



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 5. oktober 2018  
Kontor: Procesretskontoret  
Sagsbeh: Ketilbjørn Hertz  
Sagsnr.: 2018-4000-0099  
Dok.: 851763

## KOMMENTERET OVERSIGT

over

**Høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om retsafgifter (Udvidelse af offentlige myndigheders adgang til at møde i retssager ved egne ansatte, indførelse af adgang til at klage over advarsler meddelt dommere og dommerfuldmægtige, fritagelse for retsafgift i sager om medmoderskab m.v.)**

### I. Høringen

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 14. august 2018 til den 11. september 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Højesteret, Den Særlige Klageret, Østre og Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Tinglysningssretten, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Erhverv, Danske Advokater, Danske Regioner, DI, Finans Danmark, Forsikring & Pension, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL og Retspolitisk Forening.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Højesteret, Den Særlige Klageret, Østre og Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Tinglysningssretten, byretterne, Domstolsstyrelsen, Den Danske

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

T +45 7226 8400  
F +45 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Dommerforening, Advokatrådet, Danske Advokater, Institut for Menneskerettigheder og KL.

Justitsministeriet har endvidere modtaget et høringssvar fra lektor, dr.jur. Frederik Waage, Syddansk Universitet.

*Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene er angivet i kursiv.*

## **II. Høringssvarene**

**Højesteret, Den Særlige Klageret, Tinglysningssretten, byretterne og KL** har ikke bemærkninger til lovudkastet.

**Østre Landsret** kan ikke generelt tilslutte sig, at det er velbegrundet, at der kan stilles større krav til den, der møder i retten på vegne af tredjemand, end til en ansat, der møder i retten på vegne af den myndighed, som den pågældende er ansat i. Østre Landsret finder det ubegrundet at skabe en klar risiko for landsretten og sagens modpart for, at hovedforhandlingen ikke tidsmæssigt og kvalitetsmæssigt kan gennemføres, som det havde været tilfældet med en øvet, procedurevant advokat. Østre Landsret henstiller, at landsretterne helt undtages, eller at der stilles krav om et prøvesagsforløb for at kunne møde i landsretten.

**Vestre Landsret** har anført, at lovudkastet bør genovervejes, navnlig med henblik på at overveje mulighederne for, at den foreslåede ordning kun kommer til at gælde for visse sager, og at der sikres en prøvesagslignende ordning for myndighedernes repræsentanter.

**Sø- og Handelsretten** har anført, at den omstændighed, at en potentiel mødende er jurist og formentlig har særlig viden om det specielle fagområde, som knytter sig til den offentlige myndighed, ikke er tilstrækkeligt til at sikre, at den pågældende også er i stand til at håndtere sagsforberedelsen ved retten og ikke mindst hovedforhandlingen på en måde, som opfylder de krav, der nødvendigvis må stilles til en professionel repræsentant af en offentlig myndighed i sager, som ofte er af ganske kompliceret karakter, og hvor modparten vil være repræsenteret af advokat. Sø- og Handelsretten foreslår derfor, at kravene om juridisk uddannelse suppleres med et krav om, at den, der møder, har bestået en praktisk prøve i retssagsbehandling.

**Den Danske Dommerforening** har tilsluttet sig Østre Landsrets høringssvar og de bemærkninger, der er fremsat af Retsplejerådet. Særligt med hen-

syn til byretterne bemærker Den Danske Dommerforening, at det er opfattelsen, at det ikke har ført til et kvalitetsløft, at visse offentlige myndigheder i dag giver møde ved egne ansatte i særlige civile retssager, og at der har været eksempler på, at sådanne sager indholdsmæssigt, fagligt og processuelt ikke er blevet forberedt og hovedforhandlet på tilfredsstillende vis. Det er væsentligt, at den, der møder i retten med en sag, har forholdt sig kritisk til sagens oplysninger og omfang inden hovedforhandlingen og er i stand til at forholde sig til uventede processuelle problemer, der måtte opstå under hovedforhandlingen. Det bør være et krav til enhver procederende i retten, at vedkommende kan skære sagen til, kan forelægge sagen, kan afhøre og sluttelig procedere sagen. Samlet udtaler Den Danske Dommerforening sig imod den foreslåede udvidelse af adgangen for offentlige myndigheder til at møde ved egne ansatte. Måtte der være politisk flertal for at gennemføre forslaget, bør der efter Den Danske Dommerforenings opfattelse stilles krav om at bestå en praktisk prøve i retssagsbehandling for at møde i byretten og om at bestå et prøvesagsforløb for at møde i landsretten.

**Advokatrådet** anfører, at advokater via rådgivning af deres klienter også skal sørge for, at helt grundløse sager ikke indbringes for domstolene. Med den foreslåede ordning vil en sag ikke blive undergivet en uafhængig vurdering af, om sagen er grundløs. Advokatrådet anfører endvidere, at det ikke fremgår nærmere af lovudkastet, hvad der skal forstås ved ”en ansat”, herunder om der skal være tale om en fuldtidsansættelse, eller om der er mulighed for at være ansat hos flere offentlige myndigheder på samme tid. Advokatrådet anfører endvidere, at forslaget om sagsomkostninger stiller offentlige myndigheder bedre end borgere og virksomheder, hvilket er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Advokatrådet anbefaler, at ordningen i første omgang begrænses til visse sagstyper i byretten. Endvidere anbefaler Advokatrådet, at ordningen med tilsyn og god skik for rettergangsfuldmægtige udstrækkes til at omfatte personer, der med den foreslåede ordning vil møde i retten på vegne af offentlige myndigheder.

**Danske Advokater** anfører, at forslaget svækker borgernes og virksomhedernes retssikkerhed. Borgernes og virksomhedernes garanti for, at grundlæggende forvaltningsretlige forpligtelser om vejledning bliver overholdt, lider efter Danske Advokaters opfattelse et alvorligt knæk, hvis den selv samme myndighed efterfølgende på egen hånd uden inddragelse af en uvil dig vurdering skal føre en retssag mod borgeren eller virksomheden. Danske Advokater anfører endvidere, at forslaget om sagsomkostninger bidrager til et billede af ubalance mellem borgere og det offentlige og vil efterlade det indtryk, at førelse af retssager mod borgere og virksomheder er en

indtægtskilde for myndighederne. Det er desuden efter Danske Advokaters opfattelse uklart, hvilke omkostninger myndigheden i givet fald skal have dækket. Såfremt forslaget om sagsomkostninger gennemføres, må det være åbenbart, at sagsomkostningerne ikke skal tillægges moms, da den offentlige myndighed ikke har afholdt udgifter, der skal svares moms af. Efter Danske Advokaters opfattelse sikrer lovudkastet ikke, at de forudsætninger, der bør være til stede for at møde i retten, i tilstrækkelig grad er opfyldt. Endvidere er Danske Advokater stærkt uforstående over for manglen på adfærdskodeks med tilhørende reaktionsmuligheder over for ansatte, der begår fejl. Fejl vil endvidere kunne påføre den offentlige myndighed et tab, hvilket synes at komme i konflikt med offentlige myndigheders forpligtelse til lovmæssig behandling og omhyggelig budgetforvaltning.

**Frederik Waage** har anført, at det ikke er hensigtsmæssigt, at den foreslåede ordning ikke muliggør, at f.eks. ministerierne eller et antal kommuner kan oprette en fælles retssagsenhed, som kan betjene flere ministerier. Frederik Waage henviser bl.a. til erfaringer fra Norge, USA og Storbritannien. Efter Frederik Waages opfattelse er det et skridt i den forkerte retning at tilkende staten sagsomkostninger for embedsmandsarbejde. Frederik Waage henviser bl.a. til, at det følger af EU-Domstolens afgørelse i sag C-409/96 Sveriges Betodlares Centralforening, at man ikke kan tilkendes sagsomkostninger for embedsmænds arbejde ved de sager, der føres ved EU-Domstolen. Hvis den foreslåede ordning om sagsomkostninger gennemføres, bør det bemærkes, at ordningen ikke gælder for sagsomkostninger relateret til retssagsbehandling ved EU-Domstolen. Frederik Waage anfører endvidere, at der bør stilles de samme krav til offentligt ansatte, der møder som rettergangsfuldmægtige for deres arbejdsgiver, som til advokatfuldmægtige og advokater. Der bør således etableres et uddannelsesforløb for offentligt ansatte rettergangsfuldmægtige svarende til uddannelsesforløbet for advokatfuldmægtige, der bør stilles krav om at bestå en praktisk prøve i retssagsbehandling og om at bestå et prøvesagsforløb for at kunne møde i landsretten. Endvidere bør offentligt ansatte rettergangsfuldmægtige omfattes af regler om god skik for rettergangsfuldmægtige og om justitsministerens tilsyn.

*En ansat i en offentlig myndighed, der ikke er ansat med det særlige formål at møde i retten, kan efter de gældende regler møde i retten for myndigheden, uden at der stilles krav til den ansattes uddannelse, og uden at der stilles krav om at bestå en prøve i retssagsbehandling for at kunne møde i retten eller om at bestå et prøvesagsforløb for at kunne møde i landsretten. Lovforslaget giver mulighed for, at statslige myndigheder fremover også kan møde i retten ved personer, der er ansat med det særlige formål at møde*

*i retten. Til gengæld stilles der med lovforslaget som noget nyt krav om, at en ansat i en statslig myndighed fremover skal have en dansk juridisk bachelor- og kandidatuddannelse for at kunne møde i retten for myndigheden. Dette krav vil gælde, uanset om den pågældende er ansat med det særlige formål at møde i retten. Efter Justitsministeriets opfattelse er der ikke grundlag for herudover i retsplejeloven at stille krav om, at en ansat i en statslig myndighed for at kunne møde i retten for myndigheden skal have bestået en praktisk prøve i retssagsbehandling eller skal have bestået et prøvesagsforløb for at kunne møde i landsretten. Når en offentlig myndighed vælger at møde i retten ved en ansat, vil myndigheden imidlertid i sagens natur bl.a. lægge vægt på, at den pågældende ansatte er i stand til at varetage hvervet som rettergangsfuldmægtig på en professionel måde. Efter Justitsministeriets opfattelse er der heller ikke grundlag for at udvide anvendelsesområdet for reglerne om god skik for rettergangsfuldmægtige og om tilsyn med rettergangsfuldmægtige.*

*Justitsministeriet er ikke enig i, at forslaget svækker borgernes eller virksomhedernes retssikkerhed. Offentlige myndigheder er under alle omstændigheder forpligtet til at handle sagligt og i overensstemmelse med god forvaltningsskik, og offentligt ansatte skal overholde en række pligter om bl.a. lovlighed, sandhed og faglighed, der for statens vedkommende er gengivet i Kodex VII. Efter Justitsministeriets opfattelse er der ikke grund til at antage, at risikoen for, at en myndighed handler usagligt, vil stige, fordi myndigheden møder i retten ved egne ansatte i stedet for ved en ekstern advokat. Det vil som i alle andre tilfælde påhvile myndighedens ledelse at tilrettelægge myndighedens arbejde, så det sikres, at myndigheden handler sagligt og i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Dette gælder også med hensyn til organiseringen af myndighedens repræsentation i retssager, herunder ved at sikre, at de pågældende ansatte har de nødvendige kvalifikationer.*

*Endvidere bemærkes, at som anført i pkt. 2.1.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan dommeren eller dommerne i en sag, hvor en statslig myndighed møder ved en af sine ansatte, efter hovedforhandlingen give en tilbagemelding om den statsligt ansattes førelse af sagen, hvis dommeren eller dommerne finder det relevant.*

*I lyset af Advokatrådets hørings svar er det tilføjet i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 12, at for at en ansat i en statslig myndighed skal kunne møde i retten for myndigheden i medfør af retsplejelovens § 260, stk. 3, nr.*

4, er det en forudsætning, at der foreligger et ansættelsesforhold, og at dette ansættelsesforhold er den ansattes hovedbeskæftigelse.

Med hensyn til forslaget om sagsomkostninger kan der henvises til pkt. 2.1.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”Forslaget går ud på, at statslige myndigheder skal kunne tilkendes sagsomkostninger til dækning af udgifter til at anvende egne ansatte som rettergangsfuldmægtige. Der lægges i den forbindelse op til, at denne del af sagsomkostningerne – ligesom det i dag er tilfældet for udgifter til advokatbistand – skal fastsættes efter standardiserede takster, der ikke behøver at svare til tabet i den enkelte sag.

Det vil derfor teoretisk set kunne forekomme, at en myndighed i en enkeltstående sag får tilkendt et beløb til dækning af udgifter til at anvende en ansat som rettergangsfuldmægtig, der overstiger myndighedens faktiske udgifter hertil i den pågældende sag. Med det takstniveau, der lægges op til, må det imidlertid forventes at være sjældent forekommende, og gennemsnitligt kan der ikke forventes nogen overdækning.

Selv bortset herfra vil forslaget ikke kunne give et incitament til at føre sager, der ikke er sagligt belæg for at føre. Myndigheden kan få tilkendt sagsomkostninger, når myndigheden vinder retssagen, og adgangen til at få tilkendt sagsomkostninger vil derfor ikke være et incitament til at føre en retssag, som der ikke er udsigt til, at myndigheden kan vinde.

Forslaget vil derimod gøre det muligt for en statslig myndighed, der har en sagsporteføje, der gør det relevant, at afholde udgifter til at anvende egne ansatte som rettergangsfuldmægtige som alternativ til at afholde udgifter til eksterne advokater, uden at myndigheden mister adgangen til at få dækket udgifter til rettergangsfuldmægtige efter reglerne om sagsomkostninger.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at de foreslåede takster på rimelig måde vil modsvare myndighedens reelle (gennemsnitlige) tab, og at førelse af retssager ikke vil kunne blive en indtægtskilde for myndigheden.”

*Endvidere er det i lyset af Danske Advokaters hørings svar tilføjet i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 16 (forslag til ændring af retsplejelovens § 316, stk. 1, 2. pkt.), at der normalt ikke skal tillægges moms, når en statslig myndighed tilkendes sagsomkostninger til dækning af udgifter til bistand fra en ansat i myndigheden, der møder som rettergangsfuldmægtig i medfør af retsplejelovens § 260, stk. 3, nr. 4, jf. § 260, stk. 4 (som affattet ved lovforslagets § 1, nr. 12 og 13).*

*Forslaget vedrørende sagsomkostninger omfatter retssager ved danske domstole, herunder også en eventuel præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen under sagens behandling ved den danske domstol. Når EU-Domstolen afgør præjudicielle søgsmål, er det den nationale domstol, der efter de nationale procesregler tager stilling til sagsomkostningerne mellem hovedsagens parter. Den afgørelse fra EU-Domstolen, som Frederik Waage henviser til, angår et direkte søgsmål ved EU-Domstolen og er ikke relevant i forhold til præjudicielle søgsmål.*

**Domstolsstyrelsen** har anført, at den foreslåede ændring vedrørende fremgangsmåden ved indbringelse for Højesteret af en ankesag vedrørende en dom fra Sø- og Handelsretten vil kræve en ændring af Civilsystemet. Med forbehold for, at Civilsystemets nuværende performanceproblemer løses forinden, er det Domstolsstyrelsens forventning, at det vil være muligt at gennemføre denne systemændring inden den 1. januar 2019, hvor lovændringen foreslås at træde i kraft.

*Efter drøftelse med Domstolsstyrelsen er der i lovforslaget medtaget en bemyndigelse til justitsministeren til at fastsætte tidspunktet for ikrafttræden af denne ændring, således at ændringen kan sættes i kraft, når ændringen af Civilsystemet er på plads.*

**Institut for Menneskerettigheder** anser det for særdeles positivt, at sager om medmoderskab ligestilles med sager om faderskab i relation til fritagelsen for retsafgift.

### **III. Lovforslaget**

I forhold til det udkast til lovforslag, der har været i høring, er der i det fremsatte lovforslag foretaget følgende ændringer:

1. Forslaget om at udvide myndigheders adgang til at møde i retssager ved egne ansatte og forslaget om tilkendelse af sagsomkostninger til erstatning af udgifter hertil er begrænset til statslige myndigheder. Der henvises til pkt. 2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.
2. Der er medtaget en ophævelse af retsplejelovens § 59 om, at rigspoliti-  
chefen fører en fortegnelse over tolke. Der henvises til pkt. 2.8 i lovforsla-  
gets almindelige bemærkninger.
3. Der er medtaget en bemyndigelse til justitsministeren til at fastsætte tids-  
punktet for ikrafttræden af den foreslåede ændring vedrørende fremgangs-  
måden ved indbringelse for Højesteret af en ankesag vedrørende en dom fra  
Sø- og Handelsretten. Der henvises til lovforslagets § 3, stk. 2, og bemærk-  
ningerne hertil.
4. Der er foretaget nogle mindre tilføjelser til lovforslagets bemærkninger.