

Forståelsespapir

for Kammeradvokatens repræsentation af staten i civile retssager

1. INDLEDNING

Som de statslige myndigheders repræsentant i civile retssager har Kammeradvokaten en central rolle i borgernes og virksomhedernes møde med staten inden for retssystemet. Formålet med dette forståelsespapir er at beskrive statens overordnede retningslinjer for og forventninger til Kammeradvokatens varetagelse af civile retssager.

Ved siden af de overordnede retningslinjer beskrevet i dette forståelsespapir kan der mellem hver enkelt myndighed og Kammeradvokaten aftales særlige instrukser og retningslinjer.

Forståelsespapiret skal være genstand for løbende drøftelse mellem staten og Kammeradvokaten, og forståelsespapiret skal revideres efter behov.

Forståelsespapiret gælder kun i forholdet mellem staten og Kammeradvokaten og retter sig hovedsageligt mod retssager om prøvelse af grænserne for myndighedsudøvelse.

2. GRUNDLÆGGENDE PRINCIPPER

2.1 Procesparternes stilling og forvaltningsretlige principper

Udgangspunktet for statens førelse af retssager er forhandlingsprincippet. Staten er som udgangspunkt ligestillet med sin modpart og kan tilrettelægge sin procesførelse med henblik på at opnå det for staten bedst mulige resultat. Kammeradvokaten skal som andre advokater handle i overensstemmelse med sin klients instruktioner og varetage dennes interesser bedst muligt i overensstemmelse med de advokatetiske regler.

Samtidig er myndighederne også som procesparter underlagt de grundlæggende forvaltningsretlige principper, som derfor danner en ramme om procesførelsen. Kammeradvokaten skal således fremme statens interesser som part i retssagen med respekt for myndighedens forvaltningsretlige forpligtelser, som blandt andet udspringer af følgende:

- **Legalitetsprincippet og princippet om saglig forvaltning.** Myndigheden skal sikre, at alle afgørelser og handlinger har lovhjemmel og er baseret på saglige hensyn. Kammeradvokaten skal derfor fremføre argumenter, der understøtter det juridisk korrekte resultat, og ikke medvirke til at borgeren opnår en retsstilling, der strider imod loven, heller ikke gennem forlig eller opgivelse af sager.
- **Officialprincippet.** Myndigheden har ansvaret for at oplyse sagen på en forsvarlig måde forud for en afgørelse. Under en efterfølgende prøvelse af afgørelsen betyder officialprincippet bl.a., at nye oplysninger, der fremkommer under sagen, skal inddrages med henblik på en vurdering af, om den trufne afgørelse stadig er gyldig.
- **Vejledningspligten.** Myndigheden har en pligt til at vejlede borgere og virksomheder. Under retssager skal Kammeradvokaten derfor også i fornødent omfang medvirke til, at sagen skæres til og tilrettelægges på en måde, der er egnet til, at de materielle spørgsmål kan blive prøvet. Derudover skal Kammeradvokaten oplyse loyalt og korrekt om sagens juridiske ramme.
- **Ligebehandlingsprincippet.** Myndigheder har pligt til at behandle lige forhold ens, og forskellig behandling skal være begrundet i saglige hensyn. Retssager om personlige forhold af stor personlig betydning for udsatte og ressourcetsvage borgere skal undertiden varetages anderledes end sager om håndhævelse af lovgivningen over for ressourcestærke og retssagsberedte virksomheder eller privatretlige tvister, hvor myndighederne optræder over for en jævnbyrdig part.

2.2 Kammeradvokatens bidrag til et velfungerende retssystem

Kammeradvokaten skal i sin varetagelse af retssager for myndighederne tilstræbe at bidrage til et velfungerende retssystem.

Myndigheder har et særligt medansvar for at sikre, at borgerne grundlæggende har en oplevelse af retfærdighed og tillid til såvel retssystemet som myndigheden. Dette følger også af princippet om god forvaltningsskik. Kammeradvokaten har derfor - ud over en forpligtelse til at medvirke til, at retssager formelt foregår efter reglerne - også en særlig forpligtelse til at skabe grundlaget for, at retssagen kan opleves som retfærdig af borgeren. Det gælder både i sagsfremstillingen og i den juridiske position, som myndighederne indtager.

Kammeradvokaten skal i alle henseender tilstræbe at optræde på en måde, der fremmer tillid fra såvel domstolene som modparten under sagen, og må ikke optræde på en måde, der berettiget kan kompromitere borgernes oplevelse af retfærdighed i og tillid til retssystemet – hverken under varetagelsen af konkrete retssager eller i almindelighed.

Kammeradvokaten skal tillige så vidt muligt varetage retssager på en ensartet måde på tværs af alle statslige institutioner. Heraf følger også et medansvar for med klientmyndighedernes indforståelse at sikre tværgående videndeling og koordinering.

3. RETSSAGENS BEHANDLING

3.1 Grundlaget for at føre sagen

Det følger af legalitetsprincippet og princippet om saglighed i forvaltningen, at myndigheder ikke må føre retssager uden saglig grund. Det indebærer bl.a., at myndighederne som udgangspunkt ikke fører retssager, som de ikke har en rimelig udsigt til at få medhold i, medmindre saglige og tungtvejende grunde alligevel tilsiger det, f.eks. hvor staten har et sagligt grundlag for at få fastlagt gældende ret. Kammeradvokaten skal altid selvstændigt bedømme grundlaget for at føre en sag og på anmodning rådgive myndigheden objektivt med dette for øje, både ved retssagens indledning og på et hvilket som helst tidspunkt under sagen, når det er relevant. Vurderingen er fortrolig.

3.2 Retlig interesse

Retssager mod staten anlægges undertiden med henblik på prøvelse af lovgivningens generelle gyldighed eller overensstemmelse med internationale forpligtelser. Det er imidlertid et fast princip i den danske retspleje, at domstolene skal bruges til at løse konkrete tvister og ikke til at bedømme generelle og abstrakte spørgsmål. Kammeradvokaten har i den henseende et medansvar for at sikre domstolene en hensigtsmæssig rolle.

3.3 Udformningen af påstande

Kammeradvokaten har medansvar for at sikre, at domme afsagt af domstole i konkrete sager kan få virkning efter deres indhold. Dette er bl.a. et udslag af den almindelige forvaltningsretlige vejledningspligt. Kammeradvokaten skal i overensstemmelse hermed som udgangspunkt påtale, når nedlagte påstande er uklare og/eller ikke er egnede til at få retsvirkninger, og skal i øvrigt medvirke til, at der ikke fremsættes unødige formalitetsindsigelser.

Når hensynet til den konkrete modpart tilsiger det, bl.a. under hensyntagen til borgerens mulighed for advokatbistand, skal Kammeradvokaten i overensstemmelse med vejledningspligten i rimelig udstrækning medvirke til, at en uegnet påstand bliver tilpasset, så en dom afsagt i overensstemmelse med denne påstand kan få retsvirkninger i overensstemmelse med borgerens intention.

3.4 Sagens fremme

Kammeradvokaten skal i overensstemmelse med god forvaltningsskik bidrage til, at retssager fremmes på passende vis i lyset af sagens kompleksitet og på en måde, der tilgodeser hensynet til borgeren.

Bortset fra ved retssagers indledning eller i tilfælde, hvor sagens kompleksitet tilsiger det, eller hvor der foreligger særlige omstændigheder, skal Kammeradvokaten som udgangspunkt ikke anmode om udsættelse på grund af egne forhold.

Kammeradvokaten modsætter sig som udgangspunkt ikke rimeligt begrundede anmodninger om fristudsættelse, når hensynet til den konkrete modpart tilsiger det, bl.a. under hensyntagen til borgerens mulighed for advokatbistand, og når hensynet til retshåndhævelsen ikke kræver det.

3.5 Sagens oplysning

Udgangspunktet for oplysningen af en retssag er forhandlingsprincippet, dvs. at hver part er ansvarlig for egen sagsoplysning.

I sager om prøvelse af forvaltningsakter har myndighederne imidlertid både før og under retssagen pligt til at sikre, at den pågældende forvaltningsakt er lovlige og at grundlæggende forvaltningsretlige principper overholdes. Desuden er det ofte myndigheden, som er nærmest til at oplyse sagens faktum. Det indebærer, at Kammeradvokaten skal medvirke til, at sagens faktiske omstændigheder oplyses fyldestgørende under retssagen. Bortset fra tilfælde, hvor der gælder særlige bevisbyrde-regler, eller konkret begrundede tilfælde, hvor oplysningerne ikke med rimelighed kan fremskaffes af myndighederne, skal Kammeradvokaten som udgangspunkt ikke opfordre modparten til at fremlægge bevis.

I sager om prøvelse af forvaltningsakter skal Kammeradvokaten desuden foranledige, at relevante nye faktiske oplysninger under sagen i overensstemmelse med officialprincippet forelægges for myndigheden med henblik på en vurdering af deres betydning for forvaltningsaktens gyldighed.

Navnlig i sager om prøvelse af forvaltningsakter har myndighederne en indgående specialviden om det retsgrundlag, som er relevant for prøvelsen. I overensstemmelse med den forvaltningsretlige

vejledningspligt skal Kammeradvokaten derfor i skriftvekslingen og under hovedforhandlingen altid oplyse om retsgrundlaget for sagen og, hvor nødvendigt, om administrativ praksis på fyldestgørende vis.

3.6 Anbringender

Kammeradvokaten fremsætter som udgangspunkt alle de anbringender, der fremmer statens interesser under sagen, og som er nødvendige for at skabe en sammenhængende juridisk argumentation. Alle anbringender skal i overensstemmelse med legalitetsprincippet og princippet om saglig forvaltning tjene saglige formål.

Forvaltningsakter kan være afgjort på en måde, så det ikke har været nødvendigt at tage stilling til samtlige forhold eller synspunkter i sagen. Forløbet af en retssag kan også betyde, at nye synspunkter bliver mere fremtrædende. Det kan undertiden nødvendiggøre, at Kammeradvokaten under en senere domstolsprøvelse må fremsætte synspunkter, som ikke nødvendigvis har været bærende for den forvaltningsakt, der er til prøvelse.

3.7 Anke

Kammeradvokaten skal rådgive myndigheden objektivt om udsigterne til en omgørelse af den afsagte dom. Kammeradvokaten skal medvirke til, at der kun iværksættes anke, hvor der vurderes at være rimelig udsigt til omgørelse, eller hvor saglige og tungtvejende grunde alligevel kræver det.