

# **HØJESTERETS KENDELSE**

## **afsagt onsdag den 13. november 2019**

**Sag 21/2019**

A

(selv)

mod

Advokatnævnet

(advokat Martin Simonsen)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af Fogedretten i Sønderborg den 7. marts 2018 og af Vestre Landsrets 4. afdeling den 15. oktober 2018.

Procesbevillingsnævnet har den 7. februar 2019 meddelt begrænset tilladelse til kære til Højesteret, således at tilladelsen alene omfatter ”spørgsmålet om fogedsagens fremme (sagens afvisning fra fogedretten)”.

I påkendelsen har deltaget fem dommere: Thomas Rørdam, Poul Dahl Jensen, Jens Peter Christensen, Michael Reklings og Jens Kruse Mikkelsen.

### **Påstande**

Kærende, A, har nedlagt påstand om, at fogedrettens kendelse af 7. marts 2018 ophæves. A har endvidere nedlagt påstand om, at Retten i Sønderborg pålægges at aflyse det udlæg på kærendes ejendom, som blev foretaget den 9. marts 2018. Endelig har A nedlagt påstand om erstatning, jf. retsplejelovens § 505.

Indkærede, Advokatnævnet, har nedlagt påstand om stadfæstelse af landsrettens kendelse. Advokatnævnet har endvidere over for As påstande om afløsning af udlæg og erstatning nedlagt påstand om afvisning.

## **Sagsfremstilling**

Ved Højesterets dom af 12. december 2017 blev A pålagt at betale 104.090 kr. til Advokatnævnet i sagsomkostninger. Da beløbet ikke blev betalt, indgav advokat Martin Simonsen på vegne af Advokatnævnet rekvisition til Fogedretten i Sønderborg om betaling af det skyldige beløb.

Den 7. marts 2018 afsagde fogedretten kendelse om fogedsagens fremme og foretog herefter udlæg i As faste ejendom. Fogedrettens begrundelse for at fremme sagen var sålydende:

”Rekvirentens krav vedrører sagsomkostninger og er fastslået ved endelig dom af 12. december 2017. Det følger af retsplejelovens § 501, stk. 2, at indsigelser mod rigtigheden af domme ikke kan gøres gældende under tvangsfuldbyrdelsen.

Da der ikke er grundlag for at imødekomme anmodningen om udsættelse, jf. retsplejelovens § 502, og betingelserne for tvangsfuldbyrdelse i øvrigt er opfyldt, fremmes sagen, jf. retsplejelovens § 478, stk. 1, nr. 1...”

A kærede kendelsen til Vestre Landsret, som den 15. oktober 2018 stadfæstede fogedrettens kendelse. Begrundelsen var sålydende:

”A skal i henhold til Højesterets dom af 12. december 2017 betale sagsomkostninger med i alt 104.090 kr. til Advokatnævnet. Det er ubestridt, at A ikke har betalt de pålagte sagsomkostninger.

Landsretten tiltræder herefter af de grunde, der er anført af fogedretten, at betingelserne for at tvangsfuldbyrde kravet på sagsomkostninger ved fogedretten er opfyldt. Landsretten stadfæster derfor fogedrettens kendelse.”

## **Anbringender**

A har anført navnlig, at Advokatnævnet er en offentlig myndighed. Offentlige myndigheder er omfattet af gældsinddrivelsesloven, og alene SKAT (nu Gældsstyrelsen) kan inddrive krav tilhørende offentlige myndigheder. Gældsinddrivelsesloven omfatter både offentligretlige og civilretlige fordringer. Fordringer på sagsomkostninger i civile sager er omfattet af loven. Fogedretten burde derfor have afvist at fremme fogedsagen. Advokatsamfundet er fejlagtigt anført som rekvirent vedrørende udlægget på As ejendom. I modsætning til Advokatnævnet er Advokatsamfundet ikke en del af den offentlige forvaltning, jf. bl.a. lovforslag nr. L 163 af 28. februar 2007, men Advokatsamfundet kan ikke uden hjemmel i lov eller aftale subrogere

(indtræde) i Advokatnævnets krav. Selv hvis Advokatsamfundet kunne subrogere i Advokatnævnets krav, ville Advokatsamfundet ikke derved opnå bedre ret end Advokatnævnet, som skal inddrive sit krav via SKAT. Hvordan Advokatsamfundet og Advokatnævnet afklarer deres indbyrdes økonomiske forhold er alene et anliggende for de to parter og for lovgivningsmagten. Offentlige myndigheder har ikke valgfrihed med hensyn til, om kravet skal inddrives af SKAT eller gennem fogedretten. Påstandene om afløsning af udlægget og om erstatning er et naturligt accessorium til påstanden om ophævelse af fogedrettens kendelse af 7. marts 2018.

Advokatnævnet har anført navnlig, at selv om det ligger fast, at Advokatnævnet anses for en offentlig myndighed, er det uden betydning for sagens afgørelse, idet Advokatnævnet er oprettet af og er et organ under Advokatsamfundet. Advokatsamfundet er ikke en offentlig myndighed, men en institution oprettet og reguleret ved lov, og kan ikke placeres i hverken offentlig eller privatretligt regi. Det er Advokatsamfundet, der afholder Advokatnævnets udgifter, herunder omkostninger ved retssager, jf. retsplejelovens § 144 og forarbejderne hertil. Sagsomkostninger er erstatning for de udgifter, som retssagen har påført den vindende part, jf. retsplejelovens § 312. Det er Advokatnævnet, der som procespart er påført udgifterne, men da Advokatsamfundet afholder Advokatnævnets udgifter, er det Advokatsamfundet, der formue retligt er berettiget til sagsomkostningsbeløb. Der er ikke tale om subrogation. Der er i øvrigt ikke hjemmel i hverken gældsinddrivelsesloven eller anden lovgivning til inddrivelse af sagsomkostninger i civile sager i medfør af gældsinddrivelsesloven. Det ville i øvrigt have vidtrækkende konsekvenser, hvis man anså sagsomkostninger tilkendt Advokatnævnet for omfattet af gældsinddrivelsesloven, idet restanceinddrivelsesmyndigheden i så fald ville indtræde i samtlige af kreditors rettigheder og forpligtelser, jf. gældsinddrivelseslovens § 3, hvilket bl.a. ville gribe ind i Advokatsamfundets uafhængighed og økonomi. Endelig ville en klassificering af skyldige sagsomkostninger som "gæld til det offentlige" føre til, at beløbet skulle medregnes ved en eventuel vurdering efter retsplejelovens § 139.

Der er ikke ved Procesbevillingsnævnets begrænsede kærretilladelse givet tilladelse til at indbringe spørgsmålet om afløsning af udlæg eller erstatningskravet for Højesteret. As påstande herom skal derfor afvises.

## Retsgrundlag

### *Retsplejeloven*

Reglerne om Advokatsamfundet og Advokatnævnet er fastsat i retsplejelovens kapitel 15. Det følger af retsplejelovens § 143, stk. 1, at Det Danske Advokatsamfund udgøres af alle danske advokater, og af retsplejelovens § 144, stk. 1, 1. pkt., fremgår, at Advokatsamfundet opretter et Advokatnævn.

Ved lov nr. 277 af 9. juni 1982 indførtes en ny advokatklageordning. Herom fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger (Folketingstidende 1981-82, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 150, sp. 3780 ff. og 3784) bl.a.:

”3...

...

c. Med hensyn til advokatklageordningen har forbrugerrådet over for advokatudvalget bl.a. givet udtryk for, at advokaterne ikke selv bør behandle klager over advokater, og at den bestående klageordning efter forbrugerrådets opfattelse ikke har fungeret tilfredsstillende. Forbrugerrådet har derfor foreslået, at alle klager over advokaters virksomhed behandles af et centralt klagenævn, der oprettes af det offentlige, bestående af et ligeligt antal repræsentanter for forbrugerne og advokaterne med en dommer som formand, og således at der etableres et selvstændigt sekretariat til at undersøge og forberede sagerne. Omkostningerne til oprettelsen og driften af dette klagenævn og dets sekretariat foreslås afholdt af det offentlige. I forbrugerrådets udtalelse til justitsministeriet over advokatudvalgets betænkning peges der endvidere på, at udgifterne hertil eventuelt vil kunne pålignes advokaterne i lighed med, hvad der f.eks. gælder for bank- og sparekassetilsynets kontrolopgaver i forhold til pengeinstitutterne. Forbrugerrådet har særligt givet udtryk for at måtte tage afstand fra advokatudvalgets forslag om oprettelse af *lokale* salærklagenævn, idet forbrugerrådet bl.a. finder, at behandlingen i et centralt nævn også af disse sager vil være en mere effektiv og for samfundet billigere løsning.

Ingen af de øvrige hørte myndigheder har tiltrådt den nævnte kritik af den bestående ordning. Enkelte domstole har dog peget på, at tilliden til advokatnævnets afgørelser formentlig kunne styrkes, såfremt der som formand for nævnet blev udpeget en dommer.

Justitsministeriet er enig med advokatudvalget og de hørte myndigheder i, at der ikke foreligger konkrete holdepunkter for at antage, at advokatmyndighederne ikke skulle have administreret den gældende ordning på en tilfredsstillende måde. Justitsministeriet lægger imidlertid vægt på, at den klageordning, der gennemføres i forbindelse med den foreliggende samlede regulering af advokaters virksomhed, får en sådan karakter, at den i overensstemmelse med den almindelige udvikling på dette område sikrer offentlig indseende med og indflydelse på afgørelserne, og således kan være egnet til at forøge tilliden i offentligheden til behandlingen af klagesagerne.

På baggrund af det oplyste om omfanget og antallet af såvel salærklager som disciplinærklager, der behandles af advokatmyndighederne i dag, og under hensyn til disse sagers ofte komplicerede karakter, er det justitsministeriets opfattelse, at oprettelsen af en ny offentlig, selvstændig klageinstitution til at behandle dette sagsområde vil nødvendiggøre opbygning af et sekretariat af en ikke ubetydelig størrelse. Sekretariatets medarbejdere skulle endvidere være i besiddelse af betydelige faglige kvalifikationer og erfaring med hensyn til advokatvirksomhed, såfremt sagerne skulle kunne forberedes på en forsvarlig måde, og klagerne kunne få den nødvendige bistand til varetagelse af deres interesser.

Udgifterne til oprettelsen og driften af en sådan myndighed må antages at blive betydelige.

Justitsministeriet har derfor fundet det ønskeligt at der etableres en ordning, der på en gang kan bygge på den omfattende ekspertise, erfaring og arbejdskraft, som hidtil er stillet til rådighed af advokatsamfundets medlemmer, og som samtidig sikrer det offentlige en mere direkte indflydelse på udviklingen af ”god advokatskik” og derved kan medvirke til at forøge tilliden i offentligheden til, at klager over advokater i alle tilfælde behandles på en fuld forsvarlig måde.

På denne baggrund foreslås det, at advokatnævnet etableres med et formandskab af dommere, således som det også har været overvejet af advokatudvalget, og at nævnets medlemmer suppleres med et antal repræsentanter for samfundet, der i kraft af deres personlige integritet og kendskab til samfundsforhold i videre forstand vil kunne tilføre nævnet en bredere viden og autoritet.

...

5...

Udgifterne til gennemførelsen og administrationen af den foreslåede advokatklageordning vil, bortset fra udgifterne til vederlag m.v. til de af det offentlige udpegede medlemmer i advokatnævn og kredsbestyrelse, blive afholdt af advokatsamfundet.”

Af lovforslagets specielle bemærkninger til § 144 (a.st., sp. 3798) fremgår bl.a.:

”Advokatnævnet udøver en offentligretlig funktion og er som en del af den offentlige forvaltning undergivet reglerne i straffeloven om udøvelse af offentlige hverv, herunder reglerne om tavshedspligt.”

Retsplejelovens afsnit om advokater blev revideret ved lov nr. 520 af 6. juni 2007. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende 2006-07, tillæg A, lovforslag nr. L 163, s. 5432 og 5434) fremgår bl.a.:

## ”2.2. Advokatudvalgets overvejelser

...

2.2.2. Et flertal af udvalgets medlemmer anbefaler model 1 som grundlag for en fremtidig regulering af advokatprofessionen. Modellen indebærer en ændring af retsplejelovens § 143, stk. 1, således at Advokatsamfundet fremover ikke anses for en forening, men en organisation, der udgøres af alle advokater med beskikkelse, som er oprettet ved lov, og som i henhold til lovgivningen er tillagt offentligretlige funktioner.

...

## 2.3. Justitsministeriets overvejelser

...

Sammenfattende foreslås det således, at Advokatsamfundet i stedet for at have karakter af en forening bliver til en institution af offentligretlig karakter, der har til hovedformål at sikre en af statsmagten uafhængig, ensartet og tæt kontrol med overholdelsen af de særlige advokatpligter, herunder særligt overholdelse af de advokatetiske regler, for at sikre borgernes retssikkerhed.”

Af lovforslagets specielle bemærkninger til § 143, stk. 1, (a.st., s. 5468 f.) fremgår bl.a.:

”Til nr. 20 (§ 143, stk. 1)

Med ændringen af bestemmelsen præciseres det, at Advokatsamfundet ikke er en forening, men en ved lov oprettet og reguleret institution, som varetager de ved lov fastsatte samfundsmæssige og almennyttige opgaver i forhold til advokaterne.

Hovedaktiviteten for Advokatsamfundet vil efter forslaget være at sikre overholdelse af de særlige advokatpligter gennem et udvidet tilsyn og et effektivt og moderniseret disciplinærsystem. Tilsynet vil navnlig bestå i udfærdigelse af og kontrol med overholdelse af de advokatetiske regler og klientkontoreglerne, kontrol med forsikring og garanti stillelse m.v., så klienterne er sikret, hvis advokaten giver forkert rådgivning eller misbruger klientkontoen.

Advokatsamfundet bør herudover fortsat kunne ”virke til gavn for det danske retssamfund”, som det fremgår af Advokatsamfundets vedtægt. Dette arbejde består navnlig i deltagelse i lovforberedende udvalg samt udarbejdelse af høringssvar, som ikke forfølger partipolitiske eller fordelingsmæssige interesser, men som alene har til formål at bidrage til regeringens og Folketingets arbejde for borgernes retssikkerhed på baggrund af advokaternes særlige tekniske indsigt. Herudover skal Advokatsamfundet varetage opgaver som f.eks. på Justitsministeriets vegne at stå for grunduddannelsen for advokater og advokateksamen.

Brancheforeningsaktiviteter vil ikke længere kunne varetages af Advokatsamfundet, herunder markedsføringslignende initiativer for advokaterne og udvikling af det forretningsmæssige grundlag for advokatvirksomheder.

Den interne udvalgsstruktur i Advokatsamfundet skal gennemgås, idet udvalgene ikke skal beskæftige sig med andet end rent faglige spørgsmål, som kan omsættes i bidrag til retsudviklingen eller kan bidrage til oplysningsformål.

Advokatsamfundet vil heller ikke kunne varetage brancheinteresser i lovforberedende udvalg og ved afgivelse af høringssvar.

Advokatsamfundet skal indrette sin virksomhed efter ændringen af § 143, stk. 1, og snarest muligt foretage ændringer af vedtægten for Advokatsamfundet.

Advokatsamfundet, herunder Advokatrådet, er efter gældende ret ikke en del af den offentlige forvaltning. Det betyder bl.a., at offentlighedsloven og forvaltningsloven ikke gælder for Advokatsamfundet. Derimod anses Advokatnævnet for en del af den offentlige forvaltning, og som følge heraf gælder offentlighedsloven og forvaltningsloven for nævnets virksomhed.

Det forudsættes ved dette lovforslag, at Advokatsamfundet, herunder Advokatrådet, heller ikke fremover skal betragtes som en del af den offentlige forvaltning, og at Advokatnævnet – som hidtil – udgør en del af den offentlige forvaltning.”

#### *Advokatsamfundets vedtægt*

Vedtægt for Det Danske Advokatsamfund er fastsat i henhold til retsplejelovens § 143 og er senest godkendt af Justitsministeriet ved bekendtgørelse nr. 113 af 30. januar 2019. Vedtægten er optaget som bilag 2 til bekendtgørelsen. Af vedtægtens § 4 og § 72, stk. 1 og 6, følger bl.a.:

#### *”Advokatsamfundets organer*

##### § 4

Advokatsamfundets organer er: Advokatmødet, Advokatrådet, Advokatnævnet, kredsbestyrelserne og kredsmøderne.

...

#### *Sekretariatet*

##### § 72

*Stk. 1.* Advokatsamfundets daglige administration varetages af et sekretariat, der skal have kontor i København...

...

*Stk. 6.* Sekretariatet bistår kredsbestyrelserne og Advokatnævnet i overensstemmelse med Advokatrådets beslutning herom.”

### *Gældsinddrivelsesloven*

Gæld til det offentlige inddrives i medfør af lovekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015 om inddrivelse af gæld til det offentlige (gældsinddrivelsesloven) med senere ændringer.

Gældsinddrivelseslovens § 1, stk. 1, § 2, stk. 1, og § 3, stk. 1, er sålydende:

#### *”Lovens anvendelsesområde*

§ 1. Loven gælder for opkrævning og inddrivelse af fordringer med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger, der opkræves eller inddrives af det offentlige, jf. dog § 1 a. Skatteministeren kan fastsætte regler om, at loven desuden finder anvendelse på fordringer, der er fastsat ved lov eller i henhold til lov.

...

#### *Fremgangsmåden ved overdragelse af fordringer til inddrivelse*

§ 2. Skatteministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, er restanceinddrivelsesmyndighed. Restanceinddrivelsesmyndigheden forestår inddrivelse af fordringer, jf. § 1, stk. 1 og 2.

...

#### *Restanceinddrivelsesmyndigheden*

§ 3. Ved overdragelse af fordringer m.v. til inddrivelse i restanceinddrivelsesmyndigheden overtager restanceinddrivelsesmyndigheden kreditorbeføjelserne.”

Gældsinddrivelseslovens § 1, stk. 1, 1. pkt., er en videreførelse af § 1, stk. 1, 1. pkt., i den tidligere gældende lov nr. 429 af 6. juni 2005 om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer. Af forarbejderne hertil (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 112, s. 4634) fremgår bl.a.:

#### *”4. Lovforslagets indhold*

Med lovforslaget samles restanceinddrivelsen af fordringer, som i dag inddrives af amterne, kommunerne, ToldSkat, Inddrivelsesenheden under ToldSkat, politiet og domstolene, i en ny restanceinddrivelsesmyndighed under Skatteministeriet.

...

Et af hovedformålene og fordelene ved at samle restanceinddrivelsen hos én myndighed i staten er, at borgeren eller virksomheden skal opleve en ensartet behandling i sager om inddrivelse af gæld til det offentlige. Et væsentligt element er i den forbindelse, at skyldneren kun er i kontakt med én myndighed i sager vedrørende inddrivelse af gæld til det offentlige.”



Af lovforslagets specielle bemærkninger til § 1 (a.st., s. 4648) fremgår bl.a.:

*”Til § 1*

Det foreslås, at lovens anvendelsesområde er samtlige fordringer med tillæg af renter, gebyrer, afgifter og andre omkostninger, der opkræves eller inddrives af det offentlige, herunder foruden fordringer, der tilkommer det offentlige, også fordringer, som det offentlige inddriver på vegne af andre f.eks. underholdsbidrag...

Det ”offentlige” skal forstås bredt, således at eksempelvis fordringer fra statsvirksomheder, nettostyrede virksomheder, indtægtsdækkede virksomheder, selvejende institutioner, institutioner med mindre supplerende virksomhed og særlige fonde er omfattet af lovens anvendelsesområde. Loven dækker således både offentligretlige og civilretlige fordringer.

...”

Ved lov nr. 1333 af 19. december 2008, som er hovedloven til den gældende lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, blev der indført en positivliste over krav for hvilke, der kunne foretages lønindeholdelse og udpantning (bilag 1 til den dagældende gældsinddrivelseslov).

Gældsinddrivelseslovens § 10, stk. 1, og § 11, stk. 1, i den dagældende lov var sålydende:

”§ 10. Fordringer som nævnt i bilag 1 til denne lov kan med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger inddrives ved lønindeholdelse.

...

§ 11. Fordringer som nævnt i bilag 1 til denne lov kan med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger inddrives ved udpantning.”

Af det dagældende bilag 1 fremgik bl.a.:

”Fordringer, der kan inddrives ved lønindeholdelse, jf. § 10, og fordringer, der kan inddrives ved udpantning, jf. § 11:

...

29) Sagsomkostninger vedrørende civilretlige sager og straffesager.”

Af lovforslagets specielle bemærkninger til § 10 (Folketingstidende 2008-09, tillæg A, lovforslag nr. L 20, s. 278 ff.) fremgår bl.a.:

”Det foreslås, at fordringer, der kan inddrives ved lønindeholdelse, opregnes i et bilag til loven. Herved skabes et samlet overblik over de fordringer, hvor dette inddrivelsesmiddel kan anvendes. Herved understøttes målsætningen om ét fælles regelgrundlag for inddrivelsen af restancer til det offentlige i relation til lønindeholdelse. Det er målsæt-

ningen, at der fortsat skal være hjemmel til lønindeholdelse for alle krav, der i dag kan inddrives ved lønindeholdelse.

...

De i bilaget opregnede krav er en gruppering af de kravtyper, der i dag kan inddrives ved udpantning og lønindeholdelse. F.eks. findes der i dag i en lang række love hjemmel til udpantning og lønindeholdelse for misligholdte statslån. Med den ændrede systematik er misligholdte statslån generelt omfattet af hjemlen til lønindeholdelse.

...

Bilagets nr. 29 vedrører sagsomkostninger fra både civile retlige sager og straffesager.”

Af de specielle bemærkninger til § 11 (a.st., s. 280) fremgår bl.a.:

”Med den foreslåede bestemmelse i § 11 fastsættes det, at fordringer opregnet i et bilag til loven, kan inddrives ved udpantning. Herved skabes et samlet overblik over de fordringer, hvor dette inddrivelsesmiddel kan anvendes.

For så vidt angår bemærkninger til bilagets enkelte numre henvises til de specielle bemærkninger til § 10.”

Med lov nr. 285 af 29. marts 2017, som trådte i kraft den 1. april 2017, blev gældsinddrivelseslovens § 10, stk. 1, og § 11, stk. 1, nyaffattet, og bilag 1 blev ændret fra en positivliste til en negativliste. Den gældende gældsinddrivelseslovs § 10, stk. 1, og § 11 lyder:

”§ 10. Fordringer omfattet af denne lov kan med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger inddrives ved lønindeholdelse, medmindre andet følger af bilag 1.

...

§ 11. Fordringer omfattet af denne lov kan med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger inddrives ved udpantning medmindre andet følger af bilag 1.”

Af det gældende bilag 1 til gældsinddrivelsesloven fremgår bl.a.:

”I. *Fordringstyper, for hvilke der ikke kan foretages lønindeholdelse efter § 10:*

1) Civile retlige fordringstyper.

...

II: *Fordringstyper, for hvilke der ikke kan foretages udpantning efter § 11:*

1) Civile retlige fordringstyper.

...”

Af de specielle bemærkninger til nyaffattelsen af § 10, stk. 1, (Folketingstidende 2016-17, tillæg A, lovforslag nr. L 137, s. 47 f.) fremgår bl.a.:

*”Til nr. 13*

...

Lov om inddrivelse af gæld til det offentlige indeholder i bilag 1 en opstilling af en række fordringstyper, for hvilke restanceinddrivelsesmyndigheden har mulighed for at anvende lønindeholdelse, jf. lovens § 10, eller udpantning (dvs. udlæg foretaget af restanceinddrivelsesmyndighedens pantefogeder), jf. lovens § 11, i sit inddrivelsesarbejde. Fordringstyperne er opstillet i bilag 1, nr. 1-35, og flere af bestemmelserne er affattet med brede formuleringer med en beskrivelse af de omfattede fordringstypers karakteristika. Det kræver i princippet, at man for hver enkelt fordringstype må vurdere, om den svarer til beskrivelsen af fordringstyperne i bilag 1.

Civilretlige fordringer er som udgangspunkt ikke omfattet af bilag 1, fordi de kendetegnes ved, at en uenighed mellem fordringshaver og skyldner om fordringens berettigelse typisk vil være et domstolsanliggende, da det administrative klagesystem ikke giver mulighed for at få en afklaring.

Blandt de civilretlige fordringer kan nævnes krav, der skyldes misligholdelse af en kontrakt, krav på erstatning for ødelæggelse af offentlig ejendom samt visse tilbagesøgningskrav, der skyldes en betaling i vildfarelse.

...

I § 10, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige er bestemt, at fordringer som nævnt i bilag 1 til loven med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger kan inddrives ved lønindeholdelse. ...

...

I nr. 13 foreslås en ændring af § 10, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, således at fordringer omfattet af denne lov med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger kan inddrives ved lønindeholdelse, medmindre andet følger af bilag 1, der foreslås nyaffattet, jf. lovforslagets § 1, nr. 21. Som det fremgår af de specielle bemærkninger til § 1, nr. 21, foreslås, at der for civilretlige fordringstyper som udgangspunkt ikke skal kunne foretages lønindeholdelse, men at der herfra skal gøres enkelte undtagelser.

Derved opnås en forenkling af regelgrundlaget for, hvilke fordringer der kan inddrives ved lønindeholdelse, idet alle fordringer omfattet af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige vil kunne inddrives ved lønindeholdelse, medmindre der for fordringstypen er gjort en undtagelse i bilag 1.”

Af de specielle bemærkninger til nyaffattelsen af § 11, stk. 1, (a.st., s. 49 f.) fremgår bl.a.:

*”Til nr. 16*

...

I § 11 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige er bestemt, at fordringer som nævnt i bilag 1 til loven med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger kan inddrives ved udpantning.

Som det er tilfældet med § 10, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, jf. lovforslagets § 1, nr. 13, foreslås med lovforslagets § 1, nr. 16, at der i § 11 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige gennemføres en tilsvarende ændring, således at fordringer omfattet af denne lov med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger kan inddrives ved udpantning, medmindre andet følger af bilag 1, der foreslås nyaffattet, jf. lovforslagets § 1, nr. 21.

Som det fremgår af de specielle bemærkninger til § 1, nr. 21, foreslås, at der for civilretlige fordringstyper som udgangspunkt ikke skal kunne foretages udpantning, men at der herfra skal gøres enkelte undtagelser.

Med den foreslåede ændring af § 11 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige opnås en forenkling af regelgrundlaget for, hvilke fordringer der kan inddrives ved udpantning, idet alle fordringer omfattet af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige vil kunne inddrives ved udpantning, medmindre der for fordringstypen er gjort en undtagelse i bilag 1.”

### *Den Juridiske Vejledning*

I Den Juridiske Vejledning 2019-2 udgivet af Skatteforvaltningen bestående bl.a. af Gældsstyrelsen, der har udarbejdet afsnit G.A. Inddrivelse, er anført bl.a.:

”G.A.1 Skatteforvaltningen som inddrivelsesmyndighed

#### *Indhold*

Dette afsnit beskriver hvilke regler, fremgangsmåde og beføjelser, der gælder, når Skatteforvaltningen som restanceinddrivelsesmyndighed (RIM) vil tvangsinddrive hos en person, der har gæld til det offentlige. Gældsstyrelsen varetager opgaven som restanceinddrivelsesmyndighed i Skatteforvaltningen.

...

G.A.1.3 Pantefogedordningen, begreb og kompetence

...

#### *Indhold*

Der er ansat fogeder ved domstolene (de judicielle fogeder) og fogeder hos RIM (pantefogeder). I dette afsnit beskrives, hvilke regler og hvilken kompetence, der gælder for begge typer af fogeder.

...

#### *Den judicielle foged*

Der foretages forskellige typer af fogedforretninger ved Fogedretten som fx:

- udlæg

...

Fogedretten har betydning for RIM's inddrivelse af krav på især to områder:

1. Det er fogedretten, der skal inddrive de fordringstyper, som ikke har udpantningsret fx civilretlige krav. Dette betyder, at det er domstolene, der skal foretage udlægsforretningen, hvis et krav ikke har udpantningsret...

#### *Pantefogedens saglige kompetence*

...

Pantefogeden kan derimod aldrig foretage udlæg for krav af privatretlig karakter som fx erstatningskrav og sagsomkostninger tilkendt ved dom...

...

#### G.A.3.2.2.1 Udlæg

##### *Indhold*

...

#### *Fordringstyper, der ikke er tillagt udpantningshjemmel*

Følgende krav inddrives af RIM, men er som udgangspunkt *ikke* tillagt udpantningshjemmel:

#### Civilretlige fordringer

Civilretlige fordringer er som udgangspunkt ikke tillagt udpantningsret og kan derfor alene inddrives i overensstemmelse med de regler i retsplejeloven, der gælder for private fordringshavere.

...

Udlæg for fordringer, der *ikke* er tillagt udpantningshjemmel, kan alene ske, hvis der er et udlægsfundament, fx:

- Dom, kendelse, retsforlig mv.

...

Det er fogedretten, der er den kompetente myndighed til at foretage disse udlæg.

...

#### G.A.3.7.3 Civilretlige fordringer

##### *Indhold*

Dette afsnit beskriver hvilke regler, fremgangsmåde og beføjelser, der gælder, når det offentlige har civilretlige fordringer, som skal inddrives af RIM.

...

#### *Hvad er en civilretlig fordring?*

Civilretlige fordringer er en gruppe af forskellige fordringstyper, hvor kravets opståen og størrelse er meget varierende.

Når en offentlig fordring karakteriseres som en civilretlig fordring, er det typisk fordi fordringen ikke er tillagt udpantningsret- eller lønindeholdelsesret, og derfor kun kan inddrives i overensstemmelse med de regler i retsplejeloven, der gælder for private fordringshavere.

De civilretlige fordringer, der inddrives af RIM, er karakteriseret ved, at

- fordringens kreditor skal være en offentlig myndighed
- fordringen skal være opstået som led i den offentlige myndigheds virksomhed
- fordringen er ikke opstået som led i den offentlige myndigheds udøvelse af sin i henhold til lovgivningen offentligretlige myndighedsudøvelse.

...

#### *Inddrivelsesinstrumenter på civilretlige fordringer*

Nedenstående ... viser, hvilke inddrivelsesmidler, der kan bruges ved civilretlige fordringer.

Afdragsordning...

Lønindeholdelse. Lønindeholdelse kan kun iværksættes, når der er udtrykkelig lovhjemmel til det. Hjemlen til at foretage lønindeholdelse findes i [gældsinddrivelseslovens] § 10.

Som udgangspunkt vil der derfor *ikke* være adgang til at foretage lønindeholdelse for et civilretligt krav. Se [gældsinddrivelseslovens] bilag 1.

Modregning ...

Udlæg. Pantefogeden kan *ikke* foretage udlæg for en civilretlig fordring. Hvis fordringen er fastslået i et af de nævnte eksekutionsfundamenter (dom, betalingspåkrav eller skylderklæring), kan *fogedretten* foretage udlæg til sikring af fordringen. Se [retsplejelovens] § 478, stk. 1.”

### **Højesterets begrundelse og resultat**

Procesbevillingsnævnets tilladelse er begrænset til spørgsmålet om fogedsagens fremme (sagens afvisning fra fogedretten). Højesteret afviser derfor kæremålet for så vidt angår As påstand om aflysning af udlæg og hans påstand om erstatning i anledning af udlæggets foretagelse.

Det følger af gældsinddrivelseslovens § 1, stk. 1, 1. pkt., at loven gælder for opkrævning og inddrivelse af fordringer med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger, der opkræves eller inddrives af det offentlige. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at det ”offentlige” skal forstås bredt, således at eksempelvis fordringer fra statsvirksomheder, nettostyrede virksomheder, indtægtsdækkede virksomheder, selvejende institutioner, institutioner med mindre supplerende virksomhed og særlige fonde er omfattet af lovens anvendelsesområde. Det følger endvidere af lovens § 2, stk. 1, at skatteministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil,

er restanceinndrivelsesmyndighed, og at restanceinndrivelsesmyndigheden forestår inddrivelse af fordringer, jf. § 1, stk. 1 og 2.

Fire dommere – Thomas Rørdam, Poul Dahl Jensen, Jens Peter Christensen og Michael Rekling – udtaler herefter:

Advokatnævnet er en del af den offentlige forvaltning, jf. herved forarbejderne til retsplejelo-  
vens § 143 (Folketingstidende 2006-07, tillæg A, lovforslag nr. L 163, s. 5468 f.) og Højeste-  
rets dom af 12. august 2014 (UfR 2014.3309). Som anført i forarbejderne til gældsinddrivel-  
sesloven skal det ”offentlige” forstås bredt, og vi finder, at det forhold, at en væsentlig del af  
udgifterne til Advokatnævnet afholdes af Advokatsamfundet, og at Advokatsamfundet sekre-  
tariatsbetjener Advokatnævnet, ikke kan føre til, at Advokatnævnet falder uden for begrebet  
det ”offentlige” i gældsinddrivelseslovens forstand.

De fordringstyper, der kan inddrives efter gældsinddrivelsesloven, er ikke detaljeret angivet i  
loven. I en årrække frem til 2017 var ”sagsomkostninger vedrørende civilretlige sager og  
straffesager” imidlertid opført på lovens bilag 1 over fordringer, der kan inddrives ved lønin-  
deholdelse, jf. lovens § 10, og ved udpantning, jf. lovens § 11.

Med ændringen af gældsinddrivelsesloven i 2017 blev positivlisten i bilag 1 ændret til en ne-  
gativliste, hvor alene ”civilretlige fordringstyper” er anført som fordringer, for hvilke der ikke  
kan foretages lønindeholdelse eller udpantning. Denne ændring vedrørte alene spørgsmålet  
om muligheden for at foretage lønindeholdelse og udpantning, og der var ikke med ændringen  
tilsigtet nogen indskrænkning af lovens anvendelsesområde. Det offentlige krav på sagsom-  
kostninger vedrørende civilretlige sager og straffesager må således fortsat anses for omfattet  
af gældsinddrivelsesloven, og sådanne krav skal derfor inddrives af restanceinndrivelsesmyndi-  
gheden, der udøver kreditorbeføjelserne, jf. gældsinddrivelseslovens § 3, stk. 1.

På den anførte baggrund finder vi, at Advokatnævnets krav på sagsomkostninger skal inddri-  
ves af restanceinndrivelsesmyndigheden, og vi stemmer derfor for at tage As påstand til følge.

Dommer Jens Kruse Mikkelsen udtaler:

Ved vurderingen af, om Advokatnævnets krav på sagsomkostninger i en sag, der af en advokat er indbragt for domstolene til prøvelse af en disciplinærafgørelse, der er truffet af nævnet, må anses for en fordring, ”der opkræves eller inddrives af det offentlige”, jf. gældsinddrivelseslovens § 1, stk. 1, 1. pkt., er det efter min opfattelse nødvendigt at se på Advokatnævnets historiske baggrund, organisatoriske placering og økonomiske relation til Advokatsamfundet.

Fra ikrafttrædelsen af retsplejeloven i 1919 tilkom disciplinærmyndigheden over advokater Advokatsamfundet (dengang Sagførerforeningen). Sagførerforeningen var oprindeligt oprettet ved privat initiativ med frivilligt medlemskab, men med retsplejeloven blev organisationen etableret som en forening, som alle sagførere (nu advokater) skulle være medlem af. Ved en lovændring i 1932 (lov nr. 209 af 23. juli 1932) blev der tilvejebragt hjemmel for, at Advokatsamfundet kunne oprette Advokatnævnet som en særlig disciplinærinstans i Advokatsamfundets regi bestående af advokater valgt af Advokatsamfundet.

I forbindelse med en samlet revision af retsplejelovens regler om advokater i 1982 (lov nr. 277 af 9. juni 1982) blev der indført en ny advokatklageordning, som i det væsentlige svarer til den ordning, der gælder i dag.

Det lovforberedende udvalg havde ikke foreslået ændringer i den gældende ordning, hvorefter Advokatnævnet udelukkende bestod af advokater (betænkning 871/1979, s. 61-68). Forbrugerrådet havde foreslået, at alle klager over advokaters virksomhed skulle behandles af et klagenævn, der oprettedes af det offentlige, bestående af et ligeligt antal repræsentanter for forbrugerne og advokaterne med en dommer som formand, og således at der etableredes et selvstændigt sekretariat til at undersøge og forberede sagerne. Omkostningerne til oprettelsen og driften af dette klagenævn og dets sekretariat blev foreslået afholdt af det offentlige; eventuelt således at advokaterne blev pålagt at betale udgifterne.

Ved fremsættelsen af lovforslaget (jf. Folketingstidende 1981-82, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 150, sp. 3781-3784) kunne Justitsministeriet ikke tiltræde udvalgets forslag om, at det også fremover udelukkende skulle være advokater, som behandlede klager over advokater. Ministeriet fandt imidlertid samtidig, at oprettelsen af en ny offentlig, selvstændig klageinstitution til at behandle dette sagsområde ville nødvendiggøre opbygning af et sekretariat af en ikke ubetydelig størrelse, og at udgifterne til oprettelsen og driften af en sådan myndighed



måtte antages at blive betydelige. Det blev derfor foreslået, at der etableredes en ordning, der byggede på den omfattende ekspertise, erfaring og arbejdskraft, som hidtil var stillet til rådighed af Advokatsamfundets medlemmer, og som samtidig sikrede det offentlige en mere direkte indflydelse på udviklingen af ”god advokatskik” og derved kunne medvirke til at forøge tilliden i offentligheden til, at klager over advokater i alle tilfælde behandles på en fuldt forsvarelig måde. Det blev derfor uændret fastsat, at ”Advokatsamfundet opretter et Advokatnævn”, jf. retsplejelovens § 144, stk. 1, 1. pkt., men sammensætningen blev ændret således, at formænd og næstformænd skulle være dommere udpeget af Højesterets præsident, og at der ud over advokater også af Justitsministeriet skulle udpeges medlemmer, der ikke måtte være advokater. Det fremgik af redegørelsen for lovforslagets økonomiske konsekvenser bl.a. (lovforslaget, sp. 3784), at udgifterne til gennemførelsen af den foreslåede advokatklageordning – bortset fra udgifterne til vederlag mv. til de medlemmer, der blev udpeget af det offentlige – skal afholdes af Advokatsamfundet. Det fremgik endelig af de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslaget, sp. 3798), at Advokatnævnet udøver en offentligretlig funktion og som en del af den offentlige forvaltning er undergivet reglerne i straffeloven om udøvelse af offentlige hverv, herunder reglerne om tavshedspligt.

I overensstemmelse med retsplejelovens § 144, stk. 1, og forarbejderne hertil betegnes Advokatnævnet fortsat som et af Advokatsamfundets organer, jf. § 4 i Advokatsamfundets vedtægt, der er godkendt af Justitsministeriet. Advokatnævnets sekretariat er ligeledes fortsat en del af Advokatsamfundets sekretariat, jf. herved vedtægtens § 72, stk. 6, og tilsvarende § 19, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 20 af 17. januar 2008 om Advokatnævnets og kredsbestyrelsernes virksomhed ved behandling af klager over advokater mv. Udgifterne til advokatbistand for Advokatnævnet, når nævnets afgørelser indbringes for domstolene i overensstemmelse med retsplejelovens regler herom, afholdes – ligeledes i overensstemmelse med forarbejderne – efter det oplyste af Advokatsamfundet.

Ved en ændring af retsplejeloven i 2007 afskaffedes det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet, og i stedet blev det fastsat i retsplejelovens § 143, stk. 1, at Advokatsamfundet ”udgøres af alle danske advokater”. Dette indebærer ifølge forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 2006-07, tillæg A, lovforslag nr. L 163, s. 5432 og 5434), at Advokatsamfundet fremover ikke anses for en forening, men en organisation, som udgøres af alle advokater med beskikkelse, som er oprettet ved lov, og som i henhold til lovgivningen er tillagt of-

fentligretlige funktioner. Det er i forbindelse med lovændringen forudsat (lovforslaget, s. 5469), at Advokatsamfundet heller ikke fremover skal anses for en del af den offentlige forvaltning, og at Advokatnævnet – som hidtil – udgør en del af den offentlige forvaltning.

Jeg finder, at det er i overensstemmelse med forarbejderne til den gældende klageordning, at Advokatnævnet ikke er etableret som en selvstændig, offentlig klageinstitution med egen økonomi, men med et sekretariat som udgør en del af Advokatsamfundets sekretariat, og hvor alle udgifter – på nær vederlag mv. til de offentligt udpegede medlemmer af Advokatnævnet – afholdes af Advokatsamfundet. Henvisningen i forarbejderne til, at Advokatnævnet udgør ”en del af den offentlige forvaltning” sigter til, at nævnet ved udøvelsen af sine funktioner er omfattet af straffelovens regler om tavshedspligt – og nu også forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Jeg finder på den anførte baggrund, at opkrævning og inddrivelse af sagsomkostninger, der er tilkendt Advokatnævnet som part i en retssag til prøvelse af nævnets afgørelse, og som opkræves og inddrives af Advokatsamfundet på vegne af Advokatnævnet, ikke kan anses som en fordring, der opkræves eller inddrives af det ”offentlige”, i den betydning, dette begreb har i gældsinddrivelseslovens § 1, stk. 1, 1. pkt.

Jeg stemmer derfor for at stadfæste landsrettens kendelse.

Der træffes afgørelse efter stemmeflertallet.

As påstand om ophævelse af fogedrettens kendelse tages herefter til følge, således at fogedsagen afvises.

### **Thi bestemmes:**

As påstande om aflysning af udlæg i hans ejendom og om erstatning i anledning af udlæggets foretagelse afvises.

Fogedrettens kendelse af 7. marts 2018 ophæves.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for landsret eller Højesteret til den anden part.

Kærefgiften for landsretten og for Højesteret tilbagebetales til A.