

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**statens køb af
juridisk bistand**

**Oktober 2006
RB A103/06**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

| | Side |
|---|-------------|
| I. Undersøgelsens resultater..... | 5 |
| II. Baggrund, formål og afgrænsning..... | 12 |
| A. Baggrund..... | 16 |
| B. Formål, afgrænsning og metode | 19 |
| III. Finansministeriets ansvar i forhold til kammeradvokatordningen | 21 |
| A. Finansministeriets indgåelse af kammeradvokataftalen | 24 |
| B. Finansministeriets priskontrol med kammeradvokataftalen | 29 |
| C. Finansministeriets administration af kammeradvokatordningen..... | 35 |
| IV. Institutionernes opgaver ved køb af juridisk bistand..... | 41 |
| A. Institutionernes beslutningsgrundlag | 43 |
| B. Specifikation af advokatens arbejde | 47 |
| C. Betaling af købet af juridisk bistand..... | 52 |

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 15. Socialministeriet, § 23. Miljøministeriet, § 27. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender samt § 28. Transport- og Energiministeriet.

Beretning om statens køb af juridisk bistand

I. Undersøgelsens resultater

1. Staten køber i en række tilfælde juridisk bistand eksternt. 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 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. De af statens sager, der løses med hjælp fra eksternt juridisk bistand, spænder fra juridisk bistand til at føre retssager for staten til privatiseringer af store statslige selskaber. I nogle tilfælde benytter staten endvidere juridisk bistand til det lovforberedende arbejde.

2. 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 rådgivning”. Ved ”anden rådgivning” forstås fx juridisk bistand til udformning af kontrakter, juridisk bistand til privatiseringer samt i forbindelse med udbud.

3. Rigsrevisionen har fundet det væsentligt at undersøge statens køb af juridisk bistand og har derfor af egen drift igangsat denne undersøgelse i september 2005. Undersøgelsen vedrører 2 aspekter: for det første Finansministeriets af-taleansvar, kontrol og administration med kammeradvokat-

ordningen og for det andet statsinstitutionernes køb af juridisk bistand, herunder både køb af Kammeradvokatens bistand og anden juridisk bistand end Kammeradvokatens.

4. I 1935 blev det besluttet, at statens advokat, Kammeradvokaten, ikke længere skulle være en embedsstilling internt i staten, men at opgaven derimod skulle varetages af en privat advokat. Til at varetage statens behov for juridisk bistand er der i dag indgået en rammeaftale mellem staten, repræsenteret ved Finansministeriet, og advokat Karsten Hagel-Sørensen fra det private advokatfirma Poul Schmith. Hvervet som statens Kammeradvokat har siden 1936 været varetaget af advokater fra advokatfirmaet Poul Schmith.

Selve aftalen mellem staten og Kammeradvokaten er blevet fornyet flere gange, og ved flere af disse lejligheder er der sket ændringer i aftaleteksten. Der er dog 2 centrale forhold i den nuværende aftale, som allerede fremgik af aftalen fra 1935. For det første fremgik det, at Kammeradvokaten skulle have fortrinsstilling med hensyn til at udføre advokatopgaver for staten. For det andet fremgik det af aftalen, at Kammeradvokaten i sager, hvor der fandtes sagførersalærtakster, skulle oppebære et salær på $\frac{2}{3}$ af takstmæssig betaling.

Kammeradvokaten har fortsat fortrinsret til at varetage statens sager, og den nuværende aftale indeholder en tilsvarende rabataftale, hvor staten betaler $\frac{2}{3}$ af prisen på sammenligneligt advokatsalær.

5. Finansministeriet varetager administrationen af kammeradvokataftalen. Finansministeriet har således det overordnede ansvar for overholdelsen af aftalen, herunder om aftalen under ét er tilstrækkelig fordelagtig for staten. Som led i dette skal Finansministeriet kontrollere, om $\frac{2}{3}$ -reglen overholdes. Finansministeriet tager endvidere stilling til ønsker fra andre statsinstitutioner om køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens.

Det forhold, at statsinstitutionerne ved køb af juridisk bistand skal bruge Kammeradvokaten, stiller krav til Finansministeriets administration af rammeaftalen om til stadighed at sikre, at aftalen er den bedst mulige for staten. De senere års stigning i udgifterne til juridisk bistand både inden for og uden for kammeradvokataftalen samt udviklingen i, hvilke typer af juridisk bistand der købes, er med til at un-

derstregede behovet for, at Finansministeriet løbende vurderer, hvordan staten håndterer købet af juridisk bistand.

6. Undersøgelsen vedrører hovedsageligt perioden fra 2001-2005. Rigsrevisionen har indhentet data fra alle ministerier og underliggende institutioner om deres køb af juridisk bistand fra Kammeradvokaten og anden juridisk bistand end Kammeradvokatens i perioden 2002-2004. I undersøgelsens anden del om statsinstitutionernes køb af juridisk bistand er der særligt fokuseret på 3 ministerområder – Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Transport- og Energiministeriet, som er de største forbrugere af juridisk bistand under samlebetegnelsen ”anden rådgivning”. Ressortomlægninger har gjort, at Rigsrevisionen har inddraget sager på Socialministeriets, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggenders samt Miljøministeriets områder.

Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Transport- og Energiministeriet, Socialministeriet, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggende samt Miljøministeriet, hvis hørings svar er indarbejdet.

Undersøgelsens resultater

Statens udgifter til juridisk bistand er steget væsentligt de seneste 10 år. 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.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Finansministeriet har på statens vegne indgået en rammeaftale med Kammeradvokaten om køb af juridisk bistand til ⅓ af sædvanligt advokatsalær. Aftalen kan ikke karakteriseres som en traditionel indkøbsaftale. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at Finansministeriet, som ansvarlig for en aftale, hvor staten i 2005 købte for ca. 150 mio. kr., bør være mere aktiv med hensyn til indgåelse, kontrol og administration af aftalen.

Aftaleindgåelse

- Staten har siden 1936 haft en aftale med det private advokatfirma Poul Schmith om at varetage hvervet som statens Kammeradvokat. Aftalen er senest fornyet i 2004. Ved denne lejlighed er aftalens primære indhold dog ikke blevet ændret. Aftalens $\frac{2}{3}$ -regel og Kammeradvokatens fortrinsret til at varetage statens juridiske opgaver er begge forhold, som ikke er blevet ændret væsentligt siden 1936.
- Kammeradvokatordningen har aldrig været i udbud. Rigsrevisionen er enig i Justitsministeriets konklusion om, at kammeradvokataftalen ikke er omfattet af EU's regler om udbudsplicht. Rigsrevisionen er endvidere enig i Finansministeriets vurdering af, at kammeradvokataftalen ikke umiddelbart er udbudsegnet 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.
- Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør sikre en klar afgrænsning af, hvilke institutioner der er omfattet af kammeradvokataftalen, og hvilke opgavetyper der skal løses af Kammeradvokaten.
- Undersøgelsen har vist, at de opgavetyper, der løses af Kammeradvokaten, har ændret sig, samt at der købes mere juridisk bistand både inden for og uden for kammeradvokataftalen.
- Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet, for til stadighed at sikre den bedste aftale for staten, bør tilegne sig en viden om, hvilken juridisk ekspertise Kammeradvokaten kan levere.
- Rigsrevisionen finder, at dette forudsætter, at Finansministeriet har en viden om kvaliteten af Kammeradvokatens bistand samt statens behov for juridisk bistand, herunder viden om, inden for hvilke sagsområder institutioner inden for aftalen ønsker at benytte anden juridisk bistand end Kammeradvokatens.
- Finansministeriet har vurderet kvaliteten af kammeradvokatordningen som led i en større evaluering i 2004. Konklusionen var, at der var stor tilfredshed med ordningen. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet i fremtiden regelmæssigt bør foretage en systematisk vurdering af kvaliteten af kammeradvokatordningen, fx ved hjælp af bruger- og tilfredshedsundersøgelser.

- Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør være mere aktiv i forhold til at indhente viden om statens behov for juridisk bistand, herunder en opfølgning på, hvilke sagstyper institutionerne søger at få løst af andre end Kammeradvokaten.
- Finansministeriet har oplyst, at ministeriet fremover vil gennemføre flere bruger- og tilfredshedsundersøgelser samt opsamle viden om, hvorfor nogle institutioner ønsker at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Kontrol med aftalen

- Finansministeriet har årligt ført kontrol med, at Kammeradvokatens salærer under ét ikke har oversteget $\frac{2}{3}$ af sædvanligt advokatsalær. Finansministeriets kontrol med salærerne har vist, at staten i gennemsnit ikke betaler mere end $\frac{2}{3}$ af sammenligneligt advokatsalær.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at kammeradvokataftalens $\frac{2}{3}$ -regel i praksis er vanskelig at kontrollere. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Finansministeriets salærkontrol har været behæftet med usikkerhed, og kontrollen har i praksis været meget følsom i forhold til det valgte sammenligningsgrundlag. Rigsrevisionen finder dog, at Finansministeriets anvendelse af Skatteministeriets årlige redegørelse om det gennemsnitlige advokat-honorar for skattesager giver Finansministeriet mulighed for at vurdere, om *niveauet* for Kammeradvokatens salærer lever op til $\frac{2}{3}$ -reglen.
- Kammeradvokatens opgørelser over anvendt tid det pågældende år fordelt på medarbejdergrupper danner grundlag for beregningen af gennemsnitssalæret det enkelte år og dermed også grundlag for kontrollen af $\frac{2}{3}$ -reglen. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet mere aktivt skal gennemgå beregningsgrundlaget for $\frac{2}{3}$ -reglen. Undersøgelsen har vist, at Finansministeriet indtil nu ikke har benyttet sig af aftalens mulighed for at få oplysningerne bekræftet af en revisor. Finansministeriet har dog tilkendegivet, at ministeriet fremover vil benytte sig af denne mulighed.

Administration af aftalen

- I undersøgelsesperioden har Finansministeriet modtaget meget få ansøgninger om køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens.
- Undersøgelsen har desuden vist, at flere institutioner uden godkendelse har anvendt anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Årsagen til dette bunder i de fleste tilfælde i såvel tvivl, om den enkelte opgave er omfattet af ordningen, som en manglende viden om, at Finansministeriets godkendelse er påkrævet.

- Rigsrevisionen finder det i øvrigt ikke tilfredsstillende, at enkelte institutioner bevidst har undladt at leve op til ordningens forpligtelser.
- Finansministeriet har i juni 2006 udsendt en vejledning om kammeradvokataftalen, som bl.a. indskærper kravet om, at institutionerne skal søge Finansministeriet om godkendelse til at benytte anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Vejledningen er optaget i Økonomisk Administrativ Vejledning, den er placeret på Økonomistyrelsens hjemmeside og er desuden udsendt til alle ministerier, styrelser og direktorater.
- Undersøgelsen har vist, at Finansministeriets dokumentation af de få ansøgninger har været mangelfuld. Det er Finansministeriets praksis, at sådanne ansøgninger rutinemæssigt forelægges Kammeradvokaten til udtalelse, inden afgørelsen træffes. Finansministeriet har ikke vurderet det nødvendigt at foretage yderligere undersøgelser som led i behandlingen af ansøgninger. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet ved behandling af ansøgningerne bør foretage en selvstændig vurdering af, hvad der er statens interesse i den pågældende sag, så det ikke alene er Kammeradvokatens vurdering, der danner grundlag for afgørelserne.
- Finansministeriet har oplyst, at alt materiale, herunder begrundelser mv., fremover registreres ved henvendelser om køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Institutionernes køb af juridisk bistand er for hovedpartens vedkommende velfunderet, for så vidt angår at institutionerne har gjort sig fornuftige overvejelser om indkøbet såvel som processerne omkring købet af juridisk bistand. Rigsrevisionen vurderer, at når institutionerne køber juridisk bistand fra Kammeradvokaten til økonomisk store sager og i sager af principiell karakter, bør institutionerne dokumentere beslutningsgrundlaget for at inddrage juridisk bistand, udarbejde en ydelsesbeskrivelse for indkøbet samt indhente et prisoverslag. Rigsrevisionen finder endvidere, at institutionerne ved køb af juridisk bistand fra andre end Kammeradvokaten altid bør udarbejde en kontrakt, en rammeaftale e.l.

Institutionernes beslutningsgrundlag

- Rigsrevisionens interviewundersøgelse har vist, at institutionerne har gjort sig fornuftige overvejelser om, hvorvidt det er nødvendigt at købe juridisk bistand. Undersøgelsen viste dog samtidig, at institutionerne for hovedparten ikke har dokumenteret disse overvejelser.

- Institutionerne har oplyst, at den faglige kvalitet er den primære begrundelse for at købe juridisk bistand, idet institutionerne vurderer, at det kan have store økonomiske og politiske konsekvenser ikke at benytte den bedste faglige kvalitet.
- Det er Rigsrevisionens generelle vurdering, at institutionerne i sager af stor økonomisk eller principiel betydning af hensyn til en sikker forvaltning bør dokumentere begrundelsen for deres beslutning om at købe juridisk bistand.
- Rigsrevisionen finder, at institutionerne generelt er opmærksomme på, at juridisk bistand er omkostningsfuld, og betragter derfor også juridisk bistand som en ydelse, der skal benyttes med omhu.

Specifikation af advokatens arbejde

- I enkelte af de undersøgte sager har institutionerne indgået en kontrakt, modtaget et skriftligt tilbud eller en ydelsesbeskrivelse, som fastlægger samarbejdet med advokaten. Rigsrevisionen har fået oplyst, at de øvrige institutioner både i små og store sager har fastlagt samarbejdet mundtligt.
- Rigsrevisionen finder, at selv om staten har en rammeaftale med Kammeradvokaten, bør institutionerne, særligt i store økonomiske sager og i sager af principiel karakter, udarbejde en ydelsesbeskrivelse med Kammeradvokaten for at få en fælles forståelse for, hvad der skal leveres. Institutionerne får på denne måde det bedst mulige grundlag for at følge med i rådgivningsforløbet.
- Ved køb af juridisk bistand fra andre end Kammeradvokaten finder Rigsrevisionen, at institutionerne altid bør udarbejde en kontrakt, en rammeaftale e.l.
- I stort set alle de undersøgte sager har institutionerne holdt sig løbende orienteret om fremdriften i advokatens arbejde.
- I hovedparten af de undersøgte institutioner foretages der videnopsamling i forbindelse med køb af juridisk bistand. I forbindelse med sager vedrørende juridisk bistand til lovgivningsarbejde er det særlig vigtigt, at videnopsamlingen systematiseres.

Betaling af købet

- Undersøgelsen har vist, at institutionerne kontrollerer advokatens fakturaer og sikrer sig, at fakturaen svarer til den ydelse, de har modtaget. Undersøgelsen har endvidere vist, at der kun er indhentet prisoverslag fra advokaten i enkelte af de undersøgte sager.

- Rigsrevisionen finder, at institutionerne i større sager med fordel kan indhente et prisoverslag fra advokaten, da dette giver institutionen et pejlemærke til vurdering af ydelse og pris. Rigsrevisionen finder det derfor hensigtsmæssigt, at Finansministeriet i vejledning af 22. juni 2006 opfordrer institutioner til at indhente et prisoverslag fra Kammeradvokaten, når det er muligt. Finansministeriet har endvidere pr. 1. juli 2006 udstedt nye retningslinjer for afregning med Kammeradvokaten. Rigsrevisionen finder retningslinjerne hensigtsmæssige.

II. Baggrund, formål og afgrænsning

7. Denne beretning handler om statens køb af juridisk bistand. Staten køber i en række tilfælde juridisk bistand eksternt. 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 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. De af statens sager, der løses med hjælp fra eksternt juridisk bistand, spænder fra juridisk bistand til at føre retssager for staten til privatiseringer af store statslige selskaber. I nogle tilfælde benytter staten endvidere juridisk bistand til det lovforberedende arbejde.

8. I 1935 blev det besluttet, at statens advokat, Kammeradvokaten, ikke længere skulle være en embedsstilling internt i staten, men at opgaven derimod skulle varetages af en privat advokat. Til at varetage statens behov for juridisk bistand er der i dag indgået en rammeaftale mellem staten, repræsenteret ved Finansministeriet, og advokat Karsten Hagel-Sørensen fra det private advokatfirma Poul Schmith. Hvervet som statens Kammeradvokat har siden 1936 været varetaget af advokater fra advokatfirmaet Poul Schmith.

Statsinstitutionerne skal derfor som hovedregel benytte Kammeradvokaten til al juridisk bistand. Det er Kammeradvokatens pligt at udføre alle retssager og andre advokatopgaver for statens institutioner. Kammeradvokaten må derfor ikke i sin øvrige advokatvirksomhed påtage sig opgaver, der indebærer risiko for interessekonflikter med staten.

Staten har en rabataftale med Kammeradvokaten, hvor staten skal betale $\frac{2}{3}$ af prisen på sammenligneligt advokatsalær. Derudover får Kammeradvokaten et årligt honorar på 75.000 kr. (prisniveau 1. oktober 1984) ekskl. moms for at stå til rådighed med telefonisk og anden kortvarig mundtlig rådgivning. Selve aftalen mellem staten og Kammeradvokaten er blevet fornyet flere gange, og ved flere af disse lejligheder er der sket ændringer i aftaleteksten. Der er dog 2 centrale forhold i den nuværende aftale, som allerede fremgik af aftalen fra 1935. For det første fremgik det af den gamle aftale, at Kammeradvokaten skulle have fortrinstillig med hensyn til at udføre advokatopgaver for staten. For det andet fremgik det af aftalen, at Kammeradvokaten i sager, hvor der fandtes sagførersalærtakster, skulle oppebære et salær på $\frac{2}{3}$ af takstmæssig betaling.

9. Finansministeriet administrerer kammeradvokatordningen på statens vegne og kontrollerer, om $\frac{2}{3}$ -reglen overholdes, ligesom Finansministeriet i særlige tilfælde kan tillade institutioner at benytte en anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Enkelte institutioner, som fx DSB, samt statslige aktieselskaber og interessentskaber, hvori staten er en af flere interessenter, er undtaget fra aftalen med Kammeradvokaten.

10. I de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, findes forskellige ordninger for varetagelsen af statens juridiske opgaver – ordninger, der spænder fra statslig varetagelse af opgaven til frit valg mellem forskellige firmaer. Alle ordningerne er, ligesom den danske, traditionsbundne og dybt forankrede i de respektive retssystemer.

11. 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 udvalgsspørgsmål fra Folketingets Retsudvalg.

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 fremgangs-

måderne 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.

12. Aftalen med Kammeradvokaten skal endvidere leve op til de danske udbudsregler. De danske regler for udbud er reguleret i Finansministeriets cirkulære nr. 159 af 17. december 2002 om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver.

I cirkulærets §§ 1-5 er reglerne for, hvornår en opgave er *udbudspligtig*, angivet. Ifølge cirkulærets § 1 skal opgaver, som en statsinstitution udfører, og som vil kunne udføres af eksterne leverandører, sendes i udbud med passende mellemrum. Der er dog visse undtagelser til udbudspligten, som den defineres i cirkulærets § 1. Disse undtagelser fremgår af cirkulærets §§ 3 og 4, som siger, at udbudspligten ikke gælder i det omfang, udbud af opgaven vil stride mod bestemmelser i lovgivningen, herunder gældende EU-retsregler, og at opgaver med en forventet kontraktsum under 500.000 kr. ikke er udbudspligtige.

I cirkulærets § 2 præciseres det, at alle opgaver – som er *udbudsegnete* – er omfattet af *udbudspligt*. Der skelnes således mellem *udbudspligt* og *udbudsegnet*, så spørgsmålet, om en opgave er *udbudspligtig*, afhænger af, om opga-

ven er *udbudseignet*. Af § 2 fremgår det endvidere, at opgaver, som er omfattet af cirkulærets § 5, er undtaget *udbudspligten*. Cirkulærets § 5 fastslår, at udbudspligten ikke gælder, hvis institutionen godtgør, at det ikke er muligt at udbyde opgaven eller nogen del heraf i konkurrence, eller hvis den pågældende institution godtgør, at udbuddet af opgaven medfører uforholdsmæssigt store omkostninger eller administration. Cirkulæret giver ikke en nærmere definition af begrebet udbudsegnethed end den, som fremgår af § 5.

13. Finansministeriet har i 2003 vurderet, at kammeradvokatordningen ikke er *udbudseignet* og dermed heller ikke *udbudspligtig*, jf. cirkulærets §§ 2 og 5. Finansministeriet har fremført 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 habilitetshensyn. Habilitetshensynet gælder særligt i sager om skatterådgivning og rådgivning til virksomheder om offentligretlig regulering, som er en stor del af disse advokatkontorers virksomhed.

14. Rigsrevisionen er enig i Finansministeriets vurdering af, at kammeradvokataftalen ikke umiddelbart er udbudseignet 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.

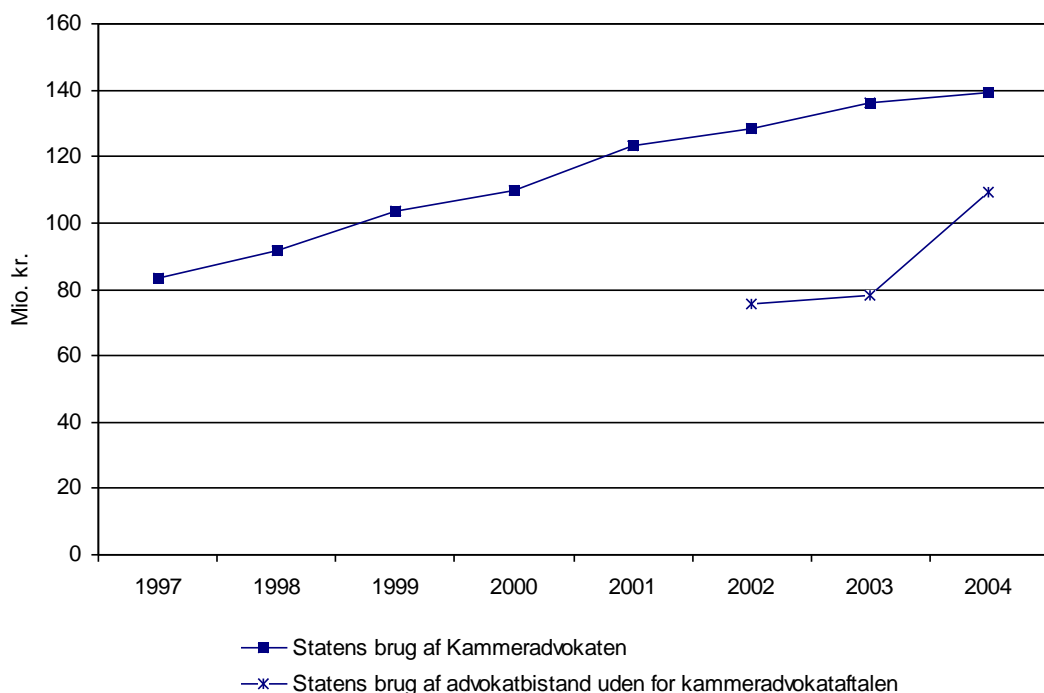
A. Baggrund

15. Det har ikke tidligere været undersøgt, hvad statens samlede udgifter til juridisk bistand beløber sig til. Rigsrevisionen har derfor som led i undersøgelsen afdækket dette.

16. 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. Der har igennem perioden 1997-2004 været tale om en væsentlig stigning i udgifterne til juridisk bistand, ligesom der er sket en udvikling i typerne af opgaver, der varetages ved juridisk bistand. Stigningen i udgifterne til juridisk bistand er ikke i sig selv problematisk, da højt kvalificeret juridisk bistand både kan være den fagligt og økonomisk bedste løsning for de statslige institutioner.

17. Udviklingen i udgifterne til Kammeradvokaten samt udviklingen i udgifterne til juridisk bistand fra andre end Kammeradvokaten fremgår af **figur 1**.

Figur 1. Statens udgifter til køb af juridisk bistand (prisniveau 2004)



18. Figur 1 viser, at udgifterne til Kammeradvokaten fra midten af 1990'erne til i dag er steget fra ca. 83 mio. kr. til ca. 139 mio. kr. (prisniveau 2004). I 2005 var statens udgif-

ter til Kammeradvokaten steget til 150 mio. kr. Figuren viser videre, at udgifterne til juridisk bistand uden for kammeradvokatordningen er steget fra ca. 75 mio. kr. i 2002 til ca. 109 mio. kr. i 2004 (prisniveau 2004).

19. Hovedparten af udgifterne til anden juridisk bistand end Kammeradvokatens ligger hos den del af staten, som ikke er omfattet af aftalen. **Tabel 1** viser denne fordeling for 2004.

Tabel 1. Statens udgifter til juridisk bistand i 2004 fordelt på Kammeradvokaten og andre advokater (ekskl. moms)

| | Kammeradvokaten | Anden juridisk bistand end Kammeradvokatens | Samlet |
|---|----------------------|---|--------|
| | ----- Mio. kr. ----- | | |
| Staten – omfattet af kammeradvokatordningen.... | 139,2 | 21,1 | 160,2 |
| Staten – uden for kammeradvokatordningen ¹⁾ | 1,3 | 4,5 | 5,8 |
| Selskaber ²⁾ | 0,7 | 83,5 | 84,2 |
| Samlet..... | 141,1 | 109,1 | 250,2 |
| ¹⁾ Kategorien "Staten – uden for kammeradvokatordningen" indeholder kun forbruget for institutioner med et statsligt tilskud på over 50 mio. kr. | | | |
| ²⁾ For enkelte af selskaberne er tallene baseret på et skøn foretaget af selskaberne selv. | | | |

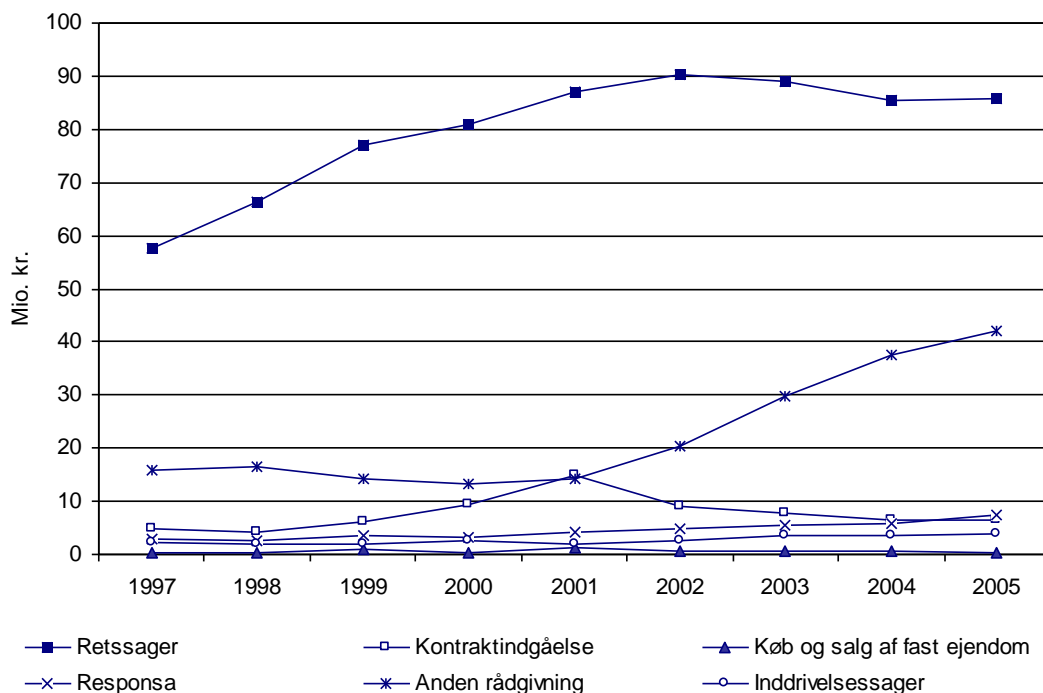
20. Tabel 1 viser, at statsinstitutioner omfattet af kammeradvokatordningen i 2004 købte for ca. 21 mio. kr. anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Dette er mere end en fordobling i forhold til de foregående år. Stigningen skyldes bl.a. privatiseringssager, hvor andre advokater end Kammeradvokaten ofte varetager sagerne. I 2004 beløb udgifterne til juridisk bistand fra andre end Kammeradvokaten sig til ca. 84 mio. kr. for selskaberne.

21. Der er stor variation i udgifterne til Kammeradvokaten på de forskellige ministerområder. Skatteministeriet er det ministerium, som i størst omfang benytter Kammeradvokatens bistand. Det skyldes bl.a., at Skatteministeriet har en meget kompleks lovgivning, og at Skatteministeriet fører mange retssager, hvor ministeriet hovedsageligt benytter sig af Kammeradvokatens bistand.

Transport- og Energiministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Socialministeriet og Finansministeriet har endvidere store udgifter til juridisk bistand.

22. Staten køber juridisk bistand til meget varierende opgaver både for så vidt angår sagstype som sagsstørrelse. Kammeradvokaten har siden 1997 kategoriseret statens sager efter opgavetype. **Figur 2** viser udviklingen i statens udgifter til juridisk bistand fra Kammeradvokaten fordelt på de primære ydelser.

Figur 2. Statens udgifter til køb af juridisk bistand fra Kammeradvokaten fordelt efter opgavetype (prisniveau 2004)



23. Figur 2 viser, at den største andel af statens udgifter til Kammeradvokaten går til bistand til retssager. I 2004 havde staten således udgifter til retssager på ca. 85 mio. kr. Udgifterne til retssager har været forholdsvis stabile i de seneste år. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Skatteministeriet, SKAT og en række klagenævn er blandt de institutioner, der har de største udgifter til retssager.

24. Figuren viser videre, at udgifterne til kategorien ”Anden rådgivning” er steget i perioden 1997-2004. I 2004 købte staten juridisk bistand fra Kammeradvokaten for i alt 37,6 mio. kr. (prisniveau 2004) i sager inden for kategorien ”Anden rådgivning”. Kammeradvokaten har over for Rigsrevisionen uddybet, hvilke typer af sager der er indeholdt i ”Anden rådgivning”. Det drejer sig fx om selskabsstiftelsessa-

ger, privatiseringer, udbudssager, bistand til love og bekendtgørelser, bistand i forhold til EU-Kommissionen, anden rådgivning mv. om offentligretlige og privatretlige krav mv.

25. Endelig viser figuren, at udgifterne til de øvrige sagstyper har været forholdsvis stabile og er væsentlig mindre end til de 2 primære kategorier.

B. Formål, afgrænsning og metode

26. Undersøgelsens overordnede formål er at undersøge statens køb af juridisk bistand. Undersøgelsen vedrører 2 aspekter:

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

27. Det er Finansministeriets ansvar at administrere og kontrollere kammeradvokatordningen. Som led i varetagelsen af disse opgaver er det væsentligt, at Finansministeriet løbende vurderer, om kammeradvokatordningen fungerer bedst muligt for staten. Ved bedst muligt forstår Rigsrevisionen, at den juridiske bistand, som staten køber, er af højeste kvalitet til den lavest mulige pris.

28. Formålet med undersøgelsen er endvidere at vurdere, om statsinstitutionernes køb af juridisk bistand er velfunderet, for så vidt angår om institutionerne har gjort sig fornuftige overvejelser om indkøbet såvel som processerne omkring købet af juridisk bistand.

29. Undersøgelsen vedrører hovedsageligt perioden 2001-2005, men inddrager eksempler fra de forudgående år i det omfang, det er skønnet relevant. Rigsrevisionen har indhentet data fra alle ministerier og underliggende institutioner om deres køb af juridiske ydelser i perioden 2002-2004.

Undersøgelsen omfatter ikke en detaljeret analyse af selskabernes køb af juridisk bistand.

30. Til brug for undersøgelsen af statens køb af juridisk bistand har Rigsrevisionen set nærmere på de eksterne ydelser, der af Kammeradvokaten kategoriseres som ”anden rådgivning”. I forbindelse med denne analyse har Rigsrevisionen valgt at se nærmere på 3 ministerområder, der har haft de største udgifter til ”anden rådgivning” i 2004. Det drejer sig om Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Transport- og Energiministeriet. For de 3 ministerområder har Rigsrevisionen efterfølgende indhentet data for 2005.

På baggrund af oplysningerne fra perioden 2004-2005 har Rigsrevisionen udvalgt 18 sager inden for de 3 ministerområder, som kan kategoriseres som ”anden rådgivning”. Sagerne er fordelt på 15 kammeradvokatsager og 3 sager, hvor der er købt anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. For de 18 sager har Rigsrevisionen foretaget en sags gennemgang og interviewet de sagsansvarlige om købet af juridisk bistand.

På Økonomi- og Erhvervsministeriets samt Transport- og Energiministeriets områder, hvor der har været ressortomlægning i undersøgelsesperioden, er ministeriernes sager valgt ud fra, hvilket ressort der var ansvarlig på faktureringsstidspunktet. Ressortomlægningerne har gjort, at Rigsrevisionen har inddraget sager på Socialministeriets, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes samt Miljøministeriets områder.

31. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen af egen drift i september 2005. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Transport- og Energiministeriet, Socialministeriet, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggende samt Miljøministeriet, hvis høringssvar er indarbejdet.

III. Finansministeriets ansvar i forhold til kammeradvokatordningen

Rigsrevisionens bemærkninger

Finansministeriet har på statens vegne indgået en rammeaftale med Kammeradvokaten om køb af juridisk bistand til $\frac{2}{3}$ af sædvanligt advokatsalær. Aftalen kan ikke karakteriseres som en traditionel indkøbsaftale. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at Finansministeriet, som ansvarlig for en aftale, hvor staten i 2005 købte for ca. 150 mio. kr., bør være mere aktiv med hensyn til indgåelse, kontrol og administration af aftalen.

Denne vurdering er baseret på:

Aftaleindgåelse

- Staten har siden 1936 haft en aftale med det private advokatfirma Poul Schmith om at varetage hvervet som statens Kammeradvokat. Aftalen er senest fornyet i 2004. Ved denne lejlighed er aftalens primære indhold dog ikke blevet ændret. Aftalens $\frac{2}{3}$ -regel og Kammeradvokatens fortrinsret til at varetage statens juridiske opgaver er begge forhold, som ikke er blevet ændret væsentligt siden 1936.
- Kammeradvokatordningen har aldrig været i udbud. Rigsrevisionen er enig i Justitsministeriets konklusion om, at kammeradvokataftalen ikke er omfattet af EU's regler om udbudspligt. Rigsrevisionen er endvidere 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.
- Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør sikre en klar afgrænsning af, hvilke institutioner der er omfattet af kammeradvokataftalen, og hvilke opgavetyper der skal løses af Kammeradvokaten.
- Undersøgelsen har vist, at de opgavetyper, der løses af Kammeradvokaten, har ændret sig, samt at der købes mere juridisk bistand både inden for og uden for kammeradvokataftalen.
- Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet, for til stadighed at sikre den bedste aftale for staten, bør tilegne sig en viden om, hvilken juridisk ekspertise Kammeradvokaten kan levere.
- Rigsrevisionen finder, at dette forudsætter, at Finansministeriet har en viden om kvaliteten af Kammeradvokatens

bistand samt statens behov for juridisk bistand, herunder viden om, inden for hvilke sagsområder institutioner inden for aftalen ønsker at benytte anden juridisk bistand end Kammeradvokatens.

- Finansministeriet har vurderet kvaliteten af kammeradvokatordningen som led i en større evaluering i 2004. Konklusionen var, at der var stor tilfredshed med ordningen. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet i fremtiden regelmæssigt bør foretage en systematisk vurdering af kvaliteten af kammeradvokatordningen, fx ved hjælp af bruger- og tilfredshedsundersøgelser.
- Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør være mere aktiv i forhold til at indhente viden om statens behov for juridisk bistand, herunder en opfølgning på, hvilke sagstyper institutionerne søger at få løst af andre end Kammeradvokaten.
- Finansministeriet har oplyst, at ministeriet fremover vil gennemføre flere bruger- og tilfredshedsundersøgelser samt opsamle viden om, hvorfor nogle institutioner ønsker at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Kontrol med aftalen

- Finansministeriet har årligt ført kontrol med, at Kammeradvokatens salærer under ét ikke har oversteget $\frac{2}{3}$ af sædvanligt advokatsalær. Finansministeriets kontrol med salærerne har vist, at staten i gennemsnit ikke betaler mere end $\frac{2}{3}$ af sammenligneligt advokatsalær.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at kammeradvokataftalens $\frac{2}{3}$ -regel i praksis er vanskelig at kontrollere. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Finansministeriets salærkontrol har været behæftet med usikkerhed, og kontrollen har i praksis været meget følsom i forhold til det valgte sammenligningsgrundlag. Rigsrevisionen finder dog, at Finansministeriets anvendelse af Skatteministeriets årlige redegørelse om det gennemsnitlige advokathonorar for skattesager giver Finansministeriet mulighed for at vurdere, om *niveauet* for Kammeradvokatens salærer lever op til $\frac{2}{3}$ -reglen.
- Kammeradvokatens opgørelser over anvendt tid det pågældende år fordelt på medarbejdergrupper danner grundlag for beregningen af gennemsnitssalæret det enkelte år og dermed også grundlag for kontrollen af $\frac{2}{3}$ -reglen. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet mere aktivt skal gennemgå beregningsgrundlaget for $\frac{2}{3}$ -reglen. Undersøgelsen har vist, at Finansministeriet indtil nu ikke har benyttet sig af aftalens mulighed for at få oplysningerne bekræftet af en revisor. Finansministeriet har

dog tilkendegivet, at ministeriet fremover vil benytte sig af denne mulighed.

Administration af aftalen

- I undersøgelsesperioden har Finansministeriet modtaget meget få ansøgninger om køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens.
- Undersøgelsen har desuden vist, at flere institutioner uden godkendelse har anvendt anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Årsagen til dette bunder i de fleste tilfælde i såvel tvivl, om den enkelte opgave er omfattet af ordningen, som en manglende viden om, at Finansministeriets godkendelse er påkrævet.
- Rigsrevisionen finder det i øvrigt ikke tilfredsstillende, at enkelte institutioner bevidst har undladt at leve op til ordningens forpligtelser.
- Finansministeriet har i juni 2006 udsendt en vejledning om kammeradvokataftalen, som bl.a. indskærper kravet om, at institutionerne skal søge Finansministeriet om godkendelse til at benytte anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Vejledningen er optaget i Økonomisk Administrativ Vejledning, den er placeret på Økonomistyrelsens hjemmeside og er desuden udsendt til alle ministerier, styrelser og direktorater.
- Undersøgelsen har vist, at Finansministeriets dokumentation af de få ansøgninger har været mangelfuld. Det er Finansministeriets praksis, at sådanne ansøgninger rutinemæssigt forelægges Kammeradvokaten til udtalelse, inden afgørelsen træffes. Finansministeriet har ikke vurderet det nødvendigt at foretage yderligere undersøgelser som led i behandlingen af ansøgninger. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet ved behandling af ansøgningerne bør foretage en selvstændig vurdering af, hvad der er statens interesse i den pågældende sag, så det ikke alene er Kammeradvokatens vurdering, der danner grundlag for afgørelserne.
- Finansministeriet har oplyst, at alt materiale, herunder begrundelser mv., fremover registreres ved henvendelser om køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

32. Det er Finansministeriets overordnede ansvar at sikre, at kammeradvokatordningen giver staten et godt og økonomisk fordelagtigt udgangspunkt for køb af juridisk bistand. Finansministeriet har 3 ansvarsområder i varetagelsen af dette overordnede ansvar:

- For det første skal Finansministeriet på statens vegne forhandle og indgå aftalen med Kammeradvokaten.
- For det andet skal Finansministeriet føre kontrol med Kammeradvokatens bistand.
- For det tredje skal Finansministeriet varetage den daglige administration af kammeradvokatordningen.

A. Finansministeriets indgåelse af kammeradvokataftalen

33. Som aftaleansvarlig for kammeradvokataftalen skal Finansministeriet på statens vegne forhandle og indgå aftalen med Kammeradvokaten og i den forbindelse sikre, at aftalen er god og fordelagtig for staten. Dette ansvar indebærer, at Finansministeriet sikrer en klar og optimal afgrænsning af, hvilke institutioner og hvilke opgavetyper der er omfattet af aftalen. Derudover indebærer det, at Finansministeriet til stadighed tilegner sig viden om, hvilken juridisk ekspertise Kammeradvokaten kan levere.

Rigsrevisionen har ikke foretaget en selvstændig analyse af, om aftalen i den nuværende form er fordelagtig, men har udelukkende set på *Finansministeriets* vurderinger af aftalens fordelagtighed.

34. Finansministeriet følger løbende udviklingen i statens køb af juridisk bistand fra Kammeradvokaten på baggrund af Kammeradvokatens årsberetninger, som indeholder oplysninger om salærer og opgørelser over, hvilke opgaver Kammeradvokaten har varetaget for staten fordelt på ministerområder og sagstyper.

35. Inden for Rigsrevisionens undersøgelsesperiode (2001-2005) har Finansministeriet derudover foretaget én større evaluering af kammeradvokatordningen i sin helhed. Det skete i forbindelse med fornyelse af aftalen i 2004. Finansministeriet gennemførte endvidere en evaluering af aftalen i 1996. Begge evalueringer er blevet til i forbindelse med udnævnelse af en ny Kammeradvokat.

Afgrænsning af, hvilke institutioner og opgavetyper der er omfattet af aftalen

36. Som aftaleansvarlig skal Finansministeriet sikre en klar afgrænsning af, hvilke institutioner og opgavetyper der er omfattet af kammeradvokataftalen.

I undersøgelsesperioden har 2 kontrakter været gældende, henholdsvis i perioden 6. oktober 1996 - 28. februar 2004 og 1. marts 2004 til i dag. Begge aftaler indeholder den samme formulering om aftalens dækningsområde:

Pkt. 2

[...] Kammeradvokaten har pligt til at udføre alle retssager og andre advokatopgaver for samtlige statsinstitutioner. [...]

Derudover er der i aftalerne nævnt enkelte opgavetyper (fx advokatundersøgelser) og navngivne institutioner (fx DSB), som specifikt er undtaget fra aftalen.

Det er således begrebet *statsinstitutioner*, som i aftaleteksten definerer, hvem der er omfattet af ordningen, hvis ikke institutionen specifikt er nævnt i undtagelserne, og det er begrebet *advokatopgaver*, der definerer, hvilke opgavetyper der er omfattet af ordningen.

37. Det er Rigsrevisionens vurdering, at begreberne *statsinstitutioner* og *advokatopgaver* ikke er entydige. Den uklarhed, der ligger i begreberne, har Finansministeriet ikke afklaret, hverken i aftalen eller i en vejledning.

38. Rigsrevisionen har bedt Finansministeriet redegøre for begrebet *statsinstitutioner* og derved for, *hvem* der er omfattet af aftalen. Ifølge Finansministeriet omfatter aftalen alle myndigheder og institutioner, som *ikke* har en fra statskassen selvstændig, adskilt formue, og som heller ikke på andre måder opfylder kriterierne for at blive anset som selvstændige retssubjekter. Finansministeriet har videre oplyst, at definitionen i konkrete tilfælde kan give anledning til tvivl, hvorfor nogle institutioner er nævnt eksplicit som undtaget af kammeradvokataftalen.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Finansministeriets uddybning af, hvem der er omfattet af aftalen, afklarer usikkerheden for hovedparten af de institutioner, der ikke klart er statsinstitutioner. Det defineres således, at de fleste selvvejende institutioner er undtaget af kammeradvokataftalen,

da de har en fra statskassen selvstændig, adskilt formue. For institutioner uden selvstændig formue, men som på andre måder opfylder kriterierne for at blive anset som selvstændige retssubjekter, beror det dog fortsat på en konkret vurdering af, om institutionerne er omfattet af kammeradvokataftalen eller ej.

Rigsrevisionens undersøgelse har dog kun i få tilfælde vist, at den uklare definition også i praksis har ført til usikkerhed om dækningsområdet.

39. Finansministeriet har endvidere oplyst, at der er tradition for, at Kammeradvokaten i visse tilfælde udfører sager som kammeradvokatsager for selvejende institutioner, som formelt set ikke er omfattet af kammeradvokataftalen.

Den store udvikling i antallet af institutioner, der er blevet selvejende, taler for, at Finansministeriet bør revurdere, om det aktuelle dækningsområde er optimalt. De statsligt selvejende institutioner er som hovedregel ikke omfattet af aftalen, hvilket betyder, at den del af staten, som ikke formelt er omfattet af kammeradvokataftalen, er blevet større og nu udgør en ikke uvæsentlig del af statens samlede budget.

40. For så vidt angår begrebet *advokatopgaver* har Rigsrevisionen som led i undersøgelsen af institutionernes køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens erfaret, at der er usikkerhed om, hvilke opgavetyper der er dækket af kammeradvokataftalen. Denne usikkerhed kan bevirke, at institutioner, som er dækket af aftalen, i praksis køber anden juridisk bistand end Kammeradvokatens og derved ikke lever op til aftalens forpligtelser.

41. Finansministeriet har i juni 2006 udsendt en vejledning om kammeradvokataftalen med retningslinjer for brugen af Kammeradvokaten. Vejledningen er optaget i Økonomisk Administrativ Vejledning, den er placeret på Økonomistyrelsens hjemmeside og er desuden udsendt til alle ministerier, styrelser og direktorater.

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør sikre en klar afgrænsning af, hvilke institutioner der er omfattet af kammeradvokataftalen, og hvilke opgavetyper der skal løses af Kammeradvokaten. Dette kan ske ved, at Finansministeriet uddyber den skriftlige vejledning til brugerne af kam-

meradvokatordningen, så der ikke hersker tvivl om, hvilke institutioner eller opgavetyper der er omfattet af kammeradvokatordningen. Finansministeriet har erklæret sig enig i, at ministeriet med fordel kunne uddybe vejledningen med en angivelse af, hvorledes begrebet statsinstitution skal forstås.

Finansministeriets viden om Kammeradvokatens ekspertise

42. For til stadighed at sikre at kammeradvokataftalen er den bedst mulige for staten, bør Finansministeriet være i besiddelse af viden om, hvilken juridisk ekspertise Kammeradvokaten kan levere. Dette forudsætter, at Finansministeriet har en viden om kvaliteten af Kammeradvokatens bistand, herunder om der er sagsområder, hvor Kammeradvokaten ikke besidder tilstrækkelig ekspertise til at dække statens behov for juridisk bistand.

43. I kammeradvokataftalen er kravet til kvaliteten af Kammeradvokatens ekspertise formuleret således:

Pkt. 1. Indledning

[...] Kammeradvokaten skal – sammen med sine kompagnoner og medarbejdere – opretholde et alsidigt advokatfirma på kvalitetsmæssigt højt niveau, der har den fornødne kapacitet til at udføre opgaverne ifølge nærværende aftale.
(Denne formulering er både gældende i aftalen fra 1996 og 2004).

44. Finansministeriet skal ikke nødvendigvis selvstændigt efterprøve Kammeradvokatens juridiske ekspertise. Rigsrevisionen vurderer derimod, at Finansministeriet skal sikre sig et grundlag for at kunne vurdere kvaliteten af den bistand, som Kammeradvokaten yder. Dette grundlag kan ministeriet fx få ved regelmæssigt at gennemføre tilfredsheds- og brugerundersøgelser samt indsamle viden om, hvorfor nogle institutioner ønsker at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens i nogle typer af sager.

45. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Finansministeriet senest vurderede kvaliteten af kammeradvokatordningen som led i en større evaluering af ordningen i 2004. Finansministeriet vurderede i den forbindelse bl.a. institutionernes tilfredshed med den eksisterende ordning som helhed. Denne vurdering var baseret på en tilfredshedsundersø-

gelse udført af Kammeradvokaten i 2002 samt et møde med udvalgte departementschefer i 2003. Konklusionen på denne vurdering var, at der generelt var tilfredshed med Kammeradvokatens bistand. Finansministeriets undersøgelse af kammeradvokatordningen har ikke afdækket tilfredsheden med Kammeradvokatens bistand på specifikke sagsområder med henblik på at indsamle viden om, hvor Kammeradvokatens ekspertise ligger. Finansministeriet har oplyst, at der fremover vil blive gennemført bruger- og tilfredshedsundersøgelser tilbagevendende.

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet i fremtiden *regelmæssigt* bør foretage sådanne systematiske vurderinger af kvaliteten af kammeradvokatordningen. Dette kan fx gøres ved hjælp af bruger- og tilfredshedsundersøgelser, der specificeres på sagsområder.

46. Rigsrevisionens finder endvidere, at Finansministeriet skal indsamle viden om, inden for hvilke sagsområder institutioner ønsker at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet ikke har tilstrækkelig viden om, hvorfor nogle institutioner ønsker at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Dette skyldes bl.a., at der kun er få institutioner, som har søgt Finansministeriet om lov til at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Rigsrevisionen har dog erfaret, at antallet af institutioner, der faktisk har købt anden juridisk bistand end Kammeradvokatens, er væsentligt højere, end det antal som har søgt Finansministeriet om lov. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet med fordel kan være mere aktiv i forhold til systematisk at indsamle denne viden. Finansministeriet vil på denne baggrund kunne vurdere, om der er tendens til, at ansøgningerne falder inden for særlige sagsområder. Hvis dette er tilfældet, bør Finansministeriet foretage yderligere undersøgelser af, om Kammeradvokatens ekspertise på disse områder i tilstrækkelig grad opfylder statens behov for juridisk bistand.

Finansministeriet har hertil bemærket, at ministeriet som led i behandlingen af ansøgninger om at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens fremover vil kunne identificere specifikke sagsområder, hvor dette er et udtalt ønske.

47. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet på baggrund af regelmæssige bruger- og tilfredshedsundersøgelser samt viden om, hvorfor nogle institutioner ønsker at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens, bør kunne få en bedre viden om, hvilken juridisk ekspertise Kammeradvokaten kan levere.

48. Finansministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet formoder, at andre ministerier vil rette henvendelse til Finansministeriet, hvis kammeradvokataftalen ikke lever op til det, der forventes, og i øvrigt ikke er hensigtsmæssig.

B. Finansministeriets priskontrol med kammeradvokataftalen

49. Som ansvarlig for kammeradvokataftalen bør Finansministeriet vurdere, om aftalen samlet set er fordelagtig for staten. Finansministeriet bør derfor løbende kontrollere prisen for den leverede bistand. Kontrollen af disse parametre er vigtig, fordi de enkelte institutioner som udgangspunkt skal købe juridisk bistand fra Kammeradvokaten.

Kontrol med Kammeradvokatens salærer

50. Af kammeradvokataftalen fremgår følgende:

Pkt. 5. Honorar mv.

[...] I øvrigt oppebærer Kammeradvokaten salær for den enkelte sag [...] med $\frac{1}{2}$ af sædvanligt advokatsalær. [...] Da Finansministeriet ved de i pkt. 6 omtalte opgørelser kontrollerer, at salæret opgjort pr. arbejdstime for staten under ét er tilstrækkelig fordelagtig for staten, oplyser kammeradvokaten ikke timetal i den enkelte sag.

Pkt. 6. Årsberetninger

Med henblik på Finansministeriets kontrol med, at ordningen er økonomisk fordelagtig for staten, afgiver Kammeradvokaten ved udgangen af hvert kalenderår til Finansministeriet en opgørelse over, hvor mange timer der i årets løb er anvendt på sager for staten af advokater – opdelt i relevante kategorier – og af advokatfuldmægtige. I opgørelsen skal tillige beregnes, hvad de i samme år hos staten i alt debiterede salærer giver pr. time. Finansministeriet kan kræve opgørelsen bekræftet af en statsautoriseret revisor mod at afholde udgifterne derved.

Kammeradvokaten bistår efter ønske Finansministeriet med at tilvejebringe oplysninger om salærniveau pr. time i sammenlignelige, store advokatfirmaer.

(Disse formuleringer er både gældende i aftalen fra 1996 og 2004).

51. Rigsrevisionen har undersøgt Finansministeriets gennemgang af Kammeradvokatens årsberetninger med henblik på at vurdere, om ministeriet dels gennemgår årsbe-

retningernes informationer om Kammeradvokatens gennemsnitssalærer, dels fører kontrol med, om salærerne overholder kravene i kammeradvokataftalen.

Finansministeriet har delegeret administrationen af ordningen til Økonomistyrelsen. I praksis betyder det, at Økonomistyrelsen behandler årsberetningerne fra Kammeradvokaten og på denne baggrund afgiver en indstilling til Finansministeriet om aftalens fordelagtighed.

52. For så vidt angår gennemgangen af årsberetningernes informationer om statens køb af juridisk bistand viser Rigsrevisionens gennemgang af Økonomistyrelsens afrapportering, at styrelsens indstilling til Finansministeriet generelt har indeholdt en beskrivelse af udviklingen i statens samlede køb af juridisk bistand fra Kammeradvokaten fordelt på ministerier og på typer af sager. Indstillingen har også indeholdt oplysninger om de dyreste sager i det pågældende år og en vurdering af Kammeradvokatens gennemsnitlige salær for staten som helhed.

Finansministeriet har oplyst, at ministeriet i den årlige gennemgang af Kammeradvokatens årsberetninger ikke har fundet anledning til at udarbejde selvstændige analyser af Kammeradvokatens opgørelser over aktiviteten det enkelte år. Rigsrevisionen kan således konstatere, at Finansministeriet ikke har analyseret nærmere på fx udviklingen i gennemsnitssalæret pr. time eller udviklingen i typer af sager, hvor staten anvender Kammeradvokaten.

Ud over den skriftlige afrapportering fra Kammeradvokaten afholder Økonomistyrelsen ét årligt møde med Kammeradvokaten, kort efter at årsberetningen er afgivet. Der foreligger ikke dagsorden, kortfattede referater eller anden dokumentation for, hvad der har været drøftet på de årlige møder med Kammeradvokaten. Finansministeriet har oplyst, at drøftelserne under de årlige møder med Kammeradvokaten er dokumenteret i den efterfølgende afrapportering til Finansministeriets departement, og forhold, der har givet anledning til særlige bemærkninger, har været omtalt i rapporterne. Rigsrevisionens undersøgelse har dog vist, at det ikke fremgår direkte af årsrapporterne, hvilke bemærkninger der kan henvises til Økonomistyrelsens årlige drøftelser med Kammeradvokaten.

53. Kammeradvokatens opgørelser over anvendt tid det pågældende år fordelt på medarbejdergrupper danner grundlag for beregningen af gennemsnitssalæret det enkelte år og dermed også grundlag for kontrollen af $\frac{2}{3}$ -reglen. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet mere aktivt skal gennemgå beregningsgrundlaget for $\frac{2}{3}$ -reglen. Undersøgelsen har vist, at ministeriet indtil nu ikke har benyttet sig af aftalens mulighed for at få oplysningerne bekræftet af en revisor. Finansministeriet har tilkendegivet, at ministeriet fremover vil benytte sig af denne mulighed.

Sammenligneligt advokatsalær

54. Som led i Finansministeriets vurdering af, om kammeradvokatordningen er fordelagtig for staten, skal Finansministeriet – for at efterprøve $\frac{2}{3}$ -reglen – sammenligne Kammeradvokatens salær med priser på sammenlignelige ydelser. Sammenligningen afrapporteres i styrelsens årlige indstilling til Finansministeriet.

Finansministeriet har oplyst, at de priser, som ville give et optimalt billede af ”sædvanligt advokatsalær”, er time-lønnen hos de ”4 store” københavnske advokatkontorer. Finansministeriet har samtidig oplyst, at det ikke er muligt at tilvejebringe et sådant optimalt sammenligningsgrundlag, og at de derfor har anvendt det bedste, tilgængelige alternativ.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at fastsættelsen af salærer i advokatbranchen generelt er kompleks. Branchen er endvidere præget af en vis lukkethed omkring salærernes størrelse. Dette bevirker, at det er vanskeligt for Finansministeriet at finde et kvalificeret sammenligningsgrundlag til kontrol af, om Kammeradvokatens salærer maksimalt udgør $\frac{2}{3}$ af sædvanligt advokatsalær.

Finansministeriet har endvidere bemærket, at selv om Kammeradvokatens gennemsnitlige timevederlag et enkelt år kan komme til at overskride $\frac{2}{3}$ -grænsen, må aftalen fortsat ses som økonomisk fordelagtig og i overensstemmelse med kammeradvokataftalen. Dette kan fx være aktuelt i et år, hvor Kammeradvokaten har ført mange principielle sager for staten.

55. Finansministeriet har yderligere oplyst, at ministeriets årlige kontrol kun er rettet mod, om Kammeradvokatens vederlag opgjort pr. time er tilstrækkelig fordelagtigt for staten, og ikke om $\frac{2}{3}$ -reglen har været overholdt. Ministeriet

oplyser, at Finansministeriet gennem årene dog har anvendt $\frac{2}{3}$ -reglen som et praktisk redskab til at konstatere, om ordningen fortsat må anses som fordelagtig for staten, og da det gennemsnitlige timevederlag stedse har holdt sig under $\frac{2}{3}$ -grænsen, har det også været formodningen, at grænsen så meget desto mere har været overholdt i de enkelte sager.

Rigsrevisionen er dog fortsat af den opfattelse, at Finansministeriets kontrol med, om ordningen er tilstrækkelig fordelagtig for staten, ikke kan adskilles fra ministeriets kontrol med, om $\frac{2}{3}$ -reglen overholdes. Dette skyldes bl.a., at $\frac{2}{3}$ -reglen i aftalen definerer, hvad der er tilstrækkelig fordelagtigt for staten, samt er den eneste mulighed, Finansministeriet har for at kontrollere, om Kammeradvokaten lever op til sin del af aftalen.

56. For årsopgørelserne for perioden 2001-2005 har Finansministeriet hovedsageligt benyttet 2 sammenligningsgrundlag.

I 2001-2003 benyttede Økonomistyrelsen oplysninger fra Advokatrådet om advokaters honorarer udarbejdet i 2002. Det fremgår af styrelsens redegørelser til Finansministeriet for denne periode, at "sammenlignelige" advokatfirmaer havde timesatser på 2.000-3.000 kr. for partnere og 1.200-2.000 kr. for ansatte advokater, hvilket Økonomistyrelsen ud fra en beregning af et simpelt gennemsnit opgjorde til en timesats på 2.050 kr.

I 2004-2005 har Økonomistyrelsen benyttet Skatteministeriets redegørelser om det gennemsnitlige advokathonorar pr. time som sammenligningsgrundlag. Da en meget stor del af Kammeradvokatens ydelser for staten er relateret til skattesager, vurderes Skatteministeriets redegørelser som udgangspunkt at være et rimeligt sammenligningsgrundlag. Det fremgår bl.a. af Skatteministeriets redegørelser, at den gennemsnitlige omkostningsgodtgørelse til advokater pr. time i 2004 var 1.976 kr. og i 2005 2.065 kr. Økonomistyrelsen har oplyst, at Kammeradvokaten har gjort styrelsen bekendt med Skatteministeriets årlige redegørelser.

Tabel 2. Økonomistyrelsens sammenligninger af Kammeradvokatens gennemsnits-salærer

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|
| Kammeradvokatens salærer i gennemsnit..... | 1.262 kr. | 1.327 kr. | 1.310 kr. | 1.261 kr. | 1.366 kr. |
| Advokatrådets opgørelse..... | 2.050 kr. | 2.050 kr. | 2.050 kr. | | |
| Kammeradvokatens salær i % i forhold til Advokatrådets opgørelse..... | 62 % | 65 % | 64 % | | |
| Skatteministeriet – gennemsnitligt honorarkrav i skattesager..... | | 1.576 kr. | 2.143 kr. | 1.976 kr. | 2.065 kr. (1.976 kr.) |
| Kammeradvokatens salær i % i forhold til Skatteministeriets opgørelse..... | | 84 % | 61 % | 64 % | 66 % (69 %) |
| Kammeradvokatens salær i % i forhold til det sammenligningsgrundlag, Økonomistyrelsen har anvendt..... | 62 % | 65 % | 64 % | 64 % | 69 % |

Note: De markerede tal blev ikke benyttet i sammenligningerne for det pågældende år.

Tallene for honorarkrav i skattesager for 2002 er baseret på oplysninger fra perioden 24. juli - 31. december.

Økonomistyrelsens redegørelse for 2005 er baseret på Skatteministeriets opgørelse for 2004 (angivet i parentes). De benyttede tal i Økonomistyrelsens sammenligning fremgår af parenteserne.

Kilde: Skatteministeriets årlige redegørelser for 2003-2005 til Folketingets Skatteudvalg samt diverse notater fra Økonomistyrelsen om kammeradvokatordningen.

57. **Tabel 2** viser, at Kammeradvokatens salærer i perioden 2001-2004 har holdt sig under $\frac{2}{3}$, dvs. 67 %, i forhold til det anvendte sammenligningsgrundlag. I forhold til dette har Økonomistyrelsen således ikke haft grundlag for at rejse tvivl om Kammeradvokatens overholdelse af $\frac{2}{3}$ -reglen. Økonomistyrelsen har udarbejdet den foreløbige analyse for 2005 på baggrund af Skatteministeriets tal for 2004. Resultatet heraf blev, at salæret lå på 69 % af det sammenlignelige salær, dvs. lidt over $\frac{2}{3}$ -grænsen. Finansministeriet har oplyst, at den endelige vurdering af Kammeradvokatens salær i 2005 afventer Skatteministeriets opgørelse for 2005. Rigsrevisionen kan konstatere, at denne opgørelse nu er udarbejdet af Skatteministeriet, og det viser sig, at Kammeradvokatens salær udgør 66 % i forhold til Skatteministeriets opgørelse for 2005 og dermed holder sig under de 67 %.

58. I sammenligningsgrundlaget for 2001-2003, der var baseret på oplysninger fra Advokatrådet, anvendte Økonomistyrelsen et simpelt gennemsnit af salærerne inden for de forskellige advokatgrupper. I styrelsens beregning af det gennemsnitlige salær blev der således ikke taget højde for, hvordan antallet af advokater fordelte sig i intervallet 1.200-2.000 kr. pr. time, eller hvordan antallet af partnere fordelte sig i intervallet 2.000-3.000 kr. pr. time. Det fremgår så-

ledes ikke, om fx 9 ud af 10 partnere havde timelønninger, der lå mellem 2.000 kr. og 2.200 kr., eller om de modsat lå mellem 2.800 kr. og 3.000 kr. Hvis det fx antages, at der var lige mange partnere og ansatte advokater i firmaerne, kunne oplysningerne fra Advokatrådet således blot vise, at advokaternes salærer befandt sig i intervallet 1.600-2.500 kr., hvilket er et stort interval i vurderingen af, om Kammeradvokatens salær overholder $\frac{2}{3}$ -reglen.

Finansministeriet har oplyst, at anvendelsen af et simpelt gennemsnit anses for det bedst mulige for at kunne sikre en sammenligning med Kammeradvokatens gennemsnit for alle bestallingshavende advokater.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Finansministeriet burde have forholdt sig mere kritisk til det anvendte sammenligningsgrundlag, da der reelt var tale om en væsentlig usikkerhed i forhold til vurderingen af, om $\frac{2}{3}$ -reglen blev overholdt.

59. Tabel 2 viser videre, at der i perioden 2002-2004 har været væsentlige udsving i sammenligningsgrundlaget fra Skatteministeriet. Økonomistyrelsen har benyttet dette sammenligningsgrundlag i 2004 og 2005. Hvis styrelsen havde benyttet dette grundlag i 2002, ville analysen have vist, at Kammeradvokaten ikke levede op til $\frac{2}{3}$ -reglen. Modsat ville salærerne i 2003 ligge klart under $\frac{2}{3}$ -grænsen, hvis Skatteministeriets redegørelser var blevet benyttet. Dette illustrerer, hvor følsom kontrollen med $\frac{2}{3}$ -reglen er i forhold til valget af sammenligningsgrundlag.

Skatteministeriets redegørelser dækker salærer i skattesager for advokater i hele landet. Da en meget stor del af Kammeradvokatens ydelser for staten er relateret til skattesager, vurderer Finansministeriet, at Skatteministeriets redegørelser som udgangspunkt er et rimeligt sammenligningsgrundlag. Samtidig er oplysningerne om salærerne ikke behæftet med så stor variation som de tidligere anvendte sammenligningsgrundlag.

Finansministeriet har endvidere som led i behandlingen af Kammeradvokatens årsopgørelse for 2005 vurderet, at anvendelsen af Skatteministeriets redegørelser som sammenligningsgrundlag er i den lave ende af timesalæret i advokatbranchen. Hvis Kammeradvokatens timesalær holder sig under $\frac{2}{3}$ af salæret i skattesager, er det Finansministeriets formodning, at Kammeradvokatens salærer med rime-

lig stor sikkerhed også ligger under det gennemsnitlige timestal for hele advokatbranchen.

60. Finansministeriet har oplyst, at de ud fra en samlet bedømmelse finder de anvendte sammenligningsgrundlag i perioden 2001-2005 fuldt tilstrækkelige til at vurdere, om Kammeradvokaten overholder grænsen i kammeradvokataftalen.

61. På baggrund af ovenstående gennemgang er det dog Rigsrevisionens opfattelse, at kammeradvokataftalens $\frac{2}{3}$ -regel i praksis er vanskelig at kontrollere, da kontrollen er meget følsom i forhold til det anvendte sammenligningsgrundlag.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Finansministeriet ikke har forholdt sig tilstrækkeligt kritisk til kvaliteten af de anvendte sammenligningsgrundlag for perioden 2001-2003. Rigsrevisionen finder dog, at Finansministeriets anvendelse af Skatteministeriets årlige redegørelser giver Finansministeriet mulighed for at vurdere, om *niveauet* for Kammeradvokatens salærer lever op til $\frac{2}{3}$ -reglen.

C. Finansministeriets administration af kammeradvokatordningen

62. Det er Finansministeriets opgave at varetage den daglige administration af kammeradvokatordningen. Administrationen af kammeradvokatordningen består hovedsageligt i at behandle ansøgninger om at benytte en anden advokat end Kammeradvokaten.

63. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om Finansministeriet i videst muligt omfang varetager statens interesser ved ansøgninger om køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Finansministeriet har også på dette område delegeret administrationen af kammeradvokatordningen til Økonomistyrelsen.

Af kammeradvokataftalen fremgår følgende:

Pkt. 2. Kammeradvokatordningens indhold

[...] Uden for kammeradvokatordningen falder: [...]

- Sager, hvori Kammeradvokaten er inhabil, eller hvor der kan rejses begrundet tvivl om hans habilitet.
- Advokatopgaver, der skal løses på grundlag af andre landes ret, hvad enten opgaverne skal udføres i udlandet eller her i landet. [...]

Pkt. 3. Anden advokatbistand end Kammeradvokaten

Kammeradvokatordningen og vilkårene i denne aftale er baseret på, at Kammeradvokaten som hovedregel udfører statens advokatopgaver. Statsinstitutionerne er berettigede til – med Finansministeriets godkendelse – 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.

(Disse formuleringer er både gældende i aftalen fra 1996 og 2004).

64. Det er Økonomistyrelsens opgave at vurdere, om Kammeradvokatens ekspertise er tilstrækkelig i den enkelte sag, eller om der foreligger andre rimelige grunde til at afvige fra at benytte Kammeradvokaten. Aftalens formulering giver Økonomistyrelsen mulighed for at tolke, hvad der er ”tilstrækkelig ekspertise” og ”andre rimelige grunde”. Derved bliver det i høj grad op til Økonomistyrelsen at definere kriterierne for at imødekomme ansøgninger.

Det fremgår ikke tydeligt af aftalen, om og i givet fald hvorledes Økonomistyrelsen skal inddrages i sager, der omhandler Kammeradvokatens habilitet, eller opgaver, som skal løses på grundlag af udenlandsk ret. Rigsrevisionen lægger til grund, at Økonomistyrelsen bør inddrages i de sager, der vedrører Kammeradvokatens habilitet, da institutionerne ikke alene kan vurdere sådanne spørgsmål. Hvis der er tvivl om, hvorvidt en sag skal løses på grundlag af udenlandsk ret, skal Økonomistyrelsen ligeledes inddrages.

Institutionernes køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens

65. Rigsrevisionen har undersøgt, om de institutioner, der er omfattet af aftalen, lever op til deres forpligtelse til kun at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens, når de har opnået forudgående godkendelse fra Økonomistyrelsen.

66. Rigsrevisionen har som tidligere nævnt indhentet data fra alle ministerier og underliggende institutioner om deres køb af juridisk bistand – både fra Kammeradvokaten og anden juridisk bistand. Ministerierne har endvidere oplyst, om de underliggende institutioner er omfattet af kammeradvokataftalen eller ej. På baggrund af disse data har Rigsrevisionen vurderet købet af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens for de institutioner, der er omfattet af aftalen. Resultaterne fremgår af **tabel 3**.

Tabel 3. Køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens i sager, hvor Økonomistyrelsen skulle have været ansøgt, eller hvor der er tvivl herom, i perioden 2002-2004

| | ----- Antal ----- | ----- Mio. kr. ----- |
|--|-------------------|----------------------|
| Sager, som <i>klart</i> er omfattet af aftalen | 131 | 15,5 |
| Sager, hvor der er <i>tvivl</i> , om de er omfattet af aftalen..... | 50 | 6,6 |
| - heraf sager vedrørende habilitetsspørgsmål..... | 6 | 0,7 |
| - heraf sager vedrørende andre landes ret..... | 14 | 3,1 |
| - heraf sager vedrørende definitionsspørgsmål..... | 30 | 2,8 |
| Sager i alt..... | 181 | 22,1 |
| Note: Undersøgelsen viser, at der i perioden 2002-2004 i alt er blevet købt juridisk bistand i 233 sager. Da ministerierne er blevet bedt om at indberette samtlige sager, hvor de har købt juridisk bistand, er der ikke sondret mellem juridisk bistand og advokatbistand i de 233 sager. Da kammeradvokataftalen omfatter advokatbistand, har Rigsrevisionen frasorteret de tilfælde, hvor det fremgår klart af sagsbeskrivelsen, at der ikke har været tale om advokatbistand. Det betyder, at der er frasorteret 52 sager, og at der dermed er 181 sager tilbage. | | |

67. Af tabel 3 fremgår det, at institutioner inden for aftalen i perioden 2002-2004 har købt anden juridisk bistand end Kammeradvokatens i 181 sager, som Rigsrevisionen vurderer, er omfattet af aftalen, eller hvor der er tvivl herom. For 131 af de 181 sager fremgår det klart af sagsbeskrivelsen, at den pågældende sag er omfattet af kammeradvokataftalen, og at institutionen derfor burde have ansøgt om Økonomistyrelsens godkendelse til at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens.

Det fremgår videre af tabellen, at det for 50 af sagerne er uklart, om de er omfattet af aftalen eller ej. Af de respektive sagsbeskrivelser fremgår det, at der i 6 tilfælde er tale om sager, der kan henføres til uklarheder omkring Kammeradvokatens habilitet i den pågældende sag, samt at der i 14 tilfælde er tale om sager, der kan henføres til andre landes ret. Som nævnt tidligere gælder det for disse 2 sagstyper, at de ikke er omfattet af kammeradvokataftalen.

Endelig fremgår det af tabellen, at der i 30 sager er tvivl, om den leverede ydelse kan defineres som advokatbistand i henhold til teksten i kammeradvokataftalen. Dette understreger igen betydningen af klare definitioner, dvs. ikke kun af, hvilke institutioner der er omfattet af aftalen, men også hvilke typer af juridisk bistand der er omfattet.

68. For $\frac{2}{3}$ af de 131 sager, hvor Økonomistyrelsen skulle have været ansøgt, er der tale om beløbsmæssigt mindre sager (under 50.000 kr.). Sagerne fordeler sig på mange forskellige institutioner.

Der er dog 2 institutioner, der mere systematisk har købt anden juridisk bistand end Kammeradvokatens uden at søge Økonomistyrelsen om lov. Den ene af disse institutioner er Vejdirektoratet, som i perioden har købt anden juridisk bistand end Kammeradvokatens uden at søge i 11 sager, svarende til en samlet salærudgift på 800.000 kr. Den anden institution er Banedanmark, som har købt anden juridisk bistand end Kammeradvokatens uden at søge i 26 sager, svarende til en samlet salærudgift på 1,8 mio. kr. De 2 institutioner har dog også samtidig benyttet Kammeradvokaten i andre sager.

69. Ifølge Rigsrevisionens opgørelse burde Økonomistyrelsen i perioden 2002-2004 have været ansøgt om godkendelse af køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens i minimum 137 sager, dvs. de 131 sager samt de 6 habilitets-sager.

70. Rigsrevisionen har bedt en række institutioner redegøre for, hvorfor de ikke har ansøgt om Økonomistyrelsens godkendelse. De valgte institutioner – Miljøstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Trafikstyrelsen, Vejdirektoratet og Banedanmark – har i perioden i flere tilfælde undladt at søge om godkendelse.

Rigsrevisionens gennemgang af institutionernes redegørelser har vist, at der hovedsageligt er 2 årsager til, at de ikke har søgt Økonomistyrelsen om godkendelse til at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. For det første har Miljøstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samt Trafikstyrelsen vurderet, at de pågældende sager ikke var omfattet af aftalen.

For det andet har Banedanmark og Vejdirektoratet vurderet, at den ydelse, som Kammeradvokaten kunne bidrage med, ikke var tilstrækkelig kvalificeret i den pågældende sag. Disse institutioner har, til trods for at de kendte til aftalens undtagelsesbestemmelse, valgt ikke at ansøge Økonomistyrelsen om godkendelse. Transport- og Energiministeriets departement har ved flere lejligheder indskærpet, at ministeriets underliggende institutioner skal benytte Kammeradvokaten. Banedanmark og Vejdirektoratet har endvidere efterfølgende internt indskærpet procedurerne for brug af Kammeradvokaten.

71. Rigsrevisionen kan konstatere, at der har været tilfælde, hvor der med rette kan være tvivl om, hvorvidt en sag er omfattet af aftalen eller ej.

Rigsrevisionen finder det videre ikke tilfredsstillende, at nogle institutioner bevidst har undladt at leve op til aftalens forpligtelse til at søge Økonomistyrelsen om lov til at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens.

72. På baggrund af de 18 interviews, som Rigsrevisionen har gennemført med institutioner, der har købt juridisk bistand, kan Rigsrevisionen endvidere konstatere, at kendskabet til aftalens indhold i mange tilfælde har været mangelfuldt. En række institutioner har således ikke haft kendskab til aftalens krav om, at der skal søges om godkendelse ved køb af juridisk bistand fra andre end Kammeradvokaten. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at et mangelfuldt kendskab til kammeradvokataftalens indhold er endnu en årsag til, at så mange institutioner har anvendt anden juridisk bistand uden at ansøge Økonomistyrelsen om godkendelse.

73. Det er institutionernes eget ansvar at leve op til aftalens forpligtelser. Noget kunne tyde på, at mangelfuld viden om aftalens forpligtelser og muligheder samt om aftalens dækningsområde kan være årsager til de undladte ansøgninger. Da Økonomistyrelsen fremover må forventes at blive inddraget i langt flere sager, vil styrelsen opnå et bedre billede af det faktiske behov for at benytte andre advokater end Kammeradvokaten, hvilket igen vil bidrage til, at Økonomistyrelsen får et stærkere grundlag at vurdere ansøgningerne ud fra.

Efter Rigsrevisionen har iværksat undersøgelsen af statens køb af juridisk bistand, har Finansministeriet den 22. juni 2006 udsendt en vejledning om kammeradvokatordningen til alle ministerier og styrelser mv. Vejledningen er endvidere offentliggjort på styrelsens hjemmeside. Af vejledningen fremgår det bl.a., at Økonomistyrelsen skal godkende køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens.

Økonomistyrelsens behandling af ansøgninger

74. Økonomistyrelsen har oplyst, at styrelsen kun i meget få tilfælde har fået forelagt en ansøgning om godkendelse til at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Rigsrevisionen har kunnet konstatere, at kun 6 af disse an-

søgninger er registreret hos Økonomistyrelsen (2000-2005). Økonomistyrelsen har hertil bemærket, at styrelsen i de få resterende tilfælde har behandlet anmodningerne telefonisk uden at registrere dette. Økonomistyrelsen gør samtidig opmærksom på, at antallet af telefoniske henvendelser også har været meget få.

Økonomistyrelsen har over for Rigsrevisionen oplyst, at styrelsen har behandlet sagerne om at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens efter en ensartet skabelon. Det er Økonomistyrelsens praksis nu, som i hele den undersøgte periode, at uanset om anmodningen fremkommer telefonisk eller skriftligt, forelægges den rutinemæssigt for Kammeradvokaten til udtalelse, inden afgørelsen træffes. Økonomistyrelsen har videre oplyst, at styrelsen ikke i noget tilfælde har imødekommet ansøgninger mod Kammeradvokatens udtalelse, samt at der i perioden 2002-2005 ikke har været sager, hvor styrelsen har vurderet, at det var nødvendigt at foretage yderligere undersøgelser end at indhente en udtalelse fra Kammeradvokaten som led i behandlingen af ansøgningen.

75. Rigsrevisionen har gennemgået de 6 registrerede ansøgninger om køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Alle 6 sager har været ufuldstændige, dvs. at væsentlige dokumenter ikke har været til stede på sagerne, og der findes fx kun dokumentation for baggrunden for styrelsens afgørelse på én af sagerne. På baggrund af den ufuldstændige dokumentation og det lille antal ansøgninger i perioden 2000-2005 har det ikke været muligt for Rigsrevisionen at foretage en dækkende analyse og vurdering af Økonomistyrelsens praksis for behandling af ansøgninger.

Finansministeriet har oplyst, at alt materiale, herunder begrundelser mv., fremover registreres ved henvendelser om køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens.

76. I relation til muligheden for at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens har Finansministeriet fremhævet, at kammeradvokataftalen er en gensidigt forpligtende aftale. Dette kommer bl.a. til udtryk ved, at en ansøgning om at købe anden juridisk bistand end Kammeradvokatens som altovervejende hovedregel ikke imødekommes, hvis Kammeradvokaten mener sig kvalificeret til at påtage sig opgaven.

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet som aftaleansvarlig skal sikre, at behandlingen af ansøgninger suppleres med en selvstændig vurdering af, hvad der er statens interesse i den pågældende sag, så det ikke alene er Kammeradvokatens vurdering, der danner grundlag for afgørelserne. En sådan selvstændig stillingtagen vil efter Rigsrevisionens opfattelse ikke være i strid med kammeradvokataftalens status som en gensidig forpligtende aftale.

IV. Institutionernes opgaver ved køb af juridisk bistand

Rigsrevisionens bemærkninger

Institutionernes køb af juridisk bistand er for hovedpartens vedkommende velfunderet, for så vidt angår at institutionerne har gjort sig fornuftige overvejelser om indkøbet såvel som processerne omkring købet af juridisk bistand. Rigsrevisionen vurderer, at når institutionerne køber juridisk bistand fra Kammeradvokaten til økonomisk store sager og i sager af principiel karakter, bør institutionerne dokumentere beslutningsgrundlaget for at inddrage juridisk bistand, udarbejde en ydelsesbeskrivelse for indkøbet samt indhente et prisoverslag. Rigsrevisionen finder endvidere, at institutionerne ved køb af juridisk bistand fra andre end Kammeradvokaten altid bør udarbejde en kontrakt, en rammeaftale e.l.

Denne vurdering er baseret på:

Institutionernes beslutningsgrundlag

- Rigsrevisionens interviewundersøgelse har vist, at institutionerne har gjort sig fornuftige overvejelser om, hvorvidt det er nødvendigt at købe juridisk bistand. Undersøgelsen viste dog samtidig, at institutionerne for hovedparten ikke har dokumenteret disse overvejelser.
- Institutionerne har oplyst, at den faglige kvalitet er den primære begrundelse for at købe juridisk bistand, idet institutionerne vurderer, at det kan have store økonomiske og politiske konsekvenser ikke at benytte den bedste faglige kvalitet.
- Det er Rigsrevisionens generelle vurdering, at institutionerne i sager af stor økonomisk eller principiel betydning af hensyn til en sikker forvaltning bør dokumentere begrundelsen for deres beslutning om at købe juridisk bistand.

- Rigsrevisionen finder, at institutionerne generelt er opmærksomme på, at juridisk bistand er omkostningsfuld, og betragter derfor også juridisk bistand som en ydelse, der skal benyttes med omhu.

Specifikation af advokatens arbejde

- I enkelte af de undersøgte sager har institutionerne indgået en kontrakt, modtaget et skriftligt tilbud eller en ydelsesbeskrivelse, som fastlægger samarbejdet med advokaten. Rigsrevisionen har fået oplyst, at de øvrige institutioner både i små og store sager har fastlagt samarbejdet mundtligt.
- Rigsrevisionen finder, at selv om staten har en rammeaftale med Kammeradvokaten, bør institutionerne, særligt i store økonomiske sager og i sager af principiel karakter, udarbejde en ydelsesbeskrivelse med Kammeradvokaten for at få en fælles forståelse for, hvad der skal leveres. Institutionerne får på denne måde det bedste mulige grundlag for at følge med i rådgivningsforløbet.
- Ved køb af juridisk bistand fra andre end Kammeradvokaten finder Rigsrevisionen, at institutionerne altid bør udarbejde en kontrakt, en rammeaftale e.l.
- I stort set alle de undersøgte sager har institutionerne holdt sig løbende orienteret om fremdriften i advokatens arbejde.
- I hovedparten af de undersøgte institutioner foretages der vidensopsamling i forbindelse med køb af juridisk bistand. I forbindelse med sager vedrørende juridisk bistand til lovgivningsarbejde er det særlig vigtigt, at vidensopsamlingen systematiseres.

Betaling af købet

- Undersøgelsen har vist, at institutionerne kontrollerer advokatens fakturaer og sikrer sig, at fakturaen svarer til den ydelse, de har modtaget. Undersøgelsen har endvidere vist, at der kun er indhentet prisoverslag fra advokaten i enkelte af de undersøgte sager.
- Rigsrevisionen finder, at institutionerne i større sager med fordel kan indhente et prisoverslag fra advokaten, da dette giver institutionen et pejlemærke til vurdering af ydelse og pris. Rigsrevisionen finder det derfor hensigtsmæssigt, at Finansministeriet i vejledning af 22. juni 2006 opfordrer institutioner til at indhente et prisoverslag fra Kammeradvokaten, når det er muligt. Finansministeriet har endvidere pr. 1. juli 2006 udstedt nye retningslinjer for afregning med Kammeradvokaten. Rigsrevisionen finder retningslinjerne hensigtsmæssige.

77. Når en institution beslutter at købe juridisk bistand, er det institutionens ansvar at sikre, at både beslutningen om at købe bistand og processen i forbindelse dermed er velfunderet. Med velfunderet forstår Rigsrevisionen, at institutionen har:

- vurderet, om det er hensigtsmæssigt, at sagen løses eksternt, dvs. at institutionerne har udarbejdet et fornuftigt beslutningsgrundlag for indkøbet
- sikret, at institutionen har arbejdsgange, der understøtter et godt samarbejde med advokaten, dvs. at institutionerne har processer, der bidrager til en specifikation af advokatens arbejde
- processer, der kan håndtere de økonomiske aspekter i forbindelse med betaling af købet af den juridiske bistand.

78. Som der er redegjort for i kap. II, er Rigsrevisionens undersøgelse af institutionernes ansvar hovedsageligt baseret på sagsgennemgange og interviews i 18 sager, hvor staten har købt juridisk bistand inden for kategorien ”Anden rådgivning”.

A. Institutionernes beslutningsgrundlag

79. Under hensyntagen til at en juridisk opgave skal løses med den bedst mulige kvalitet til den bedste pris, har Rigsrevisionen undersøgt, om den enkelte institution har baseret beslutningen om at købe juridisk bistand på faglige og økonomiske hensyn. Det skal understreges, at det i praksis ikke er muligt at holde de forskellige hensyn skarpt adskilt.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at institutionerne ikke står i en traditionel indkøbssituation, når de køber juridisk bistand, da institutionerne oftest er forpligtet til at benytte Kammeradvokaten, ligesom tidsmæssige og politiske hensyn til tider kan influere og overskygge de faglige og økonomiske hensyn. Rigsrevisionen er dog af den opfattelse, at en institution bør gøre sig overvejelser af samme art som ved normale indkøb, når denne skal afgøre, om juridisk bistand skal benyttes – kammeradvokataftale eller ej.

80. Undersøgelsen viser, at institutionerne kun i meget få tilfælde skriftligt har dokumenteret, hvilke hensyn der har ligget til grund for at købe juridisk bistand.

Rigsrevisionen anerkender, at det i praksis ikke altid er muligt at udarbejde en fyldestgørende skriftlig begrundelse for, hvilke hensyn der ligger til grund for bestilling af juridisk bistand. Rigsrevisionen anerkender endvidere, at det kan være vanskeligt for institutionerne klart at definere, hvori den juridiske bistand skal bestå forud for en bestilling, da der kan være tale om komplekse juridiske problemstillinger.

Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at det i en række af de gennemgåede sager burde have været dokumenteret, hvilke overvejelser der har ligget til grund for købet af juridisk bistand. Af hensyn til en sikker forvaltning gælder dette ikke mindst i økonomisk store sager samt i principielle sager, hvor institutionerne kan få behov for at dokumentere, hvilke økonomiske og faglige hensyn der har ligget til grund for deres bestilling af bistand fra en advokat.

For nærmere at undersøge, hvilke hensyn der har ligget til grund for institutionernes køb af juridisk bistand, har Rigsrevisionen baseret analysen på interviews med de sagsansvarlige i de 18 sager.

81. Undersøgelsen viser generelt, at institutionernes beslutning om at inddrage juridisk bistand er truffet på baggrund af en ledelsesmæssig beslutning. Det vil altid afhænge af sagernes størrelse og økonomiske rækkevidde, på hvilket ledelsesmæssigt niveau en sådan beslutning skal træffes.

Faglige hensyn ved køb af juridisk bistand

82. Ved faglige hensyn forstår Rigsrevisionen, at institutionen skal vurdere, hvilke juridiske kompetencer der er nødvendige for at løse en juridisk problemstilling, og om opgaven dermed løses bedst internt eller eksternt.

83. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at institutionerne i hovedparten af de 18 sager havde fokus på, at sagerne blev løst med den rette faglige kvalitet. Beslutningen om at købe juridisk bistand fra en ekstern part blev således truffet ud fra en konkret afvejning af, om institutionen besad de specifikke juridiske kompetencer internt, eller om sådanne kompetencer kun fandtes eksternt.

Institutionerne angiver hovedsageligt 3 faglige begrundelser for at købe juridisk bistand – sagens kompleksitet,

sagens økonomiske betydning for staten, og at sagen var principiel.

84. Stort set alle sager, som Rigsrevisionen har undersøgt, er af institutionerne blevet betegnet som juridisk meget komplekse. Det er for hovedparten af sagerne den juridiske kompleksitet, der har gjort, at interne juridiske medarbejdere ikke alene har kunnet håndtere sagen. Komplexiteten kan fx skyldes sagens omfang, at sagen har mange grænseflader til ikke kendte lovområder, eller at institutionen har fået et nyt sagsområde under sig, som den ikke har erfaring med.

Den anden faglige begrundelse for at købe juridisk bistand vedrører sager, der kan få stor økonomisk betydning for staten, hvis de ikke løses med hjælp fra netop de advokater, der er mest kvalificerede på det specifikke område. Som eksempel på sådanne sager kan nævnes privatiserings- og selskabsstiftelsessager, hvor der altid benyttes juridisk bistand. Finansministeriets sag om privatiseringen af DONG kan fremhæves som et eksempel på en sag, hvor det har været væsentligt at benytte juridisk bistand – se **eksempelboks 1**. I sagen om privatiseringen af DONG benyttede Finansministeriet et andet advokatfirma end Kammeradvokaten.

Eksempelboks 1
Finansministeriet

Finansministeriet udtalte i forbindelse med interviewet vedrørende privatiseringen af DONG, at privatiseringssager til tider udvider sig undervejs, og det er derfor nødvendigt, at Finansministeriet har dygtige og fleksible rådgivere at støtte sig til. I privatiseringssager kan det blive meget dyrt at tage fejl. I sager som DONG er det nødvendigt med ubetinget tillid til advokaten og den finansielle rådgiver. Ofte er det små detaljer, der er altafgørende for, at sagen falder godt ud, og kun de bedste rådgivere kan rådgive herom. De bedste er ofte de dyreste.

85. Den tredje type af faglige årsager til at benytte juridisk bistand er, hvis sager har principiel karakter. Det gælder fx i sager, hvor der er risiko for, at der vil blive lagt sag an mod staten. I sådanne sager kan det være hensigtsmæssigt at inddrage en advokat tidligt i sagsforløbet, da advokaten efterfølgende lettere vil kunne føre retssagen for institutionen.

Økonomiske hensyn ved køb af juridisk bistand

86. Ved økonomiske hensyn forstår Rigsrevisionen, at en institution før bestilling af juridisk bistand skal vurdere de

økonomiske forhold ved at få løst opgaven eksternt. Den vurdering bør bl.a. inddrage, i hvilket omfang der er behov for juridisk bistand, dvs. om der udelukkende er behov for sparring på en opgaveløsning eller behov for at købe hele ydelsen eksternt. De økonomiske hensyn skal forstås i tæt samspil med de faglige hensyn, idet utilstrækkelig faglig kvalitet på både kort og lang sigt kan have alvorlige økonomiske konsekvenser.

87. På baggrund af undersøgelsen kan Rigsrevisionen generelt konstatere, at institutionerne er bevidste om, at inddragelse af juridisk bistand er forbundet med væsentlige omkostninger. Institutionerne betragtede derfor også juridisk bistand som en ydelse, der skulle benyttes med omhu. For langt de fleste sager, som indgår i undersøgelsen, kan Rigsrevisionen endvidere konstatere, at de faglige argumenter for at købe juridisk bistand er stærkere end de økonomiske hensyn.

88. Rigsrevisionen har derfor kun fundet enkelte eksempler på sager, hvor der er foretaget en konkret vurdering af, om det var økonomisk hensigtsmæssigt at få løst opgaven internt eller eksternt. Det drejer sig bl.a. om Forbrugerstyrelsens sag ”Bistand på forbrugerklageområdet”. Af **eksempelboks 2** fremgår det, at Forbrugerstyrelsen af økonomiske hensyn besluttede at få afviklet en sagspukkel ved hjælp af juridisk bistand, idet omkostningerne ved at løse opgaven internt var for store.

Eksempelboks 2
Forbrugerstyrelsen

Forbrugerstyrelsen havde i 2002 en sagspukkel, der skulle afvikles hurtigst muligt. På baggrund af en sagsbehandlingsrevision blev det besluttet, at sagsbehandlingstiden og mængden af sager skulle nedsættes hurtigt, nemt og billigt, og at dette skulle ske i løbet af 6-8 måneder. Det ville have for store økonomiske konsekvenser at nedbringe sagsmængden ved hjælp af overarbejde og nyansættelser, og eksternt juridisk bistand blev derfor inddraget.

89. På trods af at Rigsrevisionen kun har fundet enkelte eksempler på, at institutionerne konkret har vurderet, om det var økonomisk hensigtsmæssigt at få løst opgaven eksternt eller internt, har undersøgelsen vist, at langt hovedparten af institutionerne har taget stilling til *omfanget* af deres behov for juridisk bistand. Dvs. om der var behov for sparring på en opgaveløsning eller behov for at købe hele ydelsen

eksternt. Undersøgelsen viser således, at institutionernes køb af juridisk bistand i ca. halvdelen af sagerne hovedsageligt har bestået af sparring på institutionernes udkast til skrivelser, lovforslag etc.

90. I nogle få af de 18 sager, som Rigsrevisionen har undersøgt, har den juridiske bistand været meget omfangsrig. Det gælder bl.a. Energitilsynets sekretariat, der i en lang periode modtog løbende rådgivning fra Kammeradvokaten. Se **eksempelboks 3**.

Eksempelboks 3
Energitilsynets sekretariat

På daværende tidspunkt havde Energitilsynets sekretariat ikke tilstrækkelige juridiske resurser. Energitilsynets sekretariat administrerede en ny lovgivning og havde behov for Kammeradvokatens fortolkning af de nye lovbestemmelser. Det skyldes ikke mindst, at Kammeradvokaten havde været med til at udforme lovgivningen. Endelig kunne sagernes udfald have store økonomiske konsekvenser for staten. Energitilsynets sekretariat har i dag styrket dets juridiske kompetencer. Der er etableret en juridisk kvalitetssikringsenhed i sekretariatet. Desuden er erfaringsgrundlaget forbedret, da juristerne har en praksis at læne sig op af. Når lovbestemmelserne har været anvendt tidligere, kan Energitilsynets sekretariats egne jurister i højere grad håndtere sagerne, og derfor anvendes Kammeradvokaten i dag i mindre grad.

91. Eksempelboks 3 viser, at når institutioner i perioder køber juridisk bistand i stort omfang til fx fortolkning af lovgivning, er det væsentligt, at en institution i videst muligt omfang undgår at gøre sig afhængig af permanent eksternt juridisk bistand, ved at institutionen på længere sigt selv tilegner sig de kompetencer, der er nødvendige for selv at kunne administrere lovgivningen.

92. Rigsrevisionen er opmærksom på, at tidsmæssige og politiske hensyn kan være afgørende for, om institutioner køber juridisk bistand. Institutioner kan være underlagt en politisk fastsat tidsfrist, der gør, at det hverken er muligt eller hensigtsmæssigt at ansætte nye medarbejdere med de nødvendige juridiske kompetencer. Undersøgelsen har således vist eksempler på, at institutioner skulle have løst store mængder af sager inden for en meget kort tidsfrist.

B. Specifikation af advokatens arbejde

93. Det er den enkelte institutions ansvar at skabe arbejdsgange, der sikrer det bedst mulige udbytte af den indkøbte juridiske bistand. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om

den enkelte institutions interne arbejdsgange understøtter dette. Rigsrevisionen har undersøgt 3 forhold: For det første om institutionerne bedst muligt fastlægger den ønskede bistand, for det andet om institutionerne holder sig løbende orienteret om fremdriften i advokatens arbejde, og endelig om institutionerne sikrer den nødvendige videnopsamling.

94. Rigsrevisionen er opmærksom på, at sagernes forventede økonomiske omfang og tidsmæssige udstrækning er afgørende for, hvor omfattende specificeringen af sagen, den løbende orientering samt videnopsamlingen kan og bør være.

Ydelsesbeskrivelser

95. Rigsrevisionens sagsgennemgang i de 18 sager giver ikke et klart indtryk af, hvordan institutionerne specificerer deres sager, når de rekvireres hos advokaten. Undersøgelsen viser, at institutionerne hovedsageligt har dokumenteret samarbejdet med advokaten, *efter* bistanden er rekvireret. I forbindelse med Rigsrevisionens 18 interviews med institutionerne spurgte Rigsrevisionen derfor til, hvordan institutionerne forberedte og specificerede sagerne.

96. På baggrund af undersøgelsen kan Rigsrevisionen konstatere, at hovedparten af institutionerne ikke udarbejdede en ydelsesbeskrivelse forud for bestilling af juridisk bistand, men at de fastlagde og afgrænsede samarbejdet med den eksterne advokat mundtligt. Det skete typisk ved, at institutionen tog telefonisk kontakt til advokaten eller holdt et møde med advokaten. På møderne blev opgaverne i nogle tilfælde defineret i fællesskab, og andre gange orienterede institutionerne advokaten om, hvad institutionen havde behov for juridisk bistand til.

I **eksempelboks 4** fremgår det, hvorfor Slots- og Ejendomsstyrelsen i sagen om ”Christiania” oplevede det som en fordel, at fastlæggelsen af advokatsamarbejdet foregik mundtligt.

Eksempelboks 4
Slots- og Ejendomsstyrelsen

Slots- og Ejendomsstyrelsen oplyste i forbindelse med Christianiasagen, at inden for nye sagsområder, hvor Slots- og Ejendomsstyrelsen ikke på forhånd har tilstrækkeligt kendskab til sagen, er Kammeradvokaten god til at stille opklarende spørgsmål, så Kammeradvokaten og Slots- og Ejendomsstyrelsen i fællesskab kan præcisere problemstillingen. På denne baggrund løser Kammeradvokaten opgaven. Slots- og Ejendomsstyrelsen er af den opfattelse, at de afklarende møder, hvor en opgave præciseres, sikrer styrelsen den bedst mulige bistand.

I Slots- og Ejendomsstyrelsens konkrete sag mundede de mundtlige drøftelser ikke ud i en ydelsesbeskrivelse.

97. I 4 sager resulterede drøftelserne med advokaten i et skriftligt tilbud fra advokaten. Det gælder fx Socialministeriet i sagen om ”Bistand til udarbejdelse af lovforslag om salg af almene boliger”. Se **eksempelboks 5**.

Eksempelboks 5
Socialministeriet

Socialministeriet oplyste, at det på et møde med Kammeradvokaten blev diskuteret, hvilke spørgsmål Kammeradvokaten kunne bistå ministeriet med at løse. På baggrund heraf udarbejdede Kammeradvokaten et tilbud. Socialministeriet fandt, at Kammeradvokatens tilbud var for omfangsrigt i forhold til ministeriets behov, idet ministeriet fandt, at mange af opgaverne kunne løses af ministeriet selv.

98. Som det fremgår af eksempelboks 5, fik Socialministeriet således mulighed for at afgrænse, hvilke opgaver der bedst blev løst i ministeriet, og hvilke Kammeradvokaten med fordel kunne tage sig af.

99. Finansministeriet fremhævede i forbindelse med et interview, at fordelene ved at benytte Kammeradvokaten netop er, at institutionen ikke først skal forhandle en kontrakt på plads, inden opgaven kan påbegyndes.

Rigsrevisionen er dog af den opfattelse, at selv om der er forhandlet en statslig rammeaftale på plads med Kammeradvokaten, bør institutionerne, særligt i store økonomiske sager og i sager af principiel karakter, udarbejde en ydelsesbeskrivelse med Kammeradvokaten for at få fælles forståelse for, hvad der skal leveres. Omfanget af en sådan beskrivelse afhænger af sagens økonomiske størrelse og karakter.

100. Ud af de 18 sager, Rigsrevisionen har undersøgt, er der i 3 sager købt anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. I Finansministeriets sag om privatisering af DONG blev der indgået en kontrakt, som også indeholdt en ydelsesbeskrivelse, der overordnet beskrev, hvilke områder advokatfirmaet forventedes at løse for ministeriet. I Erhvervs- og Selskabsstyrelsens sag om ”Elektronisk Skibsregistrering” indgik styrelsen ikke en kontrakt, men forhandlede sig frem til en timepris og en ramme for samarbejdet. I Banedanmarks sag om ”Rådgivning vedrørende EU-licitationsafgørelse på sporombygning Give-Vejle udbudt af Banedanmark Net” blev der købt juridisk bistand fra en anden advokat end Kammeradvokaten. Banedanmark indgik ikke en kontrakt eller udfærdigede på anden måde en ydelsesbeskrivelse med den eksterne advokat. Rigsrevisionen finder, at Banedanmark burde have indgået en kontrakt e.l. med den eksterne advokat.

Rigsrevisionen finder, at i sager, hvor der købes anden juridisk bistand end Kammeradvokatens, skal der altid indgås en kontrakt, en rammeaftale e.l. med advokaten, hvoraf ydelsen og prisen skal fremgå. Herudover må gælde samme krav til ydelsesbeskrivelse, som i sager der varetages af Kammeradvokaten.

Løbende orientering om fremdrift mv.

101. For så vidt angår om institutionerne holder sig orienteret om fremdriften i advokatens arbejde, viser Rigsrevisionens sagsgennemgang, at der har været hyppig kontakt mellem institutionerne og advokaten. Sagsgennemgangene viser, at kontakten typisk er foregået via e-mail, telefon og møder.

102. Interviewene understøtter resultaterne fra sagsgennemgangene. Hovedparten af de interviewede institutioner oplyste, at de løbende havde holdt sig orienteret om fremdriften i arbejdet.

På baggrund af undersøgelsen kan Rigsrevisionen konstatere, at institutionerne har holdt sig orienteret om advokatens arbejde. Den løbende orientering giver institutionerne større viden om, hvorvidt advokaten udfører det arbejde, som institutionerne har behov for, samt om der sker ændringer i behovet for rådgivningen. Rigsrevisionen er dog af den opfattelse, at den løbende kontakt med advokaten i øko-

nomisk store sager, i længerevarende sager og i sager af principiel karakter bør ske med udgangspunkt i en ydelsesbeskrivelse, så institutionerne får det bedste mulige grundlag for at følge med i rådgivningsforløbet.

Videnopsamling

103. Når en institution køber juridisk bistand, bør institutionen have procedurer for, hvordan den indkøbte viden i videst muligt omfang opsamles, fastholdes og spredes i institutionen. Det er fx vigtigt, når institutioner køber juridisk bistand til udarbejdelse af lovgivning. Her er der risiko for, at den efterfølgende administration af lovgivningen bliver vanskelig, hvis institutionen ikke har tilstrækkelig indsigt i lovgivningsområdet.

Rigsrevisionen er dog opmærksom på, at kravet til omfanget af videnopsamlingen afhænger af, om der er tale om små eller store sager, sager der er enkeltstående, eller sager der kan forventes at gentage sig.

104. Interviewundersøgelsen viser, at i hovedparten af de undersøgte institutioner foretages der videnopsamling, men at institutionernes procedurer for videnopsamling varierer i såvel form som omfang. Nedenfor beskrives 2 typer af videnopsamling: for det første faste, men ikke nedskrevne, procedurer for videnopsamling og for det andet ad hoc-baseret videnopsamling.

105. Undersøgelsen viser en række eksempler på, hvordan institutioner har faste, men ikke nedskrevne procedurer for videnopsamling. Det illustreres fx af Transport- og Energiministeriets etablering af et Selskabscenter og et Lovsekretariat – se **eksempelboks 6** – der på tværs af ministeriet har til hensigt at indsamle og sprede viden fra indkøbte ydelser som fx juridisk bistand.

Eksempelboks 6 **Transport- og Energiministeriet**

Transport- og Energiministeriet har etableret Selskabscentret, der beskæftiger sig med salgssager, og som opsamler viden og erfaringer bredt i ministeriet. Centret anvender den opsamlede viden i fx rådgivning af styrelserne. Transport- og Energiministeriet har ligeledes etableret et Lovsekretariat, der også videnopsamler og videndeler. Bl.a. offentliggøres juridiske notater fra fx Justitsministeriet og Kammeradvokaten på intranettet.

106. Rigsrevisionens undersøgelse viser endvidere, at en række institutioner har en mere ad hoc-baseret videnopsamling, hvor praksis varierer afhængigt af sagstype.

På Personalestyrelsens område er der fx i forbindelse med strukturreformen gjort brug af Kammeradvokaten til ansættelsesretlige spørgsmål. Personalestyrelsen har ikke haft faste procedurer for at opsamle Kammeradvokatens rådgivning, men har i det løbende arbejde med at få de ansættelsesretlige konsekvenser på plads inddraget Kammeradvokatens rådgivning i formidlingsarbejdet. I forbindelse med informationsmøder om strukturreformen har Personalestyrelsen endvidere anvendt Kammeradvokaten som oplægsholder et par gange. Endelig har Kammeradvokaten udarbejdet notater, som er blevet lagt på Personalestyrelsens hjemmeside.

107. Ud over den videnopsamling, der finder sted i de enkelte institutioner, fremhævede en række institutioner også, at der finder videnopsamling og videndeling sted på tværs af staten hos Kammeradvokaten. Det er bl.a. blevet fremført, at den videndeling, der finder sted hos Kammeradvokaten, er til gavn for institutionerne, idet en lignende videndeling er vanskelig i staten, hvor hierarkiske og offentligretlige forhold kan gøre det vanskeligt at kommunikere på tværs i staten. På den måde kommer Kammeradvokaten til at virke som videnbank for staten som helhed.

C. Betaling af købet af juridisk bistand

108. For at vurdere om institutionerne har skabt et godt fundament for økonomisk opfølgning på juridisk bistand, har Rigsrevisionen undersøgt, om institutionerne indhenter prisoverslag på salærets forventelige størrelse, og om de gennemgår fakturaer fra advokatfirmaet forud for betaling.

Indhentning af prisoverslag på juridisk bistand

109. Set i forhold til institutionernes budgettering er det hensigtsmæssigt at indhente et prisoverslag fra advokaten ved sagens opstart. Rigsrevisionen er opmærksom på, at dette forudsætter, at institutionen i et vist omfang er i stand til at specificere og afgrænse opgaven, enten alene eller i samarbejde med advokaten.

110. Rigsrevisionen kan på baggrund af undersøgelsen konstatere, at der ikke har været tradition for, at staten har indhentet prisoverslag fra Kammeradvokaten. Rigsrevisionens undersøgelse viser da også, at 13 af de undersøgte institutioner ikke indhentede et prisoverslag fra advokaten.

Undersøgelsen viser endvidere, at hovedparten af institutionerne udarbejdede projektansøgninger og bevillingsansøgninger til internt brug, hvor de forventede udgifter til sagen, herunder udgifter til juridisk bistand, fremgik. Idet institutionerne i langt hovedparten af sagerne ikke modtog et prisoverslag fra advokaten, må disse skøn efter Rigsrevisionens opfattelse være behæftet med en del usikkerhed.

111. Rigsrevisionen har i 5 sager kunnet konstatere, at institutionerne modtog et tilbud, et prisoverslag eller på anden vis har indgået en aftale om pris på ydelsen fra advokaten.

Som eksempel på en institution, der modtog et prisoverslag fra Kammeradvokaten, kan nævnes Slots- og Ejendomsstyrelsen i sagen om ”Etablering af nyt rigsarkiv efter OPP-model”. Styrelsen modtog her et overslag på sagens forventede salærstørrelse opdelt på delelementer i sagen. Se også **eksempelboks 7**.

Eksempelboks 7
Slots- og Ejendomsstyrelsen

Ved sagens begyndelse modtog styrelsen et prisoverslag med en meget bred salærramme. Kammeradvokaten gav dog et skøn over, hvad den samlede regning ville ligge på. Af prisoverslaget fremgik det endvidere, at Slots- og Ejendomsstyrelsen ville blive underrettet, hvis delelementerne i prisoverslaget viste sig at blive mere omfattende end forudset.

Rigsrevisionens sagsgennemgang viser, at udgifterne i 2006 er blevet højere end forventet. Kammeradvokaten har løbende orienteret Slots- og Ejendomsstyrelsen om overskridelserne og tager sin del af ansvaret. Kammeradvokaten anfører, at salærestimatet har været for optimistisk på nogle områder og beror på et fejlskøn fra Kammeradvokatens side, hvilket selvfølgelig ikke skal komme Slots- og Ejendomsstyrelsen til last. På andre områder har sagen være langt mere omfattende end tidligere forventet, og her må estimatet udvides.

Slots- og Ejendomsstyrelsen udtalte ved interviewet, at styrelsen i den aktuelle sag endvidere har bedt Kammeradvokaten om at løse flere opgaver end oprindeligt, og at salæropgørelsen synes rimelig. Slots- og Ejendomsstyrelsen fremførte, at Kammeradvokatens estimat havde været et godt pejlemærke. Styrelsen har bevidst kørt sagen med et meget stramt budget.

112. Finansministeriet opfordrer i vejledning af 22. juni 2006 institutioner, der har mulighed for at indhente et salæroverslag fra Kammeradvokaten, til at gøre dette. Finansministeriet anfører, at et salæroverslag kan være hensigtsmæssigt i situationer, hvor det er relevant fx at kunne vur-

dere, om opgaven i stedet kan udføres af institutionens egne medarbejdere, eller om opgavens løsning står i rimeligt forhold til omkostningerne. Rigsrevisionen finder Finansministeriets initiativ hensigtsmæssigt.

Gennemgang af fakturaer og afregning med advokaten

113. Institutionen skal forud for betaling gennemgå fakturaen fra den eksterne advokat for at vurdere, om den beskrevne ydelse på fakturaen svarer til den rådgivning, som institutionen har modtaget, og om beløbsstørrelsen synes rimelig i forhold til rådgivningens omfang.

114. Rigsrevisionen har spurgt institutionerne, hvordan de gennemgik fakturaerne fra advokaten. Alle institutionerne oplyste, at de gennemgik fakturaerne og sikrede sig, at advokatens udspecificerede faktura svarede til den ydelse, de havde modtaget.

Finansministeriet bemærker, med henvisning til deres vejledning om kammeradvokataftalen den 22. juni 2006, at det anbefales, at statsinstitutionerne retter henvendelse til Kammeradvokaten, hvis der vurderes at være behov for en uddybelse af fakturaer.

115. Rigsrevisionen undersøgte endvidere, om institutionerne vurderede beløbsstørrelsen i forhold til rådgivningens omfang. I den forbindelse er Rigsrevisionen opmærksom på, at institutionerne ikke har mulighed for at kontrollere, om fakturaen lever op til $\frac{2}{3}$ -reglen, jf. kammeradvokataftalen. Denne kontrol varetages af Finansministeriet.

116. Undersøgelsen viser, at der var stor variation i, om institutionerne fandt fakturaernes beløbsstørrelse rimelige i forhold til rådgivningens omfang. Det blev anført, at det kunne være vanskeligt at vurdere, hvorvidt Kammeradvokatens priser var rimelige, idet der ikke er et gennemsigtigt marked. Nogle institutioner fandt endvidere, at muligheden for at efterprøve regningen var meget begrænset, da Kammeradvokaten ikke udspecificerer, hvor mange timer der bruges på de enkelte opgaver. Institutionerne havde dog generelt tiltro til, at Finansministeriet har forhandlet sig frem til nogle gode vilkår. Derfor havde en række institutioner hovedsageligt fokus på, hvilke ydelser der fremgik af Kammeradvokatens fakturaer. Institutionerne gav udtryk for, at

de var opmærksomme på, at juridisk bistand var omkostningsfuld og derfor også en ydelse, der skulle benyttes med omhu.

Slots- og Ejendomsstyrelsen anførte i sagen om ”Etablering af nyt rigsarkiv efter OPP-model”, at de fandt Kammeradvokatens salæropgørelse, opsplittet på delelementer, eksemplarisk og mener, at Kammeradvokaten i øvrige sager kunne lære heraf. Det er styrelsens vurdering, at Kammeradvokaten i mindre sager godt kunne komme tættere på en timespecifikation, og at Kammeradvokaten, trods sin monopolstilling, godt kunne gøre mere ud af at udspecificere salærerne.

Endelig oplyste en række institutioner, at de på grund af tidligere erfaringer med køb af juridisk bistand havde en fornemmelse for, hvor omfangsrig og omkostningsfuld en sag ville blive før sagens opstart.

117. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at selv om institutionerne sikrer sig, at advokatens udspecificerede faktura svarer til den ydelse, de har modtaget, har institutionerne vanskeligt ved at vurdere rimeligheden af salærets omfang. Det gør det vanskeligt for institutionerne at foretage en tilfredsstillende økonomisk opfølgning på indkøbet.

118. For at institutionerne kan budgettere realistisk i længerevarende sager og i sager med store udgifter til juridisk bistand, mener Rigsrevisionen endvidere, at det er hensigtsmæssigt, at institutionerne med jævne mellemrum afregner med advokaten.

119. På baggrund af Kammeradvokatens fakturaer kan Rigsrevisionen konstatere, at 13 af de adspurgte institutioner løbende har afregnet med advokaten. De resterende 5 institutioner har ikke afregnet løbende. I disse tilfælde har der typisk været tale om sager af mere kortvarig karakter, som er blevet afregnet ved sagens afslutning.

120. Rigsrevisionen er opmærksom på, at der pr. 1. juli 2006 er kommet nye retningslinjer for afregning med Kammeradvokaten, jf. brev fra Økonomistyrelsen af 3. maj 2006. Økonomistyrelsen skriver, at det for statens institutioner nu er aftalt med Kammeradvokaten, at der fremover acontoafregnes i løbende sager kvartalsvis. Dog afregnes

der som hovedregel kun i sager, der kvartalsvis overstiger 100.000 kr. Dette tiltag er i henhold til Økonomistyrelsen blevet til for at bidrage til en forbedret økonomistyring.

I hovedparten af de sager, som Rigsrevisionen har undersøgt, vil institutionerne således i fremtiden automatisk skulle modtage løbende afregninger. Rigsrevisionen finder initiativet hensigtsmæssigt.

Rigsrevisionen, den 4. oktober 2006

Henrik Otbo

/Inge Laustsen