikkerhedsmæssige risici selvsagt være endnu mere aktuelle.

Det er instituttets vurdering, at ankeadgang i færre sager skal ses i lyset af behovet for at justere reglerne om retshjælp og fri proces, evaluering af de gældende ankebegrænsningsregler og retssikkerheden i sager mod offentlige myndigheder. Disse forhold udfoldes i det følgende.

¹⁰ [Modtagne og afsluttede civile sager opdelt på udvalgte sagstyper 2022 \(domstol.dk\)](#)

¹¹ [Sagsværdier for modtagne almindelige civile sager, jf. retsplejelovens kap. 33-35 2022 \(domstol.dk\)](#)

¹² [Retsplejeraadets-katalog-med-anbefalinger-til-nedbringelse-af-sagsbehandlingstiden-i-civile-sager-ved-domstolene-2.pdf \(justitsministeriet.dk\)](#)

¹³ [Sagsværdier for modtagne almindelige civile sager, jf. retsplejelovens kap. 33-35 2022 \(domstol.dk\)](#)

3.1. Behov for justering af regler om retshjælp og fri proces

Instituttet vurderer, at spørgsmålet om retssikkerheden ved ankebegrænsning er tæt knyttet til reglerne om retshjælp og fri proces.

Det skal dels ses i lyset af, at det er forudsat i forarbejderne til politi- og domstolsreformen fra 2006, der indførte småsagsprocessen, at parterne i småsager ikke har behov for advokatbistand under sagens forberedelse, hvorfor adgangen til at få dækket sine advokatudgifter er begrænset, sammenlignet med almindelige civile sager.

Det skal desuden ses i lyset af, at de gældende ordninger om fri proces og retshjælp har været kritiseret ganske kraftigt. Danske Advokaters og Advokatsamfundets fælles arbejdsgruppe om retshjælp udtalte f.eks. i 2016¹⁴, at der er så betydelige barrierer i adgangen til retshjælpsordningen, at den slet ikke bliver udnyttet eller ikke bliver udnyttet på en hensigtsmæssig måde. Kritikken gik blandt andet på, at der ikke er en tilstrækkelig geografisk udbredelse af tilbud om retshjælp; at ordningerne gør det vanskeligt at rekruttere advokater til at yde retshjælp; og at retshjælp ikke i tilstrækkelig grad kan ydes i forbindelse med forvaltningsmyndigheders behandling af sager, hvor borgeren kan have behov for uafhængig rådgivning og bistand.

I forlængelse af kritikken nedsatte Justitsministeriet i 2020 et lovforberegende udvalg¹⁵, der skal se på reglerne om fri proces og retshjælp, men udvalgets arbejde er blevet udsat ad flere omgange, og det er på nuværende tidspunkt uvist, hvornår udvalget vil kunne færdiggøre sit arbejde.

Hvis det politisk besluttes at gå videre med overvejelserne om at hæve appelbegrænsningen, bør det efter instituttets vurdering være en forudsætning herfor, at Justitsministeriet hurtigst muligt genoptager arbejdet i udvalget om retshjælp og fri proces, og at udvalgets anbefalinger gennemføres.

Det skyldes, at en eventuel ét-instansbehandling kombineret med den reducerede adgang til at få dækket udgifter til advokatbistand i småsager og den manglende reelle adgang til retshjælp indebærer en betydelig risiko for, at borgere ikke har tilstrækkelig adgang til juridisk

¹⁴ [REU Alm.del Bilag 124: Endelig rapport om retshjælp 8. december 2016.pdf \(ft.dk\)](#)

¹⁵ [Kommissorium for Udvalg om revision af reglerne om retshjælp og fri proces \(justitsministeriet.dk\)](#)

rådgivning, hvilket går ud over deres retssikkerhed og deres muligheder for reelt at have adgang til domstolsprøvelse.

3.2. Behov for evaluering af eksisterende regler

En eventuel forhøjelse af ankebegrænsningen bør desuden betinges af en grundig evaluering af den seneste revision af reglerne fra 2014¹⁶, hvor den gældende ankebegrænsning blev hævet fra 10.000 kr. til 20.000 kr. Desuden bør der ske en evaluering af Procesbevillingsnævnets praksis for hvornår, der undtagelsesvist gives 2. instansbevilling efter ændringen i 2014.

Instituttet bemærker desuden, at det udvalg, der var nedsat forud for 2014-ændringen, dengang foreslog, at appelgrænsen blev hævet fra 10.000 kr. til 50.000 kr.¹⁷ Justitsministeriet valgte dog alene at hæve beløbet nogenlunde svarende til den almindelige pris- og lønindeks for perioden fra ankebegrænsningens indførelse og frem til ændringen.

Justitsministeriet henviste i den forbindelse bl.a. til, at der er en risiko for, at domstolene ikke vil blive opfattet som et forum, hvor den almindelige borger endeligt kan få løst sine tvister efter en sædvanlig behandling i to instanser, hvis beløbsgrænsen sættes *for højt*.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet hurtigst muligt genoptager arbejdet i udvalget om retshjælp og fri proces, og at en eventuel udvidelse af ankebegrænsningsreglerne kun bliver gennemført, hvis udvalgets arbejde er videreført og afsluttet, og hvis der foreligger en evaluering af de eksisterende ankebegrænsningsregler.

3.3. Ankebegrænsningsregler bør ikke omfatte sager mod offentlige myndigheder

Efter de gældende regler berører beløbsgrænsen ikke den eksisterende adgang til prøvelse i 2. instans af visse anerkendelsessøgsmål (dvs. sager uden økonomisk værdi).¹⁸

Instituttet finder, at det i forlængelse heraf bør overvejes, om visse sagstyper helt skal udtages fra en eventuel udvidet ankebegrænsning.

¹⁶ Indført ved lov nr. 737 af 25. juni 2014

¹⁷ Lovforslag 178 af 9. april 2013, pkt. 2.2.2.1.2.4.

¹⁸ Lovforslag 178 af 9. april 2013, pkt. 2.2.2.1.3.1.

Det skyldes, at parterne på visse retsområder har afgørende forskellige forudsætninger for at forberede og gennemføre civile retssager. Det gælder ikke mindst borgeres sager mod offentlige myndigheder.

Det skal dels ses i lyset af, at offentlige myndigheder typisk har adgang til en relativ stor, intern juridisk specialviden, ligesom offentlige myndigheder typisk har flere økonomiske ressourcer til rådighed for at søge uafhængig juridisk rådgivning. Derudover har sager mod offentlige myndigheder typisk ikke kun betydning for de involverede parter, da de ofte vedrører myndighedens ageren mere generelt eller er med til at afdække retstilstanden på et givent retsområde. Sager mod offentlige myndigheder kan således have betydning for en større gruppe af borgere eller flere forskellige forvaltningsmyndigheder. Derfor er det også af central betydning, at retlige tvivlsspørgsmål kan blive undergivet den mere grundige og kvalificerede behandling, som to-instansprincippet indebærer.

Instituttet finder på den baggrund, at der ikke er gode retssikkerhedsmæssige grunde til at sondre mellem sager mod det offentlige, der er rejst som et anerkendelsessøgsmål eller som sager, der har en vis beløbsmæssig sagsgenstand, når det kommer til reglerne om ankebegrænsning.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at en eventuel revision af ankebegrænsningsreglerne under alle omstændigheder ikke bør omfatte sager mod offentlige myndigheder.

Nærværende brev er d.d. sendt i kopi til Retsudvalget.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR