Indholdsfortegnelse

Advokatsamfundet……..2
Ankestyrelsen……12
Dansk Erhverv……13
Danske Advokater……..19
Danske Regioner……25
Den Danske Dommerforening……30
Djøf Advokat……..33
Dommerfuldmægtigforeningen……..51
Domstolsstyrelsen……..52
Institut for Menneskerettigheder……53
Kommunernes Landsforening……56
Københavns Byret……..60
Københavns Universitet…….63
Sø- og Handelsretten……..72
Tinglysningsretten……..74
Vestre Landsret……...75
Østre Landsret……78

Advokatrådet

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF.: 33 96 97 98

Til Justitsministeriet

DATO: 5. oktober 2026
SAGSNR.: 2026 - 2794
ID NR.: 1234074

Sendt pr. mail til: insolvensretskontoret@jm.dk, forvaltningsretskontoret@jm.dk, ashj@jm.dk og lhl@jm.dk

Høring over 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.).

Ved e-mail af 8. september 2026 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte forslag.

Lovforslaget indebærer dels en etablering af en ny statslig myndighed – Statsadvokaten – dels at en ny gruppe rettergangsfuldmægtige fra statslige myndigheder får adgang til at repræsentere staten ved domstolene i civile sager.

Advokatrådet takker for muligheden for at afgive høringssvar og har følgende bemærkninger til lovforslaget:

1. Overordnede betragtninger

Indledningsvis bemærker Advokatrådet, at det er positivt, at der arbejdes for at styrke statens interne juridiske kompetencer. Advokatrådet finder dog samtidig anledning til en række principielle bemærkninger til den foreslåede ordning.

Forslaget indebærer et grundlæggende og principielt brud med de hensyn, der begrunder advokaters særlige stilling i retssamfundet, herunder adgangen til at møde for domstolene. Advokaters møderet hviler på en samlet regulering, der forudsætter bestemte faglige og uddannelsesmæssige kvalifikationer, praktisk erfaring, uafhængighed, efterlevelse af etiske standarder, og som er underlagt et uafhængigt tilsyns- og disciplinærsystem, jf. herved f.eks. forarbejderne til lov nr. 520 af 6. juni 2007 om ændring af retsplejeloven (revision af regler om advokaters virksomhed), jf. Folketingstidende 2006-07, tillæg A, side 5454.

Lovforslaget fraviger disse grundlæggende forudsætninger ved at etablere en ordning, hvor statslige rettergangsfuldmægtige tildeles en vid adgang til at føre retssager for statslige myndigheder ved domstolene uden at være underlagt tilsvarende faglige rammer og krav samt kontrolmekanismer, som gælder for advokater.[1] Hvis rettergangsfuldmægtige, herunder ansatte hos Statsadvokaten, tillægges rettigheder og privilegier svarende til dem, der tilkommer advokater, må dette modsvares af de samme forpligtelser og det samme ansvar, som gælder for advokater.

Advokatrådet finder på flere områder forslaget yderst betænkeligt og mener, at ordningen risikerer at svække de retssikkerhedsmæssige hensyn, som de gældende regler om advokaters virke er udtryk for, ligesom der er risiko for, at der skabes en ubalance i rettigheder og pligter mellem de parter, der møder i retten.

Advokatrådet bemærker overordnet, at Statsadvokaten må forventes i vidt omfang at skulle rekruttere advokater med erfaring inden for retssagsførelse. For at opnå formålet med den foreslåede ordning er det væsentligt, at Statsadvokaten er i stand til at tiltrække og fastholde medarbejdere og chefer med nødvendige kompetencer.

2. Etablering af Statsadvokaten

2.1. Betegnelsen ”Statsadvokaten”

Betegnelsen "Statsadvokaten", som nu foreslås anvendt om den myndighed, der skal føre statens civile sager, er efter Advokatrådets opfattelse misvisende. Myndigheden og dens medarbejdere vil ikke være advokater i retsplejelovens forstand, og betegnelsen kan dermed skabe et urigtigt indtryk af, at myndigheden indtager en stilling svarende til advokaters og er underlagt samme professionelle og retlige rammer.

Advokatrådet anbefaler derfor, at myndigheden får en mere præcis og retvisende betegnelse.

[1] Dette adskiller sig fra den norske ordning med Regjeringsadvokaten, hvor sagsførelsen varetages af advokater underlagt advokatreguleringen.

2.2. Instruktion og uafhængighed

Statsadvokaten etableres som en myndighed under Justitsministeriet, og de ansatte underlægges derfor almindelige ledelses- og instruktionsbeføjelser som følge af over-/underordnelsesforholdet. Det forudsættes i lovforslaget, at dialogen mellem den opdragsgivende myndighed og Statsadvokaten sker uafhængigt af Justitsministeriet, som ikke vil skulle godkende processkrifter, procedurer, vurderinger og lignende. Denne forudsætning ændrer imidlertid ikke ved Statsadvokatens organisatoriske placering og de ansattes ansættelsesretlige underordnelsesforhold.

Advokatrådet finder det væsentligt, at beslutninger om anlæg, videreførelse og afslutning af retssager udelukkende træffes på baggrund af saglige juridiske hensyn. Når de personer, der fører sagerne, er underlagt instruktionsbeføjelser, kan der imidlertid opstå spørgsmål om, i hvilket omfang de har mulighed for at modsætte sig instrukser om processkridt eller procesførelse, som efter en juridisk vurdering ikke er nødvendige eller hensigtsmæssige. Dette gælder navnlig i situationer, hvor der måtte foreligge ønsker om at anlægge eller videreføre en sag af bredere forvaltningsmæssige eller politiske årsager, uden at sådanne hensyn nødvendigvis stemmer overens med den procesretlige eller procesøkonomiske vurdering af sagen.

Advokatrådet bemærker i den forbindelse, at lovforslaget alene synes at forholde sig til situationer, hvor en instruks ikke er lovlig eller saglig, men ikke til de situationer der ikke overskrider denne tærskel, men hvor der alligevel kan være væsentlige betænkeligheder ved at gennemføre den ønskede procesførelse. Det kan eksempelvis være tilfælde, hvor et processkridt er formelt lovligt, men hvor det efter en faglig vurdering må anses for unødigt, trænérende eller procesøkonomisk uhensigtsmæssige, eller hvor processkridtet går videre end det berettigede hensyn til den opdragsgivende myndighed tilsiger. Lovforslaget indeholder ikke nærmere overvejelser om, hvordan dette håndteres.

Advokatrådet finder endvidere, at lovforslaget giver anledning til spørgsmål om, hvordan Statsadvokaten vil håndtere processuelle tvister, hvor forskellige myndigheder indtager modstridende standpunkter om eksempelvis habilitet, bevisførelse eller fremlæggelse af erklæringer. Når retssagsførelsen samles i én myndighed, kan der opstå et behov for at sikre en ensartet procesretlig praksis på tværs af staten. Det fremgår imidlertid ikke af lovforslaget, i hvilket omfang Statsadvokaten forventes at anlægge ensartede processuelle standpunkter, eller

hvordan eventuelle interesse- og fortolkningskonflikter mellem forskellige opdragsgivende myndigheder skal håndteres.

Advokatrådet finder, at disse spørgsmål bør belyses nærmere.

2.3. Etiske regler, tilsyn og sanktioner

Lovforslaget bygger på den forudsætning, at Statsadvokaten i flere henseender, herunder i forhold til den opdragsgivende myndighed, skal agere ligesom en ekstern privat advokat. Samtidig vil de rettergangsfuldmægtige hos Statsadvokaten være embedsmænd og dermed være omfattet af det ansvar og de pligter, som gælder for disse, herunder pligterne beskrevet i Kodex VII.

Efter den foreslåede ordning skal Kodex VII i relation til embedsmændenes retssagsførelse og juridiske rådgivning fortolkes i lyset af reglerne om god advokatskik i retsplejelovens § 126, stk. 1. Advokatrådet finder det uklart, hvordan ordningen skal fungere i de tilfælde, hvor den opdragsgivende myndigheds interesser ikke er sammenfaldende med Statsadvokatens eller Justitsministeriets interesser. Den ansatte vil være organisatorisk og ledelsesmæssigt forankret hos Statsadvokaten og dermed underlagt Justitsministeriets ressort, samtidig med at vedkommende forventes loyalt at varetage den opdragsgivende myndigheds interesser under retssagens behandling. Lovforslaget forholder sig ikke til, hvordan sådanne interessemodsætninger skal håndteres, eller hvor den ansattes loyalitetsforpligtelse skal placeres, hvis der opstår uenighed mellem de involverede myndigheder.

Advokatrådet bemærker generelt, at der er væsentlig forskel på at være underlagt de advokatetiske regler, der udspringer af retsplejelovens regler om god advokatskik og som kan sanktioneres med bøde eller frakendelse af retten til at udøve advokatvirksomhed, og på at være underlagt de for embedsmænd gældende retningslinjer, der er beskrevet i Kodex VII.

Det følger af forslaget, at de rettergangsfuldmægtige vil kunne ifalde ansættelsesretlige sanktioner i medfør af Kodex VII. Sådanne sanktioner forfølges af arbejdsgiveren og tjener et andet formål end det uafhængige tilsyns- og disciplinærsystem, som skal sikre, at procesrepræsentanter overholder de etiske og professionelle standarder, der beskytter klienter, modparter og domstole. Ansættelsesretlige sanktioner indebærer ikke den samme eksterne kontrol og kan derfor ikke anses for en reel erstatning for det uafhængige tilsyns- og disciplinærsystem, der gælder for advokater.

Hvis der ikke etableres en selvstændig og uafhængig tilsyns- og klageordning, er det derfor 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. Lovforslaget beskriver heller ikke nærmere, hvordan sådanne henvendelser skal behandles, hvilke undersøgelsesbeføjelser der foreligger, eller hvordan sanktionsniveauet fastlægges.

Advokatrådet bemærker endvidere, at det ikke fremgår af lovforslaget, om de rettergangsfuldmægtige, der opnår møderet efter den foreslåede § 260, stk. 6, alene vil være omfattet af Kodex VII, eller om Kodex VII også for disse vil skulle fortolkes i lyset af reglerne om god skik i retsplejelovens § 126, stk. 1. Det er heller ikke beskrevet, hvilke processer og kontrolmekanismer der i så fald skal sikre efterlevelsen af disse regler, eller hvordan tilsidesættelser skal håndteres og sanktioneres. Se i øvrigt afsnit 3.

Når lovforslaget generelt tildeler en bred kreds af rettergangsfuldmægtige møderet ved domstolene, bør der efter Advokatrådets opfattelse fastsættes klare og fælles regler om god skik og regler om processen for indgivelse, behandling og sanktionering af klager. Dette kan eksempelvis ske med inspiration i retsplejelovens §§ 267 a-c og bekendtgørelse nr. 1474 af 12. december 2007 om god skik for rettergangsfuldmægtige, hvor de relevante bestemmelser fra de advokatetiske regler kan indarbejdes. Dette regelsæt kan finde anvendelse på de rettergangsfuldmægtige hos såvel Statsadvokaten som hos øvrige statslige myndigheder. Dette kan ske ved, at der samtidig etableres et tilsyns- og klagesystem med tilstrækkelig institutionel uafhængighed til at kunne føre et effektivt tilsyn, behandle klager og håndhæve reglerne om god skik på en troværdig og retssikkerhedsmæssigt forsvarlig måde.

En sådan regulering vil bidrage til at opretholde balancen mellem parterne i retssager og understøtte tilliden til, at repræsentationen på begge sider lever op til de samme grundlæggende standarder, og vil samtidig sikre en ensartet og forudsigelig håndtering af tilsidesættelse af reglerne, herunder behandling af klager og sanktionering af overtrædelser.

2.3. Møderet for Statsadvokatens ansatte

Advokatrådet finder det yderst betænkeligt, at de rettergangsfuldmægtige hos Statsadvokaten automatisk tillægges møderet ved landsretterne, Sø- og Handelsretten og Højesteret. Forslaget indebærer, at Statsadvokatens egne

medarbejdere fritages for de krav til dokumenteret proceserfaring og kvalifikationer, som gælder for advokater efter retsplejelovens §§ 133 og 134.

Lovforslaget indeholder efter Advokatrådets opfattelse ikke en overbevisende begrundelse for dette. Hvis ansatte hos Statsadvokaten skal have adgang til at møde ved de højere instanser, bør dette som for advokater forudsætte, at de opfylder de gældende krav til erhvervelse af møderet.

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 Advokatrådet, 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.

Advokatrådet 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.

Advokatrådet 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. Det er ikke nærmere begrundet, hvorfor disse hensyn skulle gøre sig gældende forskelligt for to grupper af rettergangsfuldmægtige, der begge repræsenterer parter ved domstolene.

Tværtimod må behovet for at sikre de fornødne kompetencer og den nødvendige proceserfaring gøre sig gældende med samme styrke, uanset om den rettergangsfuldmægtige er ansat hos Statsadvokaten eller hos en anden statslig myndighed.

Advokatrådet 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.

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.

2.4. Indsigt i materiale

Forslaget indebærer, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse på materiale, der udarbejdes af Statsadvokaten i forbindelse med retssager og juridisk rådgivning.

Advokatrådet lægger til grund, at den foreslåede ordning ikke går videre end de hensyn, der i øvrigt begrunder undtagelser fra aktindsigt i materiale vedrørende myndigheders retssager.

2.5. Dækning af sagsomkostninger

Lovudkastet giver mulighed for, at udgifter til bistand fra rettergangsfuldmægtige hos Statsadvokaten og øvrige statslige myndigheder, kan erstattes med et passende beløb. Opgørelsen af beløbet skal ske med udgangspunkt i landsretspræsidenternes notat om vejledende satser for sagsomkostninger i civile sager og de heri vejledende salærtakster for advokatbistand.

Advokatrådet 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.

Advokatrådet henleder desuden opmærksomheden på, at landsretspræsidenternes vejledende takster er opdateret pr. 1. september 2026, hvorfor dette bør afspejles i forslaget.

2.6. Vidneudelukkelse

Den foreslåede ordning indebærer, at de 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.

Det bemærkes, 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.

3. Andre offentlige myndigheder

Lovforslaget indebærer, at en statslig part kan møde ved en ansat på sit myndighedsområde i retten, herunder når den ansatte er ansat med det særlige formål at føre retssager, jf. forslaget til retsplejelovens § 260, stk. 6. Den ansatte skal have en dansk juridisk bachelor- og kandidatuddannelse og skal for at møde i landsretten, Sø- og Handelsretten og Højesteret have opnået den relevante møderet efter retsplejelovens §§ 133 og 134 eller møde med henblik på at opnå sådan møderet.

Forslaget adskiller sig fra den gældende § 260, stk. 3, nr. 4, hvorefter en ansat kun kan møde for sin arbejdsgiver, hvis den pågældende *ikke* er ansat med det særlige formål at møde i retten.

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.

Advokatrådet 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.

Advokatrådet 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 som også anført under afsnit 2.3.

4. Afsnitsinddeling i retsplejeloven

Advokatrådet antager, at der er tale om en utilsigtet fejl, når det i lovforslagets § 1, nr. 2, foreslås, at der efter retsplejelovens § 147 indsættes et nyt *Syvende afsnit. Statsadvokaten*. Advokatrådet lægger således til grund, at der i stedet er tilsigtet indsat et nyt *Ottende afsnit. Statsadvokaten*, idet retsplejeloven allerede indeholder et syvende afsnit om advokater.

5. Sammenfatning

Advokatrådet finder samlet, at lovforslaget i sin nuværende form ikke i tilstrækkelig grad sikrer de retssikkerheds- og kvalitetshensyn, der begrunder den gældende regulering af procesrepræsentation. Navnlig bør der fastsættes ensartede krav til møderet og proceserfaring, klare regler om god skik samt et selvstændigt og institutionelt uafhængigt tilsyns- og disciplinærsystem.

Advokatrådet anbefaler på den baggrund, at forslaget ændres i overensstemmelse med ovenstående bemærkninger.

Advokatrådet står gerne til rådighed for en nærmere dialog om lovforslaget og de rejste problemstillinger, herunder i forbindelse med den videre bearbejdning af lovforslaget og udmøntning af ordningen.

Med venlig hilsen

Andrew Hjuler Crichton
Generalsekretær

Ankestyrelsen

Justitsministeriet, Departementet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Høring af forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Etablering af Statsadvokaten og udvidelse af statslige og kommunale myndigheders adgang til at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet m.v.). - j.nr. 2026-00949.

Ankestyrelsen har ingen bemærkninger.

Venlig hilsen

Ankestyrelsen

2. oktober 2026

J.nr. 26-103258

Cpr.nr.

Ankestyrelsen
Nytorv 7, 2. sal
9000 Aalborg

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-13.00

Åbningstid - telefon:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-12.00

DANSK ERHVERV
Børsgade 4
1217 København K

www.danskerhverv.dk
info@danskerhverv.dk
T. + 45 3374 6000

Justitsministeriet
Slotholmsgade 10
1216 København K

Att.: Astrid Hjorth Jensen - ashj@jm.dk
Line Herbæk Larsen - lhl@jm.dk
insolvensretskontoret@jm.dk
forvaltningsretskontoret@jm.dk

Den 5. oktober 2026

Høringssvar til udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven
Justitsministeriets sagsnummer: 2026-00949

Idet der henvises til det fremsendte høringsmateriale af 7. september 2026, skal Dansk Erhverv hermed fremkomme med følgende bemærkninger til lovudkastet.

Generelle bemærkninger
Dansk Erhverv ser med stor tilfredshed på den igangværende iværksættelse af helt grundlæggende ændringer af kammeradvokatordningen og en øget konkurrence om statens indkøb af advokatbistand.

Som en del af ændringerne noterer Dansk Erhverv sig desuden, og er enig i, at der oprettes en Statsadvokat, der får til opgave at håndtere en del af statens rådgivnings- og retssagsopgaver.

Dansk Erhverv mener, at det er centralt, at der fastsættes en klar økonomisk ramme for Statsadvokatens virke. Dette skal ske parallelt med en stadig større konkurrenceudsættelse af statens indkøb af juridisk rådgivning. Sammen med etableringen af en indkøbsfunktion vil dette medvirke til at styrke fokus på forbrugsstyringen.

Dansk Erhverv noterer sig i den forbindelse, at lovforslaget vurderes at "medføre væsentlige merudgifter på Justitsministeriets området af varig karakter." (afsnit 3, s. 51). Dansk Erhverv undrer sig over, 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 af de enkelte statslige organer i princippet kan opleves som en mulighed uden budgetmæssige begrænsninger. Dette vil f.eks. kunne føre til, at der i skattesager mod borgere og virksomheder i princippet kan tilføjes ubegrænsede ressourcer, hvilket giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

I forlængelse heraf undrer Dansk Erhverv sig over, at oprettelsen af en central indkøbsfunktion under denne nye myndighed, der var nævnt i forbindelse med regeringens udmelding omkring Statsadvokaten i december 2025[1], ikke beskrives nærmere i lovudkastet.

Dansk Erhverv finder det 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 skal følges, og hvem der fører tilsyn med overholdelsen. Det er vigtigt for retssikkerheden, at advokater fra advokatvirksomheder og rettergangsfuldmægtige fra Statsadvokaten er underlagt de samme krav. Det gælder f.eks., når parterne giver møde i retten, således at uligheden mellem parterne ikke forøges ud over den ulighed, der allerede er forbundet med at møde i retten mod staten.

Dansk Erhverv tilslutter sig, at Statsadvokaten skal håndtere en del af statens retssagsopgaver. Dansk Erhverv er imidlertid bekymret for, at lovudkastet derudover lægger op til at udvide adgangen for statsligt ansatte til at møde i retten som rettergangsfuldmægtige.

Der kan være et behov for at styrke de juridiske kompetencer i staten i forbindelse med hjemtagningen af visse opgaver, men de grundlæggende ændringer af kammeradvokatordningen handler *også* om at skabe rammerne for øget konkurrenceudsættelse af juridiske opgaver, jf. tidligere udmeldinger herom. Dansk Erhverv mener ikke, at formålet med ændringerne er mindre offentlig-privat samarbejde, men mere samarbejde, herunder øget konkurrenceudsættelse. Man kan forestille sig mange områder, hvor private advokater har opbygget en ekspertise på et retsområde, som vil sikre den højest mulige kvalitet og effektivitet i sagsbehandlingen og derved gøre den mest muligt omkostningsbesparende.

Derfor undrer det, at Justitsministeriet i lovudkastet (2.4.2.1.) vurderer, *"at det vil være hensigtsmæssigt, hvis det offentlige gør sig mindre afhængige af private udbydere af advokatydelser…"* (s. 36). Det sender et anderledes signal, end de budskaber, der tidligere har været kommunikeret omkring øget konkurrenceudsættelse[2]. Dansk Erhverv er enig i, at det er hensigtsmæssigt, at det offentlige gør sig mindre afhængig af *én* udbyder af advokatydelser, men ikke generelt af private udbydere af advokatydelser.

Specifikke bemærkninger

Efterlevelse af advokatetiske regler

Det er uklart, præcis hvilke regler rettergangsfuldmægtige forventes at følge. Eksempelvis nævnes det (2.3.3.), at *Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen* skal "fortolkes *i lyset af* (kursiveret her) reglerne om god advokatskik, jf. retsplejelovens § 126, stk. 1," (s.35) og (2.1.3.): "Under iagttagelse af *de relevante* (kursiveret her) advokatetiske regler skal Statsadvokaten -." (s.15).

[1] "Der etableres hertil en central indkøbsfunktion under den nye myndighed med henblik på at styrke forbrugsstyringen." i "Regeringen hjemtager og konkurrenceudsætter en del af statens juridiske opgaver", Finansministeriet, 18.12.2025.
[2] "Regeringen hjemtager og konkurrenceudsætter en del af statens juridiske opgaver", Finansministeriet, 18.12.2025.

Det er desuden uklart, hvem der i så fald skal føre tilsyn med overholdelsen af de advokatetiske regler f.eks. i forbindelse med retssagsførelse, når hverken Justitsministeriet (2.1.3.) eller Advokatrådet (2.3.3.) kan føre tilsyn med overholdelsen på dette område.

Dansk Erhverv mener, at det er vigtigt for retssikkerheden, at dette spørgsmål afklares, så der ikke kan rejses tvivl herom, eksempelvis hvorvidt det er de samme regler, der gælder, når advokater står over for rettergangsfuldmægtige fra Statsadvokaten i retten.

Dansk Erhverv noterer desuden, at Justitsministeriet ikke har fundet det relevant at fastsætte krav om efteruddannelse til rettergangsfuldmægtige ansat hos Statsadvokaten svarende til kravene i advokaterhvervet (2.3.2). 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.

Endelig bemærkes, at der med forslaget om udvidelse af reglerne for rettergangsfuldmægtige for enheder uden for Statsadvokaten må forventes en svækkelse af opmærksomheden på efterlevelse af de advokatetiske regler og tilsynet hermed.

<u>Uafhængighed og objektivitet</u>
Det fremgik af regeringens tilkendegivelse af 18.12.2025, at Statsadvokaten skulle etableres som "en uafhængig offentlig myndighed"[3]. Uafhængigheden fremgår desuden af lovudkastets indledning (s. 8): *"Statsadvokaten skal således udøve sine funktioner i relation til retssags- og rådgivningsopgaver i fuld uafhængighed af justitsministeren…"*. Imidlertid fremgår det af bemærkningerne til lovudkastets enkelte bestemmelser (til nr. 2), at uafhængigheden er begrænset: *"Statsadvokaten vil således kunne pålægges f.eks. at håndtere en retssag eller rådgivningssag for ministeriet eller en anden statslig myndighed, eller i øvrigt beslutte at udvide Statsadvokatens opgaveportefølje"* (s.56).

Dansk Erhverv mener, at det er centralt for tilliden til den nye myndighed, at spørgsmålet om uafhængighed og objektivitet fastlægges, så der ikke er tvivl herom, navnlig i forhold til, hvilke sager der skal føres af den nye myndighed.

Det bør således 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.

I den forbindelse kan man overveje at skele til de principper, der gælder for statens meddelelse af fri proces, hvorefter der som udgangspunkt alene gives fri proces (forudsat at de økonomiske betingelser er opfyldt), hvis ansøgeren har udsigt til medhold.

I tillæg hertil mener Dansk Erhverv, at regeringen bør overveje, hvorledes man kan overføre principperne fra retsplejelovens § 96 til den nye Statsadvokats virksomhed, således at en fuldkommen

[3] "Regeringen hjemtager og konkurrenceudsætter en del af statens juridiske opgaver", Finansministeriet, 18.12.2025.

objektiv tilgang sikres, idet kodekset for embedsmænd efter Dansk Erhvervs opfattelse ikke er tilstrækkeligt til at dække den situation, hvor staten enten som sagsøger eller som sagsøgt som følge af en afvisning af et krav fra en borger eller en virksomhed påfører en borger eller en virksomhed den byrde og den omkostning, det er at blive genstand for et civilt søgsmål.

Dansk Erhverv er naturligvis opmærksom på, at der i tillæg til ovenstående skal være adgang til at føre sager, der giver anledning til afklaring af principielle spørgsmål.

Øget konkurrence om statens indkøb af juridisk rådgivning

Den daværende regering bebudede[4] i december 2025, at staten fremover skulle løse flere juridiske opgaver selv, ligesom man ville konkurrenceudsætte en række områder.

Det skete i forlængelse af regeringsgrundlaget[5], hvori det fremgik: *"Regeringen ønsker øget konkurrence om den juridiske rådgivning af staten. Regeringen vil se på mulighederne for – og potentialerne ved – hel eller delvis konkurrenceudsættelse af kammeradvokatordningen, der skal frigive et provenu for staten."*

Regeringens tilkendegivelse kom desuden i forlængelse af anbefalingerne fra *Ekspertgruppen om statens indkøb af advokatydelser*, som bl.a. havde anbefalet, at staten konkurrenceudsætter en række opgaver og opretter en uafhængig advokatfunktion.

Derfor undrer Dansk Erhverv sig over, at det i Justitsministeriets bemærkninger til lovudkastet (2.4.2.1.) fremgår, *"at det vil være hensigtsmæssigt, hvis det offentlige gør sig mindre afhængige af private udbydere af advokatydelser…"* (s. 36).

Dansk Erhverv er enig i, at det er hensigtsmæssigt, at det offentlige gør sig mindre afhængig af *én* udbyder af advokatydelser, men ikke af private udbydere af advokatydelser generelt. Tværtimod er der behov for øget offentlig-privat samarbejde på dette område.

Indkøbsfunktion

I forbindelse med offentliggørelsen af planerne om den kommende Statsadvokat blev det bl.a. fremhævet: *"Der etableres desuden en central indkøbsfunktion under Statsadvokaten med henblik på at styrke forbrugsstyringen[6]."* Imidlertid indeholder lovudkastet ikke yderligere om denne indkøbsfunktion under Statsadvokaten.

Dansk Erhverv undrer sig over, at denne funktion ikke er omtalt. Dansk Erhverv finder det helt centralt at styrke forbrugsstyringen af statens indkøb af advokatydelser, herunder at sikre en kompetent og professionel funktion, der kan bidrage til at rådgive myndighederne om indkøb af

[4] "Regeringen hjemtager og konkurrenceudsætter en del af statens juridiske opgaver", Finansministeriet, 18.12.2025.
[5] Regeringen: "Ansvar for Danmark", december 2022, s.44.
[6] "Faktaark – justeringer af statens indkøb af advokatydelser", Finansministeriet, 18. december 2025.

advokatydelser. Ifølge Økonomistyrelsens opgørelse udgjorde statens samlede forbrug af Kammeradvokaten 654 mio. kroner i 2024[7]. Vi ser derfor frem til, at regeringen i det endelige lovforslag, eller i anden sammenhæng, omsætter sine planer på dette område til faktisk regulering som oprindeligt bebudet.

Udvidelse af statslige parters adgang til at møde i retten

Dansk Erhverv støtter en ambition om at styrke kompetencen i staten i forbindelse med hjemtagningen af opgaver i relation til juridisk rådgivning og retssagsførelse. Dansk Erhverv tilslutter sig derfor etableringen af Statsadvokaten, som bl.a. skal håndtere en del af statens retssagsopgaver.

Dansk Erhverv ser derimod med en vis bekymring på, at lovudkastet i tillæg hertil 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."* (s. 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 fagligh-ed, 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.

###

[7] "Kammeradvokaten – opgørelse over statens forbrug 2024", Økonomistyrelsen, april 2025, side 2-3.

Dansk Erhverv står til enhver tid til rådighed for yderligere spørgsmål og dialog på dette område.

Med venlig hilsen

Niels Hovmand
Chefkonsulent

Justitsministeriet
ashj@jm.dk
lhl@jm.dk
insolvensretskontoret@jm.dk
forvaltningsretskontoret@jm.dk
Sagsnummer 202600949

5. oktober 2026

Høringssvar over 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.

Danske Advokater takker for muligheden for at afgive dette høringssvar.

Danske Advokater støtter etableringen af Statsadvokaten som en specialiseret statslig proces- og rådgivningsfunktion.

Danske Advokater anbefaler:

- Klare rammer for Statsadvokatens faglige uafhængighed og for den øverste leders udnævnelse og afskedigelse.
- Krav om advokatuddannelse, løbende efteruddannelse og formel møderet ved de højere instanser for ansatte ved Statsadvokaten, der fører retssager.

Danske Advokater kan ikke støtte den foreslåede generelle mødeadgang for ansatte hos andre statslige myndigheder i § 260, stk. 6.

Danske Advokater anbefaler:

- At den foreslåede generelle mødeadgang i § 260, stk. 6, udgår eller som minimum afventer den planlagte evaluering i 2029 af ændringerne i statens indkøbsstrategi.
- At behovet for yderligere hjemtagning og konsekvenserne for kvalitet, statens omkostninger og konkurrencen afdækkes, før en bredere ordning overvejes.

1. Statsadvokaten

Danske Advokater støtter overordnet etableringen af Statsadvokaten. Myndighedens etablering ligger i naturlig forlængelse af, at regeringen har besluttet at konkurrenceudsætte statens brug af advokatydelser, og tilsvarende hjemtage visse advokatopgaver. En specialiseret statslig organisation kan samle og udvikle kompetencer inden for civil retssagsførelse og juridisk rådgivning på tværs af staten. Når medarbejderne arbejder med disse opgaver, er der grundlag for et stærkt fagligt miljø og solid proceserfaring. Det kan styrke kvaliteten og sammenhængen i statens retssagsførelse og rådgivning. For

Danske Advokater er det samtidig væsentligt, at ordningen får klare rammer for Statsadvokatens faglige uafhængighed og medarbejdernes kvalifikationer.

1.1. Uafhængighed

Ordningen kræver klare rammer for Statsadvokatens faglige uafhængighed. Det er derfor positivt, at justitsministeren efter lovforslagets pkt. 2.1.3 kan pålægge Statsadvokaten en opgave, men ikke instruere om den juridiske vurdering eller den konkrete procesførelse. Den opdragsgivende myndighed kan fastlægge opgavens rammer, mens Statsadvokaten selvstændigt må vurdere, om myndighedens instrukser er lovlige, saglige og forenelige med de faglige og etiske krav.

Statsadvokaten bør så vidt muligt kunne udføre sine opgaver med den uafhængighed og integritet, som retsplejelovens regler sikrer advokater. Det bør derfor beskrives, hvordan uenighed med den opdragsgivende myndighed håndteres, herunder om Statsadvokaten kan eller skal frasige sig en opgave. Det bør også fremgå, hvordan den faglige uafhængighed beskyttes i forhold til ledelsen, resultatkrav og eventuelle ansættelsesretlige reaktioner.

1.2. Ansættelse og kvalifikationskrav for Statsadvokatens øverste leder

Lovudkastet angiver ikke, hvordan Statsadvokatens øverste leder udnævnes, hvem der træffer afgørelse om ansættelse, eller hvilke personlige og faglige kvalifikationer der kræves. Det er væsentligt, fordi lederen får ansvar for en myndighed, der skal føre retssager for staten, herunder principielle sager, og være fagligt uafhængig af justitsministeren i opgavevaretagelsen.

For at understøtte uafhængigheden anbefaler Danske Advokater, at udnævnelsen behandles i Regeringens Ansættelsesudvalg. Den øverste leder skal som minimum opfylde betingelserne for at blive dommer.

Danske Advokater anbefaler desuden, at Statsadvokatens øverste leder indplaceres blandt statens øverste embedsmænd. Løn- og ansættelsesvilkårene bør afspejle stillingens ansvar og betydning og understøtte rekrutteringen af højt kvalificerede kandidater. Ved fastlæggelsen af vilkårene kan der blandt andet hentes inspiration fra rigsadvokatens løn- og ansættelsesvilkår.

Det bør endvidere overvejes at fastsætte en særlig ansættelsesretlig beskyttelse for den øverste leder efter forbillede af Forbrugerombudsmandens ordning i markedsføringslovens § 25, stk. 3. Det kan eksempelvis ske ved tidsbegrænset udnævnelse og ved at fastsætte udtømmende grunde til afskedigelse uden ansøgning. Udnævnelses- og afskedigelsesmodellen bør fremgå klart af loven, så den faglige uafhængighed også understøttes institutionelt.

1.3. Ansatte 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.

Når ansættelse med retssagsførelse kan medregnes ved opnåelse af advokatbeskikkelse, bør der samtidig stilles klare og dokumenterbare faglige krav. Vi anbefaler derfor, at medarbejdere, der fører retssager, skal gennemføre advokatuddannelsen og omfattes af et krav om løbende efteruddannelse. Ved landsretterne og Højesteret bør der desuden gælde tilsvarende formelle krav til møderet. Det vil skabe et fælles fagligt fundament, styrke kvaliteten af retssagsførelsen og lette overgangen mellem Statsadvokaten og advokatbranchen.

Statsadvokatens ansatte skal virke som embedsmænd. Danske Advokater støtter derfor, at en advokatbeskikkelse, som de har eller opnår, straks deponeres. De ansatte skal således ikke anvende advokattitlen i deres virke hos Statsadvokaten eller være underlagt Advokatrådets tilsyn og Advokatnævnets disciplinære system.

Bemærkningerne nedenfor angår alene ordningen for Statsadvokatens ansatte og uddyber vores anbefalinger om uddannelse, efteruddannelse og møderet.

1.3.1. Uddannelse

Det følger af lovudkastets pkt. 2.3.1.1, sammenholdt med pkt. 2.3.3, at ansatte ved Statsadvokaten, som ønsker advokatbeskikkelse, skal opfylde retsplejelovens almindelige betingelser. De skal herunder gennemføre advokatuddannelsen og bestå advokateksamen og retssagsprøven. For medarbejdere, der fører retssager uden at søge beskikkelse, er advokatuddannelsen efter forslaget ikke et krav.

Retssagsførelse bliver en af Statsadvokatens kerneopgaver. Danske Advokater anbefaler derfor, at gennemførelse af advokatuddannelsen gøres obligatorisk for alle medarbejdere, der fører retssager. Det vil give kredsen af personer, der møder i retten, et fælles, dokumenteret fagligt fundament, styrke kvaliteten af retssagsførelsen og tilliden til ordningen.

1.3.2. Efteruddannelse

Det fremgår af lovudkastets pkt. 2.3.2, at Justitsministeriet har overvejet, men fravalgt, et krav om løbende efteruddannelse for Statsadvokatens ansatte svarende til retsplejelovens § 126, stk. 5. Bemærkningerne redegør ikke 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.

1.3.3. Møderet

Retssagsførelse bliver en central og specialiseret opgave for Statsadvokaten. Det 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 bør dog afspejle, hvilken instans de møder ved. Efter den foreslåede § 260, stk. 7, kan Statsadvokatens ansatte møde ved alle instanser uden at opfylde de møderetskrav, der gælder for advokater efter retsplejelovens kapitel 13. Medarbejderne *kan* under ansættelsen aflægge prøve efter § 133 og få ansættelsestid, efter bestået prøve, medregnet efter § 134, stk. 1. Det er imidlertid ikke en betingelse for, at de kan møde ved landsretterne eller Højesteret på Statsadvokatens vegne.

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. Det vil sikre et fælles fagligt fundament for advokater og Statsadvokatens retssagsførende medarbejdere.

1.4. Aktindsigt

Danske Advokater finder det principielt vigtigt, at borgernes retssikkerhed og position over for staten og andre offentlige myndigheder styrkes. Det ligger i forlængelse af regeringens fokus på at skabe en bedre balance i sager, hvor borgeren møder det offentlige som modpart. Adgang til aktindsigt er i den sammenhæng et væsentligt retssikkerhedsmæssigt redskab, som bidrager til gennemsigtighed og styrker borgerens mulighed for at varetage sine rettigheder.

Vi har samtidig forståelse for de hensyn, der ligger bag den foreslåede model, og for behovet for at sikre rammer, der gør det muligt for Statsadvokaten at varetage opgaver og interesser på en hensigtsmæssig måde.

Danske Advokater kan på den baggrund tilslutte sig den foreslåede ordning. Bemærkningerne udfolder begrundelsen for undtagelsen i den foreslåede § 147 l og præciserer, at der fortsat kan søges aktindsigt hos den opdragsgivende myndighed. Her gælder blandt andet undtagelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 4, og pligten til at udlevere relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag efter § 28, stk. 1, 1. pkt.

1.5. Vidneudelukkelse

Overordnet er det Danske Advokaters 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. Vi forudsætter, at vidneudelukkelsen som anført i bemærkningerne afgrænses til de ansattes virksomhed i form af rådgivning og retssagsførelse og ikke omfatter rent administrative forhold.

2. Udvidelse af statslige myndigheders adgang til at møde ved egne ansatte

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 vores 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.

Vi 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.

3. Afsluttende bemærkninger

Danske Advokater støtter etableringen af Statsadvokaten som en specialiseret statslig proces- og rådgivningsmyndighed. Vi støtter også, at medarbejderne kan opnå advokatbeskikkelse under ansættelsen, forudsat at beskikkelsen straks deponeres.

For at sikre kvaliteten og tilliden til ordningen anbefaler vi klarere rammer for Statsadvokatens faglige uafhængighed og den øverste leders vilkår samt dokumenterbare krav til uddannelse, efteruddannelse og møderet for medarbejdere, der fører retssager.

Den foreslåede generelle adgang i § 260, stk. 6, til at ansætte jurister med retssagsførelse som særlig opgave bør derimod udgå. Den åbner for retssagsførende funktioner uden en tilsvarende samlet faglig og etisk ramme og kan svække den fornyede vurdering af en sag uden for den myndighed, hvor den er opstået. Hvis der fortsat ønskes en bredere ordning, bør den som minimum afvente den planlagte evaluering i 2029 af ændringerne i statens indkøbsstrategi og en nærmere kortlægning af behovet samt de faglige, organisatoriske, økonomiske og konkurrencemæssige konsekvenser.

Danske Advokater står naturligvis gerne til rådighed for uddybende spørgsmål og dialog om den nærmere udformning af ordningen.

Med venlig hilsen

Karsten Lauritzen
Adm. direktør
Danske Advokater

Justitsministeriet
Sagsnr. 2026-00949

Sendt til:
ashj@jm.dk, lhl@jm.dk,
insolvensretskontoret@jm.dk og
forvaltningsretskontoret@jm.dk

Danske Regioners høringssvar over 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.)

05-10-2026
EMN-2026-00680
1885290
Helene Burmeister Tejsner

Justitsministeriet har den 7. september 2026 sendt 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.), i høring. Danske Regioner fremsender høringssvar på vegne af de fem regioner.

Generelle bemærkninger

Danske Regioner bakker overordnet op om lovforslagets formål om at styrke den offentlige sektors interne juridiske kompetencer ved at etablere en Statsadvokat i regi af Justitsministeriet. Forslaget vil reducere statens afhængighed af ekstern advokatbistand, og den offentlige sektor vil på den baggrund kunne opnå en økonomisk besparelse. Samtidig udvides de statslige myndigheders mulighed for at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet, hvilket Danske Regioner finder positivt, da der herved skabes bedre muligheder for opbygning af proceserfaring, specialiseret juridisk viden og langsigtet kompetenceudvikling internt i den

offentlige sektor. Dette vil også være med til at understøtte rekruttering og fastholdelse af juridiske specialister.

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. Dette begrunder Justitsministeriet med, at de har vurderet, at de ikke ønsker at foretage en større indskrænkning af advokaternes møderetsmonopol end nødvendigt, hvorfor den udvidede adgang til at møde i retten som part skal være forbeholdt statslige myndigheders ansatte. Justitsministeriet har således for så vidt angår kommunale og regionale myndigheder ikke fundet behov for at foreslå ændringer på nuværende tidspunkt.

Danske Regioner bemærker hertil, at de hensyn, der i lovforslaget anføres som begrundelse for, at staten skal kunne føre sager ved egne ansatte, herunder i rekrutterings- og fastholdelsesøjemed samt muligheden for at få tilkendt sagsomkostninger m.v., i høj grad også gør sig gældende for regionerne. Regionerne bør derfor gives samme mulighed, således at regionernes vilkår på området for retssagsførelse ikke bliver fastholdt på et ringere niveau end statens.

Adgang til at føre retssager ved egne ansatte

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at Justitsministeriet har vurderet, at det kræver oprettelse af en særlig myndighed, Statsadvokaten, når staten i et større omfang hjemtager civile retssager, herunder de komplekse og principielle retssager. De ansatte jurister i myndigheden skal hovedsageligt beskæftige sig med retssagsførelse - for at kunne opbygge den nødvendige proceserfaring og viden - og vil i den forbindelse også kunne opnå advokatbeskikkelse. Statsadvokatens ansatte vil være statsligt ansatte embedsmænd og vil som rettergangsfuldmægtige kunne repræsentere staten som partsrepræsentant i statslige retssager.

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.

Rekruttering, kompetenceudvikling og advokatuddannelse

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. Det foreslås således, at Statsadvokaten kan ansætte rettergangsfuldmægtige, 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.

Sagsomkostninger

Lovforslaget udvider adgangen til, at staten kan få tilkendt sagsomkostninger ved anvendelse af statslige rettergangsfuldmægtige og ansatte ved Statsadvokaten.

Danske Regioner kan ikke se en saglig begrundelse for, at regionerne ikke på samme måde 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. Der henvises til vedlagte henvendelse af 11. september 2026 til Justitsministeren, hvor Danske Regioner og KL bl.a. anmoder om, at regioner og kommuner får samme mulighed som staten for tilkendelse af sagsomkostninger ved anvendelse af egne rettergangsfuldmægtige.

Statsadvokatens rådgivningsfunktion

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at Statsadvokaten skal yde juridisk rådgivning til de statslige myndigheder, navnlig i relation til retssager.

Danske Regioner finder det positivt, at lovforslaget lægger op til opbygning af en stærk offentlig proces- og rådgivningsfunktion. Det kan spare mange penge på advokatbistand. Derfor er det også vigtigt, at regionerne på samme vilkår som staten får adgang til at kunne søge rådgivning fra Statsadvokaten i særligt principielle eller komplekse sager, hvor der foreligger fælles offentlige interesser.

Fra:	Anders Raagaard
Til:	Astrid Hjorth Jensen; Line Herbæk Larsen; £Proces- og Insolvensretskontoret (951s16); £Forvaltningsretskontoret (951s73)
Cc:	Mette Lyster Knudsen
Emne:	Høringssvar - sagsnr. 2026-00949
Dato:	5. oktober 2026 17:55:31

Til Justitsministeriet

Ved mail af 7. september 2026 har Justitsministeriet hørt Dommerforeningen over 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.).

Udkastet har været drøftet i Dommerforeningens bestyrelse og giver foreningen anledning til følgende bemærkninger:

Generelt
Dommerforeningen har forståelse for ønsket om at styrke statens interne juridiske kompetencer og om at samle en del af statens civile retssagsførelse i en specialiseret enhed. En sådan enhed vil efter omstændighederne kunne opbygge både betydelig proceserfaring og et indgående kendskab til de retsområder, hvor staten ofte er part. Dommerforeningen har derfor ikke principielle indvendinger mod, at der etableres en central statslig proces- og rådgivningsfunktion.

Lovforslaget indebærer imidlertid, at ansatte ved Statsadvokaten uden at være advokater får en generel adgang til at møde for alle retter, og at statslige myndigheder generelt får adgang til at ansætte jurister alene med det formål at føre retssager. De sædvanlige garantier, som knytter sig til advokaters uddannelse, møderet, uafhængighed, etiske pligter og disciplinære ansvar, overføres samtidig kun i begrænset omfang til de nye rettergangsfuldmægtige.

Staten optræder meget hyppigt som part over for borgere og virksomheder. Det er derfor af væsentlig betydning for både domstolenes effektive sagsbehandling og tilliden til retsplejen, at de personer, som fører statens sager, har dokumenterede processuelle kvalifikationer og er underlagt klare og håndhævelige pligter. Efter Dommerforeningens opfattelse tilgodeser lovforslaget ikke i tilstrækkelig grad disse hensyn.

Uafhængighed og instruktionsbeføjelser
Efter den foreslåede § 147 k skal Statsadvokaten være uafhængig af justitsministeren ved varetagelsen af civile retssager og juridisk rådgivning. Samtidig skal Statsadvokaten indgå i det almindelige administrative myndighedshierarki på Justitsministeriets område, og justitsministeren vil kunne pålægge myndigheden at påtage sig konkrete opgaver. Den opdragsgivende myndighed skal endvidere kunne instruere om blandt andet påstande, anbringender, forlig, hævelse og anke.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at Statsadvokaten skal foretage en selvstændig vurdering af den opdragsgivende myndigheds instrukser og skal afvise en instruks, der er ulovlig, usaglig eller indebærer et retsstridigt processuelt skridt. Disse centrale garantier fremgår imidlertid ikke af den foreslåede lovbestemmelse. § 147 k regulerer efter sin ordlyd alene Statsadvokatens uafhængighed af justitsministeren og ikke forholdet til den opdragsgivende myndighed eller den enkelte rettergangsfuldmægtigs selvstændige pligter.

Dommerforeningen finder, at de centrale rammer for uafhængigheden bør fremgå af selve loven. Det bør navnlig præciseres, at Statsadvokaten og den enkelte rettergangsfuldmægtig, som fører sagen, skal foretage en selvstændig juridisk og processuel vurdering, har selvstændige pligter over for retten og skal afvise at efterkomme en instruks, der strider mod lovgivningen, de processuelle pligter eller de etiske regler.

Der bør endvidere fastsættes regler om interessekonflikter og om håndteringen af uenighed med en opdragsgivende myndighed. Det bør også overvejes, hvilke organisatoriske garantier der skal beskytte den faglige uafhængighed i forhold til blandt andet ledelsen, ansættelsesretlige reaktioner og den overordnede tilrettelæggelse af sagsporteføljen.

Etiske regler, tilsyn og klageadgang

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at Statsadvokatens ansatte vil være omfattet af Kodex VII, og at embedsmandspligterne skal fortolkes i lyset af relevante advokatetiske regler. Det anføres blandt andet, at dette gælder reglerne om interessekonflikter, fortrolighed, sagens udførelse og procesførelse samt pligterne over for retten og modparten.

De pågældende rettergangsfuldmægtige holdes imidlertid udtrykkeligt uden for reglerne om god skik for rettergangsfuldmægtige i retsplejelovens §§ 267 a og 267 b. De er heller ikke omfattet af Advokatrådets tilsyn eller advokaternes disciplinærsystem.

Kodex VII indeholder centrale embedsmandspligter, men en angivelse i lovbemærkningerne af, at kodekset skal fortolkes i lyset af advokatetiske regler, giver ikke samme præcision, forudsigelighed, håndhævelse og praksisdannelse som en lovfæstet professionel standard. Ansættelsesretlige sanktioner er navnlig ikke et fuldt alternativ til en ordning, hvor modparter og andre berørte kan indgive klage, og hvor principielle spørgsmål kan afgøres af et organ, der er uafhængigt af Statsadvokaten og den opdragsgivende myndighed.
Dommerforeningen anbefaler derfor, at ansatte, som møder i retten efter den foreslåede ordning, undergives udtrykkelige regler om god skik, som er tilpasset deres funktion. Det kan ske ved en tilpasning af retsplejelovens §§ 267 a og 267 b eller ved en tilsvarende særskilt regulering.

Reglerne bør som minimum omfatte pligten til at fremme sagen loyalt og effektivt, pligten til ikke at vildlede retten, krav om faglig omhu, regler om fortrolighed og interessekonflikter samt en selvstændig pligt til at forholde sig kritisk til, om statens standpunkt kan forsvares. Reglerne bør ledsages af et uafhængigt tilsyn og en reel klage- og reaktionsmulighed.

Kvalifikationskrav og møderet for Statsadvokatens ansatte
Efter den foreslåede § 260, stk. 7, kan en ansat ved Statsadvokaten, når den pågældende har en dansk juridisk bachelor- og kandidatuddannelse, møde ikke blot i byretten, men også i landsretten, Sø- og Handelsretten og Højesteret. Der stilles efter bestemmelsens ordlyd ikke krav om bestået praktisk prøve i retssagsbehandling, prøve i procedure efter § 133, en vis proceserfaring eller møderet efter § 134.

Kravene i retsplejelovens kapitel 13 skal alene iagttages, hvis den ansatte 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 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.

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.

Lovbemærkningerne anfører, at Justitsministeriet ikke har fundet det relevant at fastsætte krav om løbende efteruddannelse. Efter Dommerforeningens opfattelse bør personer, som professionelt fører retssager ved domstolene, være underlagt et relevant og dokumenterbart efteruddannelseskrav.

Lovforslagets regulering af møderetten bør også 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.

Den generelle udvidelse for statslige myndigheder
Den foreslåede § 260, stk. 6, vil give staten adgang til at ansætte jurister alene med det formål at føre retssager og til at lade en ansat repræsentere andre myndigheder inden for samme

myndighedsområde.

Erfaringen med offentlige myndigheders møde ved rettegangsfuldmægtig, 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 mener derfor, at den generelle udvidelse i § 260, stk. 6, bør udgå. Hvis der er 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.

Sammenfatning
Dommerforeningen kan som anført støtte, at der etableres en central statslig civil proces- og rådgivningsmyndighed. Foreningen kan derimod ikke støtte den foreslåede ordning i dens nuværende form. Uafhængigheden og instruktionsrammerne bør lovfæstes mere præcist, og de ansatte bør være underlagt klare etiske regler, uafhængigt tilsyn, en reel klageadgang og objektive kvalifikationskrav. Statsadvokatens ansatte bør endvidere ikke have automatisk møderet for de overordnede retter. Den generelle adgang for statslige myndigheder til at ansætte jurister alene med henblik på retssagsførelse bør udgå eller begrænses væsentligt og undergives en forsigtig og evalueret ordning.

Udkastet giver ikke i øvrigt Dommerforeningen anledning til bemærkninger.

Der henvises til ministeriets sagsnr. 2026-00949.

På vegne af

Mette Lyster Knudsen

Landsdommer/Formand for Den Danske Dommerforening

Med venlig hilsen

Anders Raagaard
Landsdommer

Vestre Landsret
Asmildklostervej 21
8800 Viborg.
Tlf.: + 45 99 68 80 00
www.VestreLandsret.dk

Djøf

Til Justitsministeriet

Høringssvar over 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.)

05.10.2026

Jeres sagsnr.
2026-00949

Djøf Advokat
Gothersgade 133
1123 København K
33 95 97 00

Ref. Rasmus Thingholm
rasmus.thingholm@djoef.dk

Justitsministeriet har ved e-mail af 7. september 2026 sendt ovennævnte lovforslag i høring og anmodet om Djøf Advokats bemærkninger.

Med lovforslaget oprettes en ny statslig myndighed, Statsadvokaten, som skal føre civile retssager for statslige myndigheder og rådgive dem om juridiske spørgsmål. Samtidig udvides statslige myndigheders adgang til at lade sig repræsentere i retten ved egne ansatte.

Djøf organiserer en betydelig andel af de jurister, der deltager aktivt i procesførelsen ved de danske domstole. Det gælder advokater, advokatfuldmægtige, dommere, anklagere og andre offentligt ansatte jurister. Djøf forventer derfor også at skulle organisere en stor del af de kommende medarbejdere ved Statsadvokaten.

Djøf Advokat er en delforening under Djøf og varetager interesserne for mere end 3.000 ansatte advokater og advokatfuldmægtige. En ikke ubetydelig del af dem arbejder med retssager.

Djøf Advokat takker for muligheden for at afgive høringssvar og har følgende bemærkninger til lovforslaget:

1. Indledning

Djøf Advokat hilser det velkommen, at staten styrker sine egne juridiske kompetencer, og støtter etableringen af Statsadvokaten.

Lovforslaget giver imidlertid anledning til en række principielle bemærkninger.

De knytter sig bl.a. til de rammer, som Statsadvokatens medarbejdere skal arbejde inden for, og til retssikkerheden for dem, der møder Statsadvokaten i retten. Djøf Advokats perspektiv på lovforslaget er derfor todelt. Vi taler både på vegne af de medarbejdere, der skal bemande Statsadvokaten, og for hensynene til domstolene, borgere, virksomheder og partsrepræsentanter, herunder vores egne medlemmer, der skal møde Statsadvokaten i retten.

Vores overordnede udgangspunkt er, at retssikkerheden ikke må forringes, når staten går fra at give møde ved advokat, som i dag primært sker gennem Kammeradvokaten, til at give møde ved egne ansatte gennem Statsadvokaten.

Lovforslaget etablerer en helt ny model, der skal træde i stedet for kammeradvokatordningen. En sådan beslutning medfører nødvendigvis nye spilleregler

for dem, der fremadrettet skal føre statens civile retssager. Efter Djøf Advokats opfattelse er disse spilleregler ikke fastlagt i lovforslaget, og det er både retssikkerhedsmæssigt betænkeligt og en betydelig risiko for de medarbejdere, der skal arbejde under dem.

Retten til at føre retssager for andre har aldrig været en isoleret rettighed. Den hviler på en samlet regulering, hvor adgangen til at møde for domstolene er betinget af dokumenterede faglige og uddannelsesmæssige kvalifikationer, uafhængighed, overholdelse af etiske standarder og underkastelse af et uafhængigt tilsyns- og disciplinærsystem, jf. forarbejderne til lov nr. 520 af 6. juni 2007 om ændring af retsplejeloven (revision af regler om advokaters virksomhed), Folketingstidende 2006-07, tillæg A, side 5454.

Lovforslaget bryder med dette princip. Statsadvokatens ansatte får en vid adgang til at føre statens retssager ved alle instanser uden at være underlagt de krav, rammer og kontrolmekanismer, der gælder for advokater. Det er efter Djøf Advokats opfattelse meget bekymrende.

Sammenhængen mellem rettigheder og pligter er ikke kun en garanti for borgerne. Den ville også beskytte den enkelte medarbejder ved Statsadvokaten, der så kunne agere efter faste normer og en mangeårig praksis. Efter lovforslaget vil en medarbejder, der bliver mødt med kritik og en adfærdsklage, ikke kunne få sagen bedømt af en uafhængig instans med en fast praksis. Det skaber en betydelig usikkerhed for medarbejderen og overlader bedømmelsen alene til arbejdsgiverens eget skøn. Når sammenhængen brydes, risikerer ordningen både at svække de retssikkerhedsmæssige hensyn, som reglerne om advokaters virke skal varetage, og at skabe ulige vilkår for de parter, der møder hinanden i retten.

Alle, der fører retssager ved landets domstole, har krav på at vide, hvilke rammer de arbejder inden for. Og alle, der møder dem i retten, har krav på, at rammerne er de samme. Det er det bærende hensyn bag Djøf Advokats bemærkninger og anbefalinger nedenfor.

2. Sammenfatning og anbefalinger

Djøf Advokats bemærkninger og anbefalinger har ét gennemgående formål: De rettigheder, som lovforslaget giver Statsadvokaten og dens ansatte, skal følges af de pligter, den kvalitetssikring og den uafhængige kontrol, der hører med. Det er forudsætningen for både retssikkerheden for dem, der møder Statsadvokaten i retten, klare og trygge rammer for de medarbejdere, der skal bemande den, og en enkel og forudsigelig proces for domstolene.

Djøf Advokat anbefaler derfor:

1. **Uafhængig klagebehandling ved Advokatnævnet.** Advokatnævnet får kompetence til at behandle klager over Statsadvokatens ansatte og pålægge reaktioner, herunder at fratage retten til at møde som rettergangsfuldmægtig midlertidigt eller varigt. Nævnets afgørelser skal offentliggøres i anonymiseret form, så rammerne for statens procesførelse bliver tydelige. Finder nævnet, at adfærden ikke er i strid med den fælles standard, skal denne vurdering lægges til grund

ansættelsesretligt, så medarbejderen beskyttes mod vilkårlighed. Det bør desuden overvejes, om Advokatrådet kan føre et tilsyn på individniveau.

2. **Én fælles standard for sagsførelsen.** Det fastsættes i loven, at Statsadvokatens ansatte ved retssagsførelse og rådgivning skal udvise en adfærd svarende til god advokatskik, jf. retsplejelovens § 126, stk. 1. Standarden skal ikke kun fremgå af bemærkningerne som et fortolkningsbidrag til Kodex VII. Kun på den måde følger de ansatte den løbende udvikling af standarden, og kun på den måde arbejder begge partsrepræsentanter efter de samme spilleregler.

3. **Klare instruksrammer og en ret og pligt til at sige fra**. Det fastsættes i loven, at de ansatte ikke er forpligtet til at følge instrukser i forbindelse med retssagsførelsen, der strider mod lovgivningen, processuelle pligter eller den fælles standard, og at de er beskyttet mod ansættelsesretlige reaktioner, når de siger fra. Pligten skal også omfatte unødig proces og trænering, der ligger under tærsklen for "lovlig og saglig". Loven skal desuden fastlægge, hvad der har forrang ved konflikt mellem embedsmandspligterne og den fælles standard, og at personalemæssige beslutninger under en verserende sag ikke må bruges som reaktion på en berettiget faglig indsigelse. Medarbejderen skal ikke stå alene med risikoen, når den pågældende siger fra.

4. **Procedurekrav er et kvalitetskriterium**. Statsadvokatens ansattes opnåelse af møderet for landsret, Sø- og Handelsretten og Højesteret efter retsplejelovens §§ 133 og 134 skal ske på samme måde som f.eks. advokater, og Højesteret skal have adgang til at fratage møderetten i overensstemmelse med reglerne i retsplejelovens § 134, stk. 2. Kravene sikrer kompetenceopbygning og kvalitet i sagsførelsen og giver medarbejderne en møderet, de kan tage med sig i andre stillinger efterfølgende.

5. **Efteruddannelse og faglig udvikling.** Statsadvokatens ansatte underlægges et efteruddannelseskrav på lige fod med advokater. Statsadvokaten opfordres til at indarbejde efteruddannelse, mesterlære, supervision og faglig ledelse i en samlet faglig ramme for medarbejderne.

6. **De samme garantier for statslige myndigheders egne rettergangsfuldmægtige.** Anbefaling 1, 2 og 5 gælder også for ansatte, der møder efter den foreslåede § 260, stk. 6.

7. **Evaluering.** Ordningen evalueres efter tre år med fokus på retssikkerheden, styrkeforholdet mellem parterne og medarbejdernes vilkår.

8. **Genovervejelse af myndighedens navn.** Myndighedens navn bør genovervejes, så det ikke forveksles med anklagemyndighedens statsadvokater.

3. Overordnede bemærkninger

3.1 En ny model kræver klare spilleregler

Staten har siden 1936 i vidt omfang ført sine civile retssager ved eksterne advokater gennem kammeradvokatordningen. Det betyder, at statens partsrepræsentanter i dag er underlagt de samme regler som alle andre advokater: retsplejelovens regler om advokater, god advokatskik, efteruddannelseskrav, Advokatrådets tilsyn og

Advokatnævnets disciplinære kompetence. Borgere, virksomheder og deres advokater ved, hvilke regler der gælder for statens repræsentant, og hvor de kan klage mv.

Med lovforslaget erstattes denne ordning af en ny model, hvor statens partsrepræsentanter er embedsmænd. Det er et legitimt politisk valg. Men det er ikke et neutralt valg for retssikkerheden. Når det er statens valg at gå fra én model til en anden, er det også statens opgave at sikre, at den nye model som minimum giver samme beskyttelse som den, den erstatter.

Det er vigtigt at være bevidst om, at det relevante sammenligningsgrundlag for Statsadvokaten derfor er kammeradvokatordningen og ikke f.eks. anklagemyndigheden. Anklagemyndigheden virker i strafferetsplejen, er bundet af et lovfæstet objektivitetsprincip, jf. retsplejelovens § 96, stk. 2, og indgår i et hierarki med fagligt tilsyn og egne klageveje. Statsadvokaten skal derimod fungere som advokat for en klient over for en modpart i en kontradiktorisk civil proces. Det er præcis den rolle, som Kammeradvokatens advokater udfylder i dag, og de er underlagt Advokatnævnets kompetence.

Djøf Advokats centrale anbefalinger har derfor til formål at bevare det beskyttelsesniveau, der gælder i dag.

3.2 Rettigheder og privilegier uden pligter og ansvar

Lovforslaget giver Statsadvokaten og dens ansatte en række rettigheder og privilegier, der i dag er forbeholdt advokater, eller ligefrem går videre end dette. De får møderet i alle instanser uden at opfylde kravene i retsplejelovens kapitel 13. De får vidneudelukkelse efter § 170. Statsadvokatens materiale undtages helt fra offentlighedsloven. Og staten får adgang til sagsomkostninger for de ansattes bistand efter de vejledende advokattakster.

Pligterne følger derimod ikke med. De ansatte skal leve op til advokaternes etiske standarder "i relevant omfang", men hverken god advokatskik eller god skik for rettergangsfuldmægtige skal gælde, og ingen uafhængig instans skal håndhæve standardernes overholdelse.

Lovforslaget begrunder flere af privilegierne med, at Statsadvokaten ikke må stilles ringere end en privat advokat i samme rolle. I Djøf Advokat er vi enige i det hensyn. Men det må så også gælde pligterne. Hvis Statsadvokaten skal have en advokats rettigheder, må den også have en advokats pligter og det ansvar, der følger med. At de ansatte er embedsmænd og ikke advokater, ændrer ikke herpå. Standarden for partsrepræsentanternes adfærd i retssalen knytter sig til funktionen, ikke til titlen. Den, der udøver advokatfunktionen i retten med advokaters rettigheder, må også være underlagt de pligter, der følger med funktionen.

3.3 Styrkeforholdet mellem borger og stat

Det offentlige er den hyppigste part i den civile retspleje. Modparten kan være alt fra en stor virksomhed med betydelige ressourcer til en enkeltperson uden advokat eller i en særligt sårbar situation. Statsadvokaten vil samle betydelige statslige procesressourcer, og dens medarbejdere vil alene føre sager for staten. Der har længe været en debat om,

hvorvidt det er muligt for en borger at føre sag mod staten på lige vilkår. Lovforslaget forholder sig ikke til, hvordan den nye model påvirker det styrkeforhold.

Når den stærkeste part i processen samtidig er underlagt færre og svagere krav til sin adfærd, forskydes styrkeforholdet yderligere. Det gælder både under forberedelsen af sagen og under hovedforhandlingen.

Hertil kommer, at den eksterne kvalitetssikring bortfalder. En ekstern advokat gennemgår i dag sagen med nye øjne, når den modtages, og kan udfordre myndighedens bedømmelse, hjemmelsgrundlag, praksis og bevisgrundlag.

Et internt statsligt procesorgan har ikke samme afstand til den myndighed, sagen handler om. Det øger risikoen for, at grundlæggende spørgsmål ikke bliver rejst, og at sager føres, som ikke burde føres. En fælles standard med uafhængig håndhævelse er den nødvendige modvægt.

3.4 Ansvaret skal kunne placeres

Det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 147 k i retsplejeloven, at justitsministeren ikke vil være ansvarlig for fejl i Statsadvokatens retssagsførelse eller rådgivning. Samtidig foreslås det, at de ansatte hverken skal være omfattet af Advokatrådets tilsyn eller af det disciplinære system for advokater. Den eneste reaktion på kritisabel adfærd er således ansættelsesretlig.

Sune Fugleholm og Steffen Sværke fra Poul Schmith/Kammeradvokaten har i et bidrag om statens førelse af retssager beskrevet, at borgerens beskyttelse, når staten fører retssag, dels ligger i, at sagsførelsen sker på embedsværkets instruks og i sidste ende på ministerens ansvar, dels i reglerne om sagsomkostninger. De peger også på, at de advokater, der fører statens sager, er bundet af reglerne om god advokatskik. Bidraget indgår i jubilæumsbogen *Retsplejeloven 100 år*, som er udgivet på Djøf Forlag i 2019.

Med lovforslaget bortfalder ministeransvaret for sagsførelsen, og god advokatskik skal ikke gælde. Der sættes intet i stedet.

Resultatet er et ansvarsvakuum, hvor det i praksis er den enkelte medarbejder hos Statsadvokaten, der står alene tilbage, hvis noget går galt, og hvor borgeren eller virksomheden ikke har nogen uafhængig instans at klage til. Djøf Advokats anbefalinger har til formål at lukke dette vakuum.

4. Anbefaling 1: Uafhængig klagebehandling ved Advokatnævnet

4.1 Hvad en ordning skal kunne

Djøf Advokat finder, at en ordning for klagebehandling af Statsadvokatens ansatte som minimum skal opfylde følgende:

1. Den skal kunne behandle klager fra modparter, deres advokater og andre med en retlig interesse samt indberetninger fra domstolene.
2. Den skal være uafhængig af både Justitsministeriet og Statsadvokaten.
3. Den skal sikre en ordentlig sagsbehandling med partshøring, begrundede afgørelser og mulighed for prøvelse.

4. Den skal kunne give reaktioner, der står i forhold til adfærdens grovhed og hyppighed, jf. afsnit 4.3.
5. Den skal kunne håndhæve kravet om efteruddannelse, jf. anbefaling 5.
6. Den skal offentliggøre sine afgørelser, så der dannes en praksis, og det bliver tydeligt, hvilken adfærd der ligger henholdsvis inden for og uden for den standard, der gælder for Statsadvokatens ansatte.

4.2 Advokatnævnet er det mest oplagte valg

Djøf Advokat foreslår, at kompetencen lægges hos Advokatnævnet.

Årsagen hertil er for det første, at nævnet allerede findes. Det har en bred sammensætning med dommere, advokater og repræsentanter for offentligheden, og det har mange års praksis om, hvad god advokatskik kræver i procesførelse. Der er ikke behov for at oprette et nyt nævn eller opbygge en ny praksis. Det er væsentligt, når loven efter udkastet skal træde i kraft allerede den 1. januar 2027.

For det andet sikrer det én fælles standard og én fælles praksis. Statsadvokatens ansatte og advokaterne på den anden side af retssalen vil blive bedømt af den samme instans efter de samme normer. Det er den mest direkte måde at sikre fælles spilleregler i retssalen på.

For det tredje tilgodeser det lovforslagets egen indvending mod Advokatrådets tilsyn. Advokatnævnet er et uafhængigt, domstolslignende organ, der træffer afgørelse i konkrete klagesager. At et uafhængigt organ kan udtale kritik af offentligt ansattes adfærd, er i øvrigt ikke fremmed for dansk ret. F.eks. behandler Den Uafhængige Politiklagemyndighed adfærdsklager over politipersonale, mens Den Særlige Klageret behandler klager over dommere, andre domstolsjurister og sagkyndige retsmedlemmers opførsel under udøvelsen af deres embedsvirksomhed.

For det fjerde er løsningen administrativ og økonomisk enkel. Udgifterne til Advokatnævnets behandling af sager om Statsadvokatens ansatte kan dækkes gennem et statsligt bidrag, der svarer til sagsmængden. Det vil under alle omstændigheder være væsentligt billigere end at oprette og drive et nyt nævn.

Det afgørende for Djøf Advokat er ikke, hvilket organ der får kompetencen, men at ordningen opfylder kravene i afsnit 4.1. Finder ministeriet ikke Advokatnævnet hensigtsmæssigt, bør der i stedet etableres en selvstændig, uafhængig klageordning med en tilsvarende bred sammensætning, offentlige afgørelser og de reaktionsmuligheder, der er beskrevet i afsnit 4.3.

4.3 Reaktionerne

Statsadvokatens ansatte har ikke en advokatbeskikkelse, der kan fratages. Det udelukker imidlertid ikke en effektiv reaktionsordning.

Djøf Advokat foreslår derfor en reaktionstrappe, hvor reaktionen skærpes i takt med, hvor grov adfærden er, og hvor ofte den gentages. Det giver medarbejderen mulighed for at rette op og sikrer, at de mest indgribende reaktioner forbeholdes de alvorligste og gentagne tilfælde.

Trappen kunne bestå af følgende trin:

1. **Påtale:** Nævnet konstaterer, at adfærden ikke var i overensstemmelse med standarden, uden at der gives en egentlig sanktion. Påtalen bruges ved førstegangstilfælde af mindre alvorlig karakter.

2. **Irettesættelse**: En formel reaktion ved mere alvorlige forhold eller ved gentagelse af mindre alvorlige forhold.

3. **Skærpet irettesættelse med pålæg:** En irettesættelse kombineret med et pålæg om f.eks. supervision eller efteruddannelse inden en nærmere angivet frist.

4. **Midlertidig frakendelse:** Frakendelse af retten til at møde som rettergangsfuldmægtig efter den foreslåede § 260, stk. 7, i en nærmere angivet periode.

5. **Varig frakendelse:** Frakendelse af retten til at møde indtil videre. Det svarer til at frakende en advokat retten til at udøve advokatvirksomhed og forbeholdes de alvorligste tilfælde.

Ved fastsættelsen af reaktionen bør nævnet lægge vægt på adfærdens grovhed, om den har skadet modparten eller sagens forløb, og om medarbejderen tidligere har fået reaktioner. Trinene er ikke en automatik. Ved særligt grove forhold bør nævnet kunne gå direkte til et højere trin.

Afgørelserne bør offentliggøres i anonymiseret form. Formålet med offentliggørelsen er at vise rammerne for statens procesførelse, dvs. både hvilken adfærd der ligger inden for, og hvilken der ligger uden for rammerne. Det kræver ikke, at den pågældende medarbejder hos Statsadvokaten nævnes ved navn.

For advokater tjener offentliggørelse af navne bl.a. til at beskytte nuværende og potentielle klienter. Det hensyn gør sig ikke gældende her. Statsadvokatens klienter er statslige myndigheder, der vælger Statsadvokaten på et andet grundlag end private klienter og vil håndtere eventuel utilfredshed internt. Klager over Statsadvokatens ansatte vil derimod typisk komme fra modparter, deres advokater eller andre med retlig interesse. Der er derfor ikke særlige hensyn, der nødvendiggør, at medarbejdere ved Statsadvokaten nævnes ved navn. Hvis retten til at møde frakendes, bør nævnet dog underrette Statsadvokaten og domstolene, så frakendelsen kan håndhæves.

Nævnet bør desuden underrette Statsadvokaten om sine afgørelser, så gentagne eller systemiske fejl i organisationen også bliver håndteret.

4.4 Tilsyn på individniveau

Det bør desuden overvejes, om Advokatrådet kan føre tilsyn med Statsadvokatens ansatte på samme måde som med virksomheds- og organisationsadvokater. Det tilsyn er begrænset i omfang og retter sig mod den enkelte person og ikke mod virksomheden, organisationen eller i det foreliggende tilfælde Statsadvokaten.

Statsadvokatens ansatte ligner på mange måder virksomheds- og organisationsadvokater mere end advokater i advokatvirksomheder. De betjener én

arbejdsgiver og dennes enheder og har hverken klientkonti eller de øvrige forpligtelser, der gælder for advokatvirksomheder, f.eks. efter hvidvaskreglerne.

Et tilsyn på individniveau vil derfor være proportionalt og vil ikke indebære et tilsyn med Statsadvokaten som myndighed.

4.5 En uafhængig klageordning beskytter både medarbejderen og modparten

Efter lovforslaget vil en klage fra en modpart eller en kritik fra en dommer alene blive behandlet af Statsadvokaten som arbejdsgiver. Arbejdsgiveren er dermed både part og dommer. Den ansatte har ingen sikkerhed for en saglig, forudsigelig og uafhængig bedømmelse.

Der mangler således et værn mod vilkårlighed. Uden en fast standard og en uafhængig instans er der intet, der sikrer, at den samme adfærd bedømmes ens fra sag til sag. Bedømmelsen kan i praksis afhænge af, hvilken myndighed sagen føres for, hvem der er leder, og om medarbejderen tidligere har sagt fra over for en instruks. De almindelige forvaltnings- og ansættelsesretlige garantier sikrer en korrekt proces for selve den ansættelsesretlige beslutning. Men de sikrer ikke en uafhængig og ensartet vurdering af, om adfærden under retssagen var i orden.

En uafhængig klageordning vil samtidig beskytte medarbejderen mod, at den samme adfærd vurderes forskelligt i to systemer. Hvis Advokatnævnet finder, at en klage ikke giver grundlag for kritik, fordi adfærden ligger inden for den fælles standard, bør der efter Djøf Advokats opfattelse heller ikke være grundlag for ansættelsesretlige reaktioner over for den samme adfærd. Det bør derfor fremgå af loven eller forarbejderne, at nævnets vurdering skal lægges til grund, og at ansættelsesretlige reaktioner, der alene bygger på adfærd, som nævnet har fundet i overensstemmelse med standarden, er usaglige. Det udelukker ikke, at arbejdsgiveren kan reagere på forhold, der ikke vedrører adfærden under retssagen.

Det er vanskeligt at stå i rollen som partsrepræsentant for staten, blive mødt med en klage over upassende adfærd og vide, at klagen alene bliver vurderet ansættelsesretligt, efter en uklar standard, af en arbejdsgiver, der har egne interesser i sagen. En uafhængig klageordning er derfor ikke en ekstra byrde for medarbejderen. Den er en bedre og bredere beskyttelse.

Ansættelsesretlige reaktioner kan heller ikke erstatte en uafhængig håndhævelse. De tjener et andet formål, forfølges af en arbejdsgiver, der er part, giver ingen klageadgang for modparten og skaber ingen offentlig praksis. Hertil kommer, at en række forhold, der i dag sanktioneres på advokatområdet, næppe nogensinde vil føre til en ansættelsesretlig reaktion. Det gælder f.eks. en manglende fremsendelse af en stævning til modpartens advokat.

Sådanne forhold er næppe alvorlige nok til at få ansættelsesmæssige konsekvenser, men de er heller ikke uden betydning for modparten og for sagens forløb. Når adfærden hverken kan påtales af en uafhængig instans eller er alvorlig nok til at føre til en ansættelsesretlig reaktion, er der intet, der sikrer, at den bliver rettet. En uhensigtsmæssig praksis kan dermed fortsætte, både hos den enkelte medarbejder og i organisationen som helhed. På advokatområdet fanger det uafhængige system også de

mindre alvorlige forhold, og det er netop dét, der sikrer, at adfærden korrigeres, og at der dannes en fælles praksis.

5. Anbefaling 2: Én fælles standard for sagsførelsen

Lovforslaget forudsætter, at Statsadvokatens ansatte er omfattet af Kodex VII, og at Kodex VII i relation til retssagsførelse og rådgivning skal fortolkes i lyset af reglerne om god advokatskik. Samtidig undtages de ansatte udtrykkeligt fra reglerne om god skik for rettergangsfuldmægtige ved ændringen af § 267 a.

Kodex VII indeholder centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen, men er ikke skrevet til brug for embedsmænds procesførelse. En henvisning i lovforslagets bemærkninger til, at kodekset skal fortolkes i lyset af god advokatskik, giver ikke en klar og håndhævelig norm. Det er uklart, hvilke advokatetiske regler der gælder fuldt ud, hvilke der gælder "i relevant omfang", og hvem der afgør det.

For medarbejderen betyder det, at den pågældende ikke kan vide, hvilken standard der måles efter, og at det i praksis er arbejdsgiveren, der fastlægger standarden i hver enkelt sag. Det er ikke en holdbar ramme.

Hvor langt forskellen rækker, viser en række konkrete pligter, som advokater i dag er underlagt, og som efter lovforslaget ikke vil kunne håndhæves uafhængigt over for Statsadvokatens ansatte:

- Pligten til samtidig at sende stævning til modpartens advokat, typisk pr. e-mail, når den indleveres til retten.
- Forbuddet mod at henvende sig direkte til en modpart, der er repræsenteret af en advokat, f.eks. en borger i en erstatnings- eller arbejdsskadesag.
- Forbuddet mod unødige retsskridt og unødig trætte.
- Pligten til at fremme sagen med fornøden hurtighed og ikke trænere den, f.eks. ved unødige udsættelsesbegæringer, sen fremlæggelse af bilag eller unødige provokationer (dvs. opfordringer til modparten om at fremlægge oplysninger).
- Pligten til ikke at gå videre, end varetagelsen af klientens interesser tilsiger, og ikke at påføre modparten unødige omkostninger eller byrder.
- Forbuddet mod bevidst at give retten eller modparten urigtige eller vildledende oplysninger.
- Forbuddet mod at bruge usaglige trusler, f.eks. om politianmeldelse eller andre forvaltningsmæssige skridt, for at opnå en fordel i en civil sag.
- Reglerne om fortrolighed ved forligsforhandlinger, herunder forbuddet mod at fremlægge en modparts forligsforslag uden samtykke.
- Reglerne om kontakt med vidner og forbuddet mod at påvirke vidner utilbørligt.
- Kravet om tilbageholdenhed i udtalelser til medierne om verserende sager.
- Kravet om en saglig og ordentlig tone over for modparten og dennes advokat.

- Reglerne om interessekonflikter, der får særlig betydning, når Statsadvokaten fører sager for flere statslige myndigheder, hvis interesser kan være modsatrettede.

Flere af disse pligter nævnes i bemærkningerne som pligter, de ansatte vil have. Men uden en klar hjemmel og en uafhængig håndhævelse er de i praksis blot vejledende.

Hertil kommer, at god advokatskik er en retlig standard, der løbende udvikles. Det sker gennem Advokatnævnets praksis, domstolenes afgørelser og Advokatrådets revision af de advokatetiske regler, i takt med at sagsførelsen ved domstolene ændrer sig. Hvis Statsadvokatens ansatte omfattes af standarden, vil de på samme måde som advokater være forpligtet til at følge denne udvikling. Hvis lovforslaget derimod alene opregner udvalgte adfærdsmomenter i bemærkningerne, vil de ansatte som udgangspunkt kun være bundet af de pligter, der står der, og af dem, som Statsadvokaten efterfølgende selv måtte beslutte at følge. Standarden for Statsadvokatens ansatte vil dermed stå stille, mens kravene til advokaterne på den anden side af retssalen udvikler sig, og forskellen mellem dem vil vokse over tid.

Allerede det forhold, at der i så fald gælder forskellige spilleregler for de to partsrepræsentanter i samme sag, er uhensigtsmæssigt. Det gør processen mindre gennemskuelig for retten, for modparten og for de ansatte hos Statsadvokaten. Det skaber usikkerhed hos modparten om, hvilke standarder statens repræsentant er underlagt. Og det stiller den ansatte ved Statsadvokaten i en situation, hvor den pågældende skal arbejde efter et andet regelsæt end den advokat, vedkommende står over for. Fælles spilleregler er derfor ikke kun et spørgsmål om retssikkerhed, men også om en enkel og forudsigelig proces for alle, der deltager i den.

Lovforslaget henviser til, at rettergangsfuldmægtige efter § 260, stk. 3, nr. 4 heller ikke er omfattet af reglerne om god skik. Den bestemmelse angår imidlertid ansatte, der lejlighedsvis møder for deres egen arbejdsgiver, og lovgiver har bevidst udelukket ansatte, der er ansat med det særlige formål at møde i retten.

Dette lovforslag skaber en ny gruppe af specialiserede partsrepræsentanter for staten, hvis hovedopgave er at føre retssager for andre myndigheder. Dermed falder begrundelsen for undtagelsen bort. Retsplejeloven anerkender i øvrigt allerede i § 267 a, at professionelle partsrepræsentanter, der ikke er advokater, skal være omfattet af regler om god skik.

Djøf Advokat finder det derfor nødvendigt, at det fastsættes i loven, at Statsadvokatens ansatte ved retssagsførelse og juridisk rådgivning skal udvise en adfærd svarende til god advokatskik, jf. retsplejelovens § 126, stk. 1, med de nødvendige tilpasninger, der følger af den offentlige ansættelse.

6. Anbefaling 3: Klare instruksrammer og en ret og pligt til at sige fra

6.1 Uafhængigheden gælder institutionen, ikke medarbejderen

Efter den foreslåede § 147 k er Statsadvokaten uafhængig af justitsministeren ved varetagelsen af civile retssager og rådgivning. Uafhængigheden beskytter institutionen i forhold til ministeren. Internt gælder det almindelige administrative hierarki, og efter

Kodex VII skal embedsmænd inden for lovgivningens rammer følge de instruktioner, de får fra deres overordnede.

Medarbejderen kan samtidig få instrukser fra tre sider: fra den opdragsgivende myndighed om påstande, anbringender, forlig, hævelse og anke, fra Statsadvokatens egen ledelse, og indirekte fra justitsministeren, der kan pålægge Statsadvokaten opgaver. Lovforslaget indeholder ingen regler om, hvordan konflikter mellem disse instruktionslinjer håndteres.

6.2 Forskellen til advokatvirksomheden

En ansat advokat i en advokatvirksomhed er også underlagt sin arbejdsgivers instruktioner. Det er foreneligt med kravet om uafhængighed, fordi ledelsen i en advokatvirksomhed i langt de fleste tilfælde udelukkende består af advokater, som selv er underlagt advokatpligterne og kan indbringes for Advokatnævnet. Ledelsen må ikke give instrukser, der strider mod god advokatskik, og den ansatte advokat har sit eget disciplinære ansvar, hvis den pågældende følger en sådan instruks.

Hos Statsadvokaten er hverken ledelsen, den opdragsgivende myndighed eller ministeriet underlagt de pligter. Medarbejderen står alene med forpligtelsen til at sige fra, men uden den beskyttelse, som et fælles regelsæt for hele organisationen giver.

Den beskyttelse har flere sider. Når både den, der giver instruksen, og den, der skal følge den, er bundet af de samme regler, bliver instrukserne givet inden for de samme rammer. Ansvaret er fordelt, så en leder, der giver en instruks i strid med reglerne, selv kan holdes ansvarlig. Medarbejderen kan henvise til en standard, som alle i organisationen anerkender, og en indsigelse bliver derfor ikke opfattet som illoyalitet, men som en faglig pligt. Og hvis der opstår uenighed, kan den afgøres af en uafhængig instans i stedet for gennem den ansættelsesmæssige magtrelation.

Hos Statsadvokaten er behovet for den beskyttelse særlig stort. Den opdragsgivende myndighed kan have forvaltningsmæssige eller politiske interesser i sagens udfald, og medarbejderen er ansat i et hierarki, der i sidste ende hører under Justitsministeriet. Den, der siger fra, risikerer at blive opfattet som en, der modarbejder sin egen myndighed, og kan frygte konsekvenser for opgavefordeling, forfremmelse eller ansættelsens fortsættelse. Det er velkendt, at en sådan afhængighed kan gøre det vanskeligt at sige fra, også når det er fagligt nødvendigt.

Uden et fælles regelsæt står medarbejderen derfor i et dilemma. Enten følger den pågældende instruksen og risikerer at handle i strid med de krav, der gælder for procesførelsen. Eller også siger den pågældende fra og bærer selv hele den ansættelsesmæssige risiko. Det første er et retssikkerhedsproblem, det andet et problem for medarbejderen. Begge dele kan undgås med klare regler.

Samme problem kendes fra virksomheds- og organisationsadvokater, som er ansat hos arbejdsgivere, der ikke selv er underlagt advokatreglerne. For dem er der anerkendt et behov for en udtrykkelig regel om, at advokaten ikke er forpligtet til at følge instrukser, der strider mod de regler, der gælder for advokatens virke, og at ansættelsesretlige reaktioner, der bygger på, at advokaten har sagt fra, er usaglige. Statens egne partsrepræsentanter bør ikke have en svagere beskyttelse.

6.3 Embedsmand eller partsrepræsentant – hvis instruks har forrang?

Det er uklart, om medarbejderen hos Statsadvokaten i den enkelte sag primært er embedsmand med loyalitet over for hierarkiet eller partsrepræsentant med loyalitet over for den opdragsgivende myndighed som klient.

Det er ikke kun et teoretisk spørgsmål. Svaret afgør, hvis instruks der har forrang, når ledelsen og den opdragsgivende myndighed er uenige.

Loven bør fastlægge, at den fælles standard for sagsførelsen har forrang, når den konflikter med embedsmandens pligt til at følge instrukser, i det omfang medarbejderen fører en retssag eller yder rådgivning efter § 147 j.

6.4 Tvister under tærsklen for "lovlig og saglig"

Efter bemærkningerne skal Statsadvokaten kun følge den opdragsgivende myndigheds instruks, hvis instruksen er lovlig og saglig. Som eksempel nævnes, at Statsadvokaten skal nægte at følge en instruks, hvis det er åbenbart, at myndighedens krav mod en borger eller virksomhed er grundløst.

Tærsklen er imidlertid for høj.

En lang række tvister vil ligge under tærsklen for "lovlig og saglig" uden derfor at være uproblematiske. Det gælder f.eks., når en myndighed ønsker at fastholde en sag, der er blevet svag på grund af nye beviser, at anke af principielle grunde med ringe udsigt til medhold, at kræve unødige syn og skøn (dvs. undersøgelser foretaget af en sagkyndig, som retten udmelder), eller at trække tiden for at afvente en politisk eller lovgivningsmæssig afklaring.

I sådanne situationer vil en advokat efter god advokatskik skulle meddele sin klient, at et synspunkt ikke kan gøres gældende, eller undlade at medvirke til unødig trætte og trænering. Kammeradvokatens procesadvokater har i det nævnte bidrag også anført, at staten ikke fører sager, som den efter egen vurdering bør tabe, og at hensynet til presseomtale eller folkestemning ikke kan indgå i vurderingen af, om en sag skal videreføres. De principper bør ikke afhænge af, hvem der fører sagen.

Retsplejelovens § 318 om sagsomkostninger ved unødig bevisførelse og overflødige processuelle skridt er ikke en tilstrækkelig garanti. Den giver en efterfølgende økonomisk konsekvens, men forhindrer ikke adfærden og beskytter ikke medarbejderen, der bliver pålagt den.

6.5 Personalemæssige beslutninger under en verserende sag

Det er almindeligt, at bemandingen på en retssag ændres undervejs, både i advokatvirksomheder og hos offentlige myndigheder, og det kan der være gode grunde til. Det gælder også, når klienten ønsker en anden bemanding.

Det særlige hos Statsadvokaten er, at der ikke er nogen uafhængig modvægt, hvis udskiftningen sker, fordi medarbejderen f.eks. har sagt fra over for en instruks. Arbejdsgiveren afgør dermed selv både, om indsigelsen var berettiget, og hvilke konsekvenser den skal have. Faglig uenighed med ledelsen eller opdragsgiveren kan i praksis løses ved at udskifte den medarbejder, der har sagt fra. Det svækker både

medarbejderens faglige selvstændighed og tilliden til, at sagen føres på et sagligt grundlag.

Med en uafhængig klageordning, jf. anbefaling 1, og en lovfæstet ret til at sige fra, jf. punkt 1 nedenfor, vil spørgsmålet om, hvorvidt indsigelsen var berettiget, kunne afgøres uafhængigt af arbejdsgiveren. Advokatnævnets vurdering bør i så fald lægges til grund ved den ansættelsesretlige bedømmelse, på samme måde som beskrevet i afsnit 4.5.

6.6 Anbefaling

Djøf Advokat anbefaler derfor, at loven:

1. fastsætter, at Statsadvokatens ansatte ikke er forpligtet til at følge instrukser, der strider mod lovgivningen, processuelle pligter eller den fælles standard for sagsførelsen, og at ansættelsesretlige reaktioner, der bygger på en berettiget indsigelse, er usaglige,

2. fastsætter en udtrykkelig pligt til at fremme sagen og undgå unødig proces og trænering,

3. fastlægger, at den fælles standard har forrang ved konflikt med embedsmandens pligt til at følge instrukser, når medarbejderen fører en retssag eller yder rådgivning,

4. fastsætter regler om interessekonflikter og om håndtering af uenighed med den opdragsgivende myndighed, herunder krav om skriftlighed, og

5. fastsætter, at personalemæssige beslutninger over for den medarbejder, der fører en verserende sag, ikke må træffes som reaktion på en berettiget faglig indsigelse.

7. Anbefaling 4: Procedurekrav er et kvalitetskriterium

Efter den foreslåede § 260, stk. 7 kan Statsadvokatens ansatte møde i byretten, landsretten, Sø- og Handelsretten og Højesteret alene på grundlag af en juridisk kandidateksamen og uden at opfylde kravene i retsplejelovens kapitel 13. Det er ifølge bemærkningerne Statsadvokaten selv, der skal sikre, at de ansatte har de nødvendige kvalifikationer.

Djøf Advokat finder, at møderet skal bygge på dokumenteret og bred erfaring, uanset om man er advokat i en advokatvirksomhed eller ansat ved Statsadvokaten. Statsadvokatens ansatte skal selvfølgelig kunne opnå møderet på lige fod med andre. Kravene til møderet er imidlertid ikke blot en adgangsbetingelse, men en central del af den måde, hvorpå retssystemet sikrer kvalitet og opbygger kompetencer. Det skyldes navnlig følgende:

- **Møderet er en proces for kompetenceopbygning.** Vejen til møderet for landsret og Højesteret er en struktureret oplæring. Erfaringen opbygges gradvist fra byret over landsret til Højesteret, prøvesagerne giver en ekstern bedømmelse, og den pågældende arbejder typisk under vejledning af en mere erfaren kollega med møderet. Springes processen over, mister medarbejderen

denne læring, og Statsadvokaten mister et redskab til at sikre kvaliteten i sin egen sagsførelse på tværs af instanser.

- **Domstolenes interesse.** Domstolene har en selvstændig interesse i, at alle, der møder, har de nødvendige kompetencer i alle instanser. Kravene i retsplejelovens §§ 133 og 134 er den kvalitetsgaranti, domstolene kender og bygger på. En arbejdsgivers interne vurdering kan ikke træde i stedet for objektive krav, der er fastsat på forhånd.

- **Den kontradiktoriske proces.** Retten får det bedste grundlag for sin afgørelse, når begge sider er repræsenteret af partsrepræsentanter med dokumenteret procedureerfaring. Det har Kammeradvokatens procesadvokater også fremhævet i det tidligere nævnte bidrag, hvor de beskriver modsatrettede, kvalificerede partsindlæg som en forudsætning for, at sagen bliver belyst bedst muligt.

- **Statens sager er ofte principielle.** Statens sager har ofte betydning langt ud over den enkelte sag. Kvaliteten af statens procedure i landsretten og Højesteret har derfor betydning for retsudviklingen i det danske retssamfund som helhed og dermed også for alle borgere og virksomheder.

- **Kvalitet er også god økonomi.** Utilstrækkeligt forberedte eller procederede sager øger risikoen for tabte sager, unødige ankesager og sagsomkostninger, herunder efter retsplejelovens § 318. Kvalitetskrav til statens procesførelse er derfor ikke kun et retssikkerhedshensyn, men også en investering, der kan begrænse statens samlede udgifter til retssager.

- **Den rette partsrepræsentant til den rette sag.** Objektive krav giver ledelsen et fagligt grundlag for at fordele sagerne efter deres kompleksitet og instans. Uden sådanne krav er der en risiko for, at det i praksis bliver kapacitet og ikke kvalifikationer, der afgør, hvem der møder i den enkelte sag. Det gælder især i opbygningsfasen. Det er en belastning for den medarbejder, der bliver sat til en opgave, som den pågældende ikke er tilstrækkelig erfaren eller klædt på til. Det er Djøf Advokats erfaring fra advokatbranchen, at opgaver, som medarbejderne ikke er klædt på til, er en væsentlig kilde til stress og lav trivsel.

- **Mobilitet mellem retssystemets aktører.** Jurister bevæger sig i dag mellem domstolene, anklagemyndigheden, advokatvirksomheder mv. Den udveksling styrker hele retssystemet, og den bygger på, at erfaring dokumenteres efter fælles regler. En møderet, der alene følger af ansættelsen ved Statsadvokaten, er ikke dokumenteret efter retsplejelovens kapitel 13. Medarbejdere, der i årevis har ført sager i landsretten og Højesteret i kraft af deres ansættelse, vil derfor ikke nødvendigvis have opfyldt de krav, der giver dem møderet, hvis de skifter job. Den automatiske møderet kan dermed binde medarbejderne til Statsadvokaten og svække udvekslingen af erfaring mellem staten og resten af retssystemet. For en arbejdsplads, der vil tiltrække dygtige jurister, er det en ulempe, ikke en fordel.

- **Ingen efterfølgende kontrol.** Efter lovforslaget kan Højesteret fratage møderetten for ansatte, der møder efter § 260, stk. 6, svarende til § 134, stk. 2. En tilsvarende adgang er ikke foreslået for Statsadvokatens ansatte. De vil

dermed hverken være omfattet af kvalifikationskrav på forhånd eller af kontrol bagefter.

- **Lovforslaget anerkender selv kravene.** For ansatte, der møder efter den foreslåede § 260, stk. 6, lægger lovforslaget til grund, at kravene i §§ 133 og 134 skal gælde. De samme hensyn gør sig gældende med mindst samme styrke for Statsadvokatens ansatte, der skal føre de mest komplekse og principielle sager. Lovforslaget begrunder ikke, hvorfor de skal gælde for den ene gruppe og ikke for den anden.
- **Anklagemyndigheden er ikke et relevant sammenligningsgrundlag.** Anklagere møder ganske vist ved de overordnede retter uden at have opnået møderet efter §§ 133 og 134. De møder imidlertid på vegne af deres egen arbejdsgiver, og det er anklagemyndigheden selv, der bærer ansvaret og risikoen, hvis en anklager ikke er tilstrækkeligt erfaren. Statsadvokatens ansatte skal derimod repræsentere andre myndigheder, og det er netop den rolle, som i dag udfyldes af Kammeradvokatens advokater, der skal have møderet, jf. også afsnit 3.1. Når anklagemyndigheden undtagelsesvis lader en praktiserende advokat møde som anklager, jf. retsplejelovens § 106, skal advokaten i øvrigt have møderet for den instans, sagen verserer ved. Kravene til møderet følger altså den, der repræsenterer en anden, også i strafferetsplejen.
- **Der er ikke behov for en undtagelse.** Statsadvokaten vil få et meget stort antal sager, herunder sager, der henvises til landsretten som første instans efter § 226. Statsadvokatens ansatte vil derfor have rig mulighed for at opfylde kravene til møderet på almindelig vis.

Djøf Advokat har i tidligere høringssvar inden for Justitsministeriets område påpeget, at det er blevet vanskeligere for ansatte advokater at samle det antal sager, der kræves for at opfylde betingelserne i §§ 133 og 134. Det gælder både ansatte i advokatvirksomheder og i organisationer.

Hvis kravene 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 gælder 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.

8. Anbefaling 5: Efteruddannelse og faglig udvikling

Justitsministeriet har ifølge bemærkningerne overvejet at pålægge Statsadvokatens ansatte et efteruddannelseskrav svarende til retsplejelovens § 126, stk. 5, men har ikke fundet det relevant. Fravalget er dog ikke begrundet.

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, jf. anbefaling 1.

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.

9. Anbefaling 6: De samme garantier efter § 260, stk. 6

Lovforslaget giver statslige myndigheder adgang til at møde i retten ved ansatte, der er ansat med det særlige formål at føre retssager, også på vegne af andre myndigheder inden for samme myndighedsområde. Disse ansatte undtages ligesom Statsadvokatens ansatte fra reglerne om god skik for rettergangsfuldmægtige, og der er heller ikke for dem et efteruddannelseskrav eller en uafhængig klageadgang.

De samme hensyn gør sig gældende. 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 her 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 anbefaling 1, 2 og 5 også skal gælde for ansatte, der møder efter den foreslåede bestemmelse i § 260, stk. 6.

10. Anbefaling 7: Evaluering

Lovforslaget etablerer en helt ny model for statens procesførelse, og det sker med kort varsel. Djøf Advokat anbefaler derfor, at ordningen evalueres efter tre år.

Evalueringen bør ikke alene omfatte effektivitet og økonomi, men også retssikkerheden, styrkeforholdet mellem staten og private parter, domstolenes erfaringer og medarbejdernes vilkår.

Evalueringen bør ske med inddragelse af de relevante parter, herunder domstolene, Advokatsamfundet og de faglige organisationer, der repræsenterer medarbejderne ved Statsadvokaten.

11. Anbefaling 8: Genovervejelse af myndighedens navn

Betegnelsen "Statsadvokaten" er allerede en etableret betegnelse i anklagemyndigheden, hvor statsadvokaterne udgør et selvstændigt led. Navnet vil derfor kunne skabe forveksling for borgere, virksomheder og andre, der møder myndigheden.

Det kan også give det indtryk, at myndighedens ansatte er advokater, selvom de efter lovforslaget netop ikke er beskikkede advokater.

Borgere og virksomheder, der møder Statsadvokaten i retten, kan derfor få den forventning, at statens repræsentant er underlagt de samme pligter og den samme kontrol som en advokat. Det er efter lovforslaget ikke tilfældet.

Djøf Advokat anbefaler derfor, at navnet genovervejes.

-o0o-

12. Afslutning

Djøf Advokat ønsker ikke at hindre eller forsinke oprettelsen af Statsadvokaten. Vi ønsker en ordning, der fra første dag er gennemsigtig og robust, og som er en attraktiv, udviklende og betryggende arbejdsplads for de jurister, der skal bemande den. Det kræver, at rettigheder og pligter følges ad, at de centrale garantier står i loven, og at en uafhængig instans kan håndhæve dem.

Djøf Advokat stiller sig gerne til rådighed for Justitsministeriet i den videre bearbejdelse af lovforslaget og den efterfølgende udmøntning, ligesom vi i øvrigt altid står til rådighed for uddybende spørgsmål eller yderligere dialog.

Med venlig hilsen

Rasmus Thingholm

Rasmus Ejsing Bak Thingholm
Formand for Djøf Advokat

Simon Kristian Frøsig
Næstformand for Djøf Advokat

Til Justitsministeriet
Sendt pr. mail til ashj@jm.dk, lhl@jm.dk, insolvensretskontoret@jm.dk og forvaltningsretskontoret@jm.dk

12. oktober 2026

Justitsministeriet har ved mail af 7. september 2026 (sagsnr. 2026- 00949) anmodet om eventuelle bemærkninger til 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.).

Udkastet har været drøftet i Dommerfuldmægtigforeningens bestyrelse, og Dommerfuldmægtigforeningen kan i det hele tilslutte sig høringssvarene af 5. oktober 2026 fra Dommerforeningen og Østre Landsret.

Udkastet giver ikke i øvrigt Dommerfuldmægtigforeningen anledning til bemærkninger.

På Dommerfuldmægtigforeningens vegne,

Emil Budtz Larsen
Bestyrelsesmedlem og høringsansvarlig

Justitsministeriet
Forvaltningsretskontoret og Insolvensretskontoret
Slotsholmsgade 10
DNK-1216 København K

Sendt via mail til ashj@jm.dk, insolvensretskontoret@jm.dk, lhl@jm.dk og forvaltningsretskontoret@jm.dk.

5. oktober 2026

Dok. nr.: 26/25420-9

Sagsbehandler:
Anders Varberg Lumholdt
Mail.:
ANVL@domstolsstyrelsen.dk

Domstolsstyrelsens høringssvar

Justitsministeriet har ved mail af 7. september 2026 anmodet Domstolsstyrelsen om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Etablering af Statsadvokaten og udvidelse af statslige og kommunale myndigheders adgang til at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet m.v.). (Justitsministeriets sagsnr. 2026-00949)

Udkastet giver ikke Domstolsstyrelsen anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

Mette Lilje

INSTITUT FOR MENNESKE RETTIGHEDER

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
ashj@jm.dk, lhl@jm.dk, insolvensretskontoret@jm.dk og forvaltningsretskontoret@jm.dk

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
Mobil +45 91325706
sask@humanrights.dk
menneskeret.dk

Dok. nr. 26/01846-2

5. oktober 2026

Høringssvar over forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Etablering af Statsadvokaten og udvidelse af statslige og kommunale myndigheders adgang til at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet m.v.).

Justitsministeriet har ved e-mail af 7. september 2026 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Etablering af Statsadvokaten og udvidelse af statslige og kommunale myndigheders adgang til at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet m.v.).

Med lovudkastet foreslås det at oprette Statsadvokaten, som får til opgave at varetage civile retssager på vegne af statslige myndigheder samt yde rådgivning om juridiske spørgsmål til statslige myndigheder.

Det fremgår blandt andet af lovudkastet, at det foreslås, at der skal kunne ske dækning af sagsomkostninger for udgifter til bistand fra rettergangsfuldmægtige ved Statsadvokaten eller ved statslige parter. Det forudsættes, at beløbet skal opgøres på samme måde som udgifter til advokatbistand opgøres i dag, hvilket sker på grundlag af landsretspræsidenternes vejledende satser.[1] Det fremgår, at det er Justitsministeriets opfattelse, at det offentlige bør have samme adgang til at blive tildelt sagsomkostninger for retssager, som føres af advokater, som ved retssager, der føres af rettergangsfuldmægtige ved Statsadvokaten eller ved statslige parter.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 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

[1] Lovudkastets afsnit 2.5.

generel regel om "taber betaler" kan udgøre en restriktion af retten til adgang til en domstol[2]. 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.[3] 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.[4]

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[5], 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.[6]

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

---

[2] Klauz mod Kroatien, dom af 18. juli 2013, pr. 77, og Stankov mod Bulgarien, dom af 12. juli 2007, pr. 54

[3] Cindrić og Bešlić mod Kroatien, dom af 6. september 2016, pr. 108, og Bursać m.fl. mod Kroatien, dom af 28. april 2022, pr. 101.

[4] Cindrić og Bešlić mod Kroatien, dom af 6. september 2016, pr. 119-123, og Maric mod Kroatien, afgørelse af 10. november 2020, pr. 52, 58 og 60.

[5] https://www.berlingske.dk/virksomheder/janus-malcolm-forsvarede-borger-i-sag-mod-staten-hans-salaer-loed-paa-10000-kroner--men-statens-advokat-fik-over-100000-kroner

[6] Staten er ikke forpligtet til at sikre en fuldstændig lighed, men begge sider skal have rimelig mulighed for at fremføre deres sag under omstændigheder, der ikke placerer dem under en "substantial disadvantage", jf. Handölsdalen Sami Village m.fl. mod Sverige, dom af 30. marts 2010, pr. 51.

domstolene"[7]. Instituttet ser frem til at følge arbejdet og har i lyset deraf ikke yderligere bemærkninger til lovudkastet.

Der henvises til sagsnr. 2026-00949.

Med venlig hilsen

Johan Busse
National og juridisk chef

[7] "Det politiske grundlag for firkløverregeringen", juni 2026, s. 34

Justitsministeriet
Sendt pr. e-mail

KL's høringssvar på 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 mv.)

Dato: 24-09-2026

Sags ID: SAG-2026-03478
Dok. ID: 3730427

E-mail: CLBH@kl.dk
Direkte: +45 3370 3816

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk

1. Indledning

KL takker for muligheden for at afgive bemærkninger til ovennævnte lovforslag.

KL har forståelse for ønsket om at styrke statens interne juridiske kompetencer og skabe bedre rammer for statens håndtering af retssags- og rådgivningsopgaver. KL har derfor ingen bemærkninger til den foreslåede etablering af Statsadvokaten eller de organisatoriske rammer herfor.

KL's bemærkninger vedrører alene de dele af lovforslaget, som udvider statslige myndigheders adgang til at føre retssager ved egne ansatte og til at få tilkendt sagsomkostninger ved intern varetagelse af retssager.

Lovforslaget er på disse punkter bl.a. begrundet i et ønske om at gøre staten mindre afhængig af private udbydere af advokatydelser samt opbygge specialisering og proceserfaring.

KL finder, at disse hensyn ikke alene gør sig gældende for staten, men i betydeligt omfang også for kommunerne. Kommunerne håndterer hvert år et betydeligt antal retssager og har tilsvarende behov for at kunne opbygge, fastholde og udvikle juridiske kompetencer inden for retssagsførelse.

KL finder derfor anledning til at stille spørgsmål ved, hvorfor lovforslaget på disse punkter alene kommer statslige myndigheder til gode.

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.

KL's høringssvar afgives med forbehold for politisk godkendelse.

Dato: 24-09-2026

Sags ID: SAG-2026-03478
Dok. ID: 3730427

E-mail: CLBH@kl.dk
Direkte: +45 3370 3816

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk

2. Udvidelse af adgangen for statsligt ansatte til at møde i retten
Justitsministeriet anfører i lovforslagets almindelige bemærkninger[1], at det vil være hensigtsmæssigt, hvis det offentlige gør sig mindre afhængige af private udbydere af advokatydelser, og at offentlige myndigheder i højere grad fører egne civile retssager. KL er helt enig i denne betragtning.

Den foreslåede § 260, stk. 6[2], giver således staten mulighed for at ansætte jurister med det særlige formål at føre retssager. Efter den foreslåede ordning vil statsligt ansatte efter omstændighederne tilmed kunne opnå advokatbeskikkelse under ansættelsen, hvis betingelserne i retsplejeloven herfor i øvrigt opfyldes.

Denne udvidede adgang skal imidlertid være forbeholdt statslige myndigheders ansatte[3]. Kommunerne skal således fortsat alene kunne anvende den almindelige regel om ansatte, der ikke er ansat med det særlige formål at møde i retten.

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.

Justitsministeriet anfører, at erfaringerne tyder på, at det nuværende krav i retsplejelovens § 260, stk. 3, nr. 4, om, at den ansatte ikke må være ansat med det særlige formål at møde i retten, i praksis kan udgøre en hindring for, at offentlige myndigheder kan opbygge specialisering og proceserfaring hos de ansatte, ligesom bestemmelsen kan have betydning for muligheden for at rekruttere profiler, fx advokater, som udelukkende ønsker at arbejde med retssager[4].

Det gælder efter KL's opfattelse mindst lige så meget på kommunale områder som socialret, skoleområdet, miljøområdet, planområdet og erstatningssager.

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.

---

[1] Jf. lovforslagets afsnit 2.4.2.1.
[2] Jf. lovforslagets § 1, nr. 8.
[3] Jf. lovforslagets afsnit 2.4.2.2.
[4] Jf. lovforslagets afsnit 2.4.2.1

Dato: 24-09-2026

Sags ID: SAG-2026-03478
Dok. ID: 3730427

E-mail: CLBH@kl.dk
Direkte: +45 3370 3816

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk

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.

3. Adgang til dækning af sagsomkostninger

Retsplejeloven har siden 2019 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.

Med lovforslaget foreslås det, at adgangen til at få tilkendt sagsomkostninger udvides, så den også omfatter bistand fra statslige rettergangsfuldmægtige efter den foreslåede § 260, stk. 6.

Justitsministeriet begrunder forslaget med, at statslige myndigheder lider et tab i form af lønudgifter m.v., når retssager føres af egne ansatte frem for af eksterne advokater, og at de gældende regler indebærer et element af tilfældighed, fordi spørgsmålet om sagsomkostninger afhænger af, hvordan myndigheden vælger at organisere sin retssagsførelse.

KL er enig i disse betragtninger. 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.

Senest har KL sammen med Danske Regioner i september 2026 rettet fælles henvendelse til justitsministeren herom.

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 finder 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.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen,
Juridisk chef, KL

E-mail: CLBH@kl.dk
Direkte: +45 3370 3816

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk

Københavns Byret

Justitsministeriet

Præsidenten
Domhuset, Nytorv 25
1450 København K.
Tlf. 99 68 70 15
CVR 21 65 95 09
adm.kbh@domstol.dk
J.nr. 26/28541

Den 12. oktober 2026

Justitsministeriet har ved brev af 7. september 2026 (sagsnr. 2026-00949) anmodet om eventuelle bemærkninger til lovudkast om ændring af retsplejeloven (Etablering af Statsadvokaten og udvidelse af statslige myndigheders adgang til at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet m.v.).

1. Med lovudkastet oprettes en ny myndighed, Statsadvokaten, der får til opgave bl.a. at varetage civile retssager på vegne af statslige myndigheder. Efter lovudkastet vil Statsadvokatens ansatte i kraft af ansættelsesforholdet kunne møde i bl.a. byretten uden at have opnået beskikkelse som advokat efter retsplejelovens § 119, jf. forslaget til retsplejelovens § 260, stk. 7, 1. pkt. (lovudkastets § 1, nr. 8).

Byretterne bemærker hertil, at staten ofte optræder som procespart over for borgere og virksomheder, og at en effektiv og korrekt behandling af retssager ved byretterne i høj grad er afhængig af, at de, der møder som partsrepræsentanter, har 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. Det er derfor af væsentlig betydning for både domstolenes effektive sagsbehandling og tilliden til retsplejen, at de personer, som fører statens sager, har dokumenterede processuelle kvalifikationer og er underlagt klare og håndhævelige pligter.

Efter byretternes opfattelse tilgodeser lovforslaget ikke i tilstrækkelig grad disse hensyn. Ordningen efter retsplejelovens § 131, jf. § 119 – hvorefter en person med juridisk embedseksamen først kan beskikkes som advokat – og dermed selvstændigt møde i retten på vegne af en klient – efter i mindst 3 år at have været i praktisk juridisk virksomhed og have gennemført en særlig teoretisk grunduddannelse samt bestået en eksamen i forhold af særlig betydning for advokaterhvervet og bestået en praktisk prøve i retssalsbehandling – er med til at sikre dette grundlæggende hensyn til en effektiv og forsvarlig retspleje ved retternes behandling af retssager.

Byretterne har i den forbindelse 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 retten. Der ses dog ikke at være stilet krav om, at de ansatte skal kunne dokumentere deres kompetencer i den henseende.

Byretterne skal derfor opfordre til, at det – hvis ordningen med "født" adgang til at møde for byretterne opretholdes i et endeligt lovforslag – i lovbemærkningerne uddybes, at Statsadvokaten skal sikre sig og løbende følge, at de ansatte, der møder i byretterne, er i stand til at forberede, forelægge, afhøre og procedere en sag på et fagligt niveau, der svarer til advokater.

Det synes imidlertid flere steder i bemærkningerne til lovudkastet forudsat, at der skal ske en "gradvis" opbygning af proceserfaring og viden hos Statsadvokaten og dennes ansatte, jf. bl.a. de almindelige bemærkninger s. 7 og 25, hvor det anføres, at oprettelsen af Statsadvokaten skal "*opbygge den nødvendige proceserfaring og viden i myndigheden*". Byretterne skal i den forbindelse opfordre til, at det, f.eks. som led i rekrutteringen, sikres, at Statsadvokatens ansatte, allerede når de møder i retten første gang, har den fornødne erfaring, supervision og støtte til at kunne varetage opgaven forsvarligt og effektivt, idet det i modsat fald vil have betydning for parternes retssikkerhed og retternes effektive drift og dermed tillige bl.a. for sagsbehandlingstiderne ved retterne.

2. Der lægges med lovudkastet også op til at udvide statslige ansattes mulighed for at møde ved retten på vegne af vedkommende statslige myndighed, jf. forslaget til retsplejelovens § 260, stk. 6 (lovudkastets § 1, nr. 8).

Byretterne bemærker, 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 byretterne 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 i retten. Byretterne 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.

3. Byretterne henviser i øvrigt til Østre Landsret og Dommerforeningens høringssvar.

Byretterne ønsker ikke herudover at udtale sig om udkastet.

Der henvises til j.nr. 2026-00949.

Med venlig hilsen

Nikolaj Aarø-Hansen

KØBENHAVNS UNIVERSITET
DET JURIDISKE FAKULTET

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10, 1216 København
Att. Astrid Hjorth Jensen (ashj@jm.dk), Line Herbæk Larsen (lhl@jm.dk),
insolvensretskontoret@jm.dk og forvaltningsretskontoret@jm.dk

Høringssvar til 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.) – j.nr. 2026-00949

9. september 2026

Rasmus Grønved Nielsen
Karen Blixens Plads 16
København S

DIR 21749203

rgn@jur.ku.dk

1. Indledning

Jeg tillader mig hermed som juraprofessor, der har beskæftiget sig med reglerne for det offentliges retssagsførelse, at indgive høringssvar til ovenstående udkast til lovforslag.

Med udkastet foreslås etableret en ny statslig myndighed, Statsadvokaten, der skal varetage retssager på vegne af og yde rådgivning til statslige myndigheder m.v., ligesom adgangen for statslige myndigheder til at møde ved egne rettergangsfuldmægtige foreslås udvidet.

Jeg vil afholde mig fra at kommentere de bredere retspolitiske spørgsmål relateret til hensigtsmæssigheden af en ordning som den foreslåede. Til gengæld vil jeg opfordre ministeriet til at få præciseret de retlige rammer, hvorunder Statsadvokaten såvel som øvrige forvaltningsmyndigheder skal virke i retssager mod private (afsnit 2). Som det fremgår nedenfor, kan dette ske ved at præcisere dele af forslagets bemærkninger eller ved at indsætte en generalklausul i retsplejeloven. Dernæst vil jeg opfordre ministeriet til at forholde sig nærmere til reglerne om aktindsigt, særligt efter miljøoplysningsloven (afsnit 3) samt spørgsmål vedrørende Folketingets Ombudsmands kompetence i forhold til Statsadvokaten og offentlige rettergangsfuldmægtige (afsnit 4).

2. Retlige krav til det offentlige som procespart

2.1 Den eksisterende retstilstand[1]

Domstolsprøvelse af forvaltningsakter sker med afsæt i retsplejelovens almindelige regler. Hvis en borger sagsøger en myndighed, behandles retssagen som udgangspunkt efter de civilprocessuelle regler, herunder forhandlings- og dispositionsprincippet. Disse regler – og deres underliggende forudsætning om privatautonomi – er oprindeligt designet (med inspiration fra tysk ret) til tvister mellem private, og de passer derfor ikke nødvendigvis godt til tvister med offentlige myndigheder.[2]

Der er almindelig enighed i den juridiske litteratur om, at forvaltningsmyndigheder ikke ophører med at være myndigheder inden for retssalens fire vægge, og at de derfor skal overholde grundlæggende forvaltningsretlige regler.[3] Justitsministeriet har selv formuleret det således:

»En forvaltningsmyndighed er også underlagt forvaltningsretlige principper som legalitetsprincippet, princippet om saglig forvaltning, lighedsgrundsætningen, officialmaksimen og proportionalitetsprincippet, når myndigheden optræder som part i en civil sag«.[4]

Det er imidlertid vanskeligt at finde formelle retskilder, herunder domstolsafgørelser,[5] der understøtter dette indlysende rigtige synspunkt. Det skyldes, at der ikke eller kun i meget begrænset omfang føres kontrol med og skrides ind over for myndigheders (uhensigtsmæssige) procesadfærd.[6] Resultatet er en aparte retstilstand, hvor alle – også myndighederne selv – på

---

[1] Dele af det følgende bygger på min artikel »Organiseringen af forvaltningskontrol: Retspolitiske perspektiver på forvaltningsdomstole, forvaltningsretspleje og nævnsproces«, trykt i Ugeskrift for Retsvæsen, afdeling B, 2024, s. 152 ff.

[2] Se herom Frederik Waage, Det offentlige som procespart, 2017, s. 119 ff. og 339 ff. og Finn Taksøe-Jensen, Materiel procesledelse, 1975, s. 81 ff. og 95 ff.

[3] Se bl.a. Frederik Waage, *Offentligretlige retssager*, 2020, s. 24 ff. og 145 ff., Frederik Waage, Det offentlige som procespart, 2017, s. 373 ff., Sune Fugleholm og Steffen Sværke, Statens førelse af retssager, i Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen m.fl. (red.), Retsplejeloven 100 år, 2019, s. 511 ff., Sune Fugleholm (og Karsten Hagel-Sørensen) i Pernille Backhausen m.fl. (red.), Proceduren, 4. udg., 2019, s. 591 ff., Jon Stokholm, Højesterets funktion som domstol på skatteområdet, i Per Magid m.fl. (red.), Højesteret – 350 år, 2011, s. 351 ff., Bent Christensen, Forvaltningsret – prøvelse, 1994, s. 34 ff. og Henrik Zahle, Om de civile domstoles behandling af offentligretlige sager, Juristen, 1979, s. 313 ff.

[4] Justitsministeriets svar af 27. februar 2020 på spørgsmål nr. 896, Retsudvalget 2019-20, alm. del. Noget tilsvarende kan udledes som forudsætning af Skatteministeriets retssagsvejledning (SKM 2018.346).

[5] Som undtagelser, der bekræfter reglen, kan nævnes Højesterets domme trykt i Ugeskrift for Retsvæsen, 2008, s. 1686 ff. (omkostningskendelsen) og Ugeskrift for Retsvæsen, 1998, s. 16 ff. (om sagsoplysning og edition).

[6] Frederik Waage, Det offentlige som procespart, 2017, s. 485 ff. og Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, s. 914.

det abstrakte plan er enige om, hvad der gælder, men fraværet af egentlige retskilder gør det vanskeligt at dokumentere og konkretisere synspunktet.

Jeg mener overordnet set, at det foreliggende udkast til lovforslag er et oplagt afsæt til at bringe større vished om de retlige rammer for det offentliges retssagsførelse.

2.2 Udkastet til lovforslaget og dets bemærkninger

Udkastet indeholder ingen udtrykkelige regler angående de retlige rammer for Statsadvokatens og offentlige rettergangsfuldmægtiges procesførelse (bortset fra bestemmelsen om, at offentlighedsloven ikke gælder for Statsadvokaten (§ 147 l), jf. afsnit 3 neden for). Det er i tråd med traditionen.

Mere overraskende er det, at udkastet til lovbemærkningerne heller ikke forholder sig direkte hertil. I de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2 (s. 11 f.), anføres bl.a., at »Statsadvokatens ansatte vil være statsligt ansatte embedsmænd og dermed omfattet af det ansvar og de pligter, som gælder for embedsmænd, herunder pligterne beskrevet i Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2025)«, men at disse pligter »bør fortolkes i lyset af reglerne om god advokatskik, jf. retsplejelovens § 126, stk. 1«. I afsnit 2.1.3 (s. 17) anføres i forlængelse heraf:

»Der lægges desuden op til, 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 forudsættes i den forbindelse, at den opdragsgivende myndigheds instruks kan gennemføres inden for de rammer, der gælder for Statsadvokatens ansatte, herunder Kodex VII og de relevante advokatetiske regler. Det vil bl.a. indebære, at Statsadvokaten alene skal følge den opdragsgivende myndigheds instruks, såfremt instruksen er lovlig og saglig, og at Statsadvokaten skal foretage en selvstændig vurdering heraf, samt oplyse og rådgive den opdragsgivende myndighed om de eventuelle konsekvenser, som er forbundet med myndighedens instruks. Statsadvokaten vil således f.eks. kunne og skulle nægte at følge en statslig myndigheds 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. Statsadvokaten vil omvendt skulle følge instruksen fra den opdragsgivende myndighed, medmindre dette vil være i strid med de krav, Statsadvokatens ansatte som ansatte i en offentlig myndighed skal leve op til, herunder kravene om lovlighed og saglighed i Kodex VII. Det bemærkes i den forbindelse, at de ansatte hos den

opdragsgivende myndighed også vil skulle leve op til bl.a. forpligtelserne i Kodex VII.«

Efter min opfattelse er disse bemærkninger ikke dækkende, upræcise og uhensigtsmæssige. Uanset set hvordan man måtte vælge at udbedre dette, jf. hertil mine forslag i afsnit 2.3, er det centrale budskab, at bemærkningerne ikke bør stå som angivet i det forslag, der fremsættes for Folketinget.

For det første er det upræcist at knytte overvejelserne om rammerne for Statsadvokatens (og andre myndigheders) retssagsførelse til normerne for embedsmandsadfærd i *Kodex VII*. Kodex VII er ikke i sig selv retligt normerende, men er en »instruktiv og læsevenlig« sammenskrivning af en række underliggende retlige normer.[7] 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 som konsekvens heraf, skal de enkelte embedsmænd drage omsorg herfor.

For det andet er det – bortset fra ovenstående indvending – påfaldende, at omtalen af pligterne i Kodex VII kun findes i relation til de ansatte i Statsadvokaten. Der er ikke tvivl om, at 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.

I afsnit 2.2.1.2 (s. 21) anføres i forhold til gældende ret om rettergangsfuldmægtige:

»Offentlige myndigheder skal overholde bl.a. god forvaltningsskik. God forvaltningsskik er normer og principper for, hvordan myndighederne bør optræde i forhold til borgerne. Det betyder generelt, at myndighederne bl.a. skal optræde venligt og hensynsfuldt og på en måde, der styrker tilliden til den offentlige forvaltning. God forvaltningsskik kan ligeledes have betydning ved bedømmelsen af myndighedernes sagsbehandling. God forvaltningsskik indebærer således bl.a., at sager i den offentlige forvaltning skal behandles inden for rimelig tid og ikke må trække unødigt ud. Samtidig skal sagsbehandlingens kvalitet være forsvarlig. Offentlige myndigheder skal sikre, at de ansatte i myndigheden repræsenterer myndigheden i retten,

[7] Citeret fra Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 2022, s. 167. Se hertil også Jens Teilberg Søndergaard og Barbara Bertelsen, Kodex VII – overvejelser om pligternes grundlag og konsekvenser ved overtrædelse af dem, i Børge Dahl m.fl. (red.), Festskrift til Jens Peter Christensen, 2016, s. 497 ff., og Sten Bønsing, Embedsmænds pligter – en kommentar til 'Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen', Ugeskrift for Retsvæsen, afdeling B, 2016, s. 33 ff.

jf. retsplejelovens § 260, stk. 3, nr. 4, på en måde, som er i overensstemmelse hermed. Folketingets Ombudsmand påser, at myndigheder overholder god forvaltningsskik, og kan udtale kritik, såfremt det ikke er tilfældet.«

Også disse bemærkninger er en smule upræcise.

For det første bør det præciseres, at det samme gælder fremover i forbindelse med rettergangsfuldmægtiges arbejde i henhold til den foreslåede § 260, stk. 6, såfremt dette er hensigten.

For det andet bør det i så fald præciseres, at det naturligvis også gælder for Statsadvokaten.

For det tredje – og væsentligst – bør det skrives klart, at Statsadvokaten og rettergangsfuldmægtige ikke kun er forpligtet af normer for god forvaltningsskik, der i hovedsagen er udtryk for en række etiske fordringer til myndigheders sagsbehandling og kommunikation med borgere. De er først og fremmest forpligtede af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og principper, jf. oven for.

Med hensyn til ombudsmandens kompetence henvises til afsnit 4 neden for.

2.3 Præcisering i bemærkningerne eller kodifikation?

Som minimum bør det præciseres i bemærkningerne til lovforslaget, at Statsadvokaten – på linje med andre myndigheder – skal overholde grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger og principper, når de fører retssager. Denne bemærkning bør være *generel* (dvs. ikke kun møntet på Statsadvokaten) og ikke koblet til Kodex VII. Det hindrer ikke, at der – i tillæg hertil – er en omtale af Kodex VII. Det bør præciseres, at de forvaltningsretlige krav gælder både for den myndighed, som er part, og for Statsadvokaten og eventuelle statsansatte procesfuldmægtige. Det ville have en selvstændig værdi at få skrevet disse forhold klart frem i lovbemærkningerne.

Man kunne imidlertid også overveje at gå skridtet videre og formelt kodificere den retstilstand, der i forvejen er konsensus om, jf. afsnit 2.1. Overvejelserne herom er ikke nye, og gennem tiden har fremtrædende jurister talt for en tillempet retsplejeordning for retssager vedrørende myndighedsudøvelse.[8] For mig at se behøver det ikke at være en stor reform. Et godt udgangspunkt kunne være en generalklausul i retsplejeloven, der fastslår, at det offentlige er forpligtet af grundlæggende

[8] Se Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 2. udg., 1946, s. 559 ff. og Poul Andersen, Retssikkerheden i dansk Forvaltning, Tilskueren 1931, s. 409 ff. samt gengivelse af Andreas Frederik Kriegers afhandling i Rasmus Grønved Nielsen m.fl., Domstolsprøvelse af forvaltningsakter før Junigrundloven, 2024, s. 240.

forvaltningsretlige principper med fornødne tilpasninger, når de optræder som parter og repræsentanter i civile retssager. Formuleringen kunne være inspireret af det ministersvar, som jeg har citeret i afsnit 2.1.

Justitsministeriet har tidligere (i 2020) afvist et lignende forslag med den simple begrundelse, at det allerede gælder. Efter min opfattelse er det ikke overbevisende. Jeg er normalt ikke fortaler for kodifikationer, men på dette område giver det usædvanligt god mening, fordi der netop ikke eksisterer klare retskilder, jf. afsnit 2.1. Det ville således mane enhver tvivl til jorden og skabe større klarhed om privates rettigheder og det offentliges (og indirekte dets advokaters) forpligtelser. Det ville også sikre en vis ensartethed i det offentliges procesførelse på tværs af de forskellige organer og repræsentanter, der fremover – som led i den ønskede ændring – vil varetage denne opgave, der de seneste godt 100 år har været centraliseret og henlagt til Kammeradvokaten. Dernæst ville en sådan bestemmelse give dommerne et klarere grundlag for og mandat til at håndhæve de offentligretlige forpligtelser, herunder f.eks. gennem procesledelse[9] og omkostningskendelser.[10]

I forlængelse heraf ville dommerne som følge af bestemmelsens karakter af en vag retlig standard have mulighed for at foretage en konkret vurdering af de enkelte tilfælde, herunder i forhold til forskellige proceshandlinger og under hensyntagen til sagens karakter og parternes styrkeforhold. Der synes i øvrigt ikke at være en principiel modvilje over for udformning af retsplejeregler, der tager højde for de særlige hensyn, der er på spil i forhold til det offentlige som procespart.[11]

Samlet set vil en bestemmelse som den foreslåede således skabe klarhed om retstilstanden og derigennem styrke borgernes retssikkerhed i procesmødet med det offentlige og mere generelt tilliden til det offentlige uden reelt at være nyskabende eller gå på kompromis med dansk retsplejetradition.

2.4 Generelle perspektiver

Uanset om man foretrækker at præcisere lovforslagets bemærkninger eller følge mit forslag om en kodifikation, har mine anbefalinger den fordel, at de

---

[9] Det er allerede antaget i den juridiske teori, at dommere har adgang til udvidet materiel procesledelse i offentligretlige retssager, jf. f.eks. Bernhard Gomard og Michel Kistrup, Civilprocessen, 8. udg., 2020, s. 509 og Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, s. 914 f.
[10] Der findes allerede hjemmel til gennem omkostningskendelsen at sanktionere uforsvarlig procesadfærd, jf. retsplejelovens §§ 318 og 319.
[11] Eksempelvis kan nævnes den lave retsafgift i sager om myndighedsudøvelse (retsafgiftslovens § 2, stk. 3), reglerne om biintervention, stedligt værneting og ankeafkald (retsplejelovens § 240, § 252, stk. 2, og § 370) samt de særlige regler for indispositive sager i retsplejelovens kap. 43 a, kap. 43 b, straffuldbyrdelseslovens §§ 112 ff. og udlændingelovens § kap. 7 b samt den særlige regel om håndhævelse i retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 1.

er generelt formulerede. De tager ikke snævert sigte på Statsadvokaten, men generelt på det offentlige som procespart. De grundlæggende forvaltningsretlige regler, som myndigheder skal overholde – også når de fører retssager – gælder således ikke kun for statslige myndigheder, men også kommuner og regioner.

I forlængelse af ovenstående vil jeg opfordre regeringen til at nedsætte en bredt sammensat kommission, der kan give den danske ordning for forvaltningskontrol et serviceeftersyn og komme med forslag til forbedringer. Der er rundt omkring en voksende bekymring for borgernes retssikkerhed og adgangen til at udfordre forvaltningens beslutninger (»access to justice«). Dele af disse bekymringer er for mig at se velbegrundede. Et serviceeftersyn med afsæt i et bredt kommissorium er efter min opfattelse at foretrække frem for de tanker om en dansk ordning for forvaltningsdomstole, der har ulmet de sidste mange år,[12] og som jeg personligt ikke kan tilslutte mig af mange forskellige grunde.[13]

3. Aktindsigt – særligt miljøoplysningsloven

Den foreslåede § 147 l vil undtage Statsadvokaten for offentlighedslovens regler i forbindelse med den virksomhed, Statsadvokaten udøver i medfør af den foreslåede § 147 j, dvs. rådgivning af og retssagsførelse på vegne af statslige organer.

Det fremgår ikke klart af bemærkningerne (udkastet, s. 57), men det må følge modsætningsvist af bestemmelsen, *at* offentlighedsloven gælder for øvrige dele af Statsadvokatens virksomhed, *at* reglerne om partsaktindsigt i forvaltningslovens kap. 4 gælder, og *at* de særlige regler om indsigt i miljøoplysninger efter miljøoplysningsloven gælder – for de to sidstnævntes vedkommende naturligvis kun i det omfang, disse regler finder anvendelse.

Idet det må have formodning imod sig, at Statsadvokaten træffer afgørelser i forvaltningslovens forstand (§ 2, stk. 1) som led i varetagelsen af opgaverne efter § 147 j, vil reglerne om partsaktindsigt navnlig være relevante for ansættelsesretlige sager og sager om aktindsigt, hvor Statsadvokaten vil komme til at træffe afgørelser.

Begrebet »miljøoplysning« er som bekendt bredt afgrænset,[14] og det kan derfor ikke udelukkes, at sådanne oplysninger vil kunne forefindes som i det materiale, som Statsadvokaten behandler som led i varetagelsen af de opgaver, der følger af § 147 j. Det vil indebære, at der kan søges indsigt heri

[12] Senest beslutningsforslag B 18 af 18. juni 2026, Folketingstidende 2025-26, 2. samling.
[13] Se hertil Rasmus Grønved Nielsen, Organiseringen af forvaltningskontrol: Retspolitiske perspektiver på forvaltningsdomstole, forvaltningsretspleje og nævnsproces, Ugeskrift for Retsvæsen, afdeling B, 2024, s. 152 ff.
[14] Jf. Azad Taheri Abkenar m.fl., Miljøoplysningslovens med kommentarer, 2023, s. 120 ff.

i overensstemmelse med miljøoplysningslovens regler, der er baseret på miljøoplysningsdirektivet og Aarhus-konventionen. Det betyder, at anmodninger, der angår miljøoplysninger, ikke blankt kan afvises efter den foreslåede § 147 l, men at et eventuelt afslag skal have hjemmel i miljøoplysningslovens undtagelsesregler (der i vid udstrækning bygger på 1985-offentlighedslovens regler) samt reglen om konkret interesseafvejning i § 2, stk. 3. Afslag vil kunne indbringes for Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. miljøoplysningslovens § 4 a. Disse forhold bør beskrives i bemærkningerne til § 147 l.

4. Ombudsmandens kompetence

I afsnit 2.2.1.2 (s. 21) vedrørende gældende ret anføres det, at offentligt ansatte rettergangsfuldmægtige skal optræde i overensstemmelse med god forvaltningsskik, og videre: »Folketingets Ombudsmand påser, at myndigheder overholder god forvaltningsskik, og kan udtale kritik, såfremt det ikke er tilfældet.«

Det er en smule uklart, men det synes herved forudsat, at Folketingets Ombudsmand kan føre kontrol med offentlige rettergangsfuldmægtige. Hvis det er tilfældet, må det samme gælde Statsadvokatens virksomhed. Det er i overensstemmelse med ombudsmandslovens § 7, stk. 1, hvorefter ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning.

Eftersom ombudsmanden ikke kun fører kontrol med god forvaltningsskik, men først og fremmest bedømmer, om myndigheder eller embedsmænd har handlet i strid med gældende ret, jf. ombudsmandslovens § 21, må det antages, at ombudsmanden kan forholde sig til, om Statsadvokaten og offentlige rettergangsfuldmægtige eksempelvis optræder i overensstemmelse med forvaltningsretlige grundsætninger og principper.

Ombudsmandens kompetence omfatter imidlertid ikke domstolene, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 2. I praksis er denne bestemmelse af ombudsmanden blevet anvendt i samspil med den diskretionære afvisningsbestemmelse i lovens § 16, stk. 1, til at afvise klager over forhold, der er eller kan forventes at blive forelagt domstolene, eller som på anden måde har en nær tilknytning til en judiciel proces.[15] Det har ikke altid været sådan, og det er i nogen udstrækning ombudsmandsinstitutionen, der råder over, hvor grænserne i denne henseende bør drages.

Når ovenstående bemærkninger læses i sammenhæng med denne praksis, efterlades man med en tvivl om ombudsmandens kompetence i forhold til Statsadvokaten og offentlige rettergangsfuldmægtige. Denne tvivl bør

[15] Jf. Niels Fenger m.fl., Ombudsmandsloven med kommentarer, 3. udg., 2023, s. 75 ff.

afklares. Efter min opfattelse bør det *enten* præciseres klart, at Statsadvokaten og offentlige rettergangsfuldmægtige er omfattet af ombudsmandens kompetence, *eller* ved lov angives, at de er undtaget fra ombudsmandens kompetence ligesom eksempelvis undersøgelseskommissioner og Domstolsstyrelsen.

Personligt vil jeg anbefale, at Statsadvokaten og offentlige rettergangsfuldmægtige principielt underlægges ombudsmandens kompetence, hvorved det overlades ombudsmanden at drage den nærmere grænse for sin kontrol af denne særlige forvaltningsvirksomhed. Hvis ministeriet eksempelvis ikke ønsker at følge min opfordring til at skrive klart i loven eller bemærkningerne (jf. afsnit 2.3), at myndigheder skal overholde forvaltningsretlige grundsætninger og principper, når de fører retssager, med den konsekvens, at der stadig ikke eller kun i meget begrænset omfang føres kontrol hermed fra domstolenes side, kunne det efter min opfattelse tale for, at ombudsmanden intensiverede sin kontrol på dette område.

Med venlig hilsen

Rasmus Grønved Nielsen
Professor, dr.jur.

Line Herbæk Larsen

Fra: Katrine Bork <KatrineBork@Shret.dk>
Sendt: 15. september 2026 09:32
Til: Astrid Hjorth Jensen; Line Herbæk Larsen; £Proces- og Insolvensretskontoret (951s16); £Forvaltningsretskontoret (951s73)
Cc: Mads Bundgaard Larsen
Emne: Høringssvar fra Sø- og Handelsretten - j.nr. 2026-00949
Vedhæftede filer: Høringsbrev.PDF; Høringsliste.PDF; Udkast til lovforslag.PDF

Sag: 2026-00949
Sagsdokument: 4196483

Kære Astrid Hjorth Jensen og Line Herbæk Larsen

I anledning af vedhæftede høring kan det oplyses, at Sø- og Handelsretten ikke har bemærkninger.

Med venlig hilsen

Katrine Bork
Chef for retssekretariatet
Direkte: 99 68 47 09
katrinebork@shret.dk

Sø- og Handelsretten
Amaliegade 35, 2. sal
1256 København K.
Tlf.: 99 68 46 00
www.shret.dk

Fra: ´post@shret.dk´ <Post@Shret.dk>
Sendt: 8. september 2026 07:27
Til: Katrine Bork <KatrineBork@Shret.dk>
Emne: VS: Høring af forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Etablering af Statsadvokaten og udvidelse af statslige og kommunale myndigheders adgang til at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet m.v.). - j.nr. 2026-00949

Fra: £Justitsministeriet <jm@jm.dk>
Sendt: 7. september 2026 15:16
Emne: Høring af forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Etablering af Statsadvokaten og udvidelse af statslige og kommunale myndigheders adgang til at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet m.v.). - j.nr. 2026-00949

ADVARSEL! Denne mail kommer fra en ekstern afsender uden for Danmarks Domstole. Tryk ikke på links og åbn ikke vedhæftede filer, hvis du ikke kender afsenderen, eller hvis mailen ser mistænkelig ud.

Se venligst vedhæftede filer.

Med venlig hilsen

JUSTITSMINISTERIET
Forvaltningsretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk

Tinglysningsretten

Justitsministeriet
Forvaltningsretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Dato: 2. oktober 2026

J.nr.: 26/24868

Høringssvar

Tinglysningsretten har modtaget høringsbrev vedrørende høring over udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Etablering af Statsadvokaten og udvidelse af statslige og kommunale myndigheders adgang til at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet m.v.) - j.nr. 2026-00949.

I den anledning skal jeg meddele, at Tinglysningsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen

Rikke Holler
Retspræsident

Vestre Landsret
Præsidenten

Justitsministeriet
Forvaltningsretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

6. oktober 2026

J.nr.: 26/25678-2
Sagsbehandler: Lars B. Olesen

Sendt pr. mail til ashj@jm.dk, lhl@jm.dk, insolvensretskontoret@jm.dk og forvaltningsretskontoret@jm.dk

Justitsministeriet har ved brev af 7. september 2026 (sagsnr. 2026-00949) anmodet om eventuelle bemærkninger til lovudkast om ændring af retsplejeloven (Etablering af Statsadvokaten og udvidelse af statslige myndigheders adgang til at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet m.v.).

1. Med lovudkastet oprettes en ny myndighed, Statsadvokaten, der får til opgave bl.a. at varetage civile retssager på vegne af statslige myndigheder. Efter lovudkastet vil Statsadvokatens ansatte i kraft af ansættelsesforholdet kunne møde i bl.a. landsretten uden at have opnået møderet efter retsplejelovens § 133, jf. forslaget til retsplejelovens § 260, stk. 7 (lovudkastets § 1, nr. 8).

Landsretten bemærker hertil, 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. Dette gælder i forhold til såvel sagsforberedelse som bevisførelse, afhøringer, procedure og håndtering af uforudsete processuelle spørgsmål undervejs. 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.

Landsretten har i den forbindelse 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.

2. 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 lands-

ret). 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.

3. Det er i lovudkastets bemærkninger 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.

4. Der lægges med lovudkastet også op til at udvide statslige ansattes mulighed for at møde ved retten på vegne af vedkommende statslige myndighed, jf. forslaget til retsplejelovens § 260, stk. 6 (lovudkastets § 1, nr. 8).

Landsretten bemærker, 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.

Landsretten 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.

5. Landsretten henviser i øvrigt til Dommerforeningens høringssvar af 5. oktober 2026.

Landsretten ønsker ikke herudover at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen

Jens Røn

Østre Landsret
Præsidenten

Justitsministeriet
Forvaltningsretskontoret
Slotsholmsgade 10
DNK-1216 København K
Danmark

Dato: 5. oktober 2026
Sagsbeh.: Rikke Larsen
J.nr.: 26/24912

Sendt til ashj@jm.dk og lhl@jm.dk,
insolvensretskontoret@jm.dk og forvaltningsretskontoret@jm.dk

Justitsministeriet har ved brev af 7. september 2026 (sagsnr. 2026-00949) anmodet om eventuelle bemærkninger til lovudkast om ændring af retsplejeloven (Etablering af Statsadvokaten og udvidelse af statslige myndigheders adgang til at møde i retten ved ansatte på myndighedsområdet m.v.).

1. Med lovudkastet oprettes en ny myndighed, Statsadvokaten, der får til opgave bl.a. at varetage civile retssager på vegne af statslige myndigheder. Efter lovudkastet vil Statsadvokatens ansatte i kraft af ansættelsesforholdet kunne møde i bl.a. landsretten uden at have opnået møderet efter retsplejelovens § 133, jf. forslaget til retsplejelovens § 260, stk. 7 (lovudkastets § 1, nr. 8).

Landsretten bemærker hertil, 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. Dette gælder i forhold til såvel sagsforberedelse som bevisførelse, afhøringer, procedure og håndtering af uforudsete processuelle spørgsmål undervejs. 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.

Landsretten har i den forbindelse 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.

2. 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.

3. Det er i lovudkastets bemærkninger 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.

4. Der lægges med lovudkastet også op til at udvide statslige ansattes mulighed for at møde ved retten på vegne af vedkommende statslige myndighed, jf. forslaget til retsplejelovens § 260, stk. 6 (lovudkastets § 1, nr. 8).

Landsretten bemærker, 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.

Landsretten 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.

5. Landsretten henviser i øvrigt til Dommerforeningens høringssvar.

Landsretten ønsker ikke herudover at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen

Carsten Kristian Vollmer