



STATSMINISTERENS KONTOR

Retningslinjer

Foreleggelse av saker for Regjeringsadvokaten

Forord

Regjeringsadvokatens arbeid består i å føre rettssaker for staten og gi juridiske råd til statlige klienter.

Justisdepartementet fastsatte i august 1992 retningslinjer for statens rettssaker og saker som forelegges for Regjeringsadvokaten (rundskriv G 113/92). Dette heftet er en ajourføring av retningslinjene og erstatter disse.

Retningslinjene er veiledende for hvordan rettssaker og rådgivingsaker skal forelegges for Regjeringsadvokaten. De redegjør også for rollefordelingen mellom departementene og Regjeringsadvokaten i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av hovedforhandlinger og eventuelle ankerunder. Formålet er å sikre en felles praksis og en effektiv saksavvikling i departementene og hos Regjeringsadvokaten. Vi ber derfor om at departementene legger stor vekt på å tilpasse seg anbefalingene i dette heftet.

Retningslinjene trer i kraft umiddelbart.

Heftet finnes tilgjengelig i elektronisk form på Regjeringsadvokatens hjemmeside på *www.regjeringsadvokaten.no*.

Statsministerens kontor

Nina Frisak
regjeringsråd

Mars 2011

Innholdsfortegnelse

1	Regjeringsadvokatens rolle i statens rettssaker	7
1.1	Hvilke saker skal føres av Regjeringsadvokaten	7
1.2	Rollefordeling	7
1.3	Tilrettelegging av rettssaker for Regjeringsadvokaten	8
1.3.1	Prosessvarsel	8
1.3.2	Oversendelse av saken	8
1.3.3	Redegjørelse for saken	9
1.4	Forberedelse og gjennomføring av hovedforhandling mv.	10
1.4.1	Tempo og fremdrift i avvikling av rettssakene	10
1.4.2	Rettsmekling	11
1.4.3	Hovedforhandling	11
1.5	Domsavsigelse og anke	11
1.6	Sakskostnader	12
2	Rådgivningssaker	13
2.1	Regjeringsadvokaten eller Justisdepartementets lovavdeling?	13
2.2	Anmodning om råd	13
3	Offentlighet	14
3.1	Taushetsplikt	14
3.2	Offentlighet	15
3.3	Meroffentlighet	15
3.3.1	Generelt	15
3.3.2	Meroffentlighet i rettssaker	15
3.3.3	Meroffentlighet i rådgivningssaker	16

1 Regjeringsadvokatens rolle i statens rettssaker

1.1 Hvilke saker skal føres av Regjeringsadvokaten

Regjeringsadvokaten skal etter anmodning fra Regjeringen eller departementene føre rettssaker for det offentlige og for offentlige fond, jf. Instruks for Regjeringsadvokaten fastsatt ved kongelig resolusjon 9. mai 1962. Enheter som er organisert etter lov av 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak, kan etter særskilt avtale benytte Regjeringsadvokaten.

Utgangspunktet er at Regjeringsadvokaten skal føre alle rettssaker (herunder voldgiftssaker) for staten. Inkassosaker skal etter instruks behandles av den enkelte etat selv.

Regjeringsadvokaten kan i samråd med klienten sette ut saker til private advokater. De siste årene har Regjeringsadvokaten hatt rammeavtaler med enkelte advokatfirmaer som håndterer deler av trygde- og utlendingssakene.

1.2 Rollefordeling

Det er grunn til å understreke at den aktuelle etat eller departement som er saksøkt har ansvaret for saken, også etter saksanlegg. Regjeringsadvokaten vil målbære partens synspunkter overfor domstolene og gi råd underveis, men det er parten som i siste hånd avgjør hvilket standpunkt staten skal ta til de forskjellige spørsmål saken reiser, om saken skal forlikes, ankes etc.

Den klare hovedregel er derfor at parten er representert under hovedforhandlingen. En bør allerede på tilsvaretsstadiet gjøre seg opp en mening om hvem som skal møte for staten, og om vedkommende skal forklare seg.

Det må også utpekes en saksbehandler som skal forestå kontakten med Regjeringsadvokaten underveis i saken. I mange tilfeller kan det være naturlig at det også er saksbehandleren som møter som partsvitne i retten, men dette vurderes i hver enkelt sak.

1.3 Tilrettelegging av rettssaker for Regjeringsadvokaten

1.3.1 *Prosessvarsel*

Etter tvisteloven (tv1) § 5–2 skal den som vil reise søksmål først sende motparten et varsel, der det også skal opplyses om grunnlaget for kravet. Den som mottar varslet, skal «innen rimelig tid ta stilling til kravet og grunnlaget».

Prosessvarselet besvares av parten selv. Dersom Regjeringsadvokaten allerede er involvert i saken, eller særlige forhold tilsier det, kan prosessvarselet besvares i samråd med Regjeringsadvokaten.

Det er gjort nærmere rede for håndteringen av prosessvarsel i Regjeringsadvokatens brev til departementene av 9. september 2008.

1.3.2 *Oversendelse av saken*

Selve saksanlegget innledes ved stevning, som forkynnes for det enkelte departement, jf. domstolloven § 191, eventuelt for det organ som etter ulike særbestemmelser har prosessuell handleevne. Forkynningstidspunktet danner utgangspunkt for tilsvarsfristen. En bør derfor allerede ved forkynning sende en anmodning om bistand til Regjeringsadvokaten, der det også går fram hvem som er saksbehandler. Samtlige dokumenter som er mottatt fra retten oversendes med anmodningen, herunder utfylt forkynningsskjema, slik at Regjeringsadvokaten får kontrollert tilsvarsfristen.

Tilsvarsfristen vil fremgå av rettens forkynningsbrev, og er normalt tre uker. Dersom tilsvaret inngis etter fristens utløp, vil dette bety fravær i saken, og saken kan avgjøres ved fraværdom jf. tv1 § 16–10. Dersom det er ønskelig å søke forlengelse av tilsvarsfristen, må Regjeringsadvokaten kontaktes, for å avklare hvem som skal søke om forlengelse. En må i den forbindelse ta høyde for at Regjeringsadvokaten også trenger tid til egen forberedelse.

Ved mottak hos Regjeringsadvokaten blir det sendt en e-post som bekreftelse på at henvendelsen er mottatt samt opplysninger om saksnummer og

ledende advokat. Saken vil deretter bli fordelt til saksansvarlig advokat, og vedkommende vil snarlig ta kontakt. I mellomtiden kan henvendelser rettes til ledende advokat.

1.3.3 Redegjørelse for saken

Etter oversendelse av saken, må departementet eller aktuelt organ (heretter «klienten») snarest mulig gi en skriftlig redegjørelse for saken, som kan danne utgangspunkt for utformingen av tilsvaret. Redegjørelsen skal senest oversendes fem dager før tilsvarsfristen utløper, med mindre annet er avtalt i saken.

Klienten må redegjøre for sakens faktiske sider og kommentere motpartens fremstilling. Redegjørelsen bør være kronologisk, med løpende henvisning til bilag i motpartens fremstilling og presentasjon av nye dokumenter som antas å ha betydning som bevis. Nye dokumenter bør angis som egne bilag som nummereres fortløpende. For Regjeringsadvokaten er det ønskelig at alle saksdokumentene oversendes, også interne merknader, fortrinnsvis som kopisett eller i elektronisk versjon. Dokumentbevis som allerede er fremlagt av motparten er det tilstrekkelig å henwise til.

Klienten bør vurdere hvilke bevis som bør føres, i praksis hvilke vitner som bør tilbys, og hvilke av dokumentene som bør legges frem for retten. Denne vurderingen kan skje i samråd med saksansvarlig advokat.

Redegjørelsen skal også omhandle sakens rettslige sider og klientens standpunkt til motpartens rettslige anførsler. Klienten bør peke på problemstillinger som det særlig er ønskelig at Regjeringsadvokaten vurderer. Det aktuelle lov- og forskriftsverk må fremgå samt rettsavgjørelser, administrativ praksis eller ombudsmannsuttalelser som klienten er kjent med, og som kan antas å ha betydning i saken. Dersom rettskildene er vanskelig tilgjengelige, bør papirkopier oversendes sammen med redegjørelsen. Det kan også være aktuelt å oversende papirkopier av øvrige kilder. Dette avtales med saksansvarlig advokat i det enkelte tilfelle.

Spørsmål av prosessuell karakter kan overlates til Regjeringsadvokaten, med mindre klienten har et særlig syn på dette.

Dersom redegjørelsen ikke inneholder sensitive opplysninger, sendes kopi med e-post i et format som gjør det mulig å kopiere relevante deler inn i tilsvaret. Alternativt kan en anonymisert versjon av redegjørelsen oversendes med e-post.

1.4 Forberedelse og gjennomføring av hovedforhandling mv.

1.4.1 Tempo og fremdrift i avvikling av rettssakene

Saksansvarlig advokat hos Regjeringsadvokaten styrer videre fremdrift i forberedelsene til hovedforhandling. Det nærmere samarbeidet mellom advokat og saksbehandler hos klient vil variere fra sak til sak, men saksbehandler vil regelmessig måtte bistå med f.eks. undersøkelser av sakens faktiske sider, kontakt med vitner, redegjørelse for rettsspørsmål og kartlegging av forvaltningspraksis. Saksbehandleren må fortløpende kommentere innkommende prosesskriv fra motparten, og i mange tilfeller bistå ved utarbeidelsen av statens prosesskriv.

Det berammes som regel et planmøte i saken etter at tilsvaret er inngitt, jf. tvl § 9–4 tredje ledd. Dette gjennomføres ofte som et fjernmøte på telefon. Normalt vil saksansvarlig advokat hos Regjeringsadvokaten håndtere et slikt møte på egen hånd uten at klienten er involvert. De saker som tas opp på planmøtet, sørger saksansvarlig advokat for å ha diskutert med klienten på forhånd dersom det er nødvendig. I noen saker kan det likevel være hensiktsmessig at klienten også deltar, for eksempel i store rettsaker.

Hovedforhandling skal i utgangspunktet gjennomføres innen seks måneder etter inngivelse av stevning i saken, jf. tvl § 9–4 annet ledd bokstav h. Tilsvarende skal ankeforhandling gjennomføres innen seks måneder etter inngivelse av ankeerklæring, jf. tvl § 29–14 tredje ledd. Alle offentlige organer som er involvert i rettssaker må bidra til at lovens krav overholdes. Rettssakene må derfor gis nødvendig prioritet, og det må utvises fleksibilitet når sakene skal berammes.

Advokaten avklarer tidspunktet for rettsmøter med saksbehandler og partsvitne. Partsvitnet bør så tidlig som mulig melde fra om lengre fravær i tidsrommet der det kan være aktuelt å beramme saken.

1.4.2 Rettsmekling

Det følger av tvistelovens system at domstolen skal undersøke mulighetene for rettsmekling. Klienten avgjør selv om dette er ønskelig, i samråd med Regjeringsadvokaten. Rettsmekling kan for eksempel være aktuelt i saker som gjelder pengekrav eller i arbeidsrettstvister.

Klienten stiller med en representant under rettsmeklingen. Vedkommende må inneha de nødvendige fullmakter.

1.4.3 Hovedforhandling

Tvl § 9–15 gir en oversikt over hovedforhandlingens enkelte ledd. Prosessfullmektigene gir først sine saksfremstillinger (innledningsforedrag). Deretter vil partene avgi forklaring, herunder statens partsvitne. Også i de tilfellene det skal avgis forklaring, vil partsvitnet normalt ha anledning til å følge forhandlingen i sin helhet, jf. tvl § 24–6 annet ledd.

Etter partsforklaringene følger øvrige vitneforklaringer og annen bevisførsel (f.eks. befaring), før prosessfullmektigene holder avsluttende innlegg (prosedyre), replikk og duplikk.

1.5 Domsavsigelse og anke

I utgangspunktet skal dommen foreligge to uker etter avslutning av hoved- eller ankeforhandling, jf. tvl § 19–4 femte ledd. Ved avslutningen av hovedforhandlingen skal dommeren meddele partene når avgjørelsen kan forventes.

Dommen forkynnes for Regjeringsadvokaten, som snarest mulig oversender dommen til partene. Ansvarlig advokat vil på et senere tidspunkt oversende sine kommentarer til dommen. Er saken tapt, vil det også gis en vurdering av om dommen bør påankes.

Klienten avgjør selv, i samråd med Regjeringsadvokaten, om dommen skal ankes. Regjeringsadvokaten utformer deretter ankeerklæring. Ankefristen er én måned, jf. tvl § 29–5. Domstolen har ikke anledning til å utsette denne fristen. Ankefristen løper ikke i lovbestemte rettsferier (jul, påske og sommer).

Ved vurderingen av om det skal ankes til Høyesterett, må man ta i betraktning at Høyesteretts ankeutvalg må gi samtykke til at anken skal fremmes, jf. tvl § 30–4. Det følger av bestemmelsen at samtykke bare skal gis «når anken gjelder spørsmål som har betydning utenfor den foreliggende sak, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken avgjort i Høyesterett». Det vil si at bare saker av prinsipiell karakter ankes til Høyesterett.

1.6 Sakskostnader

I alle saker der staten ved dom eller kjennelse er pålagt å betale motpartens sakskostnader, vil disse bli utbetalt fra Regjeringsadvokaten. Regjeringsadvokaten sørger for innkreving av tilkjente sakskostnader.

2 Rådgivningssaker

2.1 Regjeringsadvokaten eller Justisdepartementets lovavdeling?

Saksfordelingen mellom Regjeringsadvokaten og Lovavdelingen er ikke skarp, og er avhengig av sakens karakter.

Dersom det foreligger en konkret rettslig konflikt eller fare for konflikt med private, bør saken i utgangspunktet behandles av Regjeringsadvokaten. Generelle tolkningsspørsmål som oppstår uavhengig av rettssaker, bør fortrinnsvis forelegges for Lovavdelingen.

Hvis departementene ønsker å få rettslige råd som skal offentliggjøres, bør det vurderes å forelegge saken for Lovavdelingen i Justisdepartementet, jf. pkt. 3.3.3.

2.2 Anmodning om råd

Anmodninger skal som hovedregel sendes gjennom fagdepartementet og ikke direkte til Regjeringsadvokaten fra et underordnet organ. I særlige hastesaker kan det tas direkte kontakt, i forståelse med departementet. En kopi av brevet bør da sendes fagdepartementet.

Departementet bør vurdere nødvendigheten av å forelegge konkrete rettsspørsmål for Regjeringsadvokaten fremfor å ta endelig standpunkt selv.

I oversendelsesbrevet til Regjeringsadvokaten bør klienten klart presisere hvilket eller hvilke spørsmål som ønskes vurdert. Det er ikke tilstrekkelig at saken oversendes med anmodning om «uttalelse om de spørsmål saken reiser». Se for øvrig pkt. 1.3.3 som gjelder tilsvarende for den nærmere utformingen av anmodningen.

Ved oversendelse av saken bør klienten normalt gi uttrykk for sitt eget foreløpige standpunkt og gi en begrunnelse for dette. Er det ikke tatt standpunkt, bør departementet forklare hvorfor det er tvil om løsningen. Det er ønskelig at klienten også gir uttrykk for i hvilken grad saken haster, og om det løper saksbehandlingsfrister, foreldelsesfrister mv.

Så langt kapasiteten rekker gir Regjeringsadvokaten også muntlige råd – med eventuell senere skriftlig bekreftelse. Saksforberedelsen i slike saker vil avhenge av sakstype og den tid som står til rådighet.

3 Offentlighet

3.1 Taushetsplikt

Regjeringsadvokaten har, som private advokater, taushetsplikt. Det har vært antatt at også selve klientforholdet – at det er bedt om et rettslig råd – i utgangspunktet er et fortrolig forhold. Forskriften til arkivloven, med plikt til å føre journal, er ikke gjort gjeldende for Regjeringsadvokaten.

I *rådgivningssaker* er det klare utgangspunktet at Regjeringsadvokaten ikke gir noen opplysninger om forespørsler som er kommet fra departementene. Regjeringsadvokaten vil verken bekrefte eller avkrefte at saken er forelagt. Det kan imidlertid enkelte ganger følge av sakens karakter og behandlingsmåte at det ikke er hemmelig at saken behandles hos Regjeringsadvokaten.

I *rettssaker* hvor Regjeringsadvokaten har fått prosessoppdraget, vil Regjeringsadvokaten kunne opplyse at saken behandles der, hvilken advokat som håndterer saken, samt andre faktiske opplysninger. Det er unntak for enkelte saker av svært sensitiv karakter, for eksempel saker om tvungen psykisk helsevern.

3.2 Offentlighet

Det fremgår av offentleglova § 3 at saksdokumenter er åpne for offentlig innsyn med mindre annet følger av lov eller forskrift. I praksis vil imidlertid en stor del av Regjeringsadvokatens korrespondanse falle inn under unntakene i loven.

Unntak gjelder *rettssaksdokumenter* (stevning, tilsvare, prosesskriv mv.), jf. offentleglova § 18. Bestemmelsen gir hjemmel for å unnta dokumenter som er utarbeidet eller mottatt «som part i rettssak for norsk domstol». Det følger av forarbeidene at dette unntaket også omfatter korrespondanse mellom advokat og klient i anledning rettssaken. Dommen er imidlertid offentlig, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 140.

Regjeringsadvokatens korrespondanse i *rådgivningssaker* kan unntas offentlig med hjemmel i offentleglova § 15 første ledd. Dette gjelder ikke høringsuttalelser.

3.3 Meroffentlighet

3.3.1 Generelt

Det følger av offentleglova § 11 at et organ plikter å vurdere om det kan utøves meroffentlighet for hele eller deler av dokumentet. Ettersom Regjeringsadvokaten er underlagt taushetsplikt, vil utøvelse av meroffentlighet bare kunne skje der klienten bestemmer dette.

3.3.2 Meroffentlighet i rettssaker

I *rettssaker* vil meroffentlighet vurderes for egne prosessdokumenter (stevning, tilsvare, prosesskriv). Det samme gjelder for motpartens. For *bilagene* til prosesskriv må det vurderes konkret for hvert enkelt bilag om det som følge av taushetsplikt eller av andre grunner ikke kan eller bør utøves meroffentlighet.

Annen korrespondanse i rettssaker, herunder utkast til prosesskriv, vil i utgangspunktet måtte bedømmes på samme måte som Regjeringsadvokatens rådgivningssaker, se nedenfor.

3.3.3 *Meroffentlighet i rådgivningssaker*

Når Regjeringsadvokaten er koblet inn i en sak, er det som regel fordi det foreligger en aktuell eller potensiell tvist. Staten vil da måtte innta en partsrolle. Det er en fast og langvarig praksis, under skiftende regjeringer, for at Regjeringsadvokatens rettslige råd ikke gis til andre enn klienten og at det derfor ikke utvises meroffentlighet. Det dreier seg om fortrolige råd som ikke sjelden – i tillegg til de rettslige vurderingene – inneholder prognoser om sannsynligheten for å vinne fram i rettsapparatet, og synspunkter av strategisk og taktisk karakter som bare er beregnet for klienten.

Utgitt av:
Statsministerens kontor

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86
www.regjeringen.no

Publikasjonskode: B-0509 B
Trykk: 07 Aurskog AS – 03/2011 – 1000

Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsmi
nor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Stat
kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kont
Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsmi
nor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Stat
kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kont
Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsmi
nor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Stat
kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kont
Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsmi
nor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Stat
kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kont
Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsmi
nor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Stat
kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kont
Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsmi
nor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Stat
kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kont
Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsmi
nor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Stat
kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kont
Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsmi
nor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Stat
kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kont
Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsmi
nor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Stat
kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kont
Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsmi
nor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Stat
kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kont
Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsmi
nor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Stat
kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kont
Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsmi
nor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Stat
kontor Statsministerens kontor Statsministerens kontor Statsministerens kont

