



JUSTITSMINISTERIET

Udvalg for forberedelse af ny flerårs-  
aftale for domstolene

Dato: 18. april 2023  
Sagsbeh: Ketilbjørn Hertz  
Dok.: 2614369

### 3.1 Specialisering blandt eller ved byretterne

---

#### **Baggrund**

##### *Domstolsstrukturen*

Byretterne behandler og påkender retssager i 1. instans.<sup>1</sup> Alle straffesager behandles i byretten i 1. instans.<sup>2</sup> Civile retssager behandles i 1. instans ved byretten, medmindre byretten henviser sagen til landsretten eller Sø- og Handelsretten, fordi sagen har principiel karakter, eller sagen efter sin art kan anlægges ved Sø- og Handelsretten.<sup>3</sup>

Byretterne behandler endvidere fogedsager, herunder auktioner, skiftesager og notarialforretninger.<sup>4</sup>

I Storkøbenhavn (København, Frederiksberg, Glostrup og Lyngby Retskredse) hører insolvensskifte (konkurs, rekonstruktionsbehandling og gældssanering) dog under Sø- og Handelsretten og ikke under byretterne. Oprindeligt var det alene handlendes, fabrikanter og skibsrederes konkurrencer, der hørte under Sø- og Handelsretten, men det blev ændret i 1978 bl.a. under henvisning til, at langt de fleste konkursboer i hovedstadsområdet blev behandlet af Sø- og Handelsretten, der derfor opnåede den største erfaring på dette felt.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Retsplejelovens § 11, stk. 1.

<sup>2</sup> Retsplejelovens § 686, stk. 1.

<sup>3</sup> Retsplejelovens §§ 224-227.

<sup>4</sup> Retsplejelovens § 11, stk. 2.

<sup>5</sup> Betænkning nr. 606/1971 side 55, og Folketingstidende 1976-77 (2. samling), tillæg A, spalte 378.

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

T +45 7226 8400  
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

Landet er inddelt i 24 byretskredse,<sup>6</sup> der har forskellig geografisk udstrækning, befolkningsgrundlag og sagsantal. Retten på Bornholm har to udnævnte dommere inkl. præsidenten, og de øvrige byretter har mindst seks udnævnte dommere inkl. præsidenten.<sup>7</sup> Ud over de udnævnte dommere er der ved hver byret ansat et antal andre jurister (dommerfuldmægtig og retsassessorer), der kan behandle og afgøre sager, i det omfang præsidenten bestemmer det.<sup>8</sup> Ud over det juridiske personale er der desuden ansat kontor- og servicepersonale, der varetager administrative og praktiske opgaver og bistår juristerne i sagsbehandlingen samt udfører fogedsager, skiftesager, notarialforretninger og faderskabssager, hvis der ikke skal træffes afgørelse i tvistigheder.<sup>9</sup>

Ved politi- og domstolsreformen i 2007 blev de daværende 82 byretter, hvoraf ca. halvdelen havde én udnævnt dommer, sammenlagt til de nuværende 24 byretter. Formålet var at styrke byretterne, så de blev i stand til at varetage alle civile sager og straffesager i 1. instans, og så borgernes retssikkerhed kunne forbedres gennem tilgængelige og effektive domstole, der kunne sikre en ensartet og kvalificeret retshåndhævelse i hele landet.<sup>10</sup>

Der blev bl.a. lagt vægt på, at en fravigelse af princippet om, at alle byretter kan behandle alle sagstyper, indebærer en risiko for, at der blev mindre tillid til kvaliteten af det arbejde, som udføres af de byretter, der er for små til at kunne behandle alle sagstyper.<sup>11</sup> Der blev også lagt vægt på, at alle byretsdommere i det praktiske retsarbejde fortsat havde mulighed for at bevare og udbygge deres generelle juridiske kompetencer med henblik på at sikre sammenhængen i retsanvendelsen og anvendelsen af tværgående og generelle juridiske regler og grundprincipper på de forskellige juridiske specialområder.<sup>12</sup>

Der blev endvidere henvist til, at en byret med mindst 6-8 udnævnte dommere bl.a. kan behandle 1-2 sager med 3 dommere (civile sager og/eller nævningsager) sideløbende med behandlingen af rettens øvrige sager samt give mulighed for en vis specialisering af dommerne, og at der ved en byret af denne størrelse er grundlag for at etablere et styrket retssekretariat, for at

---

<sup>6</sup> Retsplejelovens § 9, stk. 1.

<sup>7</sup> Retsplejelovens § 9, stk. 2-11.

<sup>8</sup> Retsplejelovens § 19, stk. 1.

<sup>9</sup> Retsplejelovens § 19, stk. 3.

<sup>10</sup> Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5247.

<sup>11</sup> Id.

<sup>12</sup> Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5249.

opbygge et mere attraktivt fagligt miljø og for at give byretterne flere administrative beføjelser.<sup>13</sup>

På den anden side talte generelle nærhedshensyn for, at byretskredsene ikke blev større, end det var nødvendigt ud fra de nævnte hensyn.<sup>14</sup>

Ved den nærmere retskredsinddeling blev der lagt vægt på, at en kommune ikke bør deles mellem flere retskredse, og at en retskreds ikke bør deles mellem flere politikredse, idet dog Københavns Kommune blev delt mellem to retskredse for at undgå, at Københavns Byret blev uforholdsmæssigt stor. Herudover blev der navnlig lagt vægt på geografiske forhold.

Der blev endvidere lagt vægt på, at rettens tingsted så vidt muligt placeres i samme by som en hovedpolitistation, dels under hensyn til, at der vil være tale om en stor by med et stort befolkningsgrundlag, dels af ressourcemæssige grunde, idet politi og anklagemyndighed ellers vil skulle anvende væsentligt flere ressourcer på transport mv. I politikredse med to retskredse blev der lagt vægt på, at det andet hovedtingsted placeres, så der sikres den nødvendige geografiske balance i forhold til bl.a. befolkningsgrundlag, hovedfærdselsårer mv.<sup>15</sup>

Antallet af udnævnte dommere ved de enkelte byretter tog udgangspunkt i en beregning fra Domstolsstyrelsen, der byggede på det vægtede antal civile sager og straffesager ved de tidligere byretter. Med udgangspunkt i de økonomiske rammer, der foresloges for domstolsreformen, indebar det oprindelige lovforslag, at antallet af byretsdommere blev forøget fra 210 til 227, når reformen var fuldt gennemført.

Forhøjelsen af antallet af byretsdommere var begrundet i forslagene vedrørende en ændret instansordning, mulighed for behandling med flere juridiske dommere i byretten samt en ændret nævningeordning, og der blev med det oprindelige lovforslag ikke lagt op til at ændre fordelingen af retsarbejdet mellem udnævnte dommere og øvrige jurister ved domstolene.<sup>16</sup> Under lovforslagets behandling i Folketinget blev der vedtaget et ændringsforslag, som indebar, at der udnævntes yderligere 25 byretsdommere, så antallet af byretsdommere samlet blev forhøjet til i alt 252, når reformen var fuldt gennemført.<sup>17</sup> Ændringsforslaget indebar, at andelen af retssager, der varetages

---

<sup>13</sup> Id.

<sup>14</sup> Id.

<sup>15</sup> Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5249-50.

<sup>16</sup> Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5250.

<sup>17</sup> Folketingstidende 2005-06, tillæg B, side 1488-89 og 1493.

af udnævnte dommere, blev hævet fra de ca. 60 pct. på landsplan, som var forudsat i det oprindelige lovforslag, til omkring 75 pct.<sup>18</sup>

Anbefalingen om at forhøje andelen af retssager, der varetages af udnævnte dommere, stammede fra domstolsreformen i 1999, hvor Domstolsstyrelsen og Dommerudnævnelsesrådet blev oprettet for at markere domstolenes uafhængige og selvstændige stilling. I forbindelse med denne reform var der tilslutning til at konvertere en række retsassessorstillinger og evt. dommerfuldmægtigstillinger til dommerstillinger med henblik på at opnå, at de dømmende funktioner i højere grad, end det dengang var tilfældet, udøves af personer, der nyder den grundlovssikrede beskyttelse af deres uafhængighed.

En nærmere angivelse af antallet af de ekstra dommerstillinger, der ville være behov for, og ved hvilke embeder disse burde placeres, ville imidlertid kræve en nøje gennemgang af hvert enkelt embede. Antallet af udnævnte dommere blev derfor ikke forhøjet ved reformen i 1999, men det var forudsat, at en undersøgelse med henblik herpå ville blive iværksat snarest muligt efter etableringen af Domstolsstyrelsen.<sup>19</sup>

Allerede før etableringen af Domstolsstyrelsen i 1999 havde justitsministeren imidlertid nedsat Domstolenes Strukturkommission, som fik til opgave at overveje og vurdere den daværende byretsstruktur, og 1999-reformens målsætning om en begrænsning i anvendelsen af ikke-udnævnte dommere ved byretterne indgik på den baggrund i stedet i dette arbejde, som blev afsluttet med politi- og domstolsreformen i 2007.

Antallet af byretsdommere er ikke blevet ændret siden 2009, hvor den udvidelse af antallet af byretsdommere, som indgik i politi- og domstolsreformen, var fuldt implementeret. Domstolsstyrelsen opgjorde i 2021, at andelen af retssager, der varetages af udnævnte dommere, i 2020 udgjorde ca. 65 pct.<sup>20</sup>

### *Specialdomstole*

Sø- og Handelsretten har siden politi- og domstolsreformen i 2007 fungeret som en landsdækkende specialdomstol i 1. instans for navnlig visse af erhvervslivets sager. Afgrænsningen af Sø- og Handelsrettens kompetence

---

<sup>18</sup> Folketingstidende 2005-06, tillæg B, side 1493.

<sup>19</sup> Folketingstidende 1997-98 (2. samling), tillæg A, side 846.

<sup>20</sup> Andelen blev for 2011, 2014 og 2017 opgjort til henholdsvis ca. 67, 66 og 73 pct.

såvel som reglerne om appel af Sø- og Handelsrettens afgørelser blev justeret i 2014.

Det fremgår af forarbejderne, at ordningen er fastsat efter en samlet afvejning bl.a. i lyset af de erfaringer, der var indvundet efter 2007.<sup>21</sup> Der er bl.a. lagt vægt på, at Sø- og Handelsretten har et tilstrækkeligt sagsantal til, at retten kan fungere som en selvstændig domstol, men at sagsantallet omvendt ikke bliver så stort, at ordningen med delt ankeadgang til landsret og Højesteret bliver uhensigtsmæssig. Der er også lagt vægt på, at der så vidt muligt er en passende sammenhæng mellem de kategorier af sager, som er henlagt til Sø- og Handelsretten. Der er endvidere lagt vægt på, at sagsantallet på landsplan inden for de enkelte kategorier generelt er forholdsvis lavt, så det er hensigtsmæssigt at samle sagerne hos en landsdækkende specialret med specialiserede juridiske dommere og sagkyndige meddommere.

Indtil 1967 blev byretten betegnet ”handelsretten”, når retten blev tiltrådt af handelskyndige medlemmer, og indtil 2007 blev byretten betegnet ”søretten”, når retten blev tiltrådt af søkyndige medlemmer. Uanset at disse betegnelser ikke længere anvendes, kan byretten i civile retssager stadig tiltrædes af sø- eller handelskyndige medlemmer og siden 2007 af fagkyndige medlemmer mere generelt.

Byretterne fungerer således fortsat i civile sager som fagkyndige retter, når sagkyndige retsmedlemmer deltager i sagens afgørelse, og de sagkyndige er udpeget for hele landsretskredsen<sup>22</sup> og har dermed mulighed for at deltage i retssager ved en række byretter.

I sager om boliglejemaal betegnes byretten boligretten.<sup>23</sup> Retten tiltrædes af lægdommere, der er bekendt med bolig- og huslejeforhold, hvis en af parterne anmoder om det, eller retten bestemmer det.<sup>24</sup> Lægdommerne er udpeget for den pågældende retskreds med henblik på, at de har kendskab til de lokale bolig- og huslejeforhold i retskredsen. Der medvirker to lægdommere, én fra udlejerside og én fra lejerside. Der blev i 1937 oprettet en særlig boligret for København, som i 1967 blev en del af Københavns Byret, og der blev i 1951 etableret boligretter ved byretterne uden for København.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5261-63, og Folketingstidende 2013-14, A, L 96 som fremsat, side 6-10.

<sup>22</sup> Retsplejelovens § 92.

<sup>23</sup> Lov om boligforhold § 91.

<sup>24</sup> Lov om boligforhold §§ 93-96.

<sup>25</sup> Folketingstidende 1965-66, tillæg A, spalte 2338-39.

### *Sagkyndige lægdommere i straffesager*

I straffesager, hvor fagkundskab til søforhold har betydning, medvirker der søkyndige retsmedlemmer ved sagens afgørelse.<sup>26</sup> Denne ordning har eksisteret i København siden 1700-tallet og uden for København siden 1892.<sup>27</sup>

Ordningen er historisk begrundet og adskiller sig fra, hvad der gælder i andre straffesager. Hverken ved retsplejelovens gennemførelse i 1919, ved en større revision af reglerne om sø- og handelssager i 1967 eller ved politi- og domstolsreformen i 2007 blev der fundet anledning til at ændre på ordningen.

### *Specialisering inden for den enkelte byret*

Retsplejeloven bestemmer, at byrettens præsident efter forhandling med rettens øvrige dommere træffer bestemmelse om sagernes fordeling mellem dommerne.<sup>28</sup> Det er dermed retspræsidenten, der har kompetence til – efter forhandling med rettens øvrige dommere – at træffe bestemmelse om specialisering mellem dommerne indbyrdes.

Det er imidlertid forudsat i forarbejderne, at en eventuel specialisering i form af, at visse typer af sager behandles af en eller flere bestemte dommere, skal gå hånd i hånd med, at alle dommere også er generalister, der behandler en bred vifte af sager.<sup>29</sup> Der blev henvist til, at det er ved at kombinere rollerne som generalist og specialist, at dommerne kan opnå de bedste kvalifikationer. Ved en for høj grad af specialisering, hvor bestemte dommere gennem flere år udelukkende eller næsten udelukkende behandler én bestemt type sager, kan de pågældende miste følingen med generelle, tværgående juridiske principper og regler, som det i særlig grad er domstolenes opgave at værne om.

Det er samtidig forudsat i forarbejderne, at retsarbejdet efter den foreslåede etablering af større byretter med flere dommere inden for den enkelte domstol i højere grad end tidligere vil blive tilrettelagt sådan, at nogle dommere vil få mulighed for at opbygge et specialkendskab til bestemte sagstyper.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Retsplejelovens § 20 b.

<sup>27</sup> Betænkning nr. 368/1964 om behandling af søsager side 7-9.

<sup>28</sup> Retsplejelovens § 12, stk. 1, 2. pkt.

<sup>29</sup> Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5267-5268.

<sup>30</sup> Id.

## Anvendelse i praksis

### *Medvirken af sagkyndige retsmedlemmer*

Retsplejeloven bestemmer, at sagkyndige retsmedlemmer *skal* deltage i alle retssager ved Sø- og Handelsretten, og at de *kan* deltage i alle *civile* retssager ved byretterne, hvor fagkundskab er af betydning. I praksis deltager sagkyndige retsmedlemmer sjældent i civile retssager ved byretterne.

Domstolsstyrelsen oplyste i 2020, at byretterne skønner, at der ved den enkelte byret medvirker sagkyndige retsmedlemmer i 0-2 civile retssager om året. Som eksempler på fagområder, hvor sagkyndige retsmedlemmer har medvirket, kan nævnes søforhold, entrepriser, it, transport, finans, skat og veterinærforhold (heste).

Domstolsstyrelsens magasin "Retten Rundt" behandlede i marts 2019 temaet sagkyndige retsmedlemmer. De byretsdommere, der medvirker i reportagen, har kun sjældent haft civile retssager, hvor der deltog sagkyndige retsmedlemmer. En af de deltagende advokater udtalte, at han jævnligt havde sager ved Sø- og Handelsretten og derigennem havde kendskab til medvirken af sagkyndige retsmedlemmer, og at han altid overvejede, om det ville være i klientens interesse, at der medvirkede sagkyndige retsmedlemmer i en retssag ved byretten. En anden advokat udtrykte skepsis over for medvirken af sagkyndige retsmedlemmer. Det fremgår, at byretterne i praksis ikke af egen drift bragte medvirken af sagkyndige retsmedlemmer på bane.

Det samlede indtryk er, at der blandt parterne og deres advokater er stor tilfredshed med, at der medvirker sagkyndige retsmedlemmer ved Sø- og Handelsretten, men at det opfattes som en afvigelse fra den normale fremgangsmåde at anvende sagkyndige retsmedlemmer i civile retssager ved byretten.

I *straffesager*, hvor fagkundskab til søforhold har betydning, *skal* der medvirke søkyndige retsmedlemmer ved sagens afgørelse i byretten.

### *Specialisering inden for den enkelte domstol*

Domstolsstyrelsen gennemførte i efteråret 2021 en høring af retterne om anvendelsen af specialisering inden for den enkelte domstol. Høringen viste, at der ved næsten alle byretter anvendes en eller anden grad af specialisering, som oftest en lav eller "mild" grad af specialisering. Der var ingen umiddelbare sammenhænge mellem retternes størrelse, beliggenhed, specialiseringsgrad og specialiserede sagsområder.

Den højeste grad af specialisering sås på familieretsområdet og på sagsområder, der har med børn og unge at gøre (børne- og ungeudvalget, Ungdomskriminalitetsnævnet mv.) Insolvensretsområdet var det næstmest specialiserede sagsområde, men i sagens natur ikke relevant for byretterne i København, Frederiksberg, Glostrup og Lyngby, da insolvenssager i disse retskredse behandles ved Sø- og Handelsretten.

Specialer tildeltes ofte dommere efter interesse og uddannelsesmæssigt fokus på området eller efter forudgående erfaring på området inden dommerudnævnelsen. Når et område specialiseredes, var det normalt fordelt mellem flere dommere, idet det var meget sjældent, at én dommer havde alle sagerne på et givet område.

### **Udvalgets overvejelser**

1. Sø- og Handelsretten har landsdækkende kompetence i bestemte kategorier af civile retssager. Der kan ikke umiddelbart peges på kategorier af sager, som bør flyttes fra byretterne til Sø- og Handelsretten eller omvendt. Sø- og Handelsretten vurderes at fungere godt med den nuværende sagsportefølje, som er specialiseret og har en indbyrdes sammenhæng.

Der er i øvrigt en tæt sammenhæng mellem mængden og arten af sager, som hører under Sø- og Handelsretten, og reglerne om anke af rettens domme. Større justeringer af, hvilke typer af sager Sø- og Handelsretten behandler, vil rejse spørgsmål, enten om retten har en bæredygtig størrelse (i tilfælde af indskrænkning af sagsantallet), eller om appelordningen (i tilfælde af udvidelse af sagsantallet eller emnemæssig forskydning af sagerne). Større justeringer vil dermed i realiteten kunne føre til overvejelser om enten at nedlægge Sø- og Handelsretten eller at afskaffe muligheden for, at visse af rettens domme kan ankes direkte til Højesteret.

Det vil skulle undersøges nærmere, om der kan være et effektiviseringspotentiale ved at oprette nye specialdomstole eller ved at gøre visse byretter til specialdomstole for nærmere angivne kategorier af sager. Som eksempel kan nævnes spørgsmålet om at samle dødsboskiftebehandling eller behandlingen af tvangsauktioner ved én domstol for hele landet.

Hvis kun én domstol for hele landet eller et vist antal byretter fordelt ud over landet skal behandle nærmere angivne kategorier af sager, vil det desuden bryde med det generelle princip, at byretternes opgaver kan udføres af enhver byret, og at borgere og virksomheder kan få behandlet enhver sag ved den lokale byret. Endvidere var et af formålene med politi- og



domstolsreformen i 2007, at alle byretter skulle være store nok til selvstændigt at behandle alle sager, dog således at Retten på Bornholm om nødvendigt kan tiltrædes af en dommer fra Københavns Byret i konkrete sager.

2. Tidligere opfordringer til at øge anvendelsen af sagkyndige retsmedlemmer i civile retssager i forarbejderne til lovændringer er tilsyneladende ikke slået igennem i praksis.

I lyset heraf har udvalget overvejet et forslag om at give mulighed for, at en sag, som i dag ville blive behandlet med tre juridiske dommere, i stedet behandles med to juridiske dommere og en sagkyndig dommer. Som eksempler på sager, hvor en sådan mulighed kunne være relevant, kan nævnes søsager, skattesager og entreprisesager, forudsat at sagen i dag ville blive behandlet med tre juridiske dommere.

Af *tabel 1* fremgår antallet af modtagne civile sager, der har haft kollegial behandling ved byretterne fordelt på sagsemnerne *skattesager, transport og søfart* samt *entreprise og håndværkere*.

Antal sager	2019	2020	2021
Skattesager	-	1	-
Transport og søfart	14	16	21
Entreprise og håndværkere	-	-	-

Anm.: Tabellen angiver antallet af modtagne sager, hvor byretterne har angivet et af ovenstående sagsemner. Det bemærkes, at der kan angives flere sagsemner på en sag. Der kan således være dubletter af sager. Det bemærkes endvidere, at det er op til den enkelte at vurdere, hvorvidt det er relevant at påføre et givent sagsemne til en sag. Datatrækket er derfor behæftet med usikkerhed.

Kilde: Domstolsstyrelsen

Det vurderes at kunne frigøre 0,2 mio. kr. årligt i domstolene i fuldt indfaset, hvis disse sager i fremtiden vil behandles med to juridiske dommere og en sagkyndig dommer. De økonomiske konsekvenser kan henføres til en forskel i udgifter til dommere og vederlag til sagkyndige dommere. Det bemærkes, at størrelsen af ressourcefrigørelsen vil afhænge af, hvilke og hvor mange sagskategorier der omfattes af den eventuelle ordning. De økonomiske konsekvenser vil skulle afklares nærmere i forbindelse med den eventuelle endelige fastlæggelse af betingelserne.

Det bemærkes, at den beskrevne ordning på den ene side potentielt vil kunne skabe mulighed for en hurtigere og mere smidig hovedforhandling grundet

de sagkyndige retsmedlemmers særlige indsigt i sagerne. Omvendt vil deres medvirken ligeledes kunne forlænge hovedforhandlingen og voteringen, idet der muligvis er flere spørgsmål, der vil skulle drøftes og afklares.

Udvalget konstaterer, at der fra brugerside udtrykkes stor tilfredshed med Sø- og Handelsretten og den medvirken af sagkyndige dommere, som er kendetegnende for denne domstol. Udvalget konstaterer samtidig, at parterne i sager ved byretten sjældent giver udtryk for et ønske om, at der skal medvirke sagkyndige dommere, og at dette også gælder, når retten af egen drift spørger parterne herom.

Udvalget bemærker i øvrigt, at forslaget har sammenhæng med spørgsmålet om vederlaget til sagkyndige dommere. Det bemærkes herved, at Retsplejerådet i 2001 foreslog at forhøje det daværende vederlag på 1.100 kr. til 7.200 kr. pr. retsdag,<sup>31</sup> men at vederlaget i forbindelse med politi- og domstolsreformen i 2007 blev fastsat til 2.400 kr. pr. retsdag efter en samlet vurdering bl.a. af hensynet til at kunne rekruttere kvalificerede sagkyndige dommere og af de økonomiske konsekvenser for det offentlige.<sup>32</sup> Vederlaget er ikke blevet reguleret siden 2007.

**3. Tidligere forslag om at indføre sagkyndige lægdommere i andre straffesager end søsager er ikke blevet gennemført.**

Der har bl.a. været henvist til, at en udbredt anvendelse af sagkyndige lægdommere i realiteten ville indebære en strafferetspleje, som byggede på en række specialdomstole. Generelt set kunne det befrygtes, at resultatet ville blive ujævne og vilkårlige afgørelser på de enkelte lovområder og en vaklende proportionalitet i strafanvendelsen. I modsætning hertil skaber den nuværende organisation af domstolene en vis sikkerhed for, at anvendelsen af straf er underlagt et samfundsmæssigt helhedssyn.<sup>33</sup>

Der har også været henvist til, at det ikke synes nødvendigt at anvende sagkyndige lægdommere. Den indsigt, som domstolene naturligvis bør have i den enkelte lovovertrædelses baggrund og grovhed, kan formidles af anklagemyndigheden gennem straffesagernes tilrettelæggelse. På dette punkt er straffesager principielt ikke forskellige fra eksempelvis komplicerede

---

<sup>31</sup> Betænkning nr. 1401/2001 om reform af den civile retspleje I side 47.

<sup>32</sup> Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5267.

<sup>33</sup> Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen side 172.

erstatningsager, hvor det er op til sagens parter at formidle den nødvendige viden til domstolene.<sup>34</sup>

Det har i forlængelse heraf været anført, at det er et grundlæggende princip bag lægdommerordningen, at en straffesag skal forelægges retten på en sådan måde, at den er forståelig for almindelige mennesker uden specialviden eller særlige forudsætninger.<sup>35</sup>

Herudover er der spørgsmålet om, hvem der i givet fald skal fungere som sagkyndige i nærmere angivne straffesager, og hvordan de skal udpeges. Lægdommere udtages i dag ved lodtrækning fra en samlet pulje, der dannes af de lister, som kommunernes grundlisteudvalg udarbejder.<sup>36</sup> Personer, der udtages, skal udgøre et alsidigt sammensat udsnit af befolkningen, og der skal tilstræbes en repræsentation af aldersgrupperne 18-30 år, 31-50 år og 51-80 år, af mænd og kvinder, og af indvandrere og efterkommere svarende til deres andel af befolkningen i kommunen.<sup>37</sup>

Sagkyndige retsmedlemmer beskikkes derimod som udgangspunkt efter indstilling fra en kreds af godkendte organisationer,<sup>38</sup> og der er beskikket sagkyndige inden for en række forskellige fagområder. De personer, der fungerer som sagkyndige retsmedlemmer, er typisk erhvervsaktive, og mange har i kraft af deres sagkundskab forholdsvis travle arbejdsliv. Det vil på den baggrund kunne vise sig vanskeligt at rekruttere personer med fornøden sagkundskab til at deltage i en langvarig straffesag.<sup>39</sup>

Udvalget noterer sig, at betegnelsen søret blev afskaffet ved politi- og domstolsreformen i 2007, men at reglerne om medvirken af sagkyndige dommere i søstraffesager blev videreført. Spørgsmålet om medvirken af sagkyndige dommere i søstraffesager ses ikke at være blevet overvejet i forbindelse med politi- og domstolsreformen eller siden da.

Sagkyndige dommere er eksperter og kan derfor antages lettere end andre at forstå aspekter i en straffesag, som ligger inden for deres særlige sagkundskab. Som eksempel kan nævnes, at personer med sagkundskab i finanstransaktioner eller kapitalmarkeder kan antages lettere at kunne forstå, hvad de handlinger, som straffesagen angår, indebærer.

---

<sup>34</sup> Id.

<sup>35</sup> Folketingstidende 1986-87 (1. samling), tillæg A, spalte 627.

<sup>36</sup> Retsplejelovens §§ 72 og 74.

<sup>37</sup> Bekendtgørelse om grundlister § 4, stk. 1.

<sup>38</sup> Retsplejelovens § 93.

<sup>39</sup> Folketingstidende 1986-87 (1. samling), tillæg A, spalte 627.

Hovedspørgsmålet i en straffesag om overtrædelse af eksempelvis den finansielle lovgivning er imidlertid ikke kun, hvad de påståede handlinger indebærer, men især, *om* tiltalte har begået de handlinger, som er angivet i anklageskriftet, *om* handlingerne er strafbare i henhold til de gældende straffebestemmelser, *om* tiltalte har handlet med den tilregnelser (f.eks. forsæt eller grov uagtsomhed), som fremgår af straffebestemmelserne, og – hvis tiltalte findes skyldig – hvilken straf der er passende. Sagkyndige dommere vil ikke nødvendigvis have bedre forudsætninger for at tage stilling til sådanne spørgsmål end lægdommere.

Hertil kommer, at det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, hvis retten i kraft af de medvirkende sagkyndige dommers ekspertviden selv udleder, hvad de påberåbte handlinger indebærer, uden at anklageren har udtalt sig herom, og uden at forsvareren og tiltalte har haft adgang til kontradiktion. Der vil derfor også i straffesager med sagkyndige dommere være behov for under hovedforhandlingen at bruge tid på at forklare sagens sammenhæng grundigt.

En brug af sagkyndige lægdommere i straffesager bør på den baggrund være begrænset til meget specialiserede sagsområder, hvor der kan påvises et klart behov for et sagkyndigt element i sagen. Som et muligt eksempel kan nævnes sager om overtrædelse af den finansielle lovgivning, dvs. lov om finansiel virksomhed, lov om kapitalmarkeder og hvidvaskloven.

På baggrund af en høring af byretterne skønner Domstolsstyrelsen, at byretterne årligt modtager ca. 9 straffesager om den finansielle lovgivning, som har en berammet retssalstid på over 2 retsdage.

Der forventes at medføre en merudgift på 1.300 kr. pr. sag pr. dag, hvis en sagkyndig lægdommer medvirker som erstatning for en almindelig lægdommer. De økonomiske konsekvenser som følge af sagkyndige lægdommers medvirken i straffesager om den finansielle lovgivning, der har en kompleks karakter, vurderes derfor af begrænset betydning.

Det bemærkes endvidere, at det – i lighed med de beskrevne tiltag om sagkyndige retsmedlemmer i civile sager – er vanskeligt at vurdere effekten af sagkyndige lægdommers medvirken på sagsafviklingen. Udvalget finder dog ikke, at hensynet til en effektiv og kvalificeret behandling af straffesager taler for at udvide brugen af sagkyndige dommere i straffesager.

Udvalget har i forlængelse heraf særskilt overvejet mulige ændringer i forhold til de straffesager om økonomisk kriminalitet af længere varighed, hvor byrettens præsident har bestemt, at byretten sammensættes af 2 juridiske dommere og 3 domsmænd.<sup>40</sup> Hovedformålet med ordningen er at udvide retten fra 1 til 2 juridiske dommere for at styrke behandlingen af disse sager, som kan være meget belastende for en enedommer. Udvidelsen fra 2 til 3 domsmænd er udelukkende begrundet i ønsket om, at lægdommerne skal udgøre et flertal.

Da ordningen blev indført, blev der samtidig indført regler om, at oplæsning af omfattende sagkyndige erklæringer eller andre dokumenter i sagen kan undlades.<sup>41</sup> Retsformanden skal i så fald sikre, at rettens medlemmer gennemlæser disse dokumenter, og det anføres i forarbejderne, at dette bør ske ved, at rettens medlemmer mødes på aftalte tidspunkter, således at gennemlæsningen sker i rettens lokaler.<sup>42</sup> Det var forventningen, at muligheden for at undlade oplæsning ville spare tid for anklageren, forsvareren og tiltalte (samt spare brug af retssale), men normalt ikke ville spare tid for dommerne og domsmændene.

Udvalget bemærker, at de omfattende skriftlige dokumenter, der er tale om i disse sager, f.eks. revisionsrapporter og andre regnskabstunge dokumenter, kunne begrunde, at sagerne i såvel byretterne som landsretterne behandles med tre juridiske dommere og uden lægdommere. De økonomiske konsekvenser vil i den forbindelse skulle afdækkes.

**4.** Tidligere opfordringer til at øge specialiseringen inden for den enkelte byret i forarbejderne til lovændringer er tilsyneladende kun delvis slået igennem i praksis.

Der er et betydeligt rum for at øge specialiseringen inden for den enkelte byret – med fuld respekt for princippet om, at alle dommere stadig bør være generalister og dermed ved siden af deres speciale(r) behandle en bred vifte af forskellige kategorier af sager. Det kan som et muligt initiativ overvejes at lovfæste, at der i retspræsidentens bestemmelser om sagernes fordeling mellem dommerne skal indgå en vis grad af specialisering mellem dommerne.

---

<sup>40</sup> Retsplejelovens § 12, stk. 8. Ved sager af længere varighed forstås som udgangspunkt sager af en varighed på mindst 50 retsdage, jf. Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 550.

<sup>41</sup> Retsplejelovens § 871, stk. 6.

<sup>42</sup> Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 545.

Det kan endvidere overvejes at offentliggøre specialiseringen ved den enkelte byret på rettens hjemmeside og løbende opdatere denne både ved fratrædelser og nyansættelser, ved rokering til eller fra et speciale og ved ændringer i de specialiserede områder. Domstolsstyrelsen kunne endvidere én gang årligt samle oplysningerne om specialiseringen ved de enkelte byretter i ét dokument for at give et samlet overblik over situationen på landsplan.

**5.** Udvalget har desuden overvejet at se mere grundlæggende på byretskredsstrukturen ud fra den tanke, at de øvrige tiltag eventuelt ikke fuldt ud kan sikre, at alle de nuværende byretter kan leve op til intentionerne i politio- og domstolsreformen fra 2007.

Det blev dengang lagt til grund, at en byret for at kunne fungere selvstændigt skulle have mindst 6-8 udnævnte dommere inklusive præsidenten, og dette blev gennemført på den måde, at et antal retter kun lige akkurat har 6 udnævnte dommere inklusive præsidenten. Erfaringerne siden 2007 kan eventuelt tale for, at en byret med 6 udnævnte dommere kan opleve at være for lille til selvstændigt at håndtere alle sager.

En mulighed ville være at sammenlægge nogle byretter under én præsident og med en fælles administration. Der vil i den forbindelse skulle tages stilling til, om begge eksisterende retsbygninger opretholdes. Retssals- og øvrig bygningskapacitet vil i den forbindelse skulle afdækkes nærmere. Dette kan give en større fleksibilitet i anvendelsen af de sammenlagte byretters dommerressourcer og øvrige personale og dermed bl.a. en større robusthed i forhold til at håndtere langvarige sager og bedre muligheder for intern specialisering. Såfremt begge eksisterende retsbygninger opretholdes vil borgerne hertil som udgangspunkt stadig få deres sager behandlet i den samme retsbygning som tidligere, men fleksibiliteten ville dog betyde, at en konkret sag om nødvendigt kunne blive behandlet i den anden retsbygning for at udnytte de sammenlagte byretters kapacitet bedst muligt.

En mindre vidtgående model ville være at henlægge f.eks. skifteretten i to naboretskredse under én af retterne, men sådan at den sammenlagte skifterets møder med borgerne fortsat kan holdes i begge eksisterende retsbygninger. Det ville dog gøre den ret, der ikke længere har egen skifteret, mindre, og nogle af den sammenlagte skifterets medarbejdere ville på nogle arbejdsdage skulle rejse til den anden byret for at holde møder med borgerne.

I tilknytning til overvejelser om sammenlægning af byretter eller af visse funktioner kan der være grund til at overveje, om der er sagsområder, som

bør placeres regionalt ved bestemte retter eller ved én domstol for hele landet. Sådanne overvejelser vil forudsætte et nærmere analysearbejde, herunder af hvilke byretter eller funktioner der i givet fald ville kunne sammenlægges, eller hvilke sagsområder der i givet fald ville kunne henlægges til visse byretter eller til én domstol for hele landet.

6. De økonomiske konsekvenser af enkelte af tiltagene er opsummeret nedenfor, *jf. tabel 3*. Der udestår kortlægning af de nærmere økonomiske konsekvenser for forslag 1, 4 og 5.

Udvalget finder, at spørgsmålet om specialisering blandt eller ved byretterne, herunder forslag 1-5, kræver nærmere overvejelser og i øvrigt har sammenhæng med overvejelserne om mere grundlæggende ændringer i domstolsstrukturen.

Udvalget anbefaler, at der, hvis der er et politisk ønske om eventuelt at indføre tiltag vedrørende specialisering blandt eller ved byretterne, i et egnet forum arbejdes videre hermed. Det vil således kræve et længerevarende analysearbejde, herunder af de økonomiske konsekvenser, før der kan tages stilling til forslagene.

**Tabel 3**

**Potentiale ved implementering af tiltag**

<i>Mio. kr.</i>	Årligt potentiale, fuldt indfaset	Implementeringsomkostninger
<b>I alt</b>	<b>0,2</b>	-
<b>2. Brug af sagkyndige retsmedlemmer på visse sagsområder</b>	<b>0,2</b>	-
<b>3. Brug af sagkyndige lægdommere på visse sagsområder</b>	-	-

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

Kilde: Justitsministeriet på baggrund af data fra Domstolsstyrelsen.