



Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004 Dep.  
0030 Oslo

Vår ref.: 2002/1307

Dato: 17. mars 2003

## ■ **Høring - NOU 2002: 18 Rett til Rett - En vurdering av konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester**

Vi viser til brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 20. desember 2002 vedlagt høringsbrev fra Justis- og politidepartementet av 19. november 2002, om Advokatkonkurranssutvalgets utredning; NOU 2002: 18 Rett til rett – en vurdering av konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester.

Utvalgsmedlemmene har delt seg i fraksjoner i flere viktige spørsmål. Konkurransetilsynet finner det ikke hensiktsmessig å uttale seg om alle fraksjonenes forslag til tiltak, men vil i hovedsak ta utgangspunkt i de forslagene til tiltak som tilsynet, fra et konkurransemessig synspunkt, anser for å være mest effektive. Nedenfor følger Konkurransetilsynets syn på de ulike forslagene til tiltak.

### **1 Regulering av rettshjelpsvirksomhet – forhold på tilbydersiden**

#### **1.1 Adgangsreguleringer**

##### *1.1.1 Vilkårene for å bli advokat: Utdannings- og praksiskrav*

Utvalget foreslår visse tillem্পninger av praksiskravet for å bli advokat, slik at annen juridisk praksis enn praksis fra blant annet advokatvirksomhet vil gi bedre uttelling. Konkurransetilsynet ser positivt på utvalgets forslag om at det bør foretas en gjennomgang av praksiskravet for advokater og at det utarbeides klare og forutsigbare retningslinjer i den forbindelse.

##### *1.1.2 Andre enn advokaters adgang til å yte rettshjelpsvirksomhet*

Utvalget har drøftet om vilkårene som i dag stilles for å drive rettshjelpsvirksomhet bør tillem্পes, slik at det blir lettere å etablere seg som rettshjelper. Etter gjeldende rett kan alle personer med juridisk embetseksamen yte rettshjelpsvirksomhet.

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at forholdene bør legges til rette for at flere kan etablere seg som rettshjelpere, for på den måten å sikre en mer effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester. På bakgrunn av de problemer som foreligger med hensyn til å orientere seg i dette markedet vedrørende pris og kvalitet, deler Konkurransetilsynet imidlertid et flertall av utvalgsmedlemmenes skepsis til å overlate kvalitetssikringen i sin helhet til den som yter

rettshjelp og den som etterspør tjenestene. Det er derfor Konkurransetilsynets oppfatning at det bør stilles visse minimumskrav, ved at den som skal utøve rettshjelpsvirksomhet bør ha juridisk utdanning eller annen tilfredsstillende utdanning eller erfaring. Kravet til juridisk embetseksamen innebærer en kvalitetssikring og sikrer at tjenesteyteren besitter en viss juridisk basiskunnskap. For en del typer rådgivning vil juridisk embetseksamen kunne kompenseres av annen formell utdanning eller tilfredsstillende yrkeserfaring. Domstoloven § 218 nr. 3 åpner allerede i dag for at Tilsynsrådet for advokatvirksomhet skal kunne godskrive annen formell utdanning enn juridisk embetseksamen som relevant. Konkurransetilsynet mener at Tilsynsrådet bør gis tilsvarende hjemmel til å godkjenne yrkeserfaring på spesielle rettsområder som grunnlag for å yte juridiske tjenester på vedkommende område. Det bør, på samme måte som for advokater, stilles krav til etterutdanning overfor rettshjelpere. Rettshjelpere bør også være underlagt tilsyn og kontroll og krav om sikkerhetsstillelse, slik advokater er.

Konkurransetilsynet stiller seg bak utvalgets forslag om at det, for å stimulere konkurransen mellom advokater og andre jurister, også bør vurderes nærmere å etablere en alternativ vei frem til advokatbevillingen, for eksempel ved at annet juridisk arbeid kan godtas som alternativ til praksis som advokatfullmektig, dommerfullmektig m.m.

På denne bakgrunn stiller Konkurransetilsynet seg bak forslaget om at det bør vurderes å endre hovedregelen i domstoloven § 218 første ledd, slik at kravet om advokatbevilling for å drive rettshjelpsvirksomhet sløyfes og erstattes av krav om juridisk embetseksamen.

Konkurransetilsynet kan ikke se at det finnes noen god begrunnelse for at rettshjelpsvirksomhet bare skal kunne organiseres som enkeltmannsforetak. Konkurransetilsynet vil på denne bakgrunn foreslå at domstoloven § 218 annet ledd nr. 1 annet punktum endres slik at rettshjelpsvirksomhet kan organiseres også i andre former. Når det gjelder regulering av eierforhold så vises det til punkt 1.2.1 nedenfor, da vi anser at tilsvarende synspunkter vil gjelde for rettshjelpsvirksomhet.

### *1.1.3 Adgangen til å opptre for domstolene*

Advokater har i dag i praksis tilnærmet enerett for på ervervsmessig grunnlag å bistå parter under rettergang for domstolene. Begrunnelsen som gis for at det bør være slik, er at det kreves kompetente aktører i alle roller for at en rettssak skal kunne gjennomføres på best mulig måte. Ordningen er ansett for å være både i partenes og domstolenes interesse. Konkurransetilsynet støtter et flertall av utvalgsmedlemmenes oppfatning om at adgangen til å yte rettshjelp under rettergang på ervervsmessig basis i utgangspunktet må forbeholdes advokater, men at dagens adgang for retten til å gi en rettshjelper tillatelse til å prosedere i den enkelte sak bør videreføres. Konkurransetilsynet støtter videre utvalgsflertallets forslag om at retten i tillegg bør få hjemmel til å gi den enkelte rettshjelper en generell adgang til å prosedere for den aktuelle domstol eller for den aktuelle rettsinstans, eventuelt begrenset til et bestemt rettsområde.

## **1.2 Strukturreguleringer**

### *1.2.1 Eierforhold*

Konkurransetilsynet stiller seg bak utvalgets prinsipielle utgangspunkt om at den enkelte næringsutøver normalt er best i stand til å velge den organisasjonsform som vedkommende finner mest hensiktsmessig og effektiv. Domstoloven § 231 annet ledd forbyr eksterne eiere i advokatfirmaer. Med eksterne eiere menes personer som ikke utøver en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i advokatfirmaets tjeneste. Forbudet mot eksterne eiere er gitt for å sikre at advokater opptrer uavhengig og for å hindre at advokaten tar utenforliggende hensyn.

Ettersom advokatfirmaer i hovedsak er kunnskapsbaserte og i mindre grad kapitalkrevende, anser Konkurransetilsynet det ikke for sannsynlig at kapitaltilførsel fra eksterne eiere i seg selv vil føre til noen merkbar styrking av konkurransen. Eksterne investorer kan likevel bidra med å tilføre advokatfirmaer innsikt til å introdusere nye virksomhetskonsepter, prinsipper og opplegg for

økonomiforvaltning og organisasjonsutvikling. Dette vil kunne bidra til å effektivisere virksomheten og dermed være positivt for konkurransen.

Konkurransetilsynet anerkjenner at det er behov for å sikre at advokater opptrer uavhengig og at det ikke tas uvedkommende hensyn. Tilsynet mener imidlertid at adferdsreglene som gjelder for advokater er tilstrekkelige til å ivareta disse hensynene. Tilsynet støtter derfor mindretallets forslag om at det bør åpnes for at eksterne eiere kan ha en samlet eierandel i slike virksomheter, oppad begrenset til inntil 50 prosent.

Når det gjelder utvalgsflertallets forslag om å endre dagens regler slik at det blir mulig for advokatfirmaer å eie andeler i andre advokatfirmaer, så er Konkurransetilsynet positivt til dette.

Konkurransetilsynet støtter videre flertallets betraktning om at utenlandske advokatfirmaers adgang til å eie andeler i norske advokatfirmaer og omvendt, bør være mest mulig likeartet med det som gjelder for norske advokatfirmaer.

### *1.2.2 Ledelse/styreverv*

I dag gjelder de samme begrensninger som gjelder for eierforhold også for muligheten til å inneha verv som styremedlem eller varamedlem i styret i et advokatfirma. Et samlet utvalg foreslår at domstoloven § 231 annet ledd endres slik at det åpnes for at inntil 1/3 av styrets medlemmer kan være eksterne. Konkurransetilsynet slutter seg til forslaget.

## **1.3 Atferdsreguleringer**

### *1.3.1 Særlig om domstoloven § 224 annet ledd*

Konkurransetilsynet deler utvalgsflertallets synspunkt om at det er grunnleggende nødvendig for konkurransen at det er myndighetene som i siste instans fastlegger retningslinjene for advokatvirksomhet. Dette er ansett for å være et viktig prinsipp også innenfor EU, og har blant annet kommet til uttrykk i EF-domstolens rettspraksis, senest i "Arduino-dommen" (sak C-35/99). Det ble her uttalt at en stat ikke vil anses for å ha oppfylt sine forpliktelser etter EF-traktaten art. 10 jf. art. 81 dersom staten delegerer bort sitt ansvar til private aktører (eksempelvis en bransjeorganisasjon) uten å beholde sin myndighet til å foreta en reell overprøving av bransjeorganisasjonens reguleringer.

Konkurransetilsynet ser videre positivt på flertallets oppfordring til myndighetene om å vurdere om det kan innføres egne atferdsregler for advokatvirksomhet og eventuelt rettshjelpsvirksomhet, etter mønster fra for eksempel revisorloven. Advokatforeningen vil i så fall kunne ha egne retningslinjer som supplerer disse. Foreningens retningslinjer bør i så tilfelle være underlagt konkurranseloven på samme måte som andre bransjereguleringer. Konkurransetilsynet vil i den forbindelse understreke viktigheten av at de generelle prinsippene, så langt det er mulig, bør gjelde for alle som er autorisert til å utøve rettshjelpsvirksomhet. Dette er i tråd med flertallets synspunkt.

### *1.3.2 Prising og salærer*

Konkurranseloven § 4-1 oppstiller en plikt for ervervsdrivende til, så langt det er praktisk mulig, å informere ikke-profesjonelle kunder om sine priser. Denneplikten gjelder også advokater og andre juridiske tjenesteytere.

Et samlet utvalg mener at advokatene og andre juridiske tjenesteytere må pålegges en utvidet prisopplysningsplikt når de påtar seg oppdrag. Utvalget foreslår at klienter skal gis et skriftlig prisanslag, med en øvre og nedre grense på hva oppdraget vil koste. I henhold til forslaget skal det spesifikt angis hvilke saklige avgrensninger anslaget inneholder. Videre skal det uoppfordret gis et skriftlig varsel til klienten dersom prisanslaget vil bli overskredet, med angivelse av grunnen til overskridelsen. Bestemmelsene om prisopplysningsplikt foreslås inntatt i reglene for god advokatskikk eller eventuelt i en egen prisopplysningsforskrift.

Prisinformasjon er viktig i markedet for juridiske tjenester, særlig fordi markedet i stor grad består av kompliserte og individualiserte tjenester. Økt gjennomsiktighet i markedet for juridiske tjenester vil bedre etterspørernes beslutningsgrunnlag og stimulere til priskonkurranse. Konkurransetilsynet ser derfor positivt på at utvalget foreslår tiltak for å bedre prisinformasjonen og mener for øvrig at de foreslåtte tiltakene virker hensiktsmessige.

Et samlet utvalg ønsker å oppmuntre juridiske tjenesteytere til i større grad å bruke resultatavhengige salæravtaler der det kan være hensiktsmessig. Det foreslås at det betingede salæret maksimalt skal ha et tillegg som utgjør 100 prosent av ordinært salær, dog slik at tilleggssalæret uansett ikke kan utgjøre mer enn 25 prosent av det erstatningsbeløp som tilkjennes. Videre foreslås det at gjeldende saksomkostningsregler opprettholdes, slik at den vinnende part bare kan kreve dekket ordinært salær av motparten. Mange potensielle brukere av juridiske tjenester anser at de, på grunn av økonomiske forhold, ikke har noen reell mulighet til å la seg bistå av advokat. Det er Konkurransetilsynets oppfatning at flere vil få mulighet til dette dersom det åpnes for resultatavhengige salæravtaler. Konkurransetilsynet stiller seg derfor bak utvalgets oppfordring til økt bruk av resultatavhengige salæravtaler. Når det gjelder de foreslåtte begrensningene i adgangen til å benytte slike salærer så har Konkurransetilsynet ingen innvendinger mot disse.

### *1.3.3 Spesialistordning*

Utvalget mener at etablering av en spesialistordning vil kunne bidra til å differensiere tilbudet i markedet for juridiske tjenester og øke brukernes informasjonstilgang. Ifølge utvalget vil dette igjen kunne føre til økt konkurranse i dette markedet. Som en generell betraktning vil vi påpeke at differensiering av tilbud normalt vil føre til redusert konkurranse på pris. En spesialistordning vil imidlertid kunne heve advokaters og andre rettshjelperes kompetanse og styrke konkurransen med hensyn til kvalitet.

## **2 Regulering av rettshjelpsvirksomhet - tiltak på etterspørselsiden**

### **2.1 Informasjon**

Konkurransetilsynet støtter utvalgets vurdering av at det er viktig å øke markedstransparensen for å avbøte informasjonsmangler og -skjevheter i markedet, og derved bidra til at konkurransen kan fungere mer effektivt. Det er viktig at næringen selv arbeider for dette. I tillegg ser Konkurransetilsynet positivt på utvalgets anbefaling om å styrke statlig informasjon om rettspleien.

### **2.2 Tiltak for å avhjelpe økonomiske hindre for tilgangen til juridiske tjenester**

#### *2.2.1 Offentlig fri rettshjelp*

Utvalget mener at ordningen med offentlig fri rettshjelp bør styrkes. Det foreslås blant annet å heve inntekts- og formuesgrensene, knytte grenseverdiene til grunnbeløpet i folketrygden, utvide ordningens saklige dekningsområde og å utvide ordningen til å omfatte saksomkostningsansvaret overfor motparten. Konkurransetilsynet anser at en styrking av ordningen med offentlig fri rettshjelp er et egnet virkemiddel for å oppfylle målsetningen om å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å skaffe seg slik bistand.

#### *2.2.2 Merverdiavgift*

Generelt anser Konkurransetilsynet at det er ønskelig med et avgiftssystem som omfatter flest mulig av sektorene i økonomien. Dette skyldes at et slikt system reduserer risikoen for at det oppstår konkurransevridninger mellom bransjer og mellom bedrifter som følge av ulik behandling i avgiftssystemet. Konkurransetilsynet er oppmerksom på at innføringen av merverdiavgift på advokattjenester har ført til at det for ikke-avgiftspliktige institusjoner og bedrifter vil lønne seg å produsere tjenestene internt fremfor å kjøpe dem i markedet. Tilsynet er videre oppmerksom på at

avgiften først og fremst rammer personer og andre som ikke har fradragsrett for inngående merverdiavgift. Tilsynet er likevel, i likhet med et mindretall i utvalget, skeptisk til å frita juridiske tjenester helt eller delvis fra avgiftsplikt, da innføring av fritak erfaringsvis fører til at nye konkurransevridninger vil oppstå.

Dersom det er ønskelig å sikre juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å skaffe seg slik bistand, så anser Konkurransetilsynet at en styrking av ordningen med offentlig fri rettshjelp vil være et mer direkte og bedre egnet virkemiddel for å oppnå dette.