

Statsrevisoratet
Christiansborg

Beretning 2/06 om statens køb af juridisk bistand

Jeg vil nedenfor give mine kommentarer til beretning 2/06 om statens køb af juridisk bistand samt statsrevisorernes bemærkninger hertil. Udover bemærkninger til beretningens del om Finansministeriets ansvar i forhold til kammeradvokatordningen, har jeg også bemærkninger til beretningens del om institutionernes opgaver ved køb af juridisk bistand.

Aftaleindgåelse

Indgåelse af kammeradvokataftalen

Som det fremhæves i beretningen, har Finansministeriet på statens vegne indgået en rammeaftale med Kammeradvokaten om køb af juridisk bistand til 2/3 af sædvanligt advokatsalær. Denne ordning har, som det også fremhæves, aldrig været i udbud. Jeg noterer mig i den forbindelse, at Rigsrevisionen, som det fremgår af beretningens konklusioner, 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 udbuds-egnet i forhold til de nationale udbudsregler.

Rigsrevisionen fremhæver, at i forbindelse med ændringer eller fornyelse af aftalen kan det overvejes, hvorledes en afsøgning af markedet kunne tilrettelægges. Dette tager jeg til efterretning.

Afgrænsning af hvilke statsinstitutioner, der kan benytte Kammeradvokaten, og hvilke typer af opgaver Kammeradvokaten kan benyttes til

Det fremhæves endvidere i beretningen og i statsrevisorernes bemærkninger, at der bør skabes fuld klarhed over, hvilke statsinstitutioner der skal benytte kammeradvokaten. Dette er jeg enig i.

Jeg skal hertil bemærke, at anvendelsesområdet for kammeradvokataftalen er "samtlige statsinstitutioner", og at dette begreb fra tid til anden har givet anledning til tvivl i forhold til specielt selvejende institutioner under staten. Rigsrevisionens gennemgang har dog givet anledning til at fastslå, at begrebet "statsinstitutioner" i kammeradvokataftalen skal forstås som institutioner, der ikke har en fra statskassen adskilt formue. Aftalen omfatter således alle dele af den statslige forvaltning, hvad enten institutionen er undergivet en ministers instruktionsbeføjelse, eller institutionen ledes af et uafhængigt nævn, råd eller lignende.

Herudover vil aftalen kunne benyttes af selvejende institutioner, foreninger og fonde mv., hvis udgifter dækkes ved statstilskud eller lignende eller som modtager kapitalindskud eller anden støtte fra staten, såfremt kapitalindskuddet mv. har væsentlig betydning for institutionen. De selvejende institutioner mv. er dog frit stillet, om de vil benytte aftalen eller ej.

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

Udover afklaringen af, hvilke institutioner, der er omfattet af ordningen, er jeg enig i

Rigsrevisionens vurdering af, at det også skal afklares, hvilke opgavetyper ordningen omfatter.

Advokatopgaver omfatter alle opgaver, hvortil en statsinstitution ønsker at antage ekstern advokat, hvad enten det sker direkte eller gennem mellemlid, f.eks. en konsulent. Endvidere omfattes opgaver, der traditionelt udføres af advokat, såsom retssager, udformning af kontrakter, udbud, responsa, køb og salg af fast ejendom, selskabsretlige dispositioner, repræsentation i insolvente boer og anden juridisk rådgivning. Advokatopgaver omfatter ikke indhentelse af juridiske responsa eller bistand til udarbejdelse af lovforslag hos andre end advokater samt bistand til udformning af tekniske og kommercielle vilkår i kontrakter.

Aftalen begrænser ikke statsinstitutionernes adgang til at udføre juridiske opgaver ved egne ansatte, medmindre det får et omfang, der ændrer aftalens forudsætninger.

Disse præciseringer vil blive indarbejdet i Økonomistyrelsens vejledning om anvendelse af Kammeradvokaten og offentliggjort på styrelsens hjemmeside samt i Økonomisk-administrativ Vejledning (ØAV).

Om efterspørgslen og udbuddet af juridisk ekspertise

I beretningen anføres det desuden i flere sammenhænge, at Finansministeriet skal tilegne sig større viden om, hvilken juridisk ekspertise staten har behov for, og hvilken juridisk ekspertise Kammeradvokaten kan tilbyde.

Det er min opfattelse, at ministeriet har tilstrækkelig mulighed for at vurdere kammeradvokatordningens hensigtsmæssighed gennem administrationen af kammeradvokataftalen, herunder behandlingen af ønsker fra andre ministerier om anvendelse af anden advokatbistand end Kammeradvokaten, gennem foreliggende brugertilfredshedsundersøgelser og på baggrund af den formodning, at andre ministerier i øvrigt vil rette henvendelse til Finansministeriet, hvis kammeradvokataftalen ikke lever op til det, der forventes, og i øvrigt ikke er hensigtsmæssig.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at kammeradvokataftalen forudsætter, at Kammeradvokaten til stadighed opretholder en juridisk ekspertise inden for alle forekomende områder, og at Finansministeriets muligheder for selvstændigt at efterprøve dette er begrænsede. Noget sådant ville formentlig forudsætte en gennemgang af Kammeradvokatens sagsbehandling foretaget af en uafhængig instans, hvilket ikke forekommer realistisk. I den forbindelse noterer jeg mig, jf. næste afsnit, Rigsrevisionens fremhævnelse af, at Finansministeriet ikke nødvendigvis selvstændigt skal efterprøve Kammeradvokatens juridiske ekspertise, men sikre sig et grundlag for at kunne vurdere kvaliteten af Kammeradvokatens ydelser fx ved regelmæssige brugerundersøgelser.

Kvaliteten af Kammeradvokatens ydelser

I beretningen, såvel som i statsrevisorernes bemærkninger fremhæves det, at Finansministeriet på grund af Kammeradvokatens eneret systematisk bør vurdere kvaliteten af Kammeradvokatens ydelser.

Det er i den anledning hensigten at indlede tilbagevendende kundeundersøgelser blandt statens institutioner med det formål at afdække institutionernes tilfredshed med kvaliteten af Kammeradvokatens ydelser, priser, sagsbehandlingstid etc.

For så vidt har Rigsrevisionen i forbindelse med gennemgangen af området allerede gennemført en undersøgelse blandt udvalgte kunder i 2006, som viste generel tilfredshed med Kammeradvokatens ydelser. Finansministeriet ved Økonomistyrelsen agter herudover at foretage en kundeundersøgelse i samarbejde med Kammeradvokaten.

katens blandt de største brugere af Kammeradvokatordningen primo 2007.

Kontrol med aftalen

Af beretningens konklusioner om kontrol med aftalen, og af statsrevisorernes bemærkninger fremgår det, at Finansministeriet bør styrke kontrollen af, at Kammeradvokaten yder den aftalte 2/3-rabat på salærene. For at styrke kontrollen vil Finansministeriet, som det også fremgår af beretningens konklusioner, fremover benytte sig af kammeradvokataftalens mulighed for at få grundlaget for beregningen af Kammeradvokatens gennemsnitssalær bekræftet af en statsautoriseret revisor.

Som det fremgår af beretningens konklusioner, så fører Finansministeriet dog årligt kontrol med, at Kammeradvokatens salærer under ét ikke har oversteget 2/3 af sædvanligt advokatsalær. Finansministeriets kontrol med salærene har vist, at staten i gennemsnit ikke betaler mere end 2/3 af sammenligneligt advokatsalær.

Jeg er enig i Rigsrevisionens vurdering af, at kammeradvokataftalens 2/3-regel i praksis kan være vanskelig at kontrollere for den enkelte sag. Gennem årene har Økonomistyrelsen dog anvendt 2/3-dels reglen som et praktisk redskab til at konstatere, om ordningen fortsat må anses for fordelagtig for staten, og da det gennemsnitlige timevederlag stedse har holdt sig under 2/3-dels grænsen for sagerne set under et, har det også været formodningen, at grænsen så meget desto mere har været overholdt i de enkelte sager. Det vil imidlertid ikke kunne afvises, at Kammeradvokatens gennemsnitlige timevederlag - fx i et år med mange principielle sager - kan komme til at overskride 2/3-dels grænsen, men til trods herfor fortsat må anses for økonomisk fordelagtigt og i overensstemmelse med kammeradvokataftalen. Skulle et sådant tilfælde opstå ville Økonomistyrelsen dog indlede en nærmere undersøgelse.

Rigsrevisionen bemærker, 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 2/3-reglen. Herudover vurderer Rigsrevisionen, at Finansministeriet i højere grad end i dag bør supplere sin kontrol med 2/3-reglens overholdelse med analyse af Kammeradvokatens opgørelser over anvendt tid fordelt på medarbejdergrupper.

Jeg er enig i at kontrollen med Kammeradvokatens salærer kan styrkes, og som beskrevet vil Finansministeriet fremover inddrage en statsautoriseret revisor i vurderingen af grundlaget for beregningen af Kammeradvokatens gennemsnitssalær. Det kan også, principielt set, være relevant at analysere tid fordelt på medarbejdergrupper. Sådanne analyser kan dog desværre vise sig ufrugtbare i relation til opgaven, der i praksis består i kontrol af overholdelsen af 2/3-dels reglen under sammenligning med salærkravene hos øvrige, sammenlignelige advokatkontorer. Den slags analyser ville forudsætte en viden om medarbejdersammensætningen og vægtningen mellem grupperne hos øvrige advokatkontorer, og denne viden har vi ikke p.t. Skatteministeriets årlige oversigter over godtgørelser i skattesager, som Rigsrevisionen i øvrigt anser for at udgøre det bedste sammenligningsgrundlag, indeholder fx ikke en opdeling af anvendt tid og salærer på de forskellige medarbejdergrupper. Finansministeriet ville derfor i givet fald ikke kunne sammenholde sådanne analyser med tilsvarende analyser af andre advokatkontorers praksis.

Administration af aftalen

Jeg har noteret mig beretningens påpegning af, at flere institutioner uden godkendelse har anvendt anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Det fremhæves, at årsagen til dette i de fleste tilfælde bunder i såvel tvivl, om den enkelte opgave er omfattet af ordningen, som i en manglende viden om, at Finansministeriets godkendelse er påkrævet. Hertil kommer tilfælde, hvor enkelte institutioner bevidst har undladt at leve

op til ordningens forpligtelser, hvilket Rigsrevisionen kritiserer. Jeg er meget enig i denne kritik.

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.

Det konkluderes endvidere, at Finansministeriets dokumentation af ansøgninger om køb af anden juridisk bistand har været mangelfuld. I den forbindelse kan jeg oplyse, at alt materiale, herunder begrundelser mv., fremover registreres ved henvendelser om køb af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens. Jeg har noteret mig, at Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Det er i øvrigt Finansministeriets praksis, at ansøgninger om brug af anden juridisk bistand end Kammeradvokaten rutinemæssigt forelægges Kammeradvokaten til udtalelse, inden afgørelsen træffes. Rigsrevisionen påpeger hertil, at Finansministeriet bør foretage en selvstændig vurdering af, hvad der er statens interesse i den pågældende sag.

Det er vigtigt at vurdere statens interesser, men en sådan vurdering begrænses dog af kammeradvokataftalens status som en gensidigt forpligtende aftale. Der er tale om en aftale som ikke åbner fri adgang for statsinstitutionerne til at antage anden advokatbistand, og som heller ikke giver Finansministeriet adgang til at betvivle Kammeradvokatens kvalifikationer inden for et konkret sagsområde mod Kammeradvokatens udsagn herom. I det tilfælde, at Finansministeriet kommer til at modtage flere ansøgninger om brug af anden juridisk bistand end Kammeradvokatens vil Finansministeriet dog holde øje med, hvis begrundelserne fx har at gøre med mistro til Kammeradvokatens ekspertise indenfor specifikke områder.

Institutionernes opgaver ved køb af juridisk bistand

Det er med tilfredshed, jeg læser beretningens konklusion om, at institutionernes køb af juridisk bistand for hovedpartens vedkommende er velfunderet, for så vidt angår at institutionerne har gjort sig fornuftige overvejelser om indkøbet såvel som processerne omkring købet af juridisk bistand.

Jeg er enig i Rigsrevisionens vurdering af, at når institutionerne køber juridisk bistand fra Kammeradvokaten til økonomisk store sager og i sager af principiel karakter af hensyn til sikker forvaltning, bør institutionerne dokumentere beslutningsgrundlaget for at inddrage juridisk bistand, udarbejde en ydelsesbeskrivelse for indkøbet samt indhente et prisoverslag.

Jeg noterer mig, at Rigsrevisionen finder det 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. Jeg noterer mig endvidere, at Rigsrevisionen finder retningslinjerne hensigtsmæssige.

Jeg er også enig i, som Rigsrevisionen påpeger, at institutionerne ved køb af juridisk bistand fra andre end Kammeradvokaten, udover at indhente Finansministeriets godkendelse, altid bør udarbejde en kontrakt, en rammeaftale e.l.

Med venlig hilsen

Thor Pedersen