JUSTITSMINISTERIET

Dato: 12. november 2026
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Astrid Hjorth Jensen
Sagsnr.: 2026-00949
Dok.: 4211773

K O M M E N T E R E T O V E R S I G T
over
høringssvar om forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Etablering af Statsadvokaten og udvidelse af statslige myndigheders adgang til at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet m.v.)

Indholdsfortegnelse

1. Høringen....3
1.1. Høringsperiode....3
1.2. Hørte myndigheder og organisationer m.v....3
2. Høringssvarene....5
2.1. Generelle bemærkninger til lovforslaget....5
2.2. Bemærkninger til de enkelte dele af lovforslaget....6
2.2.1. Brugen af navnet "Statsadvokat"....6
2.2.2. Etiske regler, Kodex VII, tilsyn og sanktioner....7
2.2.3. Regionernes anvendelse af Statsadvokatens rådgivningskompetence....10
2.2.4. Statsadvokatens uafhængighed og instruktionsbeføjelse....11
2.2.5. Ombudsmandens kompetence....13
2.2.6. Aktindsigt....14
2.2.7. Muligheden for at opnå advokatbeskikkelse under tjeneste ved Statsadvokaten....14
2.2.8. Ansatte ved Statsadvokatens adgang til at møde i retten....15

2.2.9. Statslige myndigheders udvidede adgang til at møde i retten.....21
2.2.10. Sagsomkostninger 29
2.2.11. Vidneudelukkelse.....32
2.2.12. Efteruddannelse.....33
2.2.13. Økonomi, indkøbsunderstøttelsesfunktion og konkurrenceudsættelse 35
2.2.14. Ansættelse og kvalifikationskrav for Statsadvokatens øverste leder.....36
2.2.15. Evaluering 37
3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet.....37

1. Høringen

1.1. Høringsperiode

Et udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Etablering af Statsadvokaten og udvidelse af statslige myndigheders adgang til at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet m.v.) har i perioden fra den 7. september til den 5. oktober 2026 (30 dage) været sendt i høring hos en række myndigheder, organisationer m.v.

Udkastet til lovforslag blev den 7. september 2026 sendt til Retsudvalget til orientering.

Herudover blev udkastet til lovforslag offentliggjort på Høringsportalen den 7. september 2026.

1.2. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Nedenfor følger en alfabetisk oversigt over hørte myndigheder og organisationer m.v.

Ud fra hver høringspart er det ved afkrydsning angivet, om der er modtaget høringssvar, og om høringsparten i givet fald har haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

Høringspart	Høringssvar modtaget	Bemærkninger	Ingen bemærkninger	Ønsker ikke at afgive
Advokatsamfundet	X	X		
Amnesty International				
Ankestyrelsen			X	
Copenhagen Business School (Juridisk Institut)				
Danske Advokater	X	X		
Dansk Erhverv	X	X		
Danske Regioner	X	X		
Datatilsynet				
Den Danske Dommerforening	X	X		
DI				
Djøf				
Djøf Advokat	X	X		
Dommerfuldmægtigforeningen	X	X		
Domstolsstyrelsen			X	
Finans Danmark				

Foreningen af Offentlige Anklagere				
Foreningen af Statsadvokater				
Foreningen af Statsforvaltningsjurister				
Foreningen af Udlændingeretsadvokater				
Forsikring & Pension				
Højesteret				
Institut for Menneskerettigheder	X	X		
Justitia				
KL	X	X		
Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet)	X	X		
Procesbevillingsnævnet				
Retspolitisk Forening				
Syddansk Universitet – Juridisk Institut				
Retspolitisk Forening				
Retten i Esbjerg				
Retten i Glostrup				
Retten i Helsingør				
Retten i Herning				
Retten i Hillerød				
Retten i Hjørring				
Retten i Holbæk				
Retten i Holstebro				
Retten i Horsens				
Retten i Kolding				
Retten i København	X	X		
Retten i Lyngby				
Retten i Nykøbing Falster				
Retten i Næstved				
Retten i Odense				
Retten i Randers				
Retten i Roskilde				
Retten i Svendborg				
Retten i Sønderborg				
Retten i Viborg				
Retten i Aalborg				
Retten i Aarhus				
Retten på Bornholm				
Retten på Frederiksberg				
Syddansk Universitet – Juridisk Institut				

Sø- og Handelsretten			X	
Tingslysningsretten				X
Vestre Landsret	X	X		
Østre Landsret	X	X		
Aalborg Universitet (Juridisk Institut)				
Aarhus Universitet (Juridisk Institut)				

2. Høringssvarene

Nedenfor gengives de væsentligste punkter i de indkomne høringssvar. Samtlige høringssvar er vedlagt.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene, herunder om der er foretaget ændringer i anledning af høringssvarene, er anført i *kursiv*.

Under pkt. 3 er det opsummeret, hvilke ændringer der er foretaget i forhold til det udkast, som har været i offentlig høring.

2.1. Generelle bemærkninger til lovforslaget

Advokatsamfundet og **Djøf Advokat** bemærker, at det er positivt, at der arbejdes for at styrke statens interne juridiske kompetencer. Advokatsamfundet og Djøf Advokat bemærker samtidig, at lovforslaget grundlæggende bryder med de hensyn og principper, der begrunder advokaters særlige stilling i retssamfundet, herunder adgangen til at møde ved domstolene. De henviser til, at advokaters møderet bl.a. hviler på bestemte faglige og uddannelsesmæssige kvalifikationer, praktisk erfaring, uafhængighed samt efterlevelse af etiske standarder, og til at advokater er underlagt et uafhængigt tilsyns- og disciplinærsystem.

Danske Advokater, Dansk Erhverv, **Danske Regioner** og **Djøf Advokat** bemærker, at de støtter etableringen af Statsadvokaten.

Dommerforeningen, støttet af Dommerfuldmægtigforeningen, Østre- og Vestre Landsret og Københavns Byret, bemærker generelt, at der er forståelse for ønsket om en myndighed som den foreslåede Statsadvokat, og at foreningen ikke principielt er imod en sådan institution, som ville kunne opbygge stort kendskab og erfaring på de relevante retsområder.

Justitsministeriet har noteret sig høringsparternes tilkendegivelser og er enig i, at den foreslåede ordning vil styrke statens interne juridiske

kompetencer. For så vidt angår det anførte om, at ordningen bryder med de hensyn og principper, der begrunder advokaters særlige stilling i retssamfundet, bemærkes, at Statsadvokaten skal føre civile sager for statslige myndigheder, herunder bl.a. principielle eller komplekse sager for landsretten og Højesteret, hvor borgere er modparter, og hvor hensynet til retssikkerheden tilsiger, at Statsadvokatens ansatte i relevant omfang lever op til mindst de samme etiske standarder og regler, som gælder for advokater. Der lægges imidlertid op til at etablere Statsadvokaten som en myndighed i lighed med Anklagemyndigheden og således underlægge de ansatte hos Statsadvokaten de pligter, som offentlige myndigheder i almindelig er underlagt. Det indebærer bl.a., at Statsadvokatens ansatte vil være omfattet af de forvaltningsretlige regler samt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og principper som bl.a. beskrevet i Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015). Justitsministeriet henviser i den forbindelse til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.2, der er revideret, således at dette nu fremgår tydeligt.

Derudover får præsidenten for Sø- og Handelsretten i visse sager, den respektive landsretspræsident, og Højesteret som noget nyt adgang til at give en rettergangsfuldmægtig efter de foreslåede § 260, stk. 6 og 7, hvis udførelse af en sag for retten er uforsvarlig, en tilkendegivelse herom og ved fortsat uforsvarlig sagsførelse at kunne fratage den rettergangsfuldmægtiges adgang til at møde i retten for den pågældende instans. I det tilfælde den pågældende instans er Højesteret, vil Højesteret endvidere kunne fratage en opnået møderet for Højesteret efter § 134, stk. 1.

2.2. Bemærkninger til de enkelte dele af lovforslaget

2.2.1. Brugen af navnet "Statsadvokat"

Advokatsamfundet bemærker, at det er misvisende at kalde den nye myndighed "Statsadvokaten", da det kan give indtryk af, at myndigheden og dens ansatte er advokater i retsplejelovens forstand, og at de derved nyder samme stilling og er underlagt samme retter og pligter som advokater.

Djøf Advokat bemærker, at myndighedens navn bør genovervejes, så det ikke forveksles med anklagemyndighedens statsadvokater.

Justitsministeriet bemærker hertil, at det fremgår af lovforslagets indledning, at der med oprettelsen af Statsadvokaten indføres en helt ny

ordning, hvor opgaven med varetagelse af en række af statens civile sager vil blive løftet internt i staten. Justitsministeriet har ved valget af navnet "Statsadvokaten" bl.a. lagt vægt på, at titlen allerede i dag anvendes i statsligt regi om embedsmænd, som heller ikke er advokater i retsplejelovens forstand.

I lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.3.2 fremgår det eksplicit, at en ansat rettergangsfuldmægtig ved Statsadvokaten, som har eller opnår advokatbeskikkelse under sin ansættelse, straks skal deponere beskikkelsen i henhold til retsplejelovens § 141, og således ikke kan betegne sig som advokat i forbindelse med sit virke hos Statsadvokaten jf. retsplejelovens § 120, stk. 1, 2. pkt.

For så vidt angår de eksisterende statsadvokater og Rigsadvokaten kan Justitsministeriet oplyse, at disse ændrer navn, hvilket også vil blive ændret i relevante love og bekendtgørelser ved næstkommende ændringer heraf, f.eks. retsplejeloven.

2.2.2. Etiske regler, Kodex VII, tilsyn og sanktioner

Københavns Universitet ved professor dr.jur. Rasmus Grønved Nielsen, **Dansk Erhverv**, **Dommerforeningen, støttet af Dommerfuldmægtigforeningen, Østre- og Vestre Landsret og Københavns Byret, s**amt **Djøf Advokat** bemærker, at beskrivelsen af de retlige rammer for Statsadvokatens ansatte og offentlige rettergangsfuldmægtige ikke er dækkende, eller tilstrækkeligt præcise. Grønved bemærker videre, at når der i bemærkningerne f.eks. henvises til »kravene om lovlighed og saglighed i Kodex VII«, er det centralt, at kravet om lovlighed (legalitetsprincippet) og grundsætningen om saglig forvaltning ikke udspringer af Kodex VII, men er udtryk for fundamentale retsgrundsætninger. Kodex VII retter sig mod den enkelte statslige embedsmand. De forvaltningsretlige grundsætninger og principper om lovlighed, saglighed, proportionalitet, sagsoplysning, ligebehandling m.v. gælder generelt for de offentlige myndigheder og dens ansatte. Grønved bemærke herunder, at det er påfaldende, at omtalen af pligterne i Kodex VII kun findes i relation til de ansatte i Statsadvokaten, da de samme pligter gælder for de offentligt ansatte, som måtte optræde som rettergangsfuldmægtige for den myndighed, hvori de er ansat efter den foreslåede § 260, stk. 6.

Dommerforeningen, støttet af Dommerfuldmægtigforeningen, Østre- og Vestre Landsret og Københavns Byret, udtrykker bekymring for den foreslåede ordning, da en række af de normale garantier, som knytter sig til advokaters virke, fraviges for Statsadvokatens ansatte. Dommerforeningen m.v. finder, at lovforslaget ikke i tilstrækkelig grad tilgodeser de hensyn, som ligger bag de krav og pligter, som advokater normalt skal leve op til. I tråd hermed bemærker Dommerforeningen m.v., at Kodex VII indeholder centrale embedsmandspligter, og at det er utilstrækkeligt at angive i lovbemærkningerne, at kodekset skal fortolkes i lyset af advokatetiske regler, da dette ikke giver den præcision, forudsigelighed, håndhævelse og praksisdannelse som en lovfæstet professionel standard. Dommerforeningen m.v. og Djøf Advokat anbefaler, at ansatte, som møder i retten efter den foreslåede ordning i lovforslaget, undergives udtrykkelige regler om god skik, som er tilpasset deres funktion.

Advokatsamfundet og **Dommerforeningen, støttet af Dommerfuldmægtigforeningen, Østre- og Vestre Landsret og Københavns Byret,** bemærker derudover, at det er uklart, hvordan interessekonflikter mellem Statsadvokaten og den opdragsgivende myndighed håndteres. Det anbefales derfor at fastsætte regler herom.

Dansk Erhverv bemærker ligeledes, at det er uklart, hvilke regler Statsadvokatens ansatte skal følge efter den foreslåede ordning. Dansk Erhverv fremhæver, at bemærkningerne alene henviser til Kodex VII og de relevante advokatetiske regler. Dansk Erhverv mener, at det bør overvejes, om principperne fra retsplejelovens § 96 om offentlige anklageres opgaver og objektivitetsprincippet i bestemmelsens stk. 2 kan overføres til Statsadvokatens virksomhed for at sikre objektiviteten.

Advokatsamfundet bemærker generelt, at der er væsentlig forskel på at være underlagt de advokatetiske regler, der udspringer af retsplejelovens regler om god advokatskik og de hertil hørende sanktioner, og på at være underlagt de for embedsmænd gældende retningslinjer, der er beskrevet i Kodex VII, og de ansættelsesretlige sanktioner, som rettergangsfuldmægtige kan ifalde i medfør af Kodex VII. **Advokatsamfundet** og **Dommerforeningen, støttet af Dommerfuldmægtigforeningen, Østre- og Vestre Landsret og Københavns Byret,** bemærker, at ansættelsesretlige sanktioner ikke er et fuldt alternativ til en ordning, hvor modparter og andre berørte kan indgive

klage, og hvor principielle spørgsmål kan afgøres af et eksternt organ, der er uafhængigt af Statsadvokaten og den opdragsgivende myndighed.

Advokatsamfundet, **Dommerforeningen, støttet af Dommerfuldmægtigforeningen, Østre- og Vestre Landsret og Københavns Byret,** samt **Djøf Advokat** bemærker, at der bør etableres en selvstændig og uafhængig tilsyns- og klageordning. Advokatsamfundet henviser til, at det ellers vil være uklart, hvor domstole, modparter, borgere eller andre berørte skal henvende sig, hvis de mener, at en rettergangsfuldmægtig har handlet i strid med Kodex VII eller god skik. Djøf Advokat bemærker, at klagebehandlingen bør varetages af Advokatnævnet.

Dansk Erhverv bemærker, at det er afgørende for opgavevaretagelsen, at Statsadvokaten er uafhængig, at den har en høj faglig kompetence og nyder tillid i samfundet. Derfor er det centralt, at der er klarhed om, hvilke krav og regler, herunder advokatetiske regler, der gælder, og hvem der fører tilsyn med overholdelsen. Dansk Erhverv bemærker videre, at det er vigtigt for retssikkerheden, at advokater og rettergangsfuldmægtige fra Statsadvokaten er underlagt de samme krav, b.la. således at uligheden mellem parterne ikke forøges ud over den ulighed, der allerede er forbundet med at møde i retten mod staten. Dansk Erhverv fremhæver, at det er vigtigt for retssikkerheden, at dette spørgsmål afklares, så der ikke kan rejses tvivl herom.

Justitsministeriet har noteret sig høringsparternes tilkendegivelser. For så vidt angår kritikken af lovbemærkningernes beskrivelse af de pligter og det ansvar, som påhviler embedsmænd, er disse blevet præciseret, således at det nu fremgår klart i lovforslagets almindelige bemærkninger, herunder i pkt. 2.1.2, at Statsadvokatens ansatte vil være statsligt ansatte embedsmænd og dermed omfattet af de forvaltningsretlige regler samt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og principper, som bl.a. beskrevet i Kodex VII. De forvaltningsretlige grundsætninger og principper vil således også skulle iagttages i relation til Statsadvokatens juridiske rådgivning og retssagsførelse, herunder princippet om at myndigheder skal iagttage god forvaltningsskik.

For så vidt angår spørgsmålet om interessekonflikter henviser Justitsministeriet til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.2 hvoraf det nu klart fremgår, at Statsadvokatens ansatte skal overholde

forvaltningsretten, og at de forvaltningsretlige principper og grundsætninger også vil skulle iagttages i relation til retssagsførelse, hvor det i den forbindelse forudsættes, at Statsadvokaten fastsætter nærmere retningslinjer for sine ansatte om, hvad iagttagelse af forvaltningsretlige principper og grundsætninger, herunder god forvaltningsskik, indebærer i relation til rådgivning af og retssagsførelse for statslige myndigheder. Justitsministeriet finder at, dette er tilstrækkeligt til at imødegå de interessekonflikter, som måtte opstå i forbindelse med Statsadvokatens virke og i forbindelse med de statslige rettergangsfuldmægtiges møde ved retten.

For så vidt angår bemærkningen om objektivitetsprincippet i retsplejelovens § 96, stk. 2, kan overføres til Statsadvokatens virksomhed, bemærkes, at Statsadvokatens objektivitet efter Justitsministeriets opfattelse er sikret i tilstrækkelig grad i kraft af de forvaltningsretlige regler samt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og principper, som vil finde anvendelse på Statsadvokatens virke, herunder også i relation til Statsadvokatens juridiske rådgivning og retssagsførelse.

Bemærkningerne om, at tilsynet med og sanktionsmulighederne over for Statsadvokatens ansatte ikke er tilstrækkeligt, har givet anledning til, at Justitsministeriet har tilføjet, at Folketingets Ombudsmand vil kunne føre kontrol, behandle klager, lave undersøgelser og udtale kritik af Statsadvokaten og dens ansatte i lighed med, hvad der gælder for andre myndigheder. Derudover får præsidenten for Sø- og Handelsretten i visse sager, den respektive landsretspræsident og Højesteret som noget nyt adgang til at give en rettergangsfuldmægtig efter de foreslåede § 260, stk. 6 og 7, hvis udførelse af en sag for retten er uforsvarlig, en tilkendegivelse herom og ved fortsat uforsvarlig sagsførelse at kunne fratage den rettergangsfuldmægtiges adgang til at møde i retten for den pågældende instans. I det tilfælde den pågældende instans er Højesteret, vil Højesteret endvidere kunne fratage en opnået møderet for Højesteret efter § 134, stk. 1. Justitsministeriet finder det i øvrigt for tilstrækkeligt, at Statsadvokatens ansatte og andre statslige ansatte, der møder som rettergangsfuldmægtige, generelt kan ifalde ansættelsesretlige konsekvenser som følge af deres virke.

2.2.3. Regionernes anvendelse af Statsadvokatens rådgivningskompetence

Danske Regioner anfører, at det fremgår af lovforslaget, at Justitsministeriet har vurderet, at adgangen til at kunne benytte Statsadvokaten alene skal gælde for staten og dermed ikke vil omfatte de regionale og kommunale myndigheder.

Danske Regioner bemærker, at regionerne bør have samme mulighed som statslige myndigheder til at søge Statsadvokatens rådgivning særligt i principielle og komplekse sager med fælles offentlige interesse.

Justitsministeriet bemærker hertil, at der med lovforslaget lægges op til, at Statsadvokatens rådgivningskompetence alene skal omfatte staten. Baggrunden herfor er, at der i *sommeren 2024 blev nedsat Ekspertgruppen om statens indkøb af juridiske advokatydelser, som fik til at opgave at analysere mulighederne for og potentialerne ved hel eller delvis konkurrenceudsættelse af de advokatydelser, der indkøbes gennem kammeradvokat-ordningen. Ekspertgruppen afrapporterede i december 2024 og anbefalede i den forbindelse bl.a., at staten opretter en uafhængig statslig advokatfunktion med henblik på at løse flere juridiske opgaver internt. Den foreslåede ordning udspringer heraf, ligesom afgrænsningen af Statsadvokatens rådgivning til kun at omfatte statslige myndigheder ligeledes udspringer heraf.*

2.2.4. Statsadvokatens uafhængighed og instruktionsbeføjelse

Advokatsamfundet bemærker, at det er væsentligt, at beslutninger om anlæg, videreførelse og afslutning af retssager udelukkende træffes på baggrund af saglige juridiske hensyn. Når det i lovforslaget foreslås, at Statsadvokaten er underlagt instruktionsbeføjelse, mener Advokatsamfundet, at der kan opstå spørgsmål om, i hvilket omfang det er muligt at modsætte sig instrukser om processkridt eller procesførelse, som efter en juridisk vurdering ikke er nødvendig eller hensigtsmæssig. Advokatsamfundet bemærker i den forbindelse, at lovforslaget alene forholder sig til instrukser, som ikke er lovlige eller saglige, men ikke til de situationer, der ikke overskrider denne tærskel, men hvor der alligevel kan være væsentlige betænkeligheder ved at gennemføre den ønskede procesførelse.

Danske Advokater bemærker, at der er positivt, at justitsministerens instruktionsbeføjelse alene kan pålægge Statsadvokaten at påtage sig en opgave, men ikke kan instruere om den juridiske vurdering eller den konkrete procesførelse. Det er den opdragsgivende myndighed, som kan fastlægge opgavens rammer, mens Statsadvokaten selvstændigt må vurdere, om myndighedens instrukser er lovlige, saglige og forenelige med de faglige og etiske krav.

Advokatsamfundet, Danske Advokater og **Dommerforeningen, støttet af Dommerfuldmægtigforeningen, Østre- og Vestre Landsret og Københavns Byret,** bemærker, at lovforslaget bør adressere, hvordan Statsadvokaten skal håndtere tvister, hvor forskellige myndigheder indtager modstridende standpunkter. Advokatsamfundet nævner eksempelvis habilitet, bevisførelse eller fremlæggelse af erklæringer. Advokatsamfundet bemærker i forlængelse heraf, at når retssagsførelsen samles i én myndighed, kan der opstå et behov for at sikre en ensartet procesretlig praksis på tværs af staten.

Dansk Erhverv bemærker, at Statsadvokaten er uafhængig, men samtidig vil være underlagt justitsministerens instruktionsbeføjelse. Dansk Erhverv bemærker hertil, at det er centralt for tilliden til den nye myndighed, at spørgsmålet om uafhængighed og objektivitet fastlægges. Dansk Erhverv bemærker bl.a., at det bør fremgå af beskrivelsen af ordningen, at Statsadvokaten skal modsætte sig, at staten fører en sag, hvis Statsadvokaten efter en gennemgang af sagen ikke mener, at der er udsigt til medhold for staten.

Dommerforeningen, støttet af Dommerfuldmægtigforeningen, Østre- og Vestre Landsret og Københavns Byret, samt **Djøf Advokat** bemærker, at det bør præciseres i selve lovteksten, at Statsadvokaten og den enkelte ansatte, som fører sagen, skal foretage en selvstændig juridisk og processuel vurdering, at de har selvstændige pligter over for retten og skal afvise at efterkomme en instruks, der strider mod lovgivningen, de processuelle pligter eller de etiske regler. Derudover bemærker **Dommerforeningen, støttet af Dommerfuldmægtigforeningen, Østre- og Vestre Landsret og Københavns Byret,** at det bør overvejes, hvilke organisatoriske garantier, der skal beskytte den faglige uafhængighed. I tråd hermed bemærker **Djøf Advokat**, at det bør fremgå af loven, at den ansatte er beskyttet mod ansættelsesretlige reaktioner, når de siger fra over for arbejdsgiveren.

Justitsministeriet har noteret sig høringsparternes tilkendegivelser. For så vidt angår spørgsmålet om, hvilken myndighed der foretager de relevante processuelle vurderinger og træffer beslutninger i den anledning, finder Justitsministeriet, at dette er beskrevet tilstrækkelig klart i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.3. Det fremgår heraf, at Statsadvokaten skal følge den opdragsgivende myndigheds instrukser, når der skal træffes beslutninger i relation til rådgivning og retssager, f.eks. hvilken påstand der skal nedlægges, hvilke anbringender der skal fremføres, eller om en sag skal

f.eks. hæves eller ankes. Det fremgår endvidere, at Statsadvokaten alene skal følge den opdragsgivende myndigheds instruks, såfremt instruksen er lovlig og saglig, og at Statsadvokaten skal foretage en selvstændig vurdering heraf. Statsadvokaten vil således f.eks. kunne og skulle nægte at følge en statslig myndigheds instruks om at foretage et processuelt skridt, hvis det er i strid med retsplejeloven, eller hvor det er åbenbart, at myndighedens krav mod en borger eller virksomhed er grundløst.

For så vidt angår Dansk Erhvervs bemærkning om, at Statsadvokaten skal modsætte sig, at staten fører en sag, hvis Statsadvokaten efter en gennemgang af sagen ikke mener, at der er udsigt til medhold for staten, bemærkes, at Statsadvokaten er forpligtet til at varetage den opdragegivende myndigheds interesser og rådgive myndigheden om konsekvenserne af de processuelle valg, der træffes. Dog fremgår det af lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.3, at hvis en statslig myndighed giver en instruks om at foretage et processuelt skridt, som er i strid med retsplejeloven, eller hvor det er åbenbart, at myndighedens krav mod en borger eller virksomhed er grundløst, så vil Statsadvokaten skulle nægte at følge denne. På baggrund heraf finder Justitsministeriet ikke anledning til at justere lovforslaget.

For så vidt angår høringsparternes bemærkning om håndtering af tvister, hvor forskellige myndigheder indtager modstridende standpunkter, er det Justitsministeriets opfattelse, at spørgsmålet i praksis kan imødekommes af de pligter og det ansvar Statsadvokaten og dens ansatte er underlagt i kraft af de forvaltningsretlige regler og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og principper, som finder anvendelse på Statsadvokatens virke. Justitsministeriet henviser til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.2. Justitsministeriet kan oplyse, at særligt legalitetsprincippet, saglighedsprincippet og lighedsprincippet må anses for relevante i håndteringen af eventuelle interessekonflikter. Advokatsamfundets bemærkning om, at der opstår behov for ensartet procesretlig praksis, når retssagsførelsen samles i én myndighed, giver heller ikke Justitsministeriet anledning til yderligere tiltag, idet det bemærkes, at statens retssagsførelse allerede i dag i høj grad varetages af Poul Schmith/Kammeradvokaten.

Justitsministeriet har overvejet Dommerforeningen m.v. og Djøf Advokats bemærkninger om yderligere beskyttelse af den faglige uafhængighed samt den ansatte, når denne af faglige grunde siger fra over for dens

arbejdsgiver, men har ikke fundet grundlag for at fravige de regler. der i øvrigt gælder for ansatte i staten i sådanne situationer.

2.2.5. Ombudsmandens kompetence

Københavns Universitet ved professor, dr.jur. Rasmus Grønved Nielsen bemærker, at det fremstår uklart, hvilken kompetence Folketingets Ombudsmand tiltænkes, og om Statsadvokaten og dennes ansatte vil være underlagt ombudsmandens kompetence.

Justitsministeriet har på baggrund af høringssvaret skrevet Ombudsmandens kompetence tydeligere frem i lovforslaget. Det fremgår derfor nu af lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.1, at Statsadvokaten som offentlig myndighed vil være underlagt Folketingets Ombudsmands kompetence. Ombudsmanden vil således kunne behandle klager over Statsadvokaten eller selv iværksætte undersøgelser af Statsadvokatens arbejde.

2.2.6. Aktindsigt

Københavns Universitet ved professor, dr.jur. Rasmus Grønved Nielsen bemærker, at den foreslåede § 147 l, som undtager Statsadvokatens virksomhed efter §147 j, fra Lov om offentlighed i forvaltningen, ikke undtager samme virksomhed fra Lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Grønved slutter herved, at der vil kunne søges om aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

Advokatsamfundet bemærker, at det lægges til grund, at ordningen i den foreslåede § 147 l ikke går videre end de hensyn, der i øvrigt begrunder undtagelser fra aktindsigt i materiale vedrørende myndigheders retssager.

Danske advokater bemærker, at de kan tilslutte sig ordningen i den foreslåede § 147 l.

Justitsministeriet har på baggrund af ovenstående vurderet, at Statsadvokatens virksomhed efter §147 j, ligeledes bør være undtaget fra lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Justitsministeriet finder, at de hensyn, som lægger bag undtagelsen fra lov om offentlighed i forvaltningen ligeledes gør sig gældende for så vidt angår lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Lovforslaget er på den baggrund justeret, således at det fremgår af den foreslåede § 147 l, at Statsadvokatens virksomhed efter § 147 j er undtaget fra lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

2.2.7. Muligheden for at opnå advokatbeskikkelse under tjeneste ved Statsadvokaten

Danske Advokater støtter, at medarbejdere ved Statsadvokaten kan opnå advokatbeskikkelse, og at en juridisk stilling med retssagsførelse som en væsentlig del af arbejdet kan medregnes som praktisk juridisk virksomhed. Medarbejderne får dermed mulighed for at opbygge proceserfaring, som de også kan anvende ved et senere skift til advokatbranchen. Danske Advokater har tillid til, at Statsadvokaten vil vurdere og udvikle medarbejdernes kompetencer. Danske Advokater ønsker dog, når ansættelse med retssagsførelse kan medregnes ved opnåelse af advokatbeskikkelse, at der samtidig bør stilles klare og dokumenterbare faglige krav hertil, hvorfor de anbefaler, at medarbejdere, der fører retssager, obligatorisk skal gennemføre advokatuddannelsen.

Danske Advokater støtter endvidere, at embedsmænd hos Statsadvokaten, der har eller opnår en advokatbeskikkelse, straks deponerer beskikkelsen, således at de ansatte ikke skal anvende advokattitlen i deres virke hos Statsadvokaten eller være underlagt Advokatrådets tilsyn og Advokatnævnets disciplinære system.

Justitsministeriet har noteret sig høringssvaret, men ser ikke anledning til at gøre advokatuddannelsen obligatorisk som rettergangsfuldmægtig ved Statsadvokaten.

2.2.8. Ansatte ved Statsadvokatens adgang til at møde i retten

Advokatsamfundet finder det yderst betænkeligt, at de rettergangsfuldmægtige hos Statsadvokaten automatisk tillægges møderet ved landsretterne, Sø- og Handelsretten og Højesteret, og at lovforslaget ikke indeholder en overbevisende begrundelse herfor. Advokatsamfundet anfører, at kravene til møderet har til formål at sikre, at procesrepræsentanter, der fører sager ved de højere instanser, besidder de nødvendige faglige kvalifikationer og den fornødne proceserfaring. Set fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv er det væsentligt, at alle, der møder for parterne ved domstolene, er underlagt samme grundlæggende krav til kompetence og erfaring, så der sikres et ensartet fagligt niveau i sagsførelsen. Dette hensyn gør sig ikke alene gældende af hensyn til parterne, men også af hensyn til domstolene og kvaliteten af retternes behandling af sagerne. Det gælder navnlig i statens sager, som ofte har principiel karakter og betydning langt ud over den enkelte sag. Kvaliteten

af statens procedure i landsretterne og Højesteret har derfor betydning for retstilstanden i det danske samfund som helhed og dermed også for borgere og virksomheder. Når lovforslaget samtidig indebærer en særlig adgang for ansatte hos Statsadvokaten til at opnå møderet ved de højere instanser, finder Advokatsamfundet, at det netop understreger behovet for, at de pågældende først møder ved de højere instanser, når de almindelige krav til erhvervelse af møderet er opfyldt.

Advokatsamfundet finder det positivt, at retsplejelovens regler i kapitel 13 om advokaters møderet for domstolene efter den foreslåede ordning vil finde anvendelse for rettergangsfuldmægtige hos øvrige statslige myndigheder, herunder at Højesteret får adgang til at meddele tilkendegivelser om uforsvarlig procedure og i sidste ende fratage dem møderetten for Højesteret efter retsplejelovens § 134, stk. 2. Advokatsamfundet finder det imidlertid bemærkelsesværdigt, at de hensyn til faglige kvalifikationer og kompetencer, som begrunder, at øvrige rettergangsfuldmægtige er underlagt reglerne i retsplejelovens kapitel 13, ikke tilsvarende synes tillagt vægt for ansatte hos Statsadvokaten, og anfører, at det ikke er nærmere begrundet, hvorfor disse hensyn skulle gøre sig gældende forskelligt for to grupper af rettergangsfuldmægtige, der begge repræsenterer parter ved domstolene.

Advokatsamfundet bemærker desuden, at de rettergangsfuldmægtige hos Statsadvokaten efter den foreslåede ordning allerede vil have gode muligheder for at opnå møderet gennem deres ansættelse og praktiske erfaring. På den baggrund forekommer det unødvendigt at etablere en særskilt ordning med direkte adgang til at møde for alle instanser.

Advokatsamfundet finder, at såfremt modellen fastholdes, bør det præciseres, hvilke konkrete hensyn der begrunder den forskellige regulering, og hvordan det sikres, at ansatte ved Statsadvokaten har kvalifikationer, der kan sidestilles med dem, som kravene i §§ 133 og 134 forudsætter, og som andre statslige rettergangsfuldmægtige forudsættes at være underlagt, og som advokater i øvrigt er underlagt Forslaget savner desuden en afklaring af, om Højesteret i forhold til de rettergangsfuldmægtige hos Statsadvokaten har nogen adgang til at reagere overfor en uforsvarlig procesførelse.

Danske Advokater anfører, at retssagsførelse bliver en central og specialiseret opgave for Statsadvokaten, hvilket giver medarbejderne

mulighed for løbende at opbygge proceserfaring i et stærkt fagligt miljø. Danske Advokater kan derfor tilslutte sig, at ansatte med en dansk juridisk bachelor- og kandidatuddannelse får adgang til at møde i retten på Statsadvokatens vegne. Kravene til medarbejdernes møderet dog bør afspejle, hvilken instans de ansatte møder ved. Lovforslaget fremhæver, at møderetsreglerne skal understøtte en kvalificeret, effektiv og korrekt behandling af retssager. For advokater varetages dette hensyn blandt andet gennem kravene i retsplejelovens §§ 133 og 134. Hensynet gælder også, når Statsadvokatens ansatte møder ved landsretterne og Højesteret. Danske Advokater anbefaler derfor, at tilsvarende krav gælder for medarbejderne ved Statsadvokaten.

Djøf Advokat anfører, at møderet skal bygge på dokumenteret og bred erfaring, og at Statsadvokatens ansatte skal kunne opnå møderet på lige fod med andre. Det skyldes navnlig, *at* møderet er en proces for kompetenceopbygning, *at* domstolene har en interesse i, at alle, der møder, har de nødvendige kompetencer i alle instanser, *at* retten får det bedste grundlag for sin afgørelse, når parterne har dokumenteret procedureerfaring, *at* statens sager ofte er principielle, *at* utilstrækkeligt forberedte eller procederede sager øger risikoen for tabte sager m.v., *at* objektive krav giver ledelsen et fagligt grundlag for at fordele sagerne efter deres kompleksitet og instans, *at* en møderet, der alene følger af ansættelsen ved Statsadvokaten ikke er dokumenteret efter retsplejelovens kapitel 13, *at* der ingen kontrol af Højesteret er for Statsadvokatens ansatte, *at* der stilles krav om møderet for statslige rettergangsfuldmægtige efter den foreslåede § 260, stk. 6, hvor samme hensyn gælder, *at* Anklagemyndigheden ikke er relevant sammenligningsgrundlag og *at* Statsadvokatens ansatte vil have rig mulighed for at opfylde kravene til møderet på almindelig vis grundet et meget stort antal sager. For så vidt angår sidstnævnte bemærker Djøf Advokat, at hvis kravene om møderet er en barriere, bør det løses generelt for alle partsrepræsentanter og ikke ved at fritage én gruppe. En særordning vil svække det fælles kvalitetssystem, som domstolene og alle andre partsrepræsentanter fortsat bygger på.

Djøf Advokat anbefaler derfor, at kravene i §§ 133 og 134 skal gælde for Statsadvokatens ansatte ved møde for landsret, Sø- og Handelsretten og Højesteret, og at Højesteret får adgang til at fratage møderetten svarende til § 134, stk. 2. Djøf Advokat er opmærksom på, at Statsadvokaten skal kunne varetage sine opgaver fra lovens ikrafttræden. Medarbejdere, der allerede har opnået møderet som advokater, f.eks. ved ansættelse hos

advokatvirksomheder, bør derfor kunne anvende denne møderet under ansættelsen ved Statsadvokaten. Det bør samtidig præciseres, at Statsadvokaten alene dokumenterer ansættelsesperioden, og at erklæringen efter § 134, stk. 1 fortsat udstedes af Advokatrådet. For møde i byretten bør der være krav om oplæring og supervision.

Dommerforeningen, støttet af Dommerfuldmægtigforeningen, Østre- og Vestre Landsret og Københavns Byret, angiver, at kravene i retsplejelovens kapitel 13 alene skal iagttages, hvis den ansatte ved Statsadvokaten ønsker at opnå en møderet, som senere kan anvendes ved udøvelse af advokatvirksomhed. Det forudsættes i stedet, at Statsadvokaten selv er ansvarlig for, at den ansatte er fagligt kompetent og har relevant proceserfaring til at møde ved den pågældende instans. Dommerforeningen m.v. finder ikke, at en juridisk kandidateksamen og arbejdsgiverens egen vurdering af den ansattes egnethed udgør tilstrækkelige garantier. Dette gælder i særlig grad ved de overordnede retter, men også ved byretterne, hvor sagsforberedelse, bevisførelse, afhøringer og håndtering af uforudsete processuelle spørgsmål kræver selvstændige praktiske færdigheder.

Dommerforeningen m.v. finder desuden, at det er vanskeligt at begrunde, at Statsadvokatens ansatte skal have en automatisk og ubegrænset mødeadgang, mens andre statsligt ansatte efter den foreslåede § 260, stk. 6, skal opfylde kravene i §§ 133 og 134 for at møde ved de overordnede retter. Statsadvokatens ansatte bør som minimum opfylde de samme krav for at møde ved landsretten, Sø- og Handelsretten og ved Højesteret. For møde i byretten bør der kræves en bestået praktisk prøve i retssagsbehandling eller en tilsvarende dokumenteret kvalifikation samt et struktureret forløb med oplæring og supervision.

Dommerforeningen m.v. bemærker endvidere, at lovforslagets regulering af møderetten også bør gennemgås lovteknisk. Bemærkningerne forudsætter blandt andet, at Statsadvokaten eller en statslig ansættelsesmyndighed kan udstede en erklæring om den periode, der skal medregnes efter § 134, mens § 134 efter sin ordlyd kræver en erklæring fra Advokatrådet. Det bør endvidere fremgå klart, hvordan møderetten registreres, og hvem der kontrollerer, at betingelserne er opfyldt.

Østre- og Vestre Landsret støttet af Dommerfuldmægtigforeningen og Byretterne bemærker, at en effektiv og korrekt behandling af retssager ved domstolene i høj grad er afhængig af, at de, der møder som

partsrepræsentanter, har den nødvendige proceserfaring og kendskab til, hvordan retsprocessen forløber mest hensigtsmæssigt. Ordningen efter retsplejelovens § 133 – hvorefter advokater først opnår møderet for landsret, når de har bestået en prøve i procedure – er med til at sikre dette grundlæggende hensyn til en effektiv og forsvarlig retspleje ved landsrettens behandling af ankesager og principielle civile sager m.v. i 1. instans.

Landsretterne m.v. har noteret sig, at det med lovudkastet forudsættes, at Statsadvokaten er ansvarlig for, at de ansatte har de rette kvalifikationer, herunder er fagligt kompetente og har relevant proceserfaring, til at møde i den pågældende domstolsinstans. Landsretten skal opfordre til, at det – hvis ordningen med "født" møderet opretholdes i et endeligt lovforslag – i lovbemærkningerne uddybes, at Statsadvokaten skal sikre sig og løbende følge, at de ansatte, der møder i landsretten, er i stand til at forberede, forelægge, afhøre og procedere en sag på det høje faglige niveau, som kendetegner retssagsbehandlingen ved de overordnede retter.

Landsretterne m.v. bemærker endvidere, at det fremgår af forslaget til retsplejelovens § 260, stk. 7, at ansatte ved Statsadvokaten kan aflægge den prøve i procedure, der er omtalt i retsplejelovens § 133 (med henblik på at opnå møderet for landsret). Dette kan med fordel i givet fald også indskrives i retsplejelovens § 133, stk. 2, der angiver den personkreds, som kan aflægge prøve. Landsretten savner samtidig en beskrivelse i lovudkastet af, hvilken konsekvens det vil have for pågældendes fortsatte møde ved landsretten, hvis vedkommende ikke består prøven. Landsretten kan i den forbindelse oplyse, at en advokatfuldmægtig eller advokat uden møderet, der ikke består prøven, efter landsretternes faste praksis ikke kan opnå proceduretilladelse efter retsplejelovens § 136, stk. 4.

Landsretterne bemærker desuden, at det i lovudkastets bemærkninger er forudsat, at den erklæring, der er omtalt i retsplejelovens § 134 i relation til opnåelse af møderet for Højesteret – om mindst fem års virke som advokat med møderet for landsret – fremover kan udstedes af Statsadvokaten for så vidt angår den del af perioden, der måtte være opfyldt gennem ansættelsen ved Statsadvokaten. Landsretten bemærker hertil, at den nævnte erklæring efter ordlyden af retsplejelovens § 134 afgives af Advokatrådet. Det må således i givet fald forudsætte en lovændring, hvis erklæringen skal kunne afgives af Statsadvokaten. Landsretten forudsætter i øvrigt, at lovudkastet ikke ændrer på kompetencen i forhold til udstedelse af øvethedserklæring efter retsplejelovens § 134.

Justitsministeriet har noteret sig høringsparternes synspunkter. Det er på den baggrund som noget nyt foreslået i lovforslaget, at præsidenten for Sø- og Handelsretten i visse sager, den respektive landsretspræsident og Højesteret får adgang til at give en rettergangsfuldmægtig efter de foreslåede § 260, stk. 6 og 7, hvis udførelse af en sag for retten er uforsvarlig, en tilkendegivelse herom og ved fortsat uforsvarlig sagsførelse at kunne fratage den rettergangsfuldmægtiges adgang til at møde i retten for den pågældende instans. I det tilfælde den pågældende instans er Højesteret, vil Højesteret endvidere kunne fratage en opnået møderet for Højesteret efter § 134, stk. 1.

For så vidt angår Højesteret henledes opmærksomheden på, at det følger af lovforslagets afsnit 2.4.3., at Højesteret, såfremt en statslig rettergangsfuldmægtigs udførelse af en sag for Højesteret er uforsvarlig, kan give denne en tilkendegivelse herom. Findes den rettergangsfuldmægtiges procedure for Højesteret fortsat uforsvarlig, kan retten ved beslutning fratage denne møderetten. Møderetten kan generhverves ved rettens beslutning herom. Det anførte finder generelt anvendelse for statsligt ansatte, herunder ansatte ved Statsadvokaten, der møder som rettergangsfuldmægtige.

For så vidt angår ansatte ved Statsadvokatens adgang til at møde i alle instanser uden iagttagelse af kravene i retsplejelovens kapitel 13, er det Justitsministeriets opfattelse, at ansatte ved Statsadvokaten – enten allerede ved deres tiltrædelse i kraft af tidligere erhvervserfaring som f.eks. advokat eller anklager – eller hurtigt som led i den daglige arbejdsgang vil opnå egnet retssagserfaring til at møde i de højere instanser, idet Statsadvokaten har til formål at føre retssager på statens vegne, hvorfor en stor del af arbejdet består i at møde i retten. Det forudsættes i den forbindelse, at Statsadvokaten som myndighed er ansvarlig for, at den ansatte er fagligt kompetent og har relevant proceserfaring til at møde ved den pågældende instans. Det indebærer bl.a., at retssager, der behandles ved de højere instanser, forudsættes fordelt til medarbejdere, som har erfaring med møde ved den pågældende instans, eller til medarbejdere, der agerer under supervision af en medarbejder med sådanne retssagserfaring. Det forudsættes endvidere, at Statsadvokaten som myndighed vil tilstræbe, at ansatte forud for ansættelsen har opnået eller under ansættelsen opnår møderet efter retsplejelovens §§ 133 og 134.

For så vidt angår opnåelsen af møderet efter retsplejelovens kapitel 13 for statslige ansatte, der møder som rettergangsfuldmægtige, har Justitsministeriet tilføjet disse i § 133 om opnåelse af møderet for landsretten og i alle sager i Sø- og Handelsretten samt i § 134 om opnåelse af møderet for Højesteret, således at det fremgår, at rettergangsfuldmægtige efter § 260, stk. 6 og 7, kan aflægge den omtalte prøve i § 133 for landsretten samt opnå møderet efter § 134.

For så vidt angår møderet for Højesteret henvises i høringssvarene til, at § 134 i dag forudsætter en erklæring fra Advokatrådet, og såfremt denne, som det foreslås i lovforslaget, i stedet skal udstedes af Statsadvokaten, er en lovændring påkrævet. Justitsministeriet har på den baggrund justeret lovteksten i § 134, stk. 1, således, at den førstnævnte erklæring for så vidt angår statsligt ansatte, der møder som rettergangsfuldmægtige, skal udstedes af den statslige arbejdsgiver, herunder hvor relevant Statsadvokaten, i stedet for Advokatrådet, der skal udstede erklæringen for så vidt angår. advokater.

2.2.9. Statslige myndigheders udvidede adgang til at møde i retten

Advokatsamfundet anfører, at den udvidede adgang begrundes med, at offentligt ansatte kan have en betydelig specialviden om det pågældende myndighedsområde og dermed bidrage til en effektiv og kvalificeret behandling af sagerne. Det anføres samtidig, at ordningen forudsættes anvendt af myndigheder, der har egnede retssager og en tilstrækkelig sagsvolumen. Disse kriterier er imidlertid ikke nærmere defineret. Det bør præciseres, hvilke myndigheder og sagstyper ordningen er tiltænkt, og hvordan det sikres, at den kun anvendes, hvor der er et dokumenteret behov og et fagligt grundlag.

Advokatsamfundet bemærker, at retssagsførelse kræver særlige procesretlige kompetencer, herunder inden for bevisførelse, procedure, udarbejdelse af processkrifter og håndtering af processuelle spørgsmål. Disse kompetencer følger ikke i sig selv af en juridisk kandidatuddannelse eller specialviden om et myndighedsområde. For advokater understøttes kompetencerne af krav om praktisk juridisk virksomhed, advokatuddannelse og prøver, løbende efteruddannelse, advokatetiske regler og et uafhængigt tilsyns- og disciplinærsystem. Myndighedsspecifik viden kan derfor ikke i sig selv begrunde adgang til at føre retssager. Manglende proceserfaring kan derimod føre til unødige processuelle tvister, mindre fokuserede processkrifter og en mindre effektiv tilrettelæggelse af

sagen, hvilket også kan belaste domstolene. Den rettergangsfuldmægtige vil desuden være organisatorisk og økonomisk knyttet til den myndighed, der er part i sagen. Den uafhængige faglige prøvelse, som normalt følger af at inddrage en ekstern advokat, vil derfor ikke nødvendigvis være til stede. En sådan prøvelse kan bidrage til en kritisk vurdering af myndighedens retlige standpunkt, sagens oplysning og de påtænkte processuelle dispositioner, før sagen indbringes for domstolene. Uden denne kontrol øges risikoen for, at sager anlægges eller videreføres på et utilstrækkeligt retligt, bevismæssigt eller processuelt grundlag.

Advokatsamfundet anbefaler derfor, at den foreslåede udvidelse begrænses væsentligt. Hvis ordningen fastholdes, bør loven som minimum fastsætte klare krav til proceserfaring, uddannelse, løbende kompetenceudvikling samt god skik og etablering af et uafhængigt tilsyns- og disciplinærsystem.

Danske Advokater kan ikke støtte den foreslåede § 260, stk. 6, som giver statslige myndigheder generel adgang til at ansætte jurister med det særlige formål at føre retssager. Adgangen rækker videre end de konkrete hjemtagelser, der indgår i omlægningen af statens indkøb af advokatydelser. Behovet for en så bred ordning og dens faglige, økonomiske og konkurrencemæssige konsekvenser er ikke tilstrækkeligt belyst.

Danske Advokater støtter ambitionen om at give flere advokatvirksomheder mulighed for at konkurrere om statens opgaver. Forslaget kan imidlertid føre til, at retssager hjemtages frem for at blive konkurrenceudsat, og dermed mindske det marked, som omlægningen skal åbne for, at der kommer flere virksomheder på. Forslaget bør derfor også vurderes i lyset af den politiske aftale af den 5. april 2018 om fair og lige konkurrence mellem offentlige og private aktører, indgået mellem den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre, som efter Danske Advokaters opfattelse fortsat er relevant som udtryk for de politiske principper for offentlig erhvervsaktivitet. Forslaget kan desuden svække den kvalitetssikring, der ligger i, at en sag vurderes med friske øjne uden for den myndighed, hvor den er opstået. Når Statsadvokaten eller en ekstern advokat overtager en sag, vil myndighedens sagsbehandling, retlige vurdering og processtrategi gennemgås på ny. Det kan føre til en anbefaling om forlig eller om helt eller delvist at tage bekræftende til genmæle. Denne selvstændige vurdering har betydning for kvaliteten af retssagsførelsen og borgerens retssikkerhed.

Danske Advokater finder desuden den faglige og etiske ramme for ansatte, der møder efter den foreslåede § 260, stk. 6, utilstrækkelig. De vil hverken være underlagt den samlede regulering, der gælder for advokater, eller en ramme svarende til den, der foreslås for Statsadvokatens ansatte. Ifølge lovforslagets bemærkninger vil de heller ikke være omfattet af reglerne om god skik for rettergangsfuldmægtige i retsplejelovens § 267 a. For Statsadvokatens ansatte forudsættes det derimod, at deres embedsmandspligter efter Kodex VII ved retssagsførelse fortolkes i lyset af relevante advokatetiske regler, herunder pligterne over for retten og modparten. Lovforslaget angiver ikke, hvilke tilsvarende krav der skal gælde for ansatte, som møder efter stk. 6. En juridisk kandidatuddannelse er et vigtigt grundlag, men retssagsførelse kræver også proceserfaring og løbende kompetenceudvikling. Kravene til retssagsførende medarbejdere bør ikke alene bero på den enkelte myndigheds vurdering.

Danske Advokater anbefaler på baggrund af ovenstående, at den foreslåede § 260, stk. 6, udgår. En bredere adgang bør først overvejes, når behovet og konsekvenserne er undersøgt, eksempelvis ved evalueringen i 2029. Hvis forslaget alligevel gennemføres, bør en ansat alene kunne møde for sin egen ansættelsesmyndighed. Det vil skabe klarhed om instruktionsbeføjelser og ansvaret for sagen. Fastholdes adgangen til at møde for andre myndigheder, bør »eget myndighedsområde« defineres klart, og ansvarsfordelingen og håndteringen af interessekonflikter reguleres. Der bør desuden fastsættes kriterier for egnede sagstyper og tilstrækkelig sagsvolumen samt krav til medarbejdernes uddannelse, efteruddannelse, proceserfaring og møderet.

Danske Advokater kan således ikke støtte den foreslåede generelle mødeadgang for ansatte hos andre statslige myndigheder i § 260, stk. 6, og anbefaler, at den udgår eller som minimum afventer den planlagte evaluering i 2029 af ændringerne i statens indkøbsstrategi samt at behovet for yderligere hjemtagning og konsekvenserne for kvalitet, statens omkostninger og konkurrencen afdækkes, før en bredere ordning overvejes.

Danske Regioner gør opmærksom på, at regionerne er blandt landets største offentlige myndigheder og derfor varetager mange komplekse myndighedsopgaver inden for bl.a. sundhedsretten, psykiatriretten, erstatningsretten, ansættelsesretten, kontraktretten og det offentligretlige område. Regionerne behandler derfor også et betydeligt antal sager, og flere af regionerne fører civile retssager ved egne jurister og har igennem årene opbygget en betydelig proceserfaring på en række sagsområder.

Danske Regioner opfordrer derfor til, at regionerne også bliver omfattet af de foreslåede regler og dermed gives mulighed for at oprette egne retssagsafdelinger, herunder eventuelt i et fællesskab mellem flere regioner, og kunne møde i retten ved egne jurister, bl.a. for at kunne opbygge og fastholde proceskompetencer internt. Etablering af Statsadvokaten vil tiltrække mange stærke kompetencer og vil dermed få en høj ekspertise indenfor bl.a. offentlig ret. Danske Regioner er bekymret for, om oprettelsen af Statsadvokaten vil begrænse regionernes mulighed for at kunne indhente faglig kvalificeret rådgivning hos andre advokatkontorer med forventeligt høje salærer. På den baggrund bør regionerne gives samme mulighed for at oprette egne retssagsafdelinger, alternativt skal regionerne i konkrete sager gives adgang til at rette henvendelse til Statsadvokaten med forespørgsel om muligheden for, at de vil kunne føre en sag for regionerne, når der ikke er en interessekonflikt, typisk fordi staten og regionerne er hver sin part i sagen.

Danske Regioner fremhæver, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at behovet for oprettelsen af Statsadvokaten og ændring af reglerne på det statslige område bl.a. begrundes med ønsket om at kunne rekruttere, udvikle og fastholde stærke juridiske kompetencer i den offentlige sektor. Det foreslås samtidig, at der etableres særlige rammer, der gør det muligt for ansatte ved Statsadvokaten at opnå erfaring, som kan indgå i grundlaget for advokatbeskikkelse, og som kan understøtte opnåelse af møderet ved de højere instanser.

Danske Regioner bemærker, at de samme rekrutterings- og kompetencehensyn gør sig gældende for regionerne, og opfordrer til, at der etableres mere klare og forudsigelige rammer for regionale jurister med væsentlige procesopgaver, så de kan opnå erfaring og kvalifikationer svarende til dem, lovforslaget tilvejebringer for ansatte ved Statsadvokaten og andre statslige myndigheder, der primært skal beskæftige sig med retssager, hvilket ikke er muligt efter de gældende regler, og som et led i deres ansættelse skal kunne opnå advokatbeskikkelse, forudsat at betingelserne i retsplejeloven er opfyldt. En opnået advokatbeskikkelse skal straks deponeres efter retsplejelovens regler.

Djøf Advokat anfører, at ansatte ved statslige myndigheder, som møder i retten som rettergangsfuldmægtige inden for samme myndighedsområde. ligesom ansatte ved Statsadvokaten undtages fra reglerne om god skik for

rettergangsfuldmægtige, et efteruddannelseskrav eller en uafhængig klageadgang. De samme hensyn gør sig gældende som for ansatte ved Statsadvokaten. Specialviden om et myndighedsområde er ikke det samme som proceserfaring, og erfaring med én bestemt type sager kan ikke uden videre sidestilles med den bredere erfaring, som møderet for landsret og Højesteret
forudsætter. Lovforslaget nævner som eksempler på egnede områder Ankestyrelsens sager om tvangsfjernelse af børn og unge og Civilstyrelsens sager om erstatning til ofre for voldsforbrydelser. Det er sager, hvor modparten ofte er særligt sårbar, og hvor kravene til statens procesførelse derfor bør være særligt høje. Samtidig har Ankestyrelsen siden 2020 selv ført retssager på arbejdsskadeområdet, og efter det oplyste har procesførelsen givet anledning til kritik fra både dommere og advokater, bl.a. fordi de interne rettergangsfuldmægtige ikke var fortrolige med de etiske standarder og processuelle regler, der gælder for procesførelse. Erfaringerne understreger behovet for klare regler, før ordningen udvides.

Djøf Advokat anbefaler derfor, at statsligt ansatte rettergangsfuldmægtige – ligesom foreslået for ansatte ved Statsadvokaten – omfattes af en uafhængig klagebehandling ved Advokatnævnet, hvor nævnet får kompetence til at behandle klager over disse, herunder pålægge reaktioner, f.eks. fratage dem møderetten midlertidigt eller varigt. Djøf Advokat anbefaler endvidere, at statslige ansatte, der møder som rettergangsfuldmægtige, ved retssagsførelse og rådgivning skal udvise en adfærd svarende til god advokatskik efter retsplejelovens § 126, stk. 1, der således ikke skal udgøre et fortolkningsbidrag til Kodex VII.

Dommerforeningen, støttet af Dommerfuldmægtigforeningen, Østre- og Vestre Landsret og Københavns Byret, anfører, at erfaringen med offentlige myndigheders møde ved rettergangsfuldmægtig, jf. retsplejelovens § 260, stk. 3, nr. 4, viser, at specialviden om et forvaltningsområde ikke i sig selv sikrer, at en retssag oplyses, tilskæres og gennemføres på en hensigtsmæssig måde. Den, der møder, skal kunne foretage en selvstændig vurdering af beviserne og de retlige spørgsmål, begrænse sagen til det væsentlige, udarbejde egnede processkrifter, afhøre vidner og sagkyndige samt håndtere uventede processuelle spørgsmål. Ekstern advokatbistand kan samtidig udgøre et værdifuldt uafhængigt kvalitetstjek af myndighedens hidtidige sagsbehandling og standpunkt.

Dommerforeningen m.v. mener derfor, at den generelle udvidelse i § 260, stk. 6, bør udgå, og hvis der er et politisk ønske om en bredere ordning, bør den indføres forsigtigt, eksempelvis som en tidsbegrænset og evalueret ordning for nærmere afgrænsede, ensartede sagstyper i byretten. Ordningen bør i så fald forudsætte bestået praktisk prøve, supervision, fælles etiske regler og uafhængigt tilsyn. Sager, der behandles med tre juridiske dommere i byretten, og sager ved de overordnede retter bør ikke omfattes af en sådan forsøgsordning.

Vestre- og Østre Landsret støttet af Københavns Byret anfører, at en ansats særlige viden om et bestemt forvaltningsområde ikke i sig selv sikrer, at en retssag forberedes og gennemføres på en korrekt og hensigtsmæssig måde, herunder i forhold til modparten, der typisk vil være en borger eller virksomhed, som er uenig i myndighedens afgørelse. Den, der møder som partsrepræsentant for myndigheden, skal således have den nødvendige proceserfaring og kendskab til, hvordan retsprocessen forløber mest hensigtsmæssigt. Dette gælder i forhold til såvel sagsforberedelse som bevisførelse, afhøringer, procedure og håndtering af uforudsete processuelle spørgsmål undervejs. Advokatbistand i forbindelse med en myndigheds forberedelse af en retssag kan også bidrage til en yderligere, ekstern vurdering af myndighedens sagsbehandling og afgørelse, inden sagen i givet fald skal behandles i retten.

Hvis forslaget medtages i et endeligt lovforslag, skal landsretten derfor opfordre til, at det tydeliggøres, at den pågældende statslige myndighed selvsagt er ansvarlig for, at de pågældende ansatte har de rette kvalifikationer; herunder er fagligt kompetente og har relevant proceserfaring, til at møde ved en domstol. Landsretten opfordrer herunder til, at det tydeliggøres, at myndigheden skal sikre sig og løbende følge, at de ansatte, der møder i retten, er i stand til at forberede, forelægge, afhøre og procedere en sag på det nødvendige høje faglige niveau.

Landsretterne m.v. kan i øvrigt tilslutte sig, at der efter lovudkastet i givet fald stilles krav om, at den ansatte har opnået møderet efter retsplejelovens § 133 for at kunne møde i landsretten. Landsretten finder det således velbegrundet, at der stilles krav om, at ansatte i statslige myndigheder, som ønsker at møde i landsretten, i lighed med advokater godtgør deres egnethed i et prøvesagsforløb svarende til advokaternes ordning.

Dansk Erhverv ser med en vis bekymring på, at lovudkastet lægger op til at udvide adgangen for statsligt ansatte til mere generelt at møde i retten som partsrepræsentant, som det fremgår af lovudkastet (2.4.3.): "Det foreslåede indebærer, at staten kan ansætte medarbejdere udelukkende med det formål at møde i retten på vegne af myndigheden eller øvrige myndigheder inden for eget myndighedsområde." (side 43). Dansk Erhverv er bekymret for, at man med en sådan model de facto etablerer en række "statsadvokater" i ministerier, styrelser og andre enheder og derved underminerer den funktion og faglighed, som den nye Statsadvokat skal have. Herunder ser Dansk Erhverv en udfordring i forhold til den selvstændige værdi, som Statsadvokaten bør have ved at sikre, at der sker en objektiv vurdering af, om sagerne bør føres. En vurdering, som de myndigheder, der har behandlet sagen, indtil beslutningen om at gøre sagen til genstand for en civil sag, i sagens natur vil have svært ved at foretage. Endvidere er Dansk Erhverv bekymret for, at man derved svækker ambitionen om en øget konkurrence om den juridiske rådgivning af staten, herunder indkøb af advokatydelser i markedet. Endelig er der risiko for, at mindre eller mere specialiserede myndigheder ikke vil kunne opretholde et tilstrækkeligt fagligt miljø, en tilstrækkelig sagsvolumen eller den nødvendige proceserfaring. Det gælder navnlig i sager ved landsretterne og Højesteret. Disse hensyn taler for, at den nye ordning samles i Statsadvokaten, hvor kompetencer, proceserfaring, efteruddannelse og kvalitetssikring kan opbygges og fastholdes i ét samlet miljø. Der henvises i den forbindelse til lovforslagets punkt 2.4.2.4, hvor Justitsministeriet selv fremhæver paradokset i, at man med den forslåede udvidelse af brugen af rettergangsfuldmægtige skaber en adgang til at møde ved alle retter, som ikke vil tilkomme ansatte hos Statsadvokaten uden møderet for disse retter, uanset hvilke faglige kompetencer den pågældende ansatte hos Statsadvokaten måtte have på det materielle sagsområde, som er genstand for sagen.

Kommunernes Landsforening (KL) fremhæver, at lovforslaget begrunder udvidelsen af statens adgang til at møde i retten i et ønske om at gøre staten mindre afhængig af private udbydere af advokatydelser samt opbygge specialisering og proceserfaring, hvor KL er enig i betragtningen. KL finder, at disse hensyn ikke alene gør sig gældende for staten, men i betydeligt omfang også for kommunerne. KL finder anledning til at pege på flere uhensigtsmæssige forhold ved den foreslåede ordning. For det første fører kommunerne hvert år et betydeligt antal retssager og har derfor, ligesom staten, også en interesse i at gøre sig mindre afhængige af eksterne

advokater. For det andet har kommunerne et tilsvarende behov for at kunne opbygge og fastholde juridiske kompetencer, herunder inden for retssagsførelse. Det gælder efter KL's opfattelse mindst lige så meget på kommunale områder som socialret, skoleområdet, miljøområdet, planområdet og erstatningssager. KL finder derfor anledning til at stille spørgsmål ved, hvorfor lovforslaget på disse punkter alene kommer statslige myndigheder til gode. KL bemærker, at lovforslaget lægger til grund, at der ikke er behov for tilsvarende regler for kommuner. Det fremgår imidlertid ikke af lovforslaget, hvilke undersøgelser eller vurderinger der ligger til grund for denne antagelse.

KL finder, at en sådan forskelsbehandling mellem statslige myndigheder og kommuner bør understøttes af en nærmere analyse og begrundelse. Det er KL's opfattelse, at den forslåede ordning vil kunne påvirke kommunernes mulighed for at rekruttere og fastholde juridiske medarbejdere negativt, da staten får etableret et attraktivt karriere- og uddannelsesspor, som kommunerne ikke får adgang til. Hvis staten får mulighed for at opbygge stærke interne procesmiljøer, mens kommunerne ikke får tilsvarende muligheder, kan der opstå en skævhed inden for den offentlige sektor. Kommunerne vil i større omfang være afhængige af ekstern advokatbistand, samtidig med at staten får styrket sine muligheder for selv at håndtere retssager. Det harmonerer dårligt med lovforslagets overordnede ambition om at udnytte den offentlige sektors juridiske ressourcer bedre.

KL finder, at kommuner bør omfattes af samme adgang til at lade juridiske medarbejdere møde i retten som den, der foreslås for staten. Der synes ikke at være anført hensyn, som kan begrunde, at statslige myndigheder gives mulighed for at opbygge specialiserede procesmiljøer, mens kommuner afskæres fra tilsvarende muligheder. Efter KL's opfattelse bør Justitsministeriet nærmere redegøre for begrundelsen for denne afgrænsning og overveje, om de foreslåede ordninger helt eller delvist bør udstrækkes til også at omfatte kommuner.

Justitsministeriet har noteret sig høringsparternes synspunkter. Det er på den baggrund som noget nyt foreslået i lovforslaget, at præsidenten for Sø- og Handelsretten i visse sager, den respektive landsretspræsident, og Højesteret får adgang til at give en rettergangsfuldmægtig efter de foreslåede § 260, stk. 6 og 7, hvis udførelse af en sag for retten er uforsvarlig, en tilkendegivelse herom og ved fortsat uforsvarlig sagsførelse at kunne fratage den rettergangsfuldmægtiges adgang til at møde i retten

for den pågældende instans. I det tilfælde den pågældende instans er Højesteret, vil Højesteret endvidere kunne fratage en opnået møderet for Højesteret efter § 134, stk. 1.

En statslig ansat, der møder i retten på vegne af en statslig myndighed inden for det pågældende myndighedsområde efter den foreslåede § 260, stk. 6, kan som udgangspunkt alene møde i byretten. Efter den foreslåede ordning kræves møderet for landsretten, i alle sager for Sø- og Handelsretten og Højesteret, opnåelse af møderet efter retsplejelovens §§ 133 og 134 for at understøtte, at den ansatte er kompetent til at møde i den pågældende instans, hvilket tilsvarende gælder for advokater. Det bemærkes, at rettergangsfuldmægtige efter den nugældende § 260, stk. 3, nr. 4, ikke er omfattet af krav til møderet og således i dag kan møde i retten i enhver instans.

Justitsministeriet bemærker endvidere, at udvidelsen af statslige myndigheders adgang til at møde i retten ved rettergangsfuldmægtige er en ikke uvæsentlig fravigelse af advokaters møderetsmonopol. Justitsministeriet har på den baggrund fundet det mest hensigtsmæssigt at afgrænse udvidelsen til alene at omfatte statsligt ansatte. Ministeriet finder imidlertid, at der efter en årrække med den foreslåede ordning kan være anledning til at overveje, om ordningen bør indskrænkes eller udvides alt efter dennes virkning i praksis.

For så vidt angår høringssvaret fra Danske Regioner henleder Justitsministeriet opmærksomheden på, at det følger af lovforslagets pkt. 2.4.3, at en statsligt ansat, der møder i retten for en statslig myndighed på myndighedsområdet efter § 260 stk. 6, under sin ansættelse efter omstændighederne vil kunne opnå advokatbeskikkelse, hvis betingelserne i retsplejelovens kapitel 12 om beskikkelse som advokat opfyldes. Det forudsættes således, at der efter § 119, stk. 4, vil kunne træffes afgørelse om, at en sådan ansættelse helt eller delvist kan medregnes som praktisk juridisk virksomhed i op til 3 år, jf. § 119, stk. 1, nr. 4, såfremt ansættelsen har en karakter, der kan sidestilles med de i §119, stk. 3, oplistede stillinger. Det vil som efter gældende ret være en betingelse for, ansættelsen kan medregnes i fulde 3 år, at den pågældende heri har opnået kendskab til behandlingen af retssager. I så fald skal advokatbeskikkelsen straks deponeres herefter, jf. § 141.

Enhver offentlig ansat, der møder i retten, vil efter omstændighederne kunne opnå advokatbeskikkelse efter retsplejeloven, hvis stillingens indhold efter en konkret vurdering lever op til de fastsatte krav i retsplejeloven, herunder kravet om 3 års praktisk juridisk virksomhed efter retsplejelovens § 119, stk. 2, nr. 4.

For så vidt angår det foreslåede om tydeliggørelse af, hvilke krav og tilsyn, som statslige ansatte, der møder som rettergangsfuldmægtige, i øvrigt er underlagt, herunder om de bør omfattes af god advokatskik efter retsplejelovens § 126, stk. 1, og Advokatnævnets kompetence, henvises til de hensyn, som er anført i pkt. 2.2.2.

2.2.10. Sagsomkostninger

Advokatsamfundet finder det afgørende, at den foreslåede ordning ikke risikerer at medføre afledte virkninger, der kan svække borgeres og virksomheders mulighed for effektivt at få prøvet og håndhævet deres rettigheder ved domstolene. Advokatsamfundet henleder desuden opmærksomheden på, at landsretspræsidenternes vejledende takster er opdateret pr. 1. september 2026, hvorfor dette bør afspejles i forslaget.

Danske Regioner kan ikke se en saglig begrundelse for, at regionerne ikke på samme måde som staten skal kunne få dækket deres udgifter til sagsomkostninger. De hensyn, der begrunder den foreslåede adgang til dækning af sagsomkostninger for staten, gør sig også gældende for regionerne. Når de regionale myndigheder fører retssager ved egne juridiske medarbejdere frem for ved eksterne advokater, afholdes der tilsvarende løn- og kompetenceomkostninger som ved de statslige myndigheder. Hertil bemærkes, at de regionale udgifter til at føre sager på sigt vil være højere end de statslige udgifter, idet staten med lovforslaget fremover vil kunne benytte sig af enten Statsadvokaten eller højt specialiserede rettergangsfuldmægtige til at føre retssagerne, der vil have oparbejdet mere rutine og effektivitet, således at det vil medføre færre lønudgifter. Hertil vil det være almindelig anerkendt, at regionernes mulighed for at kunne indhente kontroltilbud på rådgivning og førelse af retssager samt hjemtagning på andre serviceområder er med til at holde prisen nede og kvaliteten oppe hos eksterne leverandører. Det, at regionerne ikke har samme adgang til Statsadvokaten og dermed adgang til at kunne indhente tilbud på sager herfra, vil kunne medføre en højere pris fra andre leverandører og vil hertil kunne påvirke kvaliteten hos andre leverandører.

Danske Regioner opfordrer derfor til, at de regionale myndigheder på samme vilkår som staten får mulighed for at få tilkendt sagsomkostninger ved anvendelsen af egne rettergangsfuldmægtige.

Institut for Menneskerettigheder angiver, det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 6, stk. 1, at enhver har ret til en retfærdig rettergang. Dette indebærer retten til adgang til en domstol, herunder retten til at anlægge en retssag. Overdrevne sagsomkostninger kan også udgøre indgreb i retten til ejendom efter tillægsprotokol 1, artikel 1. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i konkrete sager fundet, at pålæg om betaling af sagsomkostninger for statens repræsentation efter en generel regel om "taber betaler" kan udgøre en restriktion af retten til adgang til en domstol. EMD har også udtalt, at en national statsadvokat, som repræsenterer staten og er finansieret af de statslige budgetter, ikke er i samme position som en advokat i henseende til pålæg af sagsomkostninger. Navnlig kan pålæg af sagsomkostninger til den tabende part over for en statslig modpart udgøre et problem, hvis der er tale om en retssag om et uafklaret juridisk spørgsmål, og der har været rimelig grund til at føre sagen.

Instituttet vurderer, at forslaget ikke i sig selv strider imod menneskeretten, fordi retten efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 312, stk. 3, kan fravige udgangspunktet om, at den tabende part skal erstatte modparten de påførte udgifter, "hvis særlige grunde taler for det". Instituttet bemærker dog, at dette med fordel kan skrives ind i lovbemærkningerne, herunder at der efter praksis fra EMD kan være særlig anledning til at gøre undtagelse i sager med statslige repræsentanter.

Instituttet anbefaler derfor, at Justitsministeriet skriver eksplicit ind i lovbemærkningerne til den foreslåede ordning, at retten kan gøre undtagelse til reglen om, at udgifter til bistand fra rettergangsfuldmægtige ved Statsadvokaten og statslige parter erstattes, hvis det vil være strid med retten til adgang til en domstol efter EMRK artikel 6, stk. 1, eller ejendomsretten efter tillægsprotokol 1, artikel 1.

Instituttet bemærker også, at der fortsat er behov for at se på balancen mellem borgere og staten i sager, hvor der er givet fri proces. Det er blandt andet tidligere blevet afdækket, at reglerne om fri proces risikerer at blive administreret ved domstolene på en måde, så der i praksis er væsentlig forskel på salæret, som borgers advokat får tildelt, og det salær, som statens advokat kan få dækket. Markante salærforskelle kan skabe væsentlig

ubalance i parternes muligheder for at tilrettelægge retssager om rettighedskrænkelser og i sidste ende potentielt udfordre det menneskeretlige princip om "equality of arms", der stiller krav om en rimelig balance mellem parterne i en retssag. Instituttet ser i den forbindelse positivt på regeringens tiltag i regeringsgrundlaget om at gennemføre en "samlet reform af retshjælpssystemet" for at styrke borgernes retssikkerhed, herunder sikre en "mere lige adgang til at få prøvet sin sag ved domstolene.

Kommunernes Landsforening (KL) anfører, at retsplejeloven siden 2019 har givet statslige myndigheder mulighed for at få tilkendt sagsomkostninger i sager, hvor myndigheden repræsenteres af egne ansatte. Der gælder ikke en tilsvarende adgang for kommunale myndigheder, selv om kommuner på samme måde afholder lønudgifter til medarbejdere, der fører retssager. De hensyn, som efter lovforslaget begrunder statens adgang til at få tilkendt sagsomkostninger ved intern varetagelse af retssager, gør sig imidlertid i samme omfang gældende for kommunerne. Kommunerne afholder på samme måde lønudgifter til egne medarbejdere, der fører retssager, og har en tilsvarende interesse i at kunne organisere retssagsførelsen på den mest hensigtsmæssige og omkostningseffektive måde. Lovforslaget indeholder ingen begrundelse for, hvorfor disse hensyn efter Justitsministeriets opfattelse ikke fører til, at kommunerne også bør kunne tilkendes sagsomkostninger.

KL har allerede i juni 2023 over for Justitsministeriet påpeget uhensigtsmæssigheden ved den gældende forskel mellem statslige og kommunale myndigheder på dette område og foreslået, at kommunerne gives samme adgang til at få tilkendt sagsomkostninger som staten. KL finder fortsat ikke, at der er anført hensyn, som kan begrunde, at statslige myndigheder, men ikke kommuner og regioner, kan få tilkendt sagsomkostninger ved intern varetagelse af retssager. KL anbefaler derfor, at kommuner og regioner bør omfattes af de samme regler som staten, og opfordrer Justitsministeriet til at benytte den aktuelle lovrevision til at skabe ensartede regler for hele den offentlige sektor.

Justitsministeriet kan tilslutte sig Kommunernes Landsforening og Danske Regioners høringssvar. Ministeriet har på den baggrund lagt op til i lovforslaget, at retten også kan tilkende kommunerne og regionerne sagsomkostninger for udgifter til rettergangsfuldmægtige, der møder efter retsplejelovens § 260, stk. 3, nr. 4, hvor retten i dag alene kan tilkende staten udgifter til bistand for sådanne rettergangsfuldmægtige. Justitsministeriet

har endvidere præciseret i lovforslaget, at det er de til enhver tid gældende vejledende takster, der finder anvendelse for opgørelsen af sagsomkostninger.

2.2.11. Vidneudelukkelse

Advokatsamfundet anfører, at rettergangsfuldmægtige hos Statsadvokaten omfattes af retsplejelovens § 170, stk. 1-4, om vidneudelukkelse, idet det forudsættes, at dette alene finder anvendelse for de ansattes rådgivningsvirksomhed og retssagsførelse. Advokatsamfundet bemærker, at offentligt ansatte allerede er omfattet af retsplejelovens § 169 for så vidt angår oplysninger, der er omfattet af den almindelige tavshedspligt. Lovforslaget indeholder ikke en nærmere begrundelse for, hvorfor denne bestemmelse ikke anses for tilstrækkelig, eller hvilket behov der nødvendiggør den foreslåede udvidelse af vidneudelukkelsen.

Danske Advokater anfører, at det overordnet er deres synspunkt, at kredsen af personer, der er omfattet af reglerne om vidneudelukkelse, ikke bør udvides mere end nødvendigt. De hensyn, som beskytter det fortrolige forhold mellem advokat og klient, gør sig imidlertid i væsentlig grad gældende for Statsadvokaten. Hvis Statsadvokaten skal kunne rådgive og repræsentere statslige myndigheder effektivt, må myndighederne kunne kommunikere fortroligt og give Statsadvokaten alle relevante oplysninger. Danske Advokater kan derfor tilslutte sig forslaget. Bemærkningerne begrunder ordningen i ligheden mellem forholdet mellem Statsadvokaten og den opdragsgivende myndighed og forholdet mellem en advokat og dennes klient. Danske Advokater forudsætter i den forbindelse, at vidneudelukkelsen som anført i bemærkningerne afgrænses til de ansattes virksomhed i form af rådgivning og retssagsførelse og ikke omfatter rent administrative
forhold.

Da Statsadvokaten vil skulle udføre retssager på vegne af statslige myndigheder, har Justitsministeriet fundet det rigtigst, at disse er undergivet samme regler om vidneudelukkelse som advokater. Dette medfører, at vidneudelukkelsen i civile sager vil være absolut for så vidt angår hvad, der er erfaret i en retssag, der har været Statsadvokaten betroet til udførelse, jf. retsplejelovens § 170, stk. 2, 2. pkt.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.2.12. Efteruddannelse

Danske Advokater anfører, at lovforslagets bemærkninger ikke redegør nærmere for, hvorfor kravet er fravalgt. Danske Advokater anbefaler, at Statsadvokatens medarbejdere, der fører retssager, omfattes af et krav om løbende og dokumenterbar efteruddannelse svarende til advokaters. Det er en naturlig forlængelse af anbefalingen om advokatuddannelse og af Kodex VIIs krav om løbende faglig udvikling. Efteruddannelsen bør blandt andet omfatte advokatetik og områder, som medarbejderne ikke nødvendigvis beskæftiger sig med i det daglige. Det vil styrke kvaliteten af retssagsførelsen og gøre det lettere at skifte mellem Statsadvokaten og advokatbranchen. Behovet for løbende efteruddannelse bliver særligt tydeligt, hvis en medarbejder efter flere års ansættelse ved Statsadvokaten får udleveret en deponeret beskikkelse. Under ansættelsen har medarbejderen ikke været omfattet af advokaters krav om obligatorisk efteruddannelse. Det er derfor usikkert, om vedkommendes viden om advokatetik og andre advokatfaglige krav er ajourført. Hvis et tilsvarende krav ikke indføres for Statsadvokatens ansatte, bør bemærkningerne som minimum beskrive, hvordan relevant efteruddannelse sikres i praksis, herunder dens omfang, indhold og dokumentation.

Djøf Advokat anfører, at Justitsministeriet ikke har begrundet fravalget af efteruddannelseskrav for Statsadvokatens ansatte. Djøf Advokat anfører videre, at det er vigtigt at holde sig for øje, at Statsadvokatens ansatte "forbliver i advokatverdenen", også hvis de opnår en advokatbeskikkelse og deponerer den. De udfører de samme opgaver før og efter, og opgaverne består netop i at møde advokater i retten, som er underlagt et efteruddannelseskrav og sanktioneres, hvis de ikke opfylder det. Der er derfor ingen saglig grund til, at hensynet til kvaliteten af retssagsførelsen skal veje mindre for statens egne partsrepræsentanter. Efteruddannelse er samtidig et centralt element i en attraktiv arbejdsplads. De medarbejdere, der skal bemande Statsadvokaten, har brug for en tydelig og forpligtende ramme for deres faglige udvikling.

Djøf Advokat anbefaler derfor, at Statsadvokatens ansatte underlægges et efteruddannelseskrav på lige fod med advokater, og at kravet kan håndhæves af Advokatnævnet. Djøf Advokat opfordrer desuden Statsadvokaten til at indarbejde efteruddannelse i en samlet faglig ramme for medarbejderne, der også omfatter mesterlære, supervision og faglig ledelse. Som led heri bør Statsadvokaten overveje at etablere et internt oplæringsforløb, der klæder de ansatte på til rollen som partsrepræsentanter,

på samme måde som anklagemyndigheden har et internt uddannelsesforløb for sine anklagere. I tilrettelæggelsen bør der skeles til modulerne i Advokatsamfundets grunduddannelse, f.eks. om retssagens forberedelse, hovedforhandling, kommunikation og god advokatskik, herunder modulernes formål, faglige mål og pensum. Djøf Advokat anbefaler også, at statslige myndigheders egne rettergangsfuldmægtige underlægges et efteruddannelseskrav på lige fod med advokater. Myndighederne opfordres til at indarbejde efteruddannelse, mesterlære, supervision og faglig ledelse i en samlet faglig ramme for medarbejderne.

Dansk Erhverv noterer sig, at Justitsministeriet ikke har fundet det relevant at fastsætte krav om efteruddannelse til rettergangsfuldmægtige ansat hos Statsadvokaten svarende til kravene i advokaterhvervet. I lighed med det ovenfor anførte om bl.a. de advokatetiske regler, er der derved risiko for, at der vil gælde forskellige forhold for hhv. advokater og rettergangsfuldmægtige, når de giver møde i retten, eller i forhold til de kvalifikationer, som efteruddannelseskravet for advokater har til formål at sikre opretholdelsen af.

Dommerforeningen, støttet af Dommerfuldmægtigforeningen, Østre- og Vestre Landsret og Københavns Byret, bemærker, at Justitsministeriet ikke har fundet det relevant at fastsætte krav om løbende efteruddannelse. Efter Dommerforeningens m.v. opfattelse bør personer, som professionelt fører retssager ved domstolene, være underlagt et relevant og dokumenterbart efteruddannelseskrav.

Justitsministeriet har noteret sig høringsparternes tilkendegivelser. Det er Justitsministeriets opfattelse, at enhver statslig arbejdsgiver, herunder Statsadvokaten, bør understøtte, at ansatte, der møder som rettergangsfuldmægtige, modtager løbende og kvalificeret efteruddannelse. I den forbindelse vil myndighederne i relevant omfang skulle sikre relevant efteruddannelse for medarbejdere, der møder som rettergangsfuldmægtige i det offentlige. Justitsministeriet finder således ikke behov for, at der indføres samme ordning for efteruddannelse, som i dag gør sig gældende for advokater.

2.2.13. Økonomi, indkøbsunderstøttelsesfunktion og konkurrenceudsættelse
Dansk Erhverv bemærker, at det er centralt, at der fastsættes en klar økonomisk ramme for Statsadvokatens virke. Dette sammen med stadig større konkurrenceudsættelse af statens indkøb af juridisk rådgivning og

etableringen af en indkøbsfunktion vil medvirke til at styrke fokus på forbrugsstyringen.

Dansk Erhverv bemærker, at lovforslaget vurderes at "medføre væsentlige merudgifter på Justitsministeriets området af varig karakter." Dansk Erhverv bemærker, at det undrer, at man ikke har afventet en afklaring af de økonomiske konsekvenser. **Dansk Erhverv** er grundlæggende bekymret for, at etableringen vil medføre en væsentlig forøgelse af udgifterne, idet brugen af Statsadvokaten hos myndighederne kan opleves som en mulighed uden budgetmæssige begrænsninger. Dette giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Dansk Erhverv bemærker herudover, at oprettelsen af den central indkøbsfunktion under Statsadvokaten, ikke beskrives nærmere i lovudkastet. Dansk Erhverv finder det helt centralt at styrke forbrugsstyringen af statens indkøb af advokatydelser.

Dansk Erhverv bemærker, at for så vidt angår statens konkurrenceudsættelse af en række områder, undre det, at der i lovforslagets bemærkninger står "*at det vil være hensigtsmæssigt, hvis det offentlige gør sig mindre afhængige af private udbydere af advokatydelser* […]" Dansk Erhverv finder tværtimod, at der er behov for øget offentlig-privat samarbejde på dette område.

Justitsministeriet har noteret sig høringsparternes tilkendegivelse. For så vidt angår spørgsmålet om oprettelsen af den central indkøbsfunktion under Statsadvokaten, er det korrekt, at funktionen ikke er nævnt i lovforslaget. Den central indkøbsfunktion vil blive oprettet som en del af Statsadvokaten, men Justitsministeriet finder det ikke nødvendigt at adressere dette i lovforslaget.

Justitsministeriet finder, at Dansk Erhvervs bemærkning om øget offentlig-privat samarbejde, ikke giver anledning til ændringer i lovforslaget.

For så vidt angår Dansk Erhvervs bemærkningen om den klare økonomiske ramme henviser Justitsministeriet til pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, som er blevet tilrettet, således at det nu fremgår, at etablering af Statsadvokaten, vurderes at medføre udgifter på i alt ca. 77,5 mio. kr. årligt fuldt indfaset i 2029 og frem. Det fremgår ligeledes, at der

hjemtages opgaver til Statsadvokaten for et forbrug til indkøb af advokatydelser på udvalgte områder, der i 2024 udgjorde ca. 80 mio. kr.

For så vidt angår Dansk Erhvervs bemærkning om at brugen af Statsadvokaten hos myndighederne kan opleves som en mulighed uden budgetmæssige begrænsninger, henviser Justitsministeriet til det nu tilrettede pkt. 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvoraf det fremgår, at udgifterne til Statsadvokaten bevillingsfinansieres i etableringsåret, hvorefter udgifterne i de følgende år delvist brugerfinansieres fra de myndigheder, der vil skulle gøre brug af Statsadvokaten.

2.2.14. Ansættelse og kvalifikationskrav for Statsadvokatens øverste leder
Danske Advokater bemærker, at udnævnelsen af Statsadvokatens øverste leder bør behandles af Regeringens Ansættelsesudvalg af hensyn til vedkommendes uafhængighed. Det bemærkes videre, at den øverste leder som minimum skal opfylde betingelserne for at blive dommer. **Danske Advokater** bemærker desuden, at Statsadvokatens øverste leder bør indplaceres blandt statens øverste embedsmænd og at en særlig ansættelsesretlig beskyttelse bør overvejes.

Justitsministeriet har noteret sig høringsparternes tilkendegivelse. Justitsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at det vil være en forudsætning for ansættelse som statsadvokat, at vedkommende er uddannet jurist, og at ansættelse vil ske på overenskomstvilkår i overensstemmelse med rammeaftalen om kontraktansættelse af chefer i staten.

Justitsministeriet kan endvidere henvise til pkt. 2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor det fremgår, at Justitsministeriet finder, at Statsadvokaten som myndighed skal være uafhængig i forbindelse med Statsadvokatens varetagelse af civile retssager på vegne af statslige myndigheder, og når myndigheden yder juridisk rådgivning til statslige myndigheder. Det er Justitsministeriets opfattelse, at uafhængigheden bør knytte sig til Statsadvokatens juridiske vurderinger, udformning af processkrifter, processuelle beslutninger og lignende, men at Statsadvokaten i øvrigt vil kunne pålægges f.eks. at påtage sig en retssags- eller rådgivningsopgave for en statslig myndighed.

2.2.15. Evaluering

Djøf Advokat bemærker, at den foreslåede ordning bør evalueres efter tre år med fokus på styrkeforholdet mellem parterne og medarbejdernes vilkår.

Det fremgår af den daværende regerings udmelding om hjemtagelse og konkurrenceudsættelse af en del af statens juridiske opgaver af 18. december 2025, at der skal gennemføres en evaluering i 2029.

I forlængelse heraf og som anført ovenfor under pkt. 2.2.9. bemærkes, at der efter en årrække med den foreslåede ordning kan være anledning til at overveje, om den foreslåede ordning rammer den rette balance

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

I forhold til lovudkastet indeholder lovforslaget følgende indholdsmæssige ændringer:

Justitsministeriet har lagt op til en ændring af retsplejelovens § 134, stk. 1, hvorefter erklæringen om 5 års virke ved landsretten for visse rettergangsfuldmægtige skal udstedes af dennes nuværende statslige arbejdsgiver, herunder Statsadvokaten, frem for Advokatrådet.

Justitsministeriet har indsat i den foreslåede §147 l, at Lov om aktindsigt i miljøoplysninger ligeledes ikke gælder for den virksomhed, som Statsadvokaten udøver i medfør af § 147 j.

Justitsministeriet har præciseret Ombudsmandens kompetence i bemærkningerne i afsnit 2.1.1.

Justitsministeriet har præciseret i ordlyden af retsplejelovens § 133 og § 134, at rettergangsfuldmægtige efter de foreslåede § 260, stk. 6 og 7, omfattes heraf, idet disse – såfremt ikke allerede opnået fra tidligere virke som advokat – skal kunne opnå møderet for landsretten samt alle sager for Sø- og Handelsretten, herunder møde med henblik på at opnå en sådanne, ved at aflægge den i § 133 omtalte prøve i procedure, samt kunne opnå møderet for Højesteret efter § 134.

Justitsministeriet har endvidere præciseret, at ansatte ved Statsadvokaten og øvrige ansatte ved statslige myndigheder, som møder i retten som rettergangsfuldmægtige efter den foreslåede § 260, stk. 6 og 7, som statslige embedsmænd vil være omfattet af samme retningslinjer og sanktionsregime.

Justitsministeriet har som noget nyt foreslået at etablere en adgang i retsplejeloven til, at også kommunerne og regionerne, hvis ansatte møder i retten på vegne af deres arbejdsgiver efter retsplejelovens § 260, stk. 3, nr. 4, kan tilkendes sagsomkostninger af retten, hvilket i dag alene gælder for ansatte ved staten.

Justitsministeriet har endvidere som noget nyt foreslået, præsidenten for Sø- og Handelsretten i visse sager, den respektive landsretspræsident, og Højesteret får adgang til at give en rettergangsfuldmægtig efter de foreslåede § 260, stk. 6 og 7, hvis udførelse af en sag for retten er uforsvarlig, en tilkendegivelse herom og ved fortsat uforsvarlig sagsførelse at kunne fratage den rettergangsfuldmægtiges adgang til at møde i retten for den pågældende instans. I det tilfælde den pågældende instans er Højesteret, vil Højesteret endvidere kunne fratage en opnået møderet for Højesteret efter § 134, stk. 1. I det tilfælde den pågældende instans er Højesteret, vil Højesteret endvidere kunne fratage en opnået møderet for Højesteret efter § 134, stk. 1.

Justitsministeriet har i øvrigt lagt op til at udvide retsplejelovens § 32, stk. 3, således at Statsadvokatens ansatte og øvrige statsligt ansatte, der møder som rettergangsfuldmægtige, omfattes heraf. Det indebærer, at disse – tilsvarende advokater og anklagere m.v. – kan transmittere tekst under retsmøder.

Justitsministeren har desuden foreslået, at retsplejelovens § 161 udvides ved lovforslaget, således at Statsadvokatens ansatte og øvrige statsligt ansatte, der møder som rettergangsfuldmægtige, omfattes af bestemmelsen. Det indebærer, at der kan ske forkyndelse vedrørende sagen for disse.

Herudover er der foretaget visse mindre ændringer af sproglig, redaktionel og lovteknisk karakter.