

Firmaets habilitetspolitik

1. DE GRUNDLÆGGENDE HENSYN

Det er et bærende element i Kammeradvokatorordningen, at Kammeradvokaten skal være til rådighed for alle statens institutioner, når de har behov for advokatbistand. Behovet for at opretholde Kammeradvokaten som en troværdig rådgiver for staten understreges af, at Kammeradvokatens rådgivning bl.a. kan danne grundlag for indgåelse af forlig uden forudgående bevillingsmæssig dækning.

Det er endvidere ubetinget nødvendigt, at de statslige myndigheder kan have fuld tillid til, at Kammeradvokaten hverken direkte eller indirekte anvender kendskab til fortrolige oplysninger i rådgivning til andre klienter.

Endelig kan det svække troværdigheden såvel over for domstolene som over for klienten, hvis Kammeradvokaten i nogle sager procederer på synspunkter, der strider mod hans argumentation i sager for staten.

Hvis disse hensyn stod alene, ville den naturlige konsekvens være, at Kammeradvokaten slet ikke påtog sig sager for andre klienter end staten.

Der er imidlertid flere grunde til, at det ikke ville være i statens interesse at indrette ordningen på denne måde:

Det er vigtigt for ordningens gode funktion, at forholdet mellem de statslige klienter og Kammeradvokaten bevares som et forhold mellem klient og advokat. Advokaten rådgiver og bærer ansvaret for sine råd, men det er klienten, der bestemmer, om rådene skal følges.

Endvidere er muligheden for at tage sager for andre klienter baggrunden for, at Kammeradvokatens firma kan have sin nuværende størrelse og fornødne ekspertise.

Det er ligeledes væsentligt for firmaets mulighed for at tiltrække og fastholde gode medarbejdere med anlæg for advokatvirket, at firmaet også har andre klienter end staten. Hermed er der mulighed for uddannelse i andre sagstyper og i at bistå "almindelige" klienter.

Endelig spiller det en rolle for firmaets mulighed for at yde den rabat, der gives til staten, at firmaet har en vis mængde sager til almindeligt salær for andre klienter.

Ud fra disse hensyn er det tilladt Kammeradvokaten - i et vist omfang - at have andre klienter end staten. Dermed er der behov for at foretage en afvejning af, hvor grænserne skal gå.

Den statslige regulering af samfundet er så intensiv, at det ikke er muligt at sætte grænserne så snævert, at enhver risiko for, at en konkret interessekonflikt kan opstå, på forhånd er fuldstændig udelukket. Men grænserne må fastsættes sådan, at der kun i sjældne undtagelsestilfælde kan opstå en konkret interessekonflikt - med den virkning, at Kammeradvokaten ikke kan udføre sagen for staten.

Når det her og i det følgende omtales, hvilke begrænsninger der gælder for "Kammeradvokaten", gælder samme begrænsninger for hans partnere og de ansatte i firmaet.



2. REGLERNE

Aftalen med Finansministeriet indeholder i pkt. 3 følgende bestemmelse:

"Kammeradvokaten har pligt til at udføre alle retssager og andre advokatopgaver for samtlige statsinstitutioner. Kammeradvokaten, dennes partnere og medarbejdere må derfor ikke i den øvrige advokatvirksomhed 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, jf. de for advokater gældende regler."

Med disse bestemmelser er Kammeradvokaten reelt afskåret fra at oparbejde en større portefølje af private klienter.

For at Kammeradvokatens firma kan leve med denne væsentlige begrænsning, er det i Kammeradvokataftalen forudsat, at de statslige institutioner ikke gør brug af andre advokater i et sådant omfang, at Kammeradvokaten ikke fortsat "som hovedregel udfører statens advokatopgaver", jf. aftalens pkt. 3.

Det er en selvfølge, at Kammeradvokaten ud over habilitetsreglerne i aftalen med Finansministeriet også skal respektere de regler, der gælder for advokater i almindelighed. Det drejer sig især om den meget generelle regel i retsplejelovens § 126, stk. 1, der pålægger advokater at iagttage "god advokatskik", og Advokatrådets Advokatetiske Regler (AER), der nærmere fastlægger, hvad "god advokatskik" er.

I relation til varetagelse af statens interesser går Kammeradvokataftalen videre end de almindelige regler. Der er derfor ikke grund til at gå nærmere ind på AER, der i en del henseender efterlader fortolkningstvivl.

De almindelige regler får dog den selvstændige betydning, at Kammeradvokaten skal undgå at bringe sig i en situation, hvor andre klienter kan påberåbe sig disse regler til at forhindre, at Kammeradvokaten påtager sig sager for staten, jf. nedenfor pkt. 3.3.

3. BEGRÆNSNINGERNE I ADGANGEN TIL AT TAGE SAGER FOR ANDRE END STATEN

3.1 Retsområdet

Der er en række vigtige retsområder, hvor Kammeradvokaten deltager så intensivt som rådgiver for myndighederne, at Kammeradvokaten helt må afstå fra at rådgive private virksomheder og enkeltpersoner. Disse begrænsninger spiller en meget stor rolle i praksis og reducerer i væsentlig grad behovet for at gå ind i overvejelser om de øvrige begrænsninger.

Det gælder først og fremmest hele skatte- og afgiftsområdet, tilladelser på kulbrinteområdet samt væsentlige dele af miljø- og planlovgivningen, telelovgivningen og sociallovgivningen.

Endvidere kan Kammeradvokaten konkret have været så meget inddraget i udformningen af de regler, som en sag drejer sig om, at Kammeradvokaten ikke bør påtage sig sagen.

Som led i andre opgaver er det dog ikke udelukket, at Kammeradvokaten kan oplyse klienten om utvivlsomme regler, f.eks. om indholdet af lovregler eller offentliggjorte vejledninger m.v. som f.eks. ligningsvejledningen.

3.2 Opgaven

Hvis opgaven direkte vedrører en tvist med en statslig institution, foreligger der selvsagt inhabilitet, og Kammeradvokaten kan ikke påtage sig sagen for den private.

Det samme er tilfældet, hvis der under Kammeradvokatens udførelse af en sag for en anden klient end staten opstår tvist med en statslig institution i forbindelse med sagen, jf. nærmere i pkt. 5.

Selv om der ikke foreligger eller opstår en egentlig tvist, kan Kammeradvokaten ikke bistå en privat klient, hvis sagen er af kontroversiel karakter i forhold til staten.

Derimod er det ikke i sig selv diskvalificerende, at Kammeradvokaten fører sager om andre spørgsmål mod den pågældende på statens vegne. Her må de konkrete forhold bedømmes, og den statslige klient bør ofte høres, før sagen for den private klient accepteres.

En nuanceret overvejelse må foretages, hvis opgaven indbefatter kontakt til statslige myndigheder, selv om der ikke foreligger eller er nævneværdig risiko for en tvist.

I forbindelse med stiftelse af et aktie- eller anpartsselskab skal der eksempelvis ske registrering hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og ofte også hos andre myndigheder. Kammeradvokaten er ikke afskåret fra at bistå private klienter i sådanne sager og i den forbindelse tilvejebringe oplysninger, som myndighederne ønsker.

Kammeradvokaten er selvsagt ikke afskåret fra at føre retssager for private klienter på grund af sin rolle som advokat for Domstolsstyrelsen.

Ud fra samme betragtning er Kammeradvokaten ikke afskåret fra at påtage sig sager, der skal afgøres af Klagenævnet for Udbud og lignende tvistløsende organer, der ikke - i almindelighed - er part i retssager om de afgørelser, som de træffer, og hvor heller ingen anden statslig institution er inddraget.

Kammeradvokaten kan ikke påtage sig en opgave, hvis den indebærer, at Kammeradvokaten skal fremføre synspunkter på den private klients vegne, der strider mod statens interesser eller mod standpunkter, som Kammeradvokaten gør gældende på statens vegne i andre sammenhænge.

Som konsekvens heraf har Kammeradvokaten bl.a. besluttet ikke at påtage sig entreprise- eller udbudssager for andre end ordregivere eller bygherrer, ligesom man ikke i sager om ansættelsesret påtager sig sager for ansatte.

Det udelukker ikke et klientforhold, at klienten står under tilsyn af en statslig myndighed, når ikke der er grund til at tro, at tilsynsmyndigheden vil gribe ind i den konkrete sag. Kommuner, regioner, banker, forsikringsselskaber, lægemiddelvirksomheder o.s.v. er således ikke generelt afskåret fra at blive klienter. Kommuner, regioner m.fl. omtales nærmere i pkt. 4.

3.3 Klienten og klientrelationens omfang

Kammeradvokaten bør undgå klienter, der jævnligt bringer sig i modsætningsforhold til statslige myndigheder, også selv om den konkrete sag ikke indebærer nogen risiko derfor.

Selv om der ikke er modstrid mellem de opgaver, som Kammeradvokaten udfører for en anden klient, og statens interesser, kan det give anledning til betænkeligheder, hvis Kammeradvokaten har meget omfattende opgaver for en klient og derefter skal udføre en sag mod denne klient på statens vegne.

I almindelighed medfører de øvrige begrænsninger i Kammeradvokatens mulighed for at tage sager for virksomheder og privatpersoner, at situationen ikke opstår.

En egentlig hindring for, at Kammeradvokaten kan udføre sager for staten mod en anden klient, vil foreligge, hvis klienten kan påberåbe sig, at han har et "fast klientforhold" til Kammeradvokatens firma.

Herom bestemmer AER pkt. 3.2.1 nr. 9, at det kan medføre advokatens inhabilitet, når "en advokat bistår en klient i en sag, hvis han uden at repræsentere modparten i den konkrete sag har et fast klientforhold til denne". Det følger dog af pkt. 3.2.4, at et samtykke fra de implicerede parter kan få betydning, men at dette må bero på en konkret vurdering.

Hvis Kammeradvokaten inden for de senere år har haft mere omfattende opgaver for den, der er modpart til staten i en sag, som Kammeradvokaten modtager fra en statslig klient, skal Kammeradvokaten underrette statsinstitutionen derom, således at den har mulighed for at vælge en anden advokat til at føre sagen for sig.

3.4 Konkrete eksempler

Det er fast antaget, at Kammeradvokaten kan virke som kurator i konkursboer og andre insolvente boer, hvori staten er kreditor. Dette er i overensstemmelse med, at kuratorer ifølge konkursloven vælges af kreditorerne og i praksis ofte er advokater for de største kreditorer. I tilfælde af interessekonflikt mellem staten og boet må en sådan løses efter samme retningslinier som ved konflikt mellem boet og andre kreditorer, hvis advokat er valgt til kurator.

Kammeradvokaten kan påtage sig at behandle dødsboer, med mindre der må forudses at opstå egentlige tvister med staten, f.eks. om afdødes eller boets beskatning.

Kammeradvokaten kan ikke påtage sig sager for andre klienter, når der er en ikke ubetydelig risiko for, at sagen vil blive indbragt for en statslig myndighed, der ikke er et uafhængigt tvistløsningsorgan.

Kammeradvokaten påtager sig ikke at udarbejde responsa til andre klienter, hvis der er risiko for, at et sådant respons vil blive brugt i en argumentation vendt mod staten eller i øvrigt må forventes at kunne være stridende mod statens interesser.

4. SÆRLIGT OM KOMMUNER, REGIONER M.FL. OG OM SELVEJENDE INSTITUTIONER OG SELSKABER M.FL. MED STATSINDFLYDELSE

4.1 Kommuner, regioner m.fl.

Kommuner, regioner, visse kommunale fællesskaber og Grønlands Hjemmestyre adskiller sig fra "almindelige" klienter.

For det første er kommuner m.fl. underlagt forvaltningsretlige regler, når de udøver offentligretlige funktioner. Det betyder, at de ligesom statslige myndigheder så vidt muligt skal nå det rigtige resultat og ikke - som private virksomheder og enkeltpersoner - må varetage deres egne interesser. For det andet er kommuner m.fl. undergivet statsligt tilsyn.

Det er derfor meget mindre betænkeligt, at Kammeradvokaten bistår kommuner m.fl. på det offentlige område, end at der ydes sådan bistand til andre klienter.

Der gælder derfor ikke de samme generelle begrænsninger m.h.t., hvilke retsområder Kammeradvokaten kan rådgive om, jf. pkt. 3.1. Der er således ikke noget til hinder for, at Kammeradvokaten bistår Grønlands Hjemmestyre med skattesager og andre regelsæt, der svarer til de danske, forudsat at der ikke er et konkret modsætningsforhold til danske statsmyndigheder.

I relation til kommuner og regioner er det især spørgsmålet, hvorvidt Kammeradvokaten kan bistå med sager, hvor der er mulighed for klage til et statsligt organ (bortset fra domstolene, Klagenævnet for Udbud og lignende).

Den almindelige mulighed for, at en kommunal beslutning kan blive efterprøvet af tilsynsmyndighederne, afskærer ikke Kammeradvokaten fra at bistå kommunen, hvis ikke der er konkret grund til at tro, at tilsynsmyndighederne vil blive inddraget i sagen.

Hvis kommunens afgørelse kan påklages til en statslig instans i medfør af klagebestemmelser i regelgrundlaget for afgørelsen, kan Kammeradvokaten som udgangspunkt ikke bistå kommunen i sagen.

Det er dog ikke udelukket, at Kammeradvokaten med samtykke fra det statslige organ påtager sig at bistå kommuner m.fl., såfremt det statslige organ ikke mener, at det giver problemer, at det afskæres fra at rådføre sig med Kammeradvokaten under klagesagen, og risikoen for en senere retssag mod klageorganet vurderes som ringe.

Generelt gælder, at Kammeradvokaten ikke kan bistå en kommune, hvis Kammeradvokaten er afskåret fra at bistå en statslig underinstans i en lignende situation, jf. herom i pkt. 6, eller hvis sagen vedrører et for staten kontroversielt spørgsmål.

Hensynet til ikke at få alt for omfattende forbindelser til en klient, jf. pkt. 3.3., gælder vel principielt også i relation til kommuner m.fl., men har som følge af deres karakter af offentlige myndigheder ikke samme vægt. Kammeradvokaten undgår dog at blive enadvokat for en kommune m.v.

4.2 Selvejende institutioner og selskaber m.fl. med statsindflydelse

Økonomistyrelsen har udmeldt retningslinjer for, hvornår visse retssubjekter, der ikke omfattes af kammeradvokataftalen, kan vælge at tilslutte sig aftalen. Det gælder under nogle nærmere betingelser selvejende institutioner, foreninger og fonde, der støttes af staten, institutioner med anden form for nær tilknytning til staten og selskaber, hvori staten har en bestemmende indflydelse.

Hvad enten sådanne institutioner m.fl. faktisk har tilmeldt sig kammeradvokataftalen, eller det ikke er tilfældet, er betænelighederne ved at yde bistand til sådanne institutioner mindre, end hvis talen er om almindelige private klienter.

Som udgangspunkt er det tilladeligt at yde bistand i samme udstrækning som til kommuner og regioner. Men en endelig bedømmelse af habilitetshensynene må foretages i lyset af den enkelte institutions forhold til staten og advokatbistandens karakter.

Visse selvejende institutioner m.fl. omfattes ikke af kriterierne for tilslutning til kammeradvokataftalen, men er i visse tilfælde direkte underlagt direktiver fra en statsmyndighed, f.eks. Personalestyrelsen eller Institutionsstyrelsen.

I sådanne tilfælde kan Kammeradvokaten udføre retssager mod tredjemand på institutionens vegne, selv om der er en potentiel risiko for, at der kan opstå uenighed mellem den statslige myndighed og institutionen om, hvilke standpunkter der skal indtages.

Hvis en sådan uenighed opstår, kan Kammeradvokaten kun rådgive derom, hvis parterne begge ønsker det. Ellers må uenigheden løses på anden måde uden Kammeradvokatens medvirken.

5. KONKRETE INTERESSEKONFLIKTER

Hvis en sag, som Kammeradvokaten fører for en privat klient, uforudset udvikler sig på en sådan måde, at klientens interesser kommer til at stå i modsætning til statens, skal Kammeradvokaten straks lægge sagen fra sig.

Dette gælder, uanset om Kammeradvokaten plejer at bistå den statslige myndighed med sager af denne type, eller det ikke er tilfældet.

Det følger allerede af de almindelige regler for advokater, at Kammeradvokaten i en sådan situation også er afskåret fra at bistå myndigheden.

Kammeradvokataftalen henviser på dette punkt til de almindelige regler for advokater.

6. INTERESSEKOLLISION MELLEM STATSINSTITUTIONER

Hverken hensynene bag Kammeradvokataftalen eller dens regler gælder, hvis to statsinstitutioner har modstridende interesser. Heller ikke AER regulerer forholdet, idet staten i denne henseende anses for en enhed, jf. kendelse fra Advokatnævnet af 2. februar 1995.

Det er almindeligt antaget, at to statsinstitutioner som udgangspunkt ikke kan føre retssager mod hinanden, fordi staten - statskassen - er én juridisk person. Men hvis en myndighed har befalingsmagt over for en anden, kan domstolene tage stilling til en tvist mellem dem om afgørelsens rigtighed. Der er således ført retssag mellem Vejdirektoratet og Naturklagenævnet om fredning og mellem Banedanmark og Skatteministeriet, om en ejendom var undtaget fra ejendomsskat.

Bortset fra disse undtagelsestilfælde må meningsforskelle mellem statslige institutioner løses mellem dem ved forhandling. Og hvis enighed ikke kan opnås, må sagen afgøres på ministerniveau og i allersidste instans i regeringen.

Det er Kammeradvokatens faste praksis ikke at afgive udtalelse i en sådan sag, når en uenighed er konstateret, med mindre begge institutionerne anmoder om Kammeradvokatens bedømmelse. Bedømmelsen foretages i så fald på rent neutral basis.

I de tilfælde, hvor retssag undtagelsesvis føres mellem statsinstitutioner, kan Kammeradvokaten naturligvis ikke repræsentere begge. Under forudsætning af at Kammeradvokaten ikke tidligere har fået oplysninger om sagen af den institution, der anlægger sagen, er der ikke noget til hinder for, at Kammeradvokaten repræsenterer den myndighed, der har truffet afgørelsen.

Hvis der er enighed mellem myndighederne om, at afgørelsesmyndigheden søger anden bistand, og at Kammeradvokaten repræsenterer den anden myndighed, er der heller ikke noget til hinder for en sådan løsning.

En særlig situation foreligger, hvor en statslig instans tager stilling til en anden statslig instans' afgørelser, eller hvor en statsmyndighed er part i en tvist, der afgøres af et statsligt tvistløsende organ.

I en del tilfælde har der dannet sig en fast praksis, der ikke har givet anledning til habilitetsproblemer:

- A. Kammeradvokaten er ikke afskåret fra at rådgive en af de to statslige instanser, blot fordi Kammeradvokaten bistår den anden i andre sager.
- B. Kammeradvokaten afskæres ikke fra at føre retssager om en ankeinstans' afgørelse, selv om Kammeradvokaten har rådgivet eller repræsenteret underinstansen ved den oprindelige afgørelse eller under anken, når retssagen efter det pågældende regelsæt skal anlægges mod underinstansen.
- C. Hvis retssag vel skal anlægges mod ankeinstansen, men denne i det væsentlige har stadfæstet underinstansens resultat, kan Kammeradvokaten udføre retssagen på ankeinstansens vegne, selv om han har ydet bistand til underinstansen.

Større betænkeligheder knytter sig til følgende situationer, hvor Kammeradvokaten som hovedregel må afstå fra at yde bistand til ankeinstansen:

- D. Ankeinstansen ønsker råd fra Kammeradvokaten under sin behandling af en sag, hvor Kammeradvokaten har rådgivet underinstansen om det spørgsmål, som også ankeinstansen ønsker bistand til. Under alle omstændigheder skal Kammeradvokaten informere ankeinstansen om, at han har været inde i sagen på underinstansens vegne.
- E. Ankeinstansen bliver part i en retssag om en afgørelse, der har underkendt underinstansen, og underinstansens afgørelse var baseret på en udtalelse fra Kammeradvokaten, der er blevet bekendt for sagsøgeren.

Ankeinstansens vurdering bliver afgørende i følgende situation:

- F. Kammeradvokaten har rådgivet underinstansen om et spørgsmål, som ankeinstansen har underkendt, og der anlægges retssag mod ankeinstansen om afgørelsen. Den private er ikke bekendt med Kammeradvokatens udtalelse, der er undtaget fra aktindsigt. Her kan Kammeradvokaten kun påtage sig retssagen, når såvel ankeinstansen som Kammeradvokaten anser det for problemfrit i det konkrete tilfælde.

Det er i almindelighed ønskeligt, at Kammeradvokaten træder ind i en sag så tidligt som muligt. Derfor skal Kammeradvokaten som hovedregel bistå ved underinstansens behandling af en sag, hvis underinstansen ønsker det. Men undtagelsesvis kan der forekomme situationer, hvor en ankeinstans lægger så stor vægt på at kunne få bistand fra Kammeradvokaten, at Kammeradvokaten ud fra en helhedsafvejning må afstå fra at råde underinstansen.

København, den 29. oktober 2007

K. Hagel-Sørensen
Kammeradvokat