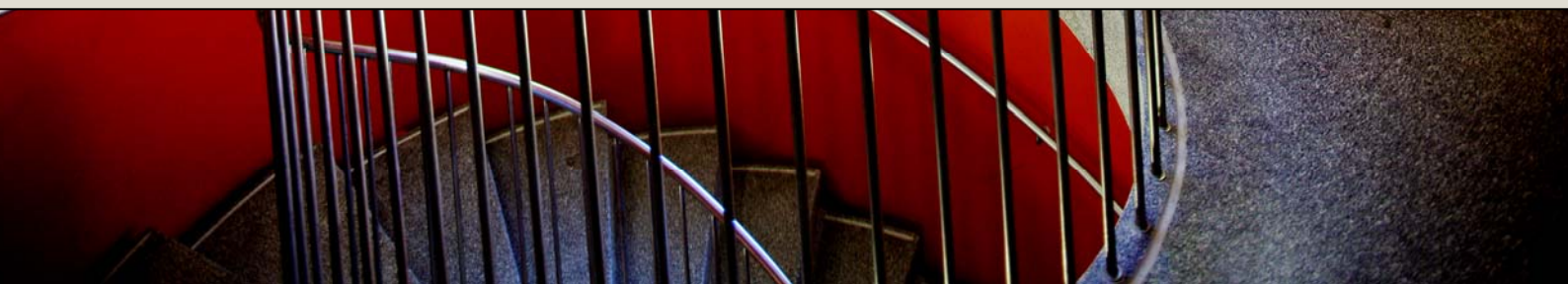




Status for implementering af domstolsreformen

April 2009





St. Kongensgade 1-3
1264 København K.
Tlf. 70 10 33 22
Fax 70 10 44 55
post@domstolsstyrelsen.dk
CVR nr. 21-65-95-09

J.nr. 4202-2009-2

25. marts 2009

Baggrundsnotat om status for implementering af domstolsreformen

1	Domstolsreformen	3
1.1	<i>Mål med domstolsreformen</i>	3
1.2	<i>Retskredsreform</i>	3
1.3	<i>Indholdsreformer</i>	4
1.4	<i>Tinglysningsreform</i>	5
1.5	<i>Øvrige sideløbende reformer</i>	5
1.6	<i>Den bevillingsmæssige ramme for domstolsreformen</i>	6
2	Implementering af domstolsreformen	7
2.1	<i>Planlægning og kommunikation</i>	7
2.1.1	<i>Planlægning</i>	7
2.1.2	<i>Kommunikation</i>	7
2.2	<i>Kredsreformen</i>	9
2.2.1	<i>Personale</i>	9
2.2.2	<i>Bygninger</i>	11
2.2.3	<i>Administration og it</i>	13
2.2.4	<i>Styring og ledelse</i>	14
2.3	<i>Indholdsreformerne</i>	17
2.3.1	<i>Ny instansordning</i>	17
2.3.2	<i>Styrket sagsforberedelse</i>	18
2.3.3	<i>Småsager</i>	19
2.3.4	<i>Retsmægling</i>	20
2.3.5	<i>Nævningesager</i>	21
2.3.6	<i>Andet</i>	21
2.3.7	<i>Øvrige sideløbende reformer, der har haft betydning for domstolsreformen</i>	22
2.4	<i>Tinglysningsreformen</i>	23
3	Den aktuelle situation	25

3.1	<i>Aktivitet og produktivitet</i>	25
3.1.1	<i>Aktivitet</i>	25
3.1.2	<i>Produktivitet</i>	26
3.2	<i>Antal sager</i>	27
3.2.1	<i>Modtagne, afsluttede og verserende sager</i>	27
3.2.2	<i>Verserende sager</i>	30
3.2.3	<i>Tinglysningsager</i>	32
3.3	<i>Sagsbehandlingstider</i>	32
3.4	<i>En uholdbar udvikling</i>	34
4	<i>Et moderne retsvæsen</i>	35
4.1	<i>Domstolene i Danmark er billige og effektive</i>	35
4.2	<i>En mere kompleks hverdag</i>	36
4.3	<i>Øgede krav til kvalitet og service</i>	38
4.4	<i>Øgede krav til tilgængelighed og sikkerhed</i>	42
4.5	<i>Øgede krav til kompetenceudvikling og mobilitet</i>	43
4.6	<i>Domstolenes ressourcesituation</i>	45
4.7	<i>Effektiviseringskrav</i>	47
	Bilag	51
	<i>Bilag 1: Oversigter over antallet af modtagne og afsluttede sager i 2006-2008</i>	51

1 Domstolsreformen

Domstolsreformen er meget mere end en strukturreform. Domstolsreformen omfatter også en omfattende modernisering af retsplejen – indholdsreformerne – og en helt ny instansordning, der skal sikre, at Højesterets og landsretternes ressourcer koncentrerer om behandlingen af principielle sager og appelsager. Indholdsreformerne omfatter blandt andet ændringer i behandlingen af civile sager og indførelsen af flere nye sagstyper i byretterne, for eksempel nævningesager, småsager og retsmægling. Endelig omfatter domstolsreformen en tinglysningsreform, der gør tinglysningen digital og automatisk og centraliserer opgaveløsningen i Tinglysningsretten i Hobro.

1.1 Mål med domstolsreformen

Det fremgår af forarbejderne til loven om domstolsreformen¹, at det er regeringens mål med reformen at styrke og udvikle domstolenes evne til at løse deres opgaver i overensstemmelse med fremtidens krav og muligheder, og at dette skal ske på en måde, der er til gavn både for borgerne og hele det omgivende samfund og for de ansatte ved domstolene.

Det følger videre, at det er et centralt mål at skabe de bedst mulige rammer for, at domstolenes opgaver kan løses med en ensartet høj faglig kvalitet overalt i landet og med en fleksibel, serviceorienteret og effektiv tilrettelæggelse af arbejdet.

I et retssamfund er det væsentligt, at domstole med uafhængige dommere er det primære forum for løsningen af retlige tvister. Domstolsreformens enkelte elementer har det til fælles, at de på forskellige måder medvirker til at modernisere og forbedre domstolsbehandlingen, så domstolene kan bevare og styrke denne rolle. I forbindelse med domstolsreformen er der således etableret en mere sammenhængende instansordning, hvor byretterne er den almindelige førsteinstans i alle sager, mens de overordnede retters ressourcer koncentrerer om behandlingen af principielle sager og appelsager. Kredsreformen og etableringen af de større byretter er tæt forbundet hermed, idet det ikke ville have været muligt at behandle fx nævningesager, hvor der skal medvirke tre juridiske dommere, i de mange byretter, hvor der forud for domstolsreformen kun var en dommer.

1.2 Retskredsreform

Som led i retskredsreformen blev antallet af retskredse reduceret fra 82 til 24.

Det betød, at de fleste domstolsansatte skulle have nyt tjenestested, og at der skulle løses en lang række praktiske opgaver i forbindelse med etableringen af de nye større retter, herunder:

- ❖ Stillingtagen til ca. 2.000 medarbejders fremtidige tjenestested
- ❖ Høring og varsling i forbindelse med skift af tjenestested
- ❖ Rekruttering af et større antal ledere og mellemledere
- ❖ Organisering af de nye retter
- ❖ Tilrettelæggelse af fremtidige arbejds gange i de nye retter på alle sagsområder
- ❖ Omorganisering af it-driften

¹ Forslag nr. L 168 (2005-2006) til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreformen), afsnit I,1, som blev vedtaget af Folketinget den 2. juni 2006.

- ❖ Sammenlægning af sagsbehandlingsdata i de nye retskredse
- ❖ Sammenlægning af kassefunktioner, regnskab, arkiv m.v.
- ❖ Afvikling og fraflytning af lejemål
- ❖ Midlertidig samlokalisering af de nye retter
- ❖ Etablering af permanente, samlede lejemål til de nye retter
- ❖ Indretning af retterne, herunder etablering af fremtidssikret it-kabling og lokaler til brug for behandlingen af nye sagstyper, som for eksempel nævningesager og retsmægling

Kredsreformen trådte i kraft den 1. januar 2007.

1.3 Indholdsreformer

Domstolsreformen indeholder også en lang række ændringer af den måde, sagsbehandlingen i retterne foregår på. Det er et led i at realisere målsætningen om at styrke og udvikle domstolenes evne til at løse deres opgaver i overensstemmelse med fremtidens krav og muligheder og at sikre en mere sammenhængende instansordning, hvor byretterne er den almindelige førstestans i alle sager, mens de overordnede retters ressourcer koncentrerer om behandlingen af principielle sager og appelsager. Ændringerne (indholdsreformerne) omfatter i hovedtræk følgende

- ❖ Alle sager starter som udgangspunkt i byretterne
- ❖ Mulighed for behandling af sager med deltagelse af tre dommere i byretten
- ❖ Øget mulighed for brug af sagkyndige dommere
- ❖ Styrket sagsforberedelse i civile sager
- ❖ Nye regler for hovedforhandlingen i civile sager
- ❖ Nævningesager behandles i første instans i byretten
- ❖ Mulighed for også at anke skyldsspørgsmålet i nævningesager
- ❖ Nye, enklere regler for behandling af sager om mindre krav - ”småsagsprocessen”
- ❖ Retsmægling
- ❖ Gruppesøgsmål

Indholdsreformerne opleves af både retterne og Domstolsstyrelsen som nødvendige og rigtige ændringer, der kan medvirke til at sikre, at de samlede sagsbehandlingstider for behandling af retssager bliver kortere, og at retsvæsnet bliver mere tilgængeligt, idet det i højere grad bliver muligt at føre sag ved den lokale byret frem for ved landsretterne i Viborg eller København, ligesom det bliver lettere at få en domstolsafgørelse om mindre krav.

Det må imidlertid også erkendes, at det har været en meget stor udfordring for domstolene at skulle implementere de mange indholdsreformer sideløbende med håndteringen af de mange opgaver, der skulle løses i forbindelse med kredsreformen, også selv om ikke alle indholdsreformerne trådte i kraft samtidig med kredsreformen. De nye regler om småsager, gruppesøgsmål og nævningesager trådte således først i kraft den 1. januar 2008, mens reglerne om retsmægling trådte i kraft den 1. april 2008.

1.4 Tinglysningsreform

Tinglysningsreformen omfatter dels en centralisering af tinglysningsopgaven, dels en digitalisering og automatisering af tinglysningsopgaven.

Centraliseringen betyder, at der i fremtiden ikke skal tinglyses ved byretterne men kun ved Tinglysningsretten i Hobro. Tinglysningsretten er nyetableret i forbindelse med domstolsreformen.

Med digitaliseringen bliver det muligt at tinglyse over internettet. Kommunikationen med og sagsbehandlingen ved Tinglysningsretten bliver således papirløs. Automatiseringen indebærer, at en stor andel af alle tinglysningssekspeditioner kan ekspederes meget hurtigt, når systemet med tiden er fuldt implementeret.

Centraliseringen, digitaliseringen og automatiseringen betyder samlet set, at der skal ske en reduktion i antallet af medarbejdere, der er beskæftiget med tinglysning, svarende til omkring 200 årsværk.

Centraliseringen og digitaliseringen af tinglysningen var oprindeligt planlagt til at skulle ske med virkning fra april 2007, men er som følge af forsinkede it-leverancer blevet udskudt til september 2009. Udskydelsen har betydet, at byretterne stadig varetager væsentlige dele af tinglysningsopgaven.

1.5 Øvrige sideløbende reformer

Domstolsreformen er gennemført samtidig med, at der trådte væsentlige reformer i kraft på andre områder. Særligt

- ❖ kommunalreformen,
- ❖ politireformen,
- ❖ ændringen af reglerne om retshjælp og fri proces,
- ❖ forældreansvarsloven,
- ❖ ændringen af arveloven og
- ❖ ændringen af konkursloven

har medført, at domstolene skulle tilrettelægge og gennemføre meget væsentlige ændringer af sagsbehandlingen samtidig med implementeringen af domstolsreformen.

Dette var der kun i meget ringe omfang taget hensyn til i forbindelse med vedtagelsen af domstolsreformen. Implementeringen af disse reformer har således været en særskilt udfordring for domstolene.

Udfordringen er ikke blevet mindre af, at der også på det kommunale område, i statsforvaltningerne og i politiet og hos anklagemyndigheden har været væsentlige udfordringer og problemer i forbindelse med implementeringen af henholdsvis kommunalreformen, forældreansvarsloven og politireformen.

1.6 Den bevillingsmæssige ramme for domstolsreformen

De økonomiske rammer for domstolsreformen for perioden 2006-2011 blev fastlagt ultimo 2005.

Domstolene fik flere bevillinger til implementering af nye sagstyper ved byretterne, som fx småsagsproces, retsmægling, behandling af nævningsager og kollegial sagsbehandling. Her-til kommer merbevillinger til dækning af øgede huslejeudgifter og indretning af nye retsbygninger m.v.

Reformøkonomien indeholder endvidere udgifter til udvikling af det digitale tinglysningssystem samt til indscanning af samtlige tinglysningsskemaer.

Udover bevillinger til nye konkrete opgaver blev der indarbejdet en række krav om effektiviseringer blandt andet som følge af digitaliseringen og centraliseringen af tinglysningen samt forventninger om stordriftsfordele og øget udbredelse af bedste praksis i forbindelse med retskredsreformen. Endvidere blev der indarbejdet effektiviseringskrav som følge af investeringerne i ny digital sagsbehandling, som ikke i sig selv var knyttet til reformerne.

De samlede effektiviseringskrav medfører, når de er fuldt indfaset i 2011, en samlet rammere- duktion på 167,5 mio. kr., hvoraf effektiviseringer som følge af den digitale tinglysning udgør 94,2 mio. kr.

Aftalen om domstolenes økonomi medførte imidlertid ikke, at der blev afsat ressourcer til at gennemføre sammenlægningen af retskredsene, fysiske flytninger m.v. eller til implemente- ringen af indholdsreformerne. Disse omkostninger blev forventet afholdt inden for domstole- nes eksisterende rammer.

Siden fastlæggelsen af reformøkonomien er domstolene blevet tilført ekstrabevillinger som følge af forsinkelsen af tinglysningssystemet, der har medført, at det eksisterende tinglys- ningssystem skulle opretholdes i længere tid end forventet. Domstolene er desuden tilført ekstramidler til dækning af øgede udgifter til husleje. Endelig er domstolene tilført ekstra be- villinger i 2009 - 2011 til fastholdelse af ca. 100 ekstra medarbejdere i en 2½ årig periode. Formålet hermed er at nedbringe de ekstraordinært store sagsbunker, som er blevet oparbejdet i løbet af reformens første år.

2 Implementering af domstolsreformen

2.1 Planlægning og kommunikation

2.1.1 Planlægning

Domstolsstyrelsen startede den konkrete planlægning af domstolsreformen allerede, da det i løbet af 2004 stod klart, at regeringen ønskede at gennemføre en sådan. I løbet af 2004-05 blev der således nedsat en lang række arbejdsgrupper, der skulle kortlægge de mange opgaver, der skulle løses i forbindelse med reformen, og i det omfang, det var relevant, også komme med forslag til, hvordan opgaverne kunne løses.

I maj 2005 etablerede Domstolsstyrelsen et reformsekretariat, og der blev etableret en styregruppe, der skulle være overordnet ansvarlig for koordinationen af de mange opgaver.

Både medarbejdere fra retterne og medarbejdere fra Domstolsstyrelsen deltog i arbejdet i arbejdsgrupperne og styregruppen.

Fra september 2005 til januar 2007 blev der gennemført et større forandringsledelsesprogram ”Klar til reformen”. I forbindelse med programmet blev lederne af alle de daværende 85 byretter¹ tilbudt at deltage i en seminarrække. Deltagere i seminarrækken var desuden en medarbejder fra hver ret, der i perioden fungerede som rettens reformkonsulent, d.v.s. som bindeled mellem Domstolsstyrelsen, rettens ledelse og rettens medarbejdere. Seminarerne vedrørte emner som forandringsledelse, orientering om reformarbejdet, drøftelse af praktiske spørgsmål i forbindelse med reformens implementering m.v.

Præsidenterne i de nye byretter tiltrådte den 1. august 2006 med henblik på at sikre de nye retters ledelse også i etableringsfasen. I forbindelse med præsidenternes udnævnelse udkom ”Drejebogen”, der er en omfattende vejledning med gode råd og inspiration til arbejdet med etablering af de nye retter, og som er udarbejdet af Domstolsstyrelsen og de ovenfor omtalte arbejdsgrupper.

Den overordnede planlægning af domstolsreformen er sket i Domstolsstyrelsen, mens den konkrete planlægning og udførelsen af de mange opgaver, der har skullet løses i forbindelse med reformens implementering, hovedsageligt har hvilet på retterne. Både for så vidt angår den overordnede og den konkrete planlægning har der dog været et tæt samarbejde mellem retterne og Domstolsstyrelsen.

2.1.2 Kommunikation

Manglende eller utilstrækkelig kommunikation er erfaringsmæssigt en væsentlig årsag til, at mange fusioner ikke lever op til forventningerne. Derfor har kommunikation haft en høj prioritet under domstolsreformen.

¹ 82 civilretter og tre kriminalretter idet der forud for reformen var tre retskredse, hvor der var både en civilret og en kriminalret.

En væsentlig udfordring i den forbindelse var den lange periode der gik, fra reformen blev skrevet ind i regeringsgrundlaget i 2005, til den blev vedtaget i juni 2006. Kommunikationsmæssigt var dette en stor udfordring, fordi en række spørgsmål om medarbejdernes nære forhold forblev uafklarede. Domstolsstyrelsen valgte at tackle denne udfordring gennem vedvarende inddragelse af medarbejderne og åbenhed omkring reformprocessen. Dette var i overensstemmelse med den øvrige organisering af reformen, hvor det løbende er tilstræbt at give medarbejderne størst mulig indflydelse på den konkrete og praktiske udfyldelse af reformens rammer.

Som nævnt ovenfor blev en række arbejdsgrupper med repræsentanter for retterne nedsat i forbindelse med planlægningen, herunder en arbejdsgruppe om kommunikation. På baggrund af gruppens arbejde blev der igangsat en række initiativer. Der blev oprettet særskilte informationskanaler til medarbejderne, herunder en hotline og en mailboks til spørgsmål. På intranettet blev der desuden oprettet et spørgsmål og svar forum og en rygtebørs, der løbende kunne be- eller afkræfte rygter i organisationen. Domstolsstyrelsen udgav løbende det elektroniske nyhedsbrev ”Reformnyt”, der fra april 2005 og til begyndelsen af 2007 udkom omkring 100 gange med løbende nyt om reformprocessen. I foråret 2006 inviterede Domstolsstyrelsen endvidere samtlige medarbejdere til en række regionale møder, hvor der var lejlighed til dels at få aktuel information om domstolsreformen, dels at møde fremtidige kolleger.

Hvert kvartal blev der gennemført elektroniske kommunikationsmålinger ved retterne vedrørende tilfredsheden med den centrale kommunikation, informationsniveauet, stemningen i retten m.m.

På de eksterne linjer blev der i forbindelse med overgangen til den nye struktur afholdt møder med retternes samarbejdspartnere, lavet landsdækkende annoncekampagner og elektroniske nyhedsbreve, og en ny hjemmeside blev lanceret den 1. januar 2007 for at markere overgangen til den nye struktur. Især i den eksterne kommunikation har et centralt budskab været den løbende forventningsafstemning, hvor Domstolsstyrelsen har understreget, at reformen vil tage tid, og at overgangsperioden vil medføre vanskeligheder for retternes brugere.

Også i forbindelse med implementeringen af indholdsreformerne i 2008 fik retterne udleveret kommunikationspakker med skabeloner til nyhedsbreve, faktaark og hjemmesidetekster, ligesom der blev udarbejdet landsdækkende annoncer, interne og eksterne uddannelsesforløb og gå-hjem-møder med rettens brugere.

Kort om kommunikation under domstolsreformen

- Høj prioritering af proceskommunikation; internt nyhedsbrev ”Reformnyt” udkom omkring 100 gange
- Møder for alle medarbejdere om reformen, hvor Domstolsstyrelsens direktør orienterede og besvarede spørgsmål
- Kvartalsvise målinger af intern kommunikation
- 85 lokale reformkonsulenter og oprettelse af et kommunikationsnetværk
- Seminarer om forandringsledelse og kommunikation for embedschefer og reformkonsulenter

2.2 Kredsreformen

2.2.1 Personale

Kredsreformen trådte som planlagt i kraft den 1. januar 2007. Det indebærer, at der i løbet af 2006 skulle tages stilling til alle medarbejderes fremtidige tjenestested fra denne dato.

I den forbindelse var det en udfordring, at et meget stort antal medarbejdere ved retterne var i aldersgruppen fra slutningen af 50'erne til 65-årsalderen. Større forandringer på arbejdspladsen kan erfaringsmæssigt medvirke til, at sådanne meget erfarne medarbejdere fratræder. Det indebærer et stort kompetencetab og vil derfor som regel have negativ indvirkning på sagsbehandlingstider m.v.

Det var ligeledes en udfordring, at Tinglysningssretten i Hobro, der blev oprettet pr. 1. januar 2007, skulle bemandedes med så mange erfarne tinglysningssmedarbejdere fra byretternes tinglysningssafdelinger som muligt samtidig med, at personaleforbruget ved byretterne skal reduceres med omkring 200 årsværk, når centraliseringen og digitaliseringen er gennemført.

Reformen har betydet, at domstolene på den ene side har skullet forberede en betydelig reduktion af medarbejdere og på den anden side sikre fastholdelse af de kompetente og erfarne medarbejdere, der var i stand til at sikre en velfungerende og stabil tinglysning i byretterne i overgangsperioden frem mod centraliseringen og digitaliseringen.

Domstolsreformen har således betydet, at domstolene på den ene side har skullet forberede en betydelig reduktion i personaleanvendelsen og på den anden side sikre fastholdelse af de kompetente og erfarne medarbejdere, der var i stand til at sikre en velfungerende og stabil tinglysning i byretterne i overgangsperioden frem mod centraliseringen og digitaliseringen af tinglysningen.

På den baggrund blev det besluttet,

- ❖ at tinglysningssmedarbejdere, som var over 60 år, kunne få en særlig fastholdelses- og fratrædelsesordning, hvis de tilkendegav at ville fortsætte til det nye tinglysningssystem blev taget i brug – dog længst til udgangen af 2007²,
- ❖ at garantere fastansatte medarbejdere i tinglysningssafdelingerne, som ikke søgte en fastholdelses- og fratrædelsesordning, beskæftigelse i en anden afdeling ved byretten, når tinglysningssopgaven overgik til Tinglysningssretten, og
- ❖ at ledige kontor- og øvrige stillinger ved byretterne fra februar 2006 alene måtte besættes midlertidigt.

Det sidste initiativ skulle sikre, at der var ledige stillinger i byretterne, der kunne besættes af de tinglysningssmedarbejdere, der ønskede at tage imod tilbuddet om beskæftigelse i en anden af rettens afdelinger.

² Denne ordning er forlænget nogle gange og senest suppleret med en særlig bonusordning, hvorefter medarbejderen kan ydes en bonus for at fortsætte til 7. september 2009, hvor det nye system forudsættes taget i brug.

På denne baggrund gennemførte Domstolsstyrelsen i foråret 2006 et antal ønskerunder, hvor medarbejderne ved byretterne kunne fremkomme med ønsker til eget tjenestested fra den 1. januar 2007. Medarbejderne kunne i prioriteret orden ønske placering ved den eller de nye byretter, deres hidtidige tjenestested ville blive en del af, eller ved en eller flere andre retter. Resultatet af ønskerunderne blev, at 97 % af medarbejderne fik opfyldt deres højst prioriterede ønske om tjenestested, mens omkring 2 % fik opfyldt deres anden prioritet.

Resultatet af ønskerunderne blev, at 97 % af medarbejderne fik opfyldt deres højst prioriterede ønske om tjenestested, mens omkring 2 % fik deres opfyldt deres anden prioritet.

For mange af cheferne for de hidtidige byretter betød domstolsreformen, at de i henhold til tjenestemandsløven var berettiget til afsked med rådighedsløn. Det skyldes, at de dommerstillinger, cheferne kunne tilbydes i de ny retter, ikke indebar samme ledelsesmæssige og administrative ansvar som stillingen som embedschef i de hidtidige retskredse. 39 embedschefer søgte deres afsked i forbindelse med domstolsreformen, heraf de 29 med rådighedsløn. 43 embedschefer valgte derimod at fortsætte deres arbejde efter domstolsreformen, enten som dommer eller som præsident for en af de nye byretter. Der blev oprettet 43 nye byretsdommerstillinger i forbindelse med domstolsreformen. Samlet set er i alt 82 byretsdommerstillinger således blevet nybesat i perioden fra 1. januar 2007 til 1. januar 2009. Rekrutteringen til disse stillinger er i vidt omfang sket fra gruppen af erfarne dommerfuldmægtige og retsassessorer, der dermed er væsentligt reduceret. De erfarne fuldmægtige er meget vigtige for driften af fogedretterne og skifteretterne, og deres afgang har bevirket et betydeligt kompetencetab, der ikke på kort sigt fuldt ud kan erstattes af nyansatte fuldmægtige, der er uden tidligere domstolserfaring, og som først skal gennemgå den 3-årige obligatoriske, interne grunduddannelse.

På kontorområdet har ledige stillinger ved byretterne fra 1. februar 2006 til 1. januar 2008 alene kunnet besættes som tidsbegrænsede stillinger. Det skyldes et ønske om at sikre, at der er ledige stillinger ved byretterne, der kan besættes af de tinglysningsmedarbejdere, der ønsker at tage imod tilbuddet om beskæftigelse i en anden af rettens afdelinger, når byretterne ikke længere skal løse tinglysningsopgaver. De 200 årsværk, som skal nedlægges ved tinglysningsopgavens centralisering i Hobro, er således i vidt omfang besat med medarbejdere med tidsbegrænsede ansættelsesforhold. Det svarer til, at omkring 12 % af de kontoruddannede medarbejdere ved Danmarks Domstole er ansat i tidsbegrænsede stillinger.

I forbindelse med etableringen af de nye byretter blev hovedparten af lederstillingerne på både jurist- og kontorområdet nybesat. I den forbindelse blev der for første gang ved retterne anvendt testværktøjer i rekrutteringsprocessen. De nye byretspræsidenter tiltrådte den 1. august 2006, hvorefter der i løbet af efteråret 2006 blev udpeget 20 nye administrationschefer og godt 100 nye funktionschefer samt afdelingsledere i retternes afdelinger.

Endelig er der skønsmæssigt alene til oplæring i indholdsreformerne m.v. gennemført ca. 1.800 kursusdage i perioden 1. januar 2007 til februar 2009.

2.2.2 Bygninger

Reduktionen i antallet af byretskredse og ændringerne i byretternes opgaver som følge af indholdsreformerne har betydet flere ansatte ved den enkelte byret og behov for nye typer af lokaler, f.eks. nævningeretssale og lokaler til retsmægling.

Arbejdet med at kortlægge de enkelte byretters lokalemæssige behov er sket med udgangspunkt i de nøgletal, som blev fastlagt af den arbejdsgruppe om bygninger, der blev nedsat af Justitsministeriets styregruppe om retssags- og retskredsreformen i forbindelse med det reformforberedende arbejde. Arbejdsgruppen var sammensat af repræsentanter fra Justitsministeriet, Finansministeriet, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Domstolsstyrelsen og Dommerforeningen.

Det har stor betydning for retternes opgaveløsning, at medarbejderne ved de enkelte retter er samlet på hovedtingstedet i én retsbygning. På nuværende tidspunkt er 11 af de 24 byretter flyttet i "nye" bygninger.

Arbejdet har desuden taget afsæt i den redegørelse om "Lokalebehovet ved fremtidens byret", som i april 2005 blev afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af Domstolsstyrelsen med henblik på at beskrive de nye lokalemæssige behov ved byretterne som følge af reformen.

Samtlige nye retsbygninger indeholder blandt andet særskilte ventefaciliteter til de vidner i straffesager, som gerne vil undgå at møde tiltalte i retsbygningen, særlige lokaler til afholdelse af retsmægling og en eller to nævningeretssale samt øvrige retssale med tilhørende vote-ringslokaler. Hertil kommer, at der så vidt muligt etableres fuld zoneinddeling, hvilket indebærer, at rettens medarbejdere kan gå direkte mellem kontorarealerne og rets- og mødelokalerne, uden at skulle bevæge sig ind på publikumsområderne.

Særligt for så vidt angår vidneventefaciliteter bemærkes, at der også ved de fleste af de retter, der ikke skal flytte i nye bygninger, er truffet foranstaltninger, således at vidner i straffesager kan vente i særskilte lokaler.

Ved landsretterne afventer etablering af egentlige vidneventeværelser nærmere overvejelser vedrørende de bygningsmæssige forhold.

Der er i forbindelse med reformarbejdet desuden fastlagt en række tekniske krav til bygningerne, herunder krav vedrørende de akustiske forhold i retssalene, sikkerhedsmæssige krav vedrørende indretningen af venterum (celler) samt tilkørsel og vognsluse for anholdte/varetægtsfængslede, krav vedrørende miljø- og indeklimaforhold samt krav til indretningen af retssale m.v.

Gældende myndighedskrav om tilgængelighed skal naturligvis også efterleves i de nye retsbygninger.

Gennemførelsen af domstolsreformen på det bygningsmæssige område varetages af Domstolsstyrelsen i samarbejde med Slots- og Ejendomsstyrelsen.

Hovedparten af byretternes lokaler har hidtil været beliggende i ældre bygninger, som hverken størrelses- eller indretningsmæssigt har kunnet leve op til de nye krav. Det har derfor været nødvendigt at finde eller bygge helt nye bygninger til langt hovedparten af byretterne.

Det er af stor betydning for retternes opgaveløsning, at medarbejderne ved de enkelte retter er samlet ved hovedtingstedet i én retsbygning. Samling af personalet er således erfaringsmæssigt med til at sikre et bedre fagligt og socialt miljø for personalet og en mere smidig og effektiv sagsbehandling. Samtidig er det ud fra en brugersynsvinkel uhensigtsmæssigt, at rettens lokaler er beliggende på flere forskellige adresser.

På nuværende tidspunkt er 11 af de 24 byretter flyttet i ”nye” bygninger. Retterne i Esbjerg, Glostrup, Horsens, Viborg og Randers flyttede allerede i nye lokaler i 2007, mens retterne i Hillerød, Sønderborg, Lyngby, Hjørring, Næstved og Helsingør er flyttet i løbet af 2008 og starten af 2009. Samtlige disse retter er flyttet ind i eksisterende bygninger, som er blevet ombygget efter retternes konkrete behov.

Vestre Landsrets bitingsted i Sønderborg er lokaliseret som en selvstændig del af den nye retsbygning i Sønderborg.

Hen over foråret/sommeren 2009 vil også Tinglysningssretten og Retten i Nykøbing F flytte i nye bygninger. Tinglysningssretten flytter som den første ret ind i en helt nyopført bygning. Bygningen er opført specielt til Tinglysningssretten og er indrettet helt efter Tinglysningssrettens særlige behov.

Tinglysningssretten er et af de første såkaldte OPP-projekter. OPP står for offentligt-privat partnerskab og betyder, at et privatejet konsortium opfører bygningen og står for vedligeholdelsen af den, mens Tinglysningssretten lejer sig ind i lokalerne på en 20-årig kontrakt. På den måde slipper Tinglysningssretten for drifts- og vedligeholdelsesopgaverne.

Også for retterne i Holstebro, Herning, Kolding og Holbæk er det besluttet, at den varige bygningsmæssige løsning tilvejebringes som nybyggeri organiseret som OPP-projekt.

OPP-udbuddet omkring nylokalisering af retterne i Holstebro, Herning, Kolding og Holbæk sker ved ét samlet udbud af alle fire retsbygninger og dermed én OPP-kontrakt. Udbuddet tager som udgangspunkt afsæt i en på forhånd udpeget grund i hver by med mulighed for afgivelse af tilbud på en alternativ placering.

Der er valgt ét samlet OPP-udbud for at sikre optimering af totaløkonomien. Én OPP-leverandør af alle fire retsbygninger forventes at give en række stordriftsfordele og minimering af omkostningerne på alle forhold i OPP-leverancen. Samtidig giver det for både Domstolsstyrelsen og Slots- og Ejendomsstyrelsen en smidigere og hurtigere proces at have én samarbejdspartner (OPP-leverandør) i stedet for fire, ligesom der er potentiale for løbende forbedringer af retsbygningerne både i udbuds-, projekterings- og udførelsesfasen.

På Frederiksberg og i Roskilde skal der også bygges helt nye retsbygninger. Her er det imidlertid staten, der skal bygge, med Slots- og Ejendomsstyrelsen som bygherre.

For samtlige OPP-projekter og for retterne på Frederiksberg og i Roskilde gælder, at de nye bygninger forventes klar til indflytning i 2011.

Ud over ovennævnte projekter er der igangværende reformbyggeprojekter ved de resterende byretter. Det drejer sig om Aalborg, Svendborg, Odense og København, hvor retternes eksisterende bygninger - eventuelt med større eller mindre ombygninger - suppleres med private lejemål. For Retten i Århus er det endnu uafklaret, hvilken permanent bygningsmæssig løsning, der skal vælges. Retten på Bornholm skal fortsat anvende de eksisterende lokaler med mindre ombygninger.

Målet er at sikre tidssvarende retsbygninger til alle byretter.

Domstolsstyrelsen forventer, at samtlige byretter er på plads i nye/ombyggede bygninger i løbet af 2012.

2.2.3 Administration og it

Omlægning af it-driften

Byretternes it-drift overgik i forbindelse med retskredsreformen pr. 1. januar 2007 fra decentral drift til central drift, hvor servere m.v. i stedet for at være placeret ved de enkelte byretter blev placeret i Domstolsstyrelsen. Beslutningen om overgangen var baseret på hensyn til stordriftsfordele og det rent praktiske behov for at tilvejebringe den nødvendige diskkapacitet til håndteringen af den omfordeling af sager, der skulle finde sted som følge af kredsreformen, hvor flere af de hidtidige retskredse blev delt imellem flere af de nye retskredse.

Omlægningen betød, at alle data blev flyttet fra de 82 decentrale servere til et nyt stort samlet driftscenter, og at alle brugere skulle benytte en terminaladgang for at tilgå data, en såkaldt Citrix klient.

Driftscentret blev etableret i løbet af en – fra et it-mæssigt synspunkt – meget kort periode. Opbygningen indebar etablering af serverrum med dertil hørende køling, brandsikring og overvågning. Samtidigt blev den nye centrale ”Citrixfarm” etableret og testet i driftscentret. Dette var nødvendigt for at kunne teste driften af de eksisterende sagsbehandlingssystemer under Citrix.

Henover julen/nytåret 2006-2007 blev alle sager omfordelt efter de nye retskredsgrænser. Dette var en koncentreret og intensiv dataomlægning, som forløb planmæssigt. Samtidig blev alle e-mail adresser omlagt til en ny fælles navnestandard for byretterne.

Den nødvendige omlægning af sagsbehandlingssystemerne til det fælles Citrixmiljø viste sig at fungere dårligt sammen med den forældede teknologiske platform, som er grundlaget for domstolens sagsbehandlingssystemer. Det har medført væsentlige problemer med nedbrud og for lange svartider, som især i 2007 nedsatte produktiviteten. Dertil kom en række problemer med brugeradgang, som blokerede for store dele af sagsbehandlingen i de første uger af 2007.

Der har siden 2007 løbende været udfordringer med Citrix klienten i forhold til drift af de eksisterende sagsbehandlingssystemer. Udfordringer har givet nedbrud hos den enkelte bru-

ger, og der har været længere svartider end før reformen. Citrixdriften er imidlertid nu stabiliseret, og der er en generel opetid på 99,7 %.

Retskredsreformen har desuden betydet, at der løbende har skullet og fortsat skal ydes bistand til flytning af it-udstyr og ændringer af telefonanlæg, efterhånden som retterne flytter til nye lokaler.

Regnskabsfunktionerne

Byretternes 82 regnskabsfunktioner blev pr. 1. januar 2007 sammenlagt til de nye 24 byretter. Sammenlægningen af tallene foregik maskinelt, og retternes eget kasse- og regnskabssystem blev fra centralt hold i Domstolsstyrelsen opdateret således, at det var klar til anvendelse fra den 2. januar 2007 om morgenen.

Den særlige udfordring for byretterne lå i, at regnskabsmæssigt udestående sager ikke alene skulle sammenlægges i systemet, men også fysisk samles og afstemmes med den nye saldo. Den udfordring blev særlig kompleks, eftersom retterne på det tidspunkt stadig sad spredt i de oprindelige bygninger.

Sammenlægningerne har i overgangsfasen givet anledning til en række spørgsmål og problemer, der imidlertid er løst løbende.

2.2.4 Styring og ledelse

Retternes organisation

Retterne ledes af en præsident, der i de fleste tilfælde, allerede forud for udnævnelsen til præsident, har været dommer. Præsidenten har det overordnede ansvar både for de administrative opgaver, herunder økonomi- og personaleadministration, og for sagsafviklingen og sagsfordeelingen ved retten. Præsidenten kan i den forbindelse fastlægge generelle retningslinjer for arbejdets tilrettelæggelse og for den administrative behandling af sagerne med henblik på at sikre ensartethed i sagsbehandlingen og en hensigtsmæssig ressourceanvendelse ved retten.

I forbindelse med domstolsreformen nedsatte Domstolsstyrelsen en arbejdsgruppe, der skulle komme med et forslag til en organisationsmodel for en middelstor byret. Modellen introducere en enstrengt ledelsesmodel, hvor ledelsen af de enkelte afdelinger bliver varetaget af en funktionschef, der er enten dommerfuldmægtig eller dommer, jf. dog nedenfor om administrationschefen. Forud for domstolsreformen arbejdede de fleste byretter med et to-strengt ledessystem, hvor ledelsen af det kontoruddannede personale blev varetaget af en kontoruddannet leder, mens ledelsen af det juridiske personale blev varetaget af dommeren eller i de større retter af den juridiske chef for den pågældende afdeling. Den nye model introducerede endvidere et fællessekretariat, der varetager en række funktioner, der er fælles for hele retten, for eksempel modtagelse af sager, berømmelse af visse sager og ”borgerbutik”.

Domstolsstyrelsen har i samarbejde med byretspræsidenterne planlagt en evaluering af modellen i foråret 2009.

Det er forskelligt i hvilket omfang de enkelte byretter har valgt at organisere sig som foreslået i idealmodellen, men i samtlige byretter, bortset fra Retten på Bornholm (der har under 20 ansatte), er der etableret et administrativt sekretariat, der ledes af en administrationschef. Det

administrative sekretariat bistår præsidenten med den daglige ledelse af retten for så vidt angår kasse- og regnskabsvæsen, herunder opgaver af bevillings- og budgetmæssig karakter, personale- og lønadministration, bygningsadministration, teknologianvendelse og den administrative tilrettelæggelse af sagsbehandlingen. Det administrative sekretariat ledes af rettens administrationschef. Administrationschefen er ikke nødvendigvis domstolsjurist, men kan lige så vel have en anden uddannelsesmæssig baggrund.

Domstolsstyrelsen har i forbindelse med domstolsreformen etableret Domstolenes Ledelsesforum. Ledelsesforum består af præsidenten for Højesteret, præsidenterne for Sø- og Handelsretten og landsretterne, præsidenterne for samtlige byretter, sorenskriveren på Færøerne, landsdommeren i Grønland og Domstolsstyrelsens direktør. Ledelsesforum mødes fire gange årligt med henblik på at drøfte aktuelle spørgsmål om styring og ledelse i retterne.

Domstolsstyrelsen afholder desuden jævnligt seminarer for administrationscheferne, ligesom der i reformperioden jævnligt er blevet afholdt særskilte seminarer for byretspræsidenterne, med henblik på at drøfte særlige udfordringer i forbindelse med domstolsreformen.

Arbejdsgange

Som tidligere omtalt var det et af målene med domstolsreformen at skabe bedre rammer for en fleksibel, serviceorienteret og effektiv tilrettelæggelse af arbejdet i retterne. Implementeringen af domstolsreformen har da også helt naturligt givet anledning til at gennemgå og analysere arbejdsgangene i retterne med henblik på at tilpasse dem til retternes nye struktur og de nye opgaver.

Danmarks Domstole arbejdede allerede forud for domstolsreformen med systematisk udbredelse af ”bedste praksis”. En gruppe bestående af fem medarbejdere med mange års erfaring fra arbejdet i retterne var som ”bedste praksis konsulenter” ansvarlige for dette arbejde. Bedste praksis konsulenterne deltog alle meget aktivt i planlægningen af domstolsreformen med blandt andet råd og vejledning om, hvordan man kunne gribe arbejdet med at ensrette arbejdsgangene an, når medarbejdere fra flere små byretter skulle samles i en stor byret.

Da alle bedste praksis konsulenterne opnåede advancementsstillinger i forbindelse med domstolsreformen, lå bedste praksis arbejdet imidlertid stille i en periode efter kredsreformens ikrafttræden. Fra den 1. august 2007 blev der imidlertid ansat en bedste praksis konsulent igen, og fra den 1. marts 2009 vil der på ny være fem bedste praksis konsulenter, hvoraf en dog kun arbejder som bedste praksis konsulent på deltid.

Bedste praksis konsulenterne afholder workshops i retterne med henblik på at gennemgå og justere arbejdsgange. Desuden indsamler og udbreder bedste praksis konsulenterne viden om ”bedste praksis”, ligesom bedste praksis konsulenterne medvirker som facilitatorer og oplægsholdere på seminarer, kurser m.v. Herudover deltager bedste praksis konsulenterne i blandt andet arbejdet med design af domstolenes sagsbehandlingssystemer og samarbejde med andre myndigheder, som for eksempel anklagemyndigheden, med henblik på at sikre, at bedste praksis overvejelser altid indgår i projekter og tiltag, der påvirker arbejdsgangene i retterne.

Som nævnt har bedste praksis konsulenterne alle mange års erfaring fra arbejdet i retterne, men denne erfaring er naturligvis suppleret og suppleres løbende med relevant efteruddannelse, som for eksempel uddannelse som proceskonsulent eller LEAN-konsulent.

Økonomi- og ressourcestyring

Domstolsreformen var en anledning til at omlægge økonomistyringen i byretterne på væsentlige punkter med henblik på at fastholde og yderligere højne kvaliteten heraf og samtidig udnytte ressourcerne bedst muligt.

Et væsentligt element heri var den ændring af retsplejelovens bestemmelser om dommernormeringen ved byretterne, der gav mulighed for, at 25 dommerstillinger (den såkaldte landsnormering) eller ca. 10 % af det samlede antal dommerstillinger ved byretterne kan besættes i de retter, hvor sagsbelastningen aktuelt er størst. Når en dommerstilling bliver ledig ved en byret, der har en stilling fra ”landsnormeringen”, bliver det på baggrund af en model bestemt, om stillingen skal genopslås ved den ret, hvor den er blevet ledig, eller om det vil være mere hensigtsmæssigt at placere den ved en anden byret. Der er fastlagt en række sagsvægte på de enkelte sagsområder. Med sagsvægtene får hver enkelt afsluttet sag en vægt alt efter, hvor ressourcekrævende den pågældende sagstype typisk er. Ved fastsættelsen af sagsvægtene tages der eksempelvis udgangspunkt i, om sagen bliver sluttet med en udeblivelsesdom (typisk begrænset ressourceanvendelse ved retten) eller med en dom efter hovedforhandling (typisk betydelig ressourceanvendelse ved retten). Desuden er der fastlagt tillægsvægte for mere specielle hændelser i de enkelte sager, for eksempel en hovedforhandling, der strækker sig over flere dage eller brug af tolk under sagen.

Der er blevet udarbejdet aktivitetsbaserede modeller, som sikrer, at personaleressourcer bliver brugt der, hvor antallet af sager er størst.

I modellen foretages en prognoseberegning, der viser det forventede gennemsnitlige antal sager pr. dommer, der, på baggrund af oplysning om antal straffesager og civile sager modtaget af retten i det seneste år, må forventes at skulle behandles i den nærmeste fremtid. Dommernormeringsmodellen er tænkt sammen med en aktivitetsbaseret model for fordelingen af de øvrige personaleressourcer på byretsområdet. Modellerne sikrer, at personaleressourcerne er placeret efter, hvor antallet af sager må forventes at være størst.

Et led i den lokale styring ved den enkelte byret er ”Startpakken”, som Domstolsstyrelsen har udviklet i samarbejde med retterne. Startpakken er baseret på en månedlig indtastning af centrale data vedrørende sagsstatistik og HR. På baggrund af disse data genereres der hver måned en række tabeller og figurer, der viser det aktuelle sagsflow (afsluttede, modtagne og verserende sager), sagsbehandlingstider samt status i forhold til opfyldelse af mål for sagsbehandlingstiderne. Startpakken belyser endvidere HR-data, ligesom byretterne også har adgang til andre centrale HR-data. Domstolsstyrelsen er løbende i dialog med de enkelte retter om sagsflow og målopfyldelse for retten. Domstolsstyrelsen gennemfører i den forbindelse jævnligt besøg hos retterne med henblik på dialog med ledelsesgruppen om brugen af ledelsesinformation og hvilke konklusioner, der på det grundlag kan drages om status ved retten. Styrelsen yder også rådgivning til retterne om normering af de enkelte afdelinger ved byretterne. Etableringen af de store ledelsesmæssigt og administrativt bæredygtige retter har endvidere mulig-

gjort målrettet delegation af kompetence på det personaleadministrative område fra Domstolsstyrelsen til retterne. Som eksempler kan nævnes lønfastsættelseskompetence for det kontoruddannede personale efter 1. april 2009 og øget inddragelse i rekruttering m.v. af dommerfuldmægtige.

Domstolsstyrelsen udarbejder efter afslutningen af hvert kvartal sagsstatistikker for byretterne. Efter bearbejdning og analyse præsenteres talmaterialet på Domstolens Ledelsesforum. Tallene præsenteres dels som overordnede analyser i forhold til det samlede byretsområde, dels som benchmarking i forhold til de enkelte byretter. På baggrund heraf drøftes status for sagsafviklingen og den aktuelle ressourcesituation.

En gang årligt – oftest i april/maj måned - udarbejdes der et embedsregnskab for hver enkelt byret med fokus på målopfyldelse i forhold til sagsbehandlingstiden, aktuelt sagsflow, produktiviteten på de enkelte sagsområder og samlet for retten, ressourceanvendelse og centrale HR-data. Disse embedsregnskaber, der fra 2009 vil blive offentliggjort på www.domstol.dk, er et centralt element i forhold til

- ❖ Benchmarking og benchlearning
- ❖ Identifikation af bedste praksis
- ❖ Normering af de enkelte afdelinger ved retten
- ❖ Præsentation af væsentligste resultater i det seneste år ved de enkelte retter
- ❖ Understøtning af den løbende dialog mellem Domstolsstyrelsen og retterne

I sensommeren udarbejdes der en vejledende produktivetsberegning for årets 1. halvår. Beregningen af produktivitet sker efter de samme principper som ved udarbejdelse af embedsregnskaberne.

2.3 *Indholdsreformerne*

2.3.1 Ny instansordning

Domstolsreformen betyder, at alle sager som udgangspunkt starter i byretterne, mens landsretterne primært skal behandle ankesager. Det gælder både straffesager og civile sager. Forud for domstolsreformen startede nævningesager og civile sager om større krav samt civile sager mod ministerier og centrale statslige klageinstanser i landsretterne. Det betød, at disse sager kunne ankes direkte til Højesteret. Efter Domstolsreformens ikrafttræden kan sager kun indbringes for Højesteret, hvis der enten er givet tilladelse til, at sagen undtagelsesvis er startet i landsretten, eller hvis en part i sagen af Procesbevillingsnævnet har fået tilladelse til at indbringe sagen for Højesteret.

Baggrunden for den nye instansordning er først og fremmest et ønske om at sikre, at Højesteret kan koncentrere sig om sine centrale opgaver med at sikre retsenheden i landet og at træffe afgørelse i sager, som rejser spørgsmål af generel betydning for rets anvendelsen og retsudviklingen, eller i øvrigt er af væsentlig samfundsmæssig rækkevidde. Derimod bør Højesterets ressourcer

Formålet med den nye instansordning er, at Højesteret kan koncentrere sig om principielle sager. Instansordningen har også betydet, at sager, der bliver behandlet i både 1. og 2. instans, har en kortere sagsbehandlingstid end tidligere.

som udgangspunkt ikke benyttes til at behandle sager, hvis udfald i det væsentlige afhænger af bevismæssige vurderinger, eller som angår retsanvendelsen på områder, hvor de principielle retsspørgsmål allerede er afklaret. Det bemærkes i den forbindelse, at Højesterets arbejdsform er mindre egnet til afklaring af bevisspørgsmål.

Virksomheden af domstolsreformen forventes først at vise sig i Højesteret, når de sager, der anlægges efter de nye regler, har været gennem både byret og landsret, og når den meget store mængde af verserende sager fra før reformen er nedbragt.

Reformen er dog ved at slå igennem. Antallet af straffesager i Højesteret er i 2008 faldet væsentligt, men faldet modsvares af, at de straffesager, der indbringes for Højesteret, er væsentligt mere tidskrævende.

Der har derimod kun været en lille nedgang i antallet af civile sager, der er de mest tidskrævende. Berammelsestiden er blevet lidt kortere end før reformen, ca. 15 måneder, og domstolsreformen har således foreløbigt kun haft meget begrænset virkning for Højesteret.

Overgangsreglerne vedrørende den ny instansordning betød, at sager, der var anlagt ved landsretterne efter den 1. juli 2006, men forud for den nye instansordnings ikrafttræden den 1. januar 2007, under visse omstændigheder kunne henvises til behandling ved byretterne. Byretterne modtog på denne måde i alt omkring 350 nye sager til behandling ud over de sager, der fra den 1. januar 2007 skulle anlægges ved byretterne.

De hidtidige erfaringer med den nye instansordning er, at byretterne finder de "nye" 1. instanssager fagligt udfordrende og spændende at arbejde med. Erfaringerne viser imidlertid også, at sagerne er mere tidskrævende end forventet både i forberedelsesfasen og i forbindelse med hovedforhandlingen og domsskrivningen. Årsagen hertil er formentlig, at sagerne angår større beløb eller spørgsmål, der har større betydning for parterne, hvilket naturligt medfører, at der fra alle sider bliver gjort mere ud af de "nye" 1. instanssager.

2.3.2 Styrket sagsforberedelse

Det overordnede sigte med den styrkelse af forberedelsen af de civile sager, der er sket i forbindelse med domstolsreformen, er at opnå en ensartet tilrettelæggelse af retternes arbejde, der understøtter en forsvarlig sagsbehandling med henblik på at nå til materielt rigtige afgørelser, og som samtidig sikrer mulighed for at få sagerne løst inden for rimelig tid og sikrer, at sagerne kan løses med omkostninger, der ikke er uforholdsmæssigt store. Reglerne om sagsforberedelse indeholder således en række standardelementer, der kan kombineres efter den enkelte sags behov.

Udgangspunktet for en civil sag er en stævning og sagsøgtens svar på stævningen, svarskriftet. På grundlag af stævning og svarskrift afholder retten som hovedregel et forberedende retsmøde med henblik på tilskæring af sagen både i juridisk og bevismæssig henseende. På mødet drøftes det nærmere, om der skal udveksles yderligere processkrifter, om der skal afholdes syn og skøn, om sagen skal forelægges andre instanser, for eksempel Retslægerådet, hvem der skal afgive forklaring under hovedforhandlingen samt andre spørgsmål vedrørende sagen. På mødet fastlægges endvidere tidsrammerne for sagens videre forløb, herunder tidspunktet for

hovedforhandlingen i sagen. Mødet afholdes som altovervejende hovedregel som et telefonomøde.

Reglerne om styrket sagsforberedelse var i et vist omfang en lovfæstelse af den praksis med hensyn til sagsforberedelsen, der allerede var gældende i mange byretter forud for reformen. Etableringen af de nye og større byretter har imidlertid været en god anledning til at gennemgå arbejdsgangene i forbindelse med forberedelsen med henblik på at styrke denne yderligere og opnå en endnu større ensartethed. Mange byretter har i den forbindelse valgt at etablere en central forberedelsesafdeling, hvor en dommer eller en erfaren dommerfuldmægtig er ansvarlig for forberedelsen af de civile sager.

Det er erfaringen, at den styrkede sagsforberedelse klart er med til at øge kvaliteten af retternes ydelser. Det er imidlertid også erfaringen, at arbejdet med sagsforberedelsen er noget mere tidskrævende end forud for domstolsreformen, og at der anvendes væsentlig flere juristressourcer i forbindelse med sagsforberedelsen end før.

2.3.3 Småsager

Med reglerne om småsagsprocessen blev der fra den 1. januar 2008 indført en forenklet fremgangsmåde ved behandlingen af tvistige civile sager om krav på højst 50.000 kr.

En småsag anlægges ved hjælp af en fortrykt stævning, der udfyldes med relevante oplysninger. Retten har en vidtgående vejledningspligt i forberedelse af sagerne og skal bistå parterne med at skære sagen til både i forhold til faktiske og retlige omstændigheder. Når sagen er klar til hovedforhandling, er det ligeledes retten, der udarbejder en fortegnelse over parternes påstande og argumenter. Som udgangspunkt vil parterne derfor ikke have behov for advokatbistand i forbindelse med sagen. De hidtidige erfaringer viser dog, at mange fortsat vælger at bruge advokat i forbindelse med i hvert fald visse dele af småsagsprocessen.

Reglerne om småsagsprocessen har således gjort det enklere og billigere for parterne at føre sager om mindre krav. For retterne er behandlingen af sagerne derimod blevet vanskeligere og betydeligt mere ressourcekrævende. Den del af sagsforberedelsen, som tidligere blev varetaget af advokater, ligger nu i vidt omfang ved byretterne, og det forudsættes, at der ved alle byretter er sekretariater bestående af både jurister og kontorpersonale, der kan varetage forberedelsen af sagerne.

En bruger fortæller om at føre en småsag, der handler om to stuevinduer, der ikke kan åbnes:

- Jeg var godt nervøs, da jeg gik ind gennem de store døre, og det var mærkeligt at sætte sig over for dommeren.

- Men jeg følte mig godt klædt på efter telefonomødet, og egentlig følte jeg mig ret hurtigt tryk. Jeg kunne ikke gøre andet end fortælle, hvordan jeg havde oplevet sagen, så det var i princippet meget enkelt. Selv om det var en usædvanlig situation.

Tre kvarter efter at have sat sig forlod TJ og HA retten uden at ane, hvem der havde vundet.

14 dage senere fik TJ besked på, at han var fri-fundet. Han kunne beholde sine 15.000 kroner – og sine vinduer – og det har han gjort.

Fyns Stiftstidende den 5. januar 2009

Arbejdet med implementering af småsagsprocessen har omfattet en større opdatering af byretterne sagsbehandlingssystemer, så de bedst muligt understøtter sagsbehandlingen. Opdateringen er gennemført i et samarbejde mellem Domstolsstyrelsen og repræsentanter fra retterne. I retterne har der desuden været et stort arbejde med den organisatoriske og praktiske tilrettelæggelse af sagernes behandling, både før og efter reglernes ikrafttræden. Der er gennemført et større antal kurser og udarbejdet undervisningsmateriale om den nye procesform. I efteråret 2008 har der været gennemført en seminarække, hvor medarbejdere fra samtlige byretter delte erfaringer om behandlingen af sagerne. Der er planlagt nye seminarer i efteråret 2009.

I en forsidehistorie den 26. januar 2009 med overskriften "Flere fører deres egen sag i retten" berettede avisen 24 timer om, at avisens rundringning til landets byretter bekræfter, at flere borgere vælger at føre deres egen sag på grund af lavere omkostninger.

Statistikken over småsager bekræfter denne tendens, hvor retterne modtog 13.476 småsager i 1. halvår 2008, mens der i 2. halvår 2008 blev modtaget 15.095 småsager. Statistikkerne viser dog ikke, i hvor stor en andel af sagerne, der fortsat medvirker advokat.

Meldingen på seminarerne har været, at det har været en stor udfordring at finde sig til rette i den nye rolle, retten indtager i småsagsprocessen, herunder at finde balancen mellem at vejlede, men ikke rådgive, parterne.

Fra brugerside har der været positive meldinger om reformen, om end der endnu ikke er foretaget en egentlig brugerundersøgelse, der nærmere afdækker brugernes oplevelse af den nye procesform.

2.3.4 Retsmægling

Reglerne om retsmægling trådte i kraft den 1. april 2008. Reglerne finder anvendelse på civile sager, der verserer ved byretterne, landsretterne eller Sø- og Handelsretten.

Det grundlæggende formål med at indføre en permanent, landsdækkende ordning med retsmægling er at give parterne i sager, der er indbragt for domstolene, en mulighed for at søge tvisten løst på en anden måde. Ved retsmægling hjælper en mægler parterne med selv at finde frem til konflikten kerne og derefter blive enige om en holdbar løsning på striden.

Retsmægleren er en dommer, en domstolsjurist eller en advokat, som har gennemgået en særlig uddannelse i retsmægling. Domstolsstyrelsen har antaget 47 advokater til, i samarbejde med de dommere og domstolsjurister, der fungerer som retsmæglere, at bistå landets retter som retsmæglere.

Den landsdækkende ordning med retsmægling er endnu i opstartsfasen. Der foreligger derfor ikke på nuværende tidspunkt statistisk materiale, der belyser resultaterne af de retsmæglings, som er blevet gennemført under den nye ordning.

Erfaringerne med den forsøgsordning med retsmægling, som blev etableret tilbage i 2003 ved fire byretter og Vestre Landsret, og som har dannet grundlag for etableringen af den nye, permanente ordning med retsmægling, har imidlertid været gode. Over 60 % af de

retsmæglinger, der blev gennemført under forsøgsordningen, resulterede således i, at sagens parter fandt frem til en aftalebaseret løsning på deres konflikt.

Arbejdet med implementering af ordningen med retsmægling har omfattet tilpasning af retternes sagsbehandlingssystemer, uddannelse af et tilstrækkeligt antal retsmæglere, etablering af lokaler, der er egnede til retsmægling, antagelse af advokatmæglere, etablering af samarbejde mellem domstolsmæglere og advokatmæglere og udarbejdelse af etiske retningslinjer for retsmæglere.

Arbejdet med implementeringen er stort set afsluttet, men der vil løbende være behov for opfølgning og justering med henblik på at sikre, at ordningen til stadighed er velfungerende.

2.3.5 Nævningesager

Som noget nyt starter alle nævningesager fra januar 2008 i byretten. Sagerne kan ankes til landsretten både for så vidt angår skyldsspørgsmålet og strafudmålingen, og reformen udgør derved en styrkelse af borgernes retssikkerhed. Tidligere blev nævningesager behandlet i landsretterne i 1. instans, og kun spørgsmålet om strafudmåling kunne indbringes for Højesteret.

Nævningesager er straffesager, hvor der er spørgsmål om straf af fængsel i fire år eller derover, eller sager, hvor der bliver spørgsmål om dom til anbringelse eller forvaring. I praksis vil det typisk være sager om manddrab, voldtægt eller røveri.

I nævningesager ved byretten medvirker der seks nævninger og tre dommere, mens der i landsretten medvirker ni nævninger og tre dommere.

Domstolsstyrelsen har i samarbejde med en arbejdsgruppe, bestående af medarbejdere fra retterne, foretaget en opdatering af teksterne i retternes sagsbehandlingssystemer. Arbejdsgruppen har desuden udarbejdet en drejebog for behandling af nævningesager ved byretterne. Arbejdsgruppen inddrog i den forbindelse landsretternes hidtidige erfaringer med behandling af nævningesager, ligesom der var drøftelser med statsadvokaturerne og Foreningen af beskikkede forsvarere om behandlingen af sagerne.

I januar 2008 blev der afholdt en række seminarer for domstolsjurister om nævningesagers behandling, ligesom der igen i 2009 er planlagt seminarer og kurser om behandlingen af nævningesager.

Erfaringerne med behandlingen af nævningesager er endnu beskedne, men det er det overordnede indtryk, at ordningen med behandling af nævningesager er velfungerende og er blevet godt modtaget af både anklagemyndigheden og forsvarsadvokaterne.

2.3.6 Andet

Domstolsreformen medførte mulighed for behandling af civile sager med tre dommere i byretterne og for øget brug af sagkyndige dommere. Antallet af sager, hvor der medvirker tre dommere eller sagkyndige dommere, er beskedent, men det siger sig selv, at især behandling med tre dommere er væsentligt mere ressourcekrævende end behandling med kun en dommer.

Med domstolsreformen blev det endvidere muligt at anlægge gruppesøgsmål. En identificerbar gruppe af juridiske personer med ensartede krav kan anlægge en fælles sag mod en sagsøgt. De enkelte gruppemedlemmer er ikke part i sagen, da de vælger en grupperepræsentant til at føre sagen, men en dom vil have bindende virkning for hele gruppen.

Reglerne har hidtil haft meget begrænset anvendelse, da der til dato kun er anlagt et enkelt gruppesøgsmål, der verserer ved Østre Landsret. Forud for reglernes ikrafttræden var det dog ikke klart, hvor stor udbredelse de ville få. Der blev derfor udarbejdet en drejebog for behandlingen af sagerne, og byretternes sagsbehandlingssystemer blev udviklet, så de kan håndtere sager af denne karakter. På baggrund af en bemærkning i forarbejderne til loven blev der desuden udviklet en funktion på domstolenes hjemmeside med en liste over verserende gruppesøgsmål i Danmark, hvor underretning om gruppesøgsmål kan ske.

2.3.7 Øvrige sideløbende reformer, der har haft betydning for domstolsreformen

På det familieretlige område betød kommunalreformen, at de nye statsforvaltninger fra den 1. januar 2007 overtog den administrative sagsbehandling på området. Statsforvaltningen skal i den forbindelse søge at få parterne til at nå til enighed i sagen, og sager på området kan kun indbringes for retten, hvis parterne ikke kan nå til enighed, og hvis en af parterne beder statsforvaltningen om det. Reglerne for behandling af sagerne i retten blev samtidig ændret væsentligt, og den 1. oktober 2007 trådte endvidere en ny lov om forældreansvar i kraft. Den ny forældreansvarslov har til formål at styrke barnets perspektiv både i forbindelse med sagsbehandlingen og i forbindelse med de afgørelser, der bliver truffet efter loven. Efter lovændringerne kan retten i højere grad inddrage børnesagkyndig bistand under forberedelsen af sagerne. Ændringerne har desuden medført, at der bliver gennemført flere børnesamtaler i retterne end tidligere.

Såvel den ændrede kompetencefordeling på det familieretlige område som den nye måde at behandle de familieretlige sager på, har været en væsentlig udfordring i forbindelse med domstolsreformen.

For så vidt angår den ændrede kompetencefordeling, stod det hurtigt klart, at ændringerne som følge af kommunalreformen stillede store krav til de nye statsforvaltninger. For så vidt angår de nye sagsbehandlingsregler, betød blandt andet den øgede inddragelse af børnesagkyndige og et højere antal børnesamtaler, at det var vanskeligt at fastholde de korte sagsbehandlingstider ved domstolene, som der ellers har været tradition for på det familieretlige område.

Domstolsstyrelsen og Familiestyrelsen har i den forbindelse løbende haft drøftelser om, hvordan sagsbehandlingen i retterne og i statsforvaltningen kan understøttes bedst muligt. Desuden har der været afholdt møder lokalt mellem retterne og statsforvaltningerne om, hvordan det daglige samarbejde kan tilrettelægges bedst muligt.

Ændringen af reglerne for sagsbehandlingen af de familieretlige sager har medført behov for en del ændringer af domstolenes sagsbehandlingssystemer og for afholdelse af kurser, drøftelse på seminarer m.v. Implementeringsarbejdet var desværre ikke fuldt afsluttet, inden ændrin-

gerne trådte i kraft, hvilket naturligvis vanskeliggjorde arbejdet for retterne i en overgangsperiode.

Samtidig med, at kredsreformen trådte i kraft den 1. januar 2007, blev reglerne om fri proces ændret. I den forbindelse blev kompetencen til at give fri proces i de tilfælde, hvor der ikke skal foretages en nærmere vurdering af udsigten til, at ansøgeren vil få medhold, henlagt til retterne. Kompetencen til at bevilge fri proces i andre tilfælde blev henlagt til Civilstyrelsen, dog således at Civilstyrelsens afslag på fri proces kan indbringes for en nyoprettet afdeling i Procesbevillingsnævnet. Også betingelserne for at få fri proces blev ændret.

De nye regler medførte først og fremmest behov for at oprette en ny afdeling i Procesbevillingsnævnet. Desuden medførte reglerne behov for en mindre justering af domstolenes sagsbehandlingssystemer.

De nye kompetenceregler betød i en overgangsfase, at en del ansøgninger om fri proces blev indbragt for Civilstyrelsen, hvor de burde have været indbragt for retten og omvendt. Desuden har de nye regler medført forlængede sagsbehandlingstider for ansøgninger om fri proces både i retterne og i Civilstyrelsen. Civilstyrelsen og Domstolsstyrelsen har i den forbindelse løbende drøftelser med henblik på at afklare, hvordan retterne og Civilstyrelsen kan understøtte og bidrage bedst muligt til en smidig og effektiv behandling af ansøgninger om fri proces.

Den ny forældreansvarslov og de nye regler om fri proces er sammen med kommunalreformen og politireformen de øvrige reformer, der har haft størst betydning for arbejdet i retterne.

Men også en række væsentlige ændringer af konkursloven pr. 1. juli 2007 og af arveloven pr. 1. januar 2008 har medført behov for at justere retternes sagsbehandlingssystemer og arbejdsgangene i retterne, ligesom lovændringerne naturligvis har krævet undervisning og oplæring i et vist omfang.

2.4 Tinglysningsreformen

Formålet med tinglysningsreformen er at centralisere, digitalisere og automatisere behandlingen af tinglysningsager. En meget stor andel af alle sager forventes at kunne blive ekspederet automatisk og i mange tilfælde på få minutter, når systemet er fuldt implementeret. Som med andre store it-projekter vil der dog være en overgangsfase efter idriftsættelsen, hvor oplysningerne i systemet gradvist bliver opdateret med aktuelle data.

Det nye system forventes idriftsat i september 2009. Det vil i første omgang kun være fast ejendom, der ville kunne tinglyses digitalt. Bil-, person- og andelsboligbogen vil først senere blive digitaliseret.

Den nye tinglysningsordning vil blive baseret på digitale signaturer og sikker kommunikation over internettet. Alle borgere, der har en digital signatur, vil i princippet kunne tinglyse egne dokumenter via www.tinglysning.dk. Det er dog forventningen, at borgerne i de fleste tilfælde fortsat vil søge professionel bistand til tinglysningssekspeditioner, der jo som oftest vedrører væsentlige økonomiske dispositioner. Professionelle aktører, eksempelvis penge- og realkreditinstitutioner, får mulighed for at etablere en direkte opkobling fra deres egne systemer til tinglysningsystemet.

Når et dokument sendes til tinglysning, vil det undergå samme kontrol som hidtil, men kontrollen vil være elektronisk og automatisk. Det betyder, at brugeren meget hurtigt vil få svar på, om rettigheden er blevet tinglyst, eller sendt til manuel behandling ved Tinglysningsretten.

Det nye system vil således betyde en markant reduktion i den generelle sagsbehandlingstid for tinglysningsager. Det vil muliggøre markante besparelser såvel internt ved domstolene som i samfundet generelt. Internt ved domstolene forventes antallet af årsværk allokert til tinglysningsopgaven at kunne reduceres med omkring 200 årsværk eller 2/3. Penge- og realkreditinstitutioner samt advokater og borgere forventes årligt at spare omtrent 300-450 mio. kr. ved den nye løsning (2005 estimat).

Implementeringen af systemet er blevet væsentligt forsinket fra leverandøren. Forsinkelserne har været en markant udfordring for domstolene særligt i forhold til fastholdelse af det eksisterende personale.

På nuværende tidspunkt er det nye system i test, og der bliver i øjeblikket på testbasis foretaget anmeldelser i systemet af både domstolpersonale og eksterne partnere (banker mv.). Systemet vil blive til- og fejlrettet samt yderligere testet frem til juni måned 2009. Herefter vil der blive gennemført en længere driftstestperiode, indtil systemet sættes i drift i september måned 2009.

Som led i reformen er de eksisterende ca. 75 mio. sider tinglyste dokumenter (genparterne) endvidere blevet scannet ind.

Opgaven med scanning af de allerede tinglyste dokumenter blev løst væsentligt hurtigere end forventet. Dette har muliggjort, at opgaven med at tinglyse dokumenter i tiden frem mod den endelige centralisering, løbende har kunnet flyttes til de byretter, hvor der fortsat er erfarent tinglysningspersonale, og til Tinglysningsretten, idet tinglysningspersonalet nu har adgang til alle de allerede tinglyste dokumenter elektronisk og derfor ikke længere er afhængige af, at dokumenterne er fysisk tilstede.

3 Den aktuelle situation

Domstolsreformen er – med undtagelse af tinglysningsreformen – gennemført og fungerer både administrativt og retsplejemæssigt efter hensigten. Byretterne er tilbage på sporet og ekspederer langt flere – og tungere – sager end i 2006. Men sagsbehandlingstiderne vokser alligevel, fordi bunkerne fra de første måneder af 2007 forlænger den samlede sagsbehandlingstid, ligesom der i 2008 er sket en markant stigning i antallet af modtagne sager på næsten alle områder og en deraf afledt stigning i antallet af verserende sager.

3.1 Aktivitet og produktivitet

3.1.1 Aktivitet

Domstolsreformen medførte et samlet aktivitetsfald på 7-8 % fra 2006 til 2007. Imidlertid er dette fald afløst af en markant stigning i aktiviteten i 2008, hvor den samlede aktivitet var omkring 9 % højere end i 2006, umiddelbart forud for reformen.

Tabel 3.1 viser udviklingen i aktiviteten målt som afsluttede, vægtede sager i perioden fra 2006 til 2008.

Tabel 3.1. Aktivitet ved byretterne på de enkelte sagsområder og samlet i perioden fra 2006 til 2008

Vægtede, afsluttede sager	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	- absolutte tal -			- indeks -		
<i>Byretterne</i>						
1 Straffesager	139.668	126.141	140.751	100,0	90,3	100,8
2 Civile sager	62.427	55.518	70.865	100,0	88,9	113,5
3 Fogedsager	262.546	258.584	330.765	100,0	98,5	126,0
4 Skiftesager	66.421	63.104	66.554	100,0	95,0	100,2
5 Notarialforretninger	63.984	66.001	74.662	100,0	103,2	116,7
6 Samlet	595.046	550.685	646.063	100,0	92,5	108,6

På straffesagsområdet var aktiviteten nogenlunde den samme i 2008 som i 2006, men den var væsentlig lavere i 2007 end i 2006. Domstolsstyrelsen har ved beregning af aktiviteten kunnet konstatere, at den gennemsnitlige straffesag er blevet mere ressourcekrævende i perioden fra 2006 til 2008. Det var forventeligt som følge af ændringerne af instansfølgen i forhold til nævningesager samt det forhold, at de større narkosager siden 1. januar 2007 er blevet behandlet i byretten i stedet for i landsretten.

På civilsagsområdet var der et fald i aktiviteten fra 2006 til 2007. Til gengæld var der en markant stigning i aktiviteten fra 2007 til 2008. Denne stigning var så høj, at aktiviteten i 2008 lå knap 15 % over aktiviteten i 2006. Også på civilsagsområdet har domstolsreformen betydet, at den gennemsnitlige civile sag er blevet ”tungere” og mere ressourcekrævende.

På fogedsagsområdet har der været en stigning på godt 25 % i aktiviteten fra 2007 til 2008, mens aktiviteten i 2006 og 2007 lå på omtrent samme niveau. Det har ikke været et led i domstolsreformen at foretage markante ændringer af reglerne om behandlingen af fogedsager. Den enkelte fogedsag har derfor nogenlunde samme tyngde. Som følge af den konjunkturbe-

stemte stigning i antallet af tvangsauktioner og betalingspåkrav har den relative andel af de forskellige sagstyper imidlertid ændret sig en del.

Skiftesagsområdet, der omfatter både dødsboskiftesager og insolvensskiftesager, har ikke haft så store udsving i aktiviteten som de andre sagsområder. Der var et mindre fald i aktiviteten fra 2006 til 2007, men dette blev genoprettet fra 2007 til 2008.

Aktiviteten på området for notarialforretninger, der er det mindst ressourcekrævende område, er øget med ca. 17 % fra 2006 til 2008.

3.1.2 Produktivitet

Tabel 3.2. Produktivitet ved byretterne på de enkelte sagsområder og samlet i perioden fra 2006 til 2008

Vægtede sager pr. årsværk ¹⁾²⁾	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	- absolutte tal -			- indeks -		
<i>Byretterne</i>						
1 Straffesager	384	374	398	100,0	97,3	103,6
2 Civile sager	204	168	193	100,0	82,3	94,7
3 Fogedsager	1.430	1.349	1.485	100,0	94,3	103,9
4 Skiftesager	332	334	335	100,0	100,6	100,8
5 Notarialforretninger	3.525	3.309	3.617	100,0	93,9	102,6
6 Samlet	451	419	462	100,0	92,9	102,4

1) Ved beregningen af produktiviteten regnes der med vægtede årsværk, idet juristarværk, kontorårsværk og øvrige årsværk ikke er forbundet med de samme udgifter.

2) Ved beregningen af produktiviteten på de enkelte sagsområder er antallet af afsluttede vægtede sager sat i forhold til det direkte årsværksforbrug for jurister, kontorfunktionærer og øvrigt personale. Ved beregningen af den samlede produktivitet indgår også årsværksforbruget til ledelse og administration, hjælpefunktioner, reformarbejde og transport.

Til at varetage de nye opgaver, som domstolsreformen indebærer i byretterne, blev der oprettet et antal yderligere byretsdommerstillinger. Med henblik på at sikre, at et øget antal civile sager og straffesager kan blive afgjort af en udnævnt dommer, blev et antal stillinger som retsassessor endvidere konverteret til dommerstillinger. Årsværksforbruget i byretterne har derfor samlet set været lidt større i 2008 end i 2006. Den samlede aktivitetsstigning fra 2006 til 2008 har dog procentuelt været større end stigningen i det samlede årsværksforbrug. Den samlede produktivitet ved byretterne er således øget med 2-3 procent i perioden 2006 - 2008. Dermed er produktivitsnedgangen i 2007, som følge af arbejdet med at implementere domstolsreformen, vendt til en produktivitetsfremgang.

Som følge af den store stigning i det samlede antal af modtagne sager ved byretterne og som følge af, at en række sager ved byretterne er blevet tungere og mere ressourcekrævende, har den øgede produktivitet imidlertid ikke ført til en reduktion i antallet af verserende sager.

Det bør i den forbindelse nævnes, at også domstolene mærker den tendens, der præger det øvrige samfund, til i højere grad at stille spørgsmål vedrørende forhold og omstændigheder, der tidligere blot blev accepteret. Ofte er der flere og længere indlæg i sagerne, og der kræves stillingtagen til flere spørgsmål i forbindelse med den enkelte sag end tidligere. Dette medfø-

rer, at ikke bare sagsforberedelsen, men også selve hovedforhandlingen tager længere tid end tidligere.

Hertil kommer, at byretterne endnu ikke har afsluttet arbejdet med kompetenceudvikling og tilrettelæggelse af hensigtsmæssige arbejds gange for så vidt angår de nye sagstyper. Når arbejdet med disse sagstyper i endnu højere grad er blevet ”hverdag”, er det tanken i højere grad at sætte kvaliteten i fokus, idet reformprocessen kun i begrænset omfang har levnet plads til at fortsætte kvalitetsarbejdet i retterne.

Produktiviteten er bedre i 2008 end i 2007 på alle sagsområder. Også i forhold til 2006 er produktiviteten højere bortset fra på civilsagsområdet. Det hænger formentlig sammen med de omfattende ændringer, domstolsreformen har medført på civilsagsområdet.

Produktiviteten på skiftesagsområdet er nogenlunde uændret, medens der ses en vis stigning i produktiviteten på straffesagsområdet og fogedsagsområdet.

3.2 *Antal sager*

3.2.1 Modtagne, afsluttede og verserende sager

Tabel 3.3 neden for viser antallet af modtagne og afsluttede sager ved byretterne i de sidste tre år. Tabellen viser således antallet af modtagne og afsluttede sager i 2006 (året før domstolsreformen) 2007 og 2008 (de første to år efter reformens ikrafttræden). De underliggende tal for modtagne og afsluttede sager for de mest centrale sagstyper på hvert sagsområde fremgår af bilag 1.

Generelt var der i 2006 nogenlunde balance mellem antallet af modtagne og afsluttede sager. I 2007 derimod var der ikke balance mellem antallet af modtagne og afsluttede sager ved byretterne. Det skyldes primært, at arbejdet ved byretterne i 2007 generelt var præget af, at der skulle anvendes ikke ubetydelige personaleressourcer til implementering af domstolsreformen. De mange praktiske opgaver i forbindelse med navnlig kredsreformen betød således ikke uventet en nedgang i aktiviteten og et fald i antallet af afsluttede sager i forhold til året forud for reformen. Allerede i 2008 var byretterne dog tilbage ”på sporet” og antallet af afsluttede sager var mere end 10 % højere end i 2006. Denne stigning i aktiviteten medførte imidlertid ikke et tilsvarende fald i antallet af verserende sager, idet antallet af modtagne sager samtidig steg med ca. 15 % i forhold til 2006. Stigningen var primært forårsaget af en meget markant vækst i antallet af fogedsager.

Både i 2007 og i 2008 har der således været en ubalance i forholdet mellem modtagne og afsluttede sager, men det er væsentligt at bemærke, at årsagerne til denne ubalance er vidt forskellige.

I 2007 var der et markant fald i antallet af modtagne straffesager i forhold til 2006. Antallet af straffesager steg fra 2007 til 2008, men er endnu ikke helt på samme niveau som før domstolsreformen. Faldet i antallet af modtagne straffesager i 2007 må formentlig tilskrives politireformen. Det er imidlertid – ikke mindst på grund af den seneste ressourcetilførsel til politi- og anklagemyndighed - vurderingen, at antallet af modtagne straffesager vil stige i de kom-

mende år, således at det som minimum kommer tilbage på samme niveau som før reformen. Som følge af arbejdet med implementering af domstolsreformen faldt også antallet af afsluttede straffesager i byretterne i 2007 i forhold til 2006. I 2008 steg antallet af afsluttede straffesager igen, om end det endnu ikke er på højde med tidligere.

Tabel 3.3. Antal modtagne og afsluttede sager på de enkelte sagsområder i perioden 2006-2008

	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	- absolutte tal -			- indeks -		
1 Straffesager						
Modtagne sager	142.221	131.035	135.640	100,0	92,1	95,4
Afsluttede sager	139.668	122.009	131.474	100,0	87,4	94,1
2 Civile sager						
Modtagne sager	63.171	64.826	64.443	100,0	102,6	102,0
Afsluttede sager	62.427	59.252	63.029	100,0	94,9	101,0
3 Fogedsager - inkl. tvangsauktioner						
Modtagne sager	262.571	278.511	346.456	100,0	106,1	131,9
Afsluttede sager	262.667	257.831	324.256	100,0	98,2	123,4
4 Insolvensskiftesager						
Modtagne sager	10.123	9.761	12.268	100,0	96,4	121,2
Afsluttede sager	10.772	9.918	11.210	100,0	92,1	104,1
5 Dødsboskiftesager						
Modtagne sager	56.970	57.492	56.492	100,0	100,9	99,2
Afsluttede sager	55.845	54.675	56.168	100,0	97,9	100,6
6 Notarialforretninger						
Gennemførte sager	63.984	66.001	74.662	100,0	103,2	116,7
7 Samlet						
Modtagne sager	599.040	607.626	689.961	100,0	101,4	115,2
Afsluttede sager	595.363	569.686	660.799	100,0	95,7	111,0

Note: Insolvensskiftesager for Sø- & Handelsretten indgår ikke i de ovennævnte tal.

De underliggende tal på straffesagsområdet viser, at stigningen i antallet af modtagne domsmandssager nogenlunde svarer til den generelle stigning i antallet af modtagne straffesager fra 2007 til 2008, men at antallet af afsluttede domsmandssager desværre ikke har kunnet øges tilsvarende.

Når det ikke er lykkedes at nedbringe antallet af verserende straffesager i byretterne i 2008, skyldes det formentlig i høj grad indførelsen af nævningesagsbehandling i byretterne. Som anført ovenfor er en nævningesag væsentlig mere ressourcekrævende end andre straffesager. Den faldende andel af tilståelsessager spiller formentlig også en rolle, ligesom stigningen i antallet af modtagne sager på andre sagsområder kan have betydning. Også politireformen spiller formentlig en rolle, idet politireformen på tilsvarende vis som hos domstolene har medført et tab af erfaring og kompetencer, der har ført til en mindre smidig og effektiv afvikling af straffesagerne. Endelig har retterne i 2007 og 2008 oftere end forud for reformen oplevet, at tiltalte og vidner er udeblevet med det resultat, at hovedforhandlingen må udsættes. En nyligt

gennemført undersøgelse indikerer således, at tiltalte udebliver i omkring 5 % af domsmands-sagerne.

I forhold til de civile sager har antallet af modtagne sager været mere konstant i perioden. Der har dog som forventet været en stigning i antallet af modtagne sager som følge af den nye instansordning. Forud for ordningens ikrafttræden var det vurderingen, at ændringen af instansfølgen ville føre til 1.000-1.200 sager yderligere i byretterne årligt. Udviklingen tyder på, at denne vurdering holder stik. Antallet af afsluttede civile sager faldt i 2007, men denne nedgang er vendt i 2008, hvor der blev afsluttet flere civile sager end i 2006.

De underliggende tal på civilsagsområdet viser, at indførelsen af småsagsprocessen den 1. januar 2008 som forventet har flyttet et antal sager fra almindelige sager og boligretssager til området for småsager. Endvidere har der været et markant fald i antallet af modtagne ægteskabs- og forældreansvarssager i 2007. I 2008 var niveauet for modtagne ægteskabs- og forældreansvarssager nogenlunde som i 2006.

På civilsagsområdet er det væsentligt at bemærke, at domstolsreformen har medført, at byretternes gennemsnitlige ressourceforbrug i forbindelse med hver enkelt sag er øget. Det skyldes primært den nye instansordning, men også muligheden for behandling af civile sager med tre dommere i byretten spiller ind. Som anført under punkt 2.3.1 medfører den omstændighed, at sagerne angår større beløb eller spørgsmål, der har større betydning for parterne, nemlig, at der fra alle sider bliver gjort mere ud af sagerne. Småsagsprocessen og den nye forældreansvarslov har også medvirket til et øget ressourceforbrug på civilsagsområdet.

På fogedsagsområdet var der i 2006 balance mellem antallet af modtagne og afsluttede sager. I 2007 var der en vis stigning i antallet af modtagne fogedsager, mens antallet af afsluttede fogedsager faldt. I 2008 var der en meget markant stigning i antallet af modtagne sager. Stigningen blev modsvaret af en betydelig stigning også i antallet af afsluttede sager, men denne stigning var desværre ikke tilstrækkelig til at undgå en væsentlig stigning i antallet af verserende fogedsager. Det er forventningen, at antallet af modtagne fogedsager også i den kommende tid vil ligge på et højt niveau i forhold til forud for domstolsreformen.

De underliggende tal på fogedsagsområdet viser, at stigningen i antallet af modtagne fogedsager navnlig angår betalingspåkrav og tvangsauktioner. Den negative udvikling i de økonomiske konjunkturer afspejles således meget tydeligt i udviklingen i antallet af fogedsager og tvangsauktioner i 2008.

Det bemærkes i den forbindelse, at tvangsauktioner er væsentlig mere ressourcekrævende end andre fogedsager. Dels skal der ofte holdes flere møder i forbindelse med sagerne, dels er det administrative arbejde i forbindelse med sagerne omfattende.

På insolvensskifteområdet har der været en stigning i antallet af modtagne sager fra 2006 til 2008. Denne stigning modsvares i et vist omfang af en stigning i afsluttede sager. De underliggende tal viser, at stigningen overvejende vedrører konkursbegæringer og betalingsstandsninger, hvor der er meget stor vækst i sagstilgangen fra 2006 til 2008. Som på fogedsagsområdet skyldes stigningen den negative udvikling i de økonomiske konjunkturer.

Dødsboskiftesagsområdet har været relativt stabilt i perioden fra 2006 til 2008. Der er først i løbet af 2008 blevet udviklet mere detaljerede statistikker for dette område. Det kan derfor ikke belyses lige så detaljeret som de øvrige sagsområder.

Antallet af notarialforretninger er steget betydeligt fra 2006 til 2008.

3.2.2 Verserende sager

Tabel 3.4 viser antallet af verserende sager ved byretterne på de enkelte sagsområder. Tabellen illustrerer dermed også effekten af den forskel, der har været mellem antallet af modtagne og afsluttede sager i 2007 og 2008.

Tabel 3.4. Antal verserende sager på de enkelte sagsområder i perioden 2006-2008

Verserende sager	Ultimo 06 Ultimo 07 Ultimo 08			Ultimo 06 Ultimo 07 Ultimo 08		
	- absolutte tal -			- indeks -		
Byretterne^{1) 2)}						
1 Straffesager	26.523	33.738	37.606	100	127	142
- domsmandssager	4.081	4.805	5.916	100	118	145
- tilståelsessager	3.373	4.329	5.104	100	128	151
- sager uden domsmænd	16.463	22.232	24.018	100	135	146
- nævningsager			48			
2 Civile sager	28.036	33.711	35.780	100	120	128
- almindelige sager	19.778	25.148	17.479	100	127	88
- boligretssager	2.492	2.865	2.298	100	115	92
- småsager			9.951			
- familieretssager ³⁾	2.588	2.710	3.372	100	105	130
3 Fogedsager	45.522	66.657	92.051	100	146	202
- almindelige fogedsager	25.037	34.234	46.568	100	137	186
- særlige fogedsager	3.691	4.382	5.708	100	119	155
- betalingspåkrav	15.149	26.306	36.663	100	174	242
- tvangsauktioner	1.524	1.644	3.039	100	108	199
4 Insolvensskiftesager mv. ⁴⁾	6.290	6.064	7.427	100	96	118
- konkurssager	2.771	2.738	3.859	100	99	139
- gældssaneringsager	2.048	1.828	1.781	100	89	87
5 Dødsboskiftesager ⁵⁾	24.925	26.050	26.605	100	105	107
6 Samlet	131.296	166.220	199.469	100	127	152

1) Der er kun medtaget tal for centrale underliggende sagstyper. På nogle områder er alle underliggende sagstyper således ikke medtaget.

2) Antallet af verserende notarialforretninger opgøres ikke og er derfor ikke med i tabellen.

3) Ved familieretssager forstås en sammenlægning af ægteskabssager, forældreansvarssager, adoption og børnefjernelsessager, faderskabssager og værgemålssager.

4) Sø- og Handelsretten behandler insolvenssager i Københavnsområdet. Verserende insolvenssager er imidlertid alene antallet af verserende sager ved byretterne uden for Københavnsområdet.

5) Der er først i 2008 udviklet en periodestatistik for dødsboskiftesager. Tallet for ultimo 2007 svarer til primo 2008 i den nyudviklede statistik. Tallet for ultimo 2006 er konstrueret ved at trække forskellen mellem modtagne og afsluttede sager i 2007 fra ultimo 2007.

Mængden af verserende sager er samlet set øget med omkring 50 % fra 2006 til 2008. Antallet af verserende sager er dermed blevet for højt, hvilket igen har medført en stigning i sagsbehandlingstiderne.

Det er imidlertid vigtigt at holde sig for øje, at antallet af verserende sager - uanset hvordan ressourcesituationen måtte være – ikke kan eller bør nedbringes til nul. Der skal således altid være en vis mængde af verserende sager for at sikre en god og effektiv afvikling af sagerne og en god ressourceudnyttelse.

På straffesagsområdet og civilsagsområdet skete den største stigning i antallet af verserende sager i 2007.

På fogedsagsområdet er der omtrent sket en fordobling i antallet af verserende sager over de seneste to år. Begge år som følge af en markant forskel mellem antallet af modtagne sager og afsluttede sager.

Den meget store stigning i antallet af fogedsager har været en medvirkende årsag til, at antallet af verserende sager på straffesagsområdet og civilsagsområdet fortsat er vokset i 2008, om end i mindre grad end i 2007.

Også for så vidt angår insolvensskiftesager og dødsboskiftesager har der været en stigning i antallet af verserende sager fra 2006 til 2008. Stigningen på disse områder er dog mindre end for de øvrige sagsområder.

De underliggende tal for straffesager viser, at antallet af verserende domsmandssager – typisk de mere alvorlige straffesager - voksede relativt mindre i 2007 end de øvrige centrale typer af straffesager. I 2008 har dette billede desværre ændret sig, idet ophobningen i forhold til domsmandssagerne er på niveau med tilståelsessager og sager uden domsmænd. En del af forklaringen herpå er, at der i sidste halvår af 2008 var en markant stigning i antallet af modtagne domsmandssager i forhold til 1. halvår 2008. Domsmandssager, der modtages sidst på året, vil ofte først kunne berammes til hovedforhandling i begyndelsen af det følgende år og vil derfor stå som verserende ved udgangen af 2008. En anden del af forklaringen er de tidskrævende nævningesager.

For så vidt angår de underliggende tal for civile sager skyldes den betydelige nedgang i antallet af verserende almindelige sager og boligretssager fra 2007 til 2008, at en række af disse sager fra den 1. januar 2008 er omfattet af småsagsprocessen. Hvis man tager det antal sager, der er ”flyttet” til småsagsprocessen i betragtning, er der imidlertid også tale om en stigning i antallet af verserende sager på disse områder. Der er sket en betydelig stigning i antallet af verserende familieretssager. Det skyldes de nye regler på dette område, der medfører, at der gennemsnitligt bliver anvendt flere ressourcer og længere tid på disse sager.

På fogedsagsområdet viser de underliggende tal, at det navnlig er antallet af verserende sager om betalingspåkrav og tvangsauktioner, der er vokset i 2008 og til dels også i 2007. Der har dog også været en stor vækst i antallet af almindelige fogedsager på grund af den negative udvikling i de økonomiske konjunkturer.

Stigningen i verserende sager på insolvensskifteområdet skyldes i al væsentlighed en stigning i antallet af verserende konkurs(begæring)er og betalingsstandsninger. På konkursområdet er der desuden sket en række ændringer af reglerne om behandlingen af konkurssager, der gennemsnitligt gør behandlingen af den enkelte sag mere ressourcekrævende.

3.2.3 Tinglysningssager

Tinglysningssagen løses af Tinglysningssretten i samarbejde med en del af byretterne frem til centraliseringen og digitaliseringen af opgaven.

Tabel 3.5. Antal anmeldte og ekspederede tinglysningssdokumenter

	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	- absolutte tal -			- indeks -		
1 <i>Tinglysning</i>						
Anmeldte dokumenter	3.322.420	2.868.972	2.554.595	100,0	86,4	76,9
Ekspederede dokumenter	3.315.403	2.873.178	2.569.037	100,0	86,7	77,5

Det var oprindeligt planen, at Tinglysningssretten skulle have overtaget hele opgaven tidligere, og byretterne har således i længere tid end oprindeligt forudsat skulle bistå med at løse en ikke ubetydelig del af den samlede tinglysningssopgave.

Det har været en udfordring at opretholde et velfungerende tinglysningssystem igennem reformperioden. Takket være en stor indsats af medarbejderne i byretterne er det imidlertid lykkedes. Medvirkende hertil har dog også været den udvikling i antallet af tinglysningssdokumenter, der fremgår af tabel 3.5. Der har således været et betydeligt fald i antallet af anmeldte tinglysningssdokumenter fra 2006 til 2008.

3.3 Sagsbehandlingstider

Stigningen i antallet af verserende sager har bevirket en længere gennemsnitlig sagsbehandlingstid på de enkelte sagsområder.

På straffesagsområdet er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i henholdsvis domsmandssagerne og tilståelsessagerne steget med omkring 30 dage over de seneste to år. For så vidt angår domsmandssagerne viser en analyse, at sagsbehandlingstiden for de domsmandssager, der er voldssager var på omkring 68 dage i 2008. Den del af domsmandssagerne, der ikke har med vold at gøre, havde til sammenligning en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på omkring 160 dage. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 122 dage for domsmandssager dækker således over, at nogle sager – voldssagerne – behandles relativt hurtigt, medens de øvrige sager gennemsnitligt har en mere end dobbelt så lang sagsbehandlingstid. Prioriteringen af voldssagerne sker efter politisk ønske, men er, som det fremgår, ganske ressourcekrævende og har væsentlig betydning for sagsbehandlingstiden på andre områder. Godt 40 % af domsmandssagerne er voldssager. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for afsluttede nævningesager ved landsretterne i 2006 og 2007 var henholdsvis 3,8 og 4,4 måned. Sagsbehandlingstiden i nævningesager ved byretterne i 2008 ligger således på nogenlunde samme niveau, som da landsretterne behandlede nævningesager i 1. instans. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager uden domsmænd er derimod steget med knap 70 dage over de sidste to år. Med det øgede antal verserende sager må det forventes, at stigningen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid vil fortsætte i 2009.

Tabel 3.6. Sagsbehandlingstider på byretsområdet i dage i perioden fra 2006 til 2008

	2006 2007 2008			2006 2007 2008		
	- dage -			- indeks -		
1 Straffesager						
Domsmandssager	90	107	122	100,0	118,9	136,1
Sager uden domsmænd	61	81	90	100,0	133,0	147,2
Tilståelsessager	77	107	145	100,0	137,7	187,3
Nævningesager			123			
2 Civile sager						
Alle almindelige sager	168	162	233	100,0	96,1	138,6
- hovedforhandlede almindelige sager	404	426	471	100,0	105,5	116,7
Alle boligretssager	182	191	255	100,0	105,0	140,7
- hovedforhandlede boligretssager	354	387	431	100,0	109,1	121,6
Alle småsager			73			
- hovedforhandlede småsager			195			
Alle ægteskabs- og forældreansvarssager	100	132	153	100,0	131,6	152,8
- hvfh. ægteskabs- og forældreansvarssager	116	152	176	100,0	130,9	151,8
3 Fogedsager						
Almindelige fogedsager	53	72	74	100,0	135,4	139,3
Særlige fogedsager	44	51	51	100,0	116,0	116,3
Betalingspåkrav	73	94	100	100,0	128,8	137,6
Tvangsauktioner	72	101	102	100,0	140,9	141,9

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for en almindelig civil sag eller boligretssag, hvor der er gennemført en hovedforhandling, var i 2008 på omkring 450 dage. Det er en markant stigning i forhold til tidligere. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle afsluttede almindelige sager og boligretssager i 2008 var på ca. 240 dage. En væsentlig del af forklaringen herpå er den nye instansordning og de tungere sager, byretterne har fået i den forbindelse. En anden er den styrkede, men også mere ressourcekrævende, sagsforberedelse. Sagsbehandlingstiden for småsager er som forudsat kortere end for de almindelige civile sager. Da der er tale om et nyt sagsområde, hvor antallet af sager endnu ikke har fundet sit naturlige leje, er datagrundlaget imidlertid endnu relativt spinkelt. Det er derfor for tidligt at konkludere noget i forhold til småsagsprocessen. For så vidt angår ægteskabs- og forældreansvarssager, er der også tale om en stigning i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra 2006 til 2008. Stigningen må antages i vidt omfang at skyldes de nye regler om behandlingen af forældreansvarssager. Det er desværre forventningen, at sagsbehandlingstiden også på civilsagsområdet vil fortsætte med at stige i 2009.

Fogedsagsområdet er normalt det sagsområde, der har den højeste omsætningshastighed – og dermed de korteste sagsbehandlingstider. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for fogedsager er imidlertid også blevet længere i perioden 2006 - 2008. Stigningen i sagsbehandlingstiden var dog størst i 2007 for alle de illustrerede underliggende sagstyper, mens den har været mere moderat i 2008.

3.4 En uholdbar udvikling

Den aktuelle situation ved byretterne afspejler en uholdbar udvikling. Byretterne producerer flere sager og har en højere produktivitet end før reformen – alligevel vokser sagsbunkerne og sagsbehandlingstiderne dramatisk.

Domstolsreformen er kun en del af forklaringen. Flytninger og overgangsproblemer udløste et fald i aktivitet og produktivitet i starten af 2007, som er en væsentlig årsag til de større bunker og de længere sagsbehandlingstider. Domstolene har altså behov for ekstra hænder til at få bunkerne væk.

Men der er også en række strukturelle forhold, som gør det nødvendigt at revurdere domstolenes bevillingsmæssige rammer i fremtiden. Sagskompleksiteten og kravene til kvalitet og service vokser. Det samme gør kravene til kompetenceudvikling og oplæring af nye medarbejdere, der skal erstatte de mange, som går på pension de kommende år. Endelig er det en kæmpeopgave at bringe domstolenes fysiske rammer og teknologiske udstyr på niveau med et moderne retsvæsen.

Domstolene er i international sammenligning både billige og effektive. Domstolene ønsker også fortsat at udvikle effektive arbejdsmetoder, når det gælder den teknologiske og administrative understøttelse af retssagsbehandlingen. Men der er grænser for effektiviseringen af kerneopgaven, hvis det ikke skal gå ud over kvaliteten, og når danske domstole er billige skyldes det også, at vi i Danmark har accepteret, at domstolene sækker agterud i forhold til vores nabolande, når det gælder teknologi og god service. Hvis domstolene i fremtiden skal bevare den høje tillid fra det omgivende samfund, vil det kræve investeringer i flere medarbejdere, styrket kompetenceudvikling og en bedre teknologiunderstøttelse af retssager og sagsbehandling.

4 Et moderne retsvæsen

Domstolsreformen med ny instansordning, ny kredsstruktur og en lang række forbedringer af retsplejen skaber gode og rigtige rammer for et moderne retsvæsen. Med den aktuelle udvikling i sagstilgang og sagsbehandlingstider er der imidlertid lang vej til et retsvæsen, der svarer til samfundets berettigede forventninger.

På kort sigt er opgaven at tilføre domstolene ressourcer til at nedbringe antallet af verserende sager og dermed sagsbehandlingstiderne. Men målet om et moderne og tidssvarende retsvæsen kræver desuden indsats, der sikrer domstolenes fortsatte udvikling og modernisering i årene fremover.

4.1 Domstolene i Danmark er billige og effektive

En sammenligning mellem Danmarks Domstole og andre landes retsvæsner viser, at Danmarks Domstole er billige og effektive. Der er naturligvis forskelle mellem de enkelte landes retssystemer, der kan gøre en sammenligning vanskelig, men en sammenligning kan alligevel give en vigtig indikation af niveauet for sagsbehandlingstiderne og de budgetmæssige rammer for domstolene i de forskellige lande. Retssystemerne i Sverige og Norge¹ er især relevante, fordi retssystemerne i disse lande har flere paralleller med det danske retssystem end de fleste andre landes retssystemer.

Tabel 4.1. Sagsbehandlingstider og afsluttede sager i Sverige, Norge og Danmark

Straffesager	2006 – gennemsnitlige sagsbehandlingstider (mdr.)	2006 – afsluttede straffesager pr. 100.000 indbyggere
Sverige (1)	5,6	771
Norge (2)	1,3	1.196
Danmark (3)	2,2	2.094

Civile sager	2006 - gennemsnitlige sagsbehandlingstider (mdr.)	2006 – afsluttede civile sager pr. 100.000 indbyggere
Sverige	9,1	716
Norge	6,6	278
Danmark	5,6	1.150

(4)	Budget i euro pr. indbygger	Antal dommere pr. 100.000 indbyggere
Sverige	50	13,9
Norge	37	10,9
Danmark	34	6,6

(1) Straffesager ekskl. notariemål og förtursmål

(2) Enedommersager og domsmandsager

(3) Sager med domsmænd, sager uden domsmænd og tilståelsessager

(4) Rapport af CEPEJ under Europarådet, offentliggjort i efteråret 2008.

¹ Sveriges Domstolar – Årsredovisning 2006 (s. 22 og 14) kan findes på www.domstol.se. Domstolene i Norge – 2007 (s. 50-61), kan findes på www.domstol.no.

En sammenligning af sagsbehandlingstiderne i henholdsvis civile sager og straffesager viser, at Danmark i 2006 havde de hurtigste sagsbehandlingstider i civile sager, idet den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Danmark var på 5,6 måneder mod 9,1 måneder i Sverige. På straffesagsområdet var det derimod Norge, der havde de korteste sagsbehandlingstider. Således kunne en straffesag i Norge i 2006 gennemføres på gennemsnitlig 1,3 måned, mens det i Sverige tog 5,6 måneder og i Danmark 2,2 måneder fra sagens modtagelse til dens afgørelse.

Samtidig viser en undersøgelse fra Europarådet², at det danske retssystem er det af de tre landes retssystemer, der har færrest ressourcer og færrest dommere til rådighed. Billedet af et billigt og effektivt dansk retssystem bliver yderligere forstærket, hvis man ser på antallet af afsluttede sager, der er væsentlig højere i Danmark end i vores nabolande.

Sagsbehandlingstiderne i 2006 er altså et relativt ambitiøst mål for et moderne retsvæsen. Det er imidlertid ambitionen med domstolsreformen, at sagerne i de større og mere ensartede byretter behandles nogenlunde ensartet, og det vil derfor være et mål, at spredningen i sagsbehandlingstiderne retterne imellem bliver mindre. Ved at lære af de bedste bør dette også på sigt kunne føre til sagsbehandlingstider, der gennemsnitligt er kortere end i 2006.

Ved sammenligning med tidligere års sagsbehandlingstider er det dog væsentligt at se på nogle af de faktorer, som ændrer sig ved overgangen til et moderne retsvæsen. Det gælder blandt andet

- ❖ Øget kompleksitet i retssagerne
- ❖ Øgede krav til kvalitet og service
- ❖ Større krav til tilgængelighed og sikkerhed
- ❖ Øgede krav til kompetenceudvikling og mobilitet

4.2 En mere kompleks hverdag

Arbejdet i retterne er i høj grad påvirket af retsudviklingen og den generelle samfundsudvikling. Nogle tiltag letter sagsgangene og dermed belastningen af retterne. Et stigende antal lovændringer, den almindelige retsudvikling, herunder navnlig udviklingen i den almindelige rets- og procesopfattelse, og samfundets, advokaternes og dommernes syn på tvistløsning og sagsbehandling, har imidlertid medført, at retternes arbejde samlet set er blevet væsentligt mere komplekst og dermed ressourcekrævende i de senere år. Også den stigende retliggørelse af samfundet, styrkelsen af den enkeltes rettigheder, den øgede internationalisering og ikke mindst en voksende politisk interesse for retssikkerhed og detailregulering medvirker til den øgede kompleksitet.

Måden at håndtere retssager på er under forandring. Dette fører til en mere grundig, men også mere omfattende proces, med fx længere og mere detaljerede forklaringer samt procedurer. Tidligere indebar retsledelsen i vid udstrækning en løbende og til tider håndfast censurering af advokaternes adfærd og procesførelse under hovedforhandlingen. Nu er dommerne i stigende omfang indstillet på at overlade scenen til parter og advokater, således at vurderingen af processtoffet i det hele gemmes til den samlede vurdering ved sagens afgørelse. Bag dette ligger

² CEPEJ (2008b) European judicial systems – Edition 2008 (data 2006): Efficiency and quality of justice, European Commission for the Efficiency of Justice.

en erkendelse af vigtigheden af, at retten lytter til det, som parterne opfatter som væsentligt, og at det kan ses af referatet.

Ønsket om i højere grad at ”kvittere” for, hvad parterne finder væsentligt betyder også, at domme og begrundelser er længere og mere omfattende end tidligere.

I forbindelse med straffesagerne viser den samme tendens sig under voteringerne, der derfor er blevet mere tidskrævende gennem årene.

Der kan i de senere år spores en klar tendens i samfundet til mindre autoritetstro, øget villighed til at gå ind i konflikter, til at opfatte dem som juridiske og til at hævde individuelle rettigheder.

Denne tendens har indebåret helt nye sagstyper i retterne og et behov for afklaring af flere spørgsmål uden for hovedforhandlingen. Parter og advokater går mere i detaljer og inddrager flere synspunkter, ligesom der er stigende fokus på mulighederne for formelle indsigelser.

Antallet af love og regler er steget væsentligt gennem årene. Af særlig betydning for domstolene kan nævnes, at retsplejeloven blev ændret 44 gange i perioden 1989-1998, men 80 gange i perioden 1999-2008. De tilsvarende tal for straffeloven er 23 og 43.

Som eksempel kan nævnes udviklingen i reglerne om tvangsindgreb, der har ført til mere individualiserede og detaljerede betingelser og regelsæt i øvrigt, herunder regler om isolation og varetægtsfængsling med bl.a. mere udførlige begrundelseskrav. Et andet eksempel er de særlige regler for forurettede i straffesager, der blandt andet har medført, at den forurettedes bistandsadvokat har fået en mere selvstændig rolle i straffeprocessen.

De nye regler om forældreansvar indebærer, at der nu som udgangspunkt i forbindelse med retssagen skal finde en samtale sted med børn helt ned til syv år, og nye spørgsmål inddrages i domstolsprøvelsen i form af den såkaldte bopælsret og samværsret. På området for tvangsfjernelser er der indført regler om inddragelse af børn på 15 år og derover som selvstændig part med adgang til advokatbeskikkelse, og spørgsmål om overvåget samvær indgår nu hyppigt i sagerne ved siden af hovedspørgsmålet om hjemgivelse. Det sociale område har givet anledning til et stigende og betydeligt antal sager i de senere år, hvilket reelt er udtryk for, at et helt nyt retsområde er inddraget under domstolsprøvelsen, herunder sager om social pension, men også andre sociale rettigheder, som fx sager om retten til fleksjob.

Det er et markant led i retsudviklingen, at retsreglerne bliver mere detaljerede. Fx er der en tendens til raffinering af det strafferetlige sanktionssystem, således at der bliver flere sanktionsformer, fx samfundstjeneste. Flere af de nye sanktionsformer kræver en forudgående personundersøgelse. Også færdselslovens sanktionssystem er udviklet i de senere år, fx er der indført regler om konfiskation af motorkøretøjer, ”klip” i kørekortet og kørselsforbud samt stadig flere kategorier af grunde til betinget og ubetinget førerretsfrakendelse.

Spørgsmål om menneskerettigheder, herunder navnlig i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, optræder i modsætning til tidligere nu løbende og jævnlige. Sådanne spørgs-

mål udgør reelt et yderligere lag i juraen og kan i princippet opstå i enhver sag. Også EU-retten spiller en stadigt større rolle.

Den ændrede grundholdning til domstolsbehandling og de omtalte regelændringer fører klart til bedre redskaber til at hævde individuelle rettigheder og dermed styrke retssikkerheden, ligesom de fx indebærer et mere nuanceret sanktionssystem. Det siger imidlertid sig selv, at værdien af disse bedre redskaber i høj grad afhænger af, i hvilket omfang domstolene er i stand til at anvende og udnytte dem, og at dette igen afhænger af i hvilket omfang ikke bare de formelle og organisatoriske, men også de økonomiske rammer herfor er til stede. Det bemærkes i den forbindelse, at domstolene i de senere år kun er tilført yderligere ressourcer i forbindelse med ny lovgivning, hvis der kunne forudses et vist, større antal yderligere sager ved domstolene. Regelændringer, der har gjort sagsbehandlingen ved domstolene på et område mere kompleks, har derimod sjældent ført til tildeling af yderligere midler til domstolene.

4.3 Øgede krav til kvalitet og service

Den kompleksitet, som dommerne skal tage højde for ved behandling af retssagerne, afspejler sig også i øgede krav til kvalitetssikring af domstolenes ydelser og processer. Et mål med domstolsreformen er en forøget kvalitet, blandt andet som følge af de stærkere faglige miljøer ved byretterne og en mindre sårbarhed i den administrative understøttelse.

Den umiddelbare oplevelse efter reformen har imidlertid været, at vækst i aktivitet og produktivitet er sket på bekostning af kvaliteten. Der er ikke i dag egentlige mål for kvaliteten af domstolenes ydelser og processer, men de lange sagsbehandlingstider er for borgerne udtryk for en ringere kvalitet, ligesom fejl i dagligdagen fører til aflyste sager, spildte ressourcer og dårligere service til rettens brugere.

Vedvarende stigninger i produktiviteten skal således afvejes over for den forringelse af kvalitet og service, som let bliver konsekvensen, hvis ikke produktiviteten forbedres gennem ny teknologi og smartere administrative arbejdsgange. Der er ved domstolene en stærk tradition for at overføre ”bedste praksis” mellem retterne, og på det seneste har også LEAN-metoden været anvendt med succes i flere retter. Domstolene vil løbende forbedre indsatsen via disse metoder, men har samtidig igangsat et kvalitetsprojekt, der skal synliggøre, forbedre og på sigt måle kvaliteten i domstolenes ydelser og processer. Hvordan sikres det, at borgeren føler sig i trygge rammer og får tilstrækkelig information om processens forløb, herunder korrekt angivelse af tid og sted m.v., og hvordan sikres det, at dommerens ledelse af retshandlingen er tilfredsstillende og betryggende for alle parter. Hvordan sikres det, at dommen eller afgørelsen er både juridisk velbegrunderet og korrekt udformet uden slå- og stavfejl? Og at der ikke går unødigt tid, før den er gjort tilgængelig for parterne og offentligheden?

Kravene til domstolenes serviceniveau er også præget af udviklingen i det omgivende samfund. Hvis ikke domstolene skal opleves som støvede og gammeldags, så er det nødvendigt at tilbyde tidssvarende informations- og kommunikationskanaler, elektroniske kommunikation, elektroniske blanketter og anden selvbetjening samt serviceskranker og telefonbetjening, der kan leve op til det moderne samfunds krav til hastighed og tidsanvendelse.

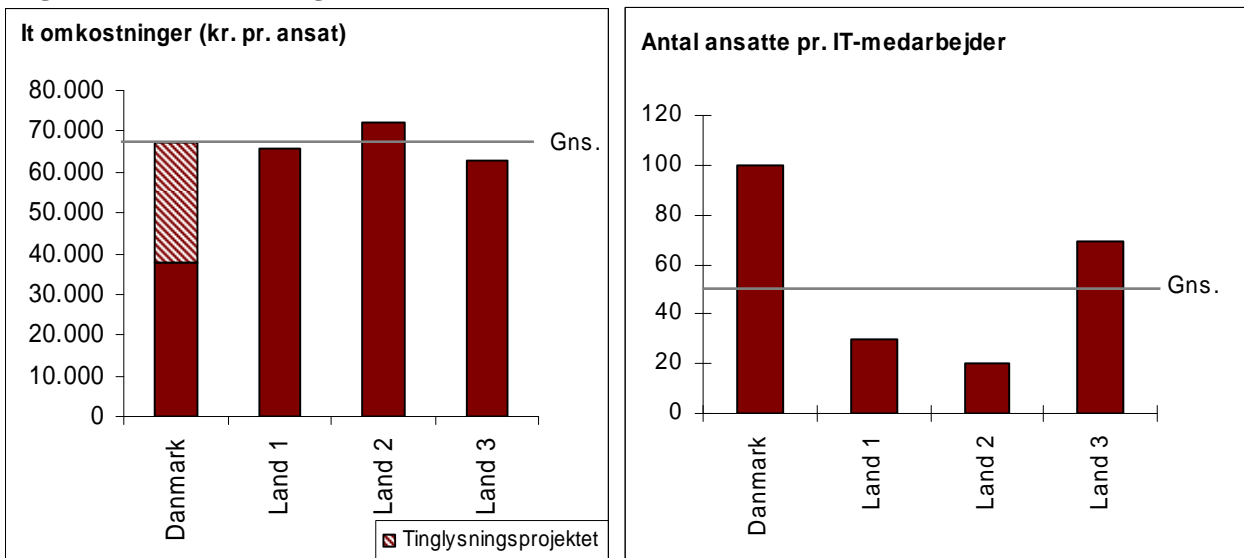
Når anklageren i dag skal medbringe en bærbar pc i retslokalet for at kunne fremvise afgørende bevismateriale i form af fx videoovervågning, så forhindrer det en visning af materialet,

som er tilgængelig for tilhørerne. Når vidner skal rejse på tværs af landet for at blive afhørt ganske kort i en retssag, så er det udtryk for manglende respekt for borgernes tid. Og når domstolene fortsat kræver al dokumentation på papir, så er det udtryk for, at retsvæsenet halter efter det omgivende samfund.

Danmarks Domstole står i dag overfor to hovedudfordringer på it-området. For det første er den eksisterende it-organisation relativt lille i forhold til antallet af retskredse og de krav, der må stilles til en moderne it-organisation. For det andet er der et teknologisk efterslæb, særligt på lyd- og videoområdet.

Figur 4.1 viser domstolenes udgifter til it i kroner pr. ansat samt antallet af domstolsansatte pr. it-medarbejder:³

Figur 4.1. Domstolenes udgifter til it (Mazars)



Domstolenes udgifter til it pr. ansat og antallet af domstolsansatte pr. it-medarbejder. Oversigten over udgiftsniveauet bygger på en international benchmarkingundersøgelse udført i 2008 af det internationale konsulentfirma Mazars for domstolsadministrationen i Irland. Rapporten vurderer udgifterne til og anvendelsen af it i fire lande (unavngivne - tre europæiske herunder Irland og ét ikke-europæisk) med en befolkningsstørrelse på mellem ca. 4.3 og 5.3 mio. indbyggere, som har fået etableret en domstolsadministration indenfor de sidste 10 år. En lang række forhold kan indvirke på udgiftsniveauet, men de giver en indikation af landenes relative ressourceanvendelse. Det danske it-udgiftsniveau er opgjort for 2008, hvorimod udgiftstallene for de andre lande er fra 2007. Domstolenes generelle it-udgifter var i 2007 lavere end i 2008, men udgifterne til tinglysningsprojektet var ekstraordinært høje. Antallet af ansatte er opgjort for 2007.

Figur 4.1 illustrerer, at set i forhold til antallet af ansatte er budgettet til it relativt lavt, og der er et højt antal domstolsansatte pr. it-medarbejder. Omkostningsberegningerne inkluderer engangsbevillinger til enkeltprojekter såsom den digitale tingbog. Budgettet for og antallet af ansatte i it-organisationen er således noget lavere end domstolenes størrelse berettiger til.

³ Mazars (2008), *Report for participating organisations of the International benchmarking survey*, rapport udarbejdet på vegne af The Irish Courts Service. Danmarks Domstole anvender generelt en relativt stor andel af budgettet på IT (ca. 7 %). Dette skal imidlertid ses i forhold til, at retternes totale budget er lavt i forhold til andre europæiske domstole.

Denne konklusion er i tråd med en rapport om domstolenes it-drift, som PA Consulting udarbejdede i 2008, og en vurdering af det fremtidige ressourcebehov til it-udvikling ved retterne.

Mazars undersøgelse vurderer også anvendelsen af it. Hovedresultaterne af undersøgelseerne er afbilledet nedenfor i figur 4.2, der illustrerer digitaliseringsgraden ved de danske domstole:

Figur 4.2. Digitaliseringsgraden ved de danske domstole

Område	Status	Fuldt implementeret	Delvist implementeret	Planlagt men ikke igangsat	Ingen planer
<i>Første generations IT</i>					
(A) Grundlæggende teknisk infrastruktur (klienter mv.)	grøn	3	1	0	0
(B) WAN/LAN netværk	grøn	4	0	0	0
(C) IT-understøttelse af sagsgange i straffesager	grøn	4	0	0	0
(D) IT-understøttelse af sagsgange i civile sager	grøn	3	1	0	0
(E) IT-understøttelse af udvælgelse af nævninge mv.	grøn	3	0	1	0
<i>Anden generations IT</i>					
(A) Trådløst netværk	gul	0	1	1	2
(B) Ekstern dataudveksling med politiet mv.	rød	2	1	1	0
(C) Ekstern onlineadgang til sagsdokumenter	gul	0	0	3	1
(D) Mulighed for at foretage processkridt online	gul	1	1	2	0
(E) Online betaling af afgifter mv.	rød	2	0	1	1
<i>Moderne retsmødeafholdelse</i>					
(A) Lydoptagelse	gul	0	2	2	0
(B) Talegenkendelse	gul	0	2	0	2
(C) Digitale diktafoner	gul	0	2	0	2
(D) AV præsentationer	rød	0	3	1	0
(E) Videokonferencer	gul	0	4	0	0

Figur 4.1. Opgørelse af digitaliseringsgraden ved Danmarks Domstole. Grøn statusfarve indikerer, at løsningen er fuldt implementeret, og at de danske domstole er på linje med flertallet; gul betyder, at løsningen generelt ikke er implementeret hverken i Danmark eller ved de udenlandske domstole; rød illustrerer, at løsningen i hovedtræk er implementeret ved de andre organisationer men ikke de danske domstole. De fire sidste kolonner viser den specifikke implementeringsstatus ved de fire deltagende lande i undersøgelsen; den grå markering viser status i Danmark. Figuren er udarbejdet på baggrund af Mazars 2008 undersøgelse.

Figur 4.2 viser, at de danske domstole er på linje med andre lande i udbredelsen og anvendelsen af første generations it-løsninger – grundlæggende infrastruktur, netværk og digital understøttelse af sagsbehandlingen. Europarådets 2008 undersøgelse når frem til samme konklusion.⁴

Online selvbetjeningsmuligheder og digital dataudveksling – anden generations it-løsninger – er et nøgleområde i forhold til at øge tilgængeligheden og effektiviteten af domstolene. Selvbetjening via internettet kan eksempelvis gøre det væsentligt nemmere at starte en sag, og samtidig forenkle retsprocessen og derved medvirke til at reducere sagsbehandlingstiden.

Online selvbetjeningsmuligheder og digital dataudveksling er et nøgleområde i forhold til at øge tilgængeligheden og effektiviteten ved domstolene.

Danmarks Domstole er imidlertid ikke helt på linje med andre lande i anvendelsen af anden generations it. Figur 4.2 illustrerer, at de danske domstole i særlig grad er bagud i forhold til

⁴ CEPEJ (2008b), *European judicial systems - Edition 2008 (data 2006): Efficiency and quality of justice*, European Commission for the Efficiency of Justice

ekstern dataudveksling og borgernes mulighed for at betale afgifter online. I disse tilfælde har de fleste af de andre deltagende lande fuldt implementerede løsninger. Danmarks Domstole giver på linje med andre lande endnu ikke private og professionelle aktører trådløs netværksadgang, mulighed for at foretage processkridt over internettet eller online adgang til sagsdokumenter. I modsætning til de fleste andre EU lande har Danmark ikke en offentlig database over afsagte domme.⁵

Retternes eksisterende it understøttelse er baseret på en nu forældet DSI programpakke udviklet i starten af 1990'erne. Byretterne anvender ikke Microsoft Word, men et særligt tekstbehandlingsværktøj ”DSI-Text”. De gamle programmer giver en meget høj grad af understøttelse af sagsbehandlingen, men systempakken er forældet og udgør en stor barriere for udvikling og implementering af anden generations it løsninger. Domstolsstyrelsen arbejder derfor i øjeblikket på en gradvis udskiftning af de gamle systemer.

Ny teknologi kan i væsentlig grad lette afholdelsen af retsmøder og forbedre domstolens service overfor eksterne parter. På linje med andre lande er udstyr til videokonferencer og lydoptagelse samt talegenkendelse delvist blevet implementeret i Danmark.⁶ I en bredere europæisk sammenhæng er videokonferenceudstyr dog langt mere udbredt, og der er positive erfaringer med at anvende udstyret.⁷

Der er også positive erfaringer med at anvende udstyret ved de danske domstole. I 2007/2008 gennemførte Domstolsstyrelsen et pilotprojekt med brug af videokonferenceudstyr under retsmøder. Formålet med projektet var at vurdere, hvorvidt det ville være retssikkerhedsmæssigt forsvarligt at anvende videoudstyr under retssager.

Den afsluttende evalueringsrapport konkluderede, at det teknologiske udstyr nu er af en tilstrækkelig høj kvalitet til, at det er forsvarligt at sætte retsplejelovens regler om brug af videokonferenceudstyr i kraft. Herudover anbefalede rapporten, at de lovgivningsmæssige rammer for brug af videokonferencer i sager om forlængelse af arrestanters fængsling blev genovervejet. Dette spørgsmål blev efterfølgende taget under overvejelse i Retsplejerådet, som ultimo 2008 afgav en udtalelse om spørgsmålet. Rådet anbefaler, at det – under visse betingelser – bør være muligt at anvende videokonference i fristforlængelsessager uden samtykke fra arrestanten. Endvidere anbefaler retsplejerådet, at anklageren også får mulighed for at deltage via en videoopkobling. Justitsministeriet har på den baggrund fremsat et lovforslag om brug af videokonference, som er i overensstemmelse med Retsplejerådets udtalelse.

Videokonferenceudstyr kan således på retssikkerhedsmæssig forsvarlig vis potentielt åbne for en række effektivitets- og serviceforbedrende tilbud ved domstolene. Det vil eksempelvis bli-

⁵ EU (2008), *ANNEX I b — Questionnaires of the Working Party on ‘Legal Data Processing’*, Council of the European Union

⁶ Domstolsstyrelsen gennemførte i 2007/2008 et pilotforsøg med anvendelse af videokonferenceudstyr ved domstolene. Den afsluttende evalueringsrapport konkluderede, at det teknologiske udstyr nu er af en tilstrækkelig høj kvalitet til, at det er retssikkerhedsmæssigt forsvarligt at udbrede brugen af videokonferencer i retssagsbehandlingen.

⁷ EU (2007), *Questionnaire on the use of ICT in Member States’ judicial systems - Study Part II: Comparative Analysis*, Working Party on Legal Data Processing (E-Justice), Document number 9573/07, Council of the European Union

ve muligt i visse situationer at tilbyde vidner som læger og psykologer at deltage i retsmøder via videokonference og derved spare transporttid og rejseomkostninger. I straffesager vil det blive nemmere at fremlægge digitalt bevismateriale, som for eksempel overvågningsfilm, og undgå at der anvendes ressourcer på at opsætte og nedtage midlertidige løsninger.

Den manglende mulighed for at anvende videokonferenceudstyr har desuden været et problem i forhold til behandlingen af sager om forlængelser af arrestanters varetægtsfængsling. Domstolene behandlede i 2008 ca. 17.000 sager om forlængelse af sigtede eller tiltaltes varetægtsfængslinger, hvoraf en vis andel håndteres skriftligt. Politiet anvender i de resterende sager betragtelige ressourcer på fangetransport, og anklageren skal afsætte transporttid. Rejsetiderne er blevet forlænget som følge af reduktionen i antallet af kredse ved politi- og domstolsreformen. Politiets ressourceforbrug ved fangetransport er i særlig grad blevet sat til debat i forbindelse med diskussionen om politireformen og behovet for at frigøre ressourcer til andre borgernære tiltag.

I 2008 har Domstolsstyrelsen påbegyndt et forsøg i udvalgte retskredse med lydoptagelser af visse retssager, hvor disse retssager optages på digitale lydfiler. Formålet med forsøget er at undersøge, i hvilket omfang lydoptagelser kan erstatte skriftlig gengivelse af hovedforhandlingen i retssagen.

Udover behovet for lyd- og videoudstyr i retssalene, er der behov for en væsentlig styrkelse af ressourcerne til it-support og udvikling, hvis domstolenes teknologianvendelse de kommende år skal kunne leve op til kravene i et moderne retsvæsen.

4.4 Øgede krav til tilgængelighed og sikkerhed

Domstolsreformen medfører over nogle år et markant løft i byretternes bygningsstandard. Det betyder, at mange års problemer med tilgængeligheden for borgerne – herunder ikke mindst borgere med handicap – bliver løst.

Der udestår dog især to udfordringer. Den ene er at føre bygningsreformen videre til de overordnede retter – især landsretterne, idet de indretningsmæssige og tekniske krav, der stilles til byretternes bygninger, i lige så høj grad bør gælde for landsretterne.

Den anden er at opfylde de stigende krav til sikkerhed, som stilles af både domstolenes brugere, af politiet og af domstolenes medarbejdere.

For så vidt angår landsretterne er især de nuværende lokaleforhold i Vestre Landsret generelt meget ringe. Slots- og Ejendomsstyrelsen har analyseret mulighederne for en ændret lokalisering af landsretten, dels i form af en tilbygning til den eksisterende retsbygning i Viborg, dels som nybyggeri. Såvel arealudnyttelsen som huslejen forventes at være mere økonomisk effektiv ved et nybyggeri end ved til- og ombygning til den nuværende bygning. Derfor bør der arbejdes videre med forslaget om etablering af en helt ny retsbygning til Vestre Landsret.

Også Østre Landsret og Sø- og Handelsretten har behov for en modernisering af de bygningsmæssige forhold.

For så vidt angår sikkerhed har såvel byretterne som politiet fremsat en række ønsker til sikkerhedsforanstaltninger, som det ikke er muligt at finansiere over den nuværende bevillingsmæssige ramme for bygningsområdet.

Samtidig foretages der i stadigt stigende omfang sager ved by- og landsretterne, hvor politiet vurderer, at der er en øget sikkerhedsrisiko. Det kan f.eks. dreje sig om terrorsager, menneskesmuglersager og sager om rocker-/bandekriminalitet, hvor politiets tilstedeværelse ikke nødvendigvis vil være nok til i sig selv at skabe den fornødne sikkerhed for sagens aktører, herunder vidner og domsmænd/nævninger.

Der er derfor behov for, at det nødvendige og realistiske sikkerhedsniveau i landets retsbygninger bliver defineret, og at der foretages en vurdering af, i hvilket omfang der er behov for at forhøje sikkerhedsniveauet i landets retsbygninger.

Domstolsstyrelsen forventer i den forbindelse at deltage i en tværgående sikkerhedsarbejdsgruppe, som forventes nedsat af Justitsministeriet i løbet af foråret 2009. Arbejdsgruppen får til opgave at udarbejde et konkret forslag til et ensartet sikkerhedsniveau i landets retsbygninger, som skal danne grundlag for den løbende indretning af retsbygninger.

4.5 Øgede krav til kompetenceudvikling og mobilitet

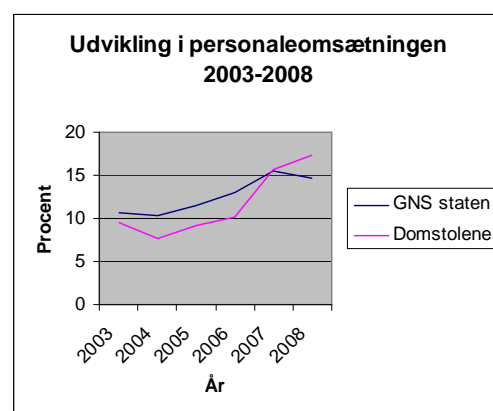
Danmarks Domstole har i mange år baseret sig på en meget stabil og erfaren medarbejderskare, hvor en meget stor del af de ansatte – både jurister og kontoruddannede – har haft ansættelse ved domstolene hele arbejdslivet. Det har givet stabilitet og har betydet, at der var afsat begrænsede ressourcer til oplæring af nye medarbejdere.

Domstolsreformen har fremskyndet en udligning af forskellene mellem domstolene og det øvrige arbejdsmarked. Fremover må domstolene derfor indstille sig på en højere mobilitet samt en større investering i oplæring og kompetenceudvikling. Og helt generelt stiller de nye generationer på arbejdsmarkedet større krav til domstolene som en udviklende arbejdsplads.

Personaleomsætningen ved retterne er forøget væsentligt efter domstolsreformens ikrafttræden.

Figur 4.3 viser således, at personaleomsætningen ved domstolene er steget med over 50 % fra 2006 til 2008, hvor domstolene gik fra at have en meget lav personaleomsætning til at have en personaleomsætning, som var en smule højere end gennemsnittet for de statslige arbejdspladser. Set i forhold til den gennemsnitlige statslige personaleomsætning har domstolene traditionelt haft en lav personaleomsætning på grund af et stort antal særdeles loyale og erfarne medarbejdere med mangeårig ansættelse ved

Figur 4.3. Udvikling i personaleomsætningen

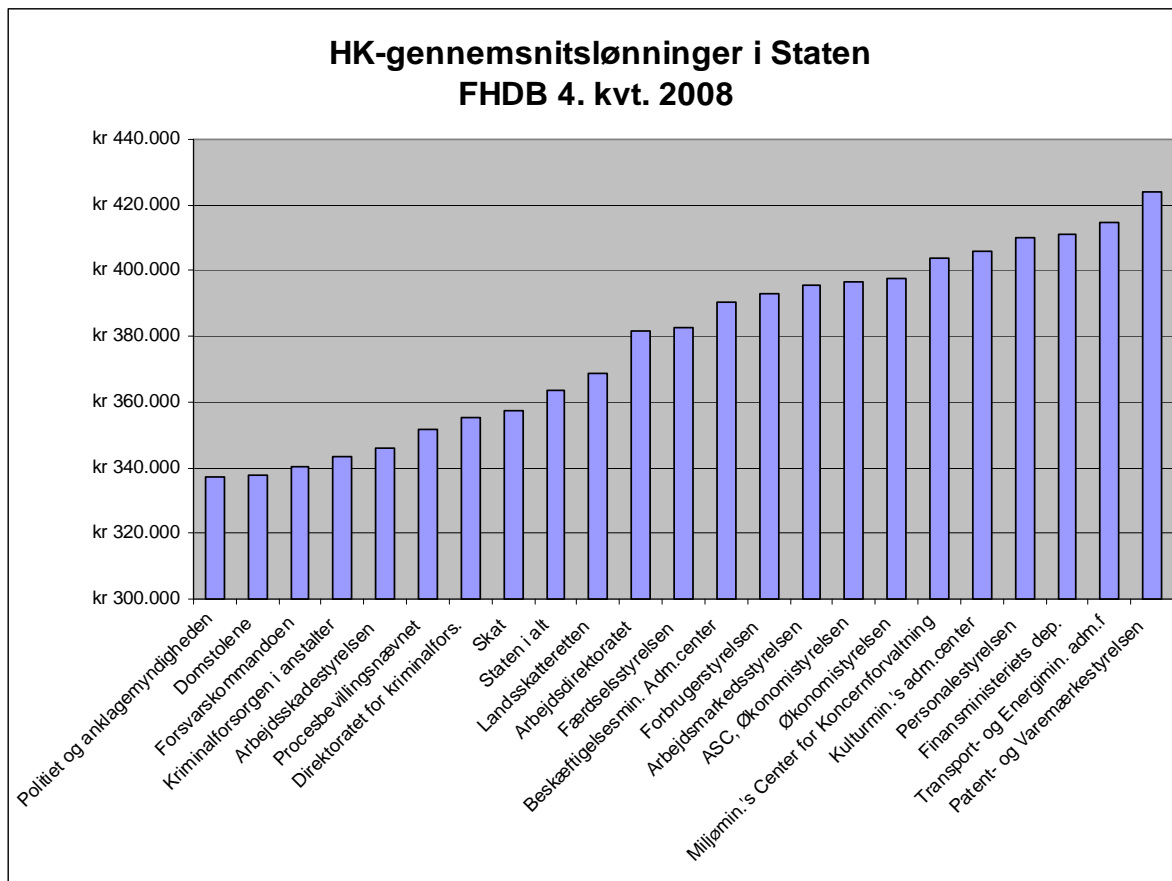


domstolene. De ressourcer, som har været anvendt til oplæring af nye medarbejdere, har været afstemt herefter. Den øgede personaleomsætning bevirker således, at der skal anvendes flere ressourcer end forud for reformen til oplæring af nye kolleger, hvoraf en del endda kun er midlertidigt ansatte.

Domstolene tilbyder stillinger for både jurister og kontoruddannede, som er udfordrende og indebærer store krav til kompetencer og selvstændigt ansvar. Det er et godt udgangspunkt. Men lønforhold, kompetenceudvikling og mobilitet er nogle af de øvrige arbejdsforhold, som skal gøre domstolene konkurrencedygtige i fremtiden.

Retskredsreformen har muliggjort, at det kontoruddannede personale ved domstolene kan overgå til ny løn med virkning fra 1. april 2009. I nedenstående figur sammenlignes gennemsnitslønningerne for det overenskomstansatte kontorpersonele ved domstolene med gennemsnitslønningerne for kontorpersonelet hos forskellige andre statslige arbejdsgivere.

Figur 4.4. HK-gennemsnitslønninger i staten



Figuren viser, at der er et betydeligt lønmæssigt efterslæb ved domstolene. Efterslæbet har betydning for domstolenes konkurrenceevne i forhold til andre arbejdsgivere.

Organisatoriske reformer, nye opgaver og øgede krav fra offentligheden stiller store krav til organisationen og medarbejderne. Medarbejdernes kompetencer er altafgørende i den forbin-

delse, og domstolene skal derfor også fremover kunne tiltrække og fastholde de allerdygtigste på både det juridiske område og på kontorområdet.

Det nuværende karriereforløb for domstolsjurister kan på en række punkter ikke imødekomme de udfordringer, som domstolenes opgaver og rolle stiller, og heller ikke de krav, som medarbejderne stiller til domstolene som arbejdsplads.

Derfor har Domstolsstyrelsen på baggrund af anbefalinger fra et Visionsudvalg iværksat en række initiativer, der skal sikre

- ❖ at domstolene til stadighed kan tiltrække de bedste jurister
- ❖ et mere åbent og gennemsigtigt karriereforløb, hvor det er naturligt at ”gå ind og ud” af Danmarks Domstole
- ❖ at den enkeltes faglighed til stadighed udvikles gennem løbende efteruddannelse og kompetenceudvikling, og
- ❖ at den enkelte løbende modtager konstruktiv feedback evaluering

Initiativerne omfatter blandt andet en ny grunduddannelse for dommerfuldmægtige, bedre muligheder for i en periode at arbejde uden for domstolene, bedre mulighed for ”udveksling” mellem instanserne og et større og bredere udbud af kurser og andre former for kompetenceudvikling gennem hele karrieren. Der er tale om ressourcekrævende initiativer, som det er vanskeligt at finde midler til inden for domstolenes eksisterende rammer.

Der er en stærk tradition ved domstolene for faglig oplæring af kontormedarbejdere og jurister, men der har ikke hidtil været mulighed for at afsætte tilstrækkelige ressourcer til en bredere karriere- og kompetenceudvikling. Særligt for dommergruppen har det indtil for nylig været sådan, at det blev antaget, at der ikke var behov for anden kompetenceudvikling efter udnævnelsen som 40-45 årig, end den udvikling, det daglige arbejde kan bidrage med. Der er derfor behov for, at der som led i den målrettede strategiske opfølgning på visionsarbejdet for jurister, sikres mulighed for øgede ressourcer til en bredere kompetence- og karriereudvikling, herunder et øget og bredere kompetenceudviklingstilbud i særdeleshed for dommergruppen.

Et tilsvarende behov eksisterer på kontorområdet. I andet halvår af 2009 vil Domstolsstyrelsen derfor nedsætte et visionsudvalg for kontorpersonalet. Dette visionsudvalg skal bidrage til at kortlægge, hvordan der ved domstolene på både kort og langt sigt kan skabes attraktive kontorstillinger med faglige og karrieremæssige udviklingsmuligheder. En rekrutteringsanalyse fra 2007 viste således, at kendskabet til kontorpersonalets opgaver, ansvar og udfordringer ved domstolene ikke er tilfredsstillende. Dertil kommer, at arbejdsmarkedet har ændret karakter, således at konkurrencen om den dygtige arbejdskraft er forøget. Domstolene har lønmæssigt ringe mulighed for at konkurrere om den dygtige arbejdskraft, og det må desuden forudses, at den hidtidige tendens ved domstolene med meget lange ansættelser, vil ændre sig på linje med udviklingen i det omgivende samfund. Endelig indebærer de nye store byretter og den teknologiske udvikling væsentlige forandringer i den måde arbejdet i retterne udføres på.

4.6 Domstolenes ressourcesituation

Domstolenes aktuelle behov kan opdeles i et kortsigtet og et langsigtet behov. På kort sigt er der således behov for ressourcer til at nedbringe de alt for store og voksende sagsbunker,

mens der på langt sigt er behov for ressourcer til at sikre et moderne og tidssvarende retsvæsen i tråd med intentionerne med domstolsreformen.

Tabellen nedenfor viser domstolenes årsværksforbrug i perioden 2004-2008

Tabel 4.2. Domstolenes årsværksforbrug 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Jurister	665,7	658,0	654,1	666,9	684,1
Kontor	1657,2	1695,1	1672,7	1598,5	1618,4
Øvrige	130,7	122,0	120,0	109,2	117,7
Adm chefer				25,7	26,8
Årsværk i alt	2453,5	2475,1	2446,8	2400,3	2447,0

I 2007 faldt det realiserede årsværksforbrug i forhold til 2006 for kontorpersonalet med omkring 75 årsværk, mens det samlede årsværksforbrug faldt med omkring 46 årsværk. I 2008 er det realiserede årsværksforbrug igen steget til 2006 niveau. For kontorfunktionærer er domstolene dog ikke tilbage på niveauet for 2006.

Stigningen i aktiviteten fra 2006 til 2008 på omkring 9 % har altså ikke været båret af et øget årsværksforbrug, men af en øget produktivitet. Alligevel har det ikke været nok til at nedbringe de for store sagsbunker. Manglende nedbringelse af sagsbeholdningen betyder først og fremmest forlængelse af sagsbehandlingstiderne, men medfører derudover også mere arbejde for retterne, der skal bruge mere tid på besvarelse af forespørgsler m.v. om sagerne.

Den store andel af midlertidigt ansatte, samt det forhold, at et stort antal medarbejdere i forbindelse med domstolsreformen har fået længere transport mellem hjemmet og retten har også været medvirkende til den øgede personaleomsætning.

Stigningen i personaleomsætningen indebærer, udover vakancer, at den tid, de erfarne medarbejdere anvender på oplæring af nye kolleger, er væsentligt forøget. Dette er problematisk i en tid, hvor antallet af sager er stigende og indebærer et markant øget arbejdspress for kontorpersonalet. I den sammenhæng skal det også nævnes, at de mange midlertidige stillinger naturligt nok ikke har kunnet tiltrække fuldt så godt kvalificerede ansøgere, som faste stillinger ville have kunnet. Dette har særligt været et problem i de områder, hvor beskæftigelsesforholdene for kontoruddannet personale har været mest gunstige i perioden, det vil sige i hovedstadsområdet.

Stigningen i personaleomsætningen har endvidere medført, at dommere og øvrige jurister løbende må træde til og bistå i løsningen af opgaver, som hidtil er udført af erfarent og specialuddannet kontorpersonele. Det er en u hensigtsmæssig anvendelse af domstolenes ressourcer og medfører desuden mangel på dommerressourcer til løsningen af dommeropgaver.

Danmarks Domstole har netop gennemført en trivselsundersøgelse. Undersøgelsen viser, at

En trivselsundersøgelse fra december 2008 viste, at arbejdspresset ved domstolene er stort. En overvejende del af medarbejderne vurderer, at der ikke er en fornuftig balance mellem tid og antallet af opgaver.

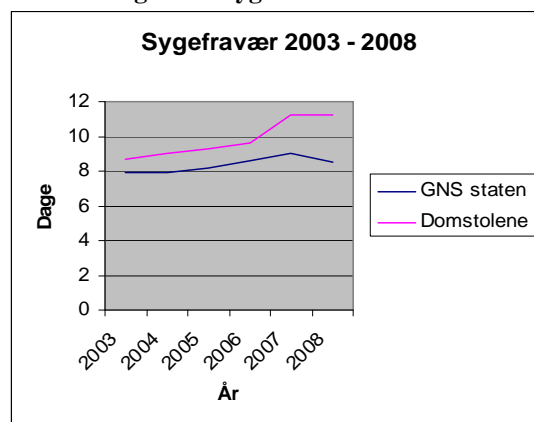
medarbejderne er særdeles engagerede og føler et stort ansvar i forhold til at løse opgaverne. Undersøgelsen viser imidlertid med tydelighed også, at arbejdspresset for medarbejderne er stort, og at der må ydes en helt særlig indsats for at søge at nå opgaverne. En overvejende del af medarbejderne vurderer således, at der ikke er en fornuftig balance mellem antallet af opgaver og den tid, de har til at løse dem. Formentligt som en følge heraf scores også kun 5,1 på en skala fra 1-7 på spørgsmålet om medarbejderne oplever, at der er mulighed for at udføre arbejdet i den rigtige kvalitet.

Trivselsundersøgelsen viser således, at medarbejderne er meget engagerede og gerne yder en ekstra indsats for at løse opgaverne, men at der ikke er tilstrækkelige personaleressourcer til antallet af opgaver.

Domstolsstyrelsen kan i øvrigt konstatere, at sygefraværet ved retterne incl. langtidssygefravær har udviklet sig i negativ retning i reformperioden. Styrelsen har i den forbindelse også bistået et stigende antal medarbejdere med psykologhjælp til behandling af stressrelaterede reaktioner i perioden.

Figuren nedenfor viser, at sygefraværet i forbindelse med retskredsreformens ikrafttræden steg med 11,6 % fra 2006 til 2008. At domstolene i øvrigt har lidt højere sygefravær end det statslige gennemsnit må blandt andet tilskrives den ujævne aldersfordeling.

Figur 4.5 Sygefravær 2003-08



En nedbringelse af sygefraværet vil betyde flere ressourcer til at løse opgaverne. Desværre tyder meget på, at sygefraværet har sammenhæng med den pressede ressourcesituation, hvorfor der kun kan forventes et langsigtet fald, hvis der tilføres yderligere ressourcer.

4.7 Effektiviseringskrav

En række af de forudsætninger, som lå til grund for reformøkonomien, er ikke opfyldt. Det drejer sig om effektiviseringer som følge af implementering af nye it-systemer ved retterne og om effektiviseringer som følge af stordriftsfordele og bedste praksis.

De systemer, som er forudsætningen for effektiviseringer som følge af digital sagsbehandling ved domstolene, er ikke færdigudviklede. Udviklingen af systemerne er forsinket, og systemerne forventes først implementeret i løbet af 2011. Fastholdes kravet om en besparelse på

løn på årligt omkring 10 mio. kr., vil det medføre en reduktion af kontorpersonalet med omkring 30 årsværk. På øvrig drift er der indbudgetteret en besparelse på årligt 4,3 mio. kr., som heller ikke kan realiseres.

Effektiviseringskravene på i alt omkring 59 mio. kr. årligt, heraf omkring 42 mio. kr. på lønsum og yderligere omkring 17 mio. kr. på øvrig drift som følge af stordriftsfordele og bedste praksis, kan heller ikke realiseres. Dette skyldes, at kun omkring halvdelen af byretterne er samlet fysisk i samme bygning medio 2009. De resterende kommer først på plads i perioden frem til 2011. Det er ikke muligt at indhøste stordriftsfordele, så længe de nye byretter ikke er samlet. På kort sigt drukner gevinsterne ved at indføre ”bedste praksis” i det merarbejde, der er forbundet med besvarelse af rykkere m.v. som følge af den for store sagsbeholdning. Samlet set er effektiviseringskravene derfor urealistisk høje.

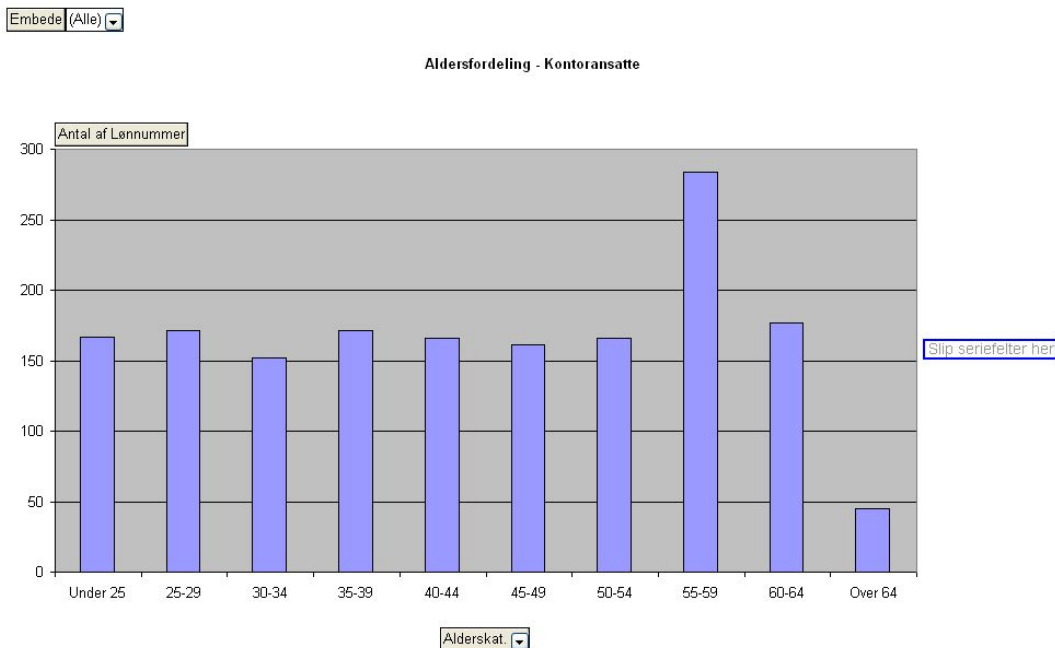
De ikke realiserbare effektiviseringer vil påvirke domstolenes mulighed for at fastholde et årsværksforbrug, som er højt nok til at fastholde aktiviteten på 2008-niveauet. Effektiviseringerne vil, når der ses bort fra tinglysningen, medføre, at der skal spares godt 73 mio. kr., heraf knap 53 mio. kr. på lønsum, hvilket svarer til omkring 155 kontorårsværk.

På kort sigt bør domstolene derfor kunne fastholde et årsværksforbrug, som er stabilt over en årrække, der er lang nok til at kunne nedbringe sagsbunkerne. Hertil kommer, at der skal tilføres yderligere ressourcer med henblik på en hurtig afvikling af den for store sagsbeholdning og for at nedbringe af sagsbehandlingstiderne yderligere.

En styrkelse af domstolene med varige stillinger vil ikke gøre det umuligt at effektivisere på længere sigt. Tværtimod er der mulighed for at udnytte demografien ved domstolene til at få bunkerne væk ved på forhånd at ansætte og oplære afløserne for de store årgange, der går på pension i de kommende år.

Figuren øverst på næste side viser aldersfordelingen for kontorpersonalet ved domstolene i september 2008.

Figuren viser, at et stort antal kontoruddannede medarbejdere er 55 år eller derover. Domstolene må således forvente, at et betydeligt antal erfarne medarbejdere i de nærmeste år vil lade sig alderspensionere.

Figur 4.6. Aldersfordeling for kontorpersonalet ved domstolene

Der er således behov for følgende tiltag

- ❖ **Varig ansættelse af flere kontormedarbejdere**, der kan styrke den administrative understøttelse af retssagsbehandlingen, medvirke til at fjerne bunkerne fra reformens start og håndtere væksten i de konjunkturbestemte sagstyper.
- ❖ **Varig ansættelse af flere jurister**. Det gælder **byretsdommere** for at nedbringe sagsbunkerne og dermed sagsbehandlingstiderne i civile sager og straffesager og for at kunne følge med i en øget sagstilgang og øget sagskompleksitet. Men det gælder også **dommerfuldmægtige**, der blandt andet er beskæftiget med konjunkturbestemte sagstyper som fogsager, tvangsauktioner, konkurser m.v., og som desuden kan aflaste dommerne.
- ❖ **Styrket kapacitet i Domstolsstyrelsen** for at forbedre understøttelsen af retternes arbejde, herunder indkøb og drift af tidssvarende teknologi, udvikling og implementering af nye it-systemer, herunder en domsdatabase, udvikling og implementering af standardtekster, paradigmer, nye arbejdsgange m.v. samt gennemførelse af LEAN-projekter og andre organisatoriske projekter, der kan medvirke til at styrke og udvikle domstolens evne til at løse deres opgaver i overensstemmelse med fremtidens krav og muligheder.
- ❖ **Midler til styrket kompetenceudvikling**. Rets- og samfundsudviklingen medfører et øget behov for kompetenceudvikling, hvis domstolene til stadighed skal kunne leve op til de krav, der med rette kan stilles af borgerne og det omgivende samfund i relation til ensartet høj faglig kvalitet og en fleksibel, serviceorienteret og effektiv tilrettelæggelse af arbejdet i retterne. Det forudsætter forbedrede muligheder for faglig opdatering og kompetenceudvikling i fremtiden.
- ❖ **Midler til videoudstyr lydanlæg og moderne fremvisningsteknologi i samtlige retssale samt en domsdatabase** til glæde for retternes professionelle og almindelige

brugere. Endvidere er der behov for forbedret sikkerhed i retsbygningerne, og en generel modernisering også af landsretternes og af SØ- og Handelsrettens bygningsforhold.

Bilag

Bilag 1: Oversigter over antallet af modtagne og afsluttede sager i 2006-2008**Tabel 1. Modtagne og afsluttede straffesager i perioden 2006-2008**

	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	- absolutte tal -			- indeks -		
1 Domsmandssager						
Modtagne sager	15.506	13.972	14.383	100,0	90,1	92,8
Afsluttede sager	15.068	13.082	13.137	100,0	86,8	87,2
2 Tilståelsessager						
Modtagne sager	13.610	11.258	10.846	100,0	82,7	79,7
Afsluttede sager	13.364	10.098	10.027	100,0	75,6	75,0
3 Sager uden domsmænd						
Modtagne sager	86.675	78.831	81.349	100,0	91,0	93,9
Afsluttede sager	84.774	72.413	79.526	100,0	85,4	93,8
4 Nævningesager						
Modtagne sager			142			
Afsluttede sager			94			

Tabel 2. Modtagne og afsluttede civile sager i perioden 2006-2008

	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	- absolutte tal -			- indeks -		
1 Almindelige sager						
Modtagne sager	46.889	50.733	22.650	100,0	108,2	48,3
Afsluttede sager	46.263	45.367	30.812	100,0	98,1	66,6
2 Boligretssager						
Modtagne sager	5.064	4.751	2.706	100,0	93,8	53,4
Afsluttede sager	5.054	4.435	3.379	100,0	87,8	66,9
3 Småsager						
Modtagne sager			28.571			
Afsluttede sager			18.652			
4 Ægteskabs- og forældreansvarssager						
Modtagne sager	5.735	3.796	5.427	100,0	66,2	94,6
Afsluttede sager	5.465	3.914	4.836	100,0	71,6	88,5

Tabel 3. Modtagne og afsluttede fogedsager i perioden 2006-2008

	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	- absolutte tal -			- indeks -		
<i>1 Almindelige fogedsager</i>						
Modtagne sager	158.267	161.328	193.742	100,0	101,9	122,4
Afsluttede sager	159.940	152.554	183.773	100,0	95,4	114,9
<i>2 Særlige fogedsager</i>						
Modtagne sager	29.251	32.226	36.364	100,0	110,2	124,3
Afsluttede sager	29.417	31.463	35.401	100,0	107,0	120,3
<i>3 Betalingspåkrav</i>						
Modtagne sager	69.537	78.684	106.112	100,0	113,2	152,6
Afsluttede sager	67.649	67.859	96.242	100,0	100,3	142,3
<i>4 Tvangsauktioner</i>						
Modtagne sager	5.466	6.247	10.205	100,0	114,3	186,7
Afsluttede sager	5.636	5.935	8.826	100,0	105,3	156,6

Tabel 4. Modtagne og afsluttede insolvensskiftesager mv. i perioden 2006-2008

	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	- absolutte tal -			- indeks -		
<i>Konkursbegæringer</i>						
Modtagne sager	2.364	2.557	4.065	100	108,2	172,0
Afsluttede sager	2.836	2.561	3.011	100	90,3	106,2
<i>Betalingsstandsninger</i>						
Modtagne sager	265	249	491	100	94,0	185,3
Afsluttede sager	293	264	372	100	90,1	127,0
<i>Gældssanering</i>						
Modtagne sager	4.830	3.990	4.121	100	82,6	85,3
Afsluttede sager	4.950	4.227	4.360	100	85,4	88,1
<i>Ægtefælleskifter</i>						
Modtagne sager	763	783	723	100	102,6	94,8
Afsluttede sager	881	779	784	100	88,4	89,0