

5. oktober 2026



Høringssvar - ministeriets j.nr. 2026-00949

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 rettegangsfuldsmægtig, 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