



# Statens køb af juridiske tjenesteydelser

---

## Indholdsfortegnelse

<b>1. Indledning</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Sammenfatning</b> .....	<b>6</b>
2.1. Kammeradvokatordningens historie.....	6
2.2. Tidligere undersøgelser.....	6
2.3. Elementerne i den foreliggende undersøgelse.....	7
2.4. Kammeradvokataftalens indhold og administrationen af aftalen.....	8
2.5. Kammeradvokatens kontor og indholdet og omfanget af de ydelser, der leveres i henhold til den gældende kammeradvokataftale.....	10
2.6. Det danske advokatmarked.....	11
2.7. Analyse af kammeradvokatens kontor og sammenlignelige advokatvirksomheder.....	12
2.8. Tendenser inden for advokatmarkedet.....	14
2.8.1. Prisoverslag, honorar og afregning i advokatbranchen.....	14
2.8.2. Valget mellem specialist- eller generalistydelse.....	15
2.8.3. Betydningen af de advokatetiske regler om interessekonflikter for statens køb af juridiske tjenesteydelser.....	15
2.9. Brugernes erfaringer og behov.....	16
2.10. Ordninger i andre lande.....	17
2.11. Vurdering af modeller for løsning af statens advokatopgaver.....	18
Decentralisering eller koordinering.....	20
Én leverandør eller flere leverandører.....	20
Ekstern eller intern opgaveløsning.....	21
Konklusion vedrørende modeller.....	23
2.12. Gældende regler, der har betydning for tilrettelæggelsen af en fremtidig ordning.....	23
2.13. Fremadrettede tiltag.....	24
Salærfastsættelse og salærafregning.....	24
Valg af andre løsninger (herunder såkaldt dispensation, egenproduktion og andre advokater).....	25
Bidrag til videnopbygning i staten.....	26
Øvrige tiltag.....	26
<b>3. Kammeradvokatordningens historie</b> .....	<b>27</b>
<b>4. Tidligere undersøgelser af kammeradvokatordningen</b> .....	<b>29</b>
4.1. Beretning nr. 30/1982 om kammeradvokatordningen og statens benyttelse af anden advokatbistand.....	29
4.2. Beretning nr. 2/2006 om statens køb af juridisk bistand.....	30
<b>5. Den eksisterende kammeradvokatordning og statens nuværende køb af juridiske tjenesteydelser</b> .....	<b>34</b>

5.1.	Den gældende kammeradvokataftale .....	34
5.2.	Kammeradvokatens bevillingsretlige kompetence .....	39
5.3.	Løsning af advokatopgaver uden for kammeradvokataftalen .....	39
5.4.	Kammeradvokatens kontor, Advokatfirmaet Poul Schmith .....	41
5.5.	Indholdet og omfanget af de ydelser, der leveres i henhold til den gældende kammeradvokataftale .....	42
	Ydelsernes indhold.....	43
	Omsætning .....	48
	Tidsforbrug .....	52
	Selvmøde og anvendelse af andre advokater.....	53
<b>6.</b>	<b>Det danske advokatmarked .....</b>	<b>55</b>
6.1.1.	Markedet .....	55
6.1.2.	Aktører .....	58
<b>7.</b>	<b>Analyse af kammeradvokatens kontor og sammenlignelige advokatvirksomheder.....</b>	<b>66</b>
7.1.1.	Kriterierne for udvælgelse .....	66
7.1.2.	Rating.....	67
7.1.3.	Advokatfirmaet Poul Schmith, kammeradvokatens kontor .....	68
7.1.4.	De udvalgte advokatvirksomheder.....	69
7.1.5.	Sammenligning af de udvalgte advokatfirmaer med Kammeradvokaten.....	71
<b>8.</b>	<b>Tendenser inden for advokatmarkedet vedrørende salærer mv. ....</b>	<b>73</b>
8.1.1.	Praksis og standarder vedrørende prisoverslag, honorar og afregning i advokatbranchen .....	73
8.1.2.	Valget mellem generalist- eller specialrådgivning.....	74
8.1.3.	Betydningen af de advokatetiske regler om interessekonflikter for statens køb af juridiske tjenesteydelser.....	76
<b>9.</b>	<b>Brugernes erfaringer og behov.....</b>	<b>77</b>
9.1.	Indledning .....	77
9.2.	Brugerundersøgelsen.....	78
9.2.1.	Overordnede synspunkter vedrørende den fremtidige ordning .....	78
9.2.2.	Konkrete forslag vedrørende indholdet af et fremtidigt aftalegrundlag	81
<b>10.</b>	<b>Ordninger i andre lande .....</b>	<b>83</b>
10.1.	Indledning .....	83
10.2.	Norge .....	84
10.2.1.	Domstolssystem .....	84
10.2.2.	Regjeringsadvokaten .....	84
	Personen .....	84
10.2.3.	Køb af ekstern advokatbistand .....	86
10.2.4.	Egenproduktion .....	87
10.3.	Sverige.....	87
10.3.1.	Domstolssystemet.....	88
10.3.2.	Køb af ekstern advokatbistand .....	88

10.3.3.	Egenproduktion .....	89
10.4.	Holland .....	89
10.4.1.	Domstolssystemet .....	90
10.4.2.	Landsadvokaaten .....	90
10.4.3.	Rijcksadvocaaten .....	92
10.4.4.	Køb uden for aftalen af ekstern advokatbistand .....	92
10.4.5.	Egenproduktion .....	93
10.5.	Tyskland .....	94
10.5.1.	Domstolssystemet .....	94
10.5.2.	Køb af ekstern advokatbistand .....	94
10.5.3.	Egenproduktion .....	95
10.6.	England .....	95
10.6.1.	Domstolssystemet .....	96
10.6.2.	The Attorney General .....	96
10.6.3.	The Treasury Solicitor .....	96
10.6.4.	Køb af ekstern advokatbistand .....	97
10.6.5.	Egenproduktion .....	97
10.6.6.	Kundetilfredshed .....	98
10.7.	Sammenfatning .....	98
<b>11.</b>	<b>Vurdering af de forskellige modeller for løsning af statens advokatopgaver i fremtiden .....</b>	<b>101</b>
11.1.	Mulige modeller for en fremtidig ordning .....	101
11.2.	Vurderingen af de mulige modeller .....	102
11.2.1.	Vurdering af model 1: Central myndighed .....	105
11.2.2.	Vurdering af model 2: Centralt koordineret aftalegrundlag med én leverandør .....	109
11.2.3.	Vurdering af model 3: Centralt koordineret aftalegrundlag med flere leverandører .....	112
11.2.4.	Vurdering af model 4: Decentral ordning .....	115
11.3.	Sammenfattende vurdering af de opstillede modeller .....	117
11.3.1.	Decentralisering eller koordinering .....	117
11.3.2.	Én leverandør eller flere leverandører .....	117
11.3.3.	Ekstern eller intern opgaveløsning .....	119
11.3.4.	Risici ved skift af model og ved skift af leverandør .....	119
11.3.5.	Konklusion vedrørende valg af modeller .....	120
<b>12.</b>	<b>Gældende regler, der har betydning for tilrettelæggelsen af en fremtidig ordning .....</b>	<b>122</b>
12.1.	EU-reglerne .....	122
12.1.1.	EU's udbudsdirektiv .....	122
12.1.2.	Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde .....	122
12.2.	Den danske tilbudslov .....	123
12.3.	Hjemmel til finansministeren til aftaleindgåelse .....	125
<b>13.</b>	<b>Fremadrettede tiltag .....</b>	<b>126</b>
	Salærfastsættelse og salærafregning .....	126

Valg af andre løsninger (herunder såkaldt dispensation, egenproduktion og andre advokater).....	126
Bidrag til videnopbygning i staten.....	127
Øvrige tiltag.....	127
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>129</b>

## Bilagsfortegnelse

- Bilag 1. *De advokatetiske regler, 2011*
- Bilag 2. *Kammeradvokataftalen, 2004*
- Bilag 3. *Tillæg til kammeradvokataftalen, 2008*
- Bilag 4. *Vejledning til kammeradvokataftalen, 2008*
- Bilag 5. Advokatfirmaet Poul Schmith, *Kammeradvokatens ydelser 2012, 2012*
- Bilag 6. Justitsministeriet, *Notits om visse EU-udbudsretlige spørgsmål i forbindelse med kammeradvokatordningen, 17. august 2012*

## 1. Indledning

Kammeradvokatordningen hviler – som det har været tilfældet siden 1936 – på en aftale med en privatpraktiserende advokat (kammeradvokaten).

Den nugældende kammeradvokataftale er indgået i 2004 med advokat Karsten Hagel-Sørensen, der er partner i Advokatfirmaet Poul Schmith. Aftalen er som tidligere indgået uden konkurrenceudsættelse. Samtidig med aftaleindgåelsen blev Karsten Hagel-Sørensen ved kongelig resolution udnævnt til kammeradvokat.

Den nuværende kammeradvokataftale er uden tidsbegrænsning, men kan opsiges af begge parter med ét års varsel til udløbet af et år. Aftalen kan således på nuværende tidspunkt tidligst opsiges med virkning fra udgangen af 2013. En kortere opsigelsesperiode kan aftales mellem parterne. Da aftalen er personlig, må det forventes, at den under alle omstændigheder inden for en kortere årrække vil blive bragt til ophør.

Finansministeren har til brug for regeringens overvejelser anmodet Moderniseringsstyrelsen om en grundig gennemgang af den nuværende kammeradvokatordning og om at komme med forslag til, hvordan man bedst kan tilrettelægge statens køb af advokatydelser fremadrettet.

På den baggrund har Moderniseringsstyrelsen udarbejdet nærværende rapport.

Redaktionen er afsluttet den 4. december 2012.

## 2. Sammenfatning

I dette kapitel sammenfattes indholdet af den foreliggende rapport.

### 2.1. Kammeradvokatordningens historie

Embedet som kammeradvokat blev oprettet i 1684 af kong Christian V. Kammeradvokaten skulle være advokat for kongens kammer, det vil sige statskassen.

Fra 1850'erne var embedet besat af højesteretssagførere ved konstitution.

I 1936 blev det offentlige embede nedlagt, og kammeradvokaten som embedsmand forsvandt. Kammeradvokaten har herefter været en kongeligt udnævnt privatpraktiserende advokat. Den første privatpraktiserende kammeradvokat var højesteretssagfører Arne Kemp, der i 1936 grundlagde det, der i dag er Advokatfirmaet Poul Schmith.

Alle kammeradvokater har siden 1936 været partnere i Advokatfirmaet Poul Schmith, der således siden da har fungeret som statens advokatkontor.

Den nugældende kammeradvokataftale er indgået i 2004 med advokat Karsten Hagel-Sørensen. Samtidig med aftaleindgåelsen blev Karsten Hagel-Sørensen ved kongelig resolution udnævnt til kammeradvokat.

Indgåelsen af de hidtidige kammeradvokataftaler er i overensstemmelse med gældende ret sket uden konkurrenceudsættelse.

### 2.2. Tidligere undersøgelser

Kammeradvokatordningen har tidligere været genstand for to rigsrevisionsundersøgelser. Resultatet af undersøgelserne fremgår af *Beretning nr. 30/1982 om kammeradvokatordningen og statens benyttelse af anden advokatbistand* og *Beretning nr. 2/2006 om statens køb af juridisk bistand*. Konklusionen på disse undersøgelser har været, at der ikke har været grundlag for kritik af selve kammeradvokatordningen.

Rigsrevisionen har i revisionsberetning 2/2006 anført, at statens køb af ydelser hos Kammeradvokaten ikke umiddelbart kan karakteriseres som et traditionelt køb i staten. Det er anført, at der således ofte er tale om sager, hvor det er vanskeligt at forudse det fulde forløb, og det er dermed vanskeligt præcist at definere, hvilken ydelse der efterspørges. Der er endvidere ofte tale om sager, der skal løses i stor hast, og hvor der ikke er fortilfælde, der kan hentes inspiration fra. Rigsrevisionen har endvidere anført, at ordningen har givet statens institutioner en nem og stabil adgang til juridisk bistand, og at institutionerne har givet udtryk for, at ordningen er velfungerende.

Finansministeriet vurderede i 2003, at kammeradvokatordningen ikke var udbuds-egnet af følgende årsager:

- Hvervet som Kammeradvokat kræver omfattende stats- og forvaltningsretlig erfaring og viden, som man ikke kan forvente hos andre advokatfirmaer.
- Advokatbistand har en karakter, hvor det er meget vanskeligt at opstille kvalitetskriterier ved et eventuelt udbud. Det vil derfor være vanskeligt at udarbejde en fyldestgørende kravspecifikation.
- Det er ikke forventeligt, at der er et marked, fordi hvervet som Kammeradvokat næppe forekommer særligt attraktivt for den trods alt mindre kreds af større advokatkontorer, som kunne tænkes at byde på opgaven. Dette skyldes, at disse advokatkontorer ville være nødt til at afgive en del klienter af habilitetshensyn. Habilitetshensynet gælder særligt i sager om skatterådgivning og rådgivning til virksomheder om offentligretlig regulering, som er en stor del af disse advokatkontorers virksomhed.

Rigsrevisionen erklærede sig i revisionsberetning 2/2006 enig i Finansministeriets vurdering af, at kammeradvokataftalen ikke umiddelbart er udbudseget.

Rigsrevisionen fandt samtidig, at Finansministeriet fx i forbindelse med ændringer eller fornyelse af aftalen bør overveje, hvorledes en afsøgning af markedet kan tilrettelægges.

Denne anbefaling imødekommes med denne rapport, der indeholder en gennemgang af det danske advokatmarked og en analyse af Kammeradvokaten og sammenlignelige advokatkontorer, jf. nærmere nedenfor.

### **2.3. Elementerne i den foreliggende undersøgelse**

Den foreliggende rapport indeholder en beskrivelse af den gældende kammeradvokataftale og administrationen af denne, herunder Finansministeriets salærkontrol.

Rapporten indeholder en beskrivelse af resultatet af en undersøgelse af de statslige institutioners erfaringer med den gældende kammeradvokatordning og de behov, som det vil være hensigtsmæssigt at tage højde for ved tilrettelæggelsen af løsnin-gen af statens advokatopgaver i fremtiden.

Endvidere indeholder rapporten en beskrivelse af, hvorledes statslige advokatop-gaver løses i en række andre lande (Norge, Sverige, Holland, Tyskland og Eng-land). Denne del af rapporten bygger på bidrag fra konsulentfirmaet Deloitte, ph.d.-stipendiat ved Syddansk Universitet Frederik Waage samt Udenrigsministe-riet.

Desuden har Danske Advokater bidraget med en vurdering af tendenser for ho-norarer og prisfastsættelse inden for advokatmarkedet og for erhvervsvirksomhe-

ders valg mellem generalist- og specialistrådgivning samt med en vurdering af betydningen af reglerne om interessekonflikter for statens køb af juridiske tjenesteydelser.

Rapporten indeholder herudover en analyse af det danske advokatmarked og en analyse af Kammeradvokaten og sammenlignelige danske advokatkontorer. Denne del af undersøgelsen er foretaget af konsulentfirmaet Deloitte.

På baggrund af ovenstående vurderes følgende fire modeller for den fremtidige opgaveløsning:

- *Model 1: Central myndighed.*
- *Model 2: Centralt koordineret aftalegrundlag med én leverandør.*
- *Model 3: Centralt koordineret aftalegrundlag med flere leverandører.*
- *Model 4: Decentral ordning.*

Derefter vurderes, i hvilket omfang der vil være krav om konkurrenceudsættelse i forbindelse med tilrettelæggelsen af den fremtidige ordning. Justitsministeriet har bidraget til denne del af rapporten.

Endelig beskrives, hvad der, hvis det måtte blive besluttet at fortsætte med en ordning svarende til den nuværende, kan overvejes af tiltag blandt andet med henblik på at tage hensyn til de forslag, som brugerne er fremkommet med på baggrund af deres erfaringer med den nuværende ordning.

#### **2.4. Kammeradvokataftalens indhold og administrationen af aftalen**

Den gældende kammeradvokataftale administreres af Finansministeriet ved Moderniseringsstyrelsen og består af to dele:

- Kammeradvokataftalen, der er indgået i februar 2004 med advokat Karsten Hagel-Sørensen.
- Et tillæg af 29. september 2008 om ansvar, ansvarsbegrænsning og forsikring.

Aftalen suppleres af en vejledning om kammeradvokatordningen, som blev udsendt af Økonomistyrelsen (nu Moderniseringsstyrelsen) i oktober 2008.

Aftalen indeholder bestemmelser om følgende:

- *Kammeradvokataftalens anvendelsesområde*  
Det fremgår af kammeradvokataftalen, at Kammeradvokaten har pligt til at udføre alle retssager og andre advokatopgaver for samtlige statsinstitutioner. Aftalen indebærer, at alle statsinstitutioner som udgangspunkt har pligt til at anvende Kammeradvokaten på de omfattede områder ved køb af advokatydelse. Hvilke institutioner der er omfattet af aftalen, og hvad begrebet advo-



katopgaver omfatter, er uddybet i den nævnte vejledning om kammeradvokatordningen.

- *Anvendelse af andre advokater end Kammeradvokaten – den såkaldte dispensationsordning*  
Det fremgår af kammeradvokataftalen, at aftalen er baseret på, at Kammeradvokaten som hovedregel udfører statens advokatopgaver. Statsinstitutionerne er dog ifølge aftalen berettigede til – med Finansministeriets godkendelse (i daglig tale dispensation) – at anvende anden advokatbistand i enkelte sager eller grupper af sager, såfremt Kammeradvokatens ekspertise på området ikke er tilstrækkelig, eller der foreligger andre rimelige grunde dertil.

Der er i praksis næsten udelukkende anvendt anden advokatbistand i sager om privatiseringer og sager i forbindelse med etablering af bankpakker i forbindelse med den finansielle krise.

Finansministeriet anmodes i øvrigt kun i meget få tilfælde om at godkende anvendelse af anden advokatbistand, og der kan ikke tegnes noget generelt billede på baggrund af disse få sager.

Der kan uden godkendelse anvendes anden advokatbistand, hvis Kammeradvokaten ikke kan repræsentere staten som følge af en interessekonflikt, jf. nedenfor.

- *Regulering af interessekonflikter*  
Kammeradvokaten kan fungere som advokat for andre end staten. Det fastsættes imidlertid i kammeradvokataftalen, at kammeradvokaten og dennes partnere – på grund af pligten til at udføre alle retssager og andre advokatopgaver for staten – ikke i den øvrige advokatvirksomhed kan påtage sig opgaver, der indebærer risiko for interessekonflikter med staten i noget omfang af betydning. Skulle interessekonflikt opstå, skal kammeradvokaten omgående gøre opmærksom derpå og afstå fra at udføre sagen.

Bestemmelsen er i et vist omfang mere vidtgående end det, der følger af bestemmelserne om interessekonflikter i punkt 12 i de advokatetiske regler, jf. bilag 1.

- *Honorar*  
Kammeradvokaten modtager ifølge aftalen et årligt honorar på 133.374 kr. (2010-niveau) for at stå til rådighed med telefonisk og anden kortvarig mundtlig rådgivning. I øvrigt modtager Kammeradvokaten salær for den enkelte sag – herunder udarbejdelse af responsa og mere omfattende ankeindstillinger – med 2/3 af sædvanligt advokatsalær.

Kammeradvokaten skal ifølge aftalen ikke oplyse timetal i den enkelte sag. Baggrunden herfor er ifølge aftalen, at Finansministeriet på grundlag af Kam-

meradvokatens årsberetninger, jf. nedenfor, årligt kontrollerer, at salæret opgjort pr. arbejdstime for staten under ét er tilstrækkelig fordelagtigt for staten.

- *Årsberetning og salærkontrol*  
Kammeradvokaten skal hvert år afgive en beretning om det foregående år. Finansministeriet skal ifølge kammeradvokataftalen på baggrund af oplysningerne i årsberetningen føre kontrol med, at ordningen fortsat er økonomisk fordelagtig for staten. Finansministeriet kontrollerer i den forbindelse, at salæret opgjort pr. arbejdstime for staten under ét er tilstrækkelig fordelagtigt for staten. Såfremt salærkontrollen viser, at der ikke fortsat opnås betydelig økonomisk fordel for staten, skal der ifølge kammeradvokataftalen aftales de nødvendige ændringer af reglerne om vederlag. Der har hidtil ikke været grundlag for sådanne ændringer.
- *Ansvar, ansvarsbegrænsning og forsikring*  
Kammeradvokaten er erstatningsansvarlig efter danske rets almindelige regler for følger af fejl, der begås af kammeradvokaten, dennes partnere og medarbejdere. Ansvar er begrænset i visse tilfælde.
- *Kundetilfredshedsanalyser*  
Det er aftalt, at der med jævne mellemrum gennemføres kundetilfredshedsundersøgelser i samarbejde mellem Kammeradvokaten og Finansministeriet. Undersøgelserne gennemføres af et privat konsulentfirma.
- *Varighed*  
Aftalen er uden tidsbegrænsning.
- *Opsigelse*  
Aftalen kan efter aftalen opsiges med ét års varsel til udløbet af et år.

## **2.5. Kammeradvokatens kontor og indholdet og omfanget af de ydelser, der leveres i henhold til den gældende kammeradvokataftale**

Advokatfirmaet Poul Schmith, der er kammeradvokatens kontor, ligger i København og har omkring 350 medarbejdere. Advokatfirmaet er organiseret som et interessentskab og ejes således af en række advokater, der samtidig arbejder i firmaet.

Kammeradvokatens omsætning vedrørende kammeradvokataftalen udgjorde i 2011 i alt 276,7 mio. kr. (2011-priser).

Skatteministeriet er den største kunde og bidrager med omkring 1/3 af omsætningen. Social- og Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Finansministeriet og Forsvarsministeriet er andre store statslige klienter, som i 2011 alle hver især stod for omkring 7 pct. af omsætningen.

De sager, Kammeradvokaten løser, fordeler sig på følgende to hovedkategorier:

- Retssager, herunder også sager for nævn og voldgift, der udgør omkring 2/3 af omsætningen inden for kammeradvokatordningen.
- Rådgivningssager, der udgør omkring 1/3 af omsætningen inden for kammeradvokatordningen.

Fordelingen mellem de to hovedkategorier har været stabil i de senere år.

Retssager og rådgivningssager vedrører en lang række juridiske fagområder, og mange sager omfatter mere end ét juridisk fagområde. De væsentligste forretningsområder, der hver især dækker over en lang række juridiske fagområder, omfatter for tiden: Skatter og afgifter, kontrakter, konkurrence- og udbudsret, forsikringsret, insolvens og inddrivelse, administrative tvangsindgreb, EU-ret og international ret, natur- og miljøbeskyttelse, erstatningsret samt stats- og forvaltningsret.

Opregningen er ikke udtømmende, idet staten også har behov for ekspertise på andre væsentlige områder som fx statsstøtte og menneskerettigheder. Statsstøtteproblemer går igen på tværs af mange forskellige sagstyper, fx statslige udbud og sager på medieområdet.

## **2.6. Det danske advokatmarked**

Det danske advokatmarked er inden for det seneste tiår vokset markant. Markedet er vokset fra en omsætning på 8,4 mia. kr. i 2000, over 9,3 mia. kr. i 2004 til 11,7 mia. kr. i 2011 (2011-priser).

Den samlede omsætning hos de fem største virksomheder er steget fra 2,1 mia. kr. i 2004 til 2,9 mia. kr. i 2009 (2011-priser), hvilket svarer til en vækst i perioden på 38 pct.

Til sammenligning udgjorde Kammeradvokatens omsætning vedrørende kammeradvokataftalen i 2004 i alt 163 mio. kr. og i 2009 i alt 235 mio. kr. (2011-priser). Det svarer til en vækst i perioden på 44 pct.

Den offentlige sektor bidrager med omkring 8 pct. af omsætningen på det danske advokatmarked (svarende til omkring 880 mio. kr. i 2010 i 2011-priser). De resterende 92 pct. vedrører den private sektor, herunder virksomheder, organisationer og privatpersoner. Kammeradvokaten havde i 2010 omsætning vedrørende kammeradvokataftalen på 262,6 mio. kr. (2011-priser). Det svarer skønsmæssigt til omkring 1/3 af markedet vedrørende den offentlige sektor.

I 2009 var der omkring 1.600 advokatvirksomheder i Danmark. Antallet af advokatvirksomheder i Danmark har været stabilt perioden 2005-2009.

Markedet er fragmenteret, og de fleste virksomheder (90 pct.) er små advokatvirksomheder med en omsætning på under 10 mio. kr. Den gennemsnitlige årlige omsætning for advokatvirksomheder i Danmark var i 2009 knap 7 mio. kr. (2011-priser).

Blot 26 af advokatvirksomhederne (knap 2 pct.) havde i 2009 en omsætning på over 50 mio. kr. og stod for knap halvdelen af den samlede omsætning på advokatmarkedet.

De fem største advokatvirksomheder stod alene for over en fjerdedel af markedets omsætning i 2009, svarende til omkring 2,9 mia. kr. (2011-priser). Det svarer til en gennemsnitlig årlig omsætning på godt ½ mia. kr. pr. kontor. De store advokatvirksomheder udgør således en meget væsentlig del af markedet.

Erhvervsrådgivning, virksomhedsrådgivning og sager vedrørende konkurser udgør knap halvdelen af det danske advokatmarked målt på omsætning. Erhvervsrådgivning er således den største serviceydelse og vedrørte omkring 1/3 af omsætningen. Omsætningen vedrørende privat rådgivning og rådgivning vedrørende fast ejendom udgjorde hver især knap 10 pct. af markedet i 2010.

Advokatvirksomhederne er de primære leverandører af juridiske tjenesteydelser, men der er også andre markedsaktører, der inden for afgrænsede områder tilbyder juridiske tjenesteydelser. Eksempelvis tilbyder revisionsfirmaer rådgivning inden for skatteområdet, og konsulentfirmaer tilbyder virksomhedsrådgivning og rådgivning i forbindelse med kontrakter og udbud.

## **2.7. Analyse af kammeradvokatens kontor og sammenlignelige advokatvirksomheder**

Konsulentfirmaet Deloitte har foretaget en sammenlignende analyse af Kammeradvokaten og sammenlignelige, danske advokatvirksomheder.

Analysen er vanskeliggjort af, at kun et fåtal af de større advokatfirmaer offentliggør deres årsregnskaber og andre oplysninger om deres forretning. Derfor er analysen hovedsageligt baseret på de oplysninger, som advokatvirksomhederne giver om sig selv på deres hjemmesider. For sammenlignelighedens skyld er analysen vedrørende Kammeradvokaten i denne del af rapporten gennemført på samme grundlag.

Analysen viser, at der i Danmark kun er et mindre antal advokatfirmaer, der er sammenlignelige med Kammeradvokaten.

Ud over Kammeradvokaten indgår følgende advokatfirmaer i analysen:

- Accura.
- Bech-Bruun.
- Bruun & Hjejle.

- Gorrissen Federspiel.
- Horten.
- Kromann Reumert.
- LETT.
- Plesner.

Det fremgår af analysen af Kammeradvokatens kontor og sammenlignelige advokatfirmaer, at der er forretningsområder, som Kammeradvokaten dækker, hvor kun få af de øvrige advokatvirksomheder har partnere eller advokater tilknyttet. Disse forretningsområder er socialret, udlændingeret, menneskerettigheder og administrative tvangsindgreb.

Derudover er der forretningsområder, som Kammeradvokaten dækker, og hvortil nogle af de øvrige advokatvirksomheder også har partnere og advokater tilknyttet, men dog færre partnere og advokater end Kammeradvokaten. Disse forretningsområder er stats- og forvaltningsret, infrastruktur, markeds- og forbrugerret samt ekspropriation.

I øvrigt er der hos de øvrige advokatvirksomheder forretningsområder, hvortil der sammenlignet med Kammeradvokaten er dedikeret væsentlig færre partnere og advokater. Disse forretningsområder er retssager og voldgift, kontrakter og udbud, skatter og afgifter samt forsikrings- og erstatningsret, der alle sammen tilhører de 5 forretningsområder, hvor Kammeradvokaten har flest tilknyttede medarbejdere.

Der findes også forretningsområder, hvorpå de øvrige advokatvirksomheder generelt har væsentlig flere tilknyttede partnere og advokater end Kammeradvokaten. Disse områder er selskabsret, byggeri og fast ejendom og immaterialret.

Flere af de øvrige advokatvirksomheder tilbyder klienterne andre ydelser end de ydelser, som Kammeradvokaten primært tilbyder sine klienter, fx køb og salg af virksomheder. Inden for disse områder vil de øvrige advokatvirksomheder følgelig have flere partnere og advokater end Kammeradvokaten.

Den sammenlignende analyse indikerer samlet set, at de sammenlignelige advokatvirksomheder potentielt vil skulle afgive meget betydelige forretningsområder, hvis de skal udføre opgaver svarende til de opgaver, der i dag løses af Kammeradvokaten, og undgå konflikt med bestemmelserne om interessekonflikter i de advokatetiske regler og de habilitetskrav, der er opstillet i den nuværende kammeradvokataftale.

Dette understøttes af markedsanalysen. Den viser, at de områder, hvor advokatvirksomhederne primært må forventes at skulle fravælge ikke-statslige klienter – hovedsageligt områderne erhvervsrådgivning, virksomhedsrådgivning og til dels konkurs – udgør over halvdelen af det, de ti største virksomheder omsatte til-

sammen i 2010. Dette indikerer, at de pågældende firmaer vil kunne miste væsentlige dele af deres nuværende klientportefølje og omsætning, hvis de bliver eneleverandør til staten.

## **2.8. Tendenser inden for advokatmarkedet**

Danske Advokater har til brug for denne rapport udarbejdet:

- En beskrivelse af praksis og standarder vedrørende prisoverslag, honorar og afregning i advokatbranchen,
- en beskrivelse af tendenser vedrørende erhvervsvirksomheders valg mellem specialist- og generalistydelse og
- en vurdering af betydningen af de advokatetiske regler om interessekonflikter for statens køb af juridiske tjenesteydelser.

### *2.8.1. Prisoverslag, honorar og afregning i advokatbranchen*

Danske Advokater anfører, at advokatvirksomhederne gennem tiden har bevæget sig ganske betydeligt i retning af at redegøre over for klienterne for, hvilke faktorer og kriterier der har påvirket det samlede prisoverslag og i sidste ende det samlede honorar.

Advokatens honorar fastsættes ifølge de advokatetiske regler på grundlag af et skøn under hensyn til en række parametre. Et væsentligt parameter er den medgåede tid. Helt generelt er det ofte sådan, at en række forskellige andre parametre end selve tidsforbruget – med vægt – vil have indflydelse på salærberegningen.

Salæraftaler vil således ifølge Danske Advokater kunne præges af sagens værdi eller betydning for klienten. I den forbindelse kan man ifølge Danske Advokater forestille sig, at en række sager kan have stor betydning for staten som klient eller angå betydelige værdier, fx fordi sagens udfald vil danne præcedens for andre, lignende sager.

Der er ifølge Danske Advokater ikke i branchen nogen fast norm for timehonorering. Der er dog en klar tendens til, at de ydelser, der leveres af de større advokatvirksomheder med specialer inden for de erhvervsretlige discipliner, leveres af højt specialiserede advokater, der typisk i kraft af deres specialisering mv. honoreres med timesatser, der ligger betydeligt over de vejledende takster, der fx afregnes efter i sager omfattet af fri proces.

Det ses ifølge Danske Advokater oftere og oftere, at advokatvirksomhederne forud for igangsættelsen af større opgaver indgår konkrete honoraraftaler, hvor timehonoreringen og timepriserne træder i baggrunden. Det gælder navnlig inden for områder som køb og salg af virksomheder, outsourcing, børsintroduktioner mv., men også på andre områder ses samme tendens.

### 2.8.2. *Valget mellem specialist- eller generalistydelse*

Der er ifølge Danske Advokater ikke noget entydigt svar på, om det bedst kan betale sig at købe advokatydelser hos en specialist eller hos en generalist. Det afhænger helt af den konkrete sag.

Danske Advokater anfører, at der igennem en årrække *på den ene side* helt generelt er sket en stigende specialisering inden for advokaterhvervet, hvor den stadigt mere komplekse lovgivning – både nationalt og internationalt – på en række områder har ført til stadigt mere specialiserede advokater. Det betyder også, at klienter – for at sikre sig den bedst mulige juridiske rådgivning inden for et givent område – i stigende grad vælger at søge mod stadigt mere specialiserede advokater, også selv om disse ofte kræver et højere honorar end mindre specialiserede advokater.

Specialiseringen har ført til stadigt større advokatvirksomheder, som inden for deres egen virksomhed kan tilbyde kunderne højt specialiseret rådgivning inden for et stort antal specialer (såkaldte full service virksomheder). Specialiseringen har samtidig ført til en tydeligere udvikling i retning mod nogle højt specialiserede nichevirksomheder, som er blandt de førende inden for et enkelt eller nogle ganske få specialer.

Professionelle købere af advokatydelser – typisk større erhvervsvirksomheder med egne ansatte advokater eller jurister – har ifølge Danske Advokater skærpet deres adfærd, når de køber advokatydelser. Det har – i kraft af den øgede specialisering – fx betydet en bevægelse mod anvendelse af et stigende antal advokatvirksomheder, hvor man vælger forskellige alt efter specialiseringen – og i hvert tilfælde ikke føler sig bundet til kun at have én fast advokatforbindelse.

Der ses *på den anden side* ifølge Danske Advokater samtidig en stigende tendens til, at større erhvervs klienter bringer hele eller dele af deres køb af advokatydelser i udbud. Her vil en række forskellige faktorer typisk være udslagsgivende, og prisen er kun én blandt mange faktorer. Elementer, som vinder frem er: kvalitet i ydelsen, forretningsforståelse, adgang til højt specialiserede advokater inden for en række specialer, international forhandlingskompetence, evnen til at komme med kreative og innovative løsninger, andre ydelser som en del af aftalen (fx klippekort til køb af mere standardiserede ydelser inden for en nærmere defineret grænse, adgang til advokatvirksomhedens videnbaser, interne uddannelse eller adgang til at kunne følge status og udvikling i sine egne sager online).

Ønsket er ifølge Danske Advokater typisk at bevæge køb af advokatydelser væk fra en leverance og over til et partnerskab, hvor begge parter bidrager aktivt til at gøre partnerskabet til en succes.

### 2.8.3. *Betydningen af de advokatetiske regler om interessekonflikter for statens køb af juridiske tjenesteydelser*

Danske Advokater har til brug for denne rapport redegjort for betydningen af reglerne om interessekonflikter for statens køb af juridiske tjenesteydelser.

Danske Advokater peger på, at de advokatetiske regler indeholder ganske omfattende regler vedrørende interessekonflikter. Disse regler har grundlæggende til formål at sikre, at advokaten er uafhængig af uvedkommende interesser, og at advokaten fremstår loyal over for sin klient, ligesom der er et fortrolighedshensyn.

Danske Advokater peger endvidere på, at statens køb af advokatydelse er betydeligt inden for en lang række forskellige advokatspecialer. Allerede af den grund kan staten ifølge Danske Advokater siges at være en ganske særlig klient.

Staten bør ifølge Danske Advokater samlet set kunne opnå fordelagtige priser i kraft af sin markedsposition. Samtidig anfører Danske Advokater, at det har – eller kan det have – store konsekvenser for en advokatvirksomhed at have staten som klient, da advokatvirksomheden i givet fald i visse sammenhænge kan være forhindret i at udføre arbejde for andre klienter end staten.

I den forbindelse har Danske Advokater anført:

*”Advokatvirksomheder, der ønsker at påtage sig sager for staten, skal derfor bl.a. af hensyn til AER [de advokatetiske regler] og reglerne om interessekonflikter træffe et strategisk valg om, at den forretning, man kan udføre for staten, er mindst lige så fordelagtig som alternativet; nemlig at holde sig fra staten som klient og fokusere på resten af markedet.”*

Danske Advokater henviser i ovenstående til de for advokater almindeligt gældende advokatetiskeregler og ikke den i et vist omfang mere vidtgående interessekonfliktbestemmelse i den gældende kammeradvokataftale.

## **2.9. Brugernes erfaringer og behov**

Moderniseringsstyrelsen har i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport gennemført interview med repræsentanter for de fleste ministerområder. Brugerne er under interviewene anmodet om at have fokus på selve kammeradvokatordningen og ikke den nuværende leverandør, Advokatfirmaet Poul Schmith.

Brugerne ønsker en videreførelse af den eksisterende ordning, hvor statens advokatopgaver som altovervejende udgangspunkt løses af ét advokatfirma.

Det er brugernes opfattelse, at fordelene ved denne ordning er store sammenholdt med brugernes behov, og at ordningen derfor overordnet set bør videreføres uændret. Baggrunden herfor er, at en samling af løsningen af statens advokatopgaver hos én leverandør ifølge brugerne indebærer, at man kan drage nytte af opbygget viden og erfaringer, herunder viden vedrørende andre ministerområder fx viden om andre ministeriers særlige lovgivning. Det kan medvirke til at sikre borgeres og virksomheders retssikkerhed, fordi samlingen af opgaveløsningen understøtter deling af viden på tværs af både emne- og ministerområder og over tid.

Opsamling af viden om staten anses endvidere for afgørende i forbindelse med overvejelserne om en fremtidig ordning, idet den blandt andet er af stor betydning



for den troværdighed og uangribelighed, som efter brugernes opfattelse er knyttet til en samlet ordning.

Brugerne finder samstemmende, at det vil være hensigtsmæssigt, at den fremtidige ordning tilrettelægges således, at det fortsat er let og enkelt at skaffe sig advokatbistand, idet behovet for bistand ofte har hastende karakter. Brugerne ønsker derfor en ordning, hvor man ved behov for advokatbistand uden videre kan henvende sig til ét advokatkontor, som vil være forpligtet til at løse den foreliggende opgave.

Brugerne har ikke i nævneværdigt omfang udtrykt behov for, at der etableres særlige aftaler på særlige områder. Brugerne har heller ikke udtrykt behov for andre former for opdeling af aftalegrundlaget med henblik på at kunne indgå aftale med flere leverandører af juridiske tjenesteydelser. Brugerne har således fx ikke udtrykt ønske om opdeling af aftalegrundlaget, således at der indgås én aftale om repræsentation ved domstolene og en anden om juridisk rådgivning, der ikke har forbindelse med en (aktuel) retssag. Tværtimod har ministerierne understreget fordelene ved, at den, der har rådgivet i forbindelse med fx et udbud, også repræsenterer staten, hvis der senere måtte opstå en tvist.

Det er således konklusionen, at ministerierne finder det hensigtsmæssigt, at der også fremtidigt bliver tale om én samlet aftale med en leverandør dækkende alle de fagområder, som dækkes af den nuværende aftale.

Brugerne er fremkommet med en række forslag til forbedringer i forhold til det eksisterende aftalegrundlag, både i form af forslag til nye bestemmelser og forslag til præciseringer af hidtil gældende bestemmelser. Brugernes forslag bygger på den forudsætning, at der, som ønsket af dem, fortsat opereres med en aftale med én leverandør.

De vigtigste forslag vedrører følgende:

- Præcisering af anvendelsesområdet, herunder større klarhed om, hvornår man kan anvende en anden advokat.
- Revision af salærbestemmelserne med henblik på større budgetsikkerhed og gennemskelighed i forbindelse med salærfastsættelsen.
- Større mulighed for egenproduktion ved at lade myndighederne repræsentere sig selv i retten, som det i dag sker på visse områder.
- Mere detaljerede kontraktbestemmelser om fx beføjelser, hvis leverandørens bemanning i forbindelse med en konkret opgave ikke er tilfredsstillende.
- Lang varighed af en fremtidig kontrakt af hensyn til ordningens kontinuitet.

## **2.10. Ordninger i andre lande**

Der er med henblik på at belyse alternative modeller for tilrettelæggelse af statens køb af advokatydelse foretaget undersøgelse af, hvorledes statens advokatopgaver løses i en række andre lande (Norge, Sverige, Holland, Tyskland og England).

Denne del af rapporten bygger på bidrag fra ph.d.-stipendiat ved Syddansk Universitet Frederik Waage og konsulentfirmaet Deloitte.

Undersøgelsen viser, at ingen af de fem undersøgte lande opererer med ordninger, der ligner den danske kammeradvokatordning, ligesom der er stor forskel på omfanget af konkurrenceudsættelse af løsningen af landenes advokatopgaver. Der findes dermed ikke i de undersøgte lande eksempler på udbud af aftaler, der på samme måde som den danske kammeradvokataftale dækker hele den statslige administration.

Undersøgelsen viser endvidere, at de europæiske processuelle lovgivninger er forskelligartede, og særligt på det offentligtretlige område kompliceres billedet af en uensartet domstolstradition. England er helt særegent, og Danmark og Norge adskiller sig fra Sverige, Holland og Tyskland, idet de tre sidstnævnte lande har forvaltningsdomstole, forstået som uafhængige retsinstanser, der afgør tvister mellem forvaltning og borger. Herudover er Danmark det eneste land, hvor embedsmænd ikke giver møde som repræsentant for staten i retssager.

Den norske stat har indtil 1962 haft en ordning svarende til danske kammeradvokatordning. I 1962 ændredes ordningen imidlertid, således at Regjeringsadvokatembedet blev et offentligt embede. Regjeringsadvokatens kontor varetager imidlertid ikke alle den norske stats advokatopgaver. Regjeringsadvokaten fører som udgangspunkt alle statens retssager og rådgiver i visse sager.

De norske embedsmænd kan tillige møde som repræsentanter for staten i retssager ved de lavere retsinstanser. Ministerierne løser selv deres juridiske opgaver, men indhenter tillige juridisk rådgivning fra private advokater. Dette sker både med og uden udbud af kontrakterne. Regjeringsadvokatkontoret er et mindre kontor, der beskæftiger omkring 35 jurister, mens Kammeradvokaten i 2011 beskæftigede 176 jurister.

#### **2.11. Vurdering af modeller for løsning af statens advokatopgaver**

De statslige advokatopgaver, der falder ind under den gældende kammeradvokatordning, kan fremtidigt tænkes løst på forskellige måder, der kan skitseres således:

- *Centralt koordineret eller decentral ordning*  
Der vil fortsat kunne opereres med en centralt koordineret ordning, eller opgaveløsningen vil kunne decentraliseres, således at det overlades til det enkelte ministerområde at beslutte, hvorledes behandlingen af de omfattede sager skal ske.
- *Én eller flere leverandører*  
En decentral ordning vil indebære, at ekstern løsning af statens advokatopgaver sker hos flere leverandører. En centralt koordineret ordning vil kunne in-

debære, at opgaveløsningen sker hos én leverandør eller hos flere leverandører.

- *Ekstern eller intern opgaveløsning.*  
Uanset om der vælges en central eller decentral løsning, vil opgaveløsningen kunne ske i form af statslig egenproduktion og/eller ved køb af juridiske tjenesteydelser hos en eller flere eksterne leverandører.

I praksis kan dette udmøntes i følgende fire grundmodeller for statens løsning af advokatopgaver:

- *Model 1: Central myndighed*  
Løsningen af juridiske opgaver, herunder advokatopgaver, kan henlægges til en central statslig myndighed, der servicerer alle statsinstitutioner.
- *Model 2: Centralt koordineret aftalegrundlag med én leverandør*  
Der kan indgås én centralt koordineret aftale vedrørende statens køb af advokatydelse. Aftalen vil kunne være forpligtende eller frivillig.
- *Model 3: Centralt koordineret aftalegrundlag med flere leverandører*  
Der kan indgås flere centralt koordinerede aftaler vedrørende statens køb af advokatydelse. Aftalerne vil kunne være forpligtende eller frivillige.
- *Model 4: Decentral ordning*  
Det kan helt overlades til de enkelte myndigheder selv at tilrettelægge løsningen af advokatopgaver. Opgaveløsningen kan ske, ved at institutionerne løser opgaverne selv og/eller indgår aftale om køb af juridiske tjenesteydelser med én eller flere eksterne leverandører.

Modellerne kan kombineres.

De elementer, der indgår i vurderingen af de enkelte modellers fordele og ulemper, er følgende:

- *Videnopsamling, videndeling og ekspertise*, herunder i hvilket omfang den enkelte model bidrager til, at statsinstitutionerne har mulighed for at trække på den højeste ekspertise inden for de områder, der er af betydning for staten.
- *Kontinuitet og ensartethed i sagsbehandlingen* med henblik på blandt andet overholdelsen af de forvaltningsretlige krav om ligebehandling.
- *Administrative byrder*, herunder om det er enkelt eller kompliceret for den enkelte at skaffe sig ekstern juridisk bistand, når det er nødvendigt.
- *Fortrolighed* i forbindelse med udveksling af oplysninger, herunder hensynet til, at videregivelse af oplysninger til en advokat ikke medfører risiko for, at oplysningerne anvendes i uvedkommende sammenhænge.
- *Fleksibilitet* blandt andet i forbindelse med efterspørgselsændringer.

- *Økonomisk fordelagtighed.*
- *Konfliktløsning*, herunder i hvilket omfang modellen kan medvirke til problemfri løsning af tvister.
- *Særlige forhold*, herunder eksempelvis organisatoriske forhold mv.

De gennemførte undersøgelser og overvejelser viser, at de afgørende vurderinger, som skal foretages, for at der kan træffes beslutning om valg af model for den fremtidige løsning af statens advokatopgaver, er:

- om der skal være tale om en centralt koordineret eller en decentral ordning,
- om der skal opereres med én leverandør eller flere, og
- om opgaveløsningen skal ske ved statslig egenproduktion eller løses eksternt.

#### *Decentralisering eller koordinering*

En centralt koordineret ordning vil i modsætning til en decentral ordning give mulighed for både at opnå faglige synergigevinster gennem opbygning af viden og ekspertise, der på tværs af ministerområder og institutioner kan komme alle statsinstitutioner til gavn i form af høj kvalitet ved rådgivning og førelse af sager. Endvidere vil en centralt koordineret ordning i højere grad medvirke til at sikre en mere ensartet behandling af sager på tværs af sags- og ministerområder og dermed sikre en højere retssikkerhed for borgere og virksomheder.

Endelig må det lægges til grund, at det vil være muligt at opnå bedre priser ved at samle statens købekraft, og at de administrative byrder ved en centralt koordineret ordning vil være mindre end ved en decentral ordning, idet det enkelte ministerområde eller den enkelte institution ikke selv vil skulle afsøge markedet og indgå aftale med eksterne leverandører om løsning af advokatopgaver.

#### *Én leverandør eller flere leverandører*

Karakteren af den ovenfor nævnte videnopbygning på tværs vil afhænge af, om der vælges en model med én eller med flere leverandører. Ved anvendelse af én leverandør vil der være mulighed for opbygning af tværgående viden om blandt andet retsregler af betydning for statens institutioner, herunder forvaltningsret, og om den virkelighed, som statens institutioner agerer inden for. En sådan tværgående viden er vanskeligere at opbygge, hvis der opereres med flere leverandører, der er valgt på baggrund af eksempelvis speciale eller geografisk placering. Dertil kommer, at det vil være vanskeligere at sikre ensartet behandling af beslægtede sager og vanskeligere at sikre kontinuitet og konsistens i sagsbehandlingen på tværs af emne- og ministerområder og over tid, hvis der anvendes flere leverandører.

Omvendt vil der ved indgåelse af kontrakt med flere leverandører kunne peges på muligheden for at kunne trække på større specialviden på de enkelte fagområder.

Man kan endvidere anføre, at der ved anvendelse af flere leverandører i højere grad kan blive tale om priskonkurrence, hvis opgaverne løses eksternt. Om dette bliver tilfældet afhænger dog af en række forhold, herunder hvorvidt en flerleverandørmodel vil indebære en emnemæssig opdeling, hvor hvert emne alene dækkes af én leverandør, eller i givet fald hvilken vægt pris tillægges ved valg af leverandør.

Endelig må det lægges til grund, at der vil være færre administrative byrder ved en ordning med én leverandør end ved en flerleverandørordning. Det enkelte ministerområde eller den enkelte institution vil således ikke fra sag til sag skulle tage stilling til, hvilken leverandør der skal anvendes til løsningen af konkrete advokatopgaver, lige som der ikke vil skulle ske afdækning af eventuelle interessekonflikter.

Det bemærkes, at en væsentlig del af de sager, hvori der i dag anvendes advokatbi-stand, vedrører Skatteministeriet. Det vil derfor – uanset hvilken model der vælges for staten som helhed – være afgørende for Skatteministeriet at have én leverandør, herunder af hensyn til at undgå interessekonflikter. Skatteministeriets sager spænder over et bredt spektrum af forretningsområder (blandt andet skatteret, EU-ret, insolvensret, erstatningsret, ejendomsret, panteret og strafferet), og den viden, der opnås på den baggrund, kan komme de øvrige statsinstitutioner til gode, hvis alle statsinstitutioners advokatopgaver løses af Skatteministeriets leverandør.

#### *Ekstern eller intern opgaveløsning*

En eneleverandørmodel kan bestå i en ordning, hvor der som i dag indgås aftale med ét privat advokatkontor, eller i en ordning, hvor statens advokatopgaver løses af en central statslig myndighed.

Der kan ikke peges på forhold, der indebærer, at en central statslig myndighed vil kunne opbygge større ekspertise end en privat eneleverandør, og der må forventes at være knyttet betragtelige omkostninger til etableringen af en statslig myndighed, ligesom overgangen vil kræve en længere indfasningsperiode.

Hvilken ordning der vil være økonomisk mest fordelagtig i det lange løb, kan diskuteres. Der kan dog peges på, at en central statslig myndighed ikke vil skulle opnå en fortjeneste. På den anden side vil der ved ekstern opgaveløsning være aftalt bestemmelser om pris, der vil kunne sætte grænser for, hvilken betaling leverandøren kan kræve i den enkelte sag. Statens institutioner vil endvidere som i dag have mulighed for selv at løse de omhandlede opgaver og vil derfor kunne undlade at efterspørge ydelser, hvis omkostningerne bliver for høje.

Det bemærkes i øvrigt, at etablering af en central myndighed forudsætter nærmere overvejelser om blandt andet organisering og ansvarsplacering internt i staten. Der skal eksempelvis tages stilling til, om en eventuel ny myndighed skal indplaceres i

det almindelige ministerielle hierarki, eller om der, af blandt andet hensyn til uafhængighed og uangribelighed, skal være tale om en uafhængig myndighed. I den forbindelse skal der også foretages overvejelser om reglerne om ministeransvar og ansvar i øvrigt.

#### *Risici ved skift af ordning og skift af leverandør*

Som et centralt element ved en vurdering af hensigtsmæssigheden af at etablere en central myndighed i stedet for at anvende en ekstern leverandør indgår, at det vil være vanskeligt at omgøre en beslutning om mere grundlæggende ændringer af den måde, hvorpå staten løser sine advokatopgaver.

Såfremt ordningen ændres væsentligt, og der opereres med andre leverandører end i dag, må det således forventes, at Advokatfirmaet Poul Schmith tilsvarende vil ændre sin forretningsstrategi. Der vil således være en risiko for, at det ikke vil være muligt på ny at indgå kontrakt med den nuværende leverandør, såfremt en alternativ ordning senere måtte vise sig at være u hensigtsmæssig. Samtidig vil det, jf. konklusionerne vedrørende markedssituationen, være vanskeligt at reetablere et kontor som Kammeradvokatens kontor, hvis dette måtte være ændret radikalt.

Dertil kommer, at der alt andet lige må forventes betragtelige initialomkostninger forbundet med en mere grundlæggende omlægning.

De konkrete initiale omkostninger vil blandt andet vedrøre følgende:

- Ved ophør eller skifte vil der på visse områder være risiko for et tab af den viden, der er opbygget vedrørende staten som klient.
- Der må påregnes betragtelige skifteomkostninger, fx i form af ekstra medgået tid hos den nye leverandør med henblik på at sætte sig ind i sagerne.
- Kammeradvokataftalen regulerer ikke nærmere parternes forpligtelser over for hinanden ved aftalens ophør.
- Det vil være nødvendigt at opsige Kammeradvokataftalen senest et år forud for et eventuelt leverandørskifte. Dette medfører risiko for, at nøglemedarbejdere vil søge væk i den mellemliggende periode med lavere kvalitet i ydelserne til følge.

I tillæg hertil vil der særligt ved etablering af en central myndighed skulle tages højde for omkostninger til selve opbygningen af en ny myndighed, herunder rekruttering, administration, ledelse mv., jf. afsnittet ovenfor om valget mellem ekstern eller intern opgaveløsning.

Ved udbud af en samlet ordning vil der skulle påregnes et ”risikotillæg” for det skift i klientportefølje, som tilbagevendende udbud ville kunne medføre. En potentiel tilbudsgiver vil således over en længere årrække have oparbejdet en klientportefølje. Såfremt et sådant kontor vinder opgaven som ny kammeradvokat, må

det påregnes, at det pågældende kontor afskærer sig fra at rådgive en del af disse klienter, der således vil søge mod andre kontorer, hvor de opbygger nye relationer.

I den periode, hvor kontoret rådgiver staten, vil klienttabet i sagens natur blive opvejet af de nye opgaver fra staten. Imidlertid vil det pågældende kontor efter en årrække risikere, at opgaverne for staten i et nyt udbud overgår til et andet kontor. I denne situation vil kontoret stå uden de mange klientrelationer, som bestod, inden kontoret begyndte at virke som advokat for staten.

#### *Konklusion vedrørende modeller*

Det ovenfor anførte taler for, at løsning af statens advokatopgaver også fremtidigt sker ved anvendelse af en centralt koordineret aftale med ét privat advokatkontor.

Dette er i overensstemmelse med den konklusion, som er draget i forbindelse med tidligere overvejelser om tilrettelæggelsen af opgaveløsningen, herunder ved etableringen af ordningen, ved de undersøgelser, der er gennemført af Rigsrevisionen 1980'erne og 2005-2006 og ved indgåelsen af den nuværende kammeradvokataftale i 2004. Det er samtidig i overensstemmelse med de behov, der samstemmende er tilkendegivet af ministerierne i forbindelse med den gennemførte brugerundersøgelse.

## **2.12. Gældende regler, der har betydning for tilrettelæggelsen af en fremtidig ordning**

#### *EU-reglerne*

Der er ikke efter det gældende udbudsdirektiv pligt til at udbyde kontrakter vedrørende juridiske tjenesteydelser som dem, Kammeradvokaten leverer til staten, idet der er tale om tjenesteydelser, der er omfattet af udbudsdirektivets bilag II B.

Selv om en aftale ikke er omfattet af udbudsdirektivet, kan der eksistere en EU-retlig pligt til konkurrenceudsættelse. Det er tilfældet, såfremt det må lægges til grund, at en sådan aftale har en klar grænseoverskridende interesse.

I 2004 foretog Justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af udvalgsspørgsmål fra Folketingets Retsudvalg en grundig gennemgang af EU-reglerne om udbud af statens køb af juridisk bistand. På baggrund af den daværende retspraksis fra EU-Domstolen var konklusionen i svaret, at EU-retten ikke stiller krav om, at tildelingen af opgaven som kammeradvokat og indgåelsen af aftalen mellem kammeradvokaten og Finansministeriet om de nærmere vilkår for udøvelsen af hvervet som kammeradvokat skal i forudgående offentligt udbud, eller at der på anden måde skal gennemføres en forudgående offentliggørelse. Rigsrevisionen erklærede sig i 2006 i en revisionsberetning om kammeradvokatordningen enig i Justitsministeriets konklusion.

Justitsministeriet har i et notat af 17. august 2012 om visse EU-retlige spørgsmål i forbindelse med kammeradvokatordningen udtalt, at ministeriet er mest tilbøjelig

til at mene, at den samlede kammeradvokataftale næppe har en sådan grænseoverskridende interesse, at der skal ske en forudgående offentliggørelse, før der måtte blive indgået en ny aftale. Justitsministeriet har herved navnlig lagt vægt på, at det gælder generelt for de ydelser, som Kammeradvokaten leverer som et led i aftalen, at disse som minimum forudsætter gode dansk kundskaber og et indgående kendskab til dansk ret, herunder forvaltningsret, og viden om dansk administrativ praksis.

#### *Dansk ret*

Juridiske tjenesteydelser er efter gældende dansk ret omfattet af pligt til konkurrenceudsættelse efter bestemmelserne i lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter (tilbudsloven).

Erhvervs- og vækstministeren har den 10. oktober 2012 fremsat forslag i Folketinget om ændring af tilbudsloven. Vedtages lovforslaget, vil bilag II B-tjenesteydelser, herunder juridiske tjenesteydelser, blive undtaget fra annonceringspligten efter tilbudsloven, og aftaler om sådanne tjenesteydelser vil således efter dansk ret kunne indgås uden forudgående konkurrenceudsættelse.

Lovforslaget er andenbehandlet den 4. december 2012.

Lovændringen vil ifølge forslaget træde i kraft den 1. januar 2013.

#### *Finansministerens kompetence*

Kompetencen til at indgå centrale aftaler om løsning af statens advokatopgaver henhører under Finansministeriet.

### **2.13. Fremadrettede tiltag**

I det omfang man vælger en model svarende til den nuværende kammeradvokatordning, vil en fremtidig leverandør i vid udstrækning have eneret på levering af advokatydelse til staten. En sådan eneret vil kunne udnyttes af leverandøren til skade for staten.

En række mekanismer er indbygget i den nuværende aftale med henblik på at kompensere for denne uhensigtsmæssighed.

Der kan peges på følgende mulige fremadrettede tiltag, der kan styrke de eksisterende mekanismer:

#### *Salærfastsættelse og salærafregning*

Leverandørens udnyttelse af positionen som eneleverandør vil kunne bestå i, at prisen sættes for højt, og at der leveres ydelser med en for lav kvalitet. Den nuværende aftale indeholder bestemmelsen om, at der skal gives 1/3 rabat i forhold til sædvanligt advokatsalær i den enkelte sag.



Det vurderes hensigtsmæssigt, at et fremtidigt aftalegrundlag sikrer, at staten som helhed fortsat får leveret juridiske tjenesteydelser til en fordelagtig pris, og at bestemmelserne om salærfastsættelse og salærafregning i et fremtidigt aftalegrundlag udformes således, at de er tidssvarende. Det vurderes endvidere af hensyn til blandt andet budgetsikkerheden hensigtsmæssigt, at bestemmelserne samtidig gør det muligt for den enkelte institution at gennemskue baggrunden for og dermed rigtigheden af salærfastsættelsen i den enkelte sag.

I et fremtidigt aftalegrundlag kan der således stilles mere specifikke krav vedrørende udformning af salæroverslag, udformning af notaer, løbende fakturering og den årlige afrapportering til Finansministeriet, således at der bliver bedre mulighed for at godtgøre og kontrollere, at der både i den enkelte sag og samlet set opkræves det rigtige salær.

*Valg af andre løsninger (herunder såkaldt dispensation, egenproduktion og andre advokater)*

Den nuværende kammeradvokatorordning giver institutionerne mulighed for selv at løse de opgaver, der er omfattet af kontrakten, hvor dette er hensigtsmæssigt, herunder fx hvis leverandøren ikke leverer en kvalitet, der svarer til prisen. Dette må i vidt omfang antages at ville afholde leverandøren fra at udnytte sin stilling på dette punkt.

Tilsvarende indebærer den nuværende ordning, at der kan anvendes en anden leverandør, hvis Kammeradvokaten ikke kan stille den fornødne ekspertise til rådighed, eller der foreligger andre rimelige grunde dertil. Her vil det i givet fald være op til de enkelte institutioner at tilrettelægge en indkøbsstrategi, herunder at tage stilling til om opgaven/opgaverne skal udbydes.

Aftalens anvendelsesområde, herunder den nævnte bestemmelse om anvendelse af anden advokatbistand, kan overvejes og endvidere præciseres, så rækkevidden ikke giver anledning til unødigt tvivl. Det vil herunder kunne præciseres, hvad der forstås ved en advokatopgave og dermed som udgangspunkt vil være omfattet af aftalen.

Tilsvarende kan der fastsættes bestemmelser, der sikrer større fleksibilitet i statens opgaveløsning, herunder understøtter, at institutionerne i videre omfang får mulighed for at møde selv i institutionens retssager, som det i dag sker på visse områder.

Det kan endvidere aftales, at der gives adgang til at anvende andre advokater end Kammeradvokaten, hvor de tværgående, faglige synergier, som ligger til grund for en samlet kammeradvokatorordning, ikke gør sig gældende. Her vil det igen være op til de enkelte institutioner at tilrettelægge en indkøbsstrategi, herunder at tage stilling til om opgaven/opgaverne skal udbydes.

Tilsvarende kan et fremtidigt aftalegrundlag indeholde bestemmelser, der gør det muligt for staten i forbindelse med den løbende vurdering af sine behov at kunne tage initiativ til ændring i aftalens anvendelsesområde, herunder ved indkøb på visse områder hos andre advokater eller ved insourcing. Kammeradvokaten kan dertil forpligtes til at stille oplysninger til rådighed for sådanne vurderinger.

Efterspørgslen efter advokatydelse udvikler sig således over tid både i omfang og indhold. Det vurderes hensigtsmæssigt, at et fremtidigt aftalegrundlag ud over det allerede nævnte gør det muligt at tage højde for en sådan udvikling.

#### *Bidrag til videnopbygning i staten*

En af de store fordele ved den nuværende kammeradvokatordning er den videnopbygning, som samlingen af løsningen af statens advokatopgaver på ét advokatkontor indebærer.

Det vil være hensigtsmæssigt, at der ved et fremtidigt aftalegrundlag sikres, at denne opsamlede viden i endnu højere grad end tidligere nyttiggøres for statslige institutioner.

#### *Øvrige tiltag*

Ud over ovenstående tiltag, kan andre ændringer blive relevante.

Eksempelvis kan der peges på, at der af hensyn til opretholdelsen af tilliden til kammeradvokatordningen kan være behov for nærmere at regulere, hvilke klienter og opgaver Kammeradvokaten kan påtage sig ud over de klienter og opgaver, der er omfattet af kammeradvokataftalen.

### 3. Kammeradvokatordningens historie

**I dette afsnit beskrives den historiske baggrund for den eksisterende kammeradvokatordning.**

Embedet som kammeradvokat blev oprettet i 1684 af kong Christian V. Kammeradvokaten skulle være advokat for kongens kammer, det vil sige statskassen.

Fra 1850'erne var embedet besat af højesteretssagførere ved konstitution.

I 1936 blev det offentlige embede nedlagt, og kammeradvokaten som embedsmand forsvandt. Kammeradvokaten har herefter været en kongeligt udnævnt privatpraktiserende advokat.

I forbindelse med overvejelserne om nedlæggelsen af kammeradvokatembedet redegjorde finansministeren i et brev af 21. marts 1935 over for Folketingets Lønningssudvalg for de fordele, som en opretholdelse af en særlig advokatordning ville indebære.

Det anførtes i brevet, at det efter Finansministeriets opfattelse ville være den bedste og billigste ordning for staten som helhed, at den hidtidige responderende virksomhed blev knyttet sammen med adgangen til – hvor ikke særlige forhold gjorde sig gældende – at lade én advokat udføre retssager for staten. Herved ville man opnå, at såvel honoraret for den responderende virksomhed som salærer for udførelse af retssager mv. kunne sættes væsentligt lavere, end hvis statsinstitutionerne selv skulle indgå aftale med en advokat i de enkelte tilfælde. En kammeradvokatordning ville ifølge Finansministeriet også indebære opsamling af værdifuld viden i forbindelse med den responderende virksomhed samt særligt kendskab til statsforvaltningen, som i forbindelse med adgangen til almindelig advokatvirksomhed ville bevirke, at man med særlig tillid kunne betro den pågældende advokat udførelse af advokatforretninger for staten.

Der pegedes også på, at Kammeradvokaten på grund af det omfattende arbejde havde knyttet værdifulde medarbejdere til sig, som ved deres virksomhed havde erhvervet sig en særlig indsigt i behandlingen af de forskelligartede sager.

Af hensyn til Finansministeriets betydelige interesse i sagen fandt man det ønskeligt, at Kammeradvokaten ligesom hidtil knyttedes til Finansministeriet.

Den første privatpraktiserende kammeradvokat var højesteretssagfører Arne Kemp. Han grundlagde i 1936 det, der i dag er Advokatfirmaet Poul Schmith.

Alle kammeradvokater har siden 1936 været partnere i advokatfirmaet Poul Schmith, der således siden da har fungeret som statens advokatkontor.

Kammeradvokaterne har alle været kongeligt udnævnt, og der har ikke i forbindelse med kontraktindgåelserne været tale om konkurrenceudsættelse.

## 4. Tidligere undersøgelser af kammeradvokatordningen

**I dette afsnit beskrives tidligere gennemførte revisionsundersøgelser af kammeradvokatordningen og undersøgelseernes konklusioner.**

Kammeradvokatordningen har været genstand for to revisionsundersøgelser, der er foretaget af Rigsrevisionen. Resultatet af undersøgelserne fremgår af følgende revisionsberetninger:

- Beretning nr. 30/1982 om kammeradvokatordningen og statens benyttelse af anden advokatbistand.
- Beretning nr. 2/2006 om statens køb af juridisk bistand.

### **4.1. Beretning nr. 30/1982 om kammeradvokatordningen og statens benyttelse af anden advokatbistand**

Rigsrevisionen gennemgik i sin beretning 30/1982 både den dagældende kammeradvokataftale og kammeradvokatordningen.

Den dagældende kammeradvokatordning svarede overordnet til den gældende ordning. Kammeradvokatens kerneydelser var den gang som i dag at yde juridisk bistand til statsinstitutionerne.

Rigsrevisionen udtalte om selve kammeradvokatordningen følgende:

*”Efter en gennemgang af kammeradvokatordningen, således som den praktiseres i dag, er det rigsrevisionens opfattelse, at der ikke er grundlag for en generel kritik af ordningen. En bevarelse af ordningen indebærer den fordel for staten, at statsinstitutionerne til enhver tid og uden særlige aftaler har adgang til at rådføre sig med et større advokatkontor, der har et bredt kendskab til problemerne inden for statsforvaltningen. Den ekspertise og stabilitet i sagsbehandlingen, som opnås herved, opvejer efter rigsrevisionens opfattelse de ulemper, der kan være forbundet med ikke at stå helt frit ved valget af advokat.”*

Rigsrevisionen fandt ikke grundlag for at foreslå principielle ændringer af selve ordningen, men anbefalede visse moderniseringstiltag vedrørende kammeradvokataftalen.

De anbefalede moderniseringstiltag har indgået i arbejdet med udformning af efterfølgende aftaler, og det aftalegrundlag, som kammeradvokatordningen baserede sig på i 1982, afveg derfor fra det, kammeradvokatordningen baserer sig på i dag.

#### 4.2. Beretning nr. 2/2006 om statens køb af juridisk bistand

Genstanden for Rigsrevisionens 2/2006-beretning er den nuværende aftale mellem Finansministeriet og advokat Karsten Hagel-Sørensen. Der er siden Rigsrevisionens undersøgelse gennemført enkelte ændringer af aftalen og den dertil knyttede praksis.

Rigsrevisionens undersøgelse vedrørte to aspekter:

- Finansministeriets aftaleansvar, kontrol og administration med kammeradvokatordningen.
- Statsinstitutionernes køb af juridisk bistand, herunder både køb af Kammeradvokatens bistand og anden juridisk bistand end Kammeradvokatens.

I beretningen anførte Rigsrevisionen:

*”Når staten benytter juridisk bistand, er der tale om et indkøb, der ikke umiddelbart kan karakteriseres som et traditionelt køb i staten. Der er ofte tale om sager, hvor det er vanskeligt at forudsætte det fulde forløb, og det er dermed vanskeligt præcist at definere, hvilken ydelse der efterspørges. Der er endvidere ofte tale om sager, der skal løses i stor hast, og hvor der ikke er fortilfælde, der kan hentes inspiration fra.*

[...]

*Kammeradvokaten varetager hovedparten af de sager, hvor staten køber juridisk bistand. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kammeradvokatordningen danner rammen om et traditionsbundet forhold mellem Kammeradvokaten og staten, hvor statens tillid til Kammeradvokaten er stor. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at staten med kammeradvokataftalen har sikret de statslige institutioner en nem og stabil adgang til juridisk bistand. Institutionerne giver udtryk for, at kammeradvokatordningen er velfungerende, og at de generelt er tilfredse med kvaliteten af Kammeradvokatens bistand.”*

Rigsrevisionen opgjorde omfanget af statens køb af juridisk bistand på følgende måde:

*”I perioden 1997-2004 er udgifterne til juridisk bistand steget væsentligt. Staten købte i 2004 for ca. 250 mio. kr. juridisk bistand. Heraf blev der købt for ca. 139 mio. kr. juridisk bistand inden for kammeradvokataftalen mod ca. 83 mio. kr. i 1997 (prisniveau 2004). I 2005 var statens udgifter til Kammeradvokaten steget til 150 mio. kr. Udgifterne til anden juridisk bistand end Kammeradvokatens steg fra ca. 75 mio. kr. i 2002 til ca. 109 mio. kr. i 2004 (prisniveau 2004).*

*Der er endvidere sket en udvikling i den type af opgaver, der købes juridisk bistand til. Retssager har i hele perioden været den primære opgavetype, men derudover har der været en væsentlig stigning i indkøb af den type juridisk bistand, der går under samlebetegnelsen ”anden rådgiv-*

*ning". Ved "anden rådgivning" forstås fx juridisk bistand til udformning af kontrakter, juridisk bistand til privatiseringer samt i forbindelse med udbud."*

Ifølge det af Rigsrevisionen anførte, udgjorde købene inden for kammeradvokataftalen 2/3 af statens samlede køb af juridisk bistand i 2004.

Rigsrevisionen fremkom i beretningen med en række anbefalinger, der fordelte sig på to hovedemner:

- Administration af, herunder kontrol med aftalen.
- Fremtidig aftaleindgåelse.

Rigsrevisionen anbefalede, at Finansministeriet afsøger markedet inden en fremtidig aftaleindgåelse, ligesom man anbefalede, at det præciseres, hvilke institutioner der er omfattet af aftalen, og hvilke ydelser der er omfattet af aftalen.

Det blev anbefalet, at Finansministeriet – før der indgås en ny aftale – afdækker, hvilken juridisk ekspertise Kammeradvokaten kan levere, bistandens kvalitet, samt hvilket behov staten har for juridisk bistand generelt.

Herudover anbefalede Rigsrevisionen, at Finansministeriet afdækker, på hvilke områder institutionerne generelt ønsker at anvende anden advokatbistand end Kammeradvokatens.

Finansministeriet blev anbefalet at gennemføre brugertilfredshedsundersøgelser af kammeradvokatorordningen, således at kvaliteten af ordningen løbende vurderes.

På baggrund af Rigsrevisionens beretning er det i en vejledning til kammeradvokataftalen mere præcist beskrevet, hvilke institutioner der er omfattet af aftalen, og hvad begrebet advokatopgaver omfatter. Der er tillige gennemført brugerundersøgelser hvert andet år.

I forbindelse med undersøgelsen blev det fra Finansministeriets side tilkendegivet, at man ville anmode Kammeradvokaten om at lade årsberetningen ledsage af en revisorerklæring i forbindelse med kontrollen med Kammeradvokatens overholdelse af aftalens salærbestemmelser. Dette sker i dag.

Rigsrevisionen behandler i beretningen spørgsmålet om udbudspligt i forbindelse med indgåelsen af den nuværende kammeradvokataftale. Rigsrevisionen anfører følgende:

*”Kammeradvokatordningen har aldrig været i udbud. I 2004 foretog Justitsministeriet en grundig gennemgang af EU’s regelsæt omkring udbud for statens køb af juridisk bistand i forbindelse med besvarelsen af udvalgs spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg<sup>1</sup>.*

*Justitsministeriets svar indeholder en grundig gennemgang af kammeradvokataftalen set i forhold til EU-retten, særligt EU-domstolens praksis for udbud af offentlige tjenesteydelser. I henhold til svaret er juridiske tjenesteydelser efter reglerne i EU’s tjenesteydelsesdirektiv (direktiv 92/50/EØF af 18. juni 1992 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler med senere ændringer) omfattet af direktivets bilag 1 B. Dette indebærer, at disse ydelser efter direktivets artikel 9 ikke skal gøres til genstand for udbud. Efter direktivets artikel 14 skal der blot tilgå Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer en meddelelse om indgåelse af en aftale om en sådan ydelse. I svaret til Retsudvalget skriver Justitsministeriet videre, at baggrunden for undtagelserne fra den egentlige udbudsprocedure er, at EU har skønnet, at disse tjenesteydelser er uegnede som genstand for en egentlig udbudsprocedure. EU har dog ønsket at blive underrettet om indgåelsen af sådanne aftaler. Konklusionen i svaret er entydig, at EU-retten ikke stiller krav om, at tildelingen af opgaven som Kammeradvokat og indgåelsen af aftalen mellem Kammeradvokaten og Finansministeriet om de nærmere vilkår for udøvelsen af hvervet som Kammeradvokat skal i forudgående offentligt udbud, eller at der på anden måde skal gennemføres en forudgående offentliggørelse. Rigsrevisionen er enig i Justitsministeriets konklusion om, at kammeradvokataftalen ikke er omfattet af EU’s regler om udbudspligt.”*

Rigsrevisionen behandler i beretningen endvidere spørgsmålet om kammeradvokataftalens udbudsegnethed:

*”Finansministeriet har i 2003 vurderet, at kammeradvokatordningen ikke er udbuds egnet og dermed heller ikke udbudspligtig [efter det statslige udbudscirkulære]. Finansministeriet har fremsført følgende overvejelser:*

- *Hvervet som Kammeradvokat kræver omfattende stats- og forvaltningsretlig erfaring og viden, som man ikke kan forvente hos andre advokatfirmaer.*
- *Advokatbistand har en karakter, hvor det er meget vanskeligt at opstille kvalitetskriterier ved et eventuelt udbud. Det vil derfor være vanskeligt at udarbejde en fyldestgørende kravspecifikation.*
- *Det er ikke forventeligt, at der er et marked, fordi hvervet som Kammeradvokat næppe forekommer særligt attraktivt for den trods alt mindre kreds af større advokatkontorer, som kunne tænkes at byde på opgaven. Dette skyldes, at disse advokatkontorer ville være nødt til at afgive en del klienter af habilitetsbetydning. Habilitetsbetydningen gælder særligt i sager om skatterådgivning og rådgivning til virksomheder om offentligretlig regulering, som er en stor del af disse advokatkontorers virksomhed.*

<sup>1</sup> Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 130 af 21. januar 2004 fra Folketingets Retsudvalg (alm. del – bilag 453). Moderniseringsstyrelsens note.



*14. Rigsrevisionen er enig i Finansministeriets vurdering af, at kammeradvokataftalen ikke umiddelbart er udbudsregnet i forhold til de nationale udbudsregler. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet fx i forbindelse med ændringer eller fornyelse af aftalen bør overveje, hvorledes en afsøgning af markedet kunne tilrettelægges.”*

De anbefalinger, der har betydning for de nuværende overvejelser, er følgende:

- At der inden en ny aftaleindgåelse gennemføres en markedsundersøgelse.
- At det afdækkes, hvilken juridisk ekspertise Kammeradvokaten kan levere.
- At det afdækkes, hvilket behov staten har for juridisk bistand generelt.

Spørgsmålet om udbudspligt er nærmere behandlet i afsnit 12.

## 5. Den eksisterende kammeradvokatordning og statens nuværende køb af juridiske tjenesteydelser

I dette afsnit beskrives den gældende ordning vedrørende statens køb af juridiske tjenesteydelser. Afsnittet omfatter blandt andet en beskrivelse af indholdet af den gældende kammeradvokataftale og Finansministeriets kontrol med aftalens overholdelse. Desuden gives en kort beskrivelse af kammeradvokatens kontor, Advokatfirmaet Poul Schmith. Endvidere beskrives arten og omfanget af de ydelser, der leveres i henhold til kammeradvokataftalen.

### 5.1. Den gældende kammeradvokataftale

Den gældende kammeradvokataftale er indgået mellem Finansministeriet og advokat Karsten Hagel-Sørensen. Aftalen trådte i kraft den 1. marts 2004 i forbindelse med advokat Karsten Hagel-Sørensens udnævnelse til kammeradvokat.

Kammeradvokathvervet er personligt, og den nuværende kammeradvokat er – som det traditionelt har været tilfældet – udnævnt ved kongelig resolution.

Det nugældende aftalegrundlag består af to dele:

- Kammeradvokataftalen, der er indgået i februar 2004 og som nævnt har været gældende siden 1. marts 2004.
- Et tillæg af 29. september 2008 om ansvar, ansvarsbegrænsning og forsikring.

Aftalen suppleres af en vejledning om kammeradvokatordningen, som blev udsendt af Økonomistyrelsen (nu Moderniseringsstyrelsen) i oktober 2008.

Administrationen af kammeradvokataftalen varetages af Finansministeriet.

Kammeradvokataftalen, tillægget til denne, vejledningen, gennemførte brugerundersøgelser, Kammeradvokatens årsberetninger samt oplysninger om salærkontrollen er tilgængelig på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside. Aftalen, tillægget til aftalen og vejledningen om kammeradvokatordningen er optaget som bilag 2, 3 og 4.

Det samlede aftalegrundlag har følgende indhold:

- *Kammeradvokataftalens anvendelsesområde*

Det fremgår af kammeradvokataftalen, at Kammeradvokaten har pligt til at udføre alle retssager og andre advokatopgaver for samtlige statsinstitutioner. Som det fremgår af fremstillingen nedenfor, indebærer aftalen endvidere, at alle statsinstitutioner som udgangspunkt har pligt til at anvende Kammeradvokaten på de omfattede områder.

- *Omfattede opgaver*

Kammeradvokataftalen omfatter udførelse af alle retssager og andre advokatopgaver.

Uden for ordningen falder ifølge aftalen enkelte, specifikke opgaver, som er opført i aftalen, fx sager, der skal løses på grundlag af udenlandsk ret, udførelse af uvildige undersøgelser af faktiske eller retlige forhold ("advokatundersøgelser" og lignende) og sager, hvori Kammeradvokaten er inhabil, eller hvor der kan rejses berettiget tvivl om kontorets habilitet.

Begrebet advokatopgaver er ikke nærmere defineret i selve kammeradvokataftalen.

Af vejledningen om kammeradvokatorordningen fremgår, at advokatopgaver i kammeradvokataftalens forstand omfatter alle opgaver, hvortil en statsinstitution ønsker at antage ekstern advokat, hvad enten det sker direkte eller gennem mellemlid, fx en konsulent. Endvidere omfattes opgaver, der traditionelt udføres af en advokat, såsom retssager, udformning af kontrakter, udbud, responsa, køb og salg af fast ejendom, selskabsretlige dispositioner, repræsentation i insolvente boer og anden juridisk rådgivning.

Advokatopgaver omfatter ifølge vejledningen ikke indhentelse af juridiske responsa eller bistand til udarbejdelse af lovforslag hos andre end advokater samt bistand til udformning af tekniske og kommercielle vilkår i kontrakter.

Aftalen begrænser i øvrigt ifølge vejledningen ikke statsinstitutionernes adgang til at udføre juridiske opgaver ved egne ansatte.

- *Omfattede institutioner*

Aftalen omfatter alle statsinstitutioner.

Uden for ordningen falder ifølge aftalen sager, der udføres for visse statslige og statsligt ejede institutioner og virksomheder. Det drejer sig ifølge aftalen om sager, der føres for DSB, Danmarks Radio, TV 2, Danmarks Nationalbank, Vækstfonden og statslige aktieselskaber samt interessentskaber, hvori staten er en af flere interessenter.

Begrebet statsinstitution er ikke nærmere defineret i selve kammeradvokataftalen.

Af vejledningen om kammeradvokatorordningen fremgår, at begrebet statsinstitution skal forstås som omfattende institutioner, der ikke har en formue, der er adskilt fra statskassen. Aftalen omfatter således alle dele af den statslige forvaltning, hvad enten institutionen er undergivet en ministers instruktionsbeføjelse, eller institutionen ledes af et uafhængigt nævn, råd eller lignende.

Herudover vil aftalen ifølge vejledningen kunne benyttes af selvejende institutioner, foreninger og fonde mv., hvis udgifter dækkes ved statstilskud eller lignende eller som modtager kapitalindskud eller anden støtte fra staten, såfremt kapitalindskuddet mv. har en væsentlig betydning for institutionen, men de nævnte selvejende institutioner mv. er ikke forpligtet til at benytte aftalen.

På samme måde kan aftalen med Finansministeriets godkendelse ifølge vejledningen benyttes af institutioner, der på anden måde har nær tilknytning til staten, samt af aktie- og andre selskaber, hvori staten har en bestemmende indflydelse.

Som eksempel på institutioner og selskaber, der på denne måde har søgt bistand hos Kammeradvokaten, kan nævnes Københavns Universitet og Femern A/S, der forestår blandt andet forberedelser, undersøgelser og projektering i relation til etableringen af en fast forbindelse over Femern Bælt.

- *Anden advokatbistand end bistand fra Kammeradvokaten – den såkaldte dispensationsordning*

Det fremgår af aftalen, at kammeradvokatorordningen og vilkårene i aftalen er baseret på, at Kammeradvokaten som hovedregel udfører statens advokatopgaver. Statsinstitutionerne er dog ifølge aftalen berettigede til – med Finansministeriets godkendelse (såkaldt dispensation) – at anvende anden advokatbistand i enkelte sager eller grupper af sager, såfremt Kammeradvokatens ekspertise på området ikke er tilstrækkelig, eller der foreligger andre rimelige grunde dertil.

Omfattede statsinstitutioner kan dermed ikke fravælge Kammeradvokaten til fordel for andre advokater på områder, der er omfattet af aftalen, medmindre det godkendes af Finansministeriet.

Der er i praksis næsten udelukkende anvendt anden advokatbistand i sager om privatiseringer og sager om etablering af bankpakker i forbindelse med finanskrisen.

Der søges i øvrigt godkendelse af anvendelse af anden advokatbistand i meget få tilfælde, og der kan ikke tegnes noget generelt billede på baggrund af disse få sager.

I tilfælde af interessekonflikter anvendes andre advokater end Kammeradvokaten, jf. nedenfor. Det kan ske uden godkendelse.

- *Regulering af interessekonflikter*

Kammeradvokaten kan fungere som advokat for andre end staten. Det fastsættes imidlertid i kammeradvokataftalen, at kammeradvokaten, dennes partnere og øvrige medarbejdere – på grund af pligten til at udføre alle retssager og andre advokatopgaver for staten – ikke i den øvrige advokatvirksomhed må påtage sig opgaver, der indebærer risiko for interessekonflikter med staten i noget omfang af betydning. Skulle interessekonflikt opstå, skal Kammeradvokaten omgående gøre opmærksom derpå og afstå fra at udføre sagen.

Denne bestemmelse er i et vist omfang videregående end bestemmelserne om interessekonflikter i de almindeligt gældende advokatetiske regler, *jf. bilag 1*.

- *Honorar*

Kammeradvokaten modtager ifølge aftalen et årligt honorar på 133.374 kr. (2010-priser) for at stå til rådighed med telefonisk og anden kortvarig mundtlig rådgivning.

I øvrigt modtager Kammeradvokaten salær for den enkelte sag – herunder udarbejdelse af responsa og mere omfattende ankeindstillinger – med 2/3 af sædvanligt advokatsalær.

Sædvanligt advokatsalær fastlægges ifølge aftalen i overensstemmelse med Advokatrådets meddelelse af 4. juli 1996 som et rimeligt vederlag med udgangspunkt i arbejdets art og omfang, det med sagen forbundne ansvar, sagsgenstandens størrelse, sagens betydning for klienten, den medgåede tid og det opnåede resultat. Det indebærer ifølge aftalen, at alle de nævnte omstændigheder tages i betragtning, idet der lægges betydelig vægt på arbejdets omfang. Salæret fastsættes ifølge aftalen således hverken til en vis procentdel af sagens værdi eller et timevederlag.

De nævnte kriterier for salærfastsættelsen svarer til de kriterier, der indgår i de advokatetiske regler om honorarfastsættelse, *jf. bilag 1*.

Kammeradvokaten skal ifølge aftalen ikke oplyse timetal i den enkelte sag. Baggrunden herfor er ifølge aftalen, at Finansministeriet på grundlag af Kammeradvokatens årsberetninger, jf. nedenfor, årligt kontrollerer, at salæret opgjort pr. arbejdstime for staten under ét er tilstrækkeligt fordelagtigt for staten.

- *Årsberetning*

Kammeradvokaten skal hvert år afgive en beretning om det foregående år. Beretningen skal blandt andet indeholde en opgørelse af tidsforbrug opdelt i relevante kategorier samt en gennemsnitlig timepris.

Årsberetningen skal efter aftale mellem Finansministeriet og Kammeradvokaten ledsages af en revisorerklæring vedrørende opgørelsen af den gennemsnitlige timepris.

- *Salærkontrol*

Finansministeriet skal ifølge kammeradvokataftalen på baggrund af Kammeradvokatens årsberetninger føre kontrol med, at ordningen er økonomisk fordelagtig for staten. Finansministeriet kontrollerer i den forbindelse, at salæret opgjort pr. arbejdstime for staten under ét er tilstrækkelig fordelagtigt for staten.

Såfremt salærkontrollen viser, at der ikke fortsat opnås en betydelig økonomisk fordel for staten, skal der ifølge kammeradvokataftalen aftales de nødvendige ændringer af reglerne om vederlag.

Der har ikke hidtil været grundlag for at tage initiativ til sådanne ændringer.

Finansministeriets salærkontrol baserer sig på de redegørelser, som Skatteministeriet efter skatteforvaltningslovens § 59 hvert år afgiver til Folketingets Skatteudvalg om den udgiftsmæssige udvikling mv. i de sager, hvortil der kan ydes omkostningsgodtgørelse. Redegørelserne indeholder blandt andet en opgørelse af advokattimesalær på landsplan i disse sager. Salæroplysningerne i disse redegørelser er det bedste offentligt tilgængelige sammenligningsgrundlag, som foreligger i øjeblikket.

Sammenligningen mellem oplysningerne i Skatteministeriets redegørelse og oplysningerne fra Kammeradvokatens årsberetning offentliggøres på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside.

- *Ansvar, ansvarsbegrænsning og forsikring*

Kammeradvokaten er ifølge et tillæg til kammeradvokataftalen erstatningsansvarlig efter dansk rets almindelige regler for følger af fejl, der begås af kammeradvokaten, dennes partnere og medarbejdere.

Ansvaret omfatter ifølge tillægget ikke:

- Indirekte tab.
- Bøder eller tilsvarende, hvad enten de tilfalder det offentlige eller private ("punitive damages").

- Krav rejst i USA og Canada.
- Hæftelse for andre rådgivere, som Kammeradvokaten efter aftale med klienten har overladt dele af opgaven til, eller som klienten har antaget efter Kammeradvokatens henvisning.

Det samlede erstatningsbeløb som følge af én skade kan ikke overstige 75 mio. kr.

- *Kundetilfredshedsanalyse*

Det er mellem Finansministeriet og Kammeradvokaten uden for selve kammeradvokataftalen aftalt, at der løbende gennemføres undersøgelser af brugernes tilfredshed med Kammeradvokaten. Undersøgelserne gennemføres i et samarbejde mellem Kammeradvokaten og Finansministeriet, men udføres af et eksternt konsulentfirma.

Kundetilfredshedsanalyserne offentliggøres på Moderniseringsstyrelsen og Kammeradvokatens hjemmesider.

- *Varighed*

Aftalen er ikke tidsbegrænset.

- *Opsigelse*

Kammeradvokataftalen kan opsiges med ét års varsel til udløbet af et år. Aftalen kan således på nuværende tidspunkt tidligst opsiges med virkning fra udgangen af 2013.

## **5.2. Kammeradvokatens bevillingsretlige kompetence**

Kammeradvokaten er i budgetvejledningen tillagt en vis bevillingsmæssig kompetence.

I budgetvejledning 2011, der indeholder reglerne om statens bevillingsanvendelse, er det i punkt 2.4.3. fastsat, at der er adgang til at afholde uforudselige udgifter, som staten ved dom tilpligtes at betale, eller som det må anses for overvejende sandsynligt, eventuelt efter indhentet udtalelse fra Kammeradvokaten, at staten i tilfælde af en retssag vil blive dømt til at betale.

Der lægges således fra bevillingsmyndighedernes side betydelig vægt på udtalelser fra Kammeradvokaten.

## **5.3. Løsning af advokatopgaver uden for kammeradvokataftalen**

De enkelte institutioner løser i vidt omfang selv juridiske opgaver, som også kunne løses af Kammeradvokaten.

Der er ikke i forbindelse med den foreliggende rapport foretaget nærmere undersøgelser af omfanget heraf, idet dette ikke findes at være af betydning for valget af den model, der skal anvendes i fremtiden i forbindelse med løsning af statens advokatopgaver.

Som anført i afsnit 11 vil der uanset valget af model altid skulle ske løsning af juridiske opgaver i de enkelte institutioner. Kombineres den decentrale løsning med en central ordning, vil der skulle ske en afgrænsning af, hvornår en opgave kan eller skal løses henholdsvis centralt eller decentralt. Det ligger uden for denne rapport's formål at tage stilling til, hvor dette snit skal lægges.

Endvidere købes der advokatbistand uden for kammeradvokataftalen efter Finansministeriets godkendelse og i forståelse med Kammeradvokaten, jf. beskrivelsen af kammeradvokataftalens anvendelsesområde i afsnit 5.1.

Omfanget af statens køb af juridiske tjenesteydelser inden og uden for kammeradvokatordningen er tidligere belyst af Rigsrevisionen i beretning 2/2006 om statens køb af juridisk bistand, jf. figur 1.

**Figur 1**  
**Statens udgifter til juridisk bistand i 2004 (2004-priser)**

Mio.kr., ekskl. moms	Kammeradvokaten	Anden bistand end Kammeradvokaten	I alt
<b>Staten (omfattet af kammeradvokatordningen)</b>	139,2	21,1	160,2
<b>Staten (uden for kammeradvokatordningen)</b>	1,3	4,5	5,8
<b>Selskaber</b>	0,7	83,5	84,2
<b>I alt</b>	141,1	109,1	250,2

**Kilde:** Rigsrevisionen: *Beretning 2/2006 om statens køb af juridisk bistand.*

Rigsrevisionens opgørelse viser, at staten i bred forstand i vidt omfang køber advokatbistand af andre end Kammeradvokaten. Figur 1 viser, at statsinstitutioner, der er omfattet af kammeradvokataftalen i 2004, købte for i alt 160,2 mio. kr. juridisk bistand. Heraf blev der hos Kammeradvokaten købt for 139,2 mio. kr. juridisk bistand, svarende til omkring 87 pct. af udgifterne til juridisk bistand.

Rigsrevisionen anfører, at der er tale om mere end en fordobling af købet hos andre end Kammeradvokaten i forhold til årene før 2004. Stigningen skyldes ifølge Rigsrevisionen blandt andet privatiseringssager, hvor andre advokater end Kammeradvokaten, som nævnt ovenfor, ofte varetager sagerne.



Da der ikke er sket ændringer i godkendelsespraksis, er der ikke fundet grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af det nuværende køb af advokatydelse hos andre end Kammeradvokaten.

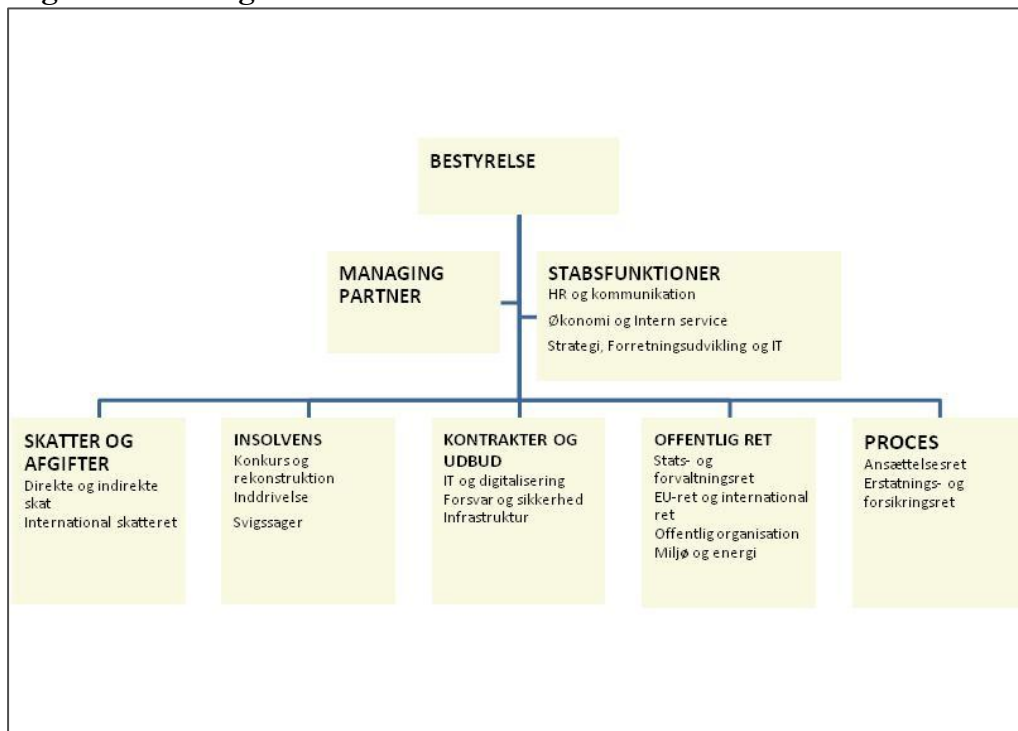
#### 5.4. Kammeradvokatens kontor, Advokatfirmaet Poul Schmith

Advokatfirmaet Poul Schmith, der er kammeradvokatens kontor, er et af landets største advokatfirmaer. Kontoret ligger i København og har omtrent 350 medarbejdere. Advokatfirmaet er organiseret som et interessentskab og ejes således af en række advokater, der samtidig arbejder i firmaet.

Kammeradvokaten har en ledelsesstruktur med en bestyrelse og en managing partner. Bestyrelsen har ansvaret for den daglige ledelse. Organisationen er illustreret i Figur 2 nedenfor.

**Figur 2**

#### Organisationsdiagram for Advokatfirmaet Poul Schmith



Kilde: Kammeradvokaten, *Kammeradvokatens årsberetning 2011*.

Kammeradvokaten er, som det fremgår af Figur 2, organiseret i følgende juridiske faggrupper:

- Skatter og afgifter.
- Insolvens.
- Kontrakter og udbud.

- Offentlig ret.
- Proces.

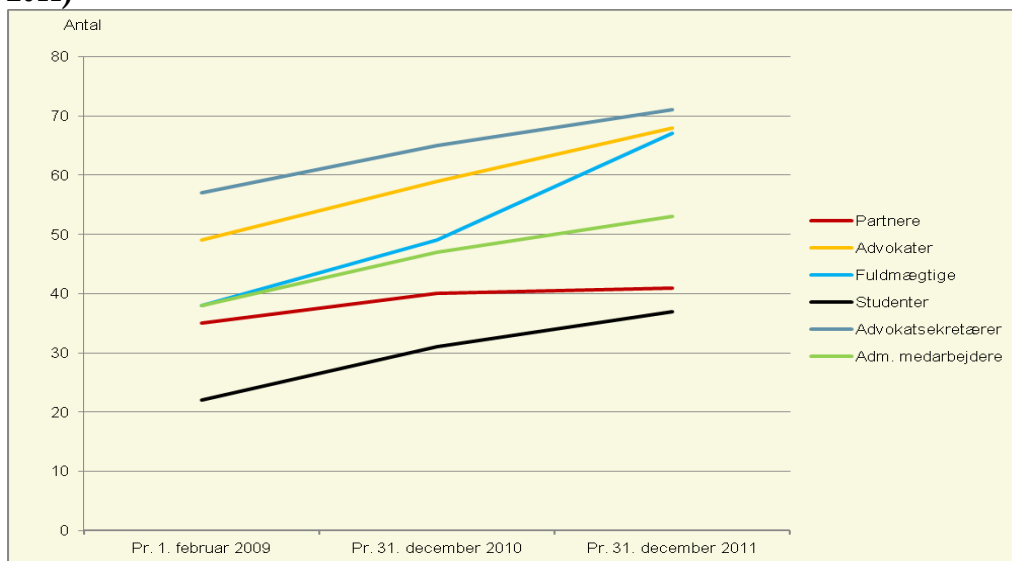
Faggrupperne er igen delt op i team, der typisk er fagligt fokuserede. I det daglige arbejdes der ofte på tværs af både team og faggrupper, da mange sager er tværfaglige.

Ud over staten har firmaet enkelte øvrige kunder, men dog alene på områder, hvor der ikke er mulighed for interessekonflikt i forhold til staten.

Kammeradvokatens personalesammensætning fremgår af Figur 3.

**Figur 3**

**Antal medarbejdere fordelt på partnere, advokater og fuldmægtige (2009-2011)**



**Kilde:** Kammeradvokaten, *Kammeradvokatens årsberetning 2011* og *Kammeradvokatens årsberetning 2008*.

Det fremgår af Figur 3, at Kammeradvokaten i 2011 i alt havde 176 jurister ansat, heraf 41 partnere, 68 advokater, 67 advokatfuldmægtige. Derudover har Kammeradvokaten i årsberetningen for 2011 oplyst, at man havde 4 cand.merc.(jur.)'er ansat ved udgangen af 2011.

##### **5.5. Indholdet og omfanget af de ydelser, der leveres i henhold til den gældende kammeradvokataftale**

I dette afsnit gennemgås indholdet og omfanget af de ydelser, som Kammeradvokaten leverer til staten i medfør af kammeradvokataftalen.

Advokatfirmaet Poul Schmith har andre klienter end de institutioner, der er omfattet af kammeradvokataftalen. Advokatfirmaet offentliggør ikke oplysninger om

denne del af sin virksomhed, og dette kapitel vedrører derfor alene den del af virksomheden, som er omfattet af kammeradvokataftalen.

Gennemgangen er baseret på en redegørelse om Kammeradvokatens ydelser til statens institutioner, som er udarbejdet af Kammeradvokaten til brug for denne rapport, *jf. bilag 5*.

Omkring 2/3 af statens udgifter til Kammeradvokaten vedrører førelse af retssager, der som hovedregel er anlagt af virksomheder og borgere mod staten, mens omkring 1/3 af udgifterne til Kammeradvokaten vedrører rådgivning på forskellige retsområder.

#### *Ydelsernes indhold*

Kammeradvokaten henviser i sin redegørelse til, at sagernes størrelse og karakter er meget forskelligartede og vedrører mange juridiske fagområder. Generelt er der ifølge Kammeradvokaten en tendens til, at sagerne bliver tungere, mere komplekse og oftere berører flere juridiske discipliner. Kammeradvokaten henviser til, at dette formentlig afspejler dels den stigende samfundsmæssige kompleksitet og internationaliseringen af samfundet, dels de statslige institutioners ambition om at løse de mindre komplekse sager selv. Det mærkes fx på udbudsområdet, hvor der nu kun sjældent efterspørges advokatbistand til de mere standardiserede udbud, hvor staten efterhånden har tilstrækkelig kompetence selv.

På tværs af de statslige institutioner er der især efterspørgsel på følgende ydelser:

- Retssagsførelse, hvor Kammeradvokaten repræsenterer staten i sager inden for alle juridiske fagområder både ved de danske domstole i alle instanser og ved EU-Domstolen.
- Bistand i forbindelse med førelse af sager ved forskellige nævn, voldgiftsretter mv.
- Rådgivning i forbindelse med gennemførelse af udbud og kontraktindgåelse ved især komplekse anskaffelser.
- Rådgivning om EU-ret, herunder om statsstøtteproblemer og forhandlinger med EU-Kommissionen.
- Rådgivning om ansættelsesretlige forhold.
- Juridiske udtalelser (responsa).
- Bistand i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag og lovfortolkning.

Kammeradvokaten afholder desuden kurser og arrangerer faglige gå hjem-møder for statens medarbejdere.

Efterspørgslen efter Kammeradvokatens ydelser er i mange tilfælde knyttet tæt til enkelte institutioners fagområder. Det gælder fx skatteret, energiret og udlændingeret, som vedrører specifikke ressortområder.

Fælles for ydelserne er, at der er tale om rådgivning på grundlag af dansk ret (herunder EU-ret), og at rådgivningen har et myndighedsperspektiv, uanset om rådgivningen vedrører institutionen som forvaltningsorgan, som indkøber, som ansættelsesmyndighed osv.

Retssagerne kan deles op i nedenstående grupper:

- Enkeltstående retssager af stor samfundsmæssig og samfundsøkonomisk betydning: Eksempelvis sagerne i forbindelse med Afghanistan- og Irak-krigene, sagen om digital tinglysning, Christiania-sagen, tuneser-sagen, gennemstrømningssagerne (om manglende skattebetaling fra virksomheder efter kapitalfondenes overtagelse af disse) og sagerne om transferpricing på skatteområdet.
- Porteføljer af retssager, der langt hen ad vejen ligner hinanden og er af stor betydning for den enkelte borger og dermed den statslige myndighed: Eksempelvis de mange sager om tvangsfjernelse af børn, arbejds- og patientskader.

Nedenstående oversigt indeholder en række eksempler, der giver et indtryk af, hvilke ydelser der efterspørges på de forskellige ministerområder:

<p><b>Beskæftigelsesministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Førelse af retssag ved Højesteret om starthjælpens forenelighed med grundlovens § 75 og den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8 og protokol 1, artikel 1. Højesteret fastslog i februar 2012, at det ikke er i strid med Danmarks internationale forpligtelser at gøre retten til visse sociale ydelser afhængig af et optjeningsprincip.</li> <li>• Retssagsførelse i sagen om a-kassers ret til refusion i forbindelse med sagen om feriegodtgørelse i tilknytning til overgang til efterløn. Sagen er vundet i Østre Landsret i maj 2012.</li> <li>• Retssagsførelse for Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen om ret til erstatning efter arbejdsskadesikringslovgivningen. Der afsluttes mellem 70 og 100 sager årligt.</li> <li>• Retssagsførelse om dansk lovgivnings forenelighed med EU-rettens forbud mod aldersdiskrimination.</li> </ul>
<p><b>Finansministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retssagsførelse, faglig voldgift og rådgivning inden for Moderniseringsstyrelsens områder, fx i forbindelse med sager om aldersdiskrimination og personalereduktion og Statens Indkøb i forbindelse med de fællesstatslige indkøb, fx udbud af rammekontrakter til fælles statsligt brug.</li> <li>• Udarbejdelse af en standardkontrakt til brug for anskaffelser med såkaldte agile kontrakter.</li> </ul>
<p><b>Forsvarsministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning i forbindelse med anskaffelser af forsvarsmateriel, herunder fx nye skibsbaseerede helikoptere, pansrede mandskabsvogne mv.</li> <li>• Kvalitetssikring af Forsvarets Materieltjenestes interne juridiske arbejde.</li> <li>• Bistand i forbindelse med iværksættelsen af et tjenstligt forhør over for fem officerer vedrørende spørgsmålet om mulig afgivelse af urigtige oplysninger til Folketinget om antallet af fanger i Irak-krigen.</li> <li>• Rådgivning og retssagsførelse i forbindelse med krigsrelaterede sager, fx retssagen om Afgha-</li> </ul>

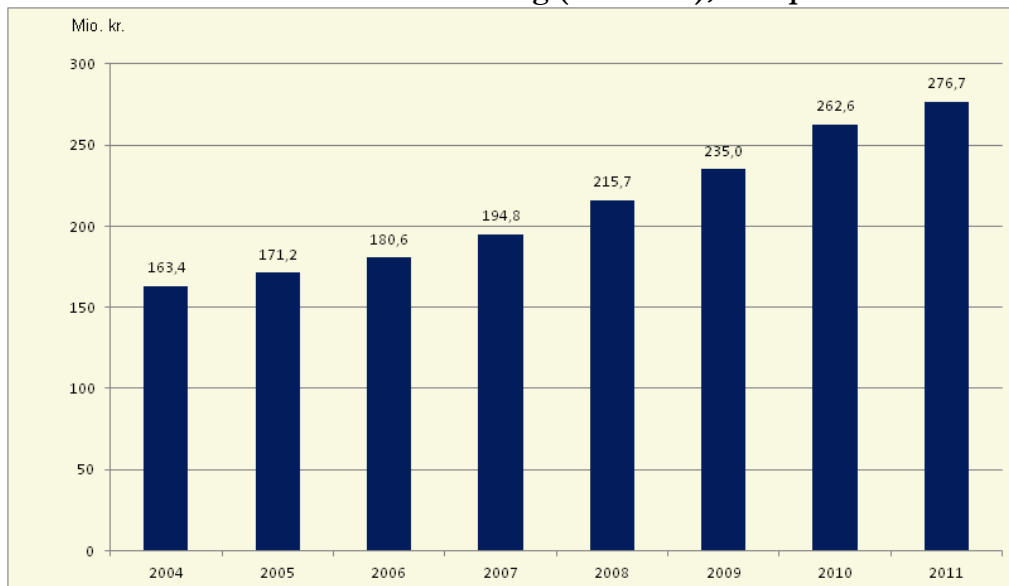
<p>nistan-krigen og sagerne om behandlingen og overgivelsen af fanger til irakiske myndigheder.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning til Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste om en aftale om Facility Management.</li> </ul>
<p><b>Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retssagsførelse for Patientskadeankenævnet og Lægemiddelankenævnet om patientforsikring og lægemidlerstatning.</li> <li>• Rådgivning om muligheden for at gøre regreskrav gældende over for producenter af lægemidler, i 2011 og 2012 fx Omniscan-sagen.</li> <li>• Rådgivning og retssagsførelse om sundhedspersoners faglige virke, herunder spørgsmål om autorisationer.</li> </ul>
<p><b>Justitsministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Som eksempler på sager i 2011/12 kan nævnes sagen om mulig erstatningspligt i forbindelse med gennemførelsen af projektet om digital tinglysning, retssagen om erstatning til de demonstranter, der blev administrativt frihedsberøvet i forbindelse med COP15, og tre retssager om politiets mulige erstatningsansvar i forbindelse med at arrestanter eller personer involveret i lovovertrædelser er afgået ved døden.</li> <li>• Inden for udlændingeafdelingens område kan nævnes retssager om behandlingen af statsløse, retssager om personer på tålt ophold, herunder personer, der er udvist administrativt på grund af, at de er til fare for statens sikkerhed, samt mange retssager vedrørende udlændinges adgang til og ophold i Danmark, familiesammenføring mv.</li> </ul>
<p><b>Kirkeministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sager om fx afskedigelse af præster og – fra tidligere år – en højesteretssag om fødselsanmeldelsesordningen og statstilskuddet til folkekirken.</li> </ul>
<p><b>Klima-, Energi- og Bygningsministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samarbejde med Energistyrelsen om udarbejdelse og fortolkning af lovgivning på energiområdet og rådgivning i forhold til olie- og gasudvinding i Nordsøen.</li> <li>• Rådgivning til ministeriets departement om Energinet.dk's overtagelse af regionale net.</li> <li>• Bistand til Bygningsstyrelsen vedrørende tilvejebringelse af lokaliteter til statslige institutioner, fx nye retsbygninger som OPP-løsning.</li> </ul>
<p><b>Kulturministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning på medieområdet, fx bistand i forhold til forhandlinger med Europakommissionen i forbindelse med støtte til TV 2.</li> <li>• Førelse af retssager for Radio- og TV-nævnet og Kulturministeriet om koncessionsforholdene for Sky Radio og Talpa.</li> <li>• Rådgivning i forbindelse med håndteringen af de jyske musikkonservatoriers lejemål i Musikens Hus i Århus og Aalborg.</li> </ul>
<p><b>Miljøministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Førelse af retssager for Natur- og Miljøklagenævnet og Naturstyrelsen. Der afsluttes omkring 50 retssager om året.</li> <li>• Samarbejde med Natur- og Miljøklagenævnet om at nedbringe en sagspukkel om klager vedrørende kommunale afgørelser, hvor Kammeradvokaten har ydet bistand vedrørende konkret sagsbehandling, herunder udvikling af paradigmer mv., som også kan anvendes i Nævnets sagsbehandling.</li> <li>• Samarbejde med Naturstyrelsen om udarbejdelsen af en række bekendtgørelser i tilknytning</li> </ul>

<p>til vandsektorloven.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning om Miljøretlige spørgsmål i forbindelse med Folketingets behandling af forslaget til lov om et nationalt testcenter for store vindmøller ved Østerild og førelse af retssag om lovens forhold til EU's habitatregler.</li> </ul>
<p><b>Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samarbejde om sagerne vedrørende dyretransporter, der også omfatter førelse af sager for EU-Domstolen.</li> <li>• Bistand i forbindelse med udformningen af en lov om randzoner langs vandløb mv.</li> <li>• Bistand til Direktoratet for FødevarerErhverv om visse spørgsmål i forbindelse med producentorganisationers administration af støtte.</li> </ul>
<p><b>Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelsers område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kammeradvokaten har ført en retssag i landsretten og Højesteret om, hvorvidt loven om internetdomænenavne var grundlovsstridig.</li> <li>• Bistand til lovforslag om varslings-tjenesten for internettrusler (GovCERT) indeholdende blandt andet de relevante EU-retlige, persondatarelige, menneskeretlige og lovtekniske vurderinger.</li> </ul>
<p><b>Skatteministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Varetagelse af statens interesser i alle retssager om skatte- og afgiftsspørgsmål, herunder de præjudicielle sager for EU-Domstolen.</li> <li>• Rådgivning om skatteretlige, afgiftsretlige og EU-retlige problemstillinger, herunder i forbindelse med konkrete skatteansættelser i større sager.</li> <li>• Varetagelse af statens interesser i inddrivelsessager og konkursboer, hvor Kammeradvokaten ofte udpeges som kurator i de tilfælde, hvor Skatteministeriet er kreditor i konkursboet.</li> <li>• Som eksempel på sager af vidererækkende betydning i 2011/12 kan nævnes sager om beskatning af multinationale selskaber (transferpricing) og såkaldte gennemstrømningssager med sagsgenstande, der ofte er i milliardklassen i hver enkelt sag, og en retssag om, hvorvidt rådgivere, der har måttet betale erstatning for deres bistand i selskabstømmersager, kan trække erstatningen fra i deres skattepligtige indtægt.</li> <li>• Ejendomskarrusellerne, pantebrevskarrusellerne og moms-karrusellerne – svigkomplekset ”Gul Feber” (disse sager omfatter alle meget betydelige værdier og tilrettelægges med formål at påføre kreditorerne, herunder Skatteministeriet, tab ved et stort antal komplekse transaktioner.)</li> <li>• Rådgivning til SKAT om udformningen af de mange kontrakter, der styrer SKAT's anskaffelser af it-ydelser mv., samt førelse af enkelte store voldgiftssager om mangler ved de leverede ydelser.</li> </ul>
<p><b>Social- og Integrationsministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Førelse af retssager vedrørende forskellige sociale ydelser og tvangsfjernelse af børn. Der afsluttes mere end 400 sager årligt, heraf har næsten halvdelen af sagerne været behandlet i to retsinstanser.</li> </ul>
<p><b>Statsministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retssagen om Irak-krigen (vundet i 2011).</li> </ul>
<p><b>Transportministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning af ministeriet og Trafikstyrelsen i forbindelse med udbud af tog- og færgedrift.</li> <li>• Rådgivning af Banedanmark i forbindelse med det meget store signalprogram.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bistand til departementet i forbindelse med spørgsmål vedrørende Københavns Lufthavne og visse spørgsmål i forbindelse med lovforslaget om Århus Letbane.</li> <li>• Førelse af sager ved domstolen og kommissioner vedrørende ekspropriationer og tekniske omlægninger i forbindelse med anlæg af veje og broer, herunder mange sager om gæsteprincippet i vejloven.</li> <li>• Bistand i forbindelse med Femernforbindelsen.</li> </ul>
<p><b>Udenrigsministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samarbejde om store sager, der behandles af procesdelegationer, fx. Lissabon-sagen og Afghanistan-sagen.</li> <li>• Bistand i forbindelse med indkøb af ydelser til EU-formandskabet.</li> <li>• Bistand i forbindelse med etableringen af FN-byen i Nordhavn.</li> <li>• Førelse af voldgiftssager i forbindelse med Danidas vejprojekter i Afrika og Mellemamerika.</li> </ul>
<p><b>Ministeriet for Børn og Undervisnings område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samarbejde om udbud, fx på it-området i forbindelse med digitalisering af undervisningssektoren, herunder i relation til digitale prøver i folkeskolen.</li> <li>• Bistand til UniC vedrørende forhandlinger med softwareproducenter om licensvilkår for udnyttelsen af databaser på tværs af ministeriets ressortområde.</li> </ul>
<p><b>Erhvervs- og Vækstministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning, fx i forbindelse med udarbejdelse af bankpakkerne og relaterede problemstillinger, herunder bistand i forbindelse med notifikation af statsstøtte og dialog med Europa-kommissionen.</li> <li>• Løbende samarbejde med Finanstilsynet, herunder rådgivning om EU-ret, selskabsret og konkursret.</li> <li>• Bistand til Erhvervsstyrelsen, herunder spørgsmål inden for telelovgivningen og førelse af sager for Teleklagenævnet.</li> <li>• Retssagsførelse for Konkurrencestyrelsen og rådgivning, fx om regelfortolkning på energiområdet.</li> <li>• Førelse af retssag for departementet og Søfartsstyrelsen om DIS-lovens forhold til EU-traktaten.</li> </ul>
<p><b>Økonomi- og Indenrigsministeriets område:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enkelte spørgsmål vedrørende kommunestyrelsesloven.</li> </ul>

*Omsætning*

Kammeradvokatens samlede omsætning år 2004-2011, det vil sige i den nuværende aftales gyldighedsperiode, fremgår af nedenstående Figur 4.

**Figur 4****Kammeradvokatens samlede omsætning (2004-2011), 2011-priser**

**Anm:** Kammeradvokatens samlede omsætning opregnet til 2011-priser med det generelle pris- og lønindeks.

**Kilde:** Kammeradvokaten, *Kammeradvokatens årsberetning 2009*, *Kammeradvokatens årsberetning 2010*, og *Kammeradvokatens årsberetning 2011*.

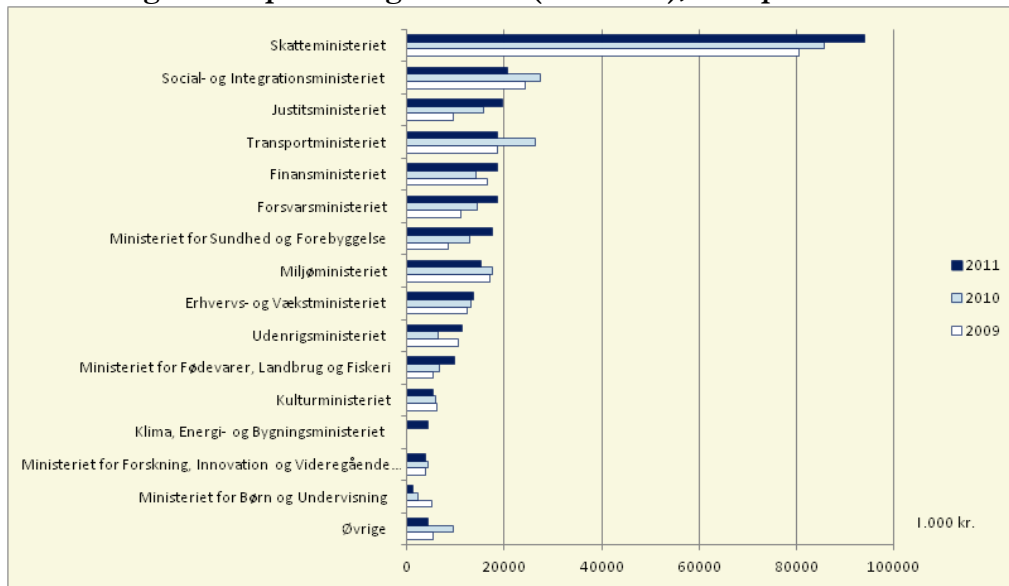
Det samlede statslige salær i 2011 udgjorde 276,7 mio. kr., jf. Figur 4. Ændringen i omsætningen fra 2004 til 2011 udgjorde 69 pct.



Kammeradvokatens omsætning fordelt på statslige kunder i 2009-2011 fremgår af nedenstående Figur 5.

**Figur 5**

**Omsætning fordelt på statslige kunder (2009-2011), 2011-priser**



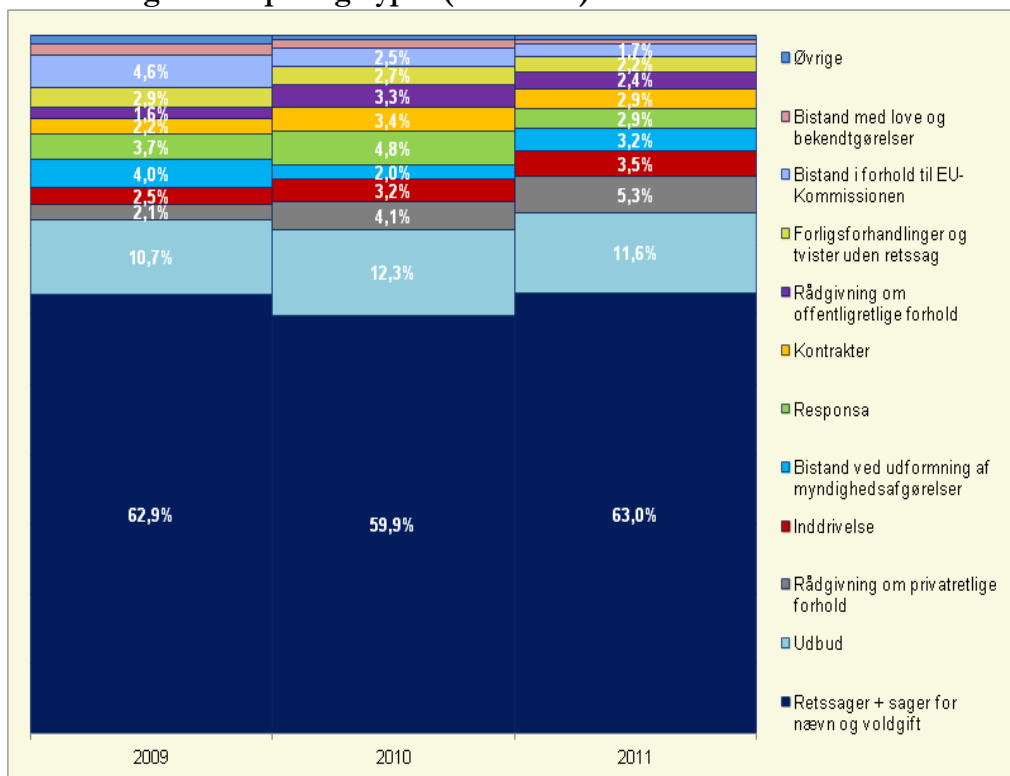
**Anm:** Sagerne er fordelt på de aktuelle ministerområder. Der er gennemført større ressortændringer i 2011, hvilket er en kilde til usikkerhed. Omsætningen er opregnet til 2011-priser med det generelle pris- og lønindeks.

**Kilde:** Kammeradvokaten, *Kammeradvokatens årsberetning 2011*.

Det fremgår af Figur 5, at Skatteministeriet er den største kunde og bidrager med omkring 1/3 af omsætningen. Desuden fremgår det af figuren, at Social- og Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Finansministeriet og Forsvarsministeriet er andre store statslige klienter, som i 2011 alle hver især stod for omkring 7 pct. af omsætningen.

Nedenstående Figur 6 viser omsætning fordelt på sagstyper og giver et nærmere indblik i, hvilke sagstyper Kammeradvokaten arbejder med, og dermed hvorledes statens behov for advokatbistand fordeler sig.

**Figur 6**  
**Omsætning fordelt på sagstyper (2009-2011)**



**Kilde:** Kammeradvokaten, *Kammeradvokatens årsberetning 2011*.

Sagstyperne fordeler sig på følgende to hovedkategorier:

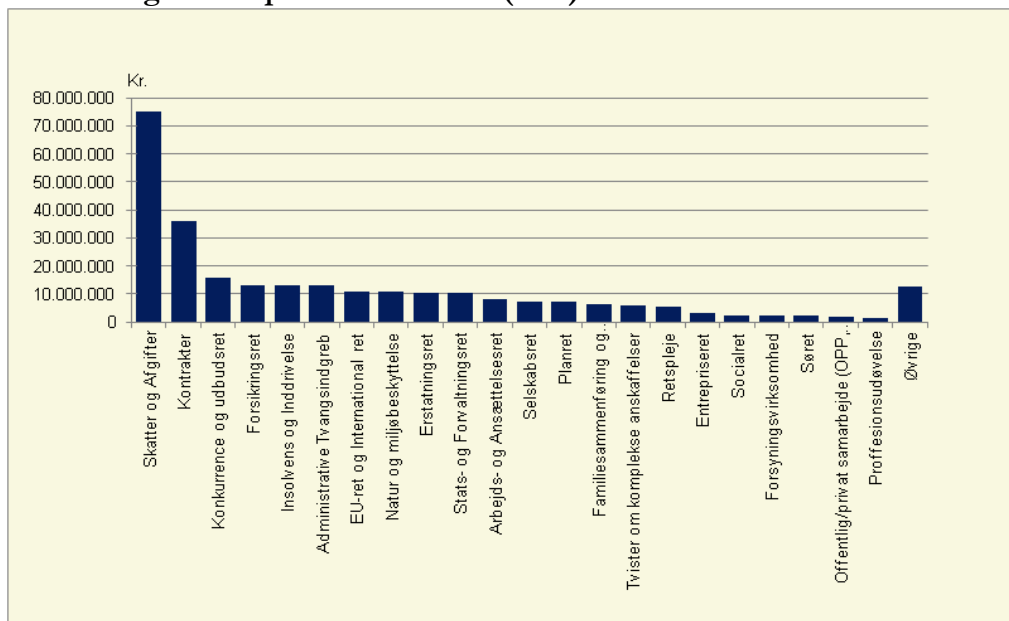
- Retssager, herunder også sager for nævn og voldgift, der udgør knap 2/3 af omsætningen.
- Rådgivningsager, der udgør omkring 1/3 af omsætningen inden for kammeradvokatordningen.

Fordelingen mellem de to hovedkategorier har været stabil i de senere år.

I 2011 udgjorde omsætningen vedrørende retssager 174,3 mio. kr. eller 63 pct. af den samlede omsætning. Rådgivning i forbindelse med udbud er den næststørste sagstype, og udgjorde 11-12 pct. af den samlede omsætning i sager for staten, idet omsætningsniveauet androg 32,2 mio. kr. De øvrige sagstyper er omfangsmæssigt mere beskedne, som det ses af Figur 6 ovenfor.

Figur 7 nedenfor viser Kammeradvokatens omsætning fordelt på enkelte emneområder.

**Figur 7**  
**Omsætning fordelt på emneområder (2011)**



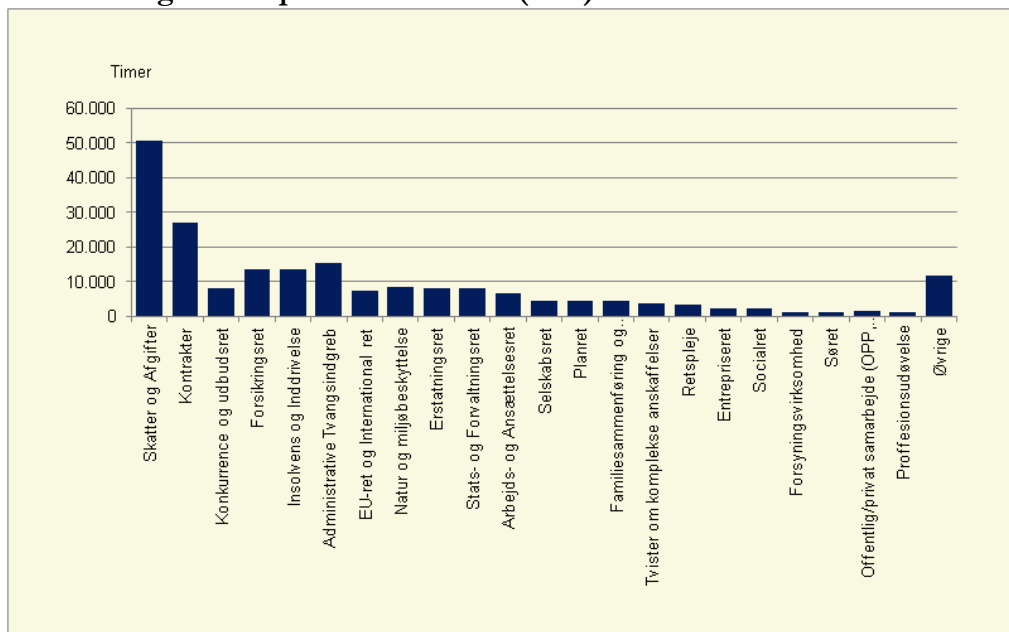
**Kilde:** Kammeradvokaten.

Det fremgår af Figur 7, at sager vedrørende skatter og afgifter sammen med sager vedrørende kontrakter og konkurrence- og udbudsret står for knap 45 pct. af omsætningen.

### Tidsforbrug

Nedenstående Figur 8 viser Kammeradvokatens tidsforbrug fordelt på emneområder, og giver et nærmere indblik i, hvilke emneområder der bruges mest tid på inden for kammeradvokatordningen.

**Figur 8**  
Timeforbrug fordelt på emneområder (2011)



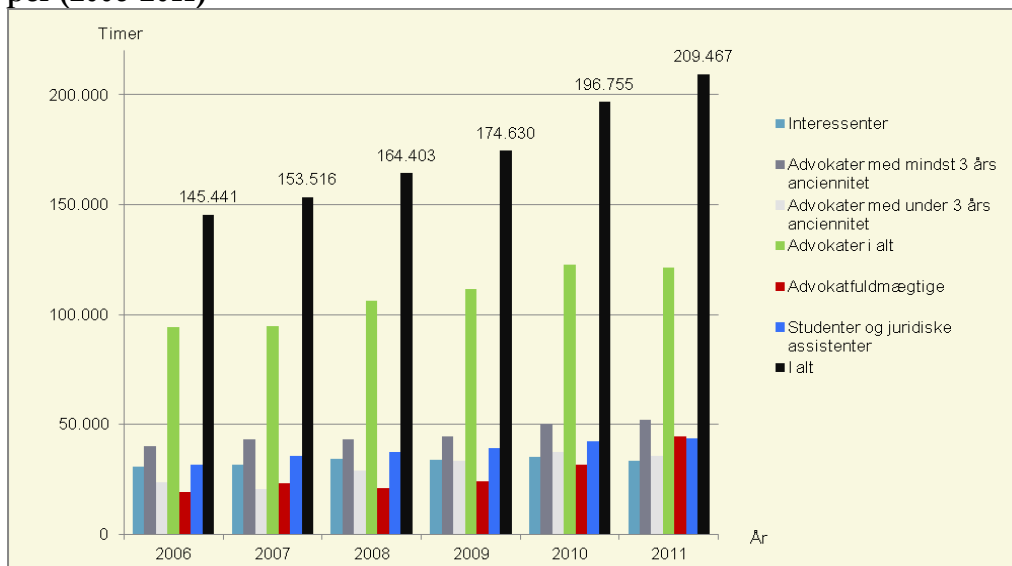
**Anm.:** De anførte timetal er baseret på partnernes og medarbejdernes daglige opgørelse over anvendt, effektiv arbejdstid. Da studenters arbejde med kildesøgning ikke i alle tilfælde registreres på den enkelte sag, er deres tidsforbrug til dels skønnet.

**Kilde:** Kammeradvokaten.

Det fremgår af Figur 8, at der bliver brugt mest tid på sager vedrørende skatter og afgifter sammen med sager vedrørende kontrakter.

Fordelingen af omsætningen, jf. Figur 7, og tidsforbruget, jf. Figur 8, på emneområderne stemmer stort set overens.

**Figur 9**  
**Antallet af afregnede timer i de sidste seks år fordelt på medarbejdergrupper (2006-2011)**



**Anm.:** De anførte timetal er baseret på partnernes og medarbejdernes daglige opgørelse over anvendt, effektiv arbejdstid. Da studenter arbejder med kildesøgning ikke i alle tilfælde registreres på den enkelte sag, er deres timeforbrug til dels skønnet. Timeopgørelsen tager afsæt i den enkelte jurists status (fx fuldmægtig versus advokat) i forbindelse med tidspunktet for sagens afregning, snarere end juristens status på det (tidligere) tidspunkt, hvor timerne blev registreret på sagen.

**Kilde:** Kammeradvokaten, *Kammeradvokatens årsberetning 2011*.

Det fremgår af Figur 9, at der i 2011 i alt blev afregnet et timeantal på 209.467. Der er tale om en stigning i timeforbruget i sager for staten på 6,5 pct. i forhold til 2010. Stigningen er mindre end stigningen fra 2009 til 2010, men næsten tilsvarende stigningen i de foregående år.

Derudover fremgår det af Figur 9, at antallet af advokatfuldmægtigtimer har været stigende i de seneste år. Kammeradvokaten har over for Finansministeriet oplyst, at stigningen i antallet af fuldmægtigtimer blandt andet skyldes domstolsreformen, der har medført, at flere sager nu behandles ved byretterne, hvor advokatfuldmægtige har kompetence til at møde.

#### *Selv møde og anvendelse af andre advokater*

Kammeradvokaten angiver, at man altid møder selv i sager, hvor en konkursbegæring er indgivet til Sø- og Handelsretten. I sager, hvor en konkursbegæring er indgivet af Kammeradvokaten ved andre retskredse, vil sagerne normalt – efter en indledende screening – blive sendt til en lokal advokatforbindelse med anmodning om, at lokalforbindelsen giver møde på SKAT's vegne i skifteretten.

Kammeradvokaten anvender i alt 50 lokale forbindelsesadvokater, der – efter skyldnervirksomhedens geografiske placering – dækker de 20 skifteretter uden for Sø- og Handelsrettens område, hvis det – efter en drøftelse med SKAT – skønnes hensigtsmæssigt på grund af den enkelte sags kompleksitet og betydningen for SKAT, herunder hvis sagen har en sådan sammenhæng med andre inddrivelsessager, at den bør løses af Kammeradvokaten. Ved vurderingen af om en sag bør løses af Kammeradvokaten indgår tillige, om SKAT i den pågældende sag eller i flere tilsvarende sager har betydelige økonomiske interesser. Endvidere sender Kammeradvokaten som udgangspunkt ikke sagen til en lokal advokatforbindelse, hvis det på tidspunktet for konkursbegæringens indgivelse vurderes at være sandsynligt, at der ved retsmødet i skifteretten skal gennemføres en procedure om indsigelser mod SKATs fordring eller procedure om indsigelser mod de øvrige konkursbetingelsers opfyldelse.

Når en lokal advokat møder i skifteretten på vegne af SKAT, vil den lokale advokat ofte – hvis ikke kreditorernes sammensætning eller skifterettens vurdering tilsiger andet – blive udpeget som kurator i forbindelse med, at skifteretten afsiger konkursdekretet. Når Kammeradvokaten møder på vegne af SKAT i forbindelse med behandlingen af konkursbegæring ved Sø- og Handelsretten, vil det ofte være en advokat fra Sø- og Handelsrettens medhjælperordning, der udpeges som kurator. Kammeradvokaten deltager ikke i denne medhjælperordning. I de 727 sager, hvor SKAT i 2011 anmodede Kammeradvokaten om at indgive en konkursbegæring, blev en advokat fra Kammeradvokaten udpeget som kurator i 58 tilfælde.

Yderligere bemærker Kammeradvokaten, at Skattecenter Esbjerg, Skattecenter Horsens og Skattecenter Skive i 2011 kørte et projekt, hvor de selv indgav konkursbegæring og gav møde i skifteretterne i de sager, hvor der efter skattecentrenes opfattelse var tale om ukomplicerede sager. Skattecenter København og Skattecenter Maribo anmodede derimod om advokatbistand i samtlige sager, hvor skattecentrene ønskede, at der skulle indgives konkursbegæring.

## 6. Det danske advokatmarked

**I dette afsnit beskrives det danske advokatmarked, blandt andet med henblik på en vurdering af konkurrencesituationen på advokatmarkedet.**

Nedenstående gennemgang viser markedsudviklingen i advokatbranchen, herunder omsætningen fordelt på kundesegmenter og forretningsområder. Dernæst præsenteres markedsaktørerne, der primært omfatter advokatvirksomhederne.

Gennemgangen af det danske advokatmarked har blandt andet betydning for muligheden for at vurdere konkurrencesituationen på advokatmarkedet.

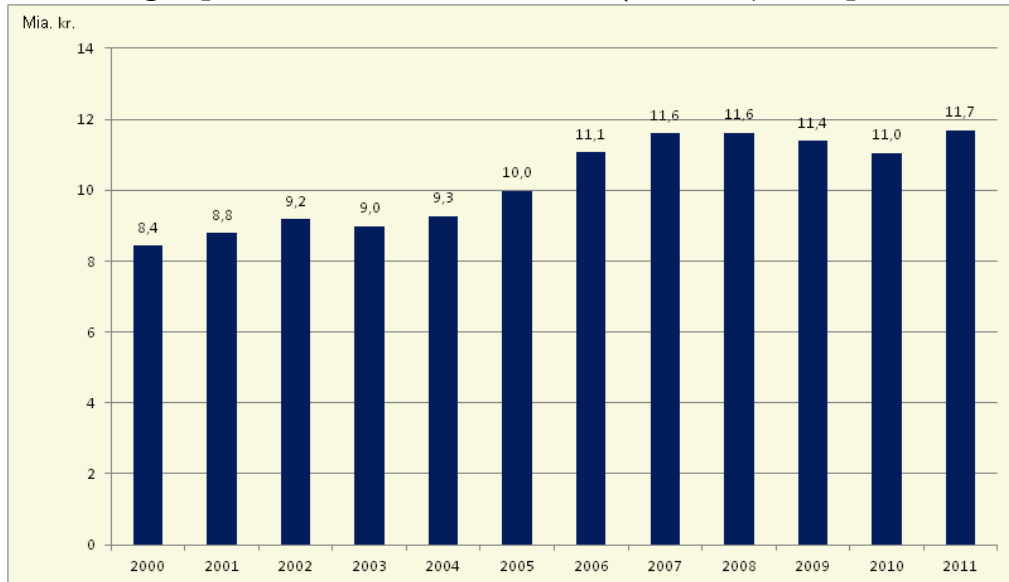
Den nedenstående gennemgang er baseret på en undersøgelse af markedet for advokatydelse foretaget af konsulentfirmaet Deloitte.

### *6.1.1. Markedet*

Udviklingen på det danske advokatmarked i perioden 2000-2011 fremgår af Figur 10 nedenfor.

Advokatmarkedet omfatter advokatvirksomhedernes levering af juridiske tjenesteydelser, jf. nedenfor i afsnit 6.1.2 om markedets aktører. Det vil sige, at revisionsfirmaers rådgivning inden for skatteområdet og konsulentfirmaers virksomhedsrådgivning og rådgivning i forbindelse med kontrakter og udbud ikke er omfattet af denne afdækning af markedet.

**Figur 10**  
**Omsætningen på det danske advokatmarked (2000-2011), 2011-priser**



**Anm.:** Omsætningen er opregnet til 2011-priser med det generelle pris- og lønindeks.

**Kilde:** Deloitte.

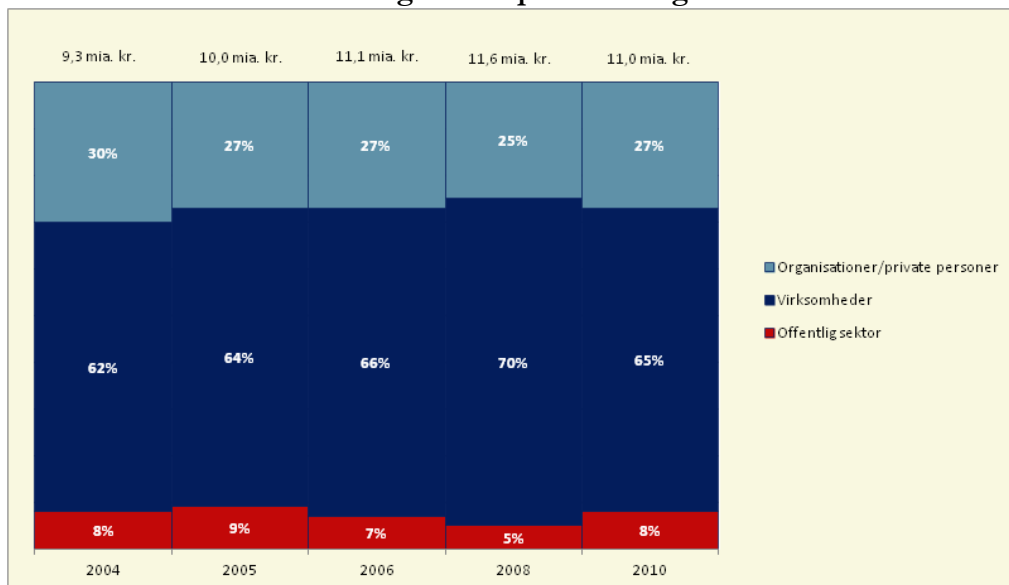
Det fremgår af Figur 10, at det danske advokatmarked inden for de seneste 11 år er vokset markant, idet markedet er vokset fra en omsætning på 8,4 mia. kr. i 2000, over 9,3 mia. i 2004 til 11,7 mia. kr. i 2011 (2011-priser). Der er tale om en vækst på 26 pct. fra 2004 til 2011.



Advokatmarkedets omsætning fordelt på kundesegmenter fremgår af Figur 11 nedenfor.

**Figur 11**

**Advokatmarkedets omsætning fordelt på kundesegmenter**

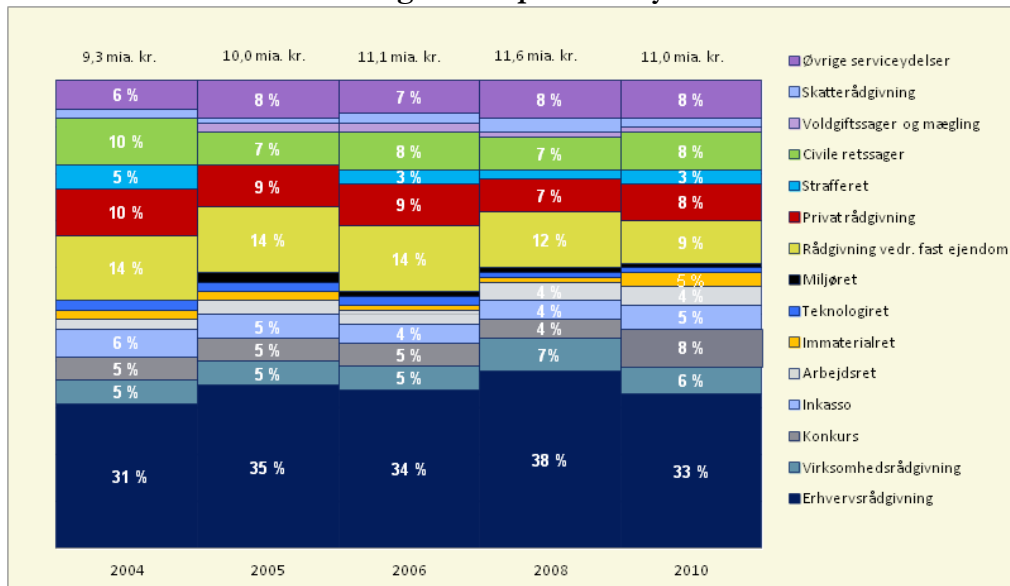


**Kilde:** Deloitte.

På trods af et voksende dansk advokatmarked har fordelingen på kundesegmenter været relativt stabil. Det fremgår af Figur 11 ovenfor, at 8 pct. (svarende til omkring 880 mio. kr. i 2010 (2011-priser)) af det danske advokatmarked vedrører den offentlige sektor, og de resterende 92 pct. vedrører den private sektor, herunder virksomheder, organisationer og privatpersoner. Kammeradvokaten havde i 2010 omsætning vedrørende kammeradvokataftalen på 262,6 mio. kr. (2011-priser), det vil sige 30 pct. af markedet vedrørende den offentlige sektor.

Advokatmarkedets omsætning fordelt på serviceydelser fremgår af Figur 12

**Figur 12**  
Advokatmarkedets omsætning fordelt på serviceydelser



Kilde: Deloitte.

Det fremgår af Figur 12, at fordelingen af advokatmarkedets omsætning på serviceydelser i perioden 2004-2010 er nogenlunde stabil.

Det fremgår endvidere af Figur 12, at erhvervsrådgivning, virksomhedsrådgivning og sager vedrørende konkurser udgør knap halvdelen af det danske advokatmarked målt på omsætning, hvor erhvervsrådgivning er den største serviceydelse med omkring 1/3. Erhvervsrådgivning omfatter selskabsret, konkurrenceret, entrepriseret, markedsføringsret, immaterielret, virksomhedsoverdragelse og etablering. Virksomhedsrådgivning omfatter strategisk og finansiell rådgivning vedrørende organisation og HR<sup>1</sup>.

Derudover fremgår det, at omsætningen vedrørende privat rådgivning og rådgivning vedrørende fast ejendom hver udgør omkring 10 pct. af markedet i 2010.

### 6.1.2. Aktører

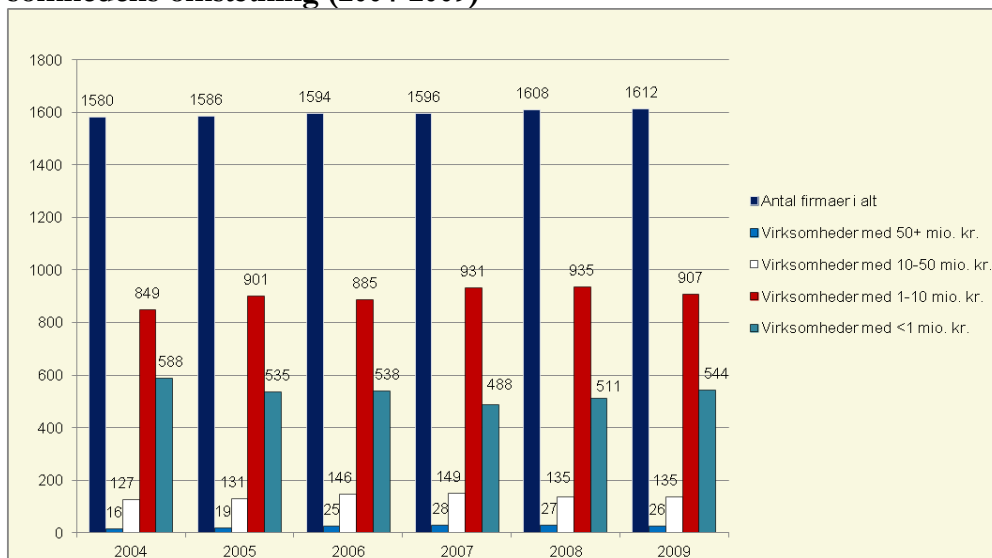
Advokatvirksomheder er de primære leverandører af juridiske tjenesteydelser, men der er også andre markedsaktører, der inden for afgrænsede områder leverer juridiske tjenesteydelser. Eksempelvis tilbyder revisionsfirmaer rådgivning inden for skatteområdet, og konsulentfirmaer tilbyder virksomhedsrådgivning og rådgivning i forbindelse med kontrakter og udbud.

<sup>1</sup> Danske Advokater, *Advokatbranchen i tal 2012*.

Antallet af advokatvirksomheder i Danmark fordelt på baggrund af størrelsen af virksomhedens omsætning i 2004-2009 fremgår af Figur 13 nedenfor.

**Figur 13**

**Advokatvirksomheder i Danmark fordelt på baggrund af størrelsen af virksomhedens omsætning (2004-2009)**



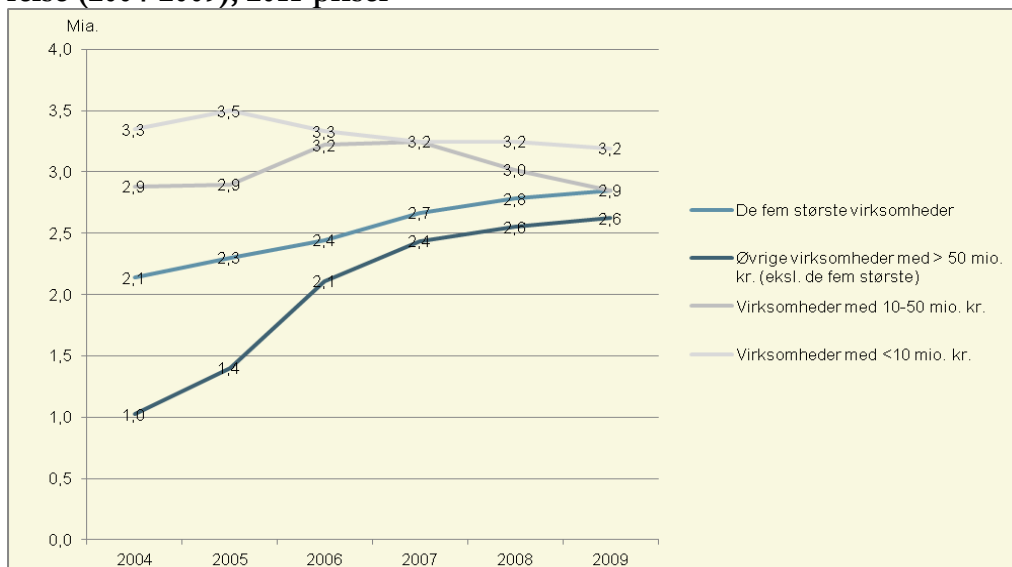
**Anm:** De sidste tilgængelige data i firmastatistikken og regnskabsstatistikken er for 2009.

**Kilde:** Deloitte.

Det fremgår af Figur 13, at der var omkring 1.600 advokatvirksomheder i Danmark i 2009, og at antallet af advokatvirksomheder i Danmark er stabilt. Endvidere fremgår det af Figur 13, at markedet er fragmenteret, og at de fleste virksomheder (90 pct.) er små advokatvirksomheder med en omsætning på under 10 mio. kr. Kun knap 2 pct. af advokatvirksomhederne har en omsætning på over 50 mio. kr. Den gennemsnitlige årlige omsætning for advokatvirksomhederne var i 2009 knap 7 mio. kr.

Advokatbranchens omsætning fordelt efter advokatvirksomhedernes størrelse i 2004-2009 fremgår af Figur 14 nedenfor.

**Figur 14**  
**Advokatbranchens omsætning fordelt efter advokatvirksomhedernes størrelse (2004-2009), 2011-priser**



**Anm:** Omsætningen er opregnet til 2011-priser med det generelle pris- og lønindeks.

**Kilde:** Danske advokater, *Advokatbranchen i tal 2012*.

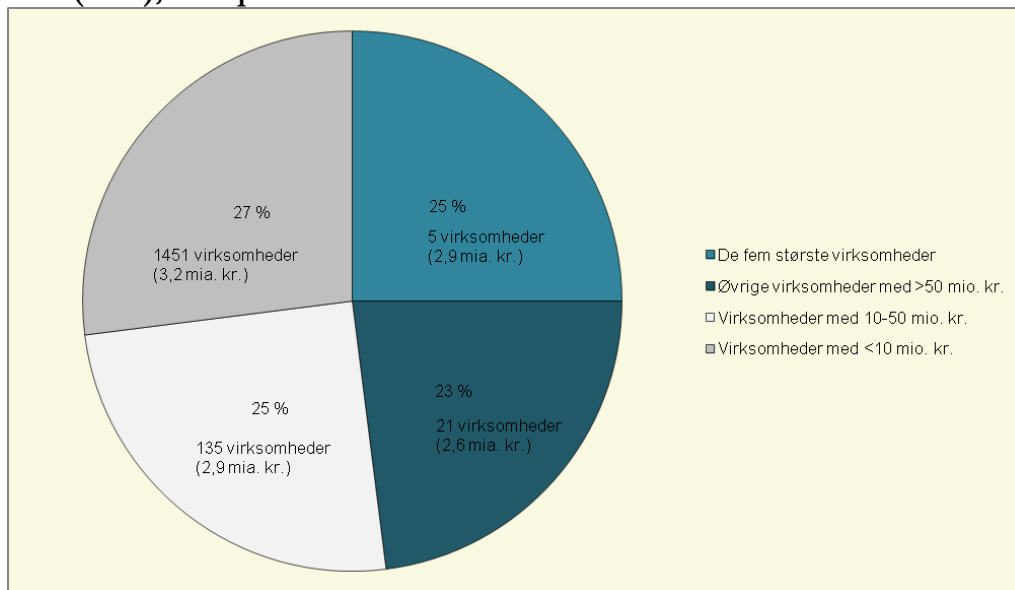
Det fremgår af Figur 14, at de fem største virksomheders samlede omsætning i 2004 var 2,1 mia. kr. i 2004, mens de fem største virksomheders omsætning i 2009 var 2,9 mia. kr. (2011-priser). Der er tale om en forskel på 38 pct.

Til sammenligning udgjorde Kammeradvokatens omsætning vedrørende kammeradvokataftalen i 2004 i alt 163 mio. kr. og i 2009 i alt 235 mio. kr. (2011-priser). Der er tale om en vækst på 44 pct. fra 2004 til 2009.

Figur 15 nedenfor viser advokatbranchens omsætning fordelt efter advokatvirksomhedernes størrelse.

**Figur 15**

**Advokatbranchens omsætning fordelt efter advokatvirksomhedernes størrelse (2009), 2011-priser**



**Anm.:** De seneste, tilgængelige data i firmastatistikken og regnskabsstatistikken er fra 2009. Omsætningen er opregnet til 2011-priser med det generelle pris- og lønindeks. Grupperingen af virksomheder er sket på grundlag af omsætningen i 2009-priser.

**Kilde:** Deloitte.

Det fremgår af Figur 15, at de godt 1.400 advokatvirksomheder, der har en årlig omsætning på under 10 mio. kr., samlet set står for en omsætning på omkring 3,2 mia. kr., svarende til omkring 27 pct. af advokatmarkedets samlede omsætning.

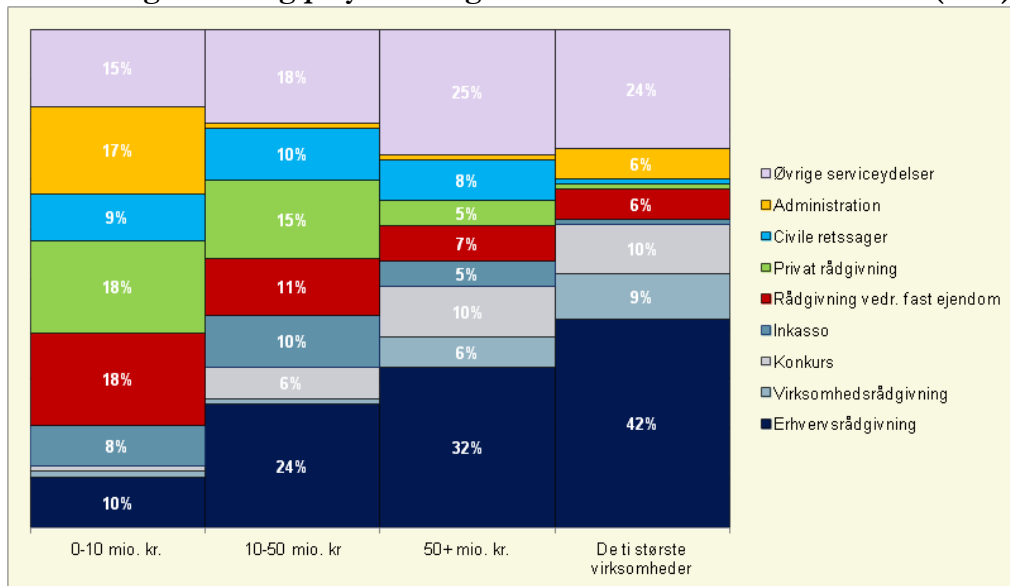
Det fremgår også, at de i alt 26 virksomheder, der i 2009 havde en omsætning over 50 mio. kr. årligt (inklusive de fem største virksomheder), står for en omsætning på omkring 5,5 mia. kr., svarende til knap halvdelen af det totale advokatmarkedets omsætning.

Derudover fremgår det, at de fem største advokatvirksomheder alene står for en samlet omsætning på omkring 2,9 mia. kr., svarende til en fjerdedel af markedets omsætning. Det svarer til en gennemsnitlig årlig omsætning på godt en halv mia. kr. pr. kontor.

De større advokatvirksomheder udgør således en meget væsentlig del af markedet på trods af, at markedet er fragmenteret.

Nedenstående Figur 16 viser omsætningsfordelingen på ydelser og advokatvirksomhedens størrelse i 2010.

**Figur 16**  
**Omsætningsfordeling på ydelser og advokatvirksomhedens størrelse (2010)**



**Anm.:** Segmenteringerne er beregnet ud fra firmastatistikens 2009-tal. Øvrige serviceydelser inkluderer fx voldgiftssager og mægling, immaterialret, notartjenester, juridisk bistand i forbindelse med auktioner, arbejdsret, miljøret, skatterådgivning og teknologiret.

**Kilde:** Deloitte.

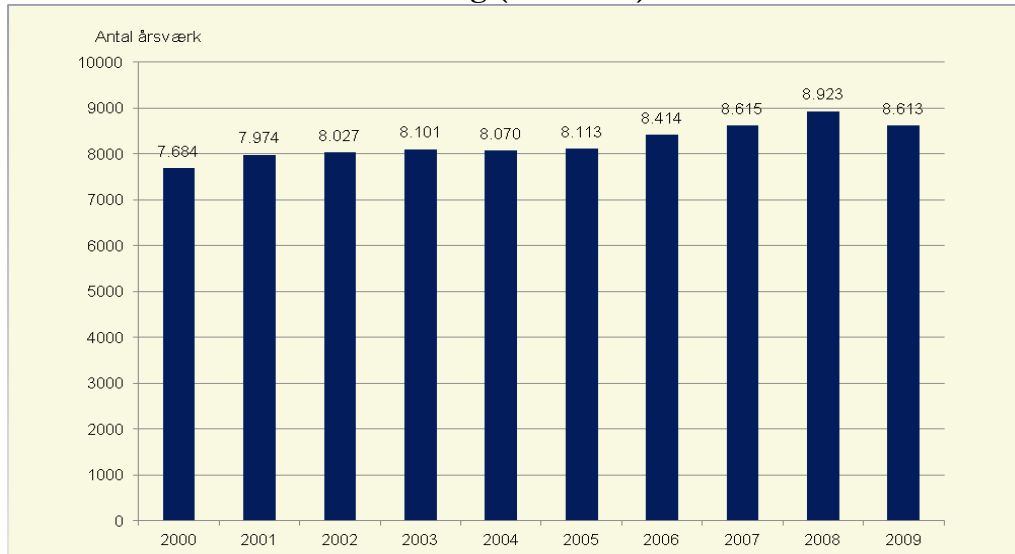
Det fremgår af Figur 16, at en stor del af de mindre advokatvirksomheder service-rer privatpersoner, idet privat rådgivning og rådgivning vedrørende fast ejendom udgør over en tredjedel af de mindre advokatvirksomheders omsætning. De større advokatvirksomheder er derimod fokuseret på at servicere erhvervsklienter, herunder med erhvervsrådgivning, virksomhedsrådgivning, konkurser og inkasso, der udgør omkring 60 pct. af de ti største advokatvirksomheders omsætning.

De mindre advokatvirksomheder service-rer i højere grad privatpersoner, mens de større advokatvirksomheder i højere grad service-rer erhvervsklienter.

Konfliktløsning og retssager udgør en mindre del af advokatvirksomhedernes serviceydelser, idet den væsentligste del af arbejdet er rådgivning uden for retssager. Dette gælder uanset, om der er tale om mindre eller større advokatvirksomheder

Udviklingen i årsværksforbruget på advokatmarkedet fremgår af Figur 17 nedenfor.

**Figur 17**  
**Advokatmarkedets årsværksforbrug (2000-2009)**



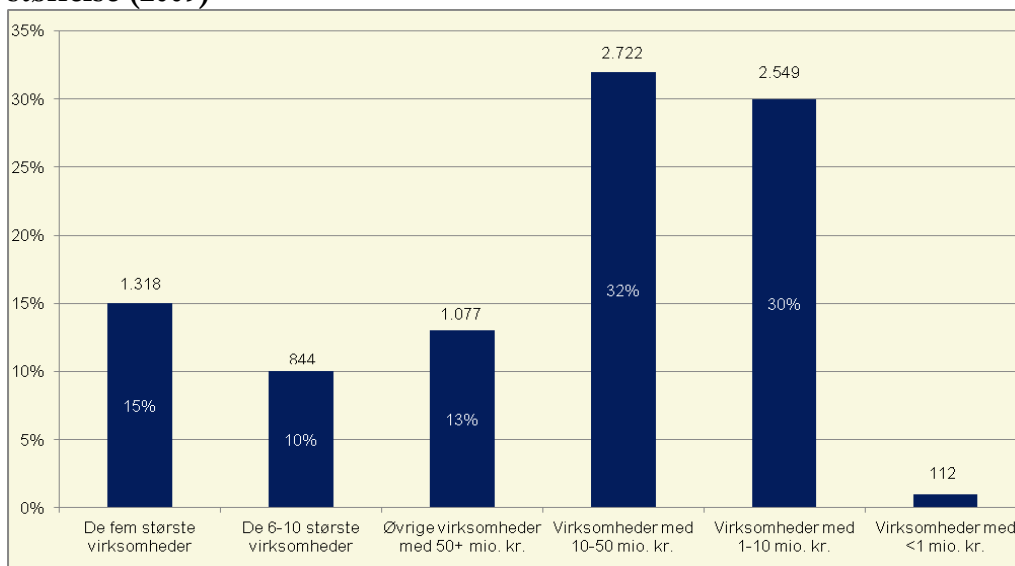
**Kilde:** Deloitte.

Det fremgår af Figur 17, at antallet af beskæftigede opgjort som fuldtidsansatte (årsværk) i advokatbranchen i perioden år 2000-2009 er steget marginalt. Der var i 2009 beskæftiget omkring 8.600 fuldtidsansatte (årsværk) på det danske advokatmarked.

Årsværksforbruget fordelt efter advokatvirksomhedernes størrelse i 2009 fremgår af Figur 18.

**Figur 18**

**Advokatmarkedets årsværksforbrug fordelt efter advokatvirksomhedernes størrelse (2009)**



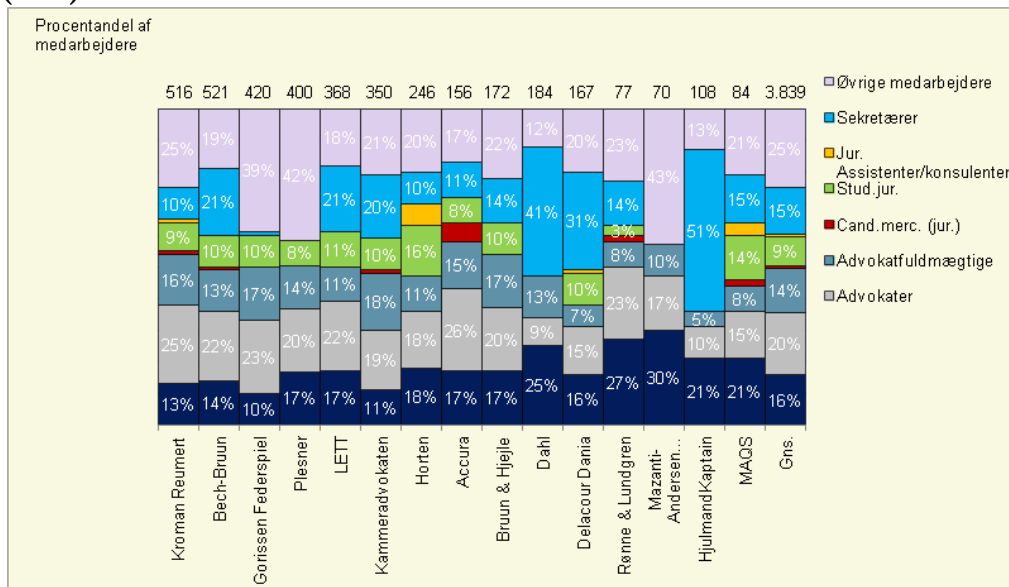
**Kilde:** Deloitte.

Det fremgår af Figur 18, at en fjerdedel af årsværksforbruget på det danske advokatmarked i 2009 vedrørte de 10 største advokatvirksomheder. Dette skal sammenholdes med, at der i 2009 gennemsnitligt var ansat omkring 5 årsværk pr. advokatvirksomhed.



Nedenfor i Figur 19 vises medarbejdersammensætningen i Danmarks 15 største advokatvirksomheder i 2012.

**Figur 19**  
**Medarbejdersammensætning i Danmarks 15 største advokatvirksomheder (2012)**



**Anm.:** Advokatvirksomhedernes opgørelse på deres hjemmeside af antal ansatte, maj 2012.

**Kilde:** Deloitte

Det fremgår af Figur 19, at medarbejdersammensætningen i de 15 advokatvirksomheder varierer. De mindre advokatvirksomheder har relativt flere partnere og sekretærer end de større. Derimod har de mindre advokatvirksomheder relativt færre advokater og advokatfuldmægtige end de større advokatvirksomheder. Figur 19 viser også, at Kammeradvokaten for så vidt angår juridisk personale (advokatfuldmægtige, cand.merc.(jur.)'er, jurastuderende og juridiske assistenter) har en medarbejdersammensætning, der flugter med de fem største advokatvirksomheder.

## 7. Analyse af kammeradvokatens kontor og sammenlignelige advokatvirksomheder

**I dette afsnit analyseres Kammeradvokaten og en række sammenlignelige danske advokatvirksomheder. Sammenligningen har betydning for vurderingen af konkurrencesituationen på advokatmarkedet.**

Konkurrencesituationen på advokatmarkedet har betydning for tilrettelæggelsen af eventuelle udbud af kontrakter vedrørende løsning af statens advokatopgaver og for vurderingen af, om sådanne kontrakter overhovedet er egnede til udbud.

Der er derfor gennemført en analyse og sammenligning af Kammeradvokaten og sammenlignelige danske advokatvirksomheder.

Analysen, herunder udvælgelsen af de sammenlignelige advokatvirksomheder, er foretaget af Deloitte.

Analysens resultat indikerer samlet set, at de sammenlignelige advokatvirksomheder potentielt vil skulle afgive meget betydelige forretningsområder, hvis de skal indgå aftale med staten svarende til den nuværende kammeradvokataftale og undgå konflikt med bestemmelserne om interessekonflikter i de advokatetiske regler og de habilitetskrav, der er opstillet i den nuværende kammeradvokataftale.

### 7.1.1. *Kriterierne for udvælgelse*

I dette afsnit beskrives de kriterier, Deloitte har anvendt for at identificere de advokatvirksomheder i Danmark, som indgår i Deloitte's analyse.

Kilderne til Deloitte's analyse af advokatvirksomhederne er advokatvirksomhedernes egne opgørelser på virksomhedernes hjemmesider af antallet af medarbejdere knyttet til de enkelte forretningsområder. Metoden ifølge Deloitte er forbundet med en vis usikkerhed.

Deloitte har anvendt kriterierne *størrelse* og *bredde i ydelsespaletten* ved fastlæggelsen af, om der findes advokatvirksomheder i Danmark, der nærmere sammenlignes med Kammeradvokaten:

- *Størrelse*  
Deloitte har udvalgt advokatvirksomheder, der har ansat mindst halvt så mange jurister som Advokatfirmaet Poul Schmith.
- *Bredde i ydelsespaletten*  
Deloitte har anset kriteriet for opfyldt af advokatvirksomheder, der har en partner eller advokat tilknyttet de 5 største af Kammeradvokatens forret-

ningsområder målt på antal medarbejdere, det vil sige retssager og voldgift, kontrakter og udbud, insolvens, skatter og afgifter samt forsikrings- og erstatningsret. Endvidere skulle virksomhederne for at blive omfattet af analysen have mindst én partner eller advokat tilknyttet mindst 10 af Kammeradvokatens 20 øvrige forretningsområder.

I analysen er medtaget de danske advokatvirksomheder, der opfylder begge kriterier.

Som supplement til ovenstående har Deloitte i beskrivelsen af de omfattede advokatvirksomheder anvendt de ratinger vedrørende advokatvirksomheder, som gennemføres af de internationale ratingbureauer, Chambers og Legal 500. Dette er oplysninger, som advokatvirksomhederne typisk selv offentliggør på deres hjemmesider.

Det bemærkes i den sammenhæng, at udvælgelsen af advokatvirksomheder således ikke er udtryk for en egnethedsvurdering svarende til den, der foretages i forbindelse med prækvalifikation af ansøgere eller udvælgelse af tilbudsgivere i forbindelse med udbud, *jf. afsnit om rating nedenfor*.

Deloitte har fundet, at følgende advokatkontorer skal indgå i analysen:

- Accura.
- Bech-Bruun.
- Bruun & Hjejle.
- Gorrissen Federspiel.
- Horten.
- Kromann Reumert.
- LETT.
- Plesner.

#### 7.1.2. *Rating*

Deltagelse i de ratinger, der foretages af internationale advokatratingbureauer, forudsætter og baserer sig på de pågældende advokatfirmaers egen aktive deltagelse i ratingprocessen.

Bedømmelserne fra ratingbureauerne af de respektive advokatkontorer og advokater baserer sig i hovedtræk på fire kilder: materiale fra advokatkontorerne selv, interview med advokatkontorerne selv, interview med klienter og interview med andre advokatkontorer.

Som supplement til disse kilder gennemfører ratingbureauerne typisk også interview blandt landets advokatkontorer, hvor der indsamles information og vurderinger om advokatkontorenes syn på kolleger og konkurrenter.

Deltagelse i ratingbureauernes bedømmelser kræver således, at advokatkontorerne aktivt selv engagerer sig i processen og medvirker med udpegning af klientreferencer, indsendelse af information og indlæg og deltagelse i interviews. Deltagerne betaler typisk for at blive bedømt – enten i form af betaling af et gebyr eller i form af køb af annonceplads i værkerne.

Kammeradvokaten har ikke hidtil engageret sig i sådanne ratingprocesser. Kammeradvokaten henviser i den sammenhæng til følgende:

*”Kammeradvokaten/Advokatfirmaet Poul Schmith (”KAPS”) har aldrig deltaget aktivt i optagelses- eller bedømmelsesprocesserne med nogen af de internationale ratingbureauer eller på anden vis medvirket i et samarbejde med ratingbureauer.*

*Baggrunden herfor er, at KAPS hidtil har vurderet ikke at have behov for deltagelse i den markedsføringsplatform, som ratingbureauerne udgør, idet KAPS via sit årelange klientforhold med staten, med de medfølgende særlige skærpede habilitetskrav i forhold til at kunne repræsentere andre klienter, ikke har haft interesse i at markedsføre sig overfor andre - hovedsageligt internationale private - klienter på denne måde.*

*Til trods for den hidtil førte politik, er KAPS nævnt under enkelte specialediscipliner i f.eks. Legal 500 og Chambers fra 2012. Dette skyldes formentligt, at klienter og andre bidragydere har fremhævet KAPS positivt overfor ratingbureauerne uden KAPS' aktive involvering.*

*I stedet har KAPS i 2007, 2009 og 2011 med hjælp fra konsulentbureauet Factor3 A/S hvert andet år gennemført en klienttilfredshedsundersøgelse bestående af interviews af ca. en times varighed med klienter under Kammeradvokatordningen. Således omfattede klienttilfredshedsundersøgelsen fra 2011 interviews med 38 klienter bestående af danske ministerier, styrelser, navn mv. på lignende vis som de interviewrunder, der gennemføres af ratingbureauerne. Klienttilfredshedsundersøgelserne offentliggøres på KAPS' hjemmeside [www.kammeradvokaten.dk](http://www.kammeradvokaten.dk).”*

Ovenstående skal ifølge Kammeradvokaten ses i sammenhæng med, at målgruppen for de udgivne ratinger er vurderet hovedsageligt at være virksomheder, som opererer internationalt, og som har brug for at identificere velanskrevne advokater i de lande, de opererer i.

### *7.1.3. Advokatfirmaet Poul Schmith, kammeradvokatens kontor*

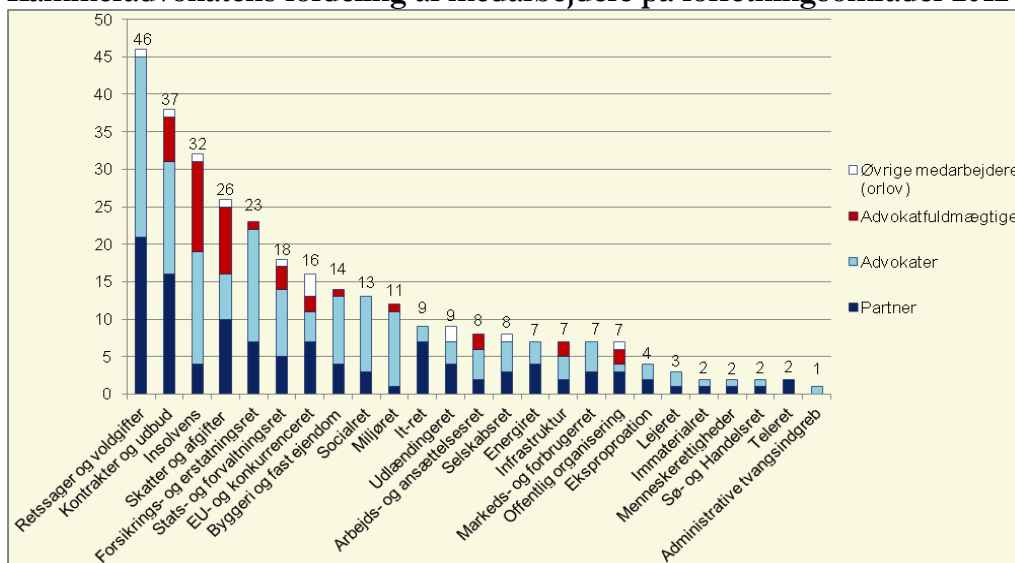
Deloitte har som udgangspunktet for den komparative analyse gennemgået Kammeradvokatens forretningsområder målt på antal medarbejdere inden for det pågældende forretningsområde. Optællingen er af hensyn til konsistensen sket på samme måde som er anvendt i forbindelse med de øvrige udvalgte, sammenlignende

lige advokatvirksomheder. Grundlaget er således Kammeradvokatens hjemmeside og ikke de oplysninger, som Kammeradvokaten har givet i sine årsberetninger og i øvrigt oplyst til Finansministeriet, jf. afsnit 5.

Kammeradvokaten har omkring 350 medarbejdere, heraf omkring 173 jurister. Det fremgår af gennemgangen, at de fleste medarbejdere arbejder med retssager og voldgift, kontrakter og udbud, insolvens, skatter og afgifter samt forsikrings- og erstatningsret. Stats- og forvaltningsret er også et vigtigt forretningsområde.

Figur 20 nedenfor viser antallet af medarbejdere, der er beskæftiget med Kammeradvokatens forskellige forretningsområder.

**Figur 20**  
**Kammeradvokatens fordeling af medarbejdere på forretningsområder 2012**



**Anm.:** Grundlaget for opgørelsen er Kammeradvokatens hjemmeside af antal ansatte, maj 2012.

En medarbejder kan arbejde inden for flere forretningsområder. Kategorien øvrige medarbejdere udgøres af medarbejdere, der er på orlov. EU-ret og konkurrenceret er lagt sammen for at kunne sammenlignes med andre advokatvirksomheders tilsvarende forretningsområder.

**Kilde:** Deloitte.

#### 7.1.4. De udvalgte advokatvirksomheder

I dette afsnit præsenteres og analyseres de otte udvalgte advokatvirksomheder.

Advokatvirksomhederne kan nærmere beskrives således:

- *Accura* er et partnerselskab med omkring 155 medarbejdere, heraf omkring 100 jurister. Kontoret er beliggende lidt nord for København. Accuras klienter inkluderer nationale og multinationale erhvervsklienter, finansielle institutio-

ner, private equityfonde, statsejede investeringsfonde, forsyningsselskaber, offentlige myndigheder, regeringer, private selskaber og deres ejere samt visse personer med stor nettoformue.

- *Bech-Bruun* har kontorer i København, Aarhus og Shanghai. Bech-Bruun er et interessentskab med omkring 520 ansatte, heraf omkring 260 jurister. Klienterne er virksomheder, organisationer og offentlige myndigheder både nationalt og internationalt.
- *Bruun & Hjejle* er opstået ved en fusion af advokatvirksomhederne Jonas Bruun og Hjejle Gersted Mogensen i 2009. Bruun & Hjejle har omkring 170 ansatte, heraf er knap 100 jurister. Kontoret er beliggende i København. Bruun & Hjejle har fokus på erhvervsklienter og den offentlige sektor. Til klienterne hører danske og udenlandske virksomheder, offentlige myndigheder, organisationer, institutioner, fonde, foreninger og privatpersoner.
- *Gorrissen Federspiel* er et interessentskab med kontorer i København og Aarhus. Advokatvirksomheden har omkring 420 medarbejdere, heraf omkring 215 jurister. Gorrissen Federspiel angiver, at advokatvirksomhedens forretningsområder omfatter alle grene af dansk erhvervsjura og EU-erhvervsjura.
- *Horten* er et aktieselskab med omkring 250 ansatte medarbejdere, heraf omkring 120 jurister. Kontoret er beliggende i København. Horten angiver, at advokatvirksomheden er en full service advokatvirksomhed specialiseret i rådgivning til danske og internationale erhvervsvirksomheder samt hele den offentlige sektor. Horten rådgiver kommuner, statslige organer og andre offentlige virksomheder samt borgere og virksomheder i sager mod myndighederne.
- *Kromann Reumert* er den største advokatvirksomhed i Danmark. Kromann Reumert er et interessentskab, som har kontorer i København, Aarhus, London og Bruxelles. Imidlertid er de fleste medarbejdere virksomme i Danmark, hvor Kromann Reumert har omkring 500 ansatte, heraf omkring 290 jurister. Kromann Reumert angiver, at advokatvirksomheden er en full service advokatvirksomhed, som dækker alle erhvervsretlige områder.
- *LETT* drives som interessentvirksomhed med kontorer i København, Aarhus, Kolding og Hamborg. LETT har omkring 370 medarbejdere, heraf omkring 185 jurister. Til klienterne hører en række af Danmarks største erhvervsvirksomheder, men en stor del af LETT's forretning vedrører rådgivning af små og mellemstore virksomheder.
- *Plesner* har omkring 400 ansatte, hvoraf halvdelen er jurister. Plesner er et interessentskab, der er vokset i kraft af fusioner. Firmaet har både danske og internationale klienter. Plesner har kontor i København. Plesner angiver, at ad-

vokatvirksomheden er en full service advokatvirksomhed, der dækker alle væsentlige erhvervsretlige områder. De fleste af Plesners medarbejdere arbejder med selskabsret. Derudover er byggeri og fast ejendom, retssager og voldgift og immaterialret vigtige områder.

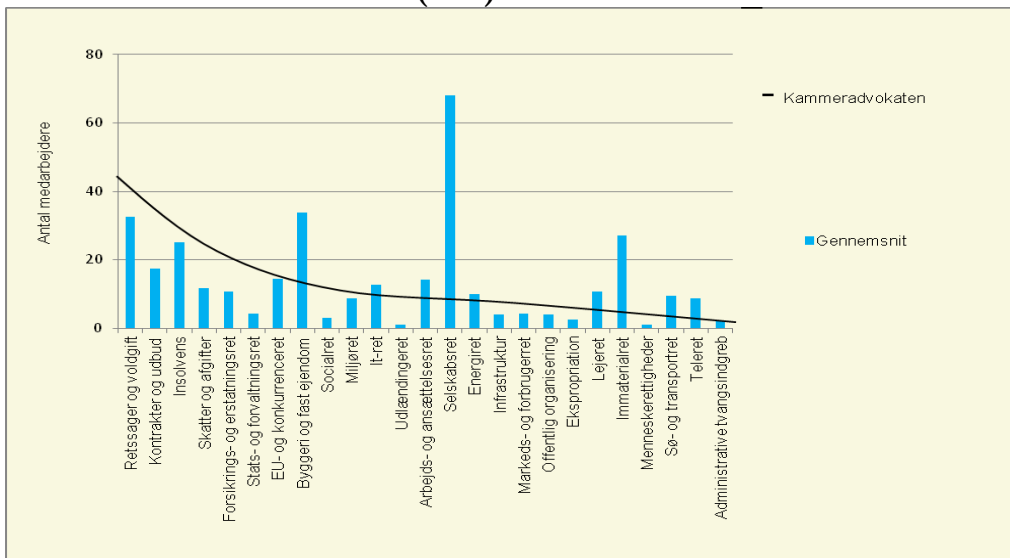
#### 7.1.5. Sammenligning af de udvalgte advokatfirmaer med Kammeradvokaten

Nedenstående Figur 21 viser gennemsnittet af antallet af partnere og advokater, der er knyttet til en række udvalgte forretningsområder på de otte udvalgte advokatkontorer sammenholdt med antallet af tilknyttede partnere og advokater hos Kammeradvokaten. De udvalgte forretningsområder svarer til Kammeradvokatens forretningsområder, jf. Figur 20.

Det skal tilføjes, at flere af de otte advokatvirksomheder tilbyder klienterne andre ydelser end de ydelser, som Kammeradvokaten primært tilbyder sine klienter, fx mergers and acquisitions. Inden for disse områder vil de otte advokatvirksomheder følgelig have flere partnere og advokater end Kammeradvokaten.

**Figur 21**

**Gennemsnitsmodel for de otte udvalgte advokatvirksomheder sammenholdt med Kammeradvokaten (2012)**



**Anm.:** Advokatvirksomhedernes opgørelse på deres hjemmesider af antal ansatte, maj 2012.

**Kilde:** Deloitte.

Det fremgår af Figur 21, at der er forretningsområder, som Kammeradvokaten dækker, hvortil kun få af de otte advokatvirksomheder har partnere eller advokater tilknyttet. Disse forretningsområder er socialret, udlændingeret, menneskerettigheder og administrative tvangsindgreb.

Derudover er der forretningsområder, som Kammeradvokaten dækker, og hvortil nogle af de øvrige advokatvirksomheder også har partnere og advokater tilknyttet, men dog færre partnere og advokater end Kammeradvokaten. Disse forretningsområder er stats- og forvaltningsret, infrastruktur, markeds- og forbrugerret samt ekspropriation.

I øvrigt er der forretningsområder, hvortil der sammenlignet med Kammeradvokaten er tilknyttet væsentlig færre partnere og advokater. Disse forretningsområder er retssager og voldgift, kontrakter og udbud, skatter og afgifter samt forsikrings- og erstatningsret, der alle sammen tilhører de 5 forretningsområder, hvortil Kammeradvokaten har flest tilknyttede medarbejdere.

Der findes også forretningsområder, hvortil de otte advokatvirksomheder generelt har væsentlig flere tilknyttede partnere og advokater end Kammeradvokaten. Disse områder er selskabsret, byggeri og fast ejendom og immaterialret.

Det skal tilføjes, at flere advokatvirksomheder tilbyder klienterne andre ydelser end de ydelser, som Kammeradvokaten primært tilbyder sine klienter, fx mergers and acquisitions. Inden for disse områder vil de otte advokatvirksomheder følgelig have flere partnere og advokater end Kammeradvokaten.

Analysen indikerer samlet set, at de sammenlignelige advokatvirksomheder potentielt vil skulle afgive meget betydelige forretningsområder, hvis de skal udføre opgaver svarende til de opgaver, der i dag løses af Kammeradvokaten, og undgå konflikt med bestemmelserne om interessekonflikter i de advokatetiske regler og de habilitetskrav, der er opstillet i den nuværende kammeradvokataftale.

Selskabsret – hvor en advokatvirksomhed, der måtte indgå en samlet kontrakt med staten i vid udstrækning vil skulle fravælge ikke-statslige klienter – er således langt det største område målt i antal ansatte for de otte udvalgte virksomheder. Dertil er området markant større målt i antal ansatte for disse virksomheder sammenholdt med Kammeradvokaten.

Billedet understøttes af markedsanalysen, jf. kapitel 5. Denne viser, at de områder, hvor advokatvirksomhederne primært må forventes at skulle fravælge ikke-statslige klienter – hovedsageligt områderne erhvervsrådgivning, virksomhedsrådgivning og til dels konkurs – udgør over halvdelen af det, de ti største virksomheder omsatte tilsammen i 2010. Dette indikerer, at de pågældende firmaer vil risikere at miste væsentlige dele af deres omsætning, hvis de bliver eneleverandør til staten.



## 8. Tendenser inden for advokatmarkedet vedrørende salærer mv.

**I dette afsnit belyses tendenserne inden for advokatmarkedet vedrørende salærer mv., valget mellem generalist- og specialistrådgivning og betydningen af reglerne om interessekonflikter for statens køb af juridiske tjenesteydelser.**

Danske Advokater har i et notat af 27. juni 2012 til brug for denne rapport beskrevet praksis og standarder vedrørende prisoverslag, honorar og afregning i advokatbranchen, valget mellem generalist- og specialistrådgivning samt betydningen af reglerne om interessekonflikter for statens køb af juridiske tjenesteydelser.

I dette afsnit refereres Danske Advokaters vurdering af spørgsmålene.

### *8.1.1. Praksis og standarder vedrørende prisoverslag, honorar og afregning i advokatbranchen*

De advokatetiske regler, der har betydning for honorarfastsættelse er beskrevet i bilag 1.

Danske Advokater anfører i sit notat, at advokatvirksomhederne har bevæget sig ganske betydeligt i retning af at redegøre over for klienterne for, hvilke faktorer og kriterier der har påvirket det samlede prisoverslag og i sidste ende det samlede honorar.

Advokatens honorar fastsættes på grundlag af et skøn under hensyn til en række parametre, jf. pkt. 16 i de advokatetiske regler.

Et væsentligt parameter er den tid, der hos advokatvirksomheden er medgået til at løse den konkrete opgave. I den forbindelse opgøres den anvendte tid typisk fordelt på forskellige typer jurister (typisk partnere, andre advokater og advokatfuldmægtige). Det ses dog også – særligt i udlandet – at såkaldte ”blended rates” anvendes, hvorefter der er aftalt en fast timepris, uanset om det er en partner, advokat eller advokatfuldmægtig i advokatvirksomheden, der konkret udfører arbejdet.

Helt generelt er det som anført ifølge Danske Advokater ofte sådan, at en række forskellige andre parametre end selve tidsforbruget – og med vægt – vil have indflydelse på salærberegningen. Danske Advokater henviser i den forbindelse til pkt. 16, stk. 1, i de advokatetiske regler, hvor der er angivet en række parametre, som indgår i et konkret skøn: ”... under hensyn til sagens betydning og værdi for klienten, sagens udfald, arten og omfanget af det arbejde, advokaten har udført og det med sagen forbundne ansvar”.

Salæraftaler vil således ifølge Danske Advokater kunne præges af sagens værdi eller betydning for klienten. I den forbindelse kan man ifølge Danske Advokater forestille sig, at en række sager kan have stor betydning for staten som klient eller angå betydelige værdier, i det omfang sagens udfald vil være normerende for andre lignende sager.

Der er i Danmark forbud mod at indgå honoraraftaler, hvor advokaten modtager en andel af det udbytte, der måtte opnås ved gennemførelse af en sag som honorar, jf. pkt. 16, stk. 2, i de advokatetiske regler. Reglen ændrer ikke ved, at sagens udfald er en anerkendt honorarparameter, og at det forhold, at sagen får et gunstigt udfald for klienten, konkret i sig selv kan begrunde, at advokaten beregner sig et højere honorar for sin bistand, end hvis sagen var endt med et resultat, der var mindre gunstigt. Det afgørende er, at advokatens honorar ikke må beregnes som en andel af det udbytte, klienten måtte opnå ved sagens gennemførelse.

Der er ifølge Danske Advokater ikke i branchen nogen fast norm for timehonorering. Der er dog en klar tendens til, at de ydelser, der leveres af de større advokatvirksomheder med specialer inden for de erhvervsretlige discipliner (i det omfang, der afregnes på grundlag af en timepris), leveres af højt specialiserede advokater, der typisk i kraft af deres specialisering og, erfaring samt hastighed og sikkerhed i opgaveløsningen honoreres med timesatser, der ligger betydeligt over de vejledende takster, der fx afregnes efter i sager omfattet af fri proces, eller som er udmeldt af landsretspræsidenterne vedrørende straffesager.

Det ses ifølge Danske Advokater oftere og oftere, at advokatvirksomhederne forud for igangsættelsen af større opgaver indgår konkrete honoraraftaler, hvor timehonoreringen og timepriserne træder i baggrunden. Det gælder navnlig inden for områder som køb og salg af virksomheder (mergers and acquisitions), outsourcing, børsintroduktioner mv., men også på andre områder ses samme tendens. Sådanne aftaler kan have mange forskellige former. Der kan være tale om estimer på honoraret for den samlede opgave, eventuelt opdelt på opgavens mange delelementer. Der kan være tale om en egentlig fast pris for den samlede opgave og/eller for hver af opgavens mange delelementer. Endelig kan der være tale om et aftalt fast loft ("cap") for honorarets størrelse. Der vil til sådanne aftaler være knyttet en række forudsætninger, således at væsentlige ændringer i disse vil kunne føre til justering af aftalen. Sådanne aftaler indgås både i enkeltstående klientopdrag og i forbindelse med konkrete sager for faste klienter med eksisterende aftaler, hvor sædvanlig timeprisafregning vil være normen for deres løbende sager.

#### *8.1.2. Valget mellem generalist- eller specialrådgivning*

Ifølge Danske Advokater er der igennem en årrække helt generelt sket en stigende specialisering inden for advokaterhvervet, hvor den stadigt mere komplekse lovgivning – både nationalt og internationalt – på en række områder har ført til stadigt mere specialiserede advokater. Det betyder også, at klienter – for at sikre sig

den bedst mulige juridiske rådgivning inden for et givet område – i stigende grad vælger at søge mod stadigt mere specialiserede advokater, også selv om disse ofte kræver et højere honorar end mindre specialiserede advokater.

Specialiseringen har ført til stadigt større advokatvirksomheder, som inden for deres egen virksomhed kan tilbyde kunderne højt specialiseret rådgivning inden for tilnærmelsesvist alle specialer (såkaldte full service virksomheder). Samtidig har det ført til en tydeligere udvikling i retning mod nogle højt specialiserede nichevirksomheder, som er blandt de førende inden for et enkelt eller nogle ganske få specialer.

Professionelle købere af advokatydelse – typisk større erhvervsvirksomheder med egne ansatte advokater eller jurister – har ifølge Danske Advokater skærpet deres adfærd, når de køber advokatydelse. Det har – i kraft af den øgede specialisering – fx betydet en bevægelse mod anvendelse af et stigende antal advokatvirksomheder, hvor man vælger forskellige advokater alt efter specialiseringen – og i hvert tilfælde ikke føler sig bundet til kun at have én fast advokatforbindelse.

Der er ifølge Danske Advokater ikke noget entydigt svar på, om det bedst kan betale sig at købe advokatydelse hos en specialist eller hos en generalist. Det afhænger helt af den konkrete sag. Specialister vil typisk have en højere timepris end generalister. Det afspejler både, at specialisterne igennem en årrække har investeret i netop at blive specialister inden for et givet rådgivningsområde, og at de så til gengæld i kraft af deres specialisering og erfaring fra lignende sager kan være i stand til at løse komplekse sager hurtigere, sikrere og mere effektivt og/eller ved brug af færre timer end en mindre specialiseret advokat. Det er derfor helt afhængigt af den enkelte konkrete sag, hvor speciel den er, dens betydning for klienten, hvor hurtigt en løsning skal findes osv., om man som klient i en given sag vil vælge den ene eller den anden løsning, lige som det er umuligt at sige noget generelt om, hvad der vil være billigst eller økonomisk mest fordelagtigt for klienten.

Et helt særligt spørgsmål er ifølge Danske Advokater at måle kvaliteten af den ydelse, man køber som klient. Her er det igen forskelligt, i hvilket omfang det alene er forventninger til resultatet, der er udslagsgivende for valg af advokatvirksomhed, og i hvilket omfang forventninger til processen og den løbende dialog med advokatvirksomheden også er udslagsgivende. Når en given sag er afsluttet, kan det være vanskeligt at vægte henholdsvis det ene og det andet parameter.

En meget betydelig del af advokatarbejdet knytter sig i dag ifølge Danske Advokater til kontrakter, forhandlinger, rådgivning om juridiske emner mv. og er således ikke begrænset til retssagsførelse. Det betyder, at kvaliteten af den løbende dialog og fortrolighed med advokatvirksomheden som en nær samarbejdspartner inden for det givne område får stor betydning.

Samtidig ses der ifølge Danske Advokater en stigende tendens til, at større erhvervsklienter bringer hele eller dele af deres køb af advokatydelse i udbud. Her vil en række forskellige faktorer typisk være udslagsgivende, og prisen er kun én blandt mange faktorer. Elementer som kvalitet i ydelsen, forretningsforståelse, adgang til højt specialiserede advokater inden for en række specialer, international forhandlingskompetence, evnen til at komme med kreative og innovative løsninger, andre ydelser som en del af aftalen (fx klippekort til køb af mere standardiserede ydelser inden for en nærmere defineret grænse, adgang til advokatvirksomhedens videnbaser, interne uddannelse eller adgang til at kunne følge status og udvikling i sine egne sager online) vinder frem.

Ønsket er ifølge Danske Advokater typisk at bevæge køb af advokatydelse væk fra en leverance og over til et partnerskab, hvor begge parter bidrager aktivt til at gøre partnerskabet til en succes.

### *8.1.3. Betydningen af de advokatetiske regler om interessekonflikter for statens køb af juridiske tjenesteydelser*

De advokatetiske regler indeholder ganske omfattende regler vedrørende interessekonflikter, jf. pkt. 12 i de advokatetiske regler, jf. bilag 1. Disse regler har grundlæggende til formål at sikre, at advokaten er uafhængig af uvedkommende interesser, og at advokaten fremstår loyal over for sin klient, ligesom der er et fortrolighedshensyn.

Statens køb af advokatydelse er betydeligt inden for en lang række forskellige advokatspecialer. Allerede af den grund kan staten ifølge Danske Advokater siges at være en ganske særlig klient.

På den ene side bør staten ifølge Danske Advokater samlet set kunne opnå fordelagtige priser i kraft af sin markedsposition. På den anden side har det – eller kan det have – store konsekvenser for en advokatvirksomhed at have staten som klient, da advokatvirksomheden i givet fald i visse sammenhænge kan være forhindret i at udføre arbejde for andre klienter end staten.

I den forbindelse har Danske Advokater udtalt:

*”Advokatvirksomheder, der ønsker at påtage sig sager for staten skal derfor bl.a. af hensyn til AER [de advokatetiske regler] og reglerne om interessekonflikter træffe et strategisk valg om, at den forretning, man kan udføre for staten, er mindst lige så fordelagtig som alternativet; nemlig at holde sig fra staten som klient og fokusere på resten af markedet.”*

Danske Advokater henviser i ovenstående til for advokater almindeligt gældende regler og ikke den i et vist omfang videregående interessekonfliktbestemmelse i den gældende kammeradvokataftale.

## 9. Brugernes erfaringer og behov

**I dette afsnit gennemgås resultatet af de gennemførte interview med brugere af kammeradvokatordningen om deres erfaringer med den gældende ordning samt deres forslag til forbedringer og behov ved tilrettelæggelsen af en fremtidig ordning.**

### 9.1. Indledning

Der er i forbindelse med undersøgelsen af, hvordan statens advokatopgaver organiseres bedst i fremtiden gennemført interview med en række ministerier med det formål at afdække, hvilket behov staten har for juridisk bistand generelt, herunder at give ministerierne mulighed for at bidrage til undersøgelsen med deres erfaringer med og syn på den nuværende kammeradvokatordning og deres behov ved tilrettelæggelsen af en fremtidig ordning.

Det har ikke været hensigten at belyse ministeriernes tilfredshed med den eksisterende leverandør, idet undersøgelsen vedrører selve den etablerede og fremtidige ordning og ikke den nuværende leverandørs opfyldelse af den nugældende aftale. Den nuværende leverandørs forhold er principielt uden betydning for vurderingen af, hvorledes statens advokatopgaver skal løses i fremtiden.

Som led i undersøgelsen er der gennemført detaljerede interview med repræsentanter for følgende ministerområder:

- Beskæftigelsesministeriet.
- Erhvervs- og Vækstministeriet.
- Forsvarsministeriet.
- Justitsministeriet.
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.
- Miljøministeriet ved Naturstyrelsen.
- Ministeriet for Børn og Undervisning.
- Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.
- Ministeriet for Ligestilling og Kirke.
- Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse ved Patientombuddet.
- Skatteministeriet.
- Social- og Integrationsministeriet ved Ankestyrelsen.
- Transportministeriet.
- Udenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I dette afsnit refereres hovedpunkterne i de fremførte synspunkter. Afsnittet har i udkast været forelagt for de nævnte ministerier.

## 9.2. Brugerundersøgelsen

Ministerierne har ikke ønsker om, at løsningen af statens advokatopgaver grundlæggende skal ske på en anden måde, end det sker i dag. Det er således ønsket at fastholde en ordning, hvor statens advokatopgaver primært løses af én leverandør. Ministerierne har dog fremsat mere konkrete ønsker vedrørende den nærmere tilrettelæggelse af løsningen af statens advokatopgaver.

### 9.2.1. Overordnede synspunkter vedrørende den fremtidige ordning

På baggrund af de gennemførte interview, må det konkluderes, at *ministerierne finder det hensigtsmæssigt at videreføre den eksisterende ordning, hvor statens advokatopgaver som alt-overvejende udgangspunkt løses af ét advokatfirma.* Det er opfattelsen, at fordelene ved denne ordning er store, og at ordningen derfor overordnet set bør videreføres uændret.

Baggrunden herfor er ifølge brugerne, at samlingen af løsningen af statens advokatopgaver hos én leverandør indebærer en *opbygning af viden og erfaring om staten på tværs og om de rammer, som statens institutioner agerer inden for.* Det gælder blandt andet viden om statens organisering og de særlige regler, der gælder for statslige myndigheder.

Samtidig peges der på, at en ordning med én leverandør medvirker til at sikre *ensartet behandling af beslægtede sager* og samtidig bidrager til *kontinuitet og sammenhæng* i sagsbehandlingen på tværs af emne- og ministerområder og over tid, hvilket er med til at styrke borgernes og virksomhedernes retssikkerhed og de leverede ydelsers kvalitet.

Det er således blevet anført, at en ordning med én leverandør indebærer, at leverandøren hele tiden skal holde sig for øje, at den rådgivning, der gives, ikke blot skal kunne anvendes i den konkrete sag, men også i fremtidige sager, der vedrører en anden institution og et andet ministerområde. Det giver en øget forpligtelse vedrørende integritet og konsistens i rådgivningen, som også er til de statslige klienters fordel.

Denne samlede viden om staten anses for afgørende i forbindelse med overvejelserne om en fremtidig ordning, idet den blandt andet er af stor betydning for den *troværdighed og nangribelighed*, som efter ministeriernes opfattelse er knyttet til en samlet ordning. Flere ministerier understreger endvidere, at kendskab til statslige sager på andre minister- og fagområder har haft betydning for behandlingen af det pågældende ministeriums sager.

Det er samlet ministeriernes opfattelse, at opsamlingen af viden og erfaring hos ét advokatkontor er så værdifuld for staten som helhed, at ordningen ikke bør ændres på dette punkt.

*"Der er en ensartet praksis i staten i forbindelse med personalesager, hvilket er meget vigtigt."*

*"Kammeradvokatordningen bidrager til at give et samlet overblik over eksempelvis statsstøtteproblematikker. Desuden inddrager Kammeradvokaten selv viden fra de øvrige ministerier, når det er relevant i de enkelte sager."*

*"Det er vigtigt, at statens advokat har en opdyrket erfaring med sagsområderne, herunder erfaringer i retssager, hvor borgeren er på den ene side, og myndigheden på den anden side. Derudover er det en fordel, at ministerierne bruger kammeradvokatordningen i førelse af en stor mængde sager, idet det sikrer en stor viden."*

*"Det er vigtigt, at der er kontinuitet, idet retssagerne kan løbe over flere år. Derfor er det vigtigt, at kammeradvokataftalen er af længere varighed end andre rammeaftaler."*

*"Det er vigtigt at have kendskab til staten, idet det er en speciel juridisk person. Derudover sikrer kendskabet til staten, at der bliver sparet tid og omkostninger, idet staten ikke skal begynde forfra ved hvert køb af juridiske tjenesteydelser."*

*"Det er vigtigt at have en viden om, hvilken form og rammer det enkelte ministerium arbejder inden for."*

*"Kammeradvokatordningen sikrer institutionel hukommelse."*

*"Det er afgørende, at synergien mellem flere retsområder ikke går tabt. Det er en fordel, at advokatfirmaet bag kammeradvokatordningen har med alle ministerier at gøre, da firmaet kan drage erfaringer fra lignende sager på andre områder."*

Ministerierne finder endvidere samstemmende, at den fremtidige ordning bør tilrettelægges således, at det fortsat er *let og enkelt at skaffe sig advokatbistand*, idet behovet for bistand ofte har hastende karakter. Man har derfor behov for en ordning, hvor man ved behov for advokatbistand uden videre kan henvende sig til ét advokatkontor, som vil være forpligtet til at løse de ønskede opgaver.

Den administrative aflastning forbundet med en central aftale fremhæves blandt andet af ministerier, der anvender advokatydelse ad hoc. Disse ministerier nævner, at man vil kunne opleve at mangle kompetencerne til selv at søge efter og vurdere egnede advokatfirmaer med henblik på løsningen af en given opgave. Denne udvælgelse ville således udgøre en væsentlig administrativ byrde.

Der er – som det fremgår af det ovenfor anførte – ikke i nævneværdigt omfang udtrykt behov for, at der etableres *særlige aftaler på særlige fagområder eller om udvidelse af anvendelsesområdet*. Der er heller ikke – bortset fra det nedenfor i afsnit 9.2.2 anførte om adgangen til i særlige tilfælde at anvende andre advokater – udtrykt behov for *andre former for opdeling af aftalegrundlaget* med henblik på at kunne indgå aftale med flere leverandører af juridiske tjenesteydelser. Der er således fx ikke udtrykt ønske om opdeling af aftalegrundlaget, således at der kunne indgås én aftale om repræsentation ved domstolene og en anden om juridisk rådgivning, der ikke har forbindelse med en (aktuel) retssag. Tværtimod har ministerierne understreget fordelene ved og behovet for, at den, der har rådgivet i forbindelse med fx et udbud, også repræsenterer staten, hvis der senere måtte opstå en tvist.

*”Det er bedst at bruge en rådgiver, der i sidste ende kan repræsentere myndigheden i retssalen også, idet der kan være store omkostninger i forbindelse med overlevering til en retssag.”*

Endvidere har et ministerium, der fungerer som tilsynsmyndighed, peget på, at det i forbindelse med rådgivning fra den nuværende Kammeradvokats side har været en fordel, at Kammeradvokaten har besiddet viden ikke blot om reglerne inden for det pågældende tilsynsministeriums område, men også om de materielle regler på andre ministerområder, som tilsynsministeriet ikke selv har dybtgående kendskab til. Det er således konklusionen, at det er ministeriernes ønske, at der også fremtidigt bliver tale om en *én samlet aftale dækkende alle de fagområder, som dækkes af den nuværende aftale*.

*”Det er vigtigt at kunne benytte viden hos Kammeradvokaten på andre områder fx erstatningsret, arbejdsret, it-ret, insolvens, fast ejendom, aftaleret”*

*”Det er en fordel, at kammeradvokatordningen bruges på tværs af ministerierne og dermed sikrer tværgående kendskab til juraen.”*

*”En af styrkerne ved kammeradvokatordningen er, at Kammeradvokaten kan yde tværgående rådgivning. Viden om erstatningsret kan have betydning i mange typer af sager. Det vil sige, at det er en fordel, at Kammeradvokaten kan trække på erfaringer fra rådgivning på andre områder.”*

*”Faglig opdeling er ikke en fordel. Grundlæggende viden om forvaltningsret og EU-ret er af betydning på mange sagsområder.”*

Ministerierne peger endvidere på, at det er afgørende, at den eksisterende bestemmelse om *interesseskonflikter* bibeholdes, så det sikres, at staten altid kan repræsenteres af den advokat, der er indgået aftale med.



*”Det er nødvendigt med en udvidet habilitetsbestemmelse, idet statens advokat ikke må fremstå utroværdig og repræsentere synspunkter i strid med statens interesser. Den nuværende bestemmelse i kammeradvokataftalen sikrer, at der ikke særlig tit opstår habilitetsproblemer.”*

*”Habiliteten er altafgørende. Vi har modparter, som bruger mange forskellige advokater, og det vil være svært at finde advokatvirksomheder, hvor vi ikke har været eller er modpart.”*

*”Det er meget vigtigt, at vi kan stole på, at der ikke kommer interessekonflikter. Indtil nu har vi ikke oplevet habilitetskonflikter.”*

#### *9.2.2. Konkrete forslag vedrørende indholdet af et fremtidigt aftalegrundlag*

Der er i forbindelse med undersøgelsen fremkommet en række forslag til forbedringer i forhold til det eksisterende aftalegrundlag, både i form af forslag til nye bestemmelser og forslag til præciseringer af hidtil gældende bestemmelser.

I det følgende refereres de vigtigste forslag.

##### *Præcisering af anvendelsesområdet*

Kammeradvokaten har ifølge den gældende kammeradvokataftale ret og pligt til at udføre alle retssager og andre advokatopgaver for samtlige statsinstitutioner. I aftalen er opregnet enkelte statslige myndigheder mv., som ikke er omfattet af aftalen, ligesom der er specificeret enkelte opgavetyper, som ikke er omfattet af aftalen. Det er imidlertid ikke i aftalen fastsat, hvad der skal forstås ved advokatopgaver, men der er i vejledningen om kammeradvokatordningen aftalen foretaget en nærmere beskrivelse af indholdet af begrebet, jf. afsnit 5.1

Der er af mange ministerier fremsat ønske om, at der fremtidigt foretages mere præcis beskrivelse af, hvad der er omfattet af ordningen. Nogle ministerier har således givet udtryk for, at det i enkeltstående tilfælde har givet anledning til tvivl, om en konkret rådgivningsopgave har været omfattet af den eksisterende aftale eller ej.

Der er også peget på, at det kan overvejes at præcisere, i hvilket omfang en fremtidig leverandør kan løse opgaver for andre end egentlige statsinstitutioner – blandt andet af hensyn til ordningens troværdighed.

##### *Større mulighed for egenproduktion*

Flere ministerier har peget på, at der i et kommende aftalegrundlag bør tages højde for, at det på visse områder kan være hensigtsmæssigt – af faglige og økonomiske årsager – at institutionerne i hvert fald i visse sager møder selv i stedet for at lade sig repræsentere af en ekstern advokat, således som det allerede sker i dag på visse områder.

Det er på den baggrund vurderingen, at det vil være hensigtsmæssigt, at en eventuelt kommende aftale indeholder en bestemmelse, hvorefter den kommende leverandør under nærmere angivne omstændigheder skal medvirke til, at det bliver muligt for en statslig klient at møde i egne sager.

#### *Salærbestemmelser*

Kammeradvokatens bestemmelser om salærfastsættelse svarer til de advokatetiske reglers bestemmelser om honorarfastsættelse. Derudover er det fastsat, at Kammeradvokatens salær i den enkelte sag højst må udgøre 2/3 af sædvanligt advokatsalær. Det er samtidig fastsat, at Kammeradvokaten ikke er forpligtet til at oplyse timeforbruget i den enkelte sag. Der henvises herom til afsnit 5.1.

Ministerierne har i forbindelse med undersøgelsen samstemmende tilkendegivet, at der kan være behov for en mere gennemskuelig salærfastsættelsen for at give institutionerne bedre mulighed for at vurdere rimeligheden af salæret i de enkelte sager.

Der er således behov for klarere bestemmelser om salærfastsættelse og salærafregning, herunder om salæroverslag, oplysninger om timeforbrug og uddybning af indholdet af modtagne fakturaer.

Endvidere har det været anført, at kan være hensigtsmæssigt at fastsætte udtrykkelige bestemmelser om muligheden for at anvende standardsalærer i standardsager som det sker i dag på visse områder.

#### *Mere præcise kontraktbestemmelser.*

Enkelte ministerier har peget på, at det kan være hensigtsmæssigt at fastsætte bestemmelser om afstemning for forventninger til Kammeradvokatens bemanding i visse sager.

#### *Aftalens varighed*

Samtlige ministerier har under interviewene lagt vægt på den kontinuitet over tid, som den hidtidige ordning har indebåret.

På denne baggrund er det vurderingen, at det vil være hensigtsmæssigt, at en eventuelt kommende aftale har en lang løbetid.

Det er imidlertid samtidig vurderingen, at det vil være hensigtsmæssigt, at en eventuel ny aftale bliver tidsbegrænset.

## 10. Ordninger i andre lande

**I dette afsnit beskrives praksis for statslig løsning af advokatopgaver i Norge, Sverige, Holland, Tyskland og England.**

### 10.1. Indledning

I det følgende beskrives det, hvordan statslige myndigheder i Norge, Sverige og Holland løser deres advokatopgaver. Derudover er tilrettelæggelsen af løsningen af advokatopgaver i England samt Tyskland beskrevet på et mere overordnet plan.

De europæiske processuelle lovgivninger er meget forskelligartede. Særligt på det offentlige område kompliceres billedet af en uensartet domstolstradition. Danmark, Norge og England adskiller sig fra Sverige, Holland og Tyskland, idet alene de tre sidstnævnte lande har forvaltningsdomstole, forstået som uafhængige retsinstanter, der alene og endeligt afgør tvister mellem forvaltning og borger.

For samtlige de tre lande, der har forvaltningsdomstole, gælder, at embedsmænd kan give møde ved forvaltningsdomstolene. Herudover kan embedsmænd i Norge selv repræsentere staten ved de lavere retsinstanter. Således vil den gruppe af sager, der i Sverige, Holland og Tyskland føres for forvaltningsdomstolene ikke som udgangspunkt skulle føres af advokater og overlades i disse lande kun sjældent til advokater. Der vil tillige være en gruppe af sager, der i Norge kan føres af embedsmænd, men som i Danmark vil skulle føres af advokater.

De processuelle systemer er således på visse punkter afgørende, hvilke opgaver staten kan løse internt, og hvilke opgaver der som følge af systemet må søges løst eksternt eller ved ansættelse af egentlige procesjurister eller advokater. Dette kan have betydning for, hvilken konstruktion staten har valgt til løsning af sine advokatopgaver.

Således er det en forudsætning for at opnå en rimelig indsigt i forskelle og ligheder mellem den danske kammeradvokatordning og et andet lands ordning, at ordningen ses i den kontekst, ordningen indgår i.

Som følge heraf beskrives domstolssystemet indledende for hvert af landene. Efterfølgende beskrives hvordan de enkelte landes statsadministrationer løser deres advokatopgaver, herunder om der findes en central eller decentral ordning, i hvilket omfang der gennemføres udbud af løsningen af statens advokatopgaver, samt hvilken form for egenproduktion statsadministrationen har, herunder om embedsmænd selv kan give møde i retssager som repræsentanter for staten.

Afsnittet bygger på bidrag fra ph.d.-stipendiat ved Syddansk Universitet Frederik Waage og konsulentfirmaet Deloitte.

## 10.2. Norge

Repræsentation af den norske statsadministration ved domstolene, varetages som udgangspunkt af den norske Regjeringsadvokat, der er en statslig embedsmand og statsinstitution. Der sker dog i et vist omfang delegation fra Regjeringsadvokatens kontor til private advokatvirksomheder. Regjeringsadvokaten giver herudover i et vist omfang juridisk rådgivning efter anmodning fra regeringen eller et ministerium. Regjeringsadvokaten fører statens retssager, men i visse typer af sager kan embedsmænd møde som repræsentant for deres ministerium. Ministerierne indhenter i stort omfang juridisk rådgivning fra private advokater.

**Tabel 1**

### Opsummering af henholdsvis den danske og norske ordning

	Den danske ordning	Den norske ordning
<b>Forvaltningsdomstol</b>	Nej	Nej
<b>Central ordning</b>	Kammeradvokaten	Regjeringsadvokaten
<b>Kontoret</b>	Ansatte: 173 jurister	Ansatte: 35 jurister
<b>Opgaver</b>	Retssager Andre advokatopgaver, jf. afsnit 5.1	Retssager Større rådgivningsopgaver
<b>Køb af ekstern bistand</b>	Kammeradvokaten. I særlige tilfælde andre advokatvirksomheder.	I visse tilfælde andre advokatvirksomheder. Udbud af afgrænsede advokatopgaver.
<b>Egenproduktion</b>	Juridisk rådgivning Juridisk sagsbehandling	Juridisk rådgivning Juridisk sagsbehandling Embedsmænd kan møde ved de lavere retsinstanser

#### 10.2.1. Domstolsystem

Det norske domstolsystem består af Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene, der er almindelige domstole med kompetence inden for både strafferet og civilret. Herudover findes enkelte domstole med en særlig og afgrænset kompetence – fx jordskiftedomstolene og den norske arbejdsret.

#### 10.2.2. Regjeringsadvokaten

##### *Personen*

Den norske Regjeringsadvokat fører retssager og visse rådgivningssager for den norske stat.

Regjeringsadvokaten er en kongeligt udnævnt embedsmand, som refererer til den norske statsministers kontor. Regjeringsadvokatens embede kan historisk føres

tilbage til 1816. Indtil 1962 havde man en ordning, der på mange måder svarede til den nuværende danske kammeradvokatordning.

Ordningen skiftede væsentlig karakter i forbindelse med en nybesættelse i 1962, hvor kompetenceområdet udvidedes, samtidig med at Regeringsadvokaten blev afskåret fra at have andre klienter end staten, hvilket blev kompenseret med en lønstigning.

Regeringsadvokaten bistås af en assisterende Regeringsadvokat, 1 kontorchef og 4 advokater med ledelsesopgaver.

#### *Kontoret*

Regeringsadvokatens kontor har ansat omkring 35 jurister, der virker som procesfuldmægtige i retssager. Endvidere har kontoret 14 administrative medarbejdere. Regeringsadvokaten har det som målsætning, at antallet af medarbejdere ikke skal vokse, hvilket blandt andet begrundes i ønsket om en sikring af kvalitet og ensartethed i sagsbehandlingen. Da kontoret har en øget sagstilgang, indhentes der i stigende omfang advokatbistand fra eksterne advokater.

Regeringsadvokatens bevillinger blev forøget med mere end 100 pct. i perioden 1996-2006. I perioden 2004-2008 steg budgettet fra 44,3 til 59,8 mio. NOK. Baggrunden for de forøgede udgifter var dels lønstigninger, dels det forhold, at Regeringsadvokatens kontor i stigende omfang købte advokatydelse udefra. Budgettet for 2012 er 69,3 mio. NOK, hvoraf 16,4 mio. NOK er afsat til procesudgifter og udgifter til køb af ekstern advokatbistand.

#### *Det juridiske grundlag for ordningen*

De gældende regler for Regeringsadvokatens virksomhed følger af en instruks af 9. maj 1962. Ifølge instruksen skal Regeringsadvokaten med visse undtagelser efter anmodning fra regeringen eller et ministerium føre retssager (herunder voldgiftssager) for det offentlige og for offentlige midler og afgive udtalelser om juridiske spørgsmål. Regeringsadvokaten kan pålægges at optræde som repræsentant ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Regeringsadvokaten møder tillige blandt andet ved EFTA-Domstolen.

Det følger endvidere af instruksen, at Justitsministeriet efter udtalelse fra et fagministeriet kan bestemme, at Regeringsadvokaten ikke skal arbejde for visse institutioner eller med sager af en bestemt karakter eller for enkelte særdomstole. Det fremgår i øvrigt af instruksen, at Regeringsadvokaten ikke skal udføre arbejde for Stortinget eller institutionerne under dette.

Ansatte hos Regeringsadvokaten er underlagt et dobbelt regelsæt: Både de almindelige embedsmandspligter efter den norske forvaltningslovgivning og de regelsæt, der gælder for advokater - herunder de advokatetiske regler.

### *Opgaver*

Regjeringsadvokaten skal som hovedregel selv tage sig af særlig vigtige sager. Når særlige grunde tilsiger det, kan Regjeringsadvokaten lade sager eller enkeltstående rettergangsskridt udføre ved en ekstern advokat (kaldet en kommissionær). Hensynet bag denne bestemmelse var tidligere at fritage Regjeringsadvokaten for at skulle give møde langt fra hovedstaden, men bestemmelsen benyttes ofte i dag i forskellige sagstyper, hvor Regjeringsadvokaten finder det hensigtsmæssigt at benytte ekstern advokatbistand.

Når embedsmænd, tjenestemænd eller andre bliver sagsøgt eller sagsøges i embeds medfør, er Regjeringsadvokaten forpligtet til at bistå, for så vidt det ikke er i strid med embedets eller tjenestemandens og statens interesser

Når der er truffet afgørelse i en sag, der er ført af Regjeringsadvokaten på vegne af staten, skal Regjeringsadvokaten indhente en udtalelse fra fagmyndigheden med henblik på en vurdering af brug af retsmidler (fx anke). I øvrigt er Regjeringsadvokaten ansvarlig for det samlede kontors drift.

Der er ikke en klar grænse mellem, hvilke sager der behandles som rådgivningssager i det norske Justitsministeriums Lovafdeling, og hvilke sager der behandles af Regjeringsadvokaten. Hvis der foreligger en konkret retlig konflikt eller fare for konflikt med private, behandles sagen som udgangspunkt af Regjeringsadvokaten, mens generelle tolknings spørgsmål, som opstår uafhængigt af retssager, forelægges Lovafdelingen.

### *Omfattede institutioner*

Regjeringsadvokatens klienter er statslige organer, det vil sige regeringen, ministerierne og deres underliggende styrelser. I begrænset udstrækning bistås også statslige embedsmænd personligt i sager, som har tilknytning til tjenesteudøvelsen.

Opdragsmængden fra de enkelte sektorer varierer, men generelt har Justitsministeriet, Trafikministeriet og Finansministeriet været de hyppigste klienter.

### *Antallet af opgaver*

Embedsmænd fra Regjeringsadvokaten optræder årligt som procesfuldmægtige i omkring 700 civile retssager. Omkring halvdelen af disse sager bliver forligt eller opgivet inden dom. Der behandles herudover omkring 200 rådgivningssager for statsforvaltningen om året, herunder omkring 80 høringsudtalelser. Herudover har Regjeringsadvokaten mange uformelle rådgivningsopgaver, der ikke registreres.

#### *10.2.3. Køb af ekstern advokatbistand*

Både Regjeringsadvokaten og den øvrige centraladministration køber ekstern advokatbistand. Dette sker ved udbud af rammeaftaler og ved indgåelse af enkeltstående aftaler med private advokatfirmaer.

Regjeringsadvokaten opererer i dag med udbud af fireårige rammekontrakter. Der er både rammeaftaler, som er eksklusive, og rammeaftaler, som er parallelle. I det omfang der sker uddelegering af advokatopgaver til enkeltstående advokater, kompenseres manglende kendskab til centraladministrationen med en nærmere kontrol fra Regjeringsadvokatens side.

Interessekonflikter modvirkes med klausuler i aftalegrundlaget om forbud mod at føre visse typer af retssager mod staten. I det omfang et firma, der er indgået aftale med, yder rådgivning eller anden bistand til private klienter på retsområdet, skal dette meddeles til Regjeringsadvokaten. Hvis de advokater, som udfører opdrag i henhold til aftalen, påtager sig større procesopdrag mod staten på andre retsområder, skal dette ligeledes meddeles Regjeringsadvokaten.

#### *Regjeringsadvokatens udbud af advokatbistand*

Som følge af en kraftig stigning i antallet af søgsmål mod staten fik Regjeringsadvokaten ved en ændring af sin instruks i 2000 adgang til at uddelegere sin procesførelse i højere grad end hidtil. Dette førte til et udbud af advokatopgaver i en tre-årig periode fra 2003. Udbuddet blev vundet af advokatfirmaet Kluge (et mellemstort advokatkontor med kontorer i Oslo, Stavanger og Bergen). I perioden 2006-2009 havde Regjeringsadvokaten parallelle rammeaftaler for uddelegering af procesopgaver til advokatfirmaerne Kluge og Riisa (sidstnævnte er et mindre advokatkontor med lidt over 20 jurister og afdelinger i Oslo, Bergen og Trondhjem).

I 2009 gennemførte Regjeringsadvokaten et nyt udbud, der førte til indgåelse af en fireårig rammeaftale for ekstern procesførelse på vegne af staten i perioden 2009-13. Denne rammeaftale vedrører hovedsageligt opdrag på det social- og udlændingeretlige område, men med mulighed for andre enkeltstående opgaver.

Udbuddet blev vundet af tre advokatfirmaer (de to advokatfirmaer, som havde vundet det forrige udbud, og advokatfirmaet Kogstad Lunde Advokatfirma DA).

Regjeringsadvokaten købte i 2011 ekstern advokatbistand for 11,8 mio. NOK, der blev afholdt over embedets eget budget. Det skønnes, at der årligt uddelegeres mellem 130 og 180 procesopdrag fra Regjeringsadvokaten inden for de nævnte retsområder.

#### *10.2.4. Egenproduktion*

Alle ministerier har jurister placeret indenfor administration, ledelse eller rene juridiske stillinger i fx fagkontorer. Juristerne har ofte stillinger som fuldmægtige eller chefer i de forskellige ministerier og myndigheder.

### **10.3. Sverige**

De statslige myndigheder i Sverige løser hovedparten af deres juridiske opgaver ved decentral egenproduktion, hvilket suppleres af ekstern advokatbistand fra pri-

vate advokatfirmaer. I Sverige er der ikke krav om, at personer, der fører sager for andre ved domstolene, har en advokatbeskikkelse.

**Tabel 2**

**Opsummering af henholdsvis den danske og svenske ordning**

	<b>Den danske ordning</b>	<b>Den svenske ordning</b>
<b>Forvaltningsdomstol</b>	Nej	Ja
<b>Central ordning</b>	Kammeradvokaten	Nej
<b>Kontoret</b>	Ansatte: 173 jurister	-
<b>Opgaver</b>	Retssager Andre advokatopgaver, jf. afsnit 5.1	-
<b>Køb af ekstern bistand</b>	Kammeradvokaten. I særlige tilfælde andre advokatvirksomheder.	De enkelte myndigheder udbyder rammekontrakter, der vedrører juridisk bistand, der købes i øvrigt advokatbistand ved behov.
<b>Egenproduktion</b>	Juridisk rådgivning Juridisk sagsbehandling	Juridisk rådgivning Juridisk sagsbehandling Embedsmænd møder ved forvaltningsdomstolen

*10.3.1. Domstolssystemet*

Sveriges domstolssystem er opdelt i de almindelige domstole (Högsta domstolen, hovrätterne og tingsrätterne) og forvaltningsdomstole (Högsta Förvaltningsdomstolen, kammerrätterne og forvaltningsrättene). Hertil kommer den svenske arbejdsret (Arbetsdomstolen) og Handelsretten (Marknadsdomstolen) samt forskellige andre specialdomstole.

Sveriges advokatregulering adskiller sig markant fra reguleringen i Danmark, Norge, Holland, Tyskland og England. I Sverige er der ikke krav om, at man skal have advokatbeskikkelse, når man giver møde i retten. I Sverige er der således ikke møderetsmonopol for advokater. Embedsmænd kan følgelig give møde i alle retsinstanser uden særlig tilladelse. Det er dog kun medlemmer af det svenske advokatsamfund, der må tilbyde juridiske ydelser under den professionelle titel advokat.

*10.3.2. Køb af ekstern advokatbistand*

Ministerierne supplerer deres egenproduktion af juridiske ydelser med ekstern advokatbistand på det civile område.

Indkøb af juridiske tjenesteydelser har i en årrække fungeret således, at der indgås rammeaftaler med en række svenske advokatvirksomheder, som de ministerielle myndigheder herefter får mulighed for at benytte efter behov. De enkelte myndigheder udbyder selv rammeaftalerne, undertiden udbydes opgaverne af to eller flere myndigheder i samarbejde.



Rammeaftalerne kan løbe op til 4 år og vindes af paneler på typisk 3-4 advokatkontorer. De udbudte kontrakter er opdelt i ”generel juridik” (forvaltningsret, international ret, statsret, konkurrenceret mv.) og ”juridik med inriktning på af-førsjuridik för statligt ägda bolag” (det finansielle marked).

Udbudsgrundlaget og de enkelte aftaler indeholder ikke bestemmelser om interessekonflikter. Imidlertid gøres visse grove interessekonflikter *indirekte* til hævegrund, idet kontrakten kan ophæves, hvis der sker så grove overtrædelser af de advokatetiske regler, at det pågældende firma ekskluderes fra Sveriges advokatsamfund eller modtager en advarsel fra advokatsamfundet. En grov overtrædelse kunne være at påtage sig sager for klienter med modstridende interesser og som følge heraf ikke vare tage den enkelte klients interesser fuldt ud.

Rammeaftalerne fastlægger et rangordningssystem, der helt overordnet indebærer, at den leverandør i rammeaftalens panel af advokatkontorer, der har den højeste placering i rangordningen, i første omgang tilbydes advokatopgaven. Leverandøren skal herefter inden 8 timer inden for den normale arbejdstid give besked om, hvorvidt opgaven kan udføres. Ved manglende eller afvisende svar går tilbuddet videre til den næste på listen.

### 10.3.3. *Egenproduktion*

De forskellige ministerier og deres underliggende styrelser har ofte egne jurister ansat.

Det er typisk rättschefen og rättssekretariatet, der er ansvarlige for den juridiske rådgivning og bistand i forbindelse med lovforslag og lovændringer inden for ministeriets ressort.

Forvaltningsdomstolene håndterer tvister mellem det offentlige og borgere og virksomheder. Ved forvaltningsdomstolene repræsenteres staten normalt af embedsmænd fra de myndigheder, der har truffet afgørelse i sagen. Den svenske centraladministration, det vil sige ministerierne, der tilsammen udgør Rege-ringskansliet, repræsenteres således som altovervejende hovedregel af embedsmænd ved de svenske domstole, hvilket som tidligere nævnt ikke kræver, at embedsmændene har en advokatbeskikkelse.

## 10.4. **Holland**

Den hollandske stat løser sine advokatopgaver ved omfattende egenproduktion af juridisk rådgivning, ligesom embedsmænd repræsenterer staten i retssager. Dette suppleres med indkøb af advokatydelse.

**Tabel 3**  
**Opsummering af henholdsvis den danske og hollandske ordning**

	Den danske ordning	Den hollandske ordning
<b>Forvaltningsdomstol</b>	Nej	Ja
<b>Central ordning</b>	Kammeradvokaten	Ikke egentlig central ordning, men Landsadvokaaten (som varetager opgaver, der emnemæssigt svarer til Kammeradvokatens) står for en stor del af de advokatopgaver, som staten ikke selv kan løse.
<b>Kontoret</b>	Ansatte: 173 jurister	Landsadvokaat, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.: Ansatte: 160 jurister
<b>Opgaver</b>	Retssager Andre advokatopgaver, jf. afsnit 5.1	Retssager Andre advokatopgaver
<b>Køb af ekstern bistand</b>	Kammeradvokaten. I særlige tilfælde andre advokatvirksomheder.	Landsadvokaaten har ikke eneret på at yde advokat bistand til staten. Der købes advokatbistand hos andre firmaer. Der foretages ikke udbud af opgaverne.
<b>Egenproduktion</b>	Juridisk rådgivning Juridisk sagsbehandling	Embedsmænd fører blandt andet selv sager ved forvaltningsdomstolene, og der er ansat et lille antal advokater i staten, der kan føre sager ved de almindelige domstole.  Juridisk rådgivning Juridisk sagsbehandling

#### 10.4.1. Domstolssystemet

Holland har både et almindeligt domstolssystem og et forvaltningsdomstolssystem.

Det almindelige domstolssystem omfatter den hollandske højesteret (Hoge Raad), 5 appelretter (Gerechtshoven), og 19 byretter (Rechtbanken). De almindelige domstole behandler civile sager og straffesager. Forvaltningsdomstolssystemet omfatter dels statsrådet (Raad van State), dels to appelforvaltningsdomstole på henholdsvis det sociale og det erhvervsretlige område (Centrale Raad van Beroep) med underordnede instanser.

#### 10.4.2. Landsadvokaaten

I nogle sager indhenter staten ekstern advokatbistand. Ifølge den hollandske retsplejelov er der pligt til at lade sig repræsentere af en advokat i retssager, der ikke

føres ved forvaltningsdomstolene. Der findes ikke statistik over, hvor mange retssager der overlades til eksterne advokater. Det er imidlertid normalt at inddrage ekstern advokatbistand, når der er tale om sager med mediebevågenhed og mere komplicerede rådgivningsopgaver samt retssager af principiel og eventuelt politisk betydning eller retssager, som har økonomisk betydning eller kræver en helt særlig ekspertise og sagkundskab.

Når eksterne advokater inddrages til brug for en retssag, varetager advokaterne både den forberedende skriftveksling og selve retssagsførelsen.

#### *Personen*

Den foretrukne leverandør af advokatydelser er Landsadvocaat Bert-Jan Houtzagers, der er partner i advokatkontoret Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. Hvervet som Landsadvocaat beror på en kongelig udnævnelse og kan historisk føres flere hundrede år tilbage. Siden 1960'erne har Landsadvocaaten været en stilling, der er videreført fra advokat til advokat i det nævnte firma. Den nuværende Landsadvocaats forgænger varetog stillingen fra 1987 til 1999.

#### *Kontoret*

Firmaet har omkring 160 advokater og notarer ansat og er beliggende i Haag.

#### *Det juridiske grundlag for ordningen*

Aftalen med Landsadvocaaten er ikke offentligt tilgængelig. Det kan imidlertid lægges til grund, at aftalen mellem staten og Landsadvocaaten ikke er tidsbegrænset. Det fremgår dog af en kongelig beslutning af 2. april 1965, at tildelingen af titlen Landsadvocaat til enhver tid kan tilbagekaldes. Et væsentligt element er, at firmaet forpligter sig til at have kapacitet til at føre statens sager.

Oplysninger om salærtakster mv. for de offentlige myndigheders brug af Landsadvocaaten er heller ikke offentliggjorte. Ifølge Landsadvocaaten får den hollandske stat – på linje med andre store klienter – en rabat grundet mængden af sager, som føres for staten, men firmaet oplyser ikke nærmere, hvor stor denne rabat er. Der opereres således ikke med en offentligt kendt rabatsats.

Risikoen for interessekonflikter og inhabilitet er håndteret med udgangspunkt i de advokatetiske regler, der gælder for de hollandske advokater, og som i øvrigt fremgår af aftalen mellem Landsadvocaaten og den hollandske stat. Herefter gælder det blandt andet, at firmaet ikke må føre retssager mod den hollandske stat.

Med hensyn til den nærmere afgrænsning af, hvornår en sag overlades til Landsadvocaaten, findes der ikke interne retningslinjer for, hvornår en sag overlades til Landsadvocaaten, og hvornår det ikke er tilfældet.

Landsadvocaaten er statens advokat på samme måde, som større erhvervsvirksomheder har en fast advokatforbindelse.

### *Opgaver*

Landsadvocaaten benyttes både i situationer, hvor et ministerium ønsker partsrepræsentation ved de almindelige domstole og forvaltningsdomstole og ved bistand til udarbejdelse af responsa om konkrete juridiske problemstillinger. Sager, der ikke vedrører retssagsbehandling, udgør en stor del af Landsadvocaatens samlede opgaveportefølje for staten. Landsadvocaaten møder ikke på vegne af staten ved EU-Domstolen.

Kun en meget lille andel af Landsadvocaatens retssager er sager ved forvaltningsdomstolene. Baggrunden herfor er, at staten af økonomiske grunde kun i ganske særlige tilfælde vil gøre brug af firmaet i disse sager. Dette vil kunne være tilfældet i forbindelse med forvaltningsretssager, der kræver særskilt sagkundskab. Landsadvocaaten medvirker i øvrigt undertiden i sagsbehandling i forbindelse med administrative afgørelser. Dette sker oftest, hvis der kræves særligt sagkundskab, eller der akut mangler personale.

Den almindelige politik i staten er, at kun de sager, som den hollandske centraladministration ikke har sagkundskab og kompetencer til at udføre, videresendes til Landsadvocaaten. Dette er en konsekvens af, at regninger til advokater er omkostningstunge.

### *Omfattede institutioner*

Omkring 45 pct. af kontorets retssager føres på vegne af staten, mens omkring 25 pct. af sagerne føres for kommuner og andre myndigheder. Endelig føres omkring 30 pct. for private klienter.

#### *10.4.3. Rijksadvocaaten*

Skatteinddrivelsessager, som ikke varetages internt i staten, varetages af Rijksadvocaaten, der er en privatpraktiserende advokat. Rijksadvocaaten har siden 2004 været Hermine ten Haaft, der repræsenterer staten ved de lavere retsinstanser. Rijksadvokaten har – i modsætning til Landsadvocaten – i henhold til en kongelig beslutning en egentlig eneret på førelse af de skatteinddrivelsessager, staten ikke selv har ressourcer eller ekspertise til at løse.

Der er ikke indgået nogen særskilt aftale mellem Rijksadvocaaten og staten, men hvert tredje år forhandles honorarets størrelse.

#### *10.4.4. Køb uden for aftalen af ekstern advokatbistand*

Staten afholder ikke offentlige udbudsforretninger vedrørende køb af eksterne advokatydelse. De enkelte ministerier er ikke forpligtede til at benytte noget bestemt advokatkontor. Ministerierne engagerer i enkeltstående tilfælde andre eksterne advokater, og dette sker fra sag til sag uden formaliserede procedurer. Det kan fx gøre sig gældende i større sager om infrastruktur. Der afholdes således ikke udbudsforretninger forud for sådanne engagementer.

#### *10.4.5. Egenproduktion*

Både ved forvaltningsdomstolene og ved de øvrige domstole er det almindeligt, at embedsmænd repræsenterer staten. Ved forvaltningsdomstolene er det som klart udgangspunkt kun embedsmænd, der giver møde. Det er oftest også en embedsmand, der repræsenterer staten i civile sager, men i mindre omfang overlades repræsentationen til eksterne advokater.

I enkelte ministerier er der ansat interne advokater (med advokatbeskikkelse), der kan optræde i alle typer af retssager på statens vegne. Disse benyttes blandt andet i de omkostningstunge sager, hvor almindelige embedsmænd ifølge den hollandske proceslovgivning ikke kan give møde.

Muligheden for at anvende interne advokater med beskikkelse blev først indført ved en ændring af den hollandske proceslovgivning i 1998 og har kun ført til oprettelsen af et meget begrænset antal stillinger. Det hollandske finansministerium og udenrigsministerium har hver én advokat ansat. Stillingerne er typisk oprettet i de udførende grene af centraladministrationen. Eksempelvis råder skattemyndighederne over 8 advokater til håndtering af konkrete retssager.

Der foreligger ikke undersøgelser af kvaliteten af de interne advokaters arbejde.

## 10.5. Tyskland

I Tyskland løses advokatopgaver på forbundsniveau ved intern varetagelse af statens retssager kombineret med indkøb af eksterne advokatydelse.

Tabel 4

### Opsummering af henholdsvis den danske og tyske ordning

	Den danske ordning	Den tyske ordning
<b>Forvaltningsdomstol</b>	Nej	Ja
<b>Central ordning</b>	Kammeradvokaten	Nej
<b>Kontoret</b>	Ansatte: 173 jurister	-
<b>Opgaver</b>	Retssager Andre advokatopgaver, jf. afsnit 5.1	-
<b>Køb af ekstern bistand</b>	Kammeradvokaten. I særlige tilfælde andre advokatvirksomheder.	Der indkøbes advokatbistand til førelse af retssager. Opgaverne udbydes ikke.
<b>Egenproduktion</b>	Juridisk rådgivning Juridisk sagsbehandling	Juridisk rådgivning Juridisk sagsbehandling Embedsmænd kan føre retssager ved de lavere retsinstanser

#### 10.5.1. Domstolssystemet

Det tyske retssystem består af forfatningsdomstolene (med Bundesverfassungsgericht i spidsen), de almindelige domstole (Bundesgerichtshof, Oberlandesgerichte, Landgerichte, Amtsgerichte). Hertil kommer forvaltningsdomstolene (med Bundesverwaltungsgericht i spidsen), samt arbejdsretterne (Arbeitsgerichte), socialretterne (Sozialgerichte) og finansretterne (Finanzgerichte).

#### 10.5.2. Køb af ekstern advokatbistand

Det følger af den tyske lov for embedsmænd (Bundesbeamtenengesetz), at embedsmænd ikke kan repræsentere staten ved de højere domstole i Tyskland.

I disse sager er de tyske ministerier således nødsaget til at indhente ekstern juridisk bistand. Typisk vil dette ske ved, at der indgås aftale med en advokat. Ved de højere forvaltningsdomstole og forfatningsdomstole er det ofte forekommende, at andre jurister, især universitetsjurister, engageres til at føre sager for myndighederne.

Som eksempel på indkøb af en anden form for advokatopgaver, kan der henvises til en sag fra Oberlandesgericht Düsseldorf, hvor en forbundsmyndighed ønskede bistand til at fremsætte krav mod en entreprenør. Retten fastslog, at myndigheden kunne benytte en simpel udvælgelsesprocedure i stedet for at afholde et større udbud, da købet af ydelsen ikke havde relevans for EU's indre marked. Forbundsmyndigheden kunne således, på baggrund af en objektiv udvælgelse blandt flere

advokatfirmaer, vælge ét advokatfirma, når blot der efterfølgende skete offentliggørelse af valget.

Flere større tyske advokatfirmaer har specialiseret sig i at føre retssager for og rådgive de øverste tyske myndigheder. Et eksempel er den tyske advokatvirksomhed Redeker Sellner Dahs, der har kontorer i blandt andet Berlin, Bonn og Bruxelles. Der er dog ikke tale om eksklusive ordninger, og advokatkontorerne vælges fra sag til sag uden udbud af kontrakten.

### *10.5.3. Egenproduktion*

Både ved de lavere instanser af forvaltningsdomstolene og ved øvrige lavere domstole, hvor møderetten ikke er afhængig af en advokatbeskikkelse, er det almindeligt, at embedsmænd forestår sagsbehandling i retssager og giver møde ved domstolene på vegne af staten.

Det er en almindelig opfattelse i den tyske centraladministration, at brugen af eksterne advokater skal begrænses så meget som muligt, både når det drejer sig om retssagsførelse, og når det drejer sig om andre advokatopgaver.

## **10.6. England**

Britiske advokater er inddelt i barristers (advokater, der er specialiserede i at møde i retten) og solicitors (advokater, der i højere grad har klientkontrakt i form af rådgivning mv.) Retssagsbehandling ved lavere instanser forestås både af paralegals (sagsbehandlere uden egentlig beskikkelse), solicitors og barristers.

Offentlige solicitor-sager varetages dels af interne embedsmænd i de enkelte ministerier, dels af ansatte i den selvstændige myndighed The Treasury Solicitor, som beskrives nærmere under punkt 10.6.3. Visse solicitor-sager behandles dog af eksterne advokatfirmaer, der har indgået en rammeaftale med staten for en toårig periode. Selve retssagsbehandlingen på vegne af det offentlige ved de højere domstole afvikles i alle tilfælde af private barristers.

**Tabel 5**  
**Opsummering af henholdsvis den danske og engelske ordning**

	Den danske ordning	Den engelske ordning
<b>Forvaltningsdomstol</b>	Nej	Nej
<b>Central ordning</b>	Kammeradvokaten	The Treasury Solicitor
<b>Kontoret</b>	Ansatte: 173 jurister	Ansatte: 450 jurister
<b>Opgaver</b>	Retssager Andre advokatopgaver, jf. afsnit 5.1	Retssager ved de lavere domstole Alle andre advokatopgaver
<b>Køb af ekstern bistand</b>	Kammeradvokaten. I særlige tilfælde andre advokatvirksomheder.	Eksterne advokater efter aftale og/eller udbud. Indkøbene sker centralt.
<b>Egenproduktion</b>	Juridisk rådgivning Juridisk sagsbehandling	Juridisk rådgivning Juridisk sagsbehandling Retssagsførelse ved lavere retsinstanser

#### 10.6.1. Domstolsystemet

Den øverste domstol i England er The Supreme Court. Under denne domstol står appeldomstolen Court of Appeal, der er ankeinstans for High Court. Denne domstol er i civile sager inddelt i afdelinger for henholdsvis kontraktsret mv. (Queens Bench), familieret (Family Court) og fiskale sager (Chancery division). High Court er overinstans for en række underordnede retter: Crown Court, Magistrates Court, County Courts, og en række specialretter (tribunals).

#### 10.6.2. The Attorney General

Den øverste ansvarlige embedsmand for retssagsførelsen er The Attorney General, der er chief legal adviser to the Crown (både på det straffe- og civile retlige område). Den nuværende Attorney General er uddannet barrister og møder i enkeltstående tilfælde personligt i retten. Under The Attorney General hører The Treasury Solicitor, der er en embedsmand, som har koordinerende pligter og ansvaret for de fleste myndigheders civile sager.

#### 10.6.3. The Treasury Solicitor

The Treasury Solicitor står i spidsen for Treasury Solicitor's department (TSol). TSol kan betragtes som en central rådgivningsmyndighed, der med over 450 jurister varetager solicitor-opgaver for omkring 180 myndigheder. Styrelsen indførte i 1991 en såkaldt *quid-pro-quo-ordning* for en del af sine jurister. TSol's medarbejdere noterer efter denne ordning den medgåede tid mv. for sagsbehandlingen af de enkelte myndigheders sager, på samme måde som advokatkontorer registrerer den medgåede tid. Herefter viderefaktureres TSols udgifter til de styrelser, der har benyttet sig af ordningen. I det omfang der er mulighed for, at de enkelte myndigheder kan indkøbe advokatydelse fra eksterne advokatfirmaer, giver dette de enkelte



myndigheder en mulighed for prissammenligning mellem intern og ekstern produktion af advokatydelse.

#### *10.6.4. Køb af ekstern advokatbistand*

Staten har i mange tilfælde behov for at indkøbe advokatopgaver fra barristers til retssagsførelse og har indgået rammeaftaler med en række advokatvirksomheder.

#### *Barristers – retssagsførelse*

Som anført varetages selve retssagsførelsen i England særligt ved de højere domstole af procesadvokater (barristers). Når en sag, hvor en offentlig myndighed er part, skal behandles for retten ved de højere domstole, overdrages procesførelsen således typisk til en barrister. Dette sker gennem The Attorney General's Panel of Counsel, en ordning, der bestyres af TSol, og som giver de private barristers en femårig beskikkelse.

Der angives i 2012 at være 354 medlemmer af de forskellige paneler, der hører under ordningen, og disse fører sager ved samtlige civile domstole.

Alle departementer og styrelser i den engelske centraladministration er forpligtet til at benytte panelerne. Som udgangspunkt skal de øvrige statsmyndigheder ligeledes benytte panelerne.

Selv om en beskikkelse som medlem af panelerne ikke er en garanti for beskæftigelse, er det hensigten med ordningen, at alle barristers skal tildeles et minimum af retssager.

#### *Solicitors, barristers mv. – rådgivningsydelser*

TSol indgik i 2007 på baggrund af et udbud den såkaldte Lit-Cat-rammeaftale med en lang række engelske leverandører af juridiske ydelser. Rammeaftalen giver myndighederne mulighed for at samarbejde med både små og store advokatfirmaer, og TSol outsourcete i 2010 en lille del (4,2 pct.) af statens sager til private advokatfirmaer. Rammeaftalen omfatter over 40 advokatkontorer.

I et nyt udbud, der gennemføres i 2012, anføres i udbudsmaterialet, at rammeaftalen skal give statsmyndighederne adgang til en omfattende mængde juridiske ydelser. Ydelserne inddeles i 8 underkategorier, henholdsvis it- og telekommunikation, fast ejendom, ansættelsesret og pension, erhvervsret samt skat og insolvens, finansret, generel privatret, procesret og større komplekse projekter (en opsamlingskategori).

#### *10.6.5. Egenproduktion*

De engelske myndigheder løser hovedparten af deres advokatopgaver internt. Embedsmænd fra de enkelte myndigheder kan tillige møde i retten. Disse embedsmænd er, ligesom samtlige TSols medarbejdere, medlemmer af The Govern-

ment Legal Service. Organisationen er ledet af TSol og tæller over 2000 embedsmænd, herunder de ansatte hos TSol.

#### *10.6.6. Kundetilfredshed*

I TSols årsrapport fra maj 2012 angives der at være stor tilfredshed med den juridiske rådgivning, 97 pct. af klienterne erklærede TSols rådgivning for ”good” eller ”excellent”. 96 pct. var tilfredse med procesførelsen.

### **10.7. Sammenfatning**

Der findes ikke en ordning i de fem undersøgte lande, der ligner den danske kammeradvokatordning, og der findes ikke to ordninger i de undersøgte lande, der er ens.

De erfaringer, der kan høstes fra de internationale eksempler på indkøb af juridiske tjeneste ydelser, er således, at hvert land har sin egen tradition både inden for domstolssystemet og for løsningen af statens juridiske opgaver. Der er tillige forskel på om, der kræves advokatbeskikkelse for, om myndigheders egne ansatte kan repræsentere myndighederne i retssager ved domstolene.

De europæiske processuelle lovgivninger er forskelligartede, og særligt på det offentligtretlige område kompliceres billedet af en uensartet domstolstradition. England er helt særegent, og Danmark og Norge adskiller sig fra Sverige, Holland og Tyskland, idet de tre sidstnævnte lande har forvaltningsdomstole, forstået som uafhængige retsinstanser, der afgør tvister mellem forvaltning og borger.

For de tre lande, der har forvaltningsdomstole, gælder, at embedsmænd kan give møde ved forvaltningsdomstolene. Der vil således være en gruppe af sager, der i lande uden forvaltningsdomstole, vil skulle føres af advokater.

Således har eksistensen af forvaltningsdomstole, og muligheden for, at embedsmænd kan give møde for forvaltningsdomstolene, betydning for, hvilke opgaver staten selv kan løse internt, og hvilke opgaver der som følge af systemet må søges løst eksternt eller ved ansættelse af egentlige procesjurister eller advokater.

Der er ligeledes store forskelle på, i hvilket omfang de enkelte statslige myndigheder lader sig repræsentere ved advokat i den type retssager, der i Danmark betegnes som civile sager. Endvidere er der forskelle på, hvordan myndighederne i øvrigt organiserer deres brug af juridisk rådgivning.

Samtlige de undersøgte lande lader - ulig Danmark - de enkelte myndigheders embedsmænd møde ved domstolene. I Norge ske dette dog kun sjældent. I Sverige giver embedsmænd som hovedregel møde på vegne af staten i alle typer af retssager, hvor staten er part. I Sverige har advokater ikke monopol på at kunne procedere ved domstolene. I Holland, Tyskland og England er det hovedreglen, at

embedsmænd giver møde i mere rutineprægede retssager ved lavere retsinstanser. Ekstern advokatrepresentation ved domstolene benyttes ofte i disse tre lande, men almindeligvis kun i principielle sager og sager af større økonomisk eller politisk betydning.

Det gælder for alle de undersøgte lande, at staten sideløbende med en omfattende intern varetagelse af de juridiske opgaver, benytter sig af privat advokatbistand.

Den gældende danske kammeradvokatordning kan summeres op som køb af ekstern advokatbistand, der suppleres af decentral intern juridisk rådgivning og sagsbehandling i de enkelte ministerier. I Danmark fører embedsmænd ikke sager ved domstolene, og Danmark har ikke forvaltningsdomstole.

Norge løser sine advokatopgaver både ved central egenproduktion ved Regjeringsadvokaten for så vidt angår retssager og visse rådgivningssager, ved decentral intern juridisk rådgivning og sagsbehandling i de enkelte ministerier og ved køb af ekstern juridisk rådgivning både med og uden udbud. Den norske ordning har følgelig udviklet sig i flere retninger siden 1962 og er således i dag en meget sammensat ordning, der ikke har mange fællesnævner med den danske kammeradvokatordning.

I Sverige løser de enkelte myndigheder som udgangspunkt selv deres advokatopgaver ved deres embedsmænd, der både kan rådgive juridisk og møde for domstolene, idet der ikke er krav om advokatbeskikkelse i Sverige. Ministerierne udbyder selv mindre rammeaftaler om klart afgrænsede advokatydelser. Sverige har således en decentraliseret egenproduktion af juridiske tjenesteydelser, der suppleres af et vist omfang af eksterne indkøb af advokatbistand, som for det meste har været i udbud. Den svenske ordning har følgelig ikke meget tilfælles med den danske.

Holland har hovedsagelig en decentraliseret egenproduktion af juridiske tjenesteydelser med embedsmænd, der rådgiver juridisk og som kan give møde i de lavere retsinstanser. Herudover er der ansat få embedsmænd med advokatbestalling i centraladministrationen. Hovedparten af de opgaver, som staten ikke selv løser ved egenproduktion, løses af et enkelt advokatkontor, der på grund af risikoen for interessekonflikt ikke fører retssager mod staten. Aftalen med dette advokatkontor har ikke været i udbud. Den hollandske ordning ligger imidlertid også langt fra den danske ordning, idet den hollandske Landsadvokaat kun yder en brøkdel af den advokatbistand, staten har behov for, og fordi de hollandske embedsmænd selv kan give møde ved domstolene.

Tyskland og England varetager hovedparten af de statslige juridiske opgaver ved egenproduktion. Tyskland varetager produktionen decentralt, mens England har samlet sin produktion centralt i TSol, der fakturerer statens brugere efter de samme principper, som en privat advokatvirksomhed. Både i Tyskland og England

købes der tillige advokatydelse hos private virksomheder. England laver udbud af rammekontrakter og ansætter herudover barristers for perioder af 5 år af gangen, Tyskland indkøber ydelserne fra gang til gang uden udbud. På grund af den store egenproduktion og de to landes særegne opbygning af (rets- og) domstolssystemer, har de tyske og engelske ordninger ikke meget tilfælles med den danske kammeradvokatordning.

Som nævnt sender tre af de fem undersøgte lande (Norge, Sverige og England,) fra tid til anden kontrakter om juridisk ydelse i udbud. Antallet af udbud varierer imidlertid fra land til land. De to resterende lande (Holland og Tyskland) sender generelt ikke opgaver om juridiske ydelser i udbud. Der er således stor forskel på, i hvilken udstrækning de fem lande konkurrenceudsætter statens advokatopgaver.

Sverige har en høj egenproduktion af advokatydelse i de enkelte ministerier og konkurrenceudsætter i høj grad på decentralt plan kontrakter vedrørende advokatydelse. I Norge udbydes centralt koordinerede rammeaftaler. Antallet er væsentligt lavere end i Sverige, men dog højere end i de øvrige undersøgte lande. England indgår ganske få rammekontrakter, der til gengæld omfatter mange advokatvirksomheder. Tyskland og Holland udbyder ikke kontrakter om advokatydelse, hverken centralt eller decentralt på det statslige niveau.

Hovedparten af statens advokatopgaver i Norge, Sverige og England løses internt i staten af myndighederne. I Norge og Sverige varetager myndighederne både en rådgiver- og en sagførerfunktion. I England varetager TSol hovedsageligt en rådgiverfunktion (solicitors), men ansætter sagførere (Barristers) for en femårig periode af gangen. En fragmenteret del af advokatopgaverne i de tre lande sendes i udbud. Opgaverne, der udbydes er tydeligt afgrænsede til opgavetyper og retsområder, som fx retssagsførelse på det sociale område.

Der findes dermed ikke internationale eksempler på udbud af aftaler, der som den danske, dækker hele den statslige administration.

## 11. Vurdering af de forskellige modeller for løsning af statens advokatopgaver i fremtiden

I dette afsnit opstilles de forskellige modeller for fremtidig løsning af statens advokatopgaver, og der foretages en vurdering af fordele og ulemper ved de enkelte modeller.

### 11.1. Mulige modeller for en fremtidig ordning

De statslige advokatopgaver, der falder ind under den gældende kammeradvokatordning, kan fremtidigt tænkes løst på forskellige måder, der kan skitseres således:

- *Centralt koordineret eller decentral ordning*  
Der vil fortsat kunne opereres med en centralt koordineret ordning, eller opgaveløsningen vil kunne decentraliseres, således at det overlades til det enkelte ministerområde at beslutte, hvorledes behandlingen af de omfattede sager skal ske.
- *Én eller flere leverandører*  
En decentral ordning vil indebære, at ekstern løsning af statens advokatopgaver sker hos flere leverandører. En centralt koordineret ordning vil kunne indebære, at opgaveløsningen sker hos én leverandør eller hos flere leverandører.
- *Ekstern eller intern opgaveløsning.*  
Uanset om der vælges en central eller decentral løsning, vil opgaveløsningen kunne ske i form af statslig egenproduktion og/eller ved køb af juridiske tjenesteydelser hos en eller flere eksterne leverandører.

I praksis kan dette udmøntes i følgende fire grundmodeller for statens løsning af advokatopgaver:

- *Model 1. Central myndighed*  
Løsningen af juridiske opgaver, herunder advokatopgaver, kan henlægges til en central statslig myndighed, der servicerer alle statsinstitutioner.

En sådan ordning vil indebære, at der skal oprettes en særlig statslig myndighed, der skal ansætte det fornødne juridiske personale til løsning af de opgaver, der omfattes af myndighedens ressort.

- *Model 2. Centralt koordineret aftalegrundlag med én leverandør*  
Der kan indgås én centralt koordineret aftale vedrørende statens køb af advokatydelse. Aftalen vil kunne være forpligtende eller frivillig.

Den nuværende kammeradvokataftale er et eksempel på en sådan aftale.

- *Model 3. Centralt koordineret aftalegrundlag med flere leverandører*  
Der kan indgås flere centralt koordinerede aftaler vedrørende statens køb af advokatydelse. Aftalerne vil kunne være forpligtende eller frivillige.
- *Model 4. Decentral ordning*  
Det kan helt overlades til de enkelte myndigheder selv at tilrettelægge løsningen af advokatopgaver. Opgaveløsningen kan ske ved, at institutionerne løser opgaverne selv og/eller indgår aftale om køb af juridiske tjenesteydelser med én eller flere eksterne leverandører.

Denne model indebærer, at det overlades til de enkelte institutioner at tilrettelægge deres løsning af sager med juridisk indhold selv. Det kan ske ved at institutionerne løser opgaverne med eget personale og/eller ved at købe juridiske tjenesteydelser af en eller flere eksterne leverandører.

Institutionerne vil herunder under overholdelse af bestemmelserne i retsplejeloven kunne møde selv i retssager vedrørende den pågældende institution.

Køb vil kunne ske ved indgåelse af aftaler med advokater vedrørende enkelte sager og/eller i form af rammeaftaler.

## **11.2. Vurderingen af de mulige modeller**

Hensigtsmæssigheden af de mulige modeller vurderes i denne rapport ud fra følgende hensyn:

- Administrative byrder.
- Videnopsamling, videndeling og ekspertise.
- Kontinuitet og ensartethed.
- Fortrolighed.
- Flexibilitet.
- Økonomisk fordelagtighed.
- Konfliktløsning.
- Særlige forhold.

Baggrunden for opstillede hensyn er følgende:

- *Administrative byrder*  
Både Rigsrevisionen og de statslige institutioner har i deres vurdering af den eksisterende kammeradvokatordning understreget dens brugervenlighed.

Rigsrevisionen har således som nævnt i afsnit 4 anført:

*”Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at staten med kammeradvokataftalen har sikret de statslige institutioner en nem og stabil adgang til juridisk bistand. Institutionerne giver udtryk for, at kammeradvokatordningen er velfungerende.”*

På den baggrund vurderes de administrative byrder, der er knyttet til de enkelte modeller, ved at belyse, om det vil være enkelt eller kompliceret og tidskrævende for den enkelte institution at skaffe sig ekstern juridisk bistand, når det er nødvendigt.

Det vurderes således, om der skal anvendes mange ressourcer hos den enkelte institution eller enkelte afdeling på at undersøge, hvorledes opgaven skal løses, og hvem der skal tildeles opgaven.

I den forbindelse har det betydning, om opgaveløsningen kan ske eksternt selv i store sager, uden at der bliver tale om, at den enkelte institution skal sende den konkrete opgave i udbud.

Det bemærkes, at brugervenligheden forbundet med den konkrete udmøntning af en given ordning naturligvis vil afhænge af serviceniveauet og service-mindedheden hos den pågældende leverandør. Modellerne vurderes alene på deres generelle brugervenlighed.

- *Videnopbygning, videndeling og ekspertise*

Videnopbygning og videndeling vil kunne medvirke til, at der i den enkelte sag skal anvendes færre ressourcer end ellers, idet visse grundoplysninger allerede er de pågældende aktører bekendt eller kan udveksles.

Videnopbygning vil kunne ske på tværs, således at den kommer alle til gode, eller på enkelte fagområder, således at den kommer de institutioner, der efterspørger ydelser på det konkrete område, til gode.

På den baggrund vurderes det, i hvilket omfang den enkelte model bidrager til videnopbygning og videndeling, og i hvilket omfang den enkelte model bidrager til, at statsinstitutionerne har mulighed for at trække på den bedste ekspertise, således at ordningen kan bidrage til, at alle relevante problemstillinger i en sag identificeres. Hensynet skal blandt andet ses i sammenhæng med offentlige myndigheders forvaltningsretlige forpligtelser, herunder ansvaret for, at de sager, der behandles, er tilstrækkeligt oplyst (officialprincippet), og at der træffes den materielt rigtige afgørelse.

- *Kontinuitet og ensartethed*

Det er brugernes vurdering, at den eksisterende ordning medvirker til at sikre, at der holdes en ensartet linje over for borgere og virksomheder – også over

tid – på tværs af alle statens sagsområder, og at borgere og virksomheder behandles ensartet. Brugere anser dette for en ubetinget fordel for staten.

Det vurderes derfor, i hvilket omfang de enkelte modeller bidrager til kontinuitet og ensartethed i sagsbehandlingen. Dette hensyn skal ligesom det foregående blandt andet ses i sammenhæng med offentlige myndigheders forvaltningsretlige forpligtelser, herunder lighedsgrundsætningen, hvorefter lige forhold skal behandles lige, det vil sige, at der ikke må ske usaglig forskelsbehandling.

- *Fortrolighed*

Det fremgår af kapitel 6 om brugernes erfaringer og beskrevne behov, at statens institutioner har behov for at kunne udveksle fortrolige oplysninger og oplysninger om interne overvejelser i forbindelse med løsningen af juridiske sager uden at skulle bekymre sig om risikoen for, at denne information senere vil kunne blive brugt mod staten.

På den baggrund vurderes det, i hvilket omfang de enkelte modeller sikrer, at fortrolig information kan udveksles, uden at den senere vil kunne bruges mod staten.

Det bemærkes, at straffelovens tavshedspligtsregler, de advokatetiske regler om tavshedspligt og bestemmelser om tavshedspligt i indgåede kontrakter medvirker til at mindske risikoen for, at oplysningerne kommer til uvedkommendes kendskab.

- *Fleksibilitet*

Statens behov for juridisk bistand varierer over tid, og på visse områder er det ikke de enkelte institutioner, der styrer efterspørgslen af de advokatydelse, der skal leveres. Det gælder fx på områder, hvor borgerne anlægger retssager mod staten.

Det vurderes derfor, i hvilket omfang de enkelte modeller tilgodeser, at der hurtigt kan foretages ressourcetilpasning med henblik på at tilfredsstille den til enhver tid eksisterende efterspørgsel efter advokatydelse.

På den baggrund indgår det i vurderingen af de enkelte modeller, i hvilket omfang de bidrager til den beskrevne fleksibilitet.

- *Økonomisk fordelagtighed*

I valget af model skal indgå overvejelser om de økonomiske fordele og ulemper, der – ud over det der følger af den nævnte fleksibilitet eller mangel på samme – er knyttet til de enkelte modeller.



På den baggrund vurderes de enkelte modellers økonomiske fordelagtighed. I vurderingen skal blandt andet indgå transaktionsomkostninger i forbindelse med aftaleindgåelser og leverandørskift samt betydningen af lønniveauer for det personale, der skal løse de omhandlede opgaver.

- *Konfliktløsning*

Det er fra brugernes side fremført, at den nuværende kammeradvokatordning indebærer, at en udtalelse fra Kammeradvokaten kan medvirke til at uenigheder og konflikter løses, det vil sige, at Kammeradvokatens udtalelse i mange tilfælde kan bilægge en tvist. Brugerne har peget på den troværdighed og uangribelighed, som er knyttet til den nuværende ordning.

På den baggrund vurderes det, i hvilket omfang de enkelte modeller understøtter denne funktion.

- *Særlige forhold*

Der kan gøre sig særlige forhold gældende for enkelte modeller, herunder fx organisatoriske forhold, forholdet til reglerne om ministeransvar og brugernes behov.

Ud over vurderingen på grundlag af disse hensyn vurderes modellerne på grundlag af de *internationale erfaringer*, ligesom de *risici*, der er knyttet til de enkelte modeller, inddrages i vurderingen.

### 11.2.1. *Vurdering af model 1: Central myndighed*

#### *Administrative byrder*

En central ordning, hvor en central myndighed løser alle statsinstitutioners advokatopgaver, vil indebære, at den enkelte institution – når den ønsker juridisk bistand udefra – blot skal henvende sig ét sted for at få bistand. Om der i praksis vil blive tale om større brugervenlighed end den, der kendes i forbindelse med den nuværende ordning, vil afhænge af det serviceniveau, som en central myndighed vil være i stand til at tilbyde, jf. blandt andet nedenfor om fleksibilitet.

Ordnningen må på dette punkt antages at være mere brugervenlig end en ordning med centralt indgåede aftaler med flere leverandører (model 3) og en decentral ordning (model 4), hvor den enkelte institution vil skulle overveje, hvem der skal løse opgaven, og hvorledes en aftale om opgaveløsningen skal tilvejebringes, herunder overvejelser om, hvorvidt der skal gennemføres udbud.

#### *Videnophygning, videndeling og ekspertise*

En central ordning, hvor en myndighed løser statens advokatopgaver for alle statsinstitutioner, vil indebære, at den centrale myndighed på baggrund af den

tværgående opgaveløsning vil kunne opbygge stor viden om statens institutioner og de retsområder, der er fælles for statens institutioner.

Samtidig vil det være muligt for den centrale myndigheds medarbejdere at dele den opbyggede viden internt og med statens institutioner. En central ordning vil dermed indebære, at det er let at lade viden, der er tilvejebragt i forbindelse med sager vedrørende et ministerområde, komme et andet ministerområde til gode. Ud over opsamling af rent juridisk viden vil der blive opbygget en samlet viden om, hvorledes statsforvaltningen fungerer, og om den særlige kontekst, som statens institutioner fungerer i. På det juridiske område vil der kunne opbygges indgående viden om retsområder, der særligt er af betydning for statsinstitutioner, som fx hjemmelsspørgsmål, som det er vanskeligere for de enkelte institutioner at opbygge stor viden om.

De faglige synergigevinster i form af tværgående videnopbygning og videndeling vil alt andet lige kunne bidrage til, at alle relevante problemstillinger i en sag identificeres i højere grad, end hvis den enkelte institution selv skulle løse opgaven (model 4), eller hvis opgaven skulle løses af flere eksterne advokatkontorer (model 3).

Som anført vil en central myndighed kunne opbygge stor viden om statens institutioner og de retsområder, der er fælles for statens institutioner – det vil sige stor tværgående viden.

Der vil med en central ordning i mindre grad blive opbygget specialviden end ved indgåelse af aftaler med flere advokatkontorer på baggrund af disses specialer (model 3 og til dels model 4), og der vil derfor formentlig i enkeltsager kunne peges på områder, hvor det er muligt at finde større specialekspertise end hos den centrale myndighed.

Endvidere må der peges på, at en meget stor del af de ydelser, som er omfattet af den nuværende kammeradvokatordning, vedrører repræsentation af staten ved domstolene og i forbindelse med voldgiftsager o.l. En central statslig myndighed vil alt andet lige være mindre egnet til at løse denne opgave end et advokatkontor (model 2 og 3), idet advokatuddannelsen netop sigter på repræsentation ved domstolene, som advokater har eneret på at tilbyde.

#### *Kontinuitet og ensartethed*

En central ordning, hvor én myndighed løser statens advokatopgaver for alle statsinstitutioner, vil – blandt andet på grund af den beskrevne centrale videnopsamling og videndeling – indebære, at den centrale myndighed kan medvirke til at sikre, at der holdes en ensartet linje over for borgere og virksomheder – på tværs af staten og over tid. Den centrale myndighed vil således kunne inddrage viden fra

andre ministerområder – også af ældre dato – i sagsbehandlingen. Dette vil blandt andet kunne bidrage til højere retssikkerhed for borgere og virksomheder.

På dette punkt adskiller modellen sig ikke fra en model med en central aftale med én leverandør (model 2), men modellen med en central myndighed vil i større grad medvirke til kontinuitet og ensartethed på tværs end en central løsning med aftaler med flere advokatkontorer (model 3) eller en rent decentral model (model 4).

#### *Fortrolighed*

En central myndighed vil være omfattet af de samme tavshedspligtsregler, som gælder for den enkelte myndighed. Det må derfor – hvad fortrolighed angår – vurderes som uproblematisk at videregive oplysninger – også fortrolige oplysninger – til den centrale myndighed, idet der blandt andet ikke vil kunne forekomme klientkonflikter mellem de enkelte statslige myndigheder.

#### *Fleksibilitet*

En model med en central myndighed vil være mere fleksibel, hvad angår ressourceallokering, end en decentral ordning (model 4) og i et vist omfang end en central ordning med flere leverandører (model 3). For en central myndighed, der vil råde over et større antal medarbejdere med juridisk viden og erfaring med at give møde i retten, vil det være lettere at reagere på efterspørgselsændringer, end det vil være tilfældet for den enkelte myndighed, hvis juridiske personaleressourcer er mindre.

Den enkelte myndighed vil således have mere begrænsede muligheder for at overføre personale fra ét arbejdsområde til et andet.

Dertil kommer, at risikoen for ændringer i efterspørgslen er overført fra den enkelte myndighed til den centrale myndighed, der på baggrund af det større antal medarbejdere i øvrigt vil have bedre mulighed for umiddelbart at tilpasse sig efterspørgselsændringer.

Vurderet i forhold til ordninger med centrale aftaler vil der være tale om mindre fleksibilitet, idet staten (den centrale myndighed) vil skulle håndtere risikoen for efterspørgselsændringer, der ved modellerne med kontraktindgåelse vil skulle håndteres af den eller de private leverandører. Denne mindre fleksibilitet vil kunne have betydning for det serviceniveau, som en central myndighed vil kunne tilbyde statens institutioner.

Det bemærkes, at en privat leverandør må antages at ville tage højde for risikoen, der er forbundet med efterspørgselsændringer, i sin prissætning.

### *Økonomisk fordelagtighed*

Det må antages, at en ordning med en central myndighed vil indebære lavere omkostninger end ved løsning af opgaverne hos eksterne leverandører (model 2 og 3 samt efter omstændighederne model 4) på grund af de relevante advokaters højere lønniveau end statsansattes. Det vil dog afhænge af indholdet af de konkrete aftaler med eksterne leverandører og af, i hvilket omfang institutionerne løser opgaver selv. Imidlertid vil stordriftsfordele indebære, at de løbende omkostninger ved anvendelse af en central myndighed vil være lavere end ved decentral opgaveløsning hos myndighederne selv.

Etableringsomkostningerne i forbindelse med model 1, central myndighed, må antages at ville være høje, idet der vil være tale om et opbygge en helt ny myndighed eller at tilføre store sagsområder til en allerede eksisterende myndighed.

### *Konfliktløsning*

Etablering af en særlig central myndighed, der har til opgave at servicere alle statsinstitutioner på tværs forudsætter, at der gøres en lang række overvejelser om denne myndigheds organisatoriske placering i det statslige hierarki eller uden for dette og om forholdet mellem den centrale myndighed og de enkelte institutioner, som myndigheden skal servicere.

Der kan blandt andet peges på, at det forekommer, at to statsinstitutioner ønsker et tvivsspørgsmål afklaret. Hvorvidt en central myndighed vil have mulighed for at løse sådanne spørgsmål og dermed bilægge den pågældende tvist, vil i visse tilfælde afhænge af de organisatoriske rammer for den centrale myndighed.

Det vil i den forbindelse formentlig have betydning, om den centrale myndighed indgår i det ministerielle hierarki, eller om myndigheden har en mere uafhængig stilling.

### *Særlige forhold*

Etablering af en ny myndighed, der skal løse statens advokatopgaver, eller henlæggelse af kompetencen på området til en eksisterende myndighed forudsætter nærmere undersøgelser og overvejelser, der ligger uden for rammerne for denne rapport.

En sådan ordning vil være en nyskabelse og rejser spørgsmål af både praktisk og mere principiel karakter.

Der kan umiddelbart peges på følgende forhold, som vil skulle afklares i forbindelse med overvejelserne om, hvorvidt løsning af statens advokatopgaver skal ske i regi af en central myndighed:

- *Organisatorisk placering og eventuel uafhængighed*  
Der skal tages stilling til, om opgaven skal henlægges til en eksisterende myndighed, eller om der skal etableres en ny myndighed til løsning af opgaven. Der skal endvidere tages stilling til, om myndigheden skal indplaceres i det almindelige ministerielle hierarki, eller om der, blandt andet af hensyn til uafhængighed og uangribelighed, skal være tale om en uafhængig myndighed. I den forbindelse skal der også foretages overvejelser om reglerne om ministeransvar og ansvar i øvrigt.
- *Forholdet til aktindsigtsreglerne i forbindelse med udveksling af dokumenter*  
Det vil skulle overvejes, i hvilket omfang udveksling af dokumenter i sager, der behandles af en central myndighed, omfattes af offentlighed, herunder om det vil være hensigtsmæssigt.

#### *Internationale erfaringer*

Der findes ikke internationale eksempler, der svarer til en ordning med en central myndighed. Der findes alene eksempler på ordninger, hvor en myndighed varetager en stor, men fragmenteret del af advokatbistanden til staten. Samme myndighed står i nogle af de undersøgte lande tillige for koordineringen af indkøb og/eller udbud af advokatydelse.

Den norske Regjeringsadvokat varetager en del af statens sager. Der er imidlertid en række forskelle på en ordning med en central myndighed, og den norske ordning. Regjeringsadvokaten varetager alene statens og regeringens retssager og visse rådgivningsopgaver. De norske ministerier har en omfattende egenproduktion, ligesom en del juridisk rådgivning købes hos eksterne advokater. Indkøbene af ydelser fra eksterne advokater sker både med og uden udbud. De norske embedsmænd kan repræsentere ministerierne i lavere retsinstanser.

I England varetager TSol en stor del af den juridiske rådgivning til staten ved sine ansatte jurister (solicitors), men samtidig kan embedsmænd møde i de lavere retsinstanser og TSol ansætter private advokater (barristers) til retssagsførelse ved de højere instanser og laver herudover udbud.

#### *11.2.2. Vurdering af model 2: Centralt koordineret aftalegrundlag med én leverandør*

##### *Administrative byrder*

En centralt koordineret aftale med én leverandør vil indebære, at den enkelte institution – når den ønsker juridisk bistand udefra – blot skal henvende sig ét sted for at få bistand. Om det i praksis vil indebære en anden brugervenlighed end den, der vil følge af en ordning med en central myndighed, vil afhænge af det serviceniveau, som den centrale myndighed og den eksterne leverandør vil være i stand til at tilbyde, jf. blandt andet nedenfor om fleksibilitet.

Indgåelse af en central aftale med en enkelt leverandør vil indebære, at opgaveløsningen kunne ske eksternt selv i store sager, uden at der bliver tale om, at den enkelte myndighed vil skulle overveje, hvordan indkøbet skal tilrettelægges, herunder overveje om opgaverne skal sendes i udbud.

En centralt koordineret aftale med én leverandør vil således være mere brugervenlig end en centralt koordineret aftale med flere leverandører (model 3), hvor der vil skulle træffes beslutning om, hvem der skal løse opgaven, herunder hvorledes eventuelle spørgsmål om snitfald mellem flere aftaler skal løses. En centralt koordineret aftale vurderes også at ville være mere brugervenlig end en decentral ordning (model 4), hvor det helt vil være overladt til det enkelte ministerium eller den enkelte myndighed at tage stilling til, hvorledes advokatopgaver skal løses.

#### *Videnopbygning, videndeling og ekspertise*

For så vidt angår videnopbygning, videndeling og ekspertise vurderes der at være samme fordele knyttet til en central ordning med én leverandør som til en ordning med en central myndighed (model 1). Der vil med en enkelt leverandør i mindre grad blive opbygget specialviden end ved indgåelse af aftaler med flere advokatkontorer på baggrund af disses specialer, jf. model 3 (centralt koordineret aftalegrundlag med flere leverandører), og der vil derfor formentlig i enkeltsager kunne peges på områder, hvor det er muligt at finde større specialekspertise end hos en central leverandør.

Endvidere må der peges på, at en meget stor del af de ydelser, som er omfattet af den nuværende kammeradvokatordning, vedrører repræsentation af staten ved domstolene og i forbindelse med voldgiftsager o.l. Et privatpraktiserende advokatkontor vil alt andet lige være mere egnet til at løse denne opgave end en statslig myndighed (model 1 og til dels model 4), idet advokatuddannelsen netop sigter på repræsentation ved domstolene, som advokater har eneret på at tilbyde.

#### *Kontinuitet og ensartethed*

For så vidt angår kontinuitet og ensartethed vurderes der at være samme fordele knyttet til en central ordning med én leverandør som til en ordning med en central myndighed (model 1).

En model med centralt koordineret aftalegrundlag med én leverandør vil på dette punkt være mere fordelagtig end modellerne med flere leverandører (model 3 og 4), der netop på grund af leverandørstrukturen ikke vil have samme tværgående fordele.

### *Fortrolighed*

En ekstern advokat, der løser opgaver for staten efter aftale, vil være omfattet af de samme tavshedspligtsregler, som gælder for den enkelte myndighed. Dertil kommer, at de advokatetiske regler regulerer spørgsmål om tavshedspligt.

Da en aftale med en enkelt ekstern leverandør vil indeholde bestemmelser, der skal hindre (potentielle) klientkonflikter, vil risikoen for, at fortrolige oplysninger vil kunne blive brugt mod staten, være minimale.

Der kan i den forbindelse peges på, at der ikke har været konstateret problemer i forbindelse med fortrolighed ved anvendelse af den nuværende ordning.

### *Fleksibilitet*

En model med en central aftale med én leverandør vil på samme måde som en ordning med en central myndighed (model 1) være mere fleksibel hvad angår resourceallokering end en decentral ordning (model 4) og en central ordning med flere leverandører (model 3).

Ved en central aftale med én leverandør vil risikoen for ændringer i efterspørgslen på samme måde som ved en central ordning med flere leverandører blive overført fra staten til den private leverandør, der i alle tilfælde vil være forpligtet til at stille bistand til rådighed ifølge den indgåede aftale.

Det bemærkes, at en privat leverandør må antages at ville tage højde for risikoen, der er forbundet med efterspørgselsændringer i sin prissætning.

### *Økonomisk fordelagtighed*

Det vurderes, at omkostningerne vil være større end ved løsning af statens opgaver hos eksterne leverandører (model 2 og 3) end internt i staten (model 1 og dels 4) på grund af de relevante advokaters højere lønniveau end statsansattes, og fordi private leverandører vil prissætte deres ydelser med henblik på at opnå en fortjeneste. Det vil dog afhænge af indholdet af de konkrete aftaler med eksterne leverandører og af, i hvilket omfang institutionerne løser opgaver selv.

For så vidt angår forholdet til decentral opgaveløsning (model 4), må det antages, at der på baggrund af de stordriftsfordele, der består i samlet løsning af statens advokatopgaver, vil være tale om mindre omkostninger end ved decentral opgaveløsning.

Dertil kommer, at en ekstern leverandør vil påtage sig risikoen for ændringer i statens efterspørgsel og de deraf følgende krav til personaletilpasninger mv., jf. ovenfor om fleksibilitet.

Endelig kan der peges på, at en aftale med en ekstern leverandør vil skulle fornys med jævne mellemrum, hvilket i sig selv er ressourcekrævende. Transaktionsomkostninger i forbindelse med udbud skal indgå i den samlede vurdering af ordningens økonomiske fordelagtighed.

#### *Konfliktløsning*

En ordning, hvor et enkelt advokatkontor leverer advokatydelser til staten, vil på baggrund af den selvstændige stilling i højere grad end en ordning med en central myndighed (model 1) kunne indebære, at leverandøren vil blive betragtet som uafhængig og dermed kunne løse tvister ved at afgive en udtalelse om sagen.

En sådan konfliktløsende rolle vil ikke være understøttet af en decentral ordning (model 4) og en central ordning med flere leverandører (model 3), blandt andet fordi der vil kunne forekomme uenighed mellem leverandørerne.

#### *Internationale erfaringer*

Der findes ikke internationale eksempler på en lignende aftale. Der findes alene eksempler på ordninger, hvor én leverandør varetager en mindre del af advokatbistanden til staten.

Hollands Landaadvokaat og Rijksadvocaat varetager hver deres lille del af statens sager. Der er imidlertid en række forskelle på en centralt koordineret aftale med én leverandør, og den hollandske ordning. Den hollandske stat har en omfattende egenproduktion, idet de hollandske embedsmænd kan møde for både forvaltningsdomstole og almindelige domstole. Herudover overlades repræsentationen af staten i visse civile sager i mindre omfang til andre eksterne advokater end Landaadvokaaten henholdsvis Rijksadvocaaten. Landaadvokaaten og Rijksadvocaaten har således ikke eneret til at løse opgaver for staten.

#### *11.2.3. Vurdering af model 3: Centralt koordineret aftalegrundlag med flere leverandører*

##### *Administrative byrder*

Et centralt koordineret aftalegrundlag med flere leverandører vil i et vist omfang være og blive opfattet som brugervenligt af de enkelte institutioner, idet de ikke selv på egen hånd skal tilvejebringe et aftalegrundlag, som ved anvendelse af en decentral model (model 4).

En sådan ordning vil imidlertid på visse punkter være mindre brugervenlig end en enleverandørordning (model 1 og 2). I hvilket omfang og på hvilken måde vil afhænge af, hvorledes afgrænsningen mellem de forskellige aftaler foretages.

Et centralt aftalegrundlag vil kunne bestå i en generel rammeaftale med flere leverandører, der skal dække samme faglige områder. I givet fald vil rammekontrakten kunne give mulighed for direkte tildeling af kontrakt om enkeltopgaver og/eller give mulighed for at foretage miniudbud, der indebærer fornyet konkurrence mel-



lem leverandørerne på rammekontrakten. Sidstnævnte vil i mindre omfang blive oplevet som brugervenligt.

En anden model for et aftalegrundlag vil være at indgå kontrakter med flere leverandører, således at leverandørerne dækker hver sit fagområde. En sådan opdeling vil indebære, at der i alle tilfælde skal foretages overvejelser om, hvem der skal være leverandør, og der vil kunne opstå snitfladespørgsmål, hvor en sag omfatter flere fagområder og således omfatter elementer, der er omfattet af flere advokatkontorers kompetence.

#### *Videnopbygning, videndeling og ekspertise*

En centralt koordineret ordning med flere leverandører vil – hvad enten opdelingen sker på grundlag af fagområder eller ej – i mindre grad end en eneleverandørordning (model 1 og 2), give mulighed for videnopbygning, idet kendskabet til statens sager og staten som helhed bliver mere fragmenteret.

En ordning med flere leverandører vil endvidere indebære, at der på enkeltområder vil være større ekspertise til rådighed for statens institutioner end ved anvendelse af de øvrige modeller, idet det pågældende advokatkontor vil kunne trække på viden og erfaringer, som er opbygget i forbindelse med sager for andre klienter.

Dette modsvarer af, at ekspertisen på de områder, som er særlige for staten, herunder fx forvaltningsretlig ekspertise, vil være mindre end ved ordninger med centraliseret opgaveløsning.

#### *Kontinuitet og ensartethed*

På baggrund af sammenhængen mellem videnopbygning på den ene side og kontinuitet og ensartethed på den anden vil en opdelt centralt koordineret ordning – hvad enten opdelingen af aftalegrundlaget på flere leverandører sker på grundlag af fagområder eller på anden vis – i mindre grad end en eneleverandørmodel (model 1 og 2), kunne bidrage til kontinuitet og ensartethed i sagsbehandlingen i statens sager på tværs og over tid.

#### *Fortrolighed*

Mange sager har en karakter, der gør dem mindre egnede til at sende forbi flere advokatkontorer, inden man finder et advokatfirma uden habilitetsproblemer eller i øvrigt bestemmer, hvilket kontor der skal løse den pågældende opgave. Staten har behov for at kunne udveksle fortrolige oplysninger og overvejelser med sine juridiske rådgivere uden at skulle bekymre sig om, hvorvidt denne information senere vil kunne blive brugt mod staten.

Det bemærkes, at det er dette hensyn, der ligger bag reglerne i offentlighedsloven, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter brevveksling med sagkyndige i forbin-

delse med retssager eller overvejelser om, hvorvidt retssag skal føres, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 4.

Tavshedspligtsreglerne i straffeloven og i de advokatetiske regler vil bidrage til at hindre misbrug, men risikoen ved deling af oplysninger med mange eksterne aktører vil kunne blive opfattet som stor og vil kunne medføre tilbageholdenhed med at udveksle oplysninger.

#### *Fleksibilitet*

Ved aftaler med flere eksterne leverandører vil risikoen for ændringer i efterspørgslen helt blive overført fra staten til de private leverandører, der i alle tilfælde vil være forpligtet til at stille bistand til rådighed ifølge den indgåede aftale, og fleksibiliteten i forbindelse med efterspørgselsændringer vil derfor - set fra statens side - være større end ved en ordning, hvor opgaven løses af central myndighed (model 1), hvor staten vil skulle foretage personalemæssige ændringer, eller efter omstændighederne en decentral ordning (model 4), hvor efterspørgselsændringer vil kunne give anledning til at revurdere opgaveløsningen i det enkelte ministerium eller den enkelte myndighed, fx ved indgåelse af nye aftaler.

Det bemærkes, at en privat leverandør må antages at ville tage højde for risikoen, der er forbundet med efterspørgselsændringer i sin prissætning.

#### *Økonomisk fordelagtighed*

Det vurderes, at omkostningerne vil være større end ved løsning af statens opgaver hos eksterne leverandører (model 2 og 3) end internt i staten (model 1 og 4) på grund af de relevante advokaters højere lønniveau end statsansattes, og fordi private leverandører vil prissætte deres ydelser med henblik på at opnå en fortjeneste.

For så vidt angår forholdet til decentral opgaveløsning (model 4), må det dog antages, at der på baggrund af de stordriftsfordele, der består i samlet løsning af statens advokatopgaver, vil være tale om mindre omkostninger end ved decentral opgaveløsning.

Dertil kommer, at en ekstern leverandør vil påtage sig risikoen for ændringer i statens efterspørgsel og de deraf følgende krav til personaletilpasninger mv., jf. ovenfor om fleksibilitet.

Endelig kan der peges på, at en aftale med en ekstern leverandør vil skulle fornys med jævne mellemrum, hvilket i sig selv er ressourcekrævende. De deraf følgende transaktionsomkostninger skal indgå i den samlede vurdering af ordningens økonomiske fordelagtighed. De samlede transaktionsomkostninger må antages at ville være mindre ved indgåelse af én samlet aftale for hele staten, end ved indgåelse af flere aftaler.

### *Konfliktløsning*

En ordning med flere eksterne leverandører vurderes i mindre grad end en ordning med en central myndighed (model 1) eller med en enkelt ekstern leverandør (model 2) at kunne bidrage til umiddelbar løsning af sager, der indebærer elementer af tvist. Ved en sådan ordning vil det således kunne forekomme, at to statslige myndigheder er repræsenteret ved hver sin advokat, og de enkelte advokatkontorer vil i højere grad, end det er tilfældet for en central myndighed eller en enkelt privat leverandør, kunne komme til at fremstå som partsrepræsentanter.

### *Internationale erfaringer*

Internationalt findes en ordning med centralt koordinerede aftaler med flere leverandører (model 3) ikke i en ren form. England har rammeaftaler med flere leverandører på, men ansætter tillige privatpraktiserende barristers for fem år af gangen til retssagsførelse.

#### *11.2.4. Vurdering af model 4: Decentral ordning*

### *Administrative byrder*

En decentral ordning vil indebære, at den enkelte institution, når der kræves eller ønskes ekstern bistand til løsning af advokatopgaver, selv vil skulle afsøge markedet og indgå aftale med en leverandør. Dette vil efter omstændighederne kunne indebære en stor administrativ og økonomisk belastning for den enkelte institution, og modellen vil derfor blive opfattet som mindre brugervenlig end de øvrige modeller, idet institutionerne dog samtidig vil blive mere frit stillet, hvilket i visse sammenhænge formentlig vil kunne opleves som en fordel.

### *Videnopbygning og videndeling*

En decentral ordning vil ikke indebære, at de enkelte institutioner vil kunne nyde godt af stordriftsfordele i kraft af videnopbygning og ekspertise hos én eller flere centrale leverandører, herunder en central myndighed.

Der kan dog peges på, at der for den enkelte institution vil være mulighed for at afsøge markedet med henblik på at indgå aftale med den leverandør, der besidder den største ekspertise i den konkrete sag, hvilket vil kunne være ressourcekrævende, jf. umiddelbart ovenfor.

### *Kontinuitet og ensartethed*

Ved en decentral løsning vil den enkelte myndighed selv være ansvarlig for sikring af kontinuitet og ensartethed og vil heller ikke på dette punkt kunne drage nytte af den viden- og ekspertiseopbygning, som vil finde sted ved anvendelse af de centraliserede modeller.

### *Fortrolighed*

Mange sager har en karakter, der gør dem mindre egnede til at sende forbi flere advokatkontorer, inden man finder et advokatfirma uden habilitetsproblemer eller i øvrigt kan bestemme, hvilket kontor der skal løse den pågældende opgave.

Hensynet til fortrolighed vil som udgangspunkt i mindre grad være varetaget ved en decentral ordning, hvor der ikke er tale om et centralt (aftale)grundlag.

### *Fleksibilitet*

En decentral ordning vil ikke indebære samme fleksibilitet vedrørende ressourceallokering som de øvrige modeller, idet den enkelte institution selv vil være ansvarlig for at tilvejebringe den fornødne ekspertise og de fornødne ressourcer.

### *Konfliktløsning*

En decentral ordning vil indebære, at staten vil operere med flere eksterne leverandører. En sådan flerleverandørordning vurderes i mindre grad end en ordning med en central myndighed (model 1) eller med en enkelt ekstern leverandør (model 2) at kunne bidrage til umiddelbar løsning af sager, der indebærer elementer af tvist. Ved en flerleverandørordning vil det således kunne forekomme, at to statslige myndigheder er repræsenteret ved hver sin advokat, og de enkelte advokatkontorer vil i højere grad, end det er tilfældet for en central myndighed eller en enkelt privat leverandør, kunne komme til at fremstå som partsrepræsentanter.

### *Økonomisk fordelagtighed*

Det er vurderingen, at en decentral ordning vil være økonomisk ufordelagtig for staten på grund af den administrative og økonomiske belastning af de enkelte institutioner i forbindelse med indgåelse af aftaler med eksterne leverandører. Dertil kommer, at de enkelte institutioner ikke vil kunne høste de stordriftsfordele, som de centrale ordninger indebærer.

### *Internationale erfaringer*

En decentral ordning, kan sammenlignes med den tyske ordning og delvist med den svenske, dog med den modifikation, at begge lande har en omfattende egenproduktion af det, der i Danmark falder under begrebet advokatydelse. Embedsmænd kan blandt andet møde for de lavere domstole og forvaltningsdomstolene. Ud over at løse opgaver ved egenproduktion indkøber de to landes myndigheder advokatydelse decentralt uden koordinerede aftaler.

Flere større tyske advokatfirmaer har specialiseret sig i at føre retssager for og rådgive de øverste tyske myndigheder. Der er dog ikke tale om eksklusive ordninger, og advokatkontorerne vælges fra sag til sag.

### 11.3. Sammenfattende vurdering af de opstillede modeller

De gennemførte undersøgelser og overvejelser viser, at de afgørende vurderinger, som skal foretages, for at der kan træffes beslutning om valg af model for den fremtidige løsning af statens advokatopgaver, er, om der skal være tale om en centralt koordineret eller en decentral ordning, om der skal opereres med én leverandør eller flere, og endelig om opgaveløsningen skal ske ved statslig egenproduktion eller løses eksternt.

#### 11.3.1. Decentralisering eller koordinering

En centralt koordineret ordning vil i modsætning til en decentral ordning give mulighed for at opnå *faglige synergigevinster* gennem opbygning af viden og ekspertise, der på tværs af ministerområder og institutioner kan komme alle statsinstitutioner til gavn i form af høj kvalitet ved rådgivning og førelse af sager.

Endvidere vil en centralt koordineret ordning i højere grad medvirke til at sikre borgerne en mere ensartet behandling af sager på tværs af sags- og ministerområder og dermed sikre en *højere retssikkerhed*.

Endelig må det lægges til grund, at det vil være muligt at *opnå bedre priser* ved at samle statens købekraft.

Dertil kommer, at *brugerne* i forbindelse med den gennemførte undersøgelse ikke har peget på, at det kunne være hensigtsmæssigt at etablere af en decentral ordning, men tværtimod særligt har fremhævet de faglige synergigevinster, der er forbundet med en centralt koordineret ordning.

Der kan endvidere henvises til, at de *administrative byrder* ved en centralt koordineret ordning vil være mindre end ved en decentral ordning, idet det enkelte ministerområde eller den enkelte institution ikke selv vil skulle afsøge markedet og indgå aftale med eksterne leverandører om løsningen af advokatopgaver.

I den forbindelse bemærkes, at *Rigsrevisionen* i to revisionsberetninger om kammeradvokatordningen blandt andet har lagt vægt på, at de statslige institutioner med den eksisterende centralt koordinerede ordning har en nem og stabil adgang til juridisk bistand på grund af muligheden for til enhver tid og uden særlige aftaler at rådføre sig med en eksternt leverandør.

#### 11.3.2. Én leverandør eller flere leverandører

Som anført må det lægges til grund, at en centralt koordineret opgaveløsning vil indebære *bedre priser* samt *en række faglige synergigevinster*, der kan komme såvel statsinstitutionerne som borgere til gavn.

Karakteren af de synergieffekter, som kan opnås ved en centralt koordineret ordning i form af *videnopbygning på tværs*, vil afhænge af, om der vælges en model med

én eller med flere leverandører. Ved anvendelse af én leverandør vil der være mulighed for opbygning af tværgående viden om blandt andet retsregler af betydning for statens institutioner, herunder forvaltningsret, og om den virkelighed, som statens institutioner agerer inden for. En sådan tværgående viden er vanskeligere at opbygge hos enkeltleverandører, der er valgt på baggrund af eksempelvis speciale. Omvendt vil der ved indgåelse af kontrakt med flere leverandører kunne peges på muligheden for at kunne trække på større specialviden på de enkelte fagområder.

Dertil kommer, at det vil være vanskeligere at sikre ensartet behandling af beslægtede sager og vanskeligere at sikre kontinuitet og konsistens i sagsbehandlingen på tværs af emne- og ministerområder og over tid, hvis der anvendes flere leverandører. Ved en sådan ordning vil det således kunne forekomme, at to statslige myndigheder er repræsenteret ved hver sin advokat, og de enkelte advokatkontorer vil i højere grad, end det er tilfældet for en central myndighed eller en enkelt privat leverandør, kunne komme til at fremstå som partsrepræsentanter. Det er derfor vurderingen, at fordelene ved en eneleverandørordning overstiger de fordele, der ville kunne være knyttet til en ordning, hvor advokatydelse leveres af flere leverandører.

Det bemærkes, at en væsentlig del af de sager, der i dag anvendes advokatbistand til, vedrører Skatteministeriet. Det vil derfor – uanset hvilken model der vælges for staten som helhed – være afgørende for Skatteministeriet at have én leverandør, herunder af hensyn til at undgå interessekonflikter. Skatteministeriets sager spænder over et bredt spektrum af forretningsområder (blandt andet skatteret, EU-ret, insolvensret, erstatningsret, ejendomsret, panteret og strafferet), og den viden, der opnås på den baggrund, kan komme de øvrige statsinstitutioner til gode, hvis alle statsinstitutioners advokatopgaver løses af Skatteministeriets leverandør.

*Brugerne* har i forbindelse med den gennemførte undersøgelse udtrykt, at det vil være hensigtsmæssigt, at der fortsat opereres med en ordning med én leverandør på grund af de faglige synergieffekter. Dertil må det lægges til grund, at der vil være færre administrative byrder ved at anvende én leverandør kontra flere leverandører. Det enkelte ministerområde eller den enkelte institution vil således ikke fra sag til sag behøve at tage stilling til, hvilken leverandør der skal anvendes til løsningen af konkrete advokatopgaver – eller skulle afdække eventuelle interessekonflikter.

Brugerne finder samlet set, at fordelene ved videnopbygning på tværs i staten overstiger de eventuelle fordele ved at indgå aftale med flere leverandører, og brugerne har ikke aktuelt anført, at der skulle være problemer med kvaliteten af de ydelser, der leveres i dag. Der kan i den forbindelse endvidere henvises til, at ulemper som følge af manglende specialviden hos én leverandør vil kunne afhjælpes ved dispensation i konkrete tilfælde.

Brugerne har fremhævet den særlige troværdighed og uangribelighed, der er knyttet til ordningen med én leverandør. Ministerierne er af den opfattelse, at denne særlige autoritet kan risikere at blive udhulet, såfremt staten breder sit engagement til flere leverandører.

Man kan anføre, at der ved anvendelse af flere leverandører i højere grad kan blive tale om priskonkurrence, hvis opgaverne løses eksternt. Om dette bliver tilfældet afhænger dog af en række forhold, herunder hvorvidt en flerleverandørmodel vil indebære en emnemæssig opdeling, hvor hvert emne alene dækkes af én leverandør, og hvor meget vægt, der vil blive lagt på kriteriet pris.

#### *11.3.3. Ekstern eller intern opgaveløsning*

En eneleverandørmodel kan bestå i en ordning, hvor der som i dag indgås aftale med ét privat advokatkontor, eller i en ordning, hvor statens advokatopgaver løses af en central myndighed.

Der kan ikke peges på forhold, der indebærer, at en statslig central myndighed vil kunne opbygge større ekspertise, end en privat eneleverandør, og der må forventes at være knyttet betragtelige omkostninger til etableringen af en statslig myndighed, ligesom overgangen vil kræve en længere indfasningsperiode.

Hvilken ordning der vil være økonomisk mest fordelagtig i det lange løb, kan diskuteres. Der kan dog peges på, at en central statslig myndighed ikke vil skulle opnå en fortjeneste. På den anden side vil der ved ekstern opgaveløsning være aftalt bestemmelser om pris, der vil kunne sætte grænser for, hvilken betaling leverandøren kan kræve i den enkelte sag. Statens institutioner vil endvidere som i dag have mulighed for selv at løse de omhandlede opgaver og vil derfor kunne undlade at efterspørge ydelser, hvis omkostningerne bliver for høje.

Det bemærkes, at etablering af en central myndighed forudsætter nærmere overvejelser om blandt andet organisering og ansvarsplacering internt i staten. Der skal eksempelvis tages stilling til, om en eventuel ny myndighed skal indplaceres i det almindelige ministerielle hierarki, eller om der, af blandt andet hensyn til uafhængighed og uangribelighed, skal være tale om en uafhængig myndighed. I den forbindelse skal der også foretages overvejelser om reglerne om ministeransvar og ansvar i øvrigt.

#### *11.3.4. Risici ved skift af model og ved skift af leverandør*

Som et centralt element i vurderingen af hensigtsmæssigheden af at overgå til en anden ordning for løsning af statens advokatopgaver indgår, at det vil være vanskeligt at omgøre en beslutning om mere grundlæggende ændringer af den måde, hvorpå staten løser sine advokatopgaver.

Såfremt ordningen ændres væsentligt, må det således forventes, at Advokatfirmaet Poul Schmith tilsvarende vil ændre sin forretningsstrategi. Der vil således være en risiko for, at det ikke vil være muligt på ny at indgå kontrakt med leverandøren, såfremt en alternativ ordning senere måtte vise sig at være uhensigtsmæssig. Samtidig vil det, jf. konklusionerne vedrørende markedssituationen, være vanskeligt at reetablere et kontor som Kammeradvokatens kontor, hvis dette måtte være ændret radikalt.

Dertil kommer, at der alt andet lige må forventes betragtelige initialomkostninger forbundet med en mere grundlæggende omlægning.

De konkrete initiale omkostninger vil blandt andet vedrøre følgende:

- Ved ophør eller skifte vil der på visse områder være risiko for et tab af den viden, der er opbygget vedrørende staten som klient.
- Der må påregnes betragtelige skifteomkostninger, fx i form af ekstra medgået tid hos den nye leverandør med henblik på at sætte sig ind i sagerne.
- Kammeradvokataftalen regulerer ikke nærmere parternes forpligtelser over for hinanden ved aftalens ophør.
- Det vil være nødvendigt at opsiges Kammeradvokataftalen senest et år forud for et eventuelt ophør eller skifte. Dette medfører risiko for, at nøglemedarbejdere vil søge væk i den mellemliggende periode – med lavere kvalitet i ydelserne til følge.

I tillæg hertil vil der særligt ved etablering af en central myndighed skulle tages højde for omkostninger til selve opbygningen af en ny myndighed, herunder rekruttering, administration, ledelse mv.

Ved udbud af en samlet ordning vil der skulle påregnes et ”risikotillæg” for det skifte i klientportefølje, som tilbagevendende udbud ville kunne medføre. En potentiel tilbudsgiver vil således over en længere årrække have oparbejdet en klientportefølje. Såfremt et sådant kontor indgår kontrakt med staten, må det påregnes, at det pågældende kontor afskærer sig fra at rådgive en del af disse klienter, der således vil søge mod andre kontorer, hvor de opbygger nye relationer.

I den periode, hvor kontoret rådgiver staten, vil klienttabet i sagens natur blive opvejet af de nye opgaver fra staten. Imidlertid vil det pågældende kontor efter en årrække risikere at opgaverne for staten i et nyt udbud lander hos et andet kontor. I denne situation vil kontoret stå uden de mange klientrelationer, som bestod, inden kontoret begyndte at virke som advokat for staten.

#### *11.3.5. Konklusion vedrørende valg af modeller*

Det ovenfor anførte taler for, at løsning af statens advokatopgaver også fremtidigt sker som led i en centralt koordineret aftale med ét privat advokatkontor.



Dette er i overensstemmelse med den konklusion, som er draget i forbindelse med tidligere overvejelser om tilrettelæggelsen af opgaveløsningen, herunder ved etableringen af ordningen, ved de undersøgelser, der er gennemført i af Rigsrevisionen i 1980'erne og 2005-2006, og ved indgåelsen af den nuværende kammeradvokataftale i 2004.

## 12. Gældende regler, der har betydning for tilrettelæggelsen af en fremtidig ordning

I dette afsnit gennemgås de retsregler, der har betydning for overvejelserne om, hvorledes en fremtidig ordning kan tilrettelægges, og hvorledes et fremtidigt aftalegrundlag skal tilvejebringes, herunder EU's og de særlige danske regler om konkurrenceudsættelse. Endvidere gennemgås hjemmelsgrundlaget vedrørende finansministerens eventuelle fremtidige aftaleindgåelse mv.

### 12.1. EU-reglerne

#### 12.1.1. EU's udbudsdirektiv

Der er ikke efter det gældende udbudsdirektiv pligt til at udbyde kontrakter vedrørende juridiske tjenesteydelser som dem, Kammeradvokaten leverer til staten. Baggrunden herfor er, at juridiske tjenesteydelser er optaget i udbudsdirektivets bilag II B og derfor ikke er omfattet af direktivets detaljerede procedureregler.

Aftaler om tjenesteydelser, der er optaget i bilag II B, er ifølge udbudsdirektivets artikel 21 "udelukkende underlagt artikel 23 og artikel 35, stk. 4".

Artikel 23 omhandler krav om, hvilke tekniske specifikationer der kan henvises til i aftalen og er ikke relevant i forbindelse med en aftale om juridiske tjenesteydelser.

Derimod er artikel 35, stk. 4, relevant, idet det følger af denne bestemmelse, at ordregivende myndigheder, der har indgået en offentlig kontrakt eller en rammeaftale skal fremsende en meddelelse om resultaterne af udbudsproceduren til Kommissionen senest 48 dage efter indgåelsen af kontrakten eller rammeaftalen.

Det er således kun de to nævnte bestemmelser i direktivet, der – i henhold til udbudsdirektivet – skal iagttages ved udbud af bilag II B-ydelser.

#### 12.1.2. Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde

Selv om en aftale ikke er omfattet af udbudsdirektivet, kan der eksistere en EU-retlig pligt til konkurrenceudsættelse. Det er tilfældet, såfremt det må lægges til grund, at en sådan aftale har en klar grænseoverskridende interesse.

I 2004 foretog Justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af udvalgsspørgsmål fra Folketingets Retsudvalg en grundig gennemgang af EU-reglernes betydning for statens køb af juridisk bistand. På baggrund af den daværende retspraksis fra EU-Domstolen var konklusionen i svaret, at EU-retten ikke stiller krav om, at tildelingen af opgaven som Kammeradvokat og indgåelsen af aftalen mellem

kammeradvokaten og Finansministeriet om de nærmere vilkår for udøvelsen af hvervet som Kammeradvokat skal i forudgående offentligt udbud, eller at der på anden måde skal gennemføres en forudgående offentliggørelse. Rigsrevisionen erklærede sig i 2006 i en revisionsberetning om kammeradvokatorordningen enig i Justitsministeriets konklusion, jf. referatet og omtalen heraf i Rigsrevisionens beretning nr. 2/2006 om statens køb af juridisk bistand, jf. afsnit 4.2.

Justitsministeriet har i et notat af 17. august 2012 om visse EU-retlige spørgsmål i forbindelse med kammeradvokataftale udtalt, at ministeriet er mest tilbøjelig til at mene, at den samlede kammeradvokataftale næppe har en sådan grænseoverskridende interesse, at der skal ske en forudgående offentliggørelse, før der måtte blive indgået en ny aftale. Justitsministeriet har herved navnlig lagt vægt på, at det gælder generelt for de ydelser, som Kammeradvokaten leverer som et led i aftalen, at disse som minimum forudsætter gode dansk kundskaber og et indgående kendskab til dansk ret, herunder forvaltningsret, og viden om dansk administrativ praksis.

Justitsministeriet har i den forbindelse bemærket, at det efter ministeriets opfattelse ikke vil være uforeneligt med EU-retten, hvis staten fortsat ønsker, at de tjenesteydelser, som er omfattet af den nuværende kammeradvokatorordning, skal leveres af et enkelt advokatfirma.

Der er således efter Justitsministeriets opfattelse ikke noget EU-retligt krav om, at kontrakter vedrørende levering af tjenesteydelser skal opdeles af hensyn til potentielle tilbudsgiveres mulighed for at afgive tilbud.

## **12.2. Den danske tilbudslov**

I lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter (tilbudsloven) stilles i kapitel 6 blandt andet krav om, at der gennemføres annoncering forud for tildelingen af en kontrakt omfattet af udbudsdirektivets bilag II B, hvis kontraktens værdi overstiger 500.000 kr., jf. lovens § 15 a, stk. 1, nr. 3, jf. § 15 c. Aftaler om løsning af advokatopgaver for staten er en bilag II B-ydelse og er dermed omfattet af annonceringspligten.

Annonceringspligten kan efter § 15 c, stk. 3, fraviges, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til offentlige interesser, hvor fortrolighed efter kontraktens særlige karakter er påkrævet.

Der er i øvrigt ingen mulighed for at undlade annoncering fx under henvisning til, at der ikke består noget marked for den ydelse, som udbydes.

Annoncering skal ifølge lovens § 15 c, stk. 1, ske i pressen eller i et elektronisk medie. Annoncen skal ifølge lovens § 15 c, stk. 4, mindst indeholde følgende oplysninger:

- 1) Beskrivelse af opgaven.
- 2) Kontaktoplysninger.
- 3) Frist for modtagelse af tilbud eller anmodninger om deltagelse.
- 4) Adresse for modtagelse af tilbud eller anmodninger om deltagelse.
- 5) Kriterier for tildeling af opgaven.

Ved tilrettelæggelsen og gennemførelsen af proceduren skal udbyderen ifølge lovens § 15 d sørge for, at udvælgelsen af tilbudsgivere sker på grundlag af objektive, saglige og ikke-diskriminerende kriterier, og at der ikke finder forskelsbehandling sted mellem tilbudsgiverne. Udbyderen skal hurtigst muligt underrette alle, der har afgivet et bud, om, hvilken afgørelse der er truffet med hensyn til ordretildelingen, herunder i givet fald begrundelsen for at annullere proceduren. Efter anmodning skal udbyderen underrette tilbudsgiverne om begrundelsen for at forkaste tilbuddet.

Den eksisterende kammeradvokataftale er omtalt i bemærkningerne til det lovforslag, hvorved bestemmelserne om annonceringspligt blev indsat i tilbudsloven (lovforslag nr. L 152 af 7. februar 2007). Der anføres:

*”Det er således f.eks. ikke meningen at underkaste rammeaftaler de begrænsninger i varigheden på op til 4 år, der følger af de ovennævnte regelsat. Det vil være op til udbyderen at fastsætte en passende varighed på baggrund af en vurdering af kontraktens genstand, kompleksitet m.v. Aftaler om sammensatte og komplekse tjenesteydelser på transportområdet, om juridiske ydelser til staten (kammeradvokatorordningen), om ydelser på sundhedsområdet samt om offentlig-private partnerskaber vil f.eks. kunne begrunde en anden regulering af aftalens varighed.”*

Som det fremgår af ovenstående citat er det i øvrigt op til den ordregivende myndighed at tage stilling til, hvor ofte der skal ske fornyelse af kontrakten.

Erhvervs- og Vækstministeriet har den 10. oktober 2012 fremsat forslag til lov om ændring af blandt andet tilbudsloven. Ifølge forslaget, vil bilag II B-ydelser ikke fremtidigt skulle være omfattet af tilbudslovens regler om annonceringspligt. Det vil blandt andet indebære, at indgåelse af aftaler om juridiske tjenesteydelser, herunder en aftale som den nuværende kammeradvokataftale, ikke vil være undergivet annonceringspligt og dermed alene undergivet udbudspligt i det omfang, dette måtte følge af EU-reglerne.

Lovforslaget blev andenbehandlet i Folketinget den 4. december 2012.

Ifølge forslaget er det hensigten, at lovændringen skal træde i kraft den 1. januar 2013.

### **12.3. Hjemmel til finansministeren til aftaleindgåelse**

Statens indkøb af juridiske tjenesteydelser og løsning af juridiske opgaver er en del af statsinstitutionernes almindelige drift og kræver således ikke en udtrykkelig bemyndigelse fra lovgivningsmagten.

Varetagelsen af generelle spørgsmål om statens køb af juridiske tjenesteydelser henhører og har historisk set altid henhørt under Finansministeriet, jf. blandt andet afsnit 5.1

Der kan uanset den tidligere tradition herfor ikke antages at eksistere nogen pligt til at lade udnævnelsen til kammeradvokat eller lignende ske ved kongelig resolution.

Finansministeren vil således uden videre kunne indgå en ny aftale med en advokat eller et advokatkontor svarende til den aftale, som er indgået med den nuværende kammeradvokat.

Overgang til en ordning, hvor en central myndighed helt eller delvis løser statens advokatopgaver (model 1), vil efter omstændighederne kræve lovgivning. Dette vil fx kunne være tilfældet, hvis en sådan myndighed skal sikres uafhængighed.

### 13. Fremadrettede tiltag

**I dette afsnit beskrives de mulige fremadrettede tiltag, der kan foretages, hvis det besluttes i fremtiden fortsat at anvende en model svarende til den nuværende kammeradvokatordning.**

I det omfang man vælger en model svarende til den nuværende kammeradvokatordning, vil en fremtidig leverandør i vid udstrækning have eneret på levering af advokatydelse til staten. En sådan eneret vil kunne udnyttes af leverandøren til skade for staten.

En række mekanismer er indbygget i den nuværende aftale med henblik på at kompensere for denne uhensigtsmæssighed.

Der kan peges på følgende mulige fremadrettede tiltag, der kan styrke de eksisterende mekanismer:

#### *Salærfastsættelse og salærafregning*

Leverandørens udnyttelse af positionen som eneleverandør vil kunne bestå i, at prisen sættes for højt, og at der leveres ydelser med en for lav kvalitet. Den nuværende aftale indeholder bestemmelsen om, at der skal gives 1/3 rabat i forhold til sædvanligt advokatsalær i den enkelte sag.

Det vurderes hensigtsmæssigt, at et fremtidigt aftalegrundlag sikrer, at staten som helhed fortsat får leveret juridiske tjenesteydelser til en fordelagtig pris, og at bestemmelserne om salærfastsættelse og salærafregning i et fremtidigt aftalegrundlag udformes således, at de er tidssvarende. Det vurderes endvidere af hensyn til blandt andet budgetsikkerheden hensigtsmæssigt, at bestemmelserne samtidig gør det muligt for den enkelte institution at gennemskue baggrunden for og dermed rigtigheden af salærfastsættelsen i den enkelte sag.

I et fremtidigt aftalegrundlag kan der således stilles mere specifikke krav vedrørende udformning af salæroverslag, udformning af notaer, løbende fakturering og den årlige afrapportering til Finansministeriet, således at der bliver bedre mulighed for at godtgøre og kontrollere, at der både i den enkelte sag og samlet set opkræves det rigtige salær.

#### *Valg af andre løsninger (berunder såkaldt dispensation, egenproduktion og andre advokater)*

Den nuværende kammeradvokatordning giver institutionerne mulighed for selv at løse de opgaver, der er omfattet af kontrakten, hvor dette er hensigtsmæssigt, herunder fx hvis leverandøren ikke leverer en kvalitet, der svarer til prisen. Dette må i vidt omfang antages at ville afholde leverandøren fra at udnytte sin stilling på dette punkt.

Tilsvarende indebærer den nuværende ordning, at der kan anvendes en anden leverandør, hvis Kammeradvokaten ikke kan stille den fornødne ekspertise til rådighed, eller der foreligger andre rimelige grunde dertil. Her vil det i givet fald være op til de enkelte institutioner at tilrettelægge en indkøbsstrategi, herunder at tage stilling til om opgaven/opgaverne skal udbydes.

Aftalens anvendelsesområde, herunder den nævnte bestemmelse om anvendelse af anden advokatbistand, kan overvejes og endvidere præciseres, så rækkevidden ikke giver anledning til unødigt tvivl. Det vil herunder kunne præciseres, hvad der forstås ved en advokatopgave og dermed som udgangspunkt vil være omfattet af aftalen.

Tilsvarende kan der fastsættes bestemmelser, der sikrer større fleksibilitet i statens opgaveløsning, herunder understøtter, at institutionerne i videre omfang får mulighed for at møde selv i institutionens retssager, som det i dag sker på visse områder.

Det kan endvidere aftales, at der gives adgang til at anvende andre advokater end Kammeradvokaten, hvor de tværgående, faglige synergier, som ligger til grund for en samlet kammeradvokatordning, ikke gør sig gældende. Her vil det igen være op til de enkelte institutioner at tilrettelægge en indkøbsstrategi, herunder at tage stilling til om opgaven/opgaverne skal udbydes.

Tilsvarende kan et fremtidigt aftalegrundlag indeholde bestemmelser, der gør det muligt for staten i forbindelse med den løbende vurdering af sine behov at kunne tage initiativ til ændring i aftalens anvendelsesområde, herunder ved indkøb på visse områder hos andre advokater eller ved insourcing. Kammeradvokaten kan dertil forpligtes til at stille oplysninger til rådighed for sådanne vurderinger.

Efterspørgslen efter advokatydelse udvikler sig således over tid både i omfang og indhold. Det vurderes hensigtsmæssigt, at et fremtidigt aftalegrundlag ud over det allerede nævnte gør det muligt at tage højde for en sådan udvikling.

#### *Bidrag til videnopbygning i staten*

En af de store fordele ved den nuværende kammeradvokatordning er den videnopbygning, som samlingen af løsningen af statens advokatopgaver på ét advokatkontor indebærer.

Det vil være hensigtsmæssigt, at der ved et fremtidigt aftalegrundlag sikres, at denne opsamlede viden i endnu højere grad end tidligere nyttiggøres for statslige institutioner.

#### *Øvrige tiltag*

Ud over ovenstående tiltag, kan andre ændringer blive relevante.

Eksempelvis kan der peges på, at der af hensyn til opretholdelsen af tilliden til kammeradvokatordningen kan være behov for nærmere at regulere, hvilke klienter og opgaver Kammeradvokaten kan påtage sig ud over de klienter og opgaver, der er omfattet af kammeradvokataftalen.



## Litteraturliste

Kammeradvokaten og Økonomistyrelsen: *Kundetilfredsbedsanalyse 2011*

Kammeradvokaten: *Kammeradvokatens ydelser 2012* (bilag 5)

Kammeradvokaten: *Fortrolige Firmaoplysninger, 2012*

Kammeradvokaten: *Kammeradvokatens årsberetninger*

Rigsrevisionen: *Beretning 30/1982 om kammeradvokatordningen og statens benyttelse af anden advokatbistand*

Rigsrevisionen: *Beretning 2/2006 om statens køb af juridisk bistand*

*De advokatetiske regler, 1. oktober 2011* (bilag 1)

Danske Advokater: *Notat om praksis og standarder vedr. prisoverslag, honorar og afregning i advokatbranchen af 27. juni 2012*

Deloitte: *Undersøgelse af det danske advokatmarked, 2012*

Justitsministeriet: *Udtalelse om kammeradvokatordningens grænseoverskridende karakter, 2012* (bilag 6)