NOU Norges offentlige utredninger **2002: 18**

# Rett til rett

## *En vurdering av konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester*

Utredning fra Advokatkonkurranseutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. juli 2001

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Avgitt til Justis- og politidepartementet oktober 2002

Statens Forvaltningstjeneste statens trykning

# Til Justis- og politidepartementet

Advokatkonkurranseutvalget ble opprettet ved kongelig resolusjon 6. juli 2001. I oppnevningen er siktemålet beskrevet som å «gjøre juridiske tjenester rimeligere og lettere tilgjengelig for folk flest». Hovedvirkemiddelet for å oppnå dette er i oppnevningen angitt til «[å] sikre en effektiv konkurranse» i markedet for slike tjenester. Utvalget legger med dette frem sin utredning med forslag til tiltak. Utvalget er delt i ulike fraksjoner når det gjelder forslag til tiltak. Dessuten har utvalgsmedlemmene Bjørneset, Jacobsen og Kolrud avgitt en generell dissens, jf. kapittel 23. Det er avgitt kommentarer til dissensen fra henholdsvis utvalgsleder og utvalgsmedlemmene Faye-Lund, Gudmundseth, Høyer og Koren.

Oslo, 19. september 2002

*Einar Hope leder* leder
*Kirsti Høegh Bjørneset*
*Anne Sofie Faye-Lund*
*Roger Gudmundseth*
*Ruth Anker Høyer*
*Kirsten Lucie Jacobsen*
*Helge Jakob Kolrud*
*Claus W. Koren*
*Sigmund Simonsen, sekretariatsleder*
*Hanne Husebø*
*Arna Merete Onshus*

# *Del I Innledning*

# Kapittel 1
# Oppnevning og mandat

## 1.1 Innledning

Rettssikkerhet og likhet for loven er grunnleggende verdier i en rettsstat. God tilgang til juridiske tjenester er av sentral betydning i så henseende. Med et regelverk som oppleves som uoversiktlig og komplisert, er mange avhengig av juridiske tjenester for å kjenne sine rettigheter og plikter, slik at de kan ivareta sine rettslige interesser. Det handler om «rett til rett». De som har rett skal få rett.

Det har vært reist spørsmål om tilbudet av juridiske tjenester er tilfredsstillende og om slike tjenester er tilgjengelige for privatpersoner og mindre næringsdrivende (uprofesjonelle brukere). Et forhold som kan begrense tilgjengeligheten er at prisen på tjenestene oppleves som så høy at enkelte av den grunn unnlater å kjøpe juridiske tjenester.

Diskusjoner omkring muligheten for å gjøre juridiske tjenester mer tilgjengelige, herunder rimeligere, samt innføringen av 24 prosent merverdiavgift på juridiske tjenester, førte til at det ble besluttet å oppnevne et utvalg til å utrede spørsmålene. Utvalget fikk primært i oppgave å se på konkurranseforholdene i advokatbransjen. Da advokater er hovedleverandører av ervervsmessig juridisk tjenesteyting, anså regjeringen bedre konkurranse for å være hovedvirkemiddelet for å øke tilgjengeligheten og sikre rimelige priser – derav navnet Advokatkonkurranseutvalget. Imidlertid er også andre forhold enn konkurranse og andre aktører enn advokater av betydning når tilgjengeligheten til juridiske tjenester skal vurderes.

## 1.2 Oppnevning og sammensetning

Advokatkonkurranseutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. juli 2001.

I oppnevningen heter det:

> «Mange opplever det som dyrt å gå til advokat. I tillegg er det vanskelig for uprofesjonelle brukere å vurdere innhold, kvalitet og pris på de tjenester man etterspør. Dette bidrar til at det for publikum ofte er en for høy terskel for å henvende seg til advokater for å få råd og hjelp. Å sikre en effektiv konkurranse i advokatmarkedet er derfor viktig. Det bør oppnevnes et utvalg for å foreta en nærmere gjennomgang av konkurransesituasjonen i advokatmarkedet med det siktemål å gjøre juridiske tjenester rimeligere og lettere tilgjengelig for folk flest.»

Utvalget fikk følgende sammensetning:
- Einar Hope, professor (Norges Handelshøyskole), utvalgsleder
- Kirsti Høegh Bjørneset, advokat (Advokatfirmaet Tømmerdal & Co)
- Anne Sofie Faye-Lund, rådgiver (Forbrukerrådet)

- Roger Gudmundseth, tidligere stortingsrepresentant
- Ruth Anker Høyer, tingrettsdommer (Oslo tingrett)
- Kirsten Lucie Jacobsen, statsautorisert revisor (Deloitte & Touche Statsautoriserte revisorer AS)
- Helge Jakob Kolrud, høyesterettsadvokat (Advokatfirmaet Haavind Vislie)
- Claus W. Koren, seniorrådgiver (Konkurransetilsynet)

Utvalgets sekretariatet har bestått av:
- Sigmund Simonsen, rådgiver (Justisdepartementet), sekretariatsleder
- Hanne Husebø, rådgiver (Kredittilsynet)
- Arna Merete Onshus, rådgiver (Konkurransetilsynet)

## 1.3 Mandatet

Utvalget fikk følgende mandat:

> «Utvalget skal vurdere konkurranseforholdene i advokatbransjen. I vurderingen skal det inngå en beskrivelse av situasjonen i markedet, herunder en redegjørelse for nivået på salærer og kostnader hos advokater og andre rettshjelpere. Utvalget skal foreslå tiltak som kan bedre konkurransen eller på annen måte bidra til at advokattjenester blir rimeligere og lettere tilgjengelig for privatpersoner og mindre næringsdrivende (uprofesjonelle brukere).
>
> Utvalget skal vurdere og eventuelt foreslå endringer i reglene om
> - organisering av advokatvirksomhet, herunder eierskapsbegrensninger. Den internasjonale utvikling og advokatvirksomhetens egenart skal inngå i vurderingen
> - adgangen for andre enn advokater til å yte rettshjelp
> - advokaters adgang til å drive markedsføring
>
> Utvalget skal videre
> - vurdere og foreslå tiltak som kan gjøre det lettere for uprofesjonelle brukere å orientere seg i advokatmarkedet og enklere å vurdere pris og kvalitet hos advokatene, for eksempel plikt til faste priser for avgrensede oppdrag (f.eks. testament, ektepakt, kontraktsoppsett), samt en eventuell plikt til å gi bindende prisoverslag for visse advokattjenester og overslag over hva en rettskonflikt totalt kan koste for klienten
> - vurdere om det offentlige bør legge visse typer advokattjenester ut på anbud
>
> Utvalget kan også vurdere og eventuelt fremme forslag til andre tiltak som kan gjøre advokattjenester rimeligere og lettere tilgjengelig for allmennheten, herunder profesjonell advokatformidling.
>
> Utvalget skal ikke vurdere endringer i rettergangslovgivningen eller lov om fri rettshjelp generelt.
>
> Utvalget skal utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag. Minst ett forslag skal baseres på uendret eller redusert ressursbruk. Det skal legges til grunn at forslagene ikke forutsetter en økning av bevilgningsrammen til fri rettshjelp.»

## 1.4 Enkelte presiseringer av mandat og begreper

*Formål og hovedproblemstilling*

I oppnevningen er siktemålet beskrevet som å «gjøre juridiske tjenester rimeligere og lettere tilgjengelig for folk flest.» Hovedvirkemiddelet for å oppnå dette er i oppnevningen angitt til «[å] sikre en effektiv konkurranse» i markedet for slike tjenester. Ifølge mandatet skal utvalget «vurdere konkurranseforholdene i advokatbransen», og videre «foreslå tiltak som kan bedre konkurransen eller på annen måte bidra til at advokattjenester blir rimeligere eller lettere tilgjengelig for privat personer og mindre næringsdrivende (uprofesjonelle brukere).»

Pris og tilgjengelighet er sentrale elementer i et mer generelt mål om å sikre en samfunnsøkonomisk effektiv bruk av de ressurser som anvendes til juridisk tjenesteyting i relasjon til «folk flest» eller «uprofesjonelle brukere», som også brukes som et begrep i mandatet. Andre parametere i vurderingen er kvalitet og tilgang på nye juridiske produkter og tjenester som utvikles for dette markedet. Utvalget legger til grunn at det overordnede formål er å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet i ressursbruken og at det primære virkemiddel til å oppnå dette er å legge til rette for effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester. [1] Samfunnsøkonomisk effektivitet og effektiv konkurranse defineres nærmere i kapittel 16.

En hovedproblemstilling for utvalget er på denne bakgrunn å klargjøre hvordan effektiv konkurranse kan sikres og foreslå tiltak for å oppnå dette. Herunder må forutsetningene for effektiv konkurranse klargjøres ut fra de egenskaper og særtrekk som gjelder for juridiske tjenester. Videre må forholdet mellom den del av det juridiske tjenestetilbud der det kan legges til rette for effektive markedsordninger og den del der det velges andre ordninger ut fra fordelingsmessige eller velferdspolitiske mål som ledd i det offentliges rettshjelpspolitikk, vurderes.

*Uprofesjonelle brukere*

I mandatet er utvalget spesielt bedt om å komme med forslag til tiltak som kan bedre situasjonen for uprofesjonelle brukere. Med uprofesjonelle brukere forstås her 1) privatpersoner som oppsøker juridisk hjelp i saker som angår forhold som ikke er tilknyttet næringsvirksomhet og 2) mindre næringsdrivende. Som grense for hva som skal forstås med «mindre næringsdrivende» legger utvalget til grunn at det omfatter bedrifter med færre enn 100 ansatte, noe som samsvarer med Statistisk sentralbyrås definisjon av små og mellomstore bedrifter. En brukerundersøkelse utvalget har gjennomført og som omtales nærmere i kapittel 12, viser at små bedrifter (under 20 ansatte) og mellomstore bedrifter (mellom 20 og 100 ansatte) ikke har avgjørende forskjeller i atferd med hensyn til bruk av juridiske tjenester. Det er i hovedsak dette som gjør at utvalget inkluderer mellomstore bedrifter i begrepet «uprofesjonelle brukere», selv om det her vil være en glidende overgang til «profes-

1. Jf. konkurranselovens formålsparagraf: «Lovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse».

jonelle brukerne», som etter dette vil være bedrifter som har flere enn 100 ansatte.

Store bedrifter antas å ha oftere behov for juridiske tjenester enn mindre bedrifter. De har dermed større erfaring med bruk av juridiske tjenester og er sannsynligvis bedre orientert om markedet enn mindre bedrifter. Det legges derfor til grunn at store bedrifter er profesjonelle brukere av juridiske tjenester. I tillegg har en del av de større bedriftene jurister og advokater ansatt internt, noe som bidrar til at disse opptrer som mer profesjonelle kjøpere.

*Advokater og andre enn advokater*

Med «andre enn advokater»/«andre rettshjelpere» forstår utvalget de som etter domstolloven (dl.) § 218 har tillatelse til å utøve rettshjelpsvirksomhet, men som ikke har advokatbevilling etter dl. § 220. Det er her tale om såkalte rettshjelpere, samt andre med juridiske kunnskaper som ikke har juridisk embetseksamen, for eksempel revisorer. I innstillingen brukes juridiske tjenesteytere som samlebegrep på advokater og andre som kan drive med rettshjelpsvirksomhet.

Med rettshjelpsvirksomhet menes både å gi råd om rettslige spørsmål («rettsråd») og sakførsel for domstolene («rettergangsbistand»). For at det skal foreligge rettshjelpsvirksomhet i domstollovens forstand, må virksomheten være enten ervervsmessig eller stadig. Tilsvarende er lagt til grunn i denne utredningen.

*Kort om tilgjengelighet*

Begrepet tilgjengelighet viser først og fremst til at det ikke må foreligge vesentlige formelle eller faktiske (herunder økonomiske) hindre for borgernes tilgjengelighet til juridiske tjenester. I kapittel 3 gis det en definisjon av «effektiv tilgang til juridiske tjenester» i juridisk forstand.

*Offentlig fri rettshjelp mv.*

I mandatet sies det at utvalget ikke skal vurdere endringer i lov om fri rettshjelp eller rettergangslovgivningen generelt.

Utvalget mottok brev datert 11.02.02 fra justisministeren hvor mandatet presiseres. Justisministeren gir i brevet uttrykk for at mandatet bør forstås slik at utvalget skal se på «alle forhold som vil kunne virke inn på konkurransen i markedet, slik at målet om virksom konkurranse i størst mulig grad oppnås.» Slik justisministeren ser det, skal utvalget se på reglene om organisering av advokatvirksomhet og fri rettshjelpsordningen i den grad disse reglene har betydning for konkurranseforholdene.

Utvalget forstår mandatet og justisministerens etterfølgende presisering slik at alle forhold som vil kunne ha betydning for konkurransen i markedet for juridiske tjenester (ikke bare advokattjenester) i utgangspunktet må kartlegges og vurderes. Herunder ordningen med fri rettshjelp og andre private eller offentlige tiltak som er igangsatt for å bedre tilgjengeligheten og som er egnet til å påvirke konkurransen i markedet.

## 1.5 Utvalgets arbeid

### 1.5.1 Oppstart – interne møter

Utvalget startet opp arbeidet med et møte 10. oktober 2001. På grunn av andre ansettelsesforhold m.v. var ikke utvalgets sekretariat operativt før i november 2001. Utvalget kom derfor forholdsvis sent i gang med arbeidet. Det ble avholdt ytterligere to møter i 2001. I 2002 er det avholdt 7 møter. Totalt har utvalget avholdt møter over 18 dager.

### 1.5.2 Foretatte undersøkelser

Utvalget har foretatt til sammen fire spørreundersøkelser for å få et bedre informasjonsgrunnlag. Undersøkelsene var rettet mot advokater, rettshjelpere, små- og mellomstore bedrifter og privatpersoner. Tre av undersøkelsene ble utført av Faktum Markedsanalyse, mens én (rettshjelperundersøkelsen) ble utført av sekretariatet. Dokumentasjonen fra undersøkelsene utført av Faktum Markedsanalyse følger som utrykt vedlegg til innstillingen. Utvalget har også hatt tilgang til undersøkelser utført av Den Norske Advokatforening.

### 1.5.3 Kontakt utad – Norge

Utvalget har ansett det som viktig å få innspill fra aktører og andre interessenter. Det har av den grunn blitt avholdt møter med enkelte organisasjoner og lignende.

Utvalget og/eller sekretariatet har hatt kontakt med Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Bedriftsforbundet, Den Norske Advokatforening, NHO, LO, Skattebetalerforeningen, Tvistemålsutvalget, Juss-Buss og Dommerforeningen.

Professor Jon T. Johnsen, advokatfullmektig Henrik Jenssen, advokat dr. juris Anders Christian Stray Ryssdal, advokatene Steinar Winther Christensen og Karoline Henriksen og høyesterettsjustitiarius Tore Schei og advokat Christian Reusch fra Tvistemålsutvalget har holdt innlegg for utvalget.

### 1.5.4 Kontakt utad – utlandet

En sentral del av utvalgets arbeid har vært å kartlegge situasjonen i andre land samt det internasjonale arbeidet som pågår. Som et ledd i informasjonsinnhentingen gjennomførte medlemmer av utvalget og sekretariatet til sammen 5 utenlandsreiser våren 2002.

- Enkelte av utvalgsmedlemmene og sekretariatet dro til Brussel i februar, hvor det ble avholdt møte med CCBE – Rådet for advokatforeningene i det Europeiske fellesskapet og EU-kommisjonens konkurranseavdeling.
- Videre deltok sekretariatslederen på Europarådets kollokvium i Bayonne, Frankrike, om advokaters uavhengighet.
- Halve utvalget og halve sekretariatet foretok en studiereise til Danmark. I Danmark ble det avholdt møter med Det Danske Advokatsamfund, Justisdepartementet, Konkurrence Styrelsen og Advokatfirmaet Lindh Stabell Horten.
- Den andre halvparten av utvalget og sekretariatet foretok en studiereise til Sverige. I Sverige ble det avholdt møter med Det Svenske Advokatsamfund, Justisdepartementet og Stockholms Tingsrätt.
- Under utvalgslederens forskningsopphold i USA i februar og mars,

avholdt lederen, sammen med sekretariatslederen, møter med representanter fra American Bar Association (ABA), Washington DC Bar Association, Federal Trade Commission, Office of the United States Trade Representative, Coalition of Service Industries, Bureau of Competition, Department of Justice, Antitrust Division, Judicial Committee, U.S. House of Representatives og Den norske Ambassade i Washington DC.

– Utvalget har i tillegg innhentet og gjennomgått materiale fra britiske og australske konkurransemyndigheter. Materiale er også innhentet fra internasjonale organisasjoner og organer.

## 1.6 Oversikt over utredningen

I del I gjennomgås utvalgets oppnevning og mandat. Videre redegjøres det for utvalgets arbeid. En oppsummering av utvalgets utredning og forslag til tiltak følger i kapittel 2.

I del II omtales enkelte prinsipielle og overordnede rettslige forhold. De prinsipielle drøftelsene tar utgangspunkt i nasjonale og internasjonale føringer og målsettinger. Prinsippet «rett til rett» («access to justice») og «effektiv tilgang til juridiske tjenester» defineres. Dernest drøftes det om dagens tilgang til juridiske tjenester er tilfredsstillende. Det tas utgangspunkt i rettssosiologiske undersøkelser om det udekkede rettshjelpsbehovet.

I del III beskrives gjeldende rett. Spørsmålet er hvem som kan drive med rettshjelpsvirksomhet og dermed tilby juridiske tjenester – adgangsreguleringer. Videre beskrives strukturreguleringer, dvs. reguleringer som er av betydning for hvordan rettshjelpsvirksomheten kan organiseres. Dernest redegjøres det for hvilke krav som stilles til hvordan rettshjelpsvirksomheten skal utøves – atferdsreguleringer. Endelig gis en kort beskrivelse av ansvarsforhold og etablerte kontroll- og tilsynsordninger. Videre redegjøres det for ordningene med privat rettshjelpsforsikring i regi av forsikringsselskapene og offentlig fri rettshjelp i regi av staten, da disse ordningene er etablert for å bedre tilgangen til juridiske tjenester. Det foretas også en gjennomgang av den historiske utviklingen frem til dagens regelverk.

I del VI beskrives markedet for juridiske tjenester, hva som kjennetegner de tjenestene som tilbys og hvem tilbyderne og etterspørrerne er. Videre gis det en beskrivelse av strukturen og konsentrasjonen på tilbudssiden i markedet, samt pris- og kostnadsforholdene på tilbudssiden. Til slutt følger en oppsummering av spørreundersøkelsene utvalget har fått gjennomført blant tilbydere og etterspørrere av juridiske tjenester.

I del V omtales situasjonen i utlandet, internasjonale forhold og enkelte generelle utviklingstrekk. Det gis en kort beskrivelse av reguleringer, konkurransesituasjonen og utviklingstrekk i utvalgte land. I tillegg redegjøres det for internasjonale organer og organisasjoner, samt hvilken betydning deres arbeid og internasjonale forpliktelser har for utformingen av rettshjelpspolitikken i Norge. Avslutningsvis i del V redegjøres det for hvilken rolle informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) og utviklingen i denne vil kunne spille i markedet for juridiske tjenester.

I del VI følger utvalgets analyse og forslag til tiltak. Først presiseres begrepene samfunnsøkonomisk effektivitet og effektiv konkurranse. Deretter

behandles informasjonsproblemene og etterspørrernes markedsatferd i markedet for juridiske tjenester. Videre følger en beskrivelse av konkurransen blant tilbyderne av juridiske tjenester, for å få en oppfatning om hvordan konkurransen fungerer sett fra tilbudssiden. Deretter vurderes reguleringene av tilbyderne i markedet for juridiske tjenester, før det fremsettes forslag til endring av enkelte reguleringer. Utvalget fremmer også forslag til tiltak på etterspørselssiden. Det dreier seg her om tiltak for å bedre brukernes informasjonstilgang og tiltak for å bedre økonomiske ordninger som skal sikre at befolkningen har økonomiske midler til å skaffe seg juridisk bistand. I den forbindelse omtales ordningen med rettshjelpsforsikring, offentlig fri rettshjelp og merverdiavgift på juridiske tjenester. Videre omtales det offentliges innkjøp av juridiske tjenester på anbud. Endelig redegjøres det for økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

Kapittel 23 inneholder en generell dissens fra utvalgsmedlemmene Bjørneset, Jacobsen og Kolrud. Videre følger kommentarer fra henholdsvis utvalgsleder og utvalgsmedlemmene Faye-Lund, Gudmundseth, Høyer og Koren til den generelle dissensen.

# Kapittel 2
# Utvalgets sammenfattende vurderinger

## 2.1 Innledning

I dette kapittelet gis en sammenfatning av de viktigste forhold og vurderinger som utvalget har lagt til grunn for sitt arbeid, og en oppsummering av de forslag til tiltak og anbefalinger som utvalget kommer med.

Det vises i denne forbindelse spesielt til analysen i del VI, der forslagene og den nærmere begrunnelsen for dem fremkommer. Analysen og forslagene bygger på et omfattende deskriptivt, empirisk materiale av juridisk og økonomisk art som er beskrevet i del II til V. For å belyse konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester har utvalget gjennomført egne undersøkelser, i tillegg til å vurdere relevant foreliggende materiale. Det vises for øvrig til generell dissens avgitt av medlemmene Bjørneset, Jacobsen og Kolrud, samt kommentarer til dissensen fra henholdsvis utvalgsleder og medlemmene Faye-Lund, Gudmundseth, Høyer og Koren, jf. kapittel 23.

## 2.2 Mandat og tilnærmingsmåte

I henhold til oppnevningen er siktemålet å «gjøre juridiske tjenester rimeligere og lettere tilgjengelig for folk flest.» Hovedvirkemiddelet for å oppnå dette er i oppnevningen angitt til «[å] sikre en effektiv konkurranse» i markedet for slike tjenester.

Med dette som utgangspunkt har utvalget lagt vekt på å klargjøre forutsetningene for konkurranse i markedet for juridiske tjenester, ut fra de egenskaper og økonomisk-juridiske karakteristika som gjelder for slike tjenester. Utvalget har i den forbindelse drøftet rettshjelpsbehovet og forholdet mellom den del av rettshjelpsvirksomheten der det kan legges til rette for effektive markedsordninger og den del der andre prinsipper og ordninger legges til grunn ut fra fordelingsmessige eller velferdspolitiske hensyn.

Pris og tilgjengelighet er viktige kriterier med hensyn til å vurdere hvor effektivt konkurransen i et marked fungerer. Andre kriterier eller konkurranseparametre som kvalitet, tjenestemangfold og utvikling av nye produkter og virksomhetskonsepter er etter utvalgets vurdering også viktige å ta hensyn til i en vurdering av konkurransen i markedet for juridiske tjenester.

Med dette som utgangspunkt har utvalget fortolket mandatet slik at utvalget skal vurdere forutsetninger og vilkår for sikre effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester, som et middel til å oppnå effektiv anvendelse på kort og lang sikt av de ressurser som benyttes til å fremstille og omsette slike tjenester. Dette er for øvrig det hovedprinsipp og tilnærmingsmåte som konkurranseloven legger til grunn.

Effektiv konkurranse er betinget av konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester og av de rammevilkår som omgir det, spesielt ulike

former for reguleringer iverksatt av myndighetene eller bransjen selv. Ut fra dette kan det legges noen generelle føringer eller prinsipper til grunn for å sikre effektiv konkurranse. Spesielt vil utvalget fremheve:

- Det må finne sted konkurranse på likeverdige vilkår («level playing field»). Det vil si at det ikke må gis ubegrunnede særfordeler til enkeltaktører eller grupper av aktører i form av preferanseordninger, unntaksbestemmelser eller andre diskriminerende tiltak på måter som kan virke konkurransebegrensende, jf. kapittel 20.
- Ingen enkeltaktør eller gruppe av aktører skal kunne utøve markedsmakt til for eksempel å ta høyere priser eller operere med høyere kostnader enn det som vil være tilfelle i et effektivt fungerende konkurransemarked, jf. kapittel 19.
- Markedene skal være åpne i den forstand at det ikke skal legges ubegrunnede restriksjoner på tilbydernes etablering og markedsadgang på måter som begrenser den potensielle konkurransen fra nye aktører. Dette gjelder både i relasjon til etableringshindrende adferd fra etablerte aktører og reguleringer fra myndighetenes side som kan virke diskriminerende overfor nyetablering og markedsadgang, jf. kapittel 19 og 20.
- Markedene skal være transparente i den forstand at alle aktører skal sikres tilstrekkelig informasjon til å opptre effektivt, jf. kapitlene 17, 18 og 21.
- Det må vurderes om eierforhold og utøvelse av eierskap i markedet for juridiske tjenester er konkurransebegrensende, jf. punkt 20.3.
- Markedssvikt i markedet for juridiske tjenester bør i størst mulig grad søkes eliminert eller korrigert ved markedsbaserte tiltak, det vil si tiltak som virker gjennom markedene og bidrar til å fremme konkurransen.
- Man bør i størst mulig grad sikre konsistens, effektivitet og forutberegnelighet i myndighetsutøvelsen, da fortrinnsvis ved at myndighetsutøvelsen forenes, («one-stop-shop»-prinsippet), jf. punkt 20.5.
- Effektivitetsforbedringer i markedet for juridiske tjenester bør komme norske brukere av juridiske tjenester til gode i form av bedre tilpassede priser, bedre tilgjengelighet, bedre kvalitet og større produktmangfold. Spesielt bør det legges til rette for å sikre dynamisk effektivitet gjennom kontinuerlig markedstilpasning og –utvikling i pakt med brukernes og samfunnets behov for juridiske tjenester.

Utvalget har på dette grunnlag vurdert konkurranse- og reguleringsforholdene i markedet for juridiske tjenester og identifisert forhold som indikerer at konkurransen ikke fungerer effektivt. Etter utvalgets vurdering gjelder dette i første rekke:

- Forhold som begrenser brukernes informasjonstilgang og mer generelt gjennomsiktigheten i markedet (markedstransparens).
- Forhold knyttet til måten juridiske tjenester prises på og prisingsprinsipper
- Forhold som begrenser eller regulerer tilbydernes adgang til markedet
- Andre forhold som kan skape imperfekt eller ufullkommen konkurranse.

Dette danner utgangspunktet for utvalgets forslag til tiltak for å sikre effektiv konkurranse.

## 2.3 Vurdering av konkurranseforholdene

### 2.3.1 Informasjonstilgang og markedstransparens

Etter utvalgets vurdering er uprofesjonelle brukeres tilgang til informasjon om pris og kvalitet på tjenestene ikke tilfredsstillende i markedet for juridiske tjenester.

Juridiske tjenester er kompliserte, sjelden standardiserte, og sluttprisen fastsettes oftest etter at tjenesten er levert. Juridiske tjenester har således egenskaper som gjør at brukere har vanskeligheter med å orientere seg i markedet. Det at privatpersoner kjøper juridiske tjenester relativt sjelden, forsterker trolig informasjonsproblemet. Bedriftskunder har høyere gjenkjøpsfrekvens, og i den grad gjenkjøp bidrar til erfaring med bruk av juridiske tjenester, er denne gruppens informasjonsproblem trolig ikke like stort.

Utvalgets undersøkelser har ikke avdekket at klienter opplever problemer med utilfredsstillende kvalitet i markedet for juridiske tjenester. Kvaliteten oppleves tvert imot som relativt god. Undersøkelsene indikerer likevel at en forholdsvis stor andel både av privatpersoner og bedrifter mener at prisene er for høye i forhold til tjenestene de får levert.

Uprofesjonelle brukeres tilgang til prisinformasjon vanskeliggjøres av kompliserte salærberegningssystemer og lav forekomst av faste priser og prisoverslag. Utvalgets brukerundersøkelser tyder dertil på at både privatpersoner og bedrifter opptrer på en lite prisbevisst måte, blant annet ved at de i liten grad undersøker prisen på tjenestene. Selv om brukerne ifølge brukerundersøkelsene var opptatt av pris, så opptrådte de altså ikke deretter. Det at etterspørrerne opptrer lite prisbevisst, fører til at etterspørselspresset på priskonkurransen er svakt.

Informasjonsproblemet brukerne står overfor kan medføre at brukerne ikke har nok informasjon til å velge den tilbyderen som best tilfredstiller deres preferanser når det gjelder pris og kvalitet. I tillegg kan det lede til en generell usikkerhet som gjør at mange vegrer seg for å kjøpe juridiske tjenester. Resultatet kan bli underforbruk av tjenestene. Mangelfull informasjon er således trolig én årsak til det foreliggende udekkede rettshjelpsbehovet og underforbruket av juridiske tjenester som utvalget har avdekket.

Utvalget har pekt på noen markedsmessige korrigeringsmekanismer som vil kunne motvirke enkelte uheldige konkurransevirkninger av informasjonsproblemene, for eksempel tester, klage, søksmål og omdømme. Disse korrigeringsmekanismene synes imidlertid ikke å være tilstrekkelige til å sikre effektiv informasjonstilgang og effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester. Utvalget mener derfor at det er behov for informasjonstiltak både på tilbuds- og etterspørselssiden. Det vises til punktene 2.4.4 og 2.5.2

I tillegg til ovennevnte informasjonsproblemer synes privatpersoner og mindre bedrifter gjennomgående å ha for lite informasjon om sine rettigheter og rettmessige krav og om hvilke alternative juridiske tjenesteytere som finnes i markedet. Privatpersoner later videre til å ha dårlig kjennskap til gjeldende ordninger med privat rettshjelpsforsikring og offentlig fri rettshjelp. Slik informasjonsmangel fremstår også som faktiske hindre for uprofesjonelle brukeres tilgang til juridiske tjenester. Utvalget mener derfor at det er behov

for informasjonstiltak både på tilbuds- og etterspørselssiden. Det vises til punktene 2.4 og 2.5.

### 2.3.2 Konkurranseforholdene

Utvalget har analysert konkurranseforholdene blant tilbyderne i lys av den informasjonen utvalget har fra egne spørreundersøkelser og fra øvrig tilgjengelig materiale.

*Markedskonsentrasjonen*

Markedskonsentrasjonen, målt ved aktørenes markedsandeler, er lav i markedet for juridiske tjenester samlet sett. Dette til tross for at det har funnet sted en betydelig konsolidering i markedet ved at advokatfirmaer har slått seg sammen eller på andre måter blitt større. Samtidig har det funnet sted en betydelig tilstrømning av nye tilbydere til markedet. Antallet advokater har for eksempel økt med 41 prosent de siste ti årene. Selv om det finnes et stort antall juridiske tjenesteytere, har advokatene som gruppe en sterk stilling i markedet for juridiske tjenester, særlig på visse typer annenlinjerådgiving og innenfor rettergangstjenester.

Utvalgets undersøkelser indikerer at det legges forholdsvis liten vekt på priskonkurranse i markedet for juridiske tjenester. Dette henger antakeligvis i en viss grad sammen med at etterspørrerne opptrer lite prisbevisst, men det kan i tillegg skyldes andre forhold, som for eksempel at juridiske tjenesteytere gir liten prisinformasjon og at tjenestene er vanskelige å prissette.

Juridiske tjenesteytere legger størst vekt på å konkurrere på kvalitet, herunder å ha et godt omdømme.

Konkurransen synes gjennomgående å være tiltagende i markedet for juridiske tjenester. Særlig gjelder dette konkurransen i markedssegmenter hvor bedrifter er brukere.

*Innovasjon og effektivisering*

Innovasjonstakten i markedet for juridiske tjenester kan vanskelig karakteriseres som særlig høy. Det utvikles få nye forretningskonsepter, og kjededannelser og lavpristilbud er relativt lite utbredt. Utvalget antar at det er mulig å forbedre kostnadseffektiviteten gjennom bedre økonomisk styring, innovasjon og effektivisering av driften. Kravene til effektivitet og fleksibilitet i produksjonen av juridiske tjenester er tiltagende. Utviklingen vil trolig stille nye og større krav til tilbydernes kompetanse og til organisering av virksomheten. Man vil trolig se ytterligere spesialisering blant tjenesteutøverne, blant annet for å møte en tiltagende konkurranse og økte brukerkrav.

*Uformelle etableringshindringer*

De uformelle etableringshindringene i markedet for juridiske tjenester består hovedsakelig av å opparbeide kundekontakter og et godt omdømme i markedet. Dette krever visse immaterielle investeringer, eksempelvis i markedsføring og oppbygging av goodwill. For øvrig er kapitalbehovet ved å etablere seg som juridisk tjenesteyter forholdsvis beskjedent. På denne bakgrunn

anses ikke uformelle etableringshindre å representere en konkurransebegrensning i markedet for juridiske tjenester.

Det eksisterer imidlertid visse formelle etableringshindringer, først og fremst knyttet til hvem som har lov til å drive advokat- og rettshjelpsvirksomhet. De formelle etableringshindringene omtales nedenfor i punkt 2.4.2 om adgangsreguleringer.

Rettshjelpere antas å stå overfor både formelle og uformelle etableringshindringer i en slik grad at etablering av rettshjelpere nesten ikke forekommer.

## 2.4 Regulering av rettshjelpsvirksomhet – forhold på tilbydersiden

### 2.4.1 Innledning

Juridiske tjenesteutøvere og deres virksomhet er styrt gjennom en rekke reguleringer. Disse er først og fremst begrunnet i behovet for å sikre tjenestenes kvalitet, herunder hensynet til rettssikkerhet og tilliten til rettssystemet for øvrig.

Hensynet til kvalitet er i dag søkt sikret gjennom følgende hovedformer for reguleringer:

- Adgangsreguleringer som skal sikre at tjenesteutøverne er kompetente, slik at de er kvalifisert til å levere tjenester av betryggende kvalitet, jf. punkt 2.4.2.
- Strukturreguleringer som skal sikre at tjenesteutøverne opptrer uavhengig i relasjon til klienter og andre parter, jf. punkt 2.4.3.
- Atferdsreguleringer som skal sikre at tjenesteutøverne opptrer profesjonelt, herunder uavhengig, og slik at tjenestene som leveres er av betryggende kvalitet, jf. punkt 2.4.4.
- Ansvarsregler som skal sikre at tjenesteutøverne leverer tjenester av betryggende kvalitet ved å gjøre tjenesteutøveren personlig ansvarlig, jf. punkt 2.4.5.
- Etablerte kontroll- og tilsynsorganer som skal sikre at ovennevnte reguleringer blir overholdt, jf. punkt 2.4.5.

På den annen side er enkelte reguleringer egnet til å begrense konkurransen i markedet, noe som kan resultere i et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Et slikt effektivitetstap må den enkelte borger, næringslivet og samfunnet for øvrig bære i form av blant annet økte kostnader ved kjøp av juridiske tjenester og et lavere omsatt kvantum av slike tjenester. Det vil igjen kunne begrense brukernes tilgang til juridiske tjenester.

### 2.4.2 Adgangsreguleringer

#### *2.4.2.1 Generelt*

I Norge er det etablert reguleringer av hvem som har adgang til å tilby juridiske tjenester. Adgangsreguleringene er som nevnt begrunnet først og fremt i å sikre at tjenesteyteren har betryggende juridisk kompetanse. På den annen side vil adgangsreguleringer kunne fungere som et hinder for adgangen til markedet. Adgangsreguleringer vil dermed kunne begrense tilbudet av jurid-

iske tjenester. Lavere tilbud vil i alminnelighet medføre høyere priser for tjenestene og redusert tilgang.

I det følgende gis det en oppsummering av utvalgets vurderinger av de konkrete adgangsreguleringene for ulike grupper juridiske tjenesteytere. Utvalget er delt i et mindretall og et flertall i spørsmålet om det skal eksistere adgangsreguleringer og nærmere bestemt i hvilken grad andre enn advokater skal ha adgang til å utøve rettshjelpsvirksomhet. Utvalget er imidlertid enig om at det er viktig med uavhengige advokater og at disse bør være hovedleverandør av individuelt tilpassede juridiske tjenester i det private marked.

#### *2.4.2.2 Vilkårene for å bli advokat*

For å bli advokat må man ha gjennomført en juridisk universitetsutdannelse, en nærmere bestemt praksis og et advokatkurs. I tillegg må man ha ansvarsforsikring og inneha bevilling som advokat. Utvalget har vurdert de gjeldende krav og vilkår for å bli advokat og søkt å identifisere konkurransemessige virkninger av disse.

*Utdanningskravet*

Utvalget foreslår ingen endringer i gjeldende krav til juridisk embetseksamen.

*Et flertall, utvalgsleder, Faye-Lund, Gudmundseth, Høyer, Jacobsen og Koren, anbefaler:*

Det nye utdanningssystemet med bachelor- og mastergradutdanning som planlegges innført, bør vurderes i forhold til adgangen til å yte rettshjelp. Myndighetene bør i den forbindelse vurdere om utdanningskravene for å bli advokat bør harmoniseres med land det er naturlig å sammenligne med.

*Et mindretall, utvalgsmedlemmene Bjørneset og Kolrud, vil hevde:*

Mindretallet er uenig i at utvalget skal ta stilling til fremtidige utdannelseskrav til advokater, hvis innhold per i dag ikke er kjent.

*Praksiskravet*

Utvalget foreslår visse tillempninger av praksiskravet for å bli advokat, slik det praktiseres i dag. Utvalget mener at annen juridisk praksis enn praksis fra advokatvirksomhet bør gi bedre uttelling, slik gjeldende lovgivning legger opp til. Utvalget anbefaler at reglene som omhandler praksiskravet for advokater gjennomgås og at det utarbeides klare og forutsigbare retningslinjer. For øvrig foreslår ikke utvalget endringer i vilkårene for å bli advokat.

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

I tillegg til advokater kan personer med juridisk embetseksamen yte rettshjelpsvirksomhet. Revisorer kan yte rettshjelpsvirksomhet på begrensede områder. Dessuten kan rettshjelpsvirksomhet ytes etter særskilt tillatelse fra Tilsynsrådet. Det er med andre ord etter gjeldende rett en relativt vid adgang

til å utøve rettshjelpsvirksomhet, også for andre enn dem som har advokatbevilling.

Utvalget har på denne bakgrunn drøftet hvorvidt adgangen til og vilkårene for å drive rettshjelpsvirksomhet bør endres slik at det blir lettere adgang for tilbydere. Bakgrunnen for diskusjonen har hele tiden vært hvorvidt slike endringer kan øke konkurransen i markedet for juridiske tjenester og bedre befolkningens tilgang til juridiske tjenester. Etter grundige drøftelser har utvalget delt seg i tre fraksjoner:

*Utvalgsleder, Gudmundseth og Høyer mener at:*

Det er behov for at forholdene legges til rette for økt tilgang på juridiske tjenester, for på denne måten å sikre en mer effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester.

Disse medlemmene er av den oppfatning at profesjonell juridisk bistand kan gis også av andre enn de som er advokater eller som har juridisk embetseksamen, idet annen relevant utdanning og yrkespraksis på spesifikke rettsområder vil kunne gi et kvalifisert grunnlag for å yte juridiske tjenester på vedkommende områder.

Disse medlemmene vil derfor fristille retten til å drive rettshjelpsvirksomhet, slik at det i utgangspunktet kan gjøres av alle, dog slik at det bør stilles krav til registrering, samt til sikkerhetsstillelse. Unntak fra registrering og sikkerhetsstillelse bør imidlertid gjelde for dem som driver rettshjelpsvirksomhet som en integrert del av annen virksomhet og som heller ikke etter gjeldende regler er pålagt dette. Forutsetningen for fritak bør imidlertid reserveres til de som i sin hovedvirksomhet har stillet sikkerhet, som også dekker ansvaret for rettshjelpsvirksomhet.

Ved å oppheve spesifikke krav til utdanning, praksis m.m. overlates kvalitetssikringen til den som yter rettshjelp og den som etterspør tjenestene. Disse medlemmene mener at markedet vil være i stand til selv å regulere hvilke rettshjelpere det vil være interessant å etterspørre slike tjenester fra.

En åpnere adgang til markedet, som disse medlemmene foreslår, vil bidra til økt tilgang og tilgjengelighet og et mer differensiert rettshjelpstilbud. Disse medlemmene viser til at forslaget også er i tråd med den rådende utvikling i retning av å myke opp eller helt oppheve formelle krav knyttet til utdanning m.m. for etablering innenfor de fleste profesjoner og tjenestenæringer. Konsekvensene av forslaget blir at siste rest av advokatenes rettsrådmonopol forsvinner og at domstolloven § 218 i det store og hele må oppheves. Rettshjelpsvirksomhet bør imidlertid fortsatt defineres og rettshjelpere bør pålegges taushetsplikt.

*Medlemmene Faye-Lund og Koren vil for sin del uttale:*

Disse medlemmene er i prinsippet enig med utvalgsleder og medlemmene Gudmundseth og Høyer om at forholdene må legges til rette for økt tilgang på rettshjelp, for på denne måten å sikre en mer effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester. I lys av de problemene som synes å foreligge på etterspørselssiden med hensyn til å orientere seg i markedet vedrørende pris og

kvalitet, er disse medlemmene skeptiske til å overlate kvalitetssikringen i sin helhet til den som yter rettshjelp og den som etterspør tjenestene.

Disse medlemmene mener derfor at det bør opprettholdes en viss adgangsbegrensning, ved at den som skal utøve rettshjelpsvirksomhet bør ha juridisk utdannelse eller annen tilfredsstillende erfaring.

Juridisk embetseksamen vil gi en sikkerhet ved at tjenesteyteren antas å ha en viss basiskunnskap. Mangelfull juridisk rådgivning kan innebære svært store konsekvenser for kunden, ved f.eks. at rettigheter kan gå tapt. Den kvalitetssikringen juridisk embetseksamen representerer, kan imidlertid for mange typer rådgivning kompenseres av annen formell utdanning eller tilfredsstillende yrkeserfaring. Domstollovens § 218 nr. 3 åpner allerede i dag for å godskrive annen formell utdanning.

Disse medlemmene mener i tillegg at også yrkeserfaring på spesielle rettsområder bør kunne godkjennes som grunnlag for å yte juridiske tjenester på vedkommende område.

For å stimulere konkurransen mellom advokater og andre jurister mener disse medlemmene at det også bør vurderes nærmere å etablere en alternativ vei frem til advokatbevillingen, for eksempel ved at annet juridisk arbeid eller erfaring med egen rettshjelpsvirksomhet kan erstatte praksis som advokatfullmektig hos advokat. Dette vil også kunne stimulere flere til å etablere seg som rettshjelper, noe som vil bedre tilgangen på juridiske tjenester.

Disse medlemmene mener at det for alle som driver rettshjelpsvirksomhet er viktig å holde seg faglig oppdatert. Det bør derfor settes krav til etterutdanning også for denne gruppen. Disse rettshjelperne må også underlegges tilsyn og kontroll og stille sikkerhet. Nærmere innhold av disse kravene må vurderes nærmere.

Disse medlemmene vil for øvrig bemerke at hovedregelen i domstolloven § 218 første ledd bør vurderes endret ved at kravet om advokatbevilling for å drive rettshjelpvirksomhet sløyfes og erstattes av kravet om juridisk embetseksamen. Dette vil kunne gi en signaleffekt mht. tilgang til markedet, i tråd med hva disse medlemmene har gitt uttrykk for.

*Medlemmene Bjørneset, Jacobsen og Kolrud uttaler:*

Disse medlemmene mener at det ikke er betryggende at hvem som helst skal kunne etablere seg som rettshjelpere.

Juridisk rådgivning innebærer ofte spørsmål av stor personlig og/eller økonomisk interesse for det rettssøkende publikum. Konsekvensene av mangelfull eller direkte feil rådgivning vil være betydelige og i enkelte tilfeller uopprettelige. Det er således av avgjørende betydning for rettssikkerheten at den som yter rettshjelp har den nødvendige kompetanse. Av hensyn til det rettssøkende publikum finner disse medlemmene at det nettopp er viktig at det blir stilt krav til formelle kvalifikasjoner for de som driver rettshjelpsvirksomhet.

Generelt er det vanskelig å vurdere kvaliteten på juridiske tjenester, både før tjenesten kjøpes og etter at tjenesten er kjøpt. For uprofesjonelle brukere er dette et spesielt stort problem, da disse i liten grad har gjenkjøp eller en referanseramme å vurdere opp mot. Uprofesjonelle brukere har dermed ikke

den tilstrekkelige mulighet til å vurdere kvaliteten på og forholdet mellom pris/kvalitet på tjenesten, som et selvregulerende marked forutsetter.

Disse medlemmene finner ikke grunn til å foreslå endringer i dagens regler, hvor det unntaksvis gis tillatelse til å yte rettshjelp innenfor spesielle rettsområder til den som har tilfredsstillende utdanning eller som integrert rettshjelp. Slik rettshjelp vil typisk bære preg av å være førstelinjerådgivning.

Når det gjelder dagens ordning med at jurister kan etablere seg som rettshjelpere, har denne vært lite vellykket. Årsaken til at det er etablert få rettshjelpere, mener disse medlemmene i hovedsak er at terskelen for å etablere seg som advokat ikke er særlig høy. Disse medlemmene antar at dersom jurister først vil etablere juridisk rådgivningsvirksomhet som egen næring, er det mer ønskelig å drive advokatvirksomhet hvor en også har generell adgang til å opptre for domstolene.

Undertegnede utvalgsmedlemmer mener imidlertid at ordningen med rettshjelpere bør opprettholdes, slik at jurister som ønsker å drive juridisk rådgivning utenfor rettergang, kan etablere seg etter autorisasjon fra Tilsynsrådet.

Det må stilles krav om sikkerhetsstillelse på linje med advokatene. Videre forutsettes det at rettshjelpere underlegges tilsyn, kontroll, krav til etterutdanning og samme etiske regler som advokatene.

Disse medlemmene mener at rettshjelpere bør gis adgang til å organisere næringsvirksomheten på annen måte enn som enkeltmannsforetak.

Disse medlemmene mener videre at dagens ordning hvor rettshjelpere får godkjent en del av praksisen som ledd i advokatbevillingen, bør opprettholdes.

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

Advokater har i dag i praksis tilnærmet enerett på å bistå parter under rettergang for domstolene. Begrunnelsen for gjeldende regler er at det kreves kompetente aktører i alle roller for at en rettssak skal kunne gjennomføres på best mulig måte. Dette er således i så vel partenes som domstolenes interesse.

Generelt kan det sies at det tilnærmede rettergangsmonopolet for advokater er en adgangsbegrensning av betydning fordi andre potensielle juridiske tjenesteytere stenges ute fra å kunne tilby rettergangstjenester. En slik reservering av én type juridiske tjenester til én gruppe tjenesteytere er negativt for konkurransen i dette segmentet. Videre kan rettergangsmonopolet bidra til å styrke advokatenes sterke stilling innenfor andre deler av markedet, for eksempel innenfor annenlinjerådgivning.

*Flertallet, utvalgsleder og medlemmene Faye-Lund, Gudmundseth, Høyer og Koren, vil hevde at:*

Når det gjelder rettshjelperes adgang til å yte rettshjelp under rettergang, er flertallet av den oppfatning at dette som etter gjeldende lov i utgangpunktet må forbeholdes advokater. I tråd med gjeldende lov må imidlertid retten kunne gi rettshjelperen tillatelse i den enkelte sak.

Disse medlemmene mener at det i tillegg bør hjemles adgang for retten til å gi den enkelte rettshjelper en generell adgang til å prosedere for den aktu-

elle domstol, eventuelt for den aktuelle rettsinstans, eventuelt begrenset til et bestemt rettsområde. Som et eksempel på hvor rettshjelpere vil kunne bli aktuelle, nevnes småkravsprosessen som er foreslått av Tvistemålsutvalget.

*Mindretallet, medlemmene Bjørneset, Jacobsen og Kolrud, uttaler at:*

Når det gjelder adgangen til å prosedere for domstolene, er mindretallet av den klare oppfatning at det fortsatt normalt må kreves advokatbevilling for å opptre som prosessfullmektig. Av rettssikkerhetsmessige grunner er det viktig at man gjennom krav til advokatbevilling sikrer at den som prosederer har et visst minimum av kvalifikasjoner.

At det kreves bestemte formelle kvalifikasjoner for å drive som prosessfullmektig på ervervsmessig basis, er parallelt med at det stilles nærmere formelle vilkår for utøvelse av eksempelvis legeyrket eller krav til fagbrev for å utøve andre former for virksomhet på ervervsmessig basis. Mindretallet har forøvrig også merket seg at Tvistemålsutvalget (NOU 2001:32) går inn for å opprettholde krav til formelle kvalifikasjoner hvor det normalt bør være advokatene som prosederer for domstolene.

### 2.4.3 Strukturreguleringer

#### *2.4.3.1 Generelt*

Strukturreguleringer regulerer hvordan juridiske tjenesteytere kan organisere sin virksomhet. Utvalget mener det prinsipielle utgangspunkt bør være at den enkelte næringsutøver er best i stand til å velge den organisasjonsform han finner mest hensiktsmessig og effektiv. Kostnadseffektivitet i tjenesteproduksjonen er positivt for ressursbruken, og gir grunnlag for økt konkurranse, lavere priser og økt tilgang til juridiske tjenester. Begrensninger i organisasjonsfriheten må derfor begrunnes særskilt. Med dette utgangspunkt har utvalget vurdert enkelte sentrale strukturreguleringer i markedet for juridiske tjenester.

#### *2.4.3.2 Eierforhold*

*Eksterne investorer*

Gjeldende eierkrav innebærer et forbud mot eksterne eiere, det vil si personer som ikke utøver en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i advokatselskapets tjeneste, jf. dl. § 231 annet ledd. Begrunnelsen for gjeldende eierskapsbegrensninger er å sikre at advokater opptrer uavhengig og dermed hindre at de tar utenforliggende hensyn, noe som vil gå utover tjenestenes kvalitet. Utvalget er delt i et flertall og et mindretall hva gjelder spørsmålet om eksterne eiere skal kunne ha eierandeler i et advokatselskap.

*Flertallet, Faye-Lund, Gudmundseth, Jacobsen og Kolrud, vil uttale:*

Utvalgets flertall vil ikke gå inn for at eksterne investorer skal kunne ha eierinteresser i et advokatselskap.

Kravet til advokaters uavhengige stilling kan vanskelig ivaretas dersom det åpnes for å løsrive eierinteressene fra dem som utøver advokatvirksomheten. Disse medlemmer mener at uavhengighetskravet blir best ivaretatt ved

at eierkravet knyttes til det å inneha advokatbevilling og at eierne derigjennom er underlagt de advokatetiske regler og disiplinærordninger som gjelder for advokater.

Særlig andeler i store advokatselskaper rettet mot større næringslivskunder, vil kunne være interessante investeringsobjekter for eksterne investorer, med formål å oppnå høyest mulig avkastning. Selv om advokatatferden er regulert, vil realiteten lett bli at advokaters uavhengige stilling blir svekket, og styrt av investorenes interesser.

Flertallet tror forøvrig ikke at advokatkontorer som hovedsakelig bistår privatpersoner og mindre næringsdrivende, vil være interessante investeringsobjekter. Flertallet kan heller ikke se at det er et reelt behov for at eksterne investorer skal kunne etablere eller kjøpe seg inn i advokatselskaper. Advokatvirksomhet er i vesentlig grad kunnskapsbasert og i mindre grad kapitalkrevende.

Dagens regler utelukker at advokater kan eie andeler i andre advokatselskaper. Gjeldende regler slik de blir praktisert, stenger dermed for at advokatselskaper med praktiserende advokater som eiere kan ha eierinteresser i andre advokatselskaper. I dag kan advokatselskaper med eiere lokalisert ved ett hovedkontor ha avdelingskontorer med ansatte advokater. Avdelingskontorene vil derimot ikke kunne organiseres som egne selskapsrettslige enheter uten at dette kommer i konflikt med kravet om at eierne skal ha «sin yrkesaktivitet i selskapets tjeneste». Kravet til uavhengighet blir neppe bedre ivaretatt ved en «filialmodell» enn ved en «datterselskapsmodell». Flertallet mener det her kan være et praktisk behov for å endre någjeldende regler, slik at det blir mulig for advokatfirmaer å eie andeler i andre advokatfirmaer.

*Mindretallet, utvalgsleder, Høyer og Koren, mener:*

Etter mindretallets vurdering vil gjeldende eierbegrensningsregler kunne ha konkurransebegrensende virkninger i markedet for juridiske tjenester.

Etter en samlet vurdering av de ulike hensyn og argumenter foreslår utvalgets mindretall at eksterne eiere tillates å inneha en minoritetseierandel i juridiske selskaper, avgrenset til inntil 50 prosent.

Mindretallet mener at en slik endring i eierskapsbestemmelsene vil kunne ha en positiv virkning på konkurransen, ved å stimulere til nyetablering og innovasjon, for eksempel gjennom utvikling av nye virksomhetskonsepter.

Mindretallet mener at hensynet til rettshjelpsvirksomhetens egenart og øvrige krav til utøvelsen av slik virksomhet fortrinnsvis bør ivaretas gjennom egnede atferdsreguleringer, for eksempel gjennom kravet til uavhengighet og forbudet mot interessekonflikter i de etiske reglene. Hvis majoriteten av eierne er advokater som arbeider i selskapet, kan mindretallet vanskelig se at minoritetseiere vil kunne påvirke tjenesteyterne i selskapet eller virksomheten for øvrig på måter som vil kunne komme i strid med forsvarlig drift, profesjonsansvaret, etiske regler eller andre former for atferdsreguleringer.

*Samarbeidende selskaper – multidisiplinære nettverk/partnerskap (MDP)*

Utvalget konstaterer at de spørsmål som berører multidisiplinære partnerskap er gjenstand for drøfting hos både nasjonale og internasjonale beslut-

ningsorganer. Utvalget har derfor ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på disse spørsmålene.

*Utenlandske eiere*

Gjeldende eierskapsbegrensninger innebærer at utenlandske eksterne eiere ikke kan ha eierandeler i norske advokatselskaper. Dette gjelder selv om de er advokater.

*Utvalgets flertall, medlemmene Bjørneset, Faye-Lund, Gudmundseth, Jacobsen og Kolrud, vil om dette uttale:*

Flertallet viser til sin uttalelse om eksternt eierskap generelt, der det avslutningsvis mener at det kan være praktisk behov for å endre någjeldende regler om advokatfirmaers adgang til å eie andeler i andre advokatfirmaer.

Flertallets generelle motstand mot eksterne investorer gjelder selvsagt i like høy grad for utenlandske investorer i norske advokatfirmaer. Når det derimot gjelder utenlandske advokatfirmaers adgang til å eie andeler i norske advokatfirmaer, og vice versa, er det flertallets syn at reglene her må være mest mulig likeartet med de interne norske regler.

Dersom det, slik flertallet anbefaler, gis anledning for advokatfirmaer å eie andeler i andre advokatfirmaer, må dette også gjelde utenlandske advokatfirmaer. Betingelsen må dog være at de utenlandske advokatfirmaene ikke har andeler eid av eksterne investorer og at de er organisert og drevet på en noenlunde tilsvarende måte som et norsk advokatfirma.

*Utvalgets mindretall, utvalgsleder og medlemmene Høyer og Koren, vil hevde:*

Mindretallets forslag om å lempe eierskapsbegrensningene vil gjøre det mulig for utenlandske selskaper å skaffe seg eierandeler i norske advokatselskaper. I dag er det mest aktuelt for utenlandske advokatselskaper å ha eierandeler i slike firmaer.

En fremtidig utvikling av advokatsamarbeid over landegrensene skaper behov for sterkere integrasjon på eiersiden. Det vil øke norske selskapers konkurranseevne på det internasjonale markedet. Advokatselskaper med virksomhet i Norge bør i utgangspunktet være underlagt de særnorske atferdsreguleringene og tilsyns- og kontrollordningene.

Utvalgets mindretall vil av den grunn foreslå at utenlandske advokater/advokatselskaper som et norsk advokatselskap har organisert samarbeid med, tillates å inneha en minoritetseierandel i norske advokatselskaper, avgrenset til inntil 50 prosent.

#### 2.4.3.3 Ledelse – styreverv

De samme begrensninger som gjelder for eierforhold, gjelder for muligheten til å inneha verv som styremedlem eller varamedlem til styret i et advokatselskap.

Utvalget ser ikke store konkurransemessige problemer knyttet til begrensningen av hvem som kan ha styreverv. Som enhver regulering vil kravet naturlig nok legge føringer på selskapenes tilpasning, slik at de ikke står full-

stendig fritt i sine valg. På den annen side mener utvalget at det er tilstrekkelig for å ivareta hensynet til uavhengighet mv. at majoriteten i styret består av advokater som utøver sin virksomhet i selskapet. Utvalget mener imidlertid at av hensyn til uavhengighetsprinsippet bør advokatene utgjøre et kvalifisert flertall i styret.

Utvalget forslår derfor at dl. § 231 annet ledd endres slik at det åpnes for at inntil 1/3 av styrets medlemmer kan være eksterne.

### 2.4.4 Atferdsreguleringer

#### *2.4.4.1 Generelt*

Atferdsreguleringer stiller krav til juridiske tjenesteyteres atferd. Hovedhensikten med atferdsreguleringer er å sikre at tjenesteyterne opptrer profesjonelt og på en måte som gir tjenester av god kvalitet.

De viktigste atferdsreguleringene i markedet for juridiske tjenester er etiske retningslinjer og øvrige bestemmelser som inneholder forpliktelser knyttet til uavhengighet, lojalitet og konfidensialitet (taushetsplikt) samt bestemmelser som er av betydning for prissetting og markedsføring.

På den annen side kan reguleringene ha uheldige virkninger på konkurransen, fordi de legger begrensninger på aktørenes handlingsfrihet. I den grad atferdsreguleringene for eksempel begrenser priskonkurransen mellom juridiske tjenesteytere eller mulighetene for konsumentene til å sammenligne priser og tjenestetilbudet fra ulike tilbydere, kan dette ha negative virkninger på konkurransen.

Etter utvalgets vurdering synes reglene for god advokatskikk i all hovedsak ikke å innebære unødige konkurransebegrensninger. De må snarere antas å ha en positiv effekt, ved at de setter krav til tjenesteyternes integritet og opptreden. Dette er positivt for kvaliteten på tjenestene og bidrar til å opprettholde brukernes tillit til advokater og til rettssystemet mer generelt.

*Særlig om domstollovens § 224 annet ledd*

Justisdepartementet tolker bestemmelsen i dl. § 224 annet ledd slik at departementet ikke på eget initiativ kan gjøre endringer i reglene for god advokatskikk i forhold til de forslag som oversendes fra Advokatforeningen.

*Utvalgets flertall, utvalgsleder og medlemmene Faye-Lund, Gudmundseth, Høyer og Koren, mener:*

Det er prinsipielt uheldig at offentlige myndigheter, ved Justisdepartementet, ikke vil kunne endre reglene for god advokatskikk på eget initiativ. Flertallet mener det er grunnleggende nødvendig for konkurransen at det er myndighetene som fastlegger retningslinjene for advokatvirksomhet. Etter mandatet mener derfor disse medlemmene at det er nødvendig å peke på disse forholdene.

Det forutsettes at slike endringer ikke vil stride mot den siden av uavhengighetsprinsippet som sier at advokaten skal være uavhengig av staten. Dette bør ikke være til hinder for at myndighetene tilstreber en god dialog med næringen.

I denne forbindelse bør myndighetene vurdere om det kan opprettes egne atferdsregler for advokatvirksomhet, eventuelt rettshjelpsvirksomhet etter, mønster fra for eksempel revisorloven. Disse bør omfatte de mer generelle regler/det minimum av regler som bør gjelde for alle advokater og juridiske tjenesteytere. Samtidig kan Advokatforeningen ha egne retningslinjer som supplerer disse. Disse vil være underlagt konkurranseloven på lik linje med andre bransjereguleringer. Det forutsettes således at Justisdepartementet gjennomgår de etiske regler og avgjør hvilke som bør stå i forskriften og hvilke det ikke er naturlig å ha med.

For å sikre tjenestenes kvalitet og bidra til like konkurransevilkår bør de generelle prinsippene så langt det er hensiktsmessig gjelde for alle som er autorisert til å utøve rettshjelpsvirksomhet.

*Mindretallet, Bjørneset, Jacobsen og Kolrud, uttaler:*

Mindretallet vil peke på at de etiske regler for advokaters praksis har vært utviklet over mer enn 100 år av advokatene selv. De advokatetiske regler er selve begrunnelsen for dannelsen av advokatforeninger. Fordi vi ikke har obligatorisk medlemskap i Advokatforeningen i Norge, som f.eks. i Danmark, aksepterte Justisdepartementet i 1991 at de regler Advokatforeningen fastsetter, kunne stadfestes av Justisdepartementet som forskrift inneholdende etiske regler for samtlige norske advokater.

Midretallet mener at når utvalgets flertall, på denne bakgrunn foreslår at departementet skal kunne bestemme på egen hånd hva de etiske regler skal inneholde, kun fordi det er en forskrift, er dette så vel ahistorisk som et standpunkt uten den ringeste sammenheng med utvalgets mandat. Det eneste man oppnår, er å rokke ved advokatenes uavhengighet av sin vanligste motpart; staten.

Etter mindretallets syn bør uavhengigheten bevares som en fundamental bestanddel av advokatenes virksomhetsutøvelse. Derfor bør domstolloven § 224 bevares uendret og fortolkes etter sin historiske bakgrunn.

#### 2.4.4.2 Prising og salærer

Etter utvalgets vurdering er det viktig å øke klientenes informasjonsgrunnlag, både før og etter at en sak har startet. Prisinformasjon er viktig i dette markedet som i stor grad består av kompliserte og individualiserte tjenester, jf. drøftelsene i kapittel 17 og 18. Økt gjennomsiktighet i markedet bedrer etterspørrernes beslutningsgrunnlag, reduserer deres søkekostnader og stimulerer til økt priskonkurranse. Et timebasert salærsystem der kun timesatsen oppgis, er av liten eller ingen verdi for klienten. For øvrig mener utvalget at gjeldende salærberegningssystem i utgangspunktet er hensiktsmessig.

Utvalget mener at advokatene og andre juridiske tjenesteytere må pålegges en sterkere prisopplysningsplikt ved inngåelse av oppdrag. En slik prisopplysningsplikt bør inneholde:

1. Juridiske tjenesteytere skal som alminnelig regel gi klienten et prisanslag over hva oppdraget vil koste, med en nedre og en øvre grense. Prisanslaget skal være skriftlig. Det kan bare unnlates når klienten skriftlig bekrefter at det er unødvendig.

2. I prisanslaget skal det spesifikt angis hvilke saklige avgrensninger anslaget inneholder, for eksempel at det bare gjelder til dom i første instans eller til avgivelse av en betenkning.
3. Juridiske tjenesteytere skal uoppfordret skriftlig varsle klienten dersom prisanslaget vil bli overskredet, med angivelse av grunnen til det. Dersom slikt varsel ikke avgis i rimelig tid før overskridelsen er et faktum, er tjenesteyteren bundet av den oppgitte øvre ramme av prisanslaget.

Etter utvalgets syn bør slike regler inntas i reglene for god advokatskikk eller eventuelt i prisopplysningsforskriften.

*Særlig om resultatavhengige salærer*

Argumentene som reises mot bruken av resultatavhengige salæravtaler synes ikke å ha tilstrekkelig begrunnelse i markedssvikt eller andre samfunnshensyn. Juridiske tjenesteytere bør oppmuntres til å bruke resultatavhengige salæravtaler i de tilfeller det kan være hensiktsmessig:

Utvalget foreslår at klient og tjenesteyter kan avtale at tjenesteyteren ved et gunstig resultat skal ha et tillegg som utgjør inntil 100 prosent av ordinært salær, dog slik at tilleggssalæret uansett ikke bør kunne utgjøre mer en 25 prosent av det erstatningsbeløp som tilkjennes – betinget salær («conditional fee»). Det foreslås at gjeldende saksomkostningsregler opprettholdes, slik at den vinnende part bare kan kreve dekket ordinært salær av motparten. Det er viktig at det utarbeides standardkontrakter i forbindelse med bruk av resultatavhengige salæravtaler. Utvalget mener således at det fremdeles bør være forbudt å ta prosentbaserte salærer («contingency fees»), dvs. salæravtaler der tjenesteyterens salær beregnes som en prosentandel av sakens resultat eller gjenstand. Begrunnelsen er bl.a. at slike salæravtaler vil kunne gi støtende resultater.

#### *2.4.4.3 Markedsføring*

Det er i dag ingen formelle restriksjoner på markedsføring i norsk advokatnæring. Informasjon om kvalitet og pris vil først og fremst tilflyte etterspørrerne gjennom markedsføring, og det er derfor sentralt at tjenesteyterne markedsfører sine tjenester på en måte som bidrar til å øke brukernes tilgang til relevant informasjon.

Utvalget konstaterer at markedsføringsaktiviteten er tiltagende og at det ikke lenger foreligger formelle restriksjoner, slik at det ikke er nødvendig å gjøre endringer i adgangen til å drive markedsføring.

#### *2.4.4.4 Spesialistordning*

Det er i dag ingen spesialistordning for advokater, tilsvarende den som for eksempel legene har. Punkt 2.4.1 i reglene for god advokatskikk tolkes slik at en advokat ikke har adgang til å kalle seg spesialist.

Utvalget mener det er riktig å etablere en spesialistordning. Det viktigste hensyn som taler for dette er at de som søker rettshjelp får bedre opplysning om hvor de kan finne særlig kyndig hjelp. Dette bidrar til å øke brukernes

informasjonstilgang, noe som vil kunne øke konkurransen i markedet. Ved en spesialistordning vil det bli større differensiering i markedet for juridiske tjenester, både når det gjelder hvilke tjenester som tilbys og hvem som tilbyr dem. Dette vil øke brukernes valgmuligheter. Spesialistordningen må i utgangspunktet være åpen for alle rettshjelpere.

Utvalget foreslår at det innføres en spesialistordning, som baseres på et omfattende kursprogram med en etterfølgende eksamen. Spesialistordningen må omfatte et bredt område av spesialisering, slik at også fag som trygderett, asylrett og barnevernsrett kan etableres som spesialer. Et gjennomført kursopplegg med eksamen bør etterfølges av en tidsbegrenset spesialistautorisasjon.

#### *2.4.4.5 Formidling av juridiske tjenesteytere (advokatformidling)*

Ifølge punkt 5.2 i reglene for god advokatskikk skal en advokat «verken av advokater eller andre kreve eller motta noen form for honorar eller vederlag for å henvise eller anbefale en klient». Dette forbudet anses for å være til hinder for at advokater kan drive med såkalt advokatformidling mot vederlag. Det er imidlertid ingenting i veien for at advokater henviser en klient til en annen advokat uten å ta betalt for det. I henhold til punkt 5.2 annet punktum skal advokaten heller ikke betale noen form for honorar eller vederlag for å få henvist en klient til seg. Denne bestemmelsen har vært forstått slik at advokaten ikke har adgang til å betale penger til et formidlingsbyrå eller en mekler for å få henvist en klient til seg. Bestemmelsen i punkt 5.2 kan imidlertid ikke tolkes som et forbud mot at noen formidler kontakt mellom en klient og en advokat og at formidleren tar betalt av klienten for det arbeidet han utfører. Dermed er det, slik utvalget ser det, tillatt med såkalt advokatformidling i Norge. Slik reglene er å forstå i dag stilles det ingen krav til de som eventuelt vil drive slik virksomhet.

*Utvalgets flertall, medlemmene Bjørneset, Faye-Lund, Gudmundseth, Jacobsen og Kolrud, vil bemerke:*

Utvalgets flertall ønsker ikke å anbefale etablering av megling av juridiske tjenester mot vederlag. Slik megling vil virke som et unødvendig fordyrende mellomledd. De tiltakene om forbedret informasjon og spesialistordningen som er foreslått, vil etter flertallets syn gi tilstrekkelig hjelp for å få nødvendig juridisk bistand.

*Utvalgets mindretall, utvalgsleder og medlemmene Høyer og Koren, mener at:*

Forholdene må legges til rette for at slike ordninger kan etableres gjennom markedet.

Mindretallet har vurdert de konkurransemessige virkninger av formidling av juridiske tjenesteytere. Etter mindretallets vurdering vil slik formidling bidra til å øke informasjonstilgangen i markedet. Økt informasjonstilgang virker stimulerende på konkurransen i markedet og øker mulighetene for at brukerne av juridiske tjenester finner en kombinasjon av pris og kvalitet som er i overensstemmelse med deres behov. Tjenestene kan isolert sett bli dyrere

fordi rådgiverne vil ta et gebyr. Formidling reduserer imidlertid brukernes søkekostnader ved å lette informasjonstilgangen og fremmer en mer effektiv produksjon gjennom utviklingen av on-line markedsplasser for juridiske tjenester. Dette vil virke stimulerende på konkurransen og stille økte krav til effektiv produksjon og utvikling av nye tjenester.

I og med at formidling av juridiske tjenesteytere etter gjeldende reguleringer er tillatt, mener mindretallet at det ikke er behov for å endre bestemmelsene. Mindretallet foreslår imidlertid at formidlere må ha tillatelse fra Tilsynsrådet til formidling og at det enkelte formidlingsfirma må være under tilsyn. Det må vurderes om man skal stille visse kvalitetskrav, eventuelt utdanningskrav, til den enkelte formidler. Krav til uavhengighet må pålegges den enkelte formidler på lik linje med slik formidling i andre næringer.

### 2.4.5 Ansvar og kontroll

Klare ansvarsregler og effektive disiplinær- og klageordninger er av avgjørende betydning for å sikre tilfredsstillende standard hos tilbyderne og god kvalitet på juridiske tjenester. Utvalget har ikke gjennomgått gjeldende ansvarsregler og ordninger med disiplinær- og klageordninger i detalj, men vil bemerke følgende:

Klare ansvarsregler og effektive disiplinær- og klageordninger er av avgjørende betydning for å opprettholde en høy etisk standard hos tilbyderne og kvalitet på juridiske tjenester. Disse skal både beskytte klientene og rettssystemet.

Som nevnt er det viktig at alle typer tilsynsenheter underlegges samme krav, at tilsynsmyndighetene har en uavhengig stilling i forhold til særinteresser og myndigheter, og at tilsynet utøver en aktiv tilsyns- og kontrollfunksjon. Tilsynet med prisopplysningsplikten bør skjerpes.

## 2.5 Tiltak på etterspørselssiden

### 2.5.1 Generelt

Utvalgets forslag til tiltak har så langt i hovedsak dreiet seg om forhold på tilbudssiden i markedet. Forhold på etterspørselssiden er imidlertid viktige for konkurransen i markedet.

### 2.5.2 Informasjon

Det foreligger et betydelig informasjonsproblem i markedet for juridiske tjenester. Det er imidlertid sentralt for konkurransen at brukerne har en effektiv tilgang til informasjon, slik at de kan foreta rasjonelle beslutninger og valg. Bedret informasjonstilgang vil bl.a. kunne redusere prisusikkerheten og bedre etterspørrernes beslutningsgrunnlag mer generelt. Utvalget konstaterer at mangelfull informasjon er en årsak til det foreliggende udekkede rettshjelpsbehovet og underforbruket av juridiske tjenester. Utviklingen i markedet stiller økte krav til gjennomsiktighet (markedstransparens). Ikke minst gjelder dette for komplekse produkter som juridiske tjenester. Økt markedstransparens er viktig for å avbøte informasjonsmangler og informasjonsskjevheter i markedet, og derved bidra til at konkurransen kan fungere mer effektivt.

For å sikre informasjonstilgangen bør som nevnt tilbyderne av juridiske tjenester pålegges ytterligere opplysningsplikt overfor brukerne. Generelt bør tilbyderne informere mer og bedre. Etter utvalgets vurdering bør det således først og fremst være en oppgave og et ansvar for næringen selv å sørge for tilstrekkelig markedstransparens og informasjonstilgang.

Utvalget mener imidlertid at det i tillegg er påkrevd med tiltak fra myndighetenes side på dette området. Statlig informasjon om rettspleien synes ikke å være tilstrekkelig prioritert og betydningen av slik informasjon synes å være undervurdert.

Med det offentliges økende engasjement i stadig flere sektorer av samfunnslivet er kunnskaper om den enkeltes rettigheter helt nødvendig. Det er påkrevd med et betydelig kunnskapsnivå, både når det gjelder rettsregler som fordeler byrder, som skattesystemet, og rettsregler som fordeler goder som trygd eller behandling. Mange sentrale velferdspolitiske fordelingsprinsipper kan ikke fungere tilfredsstillende uten en omfattende informasjonsinnsats. Folk flest har for lite og for dårlig informasjon om sine rettigheter og plikter generelt og om juridiske tjenester spesielt.

Utvalget er av den oppfatning at det offentlige må intensivere sin informasjon i sterk grad. Det påpekes at informasjonen må være relevant og egnet til å nå frem til uprofesjonelle brukere. Utvalget peker blant annet på mulighetene til å etablere et sentralt internettsted for uprofesjonelle brukere og iverksette en informasjonskampanje. Det offentlige bør fokusere på helheten i rettssystemet og informere bedre om borgernes rettigheter og plikter, alternative juridiske tjenester og tjenesteytere, samt alternative tvisteløsningsmekanismer. I tillegg må det informeres bedre om ordningene med privat rettshjelpsforsikring og offentlig fri rettshjelp.

På samme måte som et sentralt nettsted vil offentlige servicekontorer være et egnet sted for formidling av informasjon om rettslige forhold. Slik utvalget ser det bør juridisk informasjonsvirksomhet være en selvfølgelig del av servicekontorenes tilbud. Utvalget er kjent med at Justisdepartementet via Statskonsult har satt i gang en prøveordning med et tilbud om gratis juridisk bistand tilknyttet slike kontorer. Det vil bidra til at klientene vil kunne få besvart enkle juridiske spørsmål og få nyttig informasjon, eksempelvis bli henvist videre til advokat eller lignende dersom problemet er mer komplisert og krever videre oppfølgning. Utvalget stiller seg positiv til ordningen med offentlige servicekontorer som et ledd i arbeidet med å øke informasjonstilgangen om juridiske tjenester overfor brukerne. Utvalget anbefaler at det iverksettes nødvendige tiltak for å gjøre disse kontorene og deres tilbud av juridiske tjenester kjent blant publikum.

### 2.5.3 Tiltak for å avhjelpe økonomiske hindre for tilgangen til juridiske tjenester

#### *2.5.3.1 Generelt*

Utvalget mener at det ikke må foreligge vesentlige formelle eller faktiske hindre for befolkningens tilgang til juridiske tjenester. Et faktisk hinder vil foreligge dersom en person ikke har økonomiske midler til å skaffe seg nødvendig juridisk bistand. Slik utvalget ser det foreligger det i dag økonomiske hindre for befolkningens tilgang og utvalget foreslår derfor følgende tiltak:

#### *2.5.3.2 Rettshjelpsforsikring*

Utvalget mener at ordningen med privat rettshjelpsforsikring vanskelig kan karakteriseres som tilfredsstillende. Private rettshjelpsforsikringer bidrar til at uprofesjonelle brukere får tilgang til juridiske tjenester, ved at brukerne får økonomisk evne til å søke slik bistand.

Utvalget er av den oppfatning at myndighetene bør søke å påvirke forsikringsbransjen til å bedre ordningen med rettshjelpsforsikring, eventuelt utrede alternative måter å organisere rettshjelpsforsikringer på. Dette for å bedre uprofesjonelle brukeres tilgang til juridiske tjenester.

Utvalget mener at forsikringsselskapene bør utvide det saklige dekningsområdet.

Taket på utbetaling av rettshjelpsforsikring er i Norge 80 000 kr per sak. Beløpet har ikke vært endret på flere år, heller ikke etter innføringen av merverdiavgift på juridiske tjenester. Utvalget mener at beløpet er for lavt. Det bør være gjenstand for indeksregulering. Det bør også vurderes hvorvidt motpartens saksomkostninger skal dekkes.

Det synes videre å være en mangel ved de norske forsikringsordningene at bedrifter ikke kan tegne rettshjelpsforsikring.

#### *2.5.3.3 Offentlig fri rettshjelp*

Etter utvalgets vurdering er den gjeldende ordning med fri rettshjelp ikke tilfredsstillende. En god ordning med fri rettshjelp er av avgjørende betydning for store befolkningsgruppers tilgang til juridiske tjenester og adgang til domstolene. Slik tilgang er et grunnleggende velferdsgode og en menneskerettighet, og det er således myndighetene som har det overordnede ansvaret for at tilgangen er reell (effektiv). Utvalget foreslår derfor følgende:

- Inntekts- og formuesgrensene bør heves ytterligere.
- Det saklige dekningsområdet må utvides og tilpasses rettshjelpsforsikringens dekningsområde.
- Det offentlige bør i større grad åpne for dispensasjon fra vilkårene for fri rettshjelp.
- Reglene må endres slik at også saksomkostningsansvar overfor motparten som hovedregel dekkes av en bevilgning til fri sakførsel.
- Utvalget konstaterer at Stortinget høsten 2002 vedtok å fjerne egenandelene. Ordningen med egenandeler var, slik utvalget ser det, ressurskrevende og økonomisk belastende for den som søker rettshjelp. Den andelen av befolkningen som oppfyller gjeldende økonomiske vilkår for fri rettshjelp har sjelden likviditet til å selv å kunne betale egenandelen. På den annen side mener utvalget at egenandeler vil kunne være en egnet terskel for tilgangen til fri rettshjelp, slik at det ikke blir et overforbruk av offentlige tjenester. Dessuten vil egenandeler kunne bidra til å finansiere ordningen. Slik utvalget ser det bør det således vurderes å innføre graderte egenandeler for de med inntekter over et visst nivå, for eksempel 5 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Dette vil kunne finansiere en heving av inntektsgrensene og utvidelse av dekningsområdet for fri rettshjelp.

#### *2.5.3.4 Merverdiavgift*

Merverdiavgiftsreformen som trådte i kraft 1. juli 2001 innebar at juridiske tjenester ble belagt med en avgift på 24 prosent. Utvalget har i spørsmålet om å fjerne merverdiavgiften på juridiske tjenester delt seg i et flertall og et mindretall.

*Flertallet, medlemmene Bjørneset, Faye-Lund, Gudmundseth, Høyer, Jacobsen og Kolrud, vil hevde:*

De sosiale virkningene av innføringen av merverdiavgift på juridiske tjenester er sterkere og mer dyptgripende enn den rene 24 prosents økning i salærene. Innføringen av merverdiavgift har lite å si for bedrifter og andre merverdiavgiftspliktige. De har fradrag for «inngående» merverdiavgift, slik at de netto vil være stilt som før. For advokatfirmaer som har merverdiavgiftspliktige klienter, vil dette være en fordel, fordi advokatfirmaet kan få fradrag for «inngående» merverdiavgift, som man ikke hadde før. Til gjengjeld motiverer det advokater til å søke merverdiavgiftspliktige klienter. Privatpersoner har som kjent ikke merverdiavgiftsplikt og må selv bære hele eller nesten hele merverdiavgiftstillegget. I saker mellom en merverdiavgiftspliktig og en privatperson har altså innføringen av merverdiavgift forsterket en skjevhet som allerede var der. Skulle for eksempel en advokat ta saken på pro bono-basis, dvs. gratis og tape saken, vil advokaten måtte betale merverdiavgift av de timer som er arbeidet og som aldri skulle faktureres klienten.

Den samlede virkningen av innføringen av merverdiavgift for juridiske tjenester er en dramatisk forverring av privatpersoners rettslige posisjon.

Den eneste måten å avbøte disse virkningene på er å innføre fritak for merverdiavgift på juridiske tjenester for alle personer og bedrifter som ikke har plikt til å levere omsetningsoppgave etter merverdiavgiftsloven. Det vil i vesentlig grad gjelde privatpersoner. Skulle dette skape avgrensningsproblemer, foreslår flertallet subsidiært opphevelse av merverdiavgiften på juridiske tjenester generelt.

*Mindretallet, utvalgsleder og medlemmet Koren, vil uttale:*

Mindretallet mener at fritak for merverdiavgift på juridiske tjenester, gitt at slike tjenester er blitt belagt med en avgift på 24 prosent fra 01.07.01, er et lite målrettet tiltak i forhold til de mål og intensjoner som ønskes ivaretatt ved et slikt fritak. Mindretallet mener at forbedrede ordninger med rettshjelpsforsikring og fri rettshjelp, slik utvalget har påpekt, gir bedre måloppfyllelse. For øvrig legger mindretallet vekt på de avgrensnings- og kontrollproblemer som vil kunne oppstå mellom merverdiavgiftspliktige og ikke-merverdiavgiftspliktige. Mindretallet kan derfor ikke slutte seg til flertallets forslag.

### 2.5.4 Offentlig kjøp av juridiske tjenester på anbud

Anbudsutsetting er i utgangspunktet en viktig mekanisme for å sikre at offentlige anskaffelser skjer til lavest mulig kostnad. I utgangspunktet stiller utvalget seg derfor positivt til å bruke anbud når det offentlige kjøper juridiske tjenester. Det er imidlertid viktig at anbudsoppdraget utformes på en måte som sikrer at anbudskonkurransen blir effektiv, i den forstand at et gitt opp-

drag blir realisert til lavest mulig kostnad og til en kvalitet som det offentlige som kjøper anser for tilfredsstillende. Etter utvalgets vurdering synes ikke dette uten videre å ha vært tilfelle ved offentlige anbudsutlysninger for juridiske tjenester, som i for sterk grad har rettet fokus mot timeprisene.

Utvalget foreslår at anbudsprosedyrene gjennomgås og forbedres.

# *Del II  Rettslige utgangspunkter*

# Kapittel 3
# Overordnede prinsipper og forhold

## 3.1 Generelt om del II

I denne delen skal det redegjøres for enkelte rettslige forhold i markedet for juridiske tjenester. Gjeldende rett redegjøres det for i del III. I kapittel 3 drøftes prinsipielle og overordnede forhold. De prinsipielle drøftelsene tar utgangspunkt i internasjonale prinsipper. Her står prinsippet «rett til rett» («access to justice») sentralt. Dernest defineres «effektiv tilgang til juridiske tjenester» i juridisk forstand. De prinsipielle drøftelsene legger viktige føringer på utvalgets arbeid. De internasjonale forholdene redegjøres det for i kapittel 14.

I kapittel 4 drøftes det hvorvidt dagens tilgang til juridiske tjenester er tilfredsstillende. Det tas utgangspunkt i rettssosiologiske undersøkelser om det udekkede rettshjelpsbehovet.

## 3.2 Rett til rett («access to justice»)

### 3.2.1 Generelt

Formålet med rettssystemet er å bidra til at den materielle retten gjennomføres og etterleves etter lovgivers intensjon. Borgerne og andre rettssubjekter har en rekke friheter og rettigheter, samtidig som de er pålagt en del plikter. For den enkelte er det i vesentlig grad spørsmål om rettssikkerhet og rettsbeskyttelse. Klarhet i de materielle rettsregler og visshet om at retten kan realiseres – i ytterste konsekvens ved rettslige avgjørelser, virker i retning av at man innretter seg etter reglene. Det fremmer rettferdighet og forutsigbarhet og virker adferdsstyrende, hvilket igjen virker konfliktdempende. Det er viktig at alle har tillit til at så er tilfelle.

Offentlige myndigheter har en opplysnings- og veiledningsplikt. Myndighetene forutsetter imidlertid langt på vei at alle rettssubjekter selv gjør seg kjent med sine rettigheter og plikter og at de handler i overensstemmelse med dem. For å bli i stand til å ivareta sine rettigheter og plikter, kan borgerne skaffe seg nødvendig juridisk informasjon direkte på egen hånd eller ved å benytte en kyndig rådgiver og hjelper. I Norge er det etablert uavhengige og nøytrale tvisteløsningsorganer (domstoler mv.), som skal løse tvister som oppstår mellom borgerne og myndighetene eller tvister borgerne i mellom.

For at rettssystemet skal fungere er det således viktig at borgerne har tilgang til nødvendig informasjon om sine rettigheter og plikter. Hvis rettssystemet oppleves som uoversiktlig og komplisert, er det viktig at den enkelte har tilgang til bistand av kyndige rådgivere. Dersom et juridiske problem ikke avhjelpes og det oppstår en rettstvist, må det eksistere en adgang for borgerne til å få avgjort tvisten ved uavhengige tvisteløsningsorganer.

At borgerne har slik tilgang er en rettighet og et grunnleggende prinsipp som blant annet kommer indirekte til uttrykk i flere av menneskerettighetskonvensjonene som den norske stat har forpliktet seg til å overholde [2]. Det er følgelig staten som har ansvaret for at borgerne faktisk har en slik rett.

Prinsippet betegnes internasjonalt som «access to justice». Det kan oversettes med «rett til rett». Det vil si at borgerne skal ha en reell mulighet til å få hevdet sin rett. Den som har rett skal få rett. Det er i så vel myndighetenes som hver enkelt borgers interesse at befolkningen har rett til rett.

Det er ikke alltid praktisk mulig at alle som har rett automatisk også skal få rett, da vedkommende som har retten ofte må hevde sin rett for å få den. Staten oppfyller sin forpliktelse dersom forholdene ligger slik til rette at borgerne har en reell mulighet til å få hevdet sin rett. Det er altså den reelle mulighet til å få hevdet sin rett som er den rettigheten som kommer til utrykk i prinsippet rett til rett.

### 3.2.2 Nærmere om prinsippet rett til rett

Det kan spørres om det ikke er selvsagt at den som har en rett, også skal få rett? Skal for eksempel ikke den som har krav på erstatning eller rett til trygd, også få erstatningen eller trygden vedkommende har krav på? Eller kan det hevdes at det er den enkeltes ansvar å sikre sine egne rettigheter og vedkommendes eget problem om han ikke velger å gjøre det?

Rettssosiologisk forskning, omtalt i kapittel 4, slår fast at det ikke er en selvfølge at den som har rett også får rett. Det er en del mennesker i Norge som har en rett uten at de får retten sin gjennomført. Det dreier seg om alle slags krav og rettigheter, som for eksempel krav på erstatning for en påført skade, rett til uføretrygd eller krav på å få levert de varene bedriften eller kunden har bestilt. Det dreier seg også om fundamentale menneskerettigheter, eksempelvis rett til medisinsk behandling, rett til samvær med sine barn, rett til nødvendig stønad til livsopphold, rett til et sted å bo og frihet fra urettmessig frihetsberøvelse. Dette er rettigheter mange i dag tar for gitt i Norge.

Fordi man ofte må hevde retten for å få rett, er det ingen automatikk i at den som har rett også får rett. Årsakene til at enkelte ikke hevder sin rett kan være mange og sammensatte. For eksempel kan det skyldes at vedkommende ikke ønsker eller har overskudd til å «stå på krava» eller at vedkommende opplever at han ikke har mulighet til å skaffe seg nødvendig informasjon eller bistand for å få hevdet sin rett.

Sett i forhold til statens målsettinger [3] og ressurser er det uansett årsak et problem dersom andelen av mennesker som har rett, men ikke får rett, er for stor.

---

2. Av særlig stor betydning er De forente nasjoners (FN) internasjonale konvensjon av 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter med tilleggprotokoller (SP), særlig artikkel 14 (1), FNs konvensjon av 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter med tilleggsprotokoller (EMK), særlig artikkel 6 (1). Ved menneskerettsloven av 21. mai 1999 ble SP og EMK gjort gjeldende som norsk lov. Iht. menneskerettsloven § 3 skal de ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. I kapittel 14 gis det en nærmere redegjørelse for konvensjonene.

Hvor alvorlig dette problemet er, avhenger av hvor mange som ikke får rett og ikke minst hva de ikke får rett til. Det er spesielt viktig å sikre rettighetene dersom det gjelder mange, eller dersom det er viktige saker for den enkelte. Når de som har rett ikke får rett, slår ikke den materielle retten (lover og forskrifter) gjennom, og virker ikke adferdsstyrende etter lovgivers intensjoner. Sentrale rettsikkerhetsgarantier kan da bli satt til side. Dette hemmer også rettsavklaring og rettsutvikling. I så fall utgjør det et alvorlig samfunnsproblem, noe som viser prinsippets betydning for en rettsstat. Problemets utbredelse redegjøres det nærmere for i kapittel 4.

*Tilgang til juridisk informasjon*

Som tidligere påpekt, forutsettes det langt på vei at borgerne for å kunne ivareta sine rettslige interesser, kjenner sine rettigheter og plikter. De fleste har en viss oppfatning om hva som er juridisk riktig og hva som ikke er det. Dette gjør at den materielle retten stort sett respekteres og virker adferdsstyrende. Et tilfredsstillende kunnskapsnivå forutsetter at befolkningen har en reell mulighet til å skaffe seg juridisk informasjon. Tilfredsstillende tilgang til juridisk informasjon er dermed en sentral forutsetning for rett til rett.

En annen side av befolkningens informasjonsbehov er at de må ha visse kunnskaper for å være i stand til å innse at de har behov for og må be om profesjonell bistand for å få hjelp til å hevde sin rett.

*Tilgang til juridiske tjenester*

I Norge er det advokatene som primært har rollen som uavhengige juridiske rådgivere for borgerne, selv om offentlige myndigheter blant annet gjennom sin veiledningsplikt, en del organisasjoner og andre tjenesteytere yter juridisk bistand. Det synes å være en utbredt oppfatning blant folk flest at det skal en del til før man oppsøker advokat. Det å kvie seg for å søke advokatbistand selv om man har et legitimt behov, betegnes gjerne som en «advokatterskel». Årsakene til at mange opplever en slik terskel, kan være at de har en oppfatning av at advokater er vanskelig tilgjengelige. Det kan skyldes at de for eksempel antar at advokatbistand er dyrt, at problemet ikke er alvorlig nok eller andre sosiale, faktiske eller formelle forhold.

Foreligger det en høy terskel for å søke juridisk bistand, risikerer folk ikke å få den bistanden de har behov for. De risikerer dermed ikke å få rett, selv om de har rett. Det behøver ikke i seg selv å være uheldig at det finnes en terskel, i det den vil kunne fungere som «sil» mot fremme av uholdbare eller bagatellmessige krav. Det er først når terskelen er så høy at vedkommende ikke kan anses for å ha en reell mulighet til å skaffe seg bistand og dermed heller ikke en effektiv tilgang, at terskelen er problematisk. Effektiv tilgang til juridiske tjenester er dermed også en sentral forutsetning for rett til rett.

3. I St.meld. nr. 25 (1999-2000) Om fri rettshjelp, side 5, gjentas det som er en hevdvunnen oppfatning, at et «godt rettshjelpstilbud er av avgjørende betydning for rettssikkerhet og reell likhet for loven». Herunder sies det at «det er bred politisk enighet om at ingen skal lide rettstap på grunn av manglende økonomisk evne».

*Adgang til domstolene*

Med eller uten bistand er det ikke alltid problemet lar seg løse bare ved å fremsette det en mener er et rettmessig krav. Motparten, det være seg offentlige myndigheter, privatpersoner, bedrifter eller andre kan være uenige i den andres rettsoppfatning eller faktiske fremstilling. Dersom problemet ikke lar seg løse i minnelighet og det oppstår en rettstvist, har borgerne mulighet til å bringe problemet inn for domstolene eller andre tvisteløsningsorganer. Effektiv adgang til slike organer blir dermed en sentral forutsetning for rett til rett.

*Tilgangen må være reell/effektiv*

Det er en forutsetning at tilgangen er reell. Det hjelper lite for en far som ikke får samvær med sine barn at det finnes advokater og domstoler, dersom han ikke har økonomisk evne til å engasjere advokat eller anlegge sak for domstolene. Foreligger det en reell tilgang kan man si at tilgangen er effektiv i juridisk forstand. Tilgangen er effektiv dersom det objektivt sett ikke foreligger vesentlige formelle eller faktiske hindre for tilgangen.

*Betingelsene for rett til rett forutsetter hverandre*

Det er en nær sammenhengen mellom de sentrale betingelsene for rett til rett. Betingelsene forutsetter da også hverandre. Dersom en borger mangler kunnskaper om sin rettslige stilling, vet han kanskje ikke at han bør søke profesjonell bistand eller hvordan han kan søke bistand. Skaffer man seg ikke juridisk bistand, vil folk flest ha problemer med å føre sin sak og fremme sin rett for domstolene. Det hjelper med andre ord lite at det eksisterer en effektiv adgang til domstolene, hvis det ikke samtidig eksisterer en effektiv tilgang til juridiske tjenester og informasjon.

*Konsekvenser av bedret tilgang*

Klarhet i de materielle rettsregler og visshet om at retten om nødvendig kan realiseres ved rettslige avgjørelser, virker i retning av at man innretter seg etter reglene. Det virker i seg selv konfliktdempende og konfliktløsende og fremmer forutsigbarhet og stabilitet i samfunnet. Effektiv tilgang vil således neppe føre til et mer konfliktorientert samfunn eller objektivt sett unødig bruk av juridiske tjenesteytere og tvisteløsningsorganer.

*Utvalgets tilnærming*

Tvistemålsutvalget har i NOU 2001:32 og NOU 2001:33 utredet og foreslått tiltak for å legge forholdene bedre til rette for en reell/effektiv adgang til tvisteløsning.

Advokatkonkurranseutvalget er først og fremst bedt om å foreslå tiltak som kan sikre en effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester, for derigjennom gjøre juridiske tjenester mer tilgjengelige for uprofesjonelle brukere.

Advokatkonkurranseutvalgets problemstilling har nær sammenheng med befolkningens generelle informasjonsbehov, og omfanget av dette informas-

jonsbehovet vil dermed være av interesse for utvalget. Utvalget vil kun berøre adgangen til tvisteløsningsorganer, der det er naturlig og nødvendig for en helhetlig fremstilling.

## 3.3 Effektiv tilgang til juridiske tjenester

### 3.3.1 Effektiv tilgang

I dette avsnittet defineres «effektiv tilgang til juridiske tjenester» nærmere.

Tilgangen til juridiske tjenester er effektiv dersom det foreligger en reell mulighet for borgerne til å benytte juridiske tjenester, når det er behov for det.

I det ligger det en forutsetning om at brukerne ikke må utsettes for diskriminering på noe grunnlag. Det er videre viktig at det ikke foreligger geografiske hindre, for eksempel at borgerne må reise over uforholdsmessige lange avstander for å få bistand. Dessuten må det ikke være unødig komplisert å skaffe seg bistand. Eksempelvis må borgerne ha effektiv tilgang på informasjon om hvordan de kan skaffe seg slik bistand.

En viktig dimensjon ved begrepet «effektiv tilgang» er at det ikke må finnes økonomiske barrierer. Det er bred politisk enighet i Norge om «at ingen skal lide rettstap på grunn av manglende økonomisk evne». [4] Det innebærer at juridisk bistand ikke skal være et privilegium for de rike, men tilgjengelig for alle med begrunnet behov. Man kan imidlertid vanskelig eliminere enhver forskjell. Det vil alltid være slik at ressurssterke kan bruke mer midler på sin bistand enn ressurssvake. Det må imidlertid fastholdes at tilgang til juridiske tjenester er et grunnleggende velferdsgode i samfunnet. Det er imidlertid ikke gitt at det alltid er nødvendig med advokatbistand. Andre aktører som for eksempel offentlige myndigheter, private interesseorganisasjoner eller andre «hjelpere», kan i konkrete tilfeller yte tilfredsstillende bistand, slik at tilgangen av den grunn kan anses som effektiv.

Dersom borgerne har en reell mulighet til å betale for tjenestene selv, foreligger det heller ikke et økonomisk hinder. Det vil også være tilfelle hvis vedkommende har andre muligheter for privat finansiering, for eksempel rettshjelpsforsikring.

Det må kunne legges til grunn at dersom vedkommende har så dårlig råd at han ikke kan dekke hele eller deler av sin egen advokats salær, har vedkommende heller ikke anledning til for eksempel å dekke motpartens saksomkostninger, rettsgebyrer eller andre indirekte utgifter saken medfører. Slike indirekte utgifter vil også kunne utgjøre et så stort økonomisk hinder for den enkelte at man må si at tilgangen til juridiske tjenester ikke er effektiv.

Dersom borgerne til tross for private eller offentlig tilbud ikke har råd til bistand, foreligger det et økonomisk hinder som innebærer at staten i nødvendig utstrekning bør dekke utgiftene, gjennom for eksempel fri rettshjelp. Det påpekes at ovennevnte prinsipper ikke må settes til side med det formål å hindre at «håpløse» saker fremmes. De som bevilger fri rettshjelp bør derfor ikke ha anledning til prejudisielt å ta stilling til sakens prosedabilitet (vurdere vedkommendes mulighet for å vinne frem med saken). [5]

4. St.meld. nr. 25 (1999-2000) om fri rettshjelp, side 5.
5. Se EMD (Aerts v Belgium, 31. juli 1998), omtalt i punkt 14.4.3.

Norge har i likhet med andre stater frihet til selv å utforme sin rettshjelpspolitikk, innenfor de rammebetingelser som følger av våre internasjonale forpliktelser, jf. kapittel 14. Myndighetene har følgelig mulighet til å sikre borgerne effektiv tilgang på andre måter enn ved for eksempel fri rettshjelp. De kan blant annet legge forholdene bedre til rette for at juridiske tjenester gjøres mer tilgjengelige og eventuelt billigere i det private og «frie» marked.

En annen side av dette er at det heller ikke må foreligge unødvendige formelle eller faktiske hindre for at potensielle tjenesteytere får etablert seg og tilbudt sine tjenester. Myndighetene bør med andre ord legge forholdene til rette for at det finnes tilstrekkelig med uavhengige tjenesteytere som har et bredt og variert tilbud av juridiske tjenester. Herunder kan det pekes på at det kommer stadig flere internasjonale krav om at utenlandske juridiske tjenesteytere skal ha adgang til å drive virksomhet i Norge på ikke-diskriminerende vilkår. [6] Dette vil igjen føre til økte krav til den nasjonale reguleringen av markedet, blant annet krav om at unødvendige reguleringer som er til hinder for en effektiv konkurranse og fri flyt av tjenester, fjernes.

### 3.3.2 Juridiske tjenester

Det kan reises spørsmål om det nærmere omfanget av og kvaliteten på de juridiske tjenester borgerne skal ha en effektiv tilgang til.

For at retten til effektiv bistand skal ha et reelt innhold og fordi det er tale om et grunnleggende velferdsgode, må bistanden være av forsvarlig kvalitet. Hva som er forsvarlig kvalitet vil avhenge av sakens art. Det vil i enkelte tilfeller være rimelig å kreve at borgerne søker bistand hos offentlige myndigheter eller orienterer seg selv før de fremsetter krav om at det offentlige skal dekke utgiftene til en privatpraktiserende advokat. Det må imidlertid ikke stilles for store krav til borgerne. Borgere som for eksempel utsettes for alvorlige tvangsinngrep fra myndighetene må utvilsomt ha ubetinget krav på uavhengig og kvalifisert bistand. Myndighetene bør i slike tilfeller ikke kunne henvise vedkommende til en offentlig ansatt saksbehandler eller til en mer eller mindre informativ brosjyre.

Bistanden må anses som kvalifisert dersom den i det konkrete tilfelle kan anses som forsvarlig i henhold til gjeldende lover og bransjestandarder. I Norge opereres det med et profesjonsansvar for advokater som er utviklet gjennom et samspill mellom advokatbransjen selv, domstolene og Justisdepartementet. Profesjonsansvaret er i dag å anse som sedvanerett. Advokatenes erstatningsansvar inntrer dersom en advokat opptrer uforsvarlig ved bistand av dårlig kvalitet Vedkommende advokat kan i så fall bli erstatningsansvarlig for det økonomiske tap klienten lider. I tillegg risikerer advokaten å bli utsatt for disiplinære forføyelser, som for eksempel å miste advokatbevillingen. Utover den kvalitetsstandard som profesjonsansvaret forutsetter som et minimum, er det vanskelig å stille opp kvalitetskrav til tjenesteutøvere. Tjenestene er ofte individuelt tilpasset og av personlig karakter, og det som oppleves som et godt råd for noen, trenger ikke nødvendigvis oppleves som et godt råd av andre.

6. Arbeidet i WTO og EU/EØS er omtalt i kapittel 14.

### 3.3.3 Uavhengige juridiske tjenesteytere

Selv om staten ikke i et hvert tilfelle trenger å besørge juridisk bistand, må staten anses å være folkerettslig forpliktet [7] til å sørge for at det finnes uavhengige juridiske tjenesteytere tilgjengelig i de tilfeller der det er nødvendig med slik bistand. I Norge tilfredsstilles kravet ved at det eksisterer uavhengige advokater.

Tradisjonell advokatvirksomhet har en objektiv og en subjektiv side. Advokaten skal gi klienten objektive råd, dernest skal han som klientens representant subjektivt forfekte klientens interesser overfor en eventuell motpart. Både den subjektive og den objektive side forutsetter at advokaten er uavhengig.

Med «uavhengig» siktes det til at advokaten skal ivareta klientens interesser uten tanke på personlig fordel, risiko eller andre utenforliggende hensyn. Han skal være faglig og økonomisk uavhengig. Det samme må antas å gjelde for øvrige juridiske tjenesteytere som har særskilt tillatelse til å drive rettshjelpsvirksomhet.

I retningslinjene for god advokatskikk pkt. 2.1.1 heter det at:

> «For å leve opp til forpliktelsene som en advokat påtar seg, er det nødvendig at han er uavhengig slik at hans råd og handlinger ikke påvirkes av uvedkommende hensyn. Især er det påkrevet at han ikke lar seg påvirke av egne personlige interesser eller press utenfra. Advokaten må unngå at hans uavhengighet svekkes, og han må ikke gå på akkord med sin profesjonelle standard for å tekkes sin klient, retten eller tredjemann.»

Tar tjenesteyteren utenforliggende hensyn under utførelsen av oppdraget og dette får betydning for resultatet, er utførelsen uforsvarlig.

*Uavhengig av myndighetene*

Den historiske bakgrunnen for kravet om uavhengighet, er at advokatene hadde som sin fremste samfunnsoppgave å ivareta borgernes friheter og rettigheter. Advokatene skulle ikke bare være statens hjelpende hånd, men også dens kontrollør.

Borgernes friheter og rettigheter var gitt borgerne som en beskyttelse mot staten og andre mektige aktørers maktmisbruk. Det ble derfor ansett for å være av stor betydning at de hjelperne som borgerne benyttet seg av, var uavhengig av staten. Dersom en forsvarsadvokat eksempelvis kunne risikere reprimander og lignende fra staten om han utførte forsvareroppdraget slik at resultatet ble ufordelaktig sett fra myndighetenes side, ville det undergrave borgernes friheter og rettigheter.

Kravet om uavhengighet fra offentlige myndigheter må anses som hovedbegrunnelsen for at advokater i mange stater har anledning til å drive utstrakt selvregulering. Tanken er at staten ikke skal blande seg inn i advokatenes virkemåte på annen måte enn ved generelle rammebetingelser for virksomhetsutøvelsen. I Norge tas det i dag for gitt at staten ikke skal blande seg inn

7. FNs og Europarådets anbefalinger er omtalt i kapittel 14.

i juridiske tjenesteyteres utførelse av oppdrag utover å gi rammeverket som de må opptre innenfor.

*Uavhengig av motpart og andre*

Juridiske tjenesteytere vil mangle den nødvendige uavhengighet dersom de står i et nært forhold til klientens motpart eller andre som kan tenkes å ha interesser som strider mot klientens interesser. En sentral regel i reglene for god advokatskikk er derfor at advokater skal unngå slike interessekonflikter. [8] Det undergraver advokatens uavhengighet og publikums tillit til ham dersom advokaten representerer motstridende interesser samtidig. Hvor advokaten driver i fellesskap eller samarbeider med andre advokater eller konsulenter vil også klient- eller tilknytningsforhold til samarbeidspartnerne kunne medføre at advokaten kommer i en interessekonflikt.

*Økonomisk uavhengig*

Med økonomisk uavhengighet siktes det til at advokaten ikke skal ha økonomiske interesser som kan bidra til at han tar utenforliggende hensyn. Ved utformingen av de norske reguleringene er det derfor lagt til grunn at advokater bør ha en velordnet og god økonomi, slik at advokaten kan utføre sin virksomhet og ivareta klientens interesser uten tanke på sin egen økonomiske risiko eller økonomiske fordel. Advokater driver imidlertid næringsvirksomhet og honoreres av klienten (eventuelt det offentlige). Det ligger i næringsvirksomhetens natur at man til en viss grad vil være økonomisk avhengig av å få oppdrag, slik at det alltid vil foreligge en viss grad av avhengighet. Det er imidlertid ikke den generelle økonomiske avhengighet av oppdrag man sikter til ved kravet om uavhengighet, men kravet til konkret økonomisk uavhengighet ved utførelsen av det enkelte oppdrag.

*Faglig uavhengig*

Faglig uavhengighet innebærer at advokaten skal kunne gi sine råd basert på egne faglige vurderinger. Advokaten skal ikke i sin rådgivningsvirksomhet måtte ta hensyn til andre som er tilknyttet virksomheten. Han skal ikke risikere å bli overstyrt av andre advokater, eiere mv.

*Personlig ansvar*

Nær sammenheng med uavhengighetsprinsippet har prinsippet om at advokaten er personlig ansvarlig i henhold til profesjonsansvaret for sin virksomhet. Det personlige ansvaret gjelder uansett om han arbeider alene eller i et advokatselskap.

*Juridiske tjenesteyteres uavhengighet er viktig for tilliten til rettssystemet*

Juridiske tjenesteyteres uavhengige rolle er sentralt for tilliten til rettssystemet. Klienten, myndighetene, domstolene og andre må ha tillit til at tjenestey-

8. Regler for god advokatskikk punkt 3.2.

teren er kompetent og opptrer med integritet. Særlig det siste fordrer at tjenesteyteren ikke influeres av utenforliggende hensyn. Det er imidlertid vanskelig gjennom lovgivning å regulere yrkesmessig integritet.

*Juridiske tjenesteyteres videre samfunnsrolle*

Advokater og andre jurister avlegger i Norge løfte om at de skal fremme rett og hindre urett. De skal altså bidra til at rettsikkerhetsgarantier opprettholdes og gjennom sin virksomhet bidra til at den materielle retten respekteres. Det er ikke nødvendigvis åpenbare motsetninger mellom å ivareta klientens interesser og å ivareta mer generelle samfunnsinteresser. Ideelt sett skal interessene være sammenfallende. Den som har rett skal få rett. Juridiske tjenesteytere bør ikke bidra til at de som ikke har rett likevel får rett.

I denne sammenheng påpekes det at advokatene er viktige for domstolenes effektivitet, blant annet ved at de «siler» saker som bringes inn for domstolene og forsøker å løse saker. På denne måten begrenses antallet saker som bringes inn for domstolene til de sakene der det foreligger en reell og velbegrunnet tvist. Videre skal advokatene bidra til domstolenes effektivitet ved å presentere sakene på en fornuftig og effektiv måte. Juridiske tjenesteytere har også en viktig rolle i samfunnet ved at de gjennom sin virksomhet bidrar til å avklare innholdet av rettsreglene og utvikle den materielle retten.

### 3.3.4 Oppsummering

Tilgang til juridiske tjenester er et grunnleggende velferdsgode. Det er av den grunn sentralt at tilgangen er effektiv, ved at det ikke må foreligge vesentlige formelle eller faktiske hindre for borgernes tilgang. Tilgangen må med andre ord være reell. Videre er det viktig at tjenestene er av forsvarlig kvalitet og at publikum og andre har tillit til det. Det er av den grunn sentralt at det eksisterer uavhengige juridiske tjenesteytere.

# Kapittel 4
# Rettshjelpsbehovet

## 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet drøftes det om tilgangen til juridiske tjenester i Norge er effektiv i juridisk forstand. Det er da av interesse å undersøke hvorvidt det foreligger et udekket behov for juridiske tjenester i befolkningen. Foreligger det et udekket rettshjelpsbehov, kan det bety at tilgangen ikke er effektiv.

## 4.2 Begrepene «rettshjelpsbehov» og «udekket rettshjelpsbehov»

«Rettshjelpsbehov» brukes ofte om situasjoner der juridisk hjelp kan føre til en positiv endring i den enkeltes situasjon. Dette er en såkalt objektiv definisjon. Det må foreligge et juridisk problem, og det juridiske problemet må ha et rettslig grunnlag, siden det er en forutsetning at juridisk hjelp ville medført en velferdsforbedring. Etter denne definisjonen er udekket rettshjelpsbehov lik mengden uløste reelle juridiske problemer i samfunnet.

I rettshjelpsforskningen er det det udekkede rettshjelpsbehovet som det ofte fokuseres på. Et rettshjelpsbehov forutsetter et aktuelt juridisk problem som kan avklares eller avhjelpes ved hjelp av juridisk innsikt. [9] En person som har et juridisk problem kan løse det på egenhånd, få hjelp av en juridisk tjenesteyter, ikke ønske hjelp, eller han kan ønske hjelp, men av ulike årsaker ikke få det. Det er bare i det siste tilfellet man sier at vedkommende har et udekket rettshjelpsbehov. [10] Dette er en mer «subjektiv definisjon. Ifølge den subjektive definisjonen, som legges til grunn her, er det dermed bare de personer som ønsker juridisk hjelp, men som ikke får det, som har et udekket rettshjelpsbehov.

Begge definisjonene kan gi høye registreringer av udekket rettshjelpsbehov. Dette fordi ingen av definisjonene tar hensyn til at juridisk hjelp har en kostnad. Litt upresist måles det i hvilken grad folk vil benytte juridiske tjenester dersom slike tjenester var gratis. Det er således tale om en mer eller mindre latent etterspørsel. Den eksisterende etterspørselen, som kan observeres i markedet, avhenger derimot ikke bare av at folk har et rettshjelpsbehov, men også av deres evne til å kartlegge egne behov for bistand, og hvordan de avveier fordelen ved å søke juridisk bistand mot kostnadene ved dette. De rettssosiologiske undersøkelsene av rettshjelpsbehovet forsøker ikke å måle hva folk er villige til å betale for å få løst problemene.

9. Graver og Skaug, Rettshjelp 2001, side 12 og 13, pkt. 1.2. Hvorvidt det juridiske problemet hadde et rettslig grunnlag eller ikke, var ikke avgjørende for om problemet ble ansett som juridisk, da et slikt kriterium i tvilssaker er vanskelig å fastslå. Et juridisk problem omfatter av den grunn også rettsusikkerhet.
10. Graver og Skaug, Rettshjelp 2001, side 48.

I kapittel 3 ble det påpekt at en effektiv tilgang til juridiske tjenester er et velferdsgode. Foreligger det et udekket rettshjelpsbehov, trekker det i retning av at det foreligger formelle eller faktiske hindringer, som gjør at tilgangen til juridiske tjenester ikke er effektiv i juridisk forstand. Den etterspørselen som registreres i markedet kan således være lavere enn den ville vært dersom tilgangen til juridiske tjenester var effektiv.

## 4.3 Rettssosiologiske undersøkelser av rettshjelpsbehovet

### 4.3.1 Generelt

Det er utført atskillig rettssosiologisk forskning om rettshjelpsbehovet, både i Norge og i utlandet. Hovedtendensen i foreliggende nasjonal og internasjonal forskning – uavhengig av hvilken forståelse av udekket rettshjelpsbehov som er lagt til grunn – viser klart at det foreligger mange uløste juridiske problemer blant folk flest. Det er en relativt stor gruppe som ønsker hjelp, men som av ulike årsaker ikke får det. Det udekkede rettshjelpsbehov er utbredt i alle samfunnslag.

I tre undersøkelser foretatt på 70- og 80-tallet (Rettshjelp 71, Troms og Århus, Danmark) hadde over 60 prosent av de undersøkte husholdningene et udekket rettshjelpsbehov. To av tre husholdninger hadde altså et juridisk problem som de trengte hjelp til å identifisere og få løst. I undersøkelsen fra 1991 (Rettshjelp 91) hadde 42 prosent av husholdningene et udekket behov.

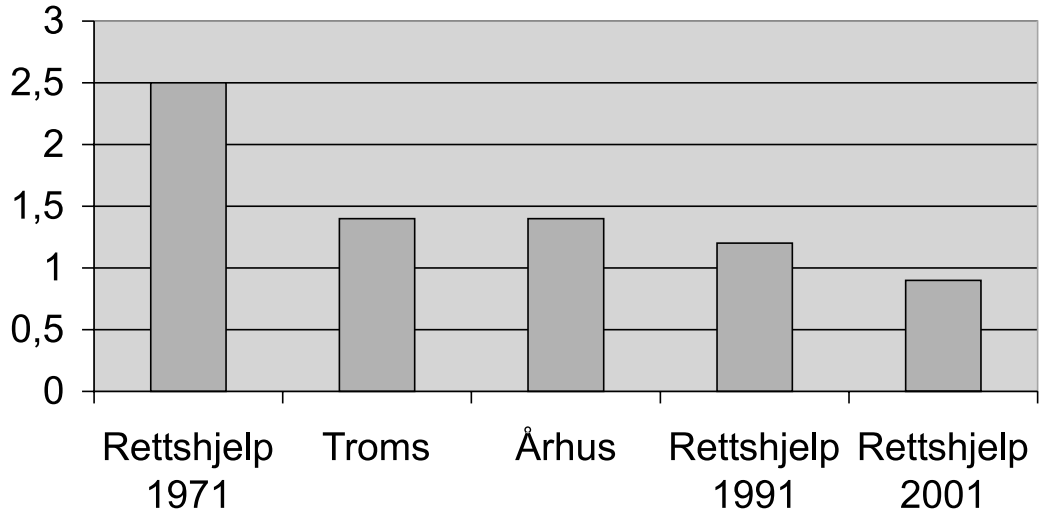
### 4.3.2 Rettshjelp 91

Rettshjelp 91 kartla rettshjelpsbehovene blant «vanlige lag» av befolkningen i det sentrale Østlandsområdet. Det ble tilbudt rettshjelp til et utvalg husstander. Som vist i figur 4.1, avdekket Rettshjelp 91 et udekket rettshjelpsbehov. Andelen husholdninger med bistandsbehov lå imidlertid lavere enn i tidligere undersøkelser. Utvalgene i Rettshjelp 91 besto av alle lag i befolkningen, mens utvalgene i de andre undersøkelsene i større grad besto av ressurssvake.

### 4.3.3 Rettshjelp 2001

Rettshjelp 2001 [11] forsøkte å kartlegge det udekkede rettshjelpsbehovet i Oslo. Utvalget som ble undersøkt bestod i likhet med 91-undersøkelsen av personer fra alle samfunnslag. Metoden som ble brukt var intervjuundersøkelser, lik den som fant sted i 71 og 91. Studien tok utgangspunkt i en subjektiv definisjon av rettshjelpsbehov, og fant at 47,8 prosent av intervjupersonene hadde et udekket rettshjelpsbehov. Flere av de intervjuede hadde mer enn ett juridisk problem. Antall saker per husstand (der alle husstandene, også de problemfrie, er med) var 0,9.

11. Utført av Ane Broch Graver og Vegard Skaug, 2002. Upublisert materiale.




*Figur 4.1 Gjennomsnittlig antall saker pr. husstand/person i undersøkelsene:*

Gjennomsnittlig antall saker varierer fra 0,9 til over 3 saker pr. husstand, selv når en tar med de husstandene som var problemfrie. I 1991 var tallet 1,2. Tar en utgangspunkt i det laveste tallet – 1,2 – og multipliserer dette med antall husstander, finner en at det eksisterer et udekket rettshjelpsbehov på godt over 2 millioner store og små juridiske problemer på landsbasis.

### 4.3.4 Enkelte konsekvenser av det udekkede rettshjelpsbehovet

I undersøkelsene påpekes det blant annet at det i første halvpart av 70-årene bare i trygde- og sosialsaker på landsbasis trolig fantes holdbare trygdekrav som ikke ble fremmet pga. manglende juridisk bistand, og som samlet lød opp i et beløp på rundt 1 mrd. 1970-kroner. På landsbasis antok Justisdepartementet at det ga et verdianslag på 6 – 14 mrd. kr i 1989. Rettshjelpsbehovet refererer seg følgelig til en betydelig del av de samlede økonomiske ressurser som disponeres av både vanlige folk og vanskeligstilte grupper. Departementet la til grunn at alene den omfattende rettslige usikkerheten på egen rettsstilling representerte et viktig velferdsproblem. I tillegg lider altså store grupper økonomiske tap som følge av manglende juridisk innsikt.

En påstand om at juridiske problemer og rettshjelpsbehov er noe som sjelden forekommer og bare berører mindre deler av befolkningen, motsies med andre ord i alle undersøkelser som utvalget har kjennskap til. Det er avdekket store udekkede rettshjelpsbehov i alle land hvor det er utført slike undersøkelser.

### 4.3.5 Sosial fordeling av rettshjelpsbehovet

Rettshjelpsbehovet er ulikt sosialt fordelt. Rettshjelp 91 viser at blant de med høy inntekt varierte gjennomsnittet fra 0,5 til 1 sak pr. husholdning. Blant de med vanlige inntekter viste undersøkelsene et ensartet bilde med rundt 1,5 saker pr. husholdning. Tallene i lavinntektsgruppen varierte mellom 1,5 og 3,5 saker pr. husholdning. I Rettshjelp 2001 avdekkes at det udekkede rettshjelpsbehovet øker når bruttoinntekten synker. 40 prosent av de som hadde et udekket rettshjelpsbehov tjente over 250 000 kr. Det tilsvarende tallet for de som

tjente mellom 100 000 og 150 000 kr er 80 prosent. De mest ressurssvake har flest saker i forhold til den offentlige forvaltning, og de mest ressurssterke har flest familierettslige problemer. Enslige kvinner er de med størst udekket rettshjelpsbehov. Det udekkede rettshjelpsbehovet øker også med alderen.

### 4.3.6 Årsaker til det foreliggende udekkede rettshjelpsbehovet

Undersøkelsene kan tyde på at det udekkede rettshjelpsbehovet ikke bare skyldes manglende økonomiske ressurser. Like viktig er nok manglende juridiske allmennkunnskaper. Det vil si at folk ikke har nok kunnskaper om regelverket og andre rettslige forhold. Selv folk flest har visse regelkunnskaper, har de gjerne problemer med å anvende kunnskapen på faktiske forhold (subsumsjonen). I tillegg har trolig folk flest problemer med å vite hvor de skal henvende seg eller på hvilken måte de skal gå frem (strategiske kunnskaper).

Undersøkelsene viser at behovet for rettshjelp øker når de sosiale og økonomiske ressursene avtar. Sammenhengen mellom rettshjelpsbehov og formell utdanning ser ut til å være spesielt sterk. Dette underbygger en antagelse om at tilgang på juridisk informasjon minsker befolkningens behov for juridisk bistand.

### 4.3.7 Velferdsmessig betydning

Rettshjelp 2001 har kategorisert de juridiske problemene etter velferdsmessig betydning for den enkelte. I alt 40 prosent av de sakene der det ble registrert et udekket rettshjelpsbehov, havnet i kategorien liten velferdsmessig betydning. Sakene ble ansett for å være av liten velferdsmessig betydning i de tilfeller der det var greit å få problemet avklart men hvor det ikke var av særlig stor betydning for intervjupersonen. Alle sakene der det var et ønske om informasjon ble registrert i den kategorien. I nærmere 50 prosent av sakene var problemet av alminnelig velferdsmessig betydning. I disse sakene ga intervjupersonen uttrykk for at en avklaring på problemet var viktig for vedkommende, men det var ikke saker som omhandlet de primære behov. 8 prosent av sakene ble karakterisert som saker av stor velferdsmessig betydning. Slike saker fremsto som saker med stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende, og de knyttet seg til primærbehov, slik som retten til bolig, stønad til livsopphold og fordeling av barn etter samlivsbrudd. Denne kategorien var større i Rettshjelp 91.

### 4.3.8 Fordeling i henhold til rettsområde

I Rettshjelp 2001 lå hovedtyngden av de juridiske problemene innenfor områdene trygde- og sosialrett (10 %), arbeidsrettssaker (11 %), fast eiendoms rettforhold (13 %), boligrett (8,5 %), skatterett (5 %), arverett (22,5 %) og familierett (20,5 %), diverse forvaltningsrett (3 %) og andre rettsområder (13 %). I henhold til Ullersmo undersøkelsen foreligger det et stort udekket rettshjelpsbehov blant fengselsinnsatte i straffe- og fengselssaker. Problemer innenfor mange av disse saksområdene kan utgjøre et stort personlig og velferdsmessig problem for den enkelte borger.

### 4.3.9 I hvilken utstrekning dekkes intervjupersonene av rettshjelpsloven?

Rettshjelpsloven skal gi de som ikke selv har økonomisk evne til å dekke nødvendig advokatbistand en reell mulighet til å ivareta sitt udekkede rettshjelpsbehov. I Rettshjelp 2001 ble det undersøkt hvorvidt dette er tilfelle i praksis. Undersøkelsen slår fast at bare 14 prosent av personene med et udekket rettshjelpsbehov faller inn under de økonomiske inntektsgrensene i rettshjelpsloven, som er på 200 000 eller 210 000 kr (brutto) avhengig av forsørgerbyrde. 2/3 av disse må betale egenandel etter gjeldende ordning. [12] Andelen som faller inn under loven er svært lav, fordi de økonomiske grensene regnes ut i fra ektefellers og samboendes felles økonomi. Dette taler for at det ikke bare økonomiske hindre som gjør at det foreligger et udekket rettshjelpsbehov.

Av sakene falt bare i underkant av 10 prosent inn under de materielle skrankene (saksområdene) i rettshjelpsloven. Omtrent halvparten av disse var familiesaker. Resten var hovedsakelig trygdesaker, men det var også noen saker om personskadeerstatning.

I Rettshjelp 2001 legges det til grunn at det bare er 1,9 prosent av sakene som faller inn under både de økonomiske og de materielle vilkårene. Det påpekes at det er tale om to trygderettslige saker, og at disse kun gir rett til fritt rettsråd. I tillegg påpekes det at det er usikkert om de i det hele tatt ville få rettshjelp etter en rimelig- og nødvendighetsvurdering.

### 4.3.10 Små og mellomstore bedrifters rettshjelpsbehov

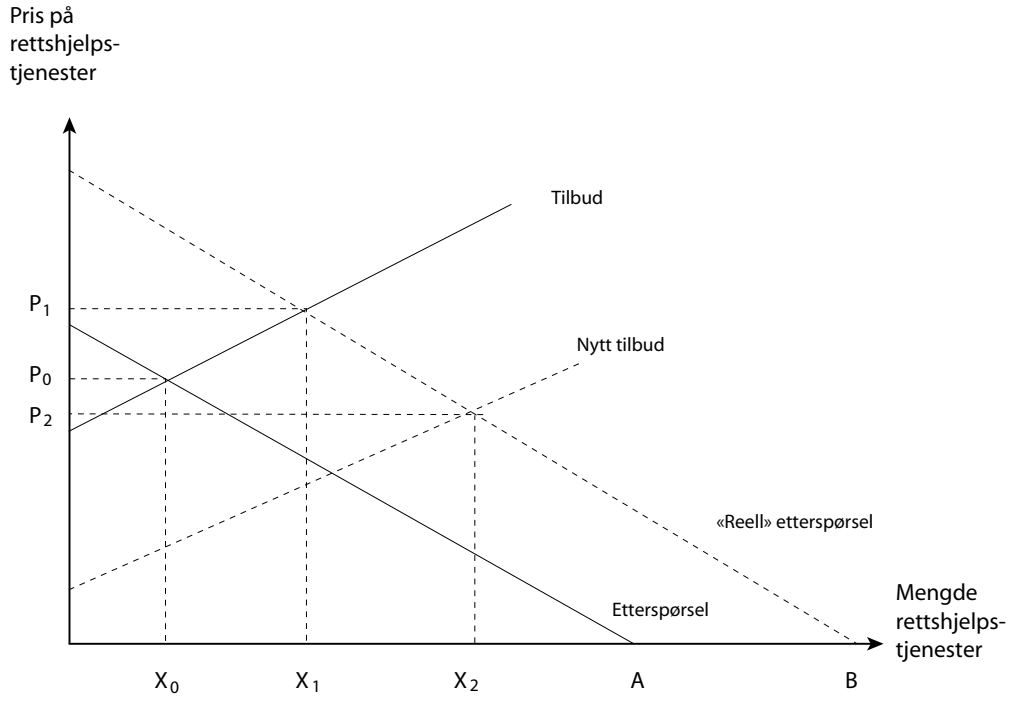
Utvalget har ikke kjennskap til lignende intervjuundersøkelser av små og mellomstore bedrifters udekkede rettshjelpsbehov, men regelkompleksiteten, kravet til profesjonalitet, den økende rettshandelsfrekvensen mv. taler for at det blant disse også foreligger et udekket rettshjelpsbehov. Hvorvidt dette behovet er udekket i den forstand at de ønsker bistand men ikke får det, er vanskelig å fastslå, da en i utgangspunktet vil anta at næringsdrivende i større utstrekning enn private har ressurser til å søke og betale for nødvendig bistand. Det er imidlertid en utbredt oppfatning blant advokater at mange mindre næringsdrivende har utpreget behov for juridisk hjelp, men dårlig råd eller liten betalingsvillighet til å søke juridisk bistand før det har oppstått et aktuelt og prekært behov. Utvalget legger derfor til grunn at også små og mellomstore bedrifter sannsynligvis har et udekket rettshjelpsbehov av ikke ubetydelig størrelse.

## 4.4 Rettshjelpsbehovet i et økonomisk-teoretisk perspektiv

En enkel markedsmodell kan brukes til å beskrive det udekkede rettshjelpsbehovet i økonomisk henseende. Modellen tar utgangspunkt i rettshjelpstilbud og rettshjelpsetterspørsel. Fremstillingen i figuren nedenfor stemmer best med den «subjektive» definisjonen av rettshjelpsbehov, der det kun tas hensyn til dem som ønsker hjelp. I figuren måles etterspurt og tilbudt rett-

12. Stortinget vedtok høsten 2002 å oppheve bestemmelsen om egenandeler og øke inntektsgrensene til 230 000 kr (brutto), jf. kapittel 8 og 21. Stortingets vedtak forventes å tre i kraft 1. januar 2003.

shjelp langs den vannrette aksen, mens prisen på slike tjenester måles langs den loddrette aksen. Den heltrukne fallende kurven viser etterspørselen etter rettshjelptjenester. Desto høyere pris slike tjenester har, desto mindre etterspørres av godet. Den heltrukne stigende kurven betegner tilbudet; desto høyere prisen på tjenestene er, desto mer ønsker tilbyderne å selge.




*Figur 4.2 Rettshjelpsbehovet i et økonomisk-teoretisk perspektiv*

Likevekten i markedet dannes der tilbud er lik etterspørsel. Det realiseres da en pris ($P_0$) og en mengde ($X_0$). Dersom «rettshjelpsbehov» defineres som etterspørselen til nullpris, utgjør det udekkede behovet den totale mengden fra det punktet som tilsvarer markedsløsningen ($X_0$) til punktet der etterspørselskurven skjærer mengdeaksen (punktet A). Etterspørrerne som omfattes av mengden mellom $X_0$ og A, presses ut av markedet av økonomiske grunner.

Det er imidlertid en utbredt oppfatning at tilfeller der en person selv ikke kjenner til at han har et juridisk problem, eller ikke vet hvordan han skal gå frem for å løse det, representerer et udekket rettshjelpsbehov. Skal man ta hensyn til dette, kommer ikke den reelle mengden udekket rettshjelpsbehov til uttrykk. Den stiplede kurven i figuren til høyre for etterspørselskurven viser hvordan en «reell» etterspørselskurve kan se ut. Kurven er et mål for hva etterspørselen til ulike priser ville vært dersom hele befolkningen kjente til og ønsket å få dekket sitt totale behov for rettshjelp. Dersom en legger denne kurven til grunn, blir det udekkede rettshjelpsbehovet lik avstanden mellom det punktet som tilsvarer markedsløsningen ($X_0$) og punktet der den «reelle» etterspørselskurven skjærer mengdeaksen (punktet B).

Figuren illustrerer at flere tiltak kan bidra til å redusere det udekkede rettshjelpsbehovet. Det finnes i prinsippet minst to tilnærmingsmåter. For det første kan det tenkes at etterspørselen er for lav. Dersom befolkningens tilgang til informasjon (både informasjon om lover og regler og informasjon om juridiske tjenester) var bedre, kunne det tenkes at flere ønsket juridisk hjelp. Dette ville flyttet den faktiske etterspørselskurven og dermed likevektspunktet mot høyre i figuren. Den omsatte mengden ville blitt større, og det udekkede rettshjelpsbehovet ville avtatt. Dersom etterspørselskurven flyttet seg helt ut og ble identisk med den «reelle» etterspørselskurven, ville det udekkede behovet blitt lik avstanden mellom den nye likevekten ($X_1$) og punktet der «reell etterspørsel»-kurven skjærer mengdeaksen (B). I denne løsningen ser vi at prisene har økt til nivået $P_1$.

For det andre kan omsatt kvantum øke dersom tilbudskurven av en eller annen grunn skifter nedover (vist i figuren ved den stiplede kurven «nytt tilbud»). Et slikt skift kan for eksempel komme av økt tilstrømming av juridiske tjenesteytere til markedet. Økt tilbud innebærer at prisene blir lavere, for gitt etterspørsel.

En kombinasjon av etterspørsels- og tilbudssidetiltak ville ført til en forholdsvis stor mengdeøkning og redusert det udekkede rettshjelpsbehovet til avstanden mellom $X_2$ og B. I eksemplet ovenfor er prisnivået $P_2$ tilhørende $X_2$ lavere enn det opprinnelige prisnivået $P_0$, men dette trenger ikke være tilfelle. Avhengig av hvor mye tilbuds- og etterspørselskurvene skifter, kan det nye prisnivået bli både høyere og lavere enn $P_0$.

Det er hovedsakelig to forhold som bestemmer tilbudskurvens beliggenhet. For det første påvirker kostnadene ved å tilby et produkt hvor mye den enkelte tilbyderen finner det lønnsomt å tilby. Kostnadene kan variere fra den ene tilbyderen til den andre. Effektiv konkurranse mellom tilbyderne vil kunne bidra til at tilbyderne blir mer effektive og at tilbydere med «for høye» kostnader blir presset ut av markedet.

For det andre vil graden av markedsmakt på tilbudssiden kunne påvirke hvor stort tilbudet blir. En monopolist vil normalt ikke finne det lønnsomt å tilby en like stor mengde som alle tilbyderne til sammen i en konkurransesituasjon ville gjøre. Dersom det er mangelfull konkurranse i et marked, vil den samlede tilbudskurven for dette markedet normalt ligge høyere opp i diagrammet enn dersom konkurransen fungerer effektivt. Konkurransefremmede tiltak kan derfor forskyve tilbudskurven i den ønskede retningen. Kostnadsbesparende tiltak i de enkelte bedriftene vil ha samme virkning.

Den enkle prinsippmodellen i figuren ovenfor kan benyttes til å illustrere forholdet mellom på den ene siden markedsordninger for allokering av juridiske tjenester til ulike formål og brukergrupper og på den annen side andre ordninger eller tiltak for dekning av rettshjelpsbehovet som ledd i det offentliges generelle rettshjelpspolitikk. Hvis alle nødvendige markedsrettede tiltak er gjennomført med sikte på å skape gjennomsiktighet i markedet (informasjonstilgang m.v.) på etterspørselssiden og markedsadgang, kostnadseffektivitet m.v. på tilbudssiden, vil markedsløsningen ($P_2X_2$) i utgangspunktet gi en effektiv ressursbruk for den delen av det samlede rettshjelpsbehovet som kanaliseres via markedet.

Det udekkede rettshjelpsbehovet etter denne avgrensningen (mengden mellom $X_2$ og B) må fordeles ut gjennom andre ordninger. Det betyr imidlertid ikke at tilpassede markedsordninger eller andre økonomiske prisingsmekanismer ikke vil kunne anvendes på denne delen av rettshjelpsbehovet. Man kan for eksempel konkurranseutsette deler av det offentlige rettshjelpstilbudet gjennom auksjoner eller på annen måte, eller det kan etableres egnede forsikringsordninger og lignende. Man kan også prise ut rettshjelpsbehovet gjennom for eksempel egenandeler, eventuelt egenandeler gradert etter inntekt eller økonomisk evne mer generelt. Gjennom slike ordninger flyttes på sett og vis området for markedsløsninger utover i diagrammet og reduserer det udekkede rettshjelpsbehovet (mengden mellom $X_2$ og B). Det er naturligvis viktig at disse ordningene utformes slik at de virker effektivt. Hvor stor del av mengden mellom $X_2$ og B det offentlige vil tilby i form av fri rettshjelp, blir i siste instans et politisk spørsmål. I effektivitetsmessig henseende er det imidlertid viktig at ordningen med fri rettshjelp utformes og gjennomføres på en mest mulig kostnadseffektiv måte, slik at hensynet til økonomisk effektivitet ivaretas for hele det samlede rettshjelpsbehovet.

## 4.5 Oppsummering og konklusjon

*Oppsummering*

Undersøkelser av det udekkede rettshjelpsbehovet tyder på at en relativt stor andel av befolkningen har uløste juridiske problemer som de ikke får hjelp til. Kunnskapen om egne juridiske problemer, ønsket om å løse dem og i hvor stor grad folk foretar aktive handlinger for å løse problemene, varierer.

Det vil trolig alltid foreligge et udekket rettshjelpsbehov slik de rettssosiologiske undersøkelsene vanligvis definerer det udekkede behovet. Dette delvis fordi det ikke tas hensyn til at juridisk hjelp har en kostnad.

Kostnadene ved å skaffe seg juridisk hjelp fungerer som en rasjoneringsmekanisme i markedet. Kostnadene skaper en nedre terskel for å oppsøke rettshjelpstilbud. Dette gjør at systemet avlastes for mindre viktige saker eller saksanlegg som objektivt sett kan karakteriseres som grunnløse. Hvor høy en slik kostnad bør være, er vanskelig å fastlegge generelt. Det må avgjøres på bakgrunn av sakens art og den enkeltes personlige og økonomiske ressurser.

På den annen side er det på det rene at det oppstår uheldige velferdsmessige virkninger dersom det udekkede rettshjelpsbehovet blir for stort. Riktignok skal ordningen med offentlig fri rettshjelp motvirke de mest uheldige velferdsmessige virkningene som oppstår av at noen med behov ikke har økonomisk evne til å søke nødvendig bistand, men undersøkelsene viser imidlertid at det til tross for ordningen eksisterer en betydelig rettsusikkerhet og et udekket rettshjelpsbehov, blant annet fordi mange av de problemene folk har, faller utenfor ordningen. Ordningen med offentlig fri rettshjelp er beskrevet i kapittel 8 og vurdert i kapittel 21.

Det er vanskelig å trekke den slutningen at det udekkede rettshjelpsbehovet som avdekkes i de rettssosiologiske undersøkelsene utelukkende skyldes at juridiske tjenester ikke er tilgjengelige.

Slik utvalget definerer effektiv tilgang i kapittel 3, er tilgangen effektiv såfremt befolkningen har en reell mulighet til å skaffe seg nødvendig juridisk bistand.

Trolig har enkelte av de som hadde et udekket rettshjelpsbehov objektivt sett en reell mulighet til å skaffe seg nødvendig bistand. Årsakene til at de likevel ikke benytter seg av denne muligheten kan være mangfoldige og komplekse.

Som vist i kapittel 3 er det ikke bare økonomiske hindre som kan bidra til at juridiske tjenester oppleves som utilgjengelige. Også andre forhold, så som utilstrekkelig informasjon om lover og regler og mangelfull informasjon om juridiske tjenester og tjenesteytere, kan bidra til at juridiske tjenester oppleves som utilgjengelige.

For de som ikke har økonomisk evne til å kjøpe tjenester på det private marked og som faller utenfor både fri rettshjelpsordningen og ordningen med privat rettshjelpsforsikring, foreligger det et økonomisk hinder for tilgangen til juridiske tjenester. For de som har økonomisk evne oppleves tjenestene som utilgjengelige av andre årsaker.

Mens økonomiske hindre kan avhjelpes av tilfredsstillende finansieringsordninger eller lavere markedspriser, må øvrige faktiske hindre søkes avhjulpet gjennom andre tiltak, så som bedre informasjonstilgang og andre tiltak rettet mot både tilbuds- og etterspørselssiden. Dermed vil informasjonstiltak og andre tiltak for å bedre konkurransen i markedet kunne være egnet til å bedre tilgjengeligheten.

*Konklusjon*

Undersøkelsene viser at uansett årsak synes omfanget av det udekket rettshjelpsbehov å være betydelig. Tilgang til juridiske tjenester kan derfor ikke karakteriseres som effektiv.

# *Del III  Gjeldende rett*

# Kapittel 5
# Historikk

## 5.1 Utviklingen frem til 1991

I dette kapittelet gis en kort oversikt over utviklingen av reglene for rettshjelpsvirksomhet som har funnet sted i Norge. Oversikten er i hovedsak basert på Harald Halvorsens fremstilling i boka «Advokatvirksomhet».

Det har fra gammelt av eksistert ordninger som skal ivareta befolkningens behov for bistand til den som ikke har lovkyndighet nok til selv å føre saker. På 1500-tallet skjedde det en profesjonalisering av juridisk bistandsvirksomhet. I 1522 ga Christian II en bestemmelse om bruk av prosessfullmektig for den som «ei selv kan Tale for Rette fremføre» og påbød at hver kjøpstad skulle ha to eller tre faste talsmenn til å føre slike saker. Med profesjonaliseringen fulgte også en monopolisering av juridisk bistandsvirksomhet.

På 1600-tallet ble det gjort innskrenkninger i adgangen til å benytte hjelpere ved opptreden for domstolene, ved at såkalte prokuratorer fikk enerett til å opptre under rettergang. Fra 1736 kreves det juridisk embetseksamen for å virke som prokurator. I 1848 ble betegnelsen prokurator erstattet med sakfører. Etter hvert ble adgangen til å opptre under rettergang forbeholdt advokater. Opprettelsen av dette såkalte «rettergangsmonopolet» for advokater ble begrunnet med hensynet til publikum og domstolene.

Først ved lov av 21. juni 1913 om inkasso-, auksjons- og rettshjelpsvirksomhet, ble det gjort enkelte innskrenkninger i adgangen til å benytte hjelpere i rettslige spørsmål utenfor rettergang. Begrensningene var begrunnet i hensynet til at det offentlige, gjennom bevillingsmyndigheten, skulle kunne føre kontroll med at det rettssøkende publikum fikk kvalifisert juridisk bistand.

Ved lov om Inkasso-, auksjons- og rettshjelpsvirksomhet av 1. februar 1936 nr. 3 ble adgangen for andre enn advokater til å drive rettshjelpsvirksomhet ytterligere innskrenket. Dermed var det såkalte «rettsrådsmonopolet» for advokater etablert. I forarbeidene til loven, Ot.prp nr. 29 for 1935, s. 12, ble det om dette uttalt:

> «For det publikum som trenger rettshjelp er det åpenbart det beste at de personer som driver rettshjelpsvirksomhet har kvalifisert seg for sitt fag ved å erverve juridisk utdannelse. En adgang for andre personer til å gjøre seg en næring av å yte rettshjelp, kan bare forsvares når det frembyr sig vanskeligheter for det rettssøkende publikum ved å få hjelp av jurister. Slik forholdene har utviklet seg etter 1913, eksisterer det ikke lenger vanskeligheter i den henseende som gjør det berettighet å opprettholde den gamle ordning med formannskapsautoriserte profesjonelle rettshjelpere.»

I 1961 ble det innført en ordning med fri rettshjelp, som skulle bidra til at ubemidlede fikk tilgang til juridiske tjenester. Gjeldende lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr. 35 trådte i kraft i 1981.

I 1970 innførte de fleste forsikringsselskapene en rettshjelpsforsikring som obligatorisk del av flere kombinerte villa-, landbruk- og hjemforsikringer. Også for bil- og lystbåtforsikring ble det innført rettshjelpsforsikring.

## 5.2 Revisjonen av advokatlovgivningen i 1991

I 1991 ble advokatlovgivningen revidert, og fikk den utformingen regelverket i all hovedsak har i dag. Reglene er plassert i domstolloven kapittel 11. Inntil revisjonen hadde advokatene som nevnt i en viss utstrekning hatt en enerett til å drive med ervervsmessig rettshjelpsvirksomhet.

I 1991 ble det såkalte rettsrådsmonopolet for advokater lempet. Jurister uten advokatbevilling fikk på visse vilkår adgang til å drive rettshjelpsvirksomhet. Samtidig fikk andre yrkesutøvere utvidet adgang til å yte juridisk rådgivning innenfor avgrensede rettsområder, hvor de har tilfredsstillende juridisk utdannelse. Videre ble den eksisterende adgangen til å yte integrert juridisk rådgivning i forbindelse med annen virksomhet lovfestet og utvidet. I overensstemmelse med bl.a. EØS-regelverket har også utenlandske advokater, på nærmere bestemte vilkår, fått adgang til å yte juridisk rådgivning i Norge og til å få norsk advokatbevilling.

Ved revisjonen av advokatlovgivningen ble det dessuten foretatt enkelte endringer i rettergangsmonopolet ved at adgangen til å være prosessfullmektig i sivile saker ble noe utvidet. Vilkårene for å få advokatbevilling ble samtidig skjerpet.

Plikten til å betale bidrag til Advokatenes erstatningsfond ble avløst av innføringen av tvungen sikkerhetsstillelse for advokater for ansvar som de pådrar seg i forbindelse med advokatvirksomhet. Også andre som utøver rettshjelpsvirksomhet ble pålagt i enkelte tilfelle å stille sikkerhet for sin utøvelse av rettshjelpsvirksomhet.

Reglene for organisering av advokatvirksomhet ble i forbindelse med revisjonen uttrykkelig lovfestet. Ønsket om å opprettholde en selvstendig advokatstand gjorde at man utformet regler som skulle sørge for at advokatvirksomhet bare skulle kunne organiseres på måter som sikret virksomhetens uavhengighet.

## 5.3 Senere endringer i advokatlovgivningen

I 1995 ble det gitt nye regler om disiplinær- og tilsynsordninger for advokater:

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet fikk i oppgave å utstede advokatbevillinger, autorisere advokatfullmektiger og gi andre tillatelser til å yte rettshjelp, jf. dl. § 225. Rådet fikk dessuten i oppgave å føre løpende tilsyn og kontroll med advokater og andre rettshjelperes virksomhet.

Disiplinærnemnden fikk i oppgave å behandle klager over advokater som skal ha handlet i strid med gjeldende lov og god advokatskikk, herunder urimelige salærkrav, jf. dl. § 227.

Advokatbevillingsnemnden ble opprettet som øverste instans ved tilbakekalling av advokatbevillinger, autorisasjoner og andre tillatelser til å yte rettshjelp, jf. dl. § 226. Nemnden får sakene fra Tilsynsrådet eller Disiplinærnemnden.

Tillatelse til å utøve rettshjelpsvirksomhet gjaldt og gjelder i utgangspunktet bare innenfor den enkelte stats jurisdiksjon. Dette prinsippet er blitt betydelig moderert de senere år som følge av økt internasjonalisering. Det er således blitt en utvidet adgang til å drive med rettshjelpsvirksomhet i andre land

enn i hjemlandet, såkalt «multi jurisdiksjonell praksis». Det har vært fortløpende endringer i advokatlovgivningen med tilhørende forskrifter for å sørge for at Norges forpliktelser i forhold til EØS-avtalen blir opprettholdt. Dette har særlig gitt seg utslag i at utenlandske advokater og jurister har fått lettere tilgang til det norske markedet for juridiske tjenester.

Den norske advokatforenings etiske regler ble i 1995 akseptert av Justisdepartementet som etiske regler for alle norske advokater gjennom advokatforskriften. De etiske reglene revideres jevnlig. Reglene er i stor grad harmonisert med Rådet for advokatforeningene i det europeiske fellesskapets, (CCBE), Codes of Conduct.

# Kapittel 6
# Rettslige reguleringer av rettshjelpsvirksomhet – gjeldende rett

## 6.1 Innledning

Juridiske tjenesteutøvere og deres virksomhet er styrt gjennom en rekke reguleringer. Slik reguleringer kommer til uttrykk i internasjonale regler, norske lover og forskrifter og det man kan kalle bransjens egne skrevne og uskrevne regler. Bakgrunnen for reguleringene er tjenestenes art og hensynet til at brukerne og andre samfunnsaktører (domstoler, offentlige myndigheter mv.) skal kunne ha tillit til at tjenesteutøveren har betryggende juridiske kompetanse og at vedkommende vil opptre profesjonelt. I tillegg skal brukerne og andre kunne ha tillit til at tjenestene er av forsvarlig kvalitet. Reguleringene skal med andre ord bøte på samfunnsmessig sett uønskede effekter (så som tjenester med lav kvalitet, uprofesjonelle og inkompetente tjenesteutøvere mv.) en friere og mindre regulert, evt. uregulert, markedsløsning antas å ville kunne medføre. Det er derfor lovregulert hvem som kan yte juridiske tjenester (adgangsreguleringer), hvordan rettshjelpsvirksomheten kan organiseres m.v. (strukturreguleringer), og hvordan juridiske tjenesteytere kan opptre (atferdsreguleringer). Slike reguleringer er egnet til å påvirke konkurransen, og vil derfor måtte vurderes nærmere av utvalget.

I dette kapitlet fremstilles hovedtrekkene i gjeldende rett og hovedhensynene bak. Fremstillingen er altså ikke uttømmende. Det er lagt størst vekt på de reguleringer som har antatt størst betydning for konkurransen i markedet. Dessuten er enkelte reguleringer behandlet for å få til en helhetlig fremstilling av gjeldende rett.

Bestemmelsene som regulerer rettshjelpsvirksomhet finnes i domstollovens (dl.) kapittel 11, med tilhørende forskrifter. Dette kapittelet i domstolloven kalles ofte «advokatlovgivningen». Internasjonale konvensjoner og lignende behandles i kapittel 14.

## 6.2 Hva er rettshjelpsvirksomhet?

Det er kun de som har tillatelse i henhold til domstolloven som kan utøve rettshjelpsvirksomhet. Begrunnelsen er at å utøve juridisk virksomhet krever særskilt kompetanse, for å sikre tjenester av god kvalitet.

Rettshjelpsvirksomhet er definert i dl. § 218 første ledd annet punktum som «ervervsmessig eller stadig yting av rettshjelp». Det er et vilkår at virksomheten går ut på å yte «rettshjelp». Med «rettshjelp» menes ifølge forarbeidene [13] både å gi råd om rettslige spørsmål (rettsråd) og sakførsel for domstolene. Som et generelt utgangspunkt omfatter begrepet «rettshjelp» i dl. § 218 i utgangspunktet ethvert arbeid av juridisk art som må antas å kreve juridiske kunnskaper som overstiger det borgere vanligvis har. Det gjelder uansett

13. Ot.prp. nr. 7 (1990-91) om lov om endringer i domstolloven m.m.

om en står overfor enkle eller mer kompliserte arbeider, arbeid av stor eller liten verdi mv.

Rettsrådsvirksomheten omfatter ifølge forarbeidene foruten rådgivning i juridiske spørsmål, også å utarbeide rettslige dokumenter som kontrakter, skjøter og testamenter, foruten å bistå med å utarbeide søknader og meldinger til det offentlige.

Å utarbeide generelle juridiske utredninger som retter seg til allmenheten, faller utenfor rettshjelpsvirksomhetsbegrepet. Hvem som helst kan for eksempel skrive en bok om rettslige spørsmål. Det samme gjelder juridiske artikler publisert i tidsskrifter, generell informasjon plassert på Internett og salg av standardiserte juridiske produkter som er generelt utformet. Grensen mellom dette og «rettshjelp» må trekkes etter hvorvidt den informasjonen som gis er rettet mot bestemte etterspørrere. Ved vurderingen av hva som skal anses som rettshjelp må det dermed tas hensyn til hvor konkret eller individuelt tilpasset brukeren informasjonen er.

Videre er det et vilkår at rettshjelpen ytes enten «ervervsmessig eller stadig». Vilkårene er i følge forarbeidene alternative slik at bare ett av dem må være oppfylt.

Med «ervervsmessig» menes det i følge forarbeidene «blant annet at rettshjelpsaktiviteten har et økonomisk siktemål og et preg av være foretningsmessig organisert. Det er ikke nødvendig at det betales vederlag i penger for rettshjelpen selv om det er det vanlige. Det kreves at rettshjelpsaktiviteten har et visst omfang. Omsetningens størrelse, antall oppdrag og til en viss grad om rettshjelpsaktiviteten har et kontinuerlig preg, vil være relevante momenter i den forbindelse. Det avgjørende er om den som utad står som yter av rettshjelpen, gjør dette ervervsmessig. [14] Grensen for hva som er ervervsmessig, antas i praksis å være relativt lav. Begrepet ervervsmessig dekker begrepet «stadig».

«Stadig» er et alternativt vilkår inntatt for å luke ut de tilfeller hvor enkelte yter rettshjelp i en slik utstrekning at det må anses som virksomhetsutøvelse selv om vedkommende ikke kan sies å drive ervervsmessig. En rettshjelpsaktivitet uten økonomisk siktemål må imidlertid ifølge forarbeidene ha et større omfang før den fanges opp av alternativet «stadig», enn en rettshjelpsaktivitet med økonomisk siktemål må ha før den fanges opp av alternativet «ervervsmessig». Foreningers rettshjelpsvirksomhet vil for eksempel kunne omfattes av begrepet stadig dersom den ikke er ervervsmessig.

Det er dermed tillatt, dog i begrenset utstrekning, å yte rettshjelp leilighetsvis selv om vedkommende tar seg betalt for oppdraget. Grensen for hva som er rettshjelpsvirksomhet blir etter dette skjønnsmessig, der oppdraget og sakens art vil ha betydning, samt mer konkrete forhold ved oppdragstaker og –giver.

Den mer nyanserte grensen mellom rettshjelpsvirksomhet og annen virksomhet må dermed baseres på en skjønnsmessig avgjørelse i det konkrete tilfelle.

---

14. Jf. det parallelle begrepet i tvistemålsloven § 44 annet ledd.

## 6.3 Adgangsreguleringer – Hvem kan utøve rettshjelpsvirksomhet?

### 6.3.1 Generelt

Rettshjelpsvirksomhet kan bare utøves av den som fyller vilkårene i dl. § 218.

Hovedregelen etter § 218 første ledd er at den som vil utøve rettshjelpsvirksomhet, må ha bevilling som advokat. Dette har vært omtalt som et «advokatmonopol».

I § 218 annet, femte og sjette ledd, gis imidlertid også andre adgang til å utøve rettshjelpsvirksomhet på nærmere bestemte vilkår.

Adgangsreguleringer skal sikre at virksomhetsutøverne har en viss kompetanse, og dermed sikre tjenester av god kvalitet. Adgangsreguleringer kan fungere som begrensninger på hvem som kan utøve rettshjelpsvirksomhet, og de vil dermed kunne fungere som et hinder for adgang til profesjonen. Dette kan igjen virke hemmende på konkurransen. I dette avsnittet skal adgangsvilkårene og begrunnelsen for dem beskrives.

### 6.3.2 Vilkårene for advokatbevilling

#### *6.3.2.1 Innledning*

Den som vil utøve rettshjelpvirksomhet må i henhold til § 218 første ledd ha bevilling som advokat etter § 220. Bevilling til å drive advokatvirksomhet gis av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. Advokattittelen er en beskyttet tittel, og det er i henhold til straffeloven § 332 første ledd straffbart å utøve virksomhet som krever offentlig tillatelse, uten slik bevilling, eller som overskrider grensene for en gitt tillatelse.

Slik gjeldende regler fremstår, er utgangspunktet at bare advokater kan drive rettshjelpsvirksomhet. Dessuten er det er kun advokater som kan drive advokatvirksomhet. Med advokatvirksomhet menes den virksomhet en advokat kan drive i kraft av sin bevilling som advokat.

For å bli advokat må man ha en spesifisert juridisk utdannelse, gjennomføre en nærmere bestemt praksis, gjennomgå advokatkurs, ha ansvarsforsikring og inneha bevilling som advokat.

Bakgrunnen for disse kravene er hensynet til publikum, domstolenes effektivitet og den særlige rollen advokatene har i samfunnet. Det bidrar til at publikum kan ha tillit til at tjenesteutøveren har en minimumskompetanse i situasjoner der brukeren ikke har informasjon eller kunnskaper til å bedømme det selv.

#### *6.3.2.2 De generelle vilkårene*

De generelle vilkårene for å bli advokat er angitt i dl. § 220 femte ledd som fastslår at bevilling «bare [kan] gis til personer som har fylt 20 år og som godtgjør ved politiattest at de har ført en hederlig vandel».

Vilkårene begrunnes i advokatrollens særpreg, blant annet ved at advokater har særskilt tillatelse til å ta hånd om betrodde økonomiske midler og betrodd informasjon underlagt strenge regler.

#### 6.3.2.3 De spesielle vilkårene

De spesielle vilkårene for å få bevilling til å være advokat, er regnet opp i dl. § 220 annet ledd.

*a) Juridisk embetseksamen*

Det er et vilkår at vedkommende har bestått juridisk embetseksamen. Vilkåret skal sikre at advokater har god juridiske kompetanse, ved at de har ervervet juridiske allmennkunnskaper og blitt trenet i å anvende dem.

Studieordningen har vært endret flere ganger, og ordningen varierer ved de tre juridiske fakultetene hvor man kan avlegge slik eksamen (Oslo, Bergen og Tromsø). Kjernen i studiet er imidlertid langt på vei den samme.

Gjennom det juridiske studium får studentene opplæring i juridisk metode, dvs. en felles juridisk tanke-/arbeidsmåte. På universitetene undervises det imidlertid ikke i flere sentrale områder for advokater, som for eksempel forhandlingsteknikk, klientbehandling og prosedyreteknikk.

I utgangspunktet er det bare norsk, juridisk embetseksamen som aksepteres. Det bygger på tradisjonelle oppfatninger om at advokater studerer og avlegger sin eksamen i juridiske fag i Norge, og at det er norsk rett man skal praktisere i Norge. I dl. § 235 oppstilles vilkårene for at utenlandsk utdannelse skal kunne godtas i stedet for norsk utdannelse.

Praktisk erfaring eller annen utdannelse godkjennes ikke.

*b) Praksiskravet*

Det er et krav om til sammen minst to års nærmere angitt praksis etter endt juridisk embetseksamen. Relevant praksis er autorisert advokatfullmektig hos en advokat. Likestilt med praksis som advokatfullmektig er praksis som dommer eller dommerfullmektig, stilling ved påtalemyndigheten, der behandling av rettssaker inngår som en vesentlig del, eller stilling som universitetslærer i rettsvitenskap.

I følge dl. § 220 annet ledd kan departementet ved forskrift eller Tilsynsrådet i enkelttilfeller fullt ut eller for en del godkjenne annen juridiske virksomhet. Jurister som har hatt en juridisk stilling i mer enn ett år godskrives vanligvis et halvt års praksis. Utover det er det sjelden det blir lempet på praksiskravet.

I forskriftene til dl. § 220 er det videre et krav til prosedyreerfaring for advokatfullmektiger. Dette kravet går ut på at advokatfullmektigen må ha ført minst tre sivile saker av et visst omfang for retten. To av de sivile sakene kan erstattes av straffesaker, men da slik at to straffesaker erstatter én sivilsak.

Dommerfullmektiger og politifullmektiger antas å ha så omfattende erfaring fra rettergang at det ikke oppstilles særskilte krav om å ha ført saker for retten. Universitetslærere i rettsvitenskap antas å ha slik særskilt god juridisk kompetanse at man heller ikke stiller krav om praktisk rettergangserfaring.

Hensynet bak praksiskravet er å sikre at advokatene har praktiske kunnskaper. Noe av bakgrunnen for dette er at det juridiske studium er utpreget teoretisk, mens advokatvirksomhet vanligvis er utpreget praktisk. Dette skal igjen komme brukerne til gode, ved at de kan være trygg på at advokaten ikke bare har formell juridisk utdannelse men også praktisk erfar-

ing i og utenfor rettergang. Det som skiller advokatyrket fra andre juridiske yrker, er særlig de utfordringer advokaten står overfor i forhold til klient, motpart, motparts advokat, balansegangen mellom den næringsmessige utøvelse og utøvelse av profesjonsrollen, samt opptreden som prosessfullmektig i rettergang. Advokater skal gjennom praksisperioden ha ervervet kunnskaper om slike forhold.

*c) Advokatkurs*

I forskriftene er det også oppstilt et krav om at alle må gjennomgå og bestå et advokatkurs, som tar opp emner av spesiell betydning for advokatvirksomhet.

Kurset er praktisk lagt opp, med prosedyretrening og undervisning i sentrale praktiske fag, som for eksempel drift av advokatkontor, etiske regler, forhandlingsteknikk osv. Kurset går over ett semester (44 timer undervisning), og avsluttes med en skriftlig eksamen. Kurset bekostes av deltakeren selv, eventuelt av vedkommendes arbeidsgiver.

Begrunnelsen for kurskravet er å sikre at advokater har kjennskap til sentrale sider ved advokatvirksomhet. Kurset er videre ment å skulle kompensere for at ikke alle fullmektiger har fått så bred praksis som ønskelig.

*d) Krav om etterutdanning*

Medlemmene av Advokatforeningen er pålagt av foreningen å gjennomgå løpende etterutdanning.

Dette er således ikke et rettslig krav, men en «selvregulering» som Advokatforeningen har pålagt sine medlemmer. Juristenes Utdanningssenter har et bredt tilbud av kurs. Andre kunnskapssøkende aktiviteter kan på nærmere vilkår godkjennes etter søknad. Foreningens krav er i dag at medlemmene må ha 80 timer etterutdanning i løpet av en femårsperiode.

Hensynet bak denne selvreguleringen er et økende krav til at advokater har oppdaterte kunnskaper.

#### 6.3.2.4 Særlig om utenlandske advokater – multijurisdiksjonell praksis

Tillatelse til å drive med rettshjelpvirksomhet gjelder i utgangspunktet bare innenfor den enkelte stats jurisdiksjon. Dette prinsippet er blitt kraftig moderert de senere år.

I advokatforskriftens kapittel 9 gis det regler om hvordan utenlandske advokater kan oppnå norsk advokatbevilling. I utgangspunktet må advokater eller jurister fra EØS-stater vise at de behersker norsk rett, ved enten å avlegge egnethetsprøve eller å ha utøvd advokatvirksomhet i Norge i minst tre år. Utenlandske advokater eller jurister utenfor EØS-området kan få norsk advokatbevilling etter søknad, jf. advokatforskriften kapittel 9 og dl. § 235.

I advokatforskriftens kapittel 10 er det inntatt regler om utenlandske advokaters adgang til å yte rettshjelp i Norge. Advokater fra EØS-stater må gi melding til Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, stille sikkerhet og benytte profesjonell tittel fra hjemlandet med angivelse av nasjonalitet. Andre utenlandske advokater kan i utgangspunktet på de samme vilkår praktisere i

Norge. Tilsynsrådet har imidlertid her en utvidet adgang til å nekte utstedelse av bevilling.

#### *6.3.2.5 Offentlig tjeneste som hinder for advokatvirksomhet*

I henhold til domsstolloven § 229 første ledd kan ikke embetsmenn i dømmende stilling, fylkesmenn, embets- og tjenestemenn hos domstolene og fylkesmenn samt embets- og tjenestemenn ved påtalemyndigheten og i politiet utøve advokatvirksomhet.

I henhold til advokatforskriftens § 11-1 kan imidlertid Kongen (Justisdepartementet) gi særskilt tillatelse til at vedkommende likevel kan få utøve advokatvirksomhet. Justisdepartementet og Tilsynsrådet for advokatvirksomhet tolker og praktiserer bestemmelsen slik at ingen statsansatte kan utøve advokatvirksomhet uten særskilt tillatelse. Begrunnelsen for denne praktiseringen er knyttet til habilitet, sammenblanding av interesser, publikums tillit til forvaltningen mv.

### 6.3.3 Andre enn advokaters adgang til å utøve rettshjelpsvirksomhet

#### *6.3.3.1 Innledning*

I henhold til dl. § 218 annet, femte og sjette ledd gis jurister og andre i en viss utstrekning adgang til å utøve rettshjelpsvirksomhet.

De som yter rettshjelp etter dl. § 218 annet og femte ledd kan i henhold til bestemmelsens fjerde ledd ikke yte juridisk bistand under rettergang med mindre vedkommende har rett til å være prosessfullmektig eller forsvarer i medhold av lov eller etter særskilt tillatelse fra retten i den enkelte sak, jf. punkt 6.3.4.

#### *6.3.3.2 Rettshjelpere*

En person som har juridisk embetseksamen, men ikke advokatbevilling, kan utøve rettshjelpsvirksomhet. Vedkommende får da tittelen «rettshjelper».

Virksomheten kan bare drives i enkeltmannsforetak som innehas av vedkommende selv, jf. dl. § 218 annet ledd nr. 1. En jurist som vil være rettshjelper må ha autorisasjon til å drive med rettshjelpvirksomhet. Rettshjelperen vil også måtte fremlegge politiattest og stille sikkerhet i henhold til advokatforskriften. Ordningen administreres av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, som blant annet ordner med nødvendige autorisasjoner, jf. dl. § 219 og advokatforskriften.

*Hensynene bak gjeldende regulering*

Bakgrunnen for innføringen av adgangen for jurister til å drive rettshjelpsvirksomhet i 1991 var at befolkningen skulle få tilgang på enklere og rimeligere juridiske tjenester enn det advokatene ble antatt å kunne tilby. Rettshjelpere skulle altså være et alternativ til advokater, og ordningen skulle bedre befolkningens tilgang til juridiske tjenester.

Jurister ble ansett for å være kompetente til å drive slik rådgivning, men ikke til å opptre for domstolene. I og med at dette skulle være et enklere alter-

nativ, fikk rettshjelperne kun anledning til å drive i enkeltmannsforetak innehatt av vedkommende rettshjelper selv.

#### *6.3.3.3 Revisorer*

Ifølge dl. § 218 annet ledd nr. 2 kan de som har bevilling som statsautorisert revisor eller som er registrert revisor bistå kunder med utferdigelse av selvangivelser, næringsoppgaver, skatteklager og andre henvendelser til skattemyndighetene i kraft av bevillingen eller registreringen som revisor. Revisorer trenger ingen særskilt tillatelse utover autorisasjon som revisor, for å drive slik virksomhet.

Innenfor de nevnte felt kan revisorer drive generell rettshjelpsvirksomhet, uavhengig av om de har noe annet revisoroppdrag samtidig. Oppregningen av hvilke juridiske oppdrag revisorer kan utføre er uttømmende, hvilket betyr at revisorer ikke har anledning til å yte juridisk bistand utover disse områdene, uten særskilt tillatelse.

Hensynet bak reglene er brukernes behov og en antagelse om at revisorene har tilfredsstillende kompetanse på de ovennevnte områdene.

#### *6.3.3.4 Rettshjelp innenfor spesielle rettsområder etter særskilt tillatelse*

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet kan gi tillatelse til å yte rettshjelp til den som har tilfredsstillende utdannelse innenfor spesielle rettsområder, jf. dl. § 218 annet ledd første punktum nr. 3.

I utgangspunktet kan en tillatelse bare gis på bakgrunn av utdannelse. Praksis er i seg selv ikke tilstrekkelig. Tilsynsrådet har tolket «tilfredsstillende utdannelse» som «formell utdannelse». Forarbeidene åpner for denne tolkningen. Forarbeidene åpner imidlertid også for at man for søkere som har utdannelse på området som alene ikke vil anses tilstrekkelig, vil kunne ta lang og relevant praksis i betraktning, slik at man etter en helhetsvurdering vil kunne gi tillatelse.

Tilsynsrådet kan for øvrig stille vilkår og begrensninger, for eksempel med hensyn til alder og vandel, jf. Ot.prp. (1990-91), nr. 7, s. 75.

Det stilles ingen krav til hvordan disse «rettshjelperne» organiserer seg, slik det gjøres for rettshjelperne omtalt ovenfor. Begrunnelsen for denne forskjellen er ikke belyst i forarbeidene.

Hensynet bak adgangen er brukernes behov og en oppfatning om at slike «rettshjelpere» har tilfredsstillende kompetanse innenfor gitte områder. Deres tilbud vil kunne utgjøre et alternativ til advokater på disse områdene.

#### *6.3.3.5 Lensmenn*

Lensmenn har tradisjonelt ytt rettshjelpsvirksomhet til folk flest.

Adgangen til dette er nå regulert i § 218 annet ledd nr. 4. Bestemmelsen viser til lov av 16. juni nr. 7 om lensmenn hvor det etter lovens § 4 første ledd heter at lensmenn ikke kan drive noen tilleggsvirksomhet uten samtykke fra politimesteren. Lensmannsloven begrenser dermed lensmennenes adgang til å drive privat rettshjelpvirksomhet vesentlig.

Adgangen for lensmenn til å yte rettshjelp, begrunnes i lensmennenes lange tradisjon som rettshjelpere.

#### *6.3.3.6 Integrert rettshjelp*

I medhold av dl. § 218 femte ledd kan utøvere av annen virksomhet enn rettshjelpvirksomhet yte rettshjelp i den utstrekning rettshjelpen er nødvendig for å yte god og fullstendig hjelp i annen virksomhet.

Det er med andre ord tale om rettshjelp som er et integrert ledd i hovedvirksomheten, såkalt aksessorisk rettshjelp. Slik rettshjelp kan ytes av «enhver», det vil si både av fysiske og juridiske personer, men ikke under rettergang, jf. fjerde ledd. Eiendomsmeglere, banker, revisorer, inkassobyråer, arkitekter, ingeniører m.fl. kan yte slik rettshjelp.

Vanligvis vil integrert rettshjelp bli ytt i forbindelse med hovedoppdraget, for eksempel et arkitektoppdrag. Bistanden anses ikke som advokatvirksomhet selv om vedkommende faktisk er advokat.

Det følger av femte ledd andre punktum at det ikke er noe vilkår at det foreligger et hovedoppdrag.

Reguleringen er en rettslig standard hvor den nærmere grensen for hva som er tillatt må avgjøres konkret. I forarbeidene fremkommer det at det avgjørende bør være om den aktuelle rettshjelpen etter sin art inngår som en integrert del i annen virksomhet og dessuten er av en slik art at foretaket må ha kompetanse til å yte rettshjelpen for å kunne gi god og fullstendig bistand i hovedvirksomheten. Grensen for hva som er tillatt er med andre ord lav.

Reguleringen er utelukkende begrunnet i brukernes behov. Det er med andre ord mer praktiske hensyn som ligger bak; klienten skal slippe å oppsøke en hjelper til.

#### *6.3.3.7 Rettshjelp som ytes av stat eller kommune*

Ifølge dl. § 218 siste ledd kan rettshjelp alltid ytes av stat og kommune.

Slik rettshjelp kan ytes selvstendig eller som en integrert del av virksomheten i form av veiledning. Unntaket omfatter ikke juridiske tjenester som ytes som følge av forvaltningens veiledningsplikt. Slik veiledning antas å falle utenfor begrepet rettshjelpvirksomhet.

I forarbeidene legges det til grunn at det er få betenkeligheter med et slikt unntak fra hovedreglen om advokatbevilling, i og med at slik virksomhet forutsettes tilstrekkelig vurdert i annen sammenheng. Som eksempel nevner forarbeidene den virksomhet som drives av Forbrukerrådet.

#### *6.3.3.8 Særlige rettshjelpstiltak*

Når særlige grunner foreligger, kan Tilsynsrådet gi tillatelse til spesielle rettshjelpstiltak, jf. dl. § 218 annet ledd nr. 3, annet punktum. Det er i dag gitt tillatelse til 7 slike tiltak. Fem av disse tiltakene er såkalte studentrettshjelpstiltak i regi av universitetene som utdanner jurister.

### 6.3.4 Adgangen til å opptre for domstolene

Etter gjeldende rett kan en part alltid velge å la seg representere for domstolene ved prosessfullmektig. Det foreligger imidlertid ingen plikt til å ha prosessfullmektig.

En part kan med andre ord alltid og for alle domstoler føre sin egen sak. Det siste antas å være naturlig, siden man uten en slik adgang lett ville kunne komme i konflikt med individets mer grunnleggende friheter og rettigheter.

Dersom vedkommende part ønsker å la seg bistå av en prosessfullmektig, er det med enkelte mindre unntak ikke påkrevd å bruke advokat. For alle domstoler gjelder at retten kan tillate en myndig person som ikke er advokat, opptrer som prosessfullmektig, jf. tvistemålsloven (tvml.) § 44.

Retten skal imidlertid tilbakevise en prosessfullmektig som ikke er advokat, dersom vedkommende søker erverv ved å opptre for andre i rettergang, jf. tvml. § 44 tredje ledd annet punktum. Denne praktisk viktige begrensningen innebærer at advokatene har tilnærmet enerett på å yte juridisk bistand under rettergang, et såkalt rettergangsmonopol.

Et generelt unntak er imidlertid gjort i tredje ledd fjerde punktum, der det heter at retten kan for den enkelte sak av særlige grunner unnlate å tilbakevise vedkommende. Enkelte rettshjelpere har fått tillatelse til å prosedere etter dette unntaket. Advokatenes rettergangsmonopol gjelder ikke for forliksrådene.

Gjeldende reguleringer er begrunnet med at «for at en rettssak skal gjennomføres på best mulig måte, kreves det gode aktører i alle rollene. Prosessfullmektigene skal legge frem saken for dommeren og herunder få fram alt som taler til klientens fordel. Det beste resultatet oppnås når det gjøres av personer som har prosesserfaring, og er uten personlig tilknytning til parten». [15] Omtrent alle høringsinstanser den gang mente at rettergangsmonopolet måtte opprettholdes.

*Særlig om straffesaker*

For straffesaker er det ifølge straffeprosessloven § 95 i utgangspunktet bare advokater som kan være prosessfullmektiger, men retten kan for den enkelte sak tillate at en annen skikket person gjør tjeneste. I straffesaker, da særlig mer alvorlige saker, står hensynet til at tiltalte får kompetent bistand særlig sterkt.

*Kvalifisert advokatmonopol for Høyesterett*

For advokater som er prosessfullmektig for Høyesterett, kreves det at advokaten har rett til å føre saker for Høyesterett, såkalt møterett for Høyesterett.

De som ikke har slik møterett, kan etter særskilt søknad likevel få tillatelse til å møte som prosessfullmektig for Høyesterett. Tittelen Høyesterettsadvokat opphørte ved lovendring i 1987, dog slik at de som allerede hadde fått tittelen fikk beholde den. De som har fått slik møterett benevner ofte seg selv som «advokat med møterett for høyesterett», eller advokat (H).

15. Ot.prp. nr. 7 (1990-91), s. 40.

Denne ordningen begrunnes i Høyesteretts og samfunnets særskilte behov for at prosessfullmektigene er kompetente. Høyesteretts hovedfunksjon er å arbeide for rettsenhet, rettsavklaring og rettsutvikling. De skal behandle prinsipielt viktige saker, hvor avgjørelsene vil kunne få betydning langt utover den konkrete saken.

## 6.4 Strukturreguleringer

### 6.4.1 Innledning

Gjeldende regelverk i dl. §§ 231 til 233 for organisering av advokatvirksomhet og rettshjelpvirksomhet (strukturreguleringer) begrenser til en viss grad advokater og andre juridiske tjenesteyteres muligheter til å organisere sin virksomhet på de måter alminnelige norske selskapsrettslige regler åpner for. Det foreligger blant annet begrensninger når det gjelder hvem som kan eie et advokatselskap og hvem som kan sitte i styret i et advokatselskap.

I forarbeidene legges det til grunn at det naturlige utgangspunktet er at loven gir adgang til å organisere advokatvirksomhet på den måten man i det enkelte tilfelle anser som mest hensiktsmessig innenfor den alminnelige lovgivningen. [16]

Av hensyn til advokatvirksomhetens egenart ble det imidlertid gitt enkelte begrensninger. Slike begrensninger vil kunne være egnet til å svekke konkurransen ved at tilbydere av juridiske tjenester ikke alltid har mulighet til å organisere sin virksomhet på den kommersielt sett mest lønnsomme måten, og ved det kunne tilby sine tjenester på en mer effektiv måte.

### 6.4.2 Grunnhensynene bak gjeldende strukturreguleringer

Domstollovens krav til organisering av advokatvirksomhet kan sies å være utformet for å sikre gjennomslaget til to grunnleggende prinsipper, nemlig. «uavhengighetsprinsippet» og «ansvarsprinsippet». [17]

Uavhengighetsprinsippet innebærer at den enkelte advokat skal ha en uavhengig stilling både faglig og økonomisk. Advokaten skal ikke ta utenforliggende hensyn.

Med faglig uavhengighet menes at den advokaten som har påtatt seg et oppdrag, skal være helt suveren i sin rådgivning uten å være underlagt andre, herunder et selskapsstyre. Advokatenes økonomiske uavhengighet forutsetter at eierinteresser i selskaper som driver advokatvirksomhet, er forbeholdt advokater med tilknytning til selskapet. Målsettingen er å opprettholde en selvstendig advokatstand som ikke står i avhengighetsforhold til andre enn klientene. [18] Et avhengighetsforhold til andre enn klienten vil kunne påvirke advokatens handlemåte slik at han ikke opptrer uavhengig, noe som vil kunne gå utover klienten eller andre. Uavhengighetsprinsippet er fastslått i reglene for god advokatskikk.

Ansvarsprinsippet innebærer at advokaten er fullt ut personlig ansvarlig for sine advokathandlinger. Advokaten pålegges med andre ord et personlig,

16. Ot.prp. nr. 7 (1990-91), s. 60.
17. Den Norske Advokatforenings Organisasjonsutvalg, «Organisering av advokatvirksomhet», 1999, s. 10.
18. Ot.prp. nr. 7 (1990-91), s. 55 og 60.

økonomisk ansvar for erstatningsbetingende feil som han måtte begå eller som begås av noen som han anses ansvarlig for.

Dette personlige ansvaret for rådgivningen, gjerne kalt «profesjonsansvaret», ses i forarbeidene som en vesentlig forutsetning for tillitsforholdet mellom advokat og klient. [19] En advokat som opptrer i tråd med profesjonsansvaret, utøver sin virksomhet på en forsvarlig måte til beste for klienten. Ansvarsprinsippet kan også sies å være delvis utledet av uavhengighetsprinsippet. At advokaten som utfører oppdraget er personlig og økonomisk ansvarlig, bidrar til at han opptrer uavhengig og ikke tar utenforliggende hensyn som vil kunne være til skade for klienten.

Både prinsippet om advokatens uavhengighet og tanken om advokatens personlige ansvar springer derfor ut av klientforholdets egenart. Selv om både advokatens uavhengighet og personlige ansvar er regulert i egne bestemmelser, la lovgiver til grunn at virksomheten må organiseres på en slik måte at disse adferdsreglene blir overholdt.

### 6.4.3 Selskapsformen

I utgangspunktet er det ingen begrensninger med hensyn til hvilken selskapsform advokater kan velge for sin virksomhet.

Advokatvirksomhet kan med andre ord utøves i enkeltmannsforetak, aksjeselskap, indre selskap, ansvarlig selskap eller kommandittselskap. Det følger implisitt av regelen i § 231 første ledd første punktum at foreninger, lag og stiftelser som hovedregel ikke kan drive advokatvirksomhet. Det er imidlertid gjort viktige unntak for denne hovedregelen i dl. § 233, se pkt. 6.4.5 nedenfor.

Enkeltmannsforetak krever ingen ytterligere regulering utover forbeholdet om at foretaket skal innehas av en advokat. Advokaten i et enkeltmannsforetak har et personlig og ubegrenset ansvar for virksomhetens forpliktelser.

Mange advokater driver et mer eller mindre formalisert samarbeid med andre advokater i såkalt kontorfellesskap. I dets reneste form utøver den enkelte deltakende advokat sin virksomhet for egen regning og risiko i et enkeltmannsforetak. Samarbeidet advokatene imellom er da normalt begrenset til leie av felles kontorlokaler, eventuelt også visse fellestjenester som sentralbord, resepsjon og i noen grad kontorutstyr. Samarbeidet organiseres gjerne ved at en av partene inngår kontraktene og deretter leier ut en andel av fellestjenestene til den annen part.

Dersom kontorfellesskapet innebærer et mer omfattende samarbeid, hvor man i tillegg til felles lokaler gjerne har felles inventar, bibliotek, kontorpersonale m.v. taler man om et såkalt utvidet kontorfellesskap. [20] Det utvidede kontorfellesskapet bygger på en avtale mellom partene og kjennetegnes ved at det fremtrer utad som et fellesskap, typisk gjennom felles brevpapir og telefon. Virksomheten drives imidlertid normalt ikke for partenes felles regning og risiko. Et kontorfellesskap er altså i utgangspunktet ikke en selskapsdannelse, og således heller ikke et selskap i domstollovens forstand. Det kan imidlertid være tilfeller hvor samarbeidet er organisert og fremtrer utad på en slik måte at det likevel må anses som et selskap. [21]

19. Ot.prp. nr. 7 (1990-91), s. 55.
20. «Organisering av advokatvirksomhet», s. 21.

Advokatvirksomhet kan i tillegg til enkeltmannsforetak drives i enhver selskapsform som er tillatt etter den alminnelige selskapslovgivningen, forutsatt at man følger de særregler som er gitt i § 231 andre ledd flg. og § 232.

Andre enn advokater som kan drive rettshjelpsvirksomhet kan i utgangspunktet drive med slik virksomhet i enhver form. Rettshjelpere kan som nevnt i dl. § 218 annet ledd nr. 1, imidlertid bare drive rettshjelpsvirksomhet i enkeltmannsforetak som innehas av vedkommende selv.

### 6.4.4 Eierforhold

I henhold til dl. § 231 annet ledd kan bare personer som utøver en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i selskapets tjeneste, eie andeler i selskaper som driver advokatvirksomhet.

Etter dl. § 231 annet ledd tredje punktum kan et selskap eie andeler i et advokatselskap, såfremt også det eiende selskapet er et advokatselskap som oppfyller de eierkravene som fremgår av dl. § 231.

Gjeldende eierkrav innebærer et forbud mot eksterne eiere, det vil si personer som ikke utøver en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i advokatselskapets tjeneste, jf. dl. § 231 annet ledd. Andre enn advokater kan med andre ord ha eierandeler i et advokatselskap så fremt de utøver en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i advokatselskapets tjeneste og oppfyller kravene i § 231 fjerde og femte ledd.

Begrunnelsen for eierskapsbegrensningene er ønsket om å opprettholde en uavhengig advokatstand, som ikke står i avhengighetsforhold til andre enn klientene. Dersom eierinteressene i advokatfirmaer løsrives fra dem som utøver virksomheten, fryktet lovgiver at det kunne føre til at personer uten tilknytning til advokatvirksomheten og med fortjeneste som hovedmotiv får innflytelse over de beslutninger som fattes. Det vil igjen kunne gå utover advokatens uavhengighet.

Det er hensynet til at advokater skal være så vel økonomisk som faglig uavhengig som begrunner forbudet. Til grunn for gjeldende forbud ligger dermed en antakelse om at dersom advokaten har egne økonomiske interesser som kan bli påvirket av sakens utfall, vil han i alminnelighet ikke være uavhengig nok til å utføre advokatoppdraget. I tillegg skal forbudet sikre at advokaten er faglig uavhengig. Selv om det uttrykkelig er fastsatt at selskapets ledelse eller andre ikke kan instruere den enkelte advokaten i faglige anliggender, ble det antatt at realiteten i en slik situasjon kunne bli at advokaten bevisst eller ubevisst mister noe av sin faglige uavhengighet.

Ifølge forarbeidene vil allerede muligheten for at klienten ikke vil ha full tillit til advokatens lojalitet, tilsi at slike konstellasjoner bør søkes forhindret.[22] I forarbeidene pekes det på at en advokat må foreta en mengde skjønnsmessige avgjørelser hvor en ikke kan ta utgangspunkt i utfallet for å teste advokatens lojalitet overfor sin klient. Det er derfor viktig å søke å forhindre at advokaten i første omgang handler under innflytelse av motstridende interesser. Alene kunnskapen om at advokatselskaper kunne være eiet av utenforstående, kunne dessuten for enkelte klienter svekke tilliten til advokaten.

21. «Organisering av advokatvirksomhet», s. 11.
22. Ot.prp. nr. 7 (1990-91), s. 63.

*Særlig om avhendingsplikt*

Som en følge av reglene om begrenset adgang til å eie andeler i advokatselskaper, er det i dl. § 231 sjette ledd gitt særlige regler om avhendingsplikt dersom en deltaker ikke lenger oppfyller lovens krav for å være eiere. Andelen må som hovedregel avhendes innen to år.

Etter annet punktum kan imidlertid vedkommende beholde sin eierandel like lenge som han har utøvet en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i selskapets tjeneste. Unntaket antas å være den reelle hovedregelen.

*Krav til firmanavn*

Det følger av dl. § 231 tredje ledd at et advokatselskaps firma (firmanavn) skal inneholde ordet advokat.

Hensynet bak regelen er at advokatselskaper skal drive advokatvirksomhet og virksomheten er underlagt de særnorske adferdsreguleringer og tilsyns- og kontrollordninger. Advokatselskaper som driver advokatvirksomhet skal signalisere dette utad gjennom firmanavnet.

*Tilleggsvirksomhet*

Det følger av dl. § 231 fjerde ledd at et advokatselskap foruten advokatvirksomhet som nevnt i første ledd, bare kan drive virksomhet som har «naturlig tilknytning til advokatvirksomheten», jf. dl. § 231 fjerde ledd.

Advokatselskaper skal ikke engasjere seg i virksomhet som medfører avhengighet av fremmede kapitalinteresser eller egne økonomiske interesser i andre virksomheter.

Dette er av hensyn til selskapets uavhengighet samt publikums tillit og forventninger til advokater. Reglene er ment å bidra til at interessekonflikter, konflikt med taushetsplikten og habilitetsspørsmål unngås.

Ifølge forarbeidene til bestemmelsen er det tilstrekkelig at tilleggsvirksomheten har en naturlig tilknytning til vedkommende selskaps advokatvirksomhet.

Advokatselskaper vil dermed kunne knytte til seg ulike tilleggsvirksomheter. Et større advokatselskap som spesialiserer seg i bygnings- og entreprisserett kan i følge forarbeidene for eksempel ansette en bygningsingeniør som kan foreta eller innhente og vurdere tekniske uttalelser om bygningsmessige forhold. Bygningsingeniørens virksomhet vil da ha naturlig tilknytning til advokatvirksomheten.

Bestemmelsen innebærer at advokatselskapet utad også kan tilby rene tekniske tjenester. Det åpnes dermed til en viss grad for selskaper som dekker en større faglig bredde enn ren advokatvirksomhet.

Omfanget av tillatt tilleggsvirksomhet må avgjøres på bakgrunn av om virksomheten kan sies å være en «tilleggsvirksomhet» og om den har en «naturlig tilknytning» til advokatvirksomhet.

*Særlig om multidisiplinære nettverk og multidisiplinære partnerskap (MDP)*

Med multidisiplinære nettverk siktes det til advokatselskaper som gjennom ulike former for nettverk knytter seg til andre virksomheter.

De multidisiplinære nettverkene er gjerne organisert ved at selskaper gjennom samarbeidsavtaler av ulik karakter etablerer et nettverk. Det finnes eksempler på at store advokatselskaper er tilknyttet slike nettverk med andre rådgivningsselskaper, eller store revisjonsselskaper. De ulike selskapene i nettverket er imidlertid selvstendige juridiske personer, men tilnærmet felles firmanavn brukes gjerne i felles markedsføring og lignende. Domstolsloven anses i utgangspunktet ikke for å være til hinder for samarbeid i slike nettverk.

Multidisiplinære partnerskap, det vil si selskaper som driver både advokatvirksomhet og annen virksomhet (som ikke er tilleggsvirksomhet), for eksempel revisorvirksomhet, er ikke tillatt etter gjeldende rett, jf. dl. § 231.

Grensen mellom multidisiplinære nettverk og partnerskap kan i praksis være uklar, ved at det kan tenkes at nettsverksavtalene får et slikt omfang og at samarbeidet mellom selskapene i nettverket blir så integrert, at det i realiteten er tale om partnerskap. Det kan for eksempel tenkes samarbeidsavtaler av et så forpliktende omfang at det nærmest er tale om en omgåelse av eierskapsreglene og hensynene for øvrig som ligger til grunn for dl. § 231 og øvrige bestemmelser hvor kravet til uavhengighet fremgår. I så fall vil for eksempel domstolene kunne skjære gjennom og si at slike avtaler ikke er tillatt etter gjeldende rett.

*Andre enn advokaters adgang til å utøve advokatvirksomhet på selskapets vegne*

I henhold til dl. § 231 femte ledd første punktum er utgangspunktet at advokatvirksomhet bare kan utøves på selskapets vegne av advokater. Femte ledd annet punktum åpner for at også andre personer på nærmere vilkår kan utøve advokatvirksomhet på selskapet vegne.

Femte ledd er ikke til hinder for at en advokat bruker advokatfullmektig eller andre medhjelpere under utøvelse av advokatvirksomheten. Forutsetningen er at advokaten opptrer utad, og at bistanden fremstår som bistand fra advokatens side og ikke bistand fra hjelperens side.

*Andre enn advokaters organisering av rettshjelpsvirksomheten*

For andre enn advokater gjelder i utgangspunktet ingen tilsvarende begrensninger.

Rettshjelpsvirksomhet etter dl. § 218 annet ledd nr. 1 kan som nevnt i punkt 6.3.3 bare innehas og drives av rettshjelperen i et enkeltmannsforetak. Begrunnelsen er at slike rettshjelpere var ment å skulle være et enklere alternativ enn advokater og at de skulle drive rimelig i små enheter. En tilsvarende begrensning av organisasjonsfriheten finnes ikke for rettshjelpere etter dl. § 218 annet ledd nr. 3.

Det finnes ingen begrunnelse for at det ikke eksisterer tilsvarende organisatoriske begrensninger for andre rettshjelpere eller andre som kan drive rettshjelpsvirksomhet.

### 6.4.5 Ledelse – styreverv

De samme begrensninger som gjelder for eierforhold, gjelder for muligheten til å inneha verv som styremedlem eller varamedlem til styret i et advokatselskap.

Hensynene bak er også langt på vei de samme. Det er således bare de som arbeider i et advokatselskap (advokater eller andre) som kan inneha styreverv, jf. dl. § 231 annet ledd.

### 6.4.6 Unntak, presiseringer m.v. av ovennevnte reguleringer

*Det er gjort enkelte unntak, utvidelser og presiseringer av de hovedreglene om organisering av advokatvirksomhet som er angitt overfor. Disse er samlet i dl. § 233.*

Etter bestemmelsens punkt a) gjelder reglene om organisering ikke advokatvirksomhet som utøves av en ansatt advokat som i det vesentlige utfører oppdrag for sin arbeidsgiver eller selskaper som tilhører samme konsern som arbeidsgiveren (såkalte bedriftsadvokater).

I punkt c) unntas advokatvirksomhet som drives av stat eller kommune fra reglene i § 231. Stat og kommune driver advokatvirksomhet for å dekke eget behov for advokattjenester (for eksempel kommuneadvokater, statsadvokater, regjeringsadvokaten) eller for å dekke et sosialt behov for rettshjelp. Den delen av statens og kommunens advokatvirksomhet som dekker eget behov, fanges også opp av unntaket i punkt a) om ansattes virksomhet. Punkt c) har derfor særlig betydning hvor staten eller kommunene vil drive advokatvirksomhet som tar sikte på å dekke et sosialt behov for advokatbistand.

Punkt b) unntar advokatvirksomhet som utøves av advokater ansatt i foreninger og lag fra strukturreguleringene. Advokatvirksomhet kan som hovedregel bare organiseres som enkeltmannsforetak som innehas av en advokat, eller som selskap. Sammenslutninger, som foreninger og lag, har ikke eiere, men medlemmer. Stiftelser er selveiende institusjoner som heller ikke har medlemmer. Med «lag» menes andre sammenslutninger med medlemmer enn foreninger. Betingelsen for at unntaket skal komme til anvendelse, er at bistanden i «det vesentlige» ytes til medlemmene, og at den bistanden som ytes til andre er av samme art som bistanden til medlemmene. Bakgrunnen for å yte advokatbistanden må være å dekke medlemmenes eller foreningens behov. Utpekings- og ansvarsreglene som er gjengitt ovenfor gjelder også for foreningers advokatvirksomhet.

I § 233 fjerde ledd er det inntatt en generell unntakshjemmel for Kongen til i særlige tilfeller å tillate at advokatvirksomhet organiseres på andre måter enn paragrafen tillater. Bestemmelsen vil først og fremst være aktuell hvor for eksempel en veldedig stiftelse ønsker å yte fri rettshjelp.

## 6.5 Atferdsreguleringer

### 6.5.1 Innledning

De viktigste atferdsreguleringene i markedet for juridiske tjenester er etiske retningslinjer og øvrige bestemmelser som inneholder forpliktelser knyttet til uavhengighet, lojalitet og konfidensialitet samt, bestemmelser som er av betydning for prissetting og markedsføring.

De fleste atferdsreguleringene i advokatnæringene er fastsatt i advokatforskriften med hjemmel i dl. § 224.

I tillegg til ovennevnte regelverk er norske advokater som driver virksomhet over landegrensene innenfor EØS-området, i henhold til pkt. 6.1 i reglene

for god advokatskikk bundet av Den europeiske advokatforeningen, CCBEs, «Code of Conduct». Norske regler for god advokatskikk er søkt tilpasset/harmonisert med CCBEs «Code of Conduct».

### 6.5.2 Generelt om reglene for god advokatskikk

#### *6.5.2.1 Lovgrunnlaget*

Det følger av dl. § 224 at advokatvirksomhet skal utøves i samsvar med god advokatskikk.

Ifølge § 224 skal advokatvirksomhet blant annet «utøves grundig, samvittighetsfullt og i overensstemmelse med hva berettigede hensyn til klientens tarv tilsier, og at oppdrag skal utføres tilstrekkelig hurtig». Nærmere regler for god advokatskikk er gitt i forskriftsform i den såkalte advokatforskriften kapittel 12. [23]

Reglene for god advokatskikk har siden stiftelsen i 1908 vært utarbeidet av Advokatforeningen som selvpålagt bransjeregulering. I 1995 ble de inntatt i advokatforskriften. Det betyr blant annet at alle advokater, også de som ikke er medlem av advokatforeningen, må følge dem. Reglene revideres jevnlig av Advokatforeningen, som oversender forslaget til Kongen (Justisdepartementet) som kan velge å stadfeste de foreslåtte endringene eller forkaste dem, jf. dl. § 224 annet ledd. Justisdepartementet tolker denne bestemmelsen slik at departementet ikke på eget initiativ kan gjøre endringer i reglene for god advokatskikk.

Bakgrunnen for bestemmelsen er at disse reglene tidligere kun gjaldt for Advokatforeningens medlemmer og at reglene tradisjonelt har vært utarbeidet av foreningen. Av hensyn til foreningsfriheten har man imidlertid ikke funnet grunnlag for å pålegge advokater å være medlem av Den Norske Advokatforening. Det overveiende flertall (over 90 prosent) av advokatene er imidlertid medlem av foreningen. For at alle advokater skulle være underlagt et etisk regelverk ble reglene derfor inntatt som forskrift.

#### *6.5.2.2 Reglenes formål*

Reglene for god advokatskikk har ifølge reglenes pkt. 1.1 som formål å sikre at advokatvirksomhet «utføres etter etiske prinsipper som er grunnlag for advokatenes virke i alle siviliserte rettssamfunn». Brudd på reglene er grunnlag for disiplinære tiltak overfor advokaten.

#### *6.5.2.3 Advokatenes oppgaver*

I pkt. 1.2 i reglene for god advokatskikk understrekes advokatens generelle samfunnsansvar ved at det er en advokats oppgave å «fremme rett og hindre urett». Mer spesifikt heter det at «advokaten plikter innenfor lovens ramme og etter beste evne å ivareta klienters interesse. Det skal skje uten tanke på personlig fordel eller risiko …»

23. Forskrift av 20. desember 1996 nr. 1161: Forskrift til domstolloven kapittel 11.

#### *6.5.2.4 Uavhengighet*

Uavhengighet regnes for å være et fundamentalt prinsipp for advokatprofesjonen. I pkt. 2.1 i reglene for god advokatskikk heter det at for å leve opp til forpliktelsene som en advokat påtar seg, er det nødvendig at han er uavhengig, slik at hans råd og handlinger ikke påvirkes av uvedkommende hensyn.

Kravet til uavhengighet er primært forankret i hensynet til klientene, men det er også forankret i hensynet til advokatenes tradisjonelle rolle i rettspleien. Uavhengighetsprinsippet skal ivareta krav til tjenestenes kvalitet og advokatens integritet.

Det er påkrevet at advokaten ikke lar seg påvirke egne personlige interesser eller press utenfra, jf. pkt. 2.1.1. Videre må en advokat ikke påta seg oppdrag hvor hans personlige økonomiske interesser kan komme i konflikt med klientens interesser eller ha innflytelse på hans frie og uavhengige stilling som advokat. En advokat må heller ikke gjøre seg økonomisk interessert i utfallet av et oppdrag ved at klientens krav eller en del av dette overtas av advokaten. Dersom en advokat representerer egne økonomiske interesser helt eller delvis, plikter han å gjøre sine medkontrahenter og andre interesserte oppmerksom på det jf. pkt. 2.1.2.

I det generelle uavhengighetsprinsippet ligger det et krav om at advokater innretter sin virksomhet slik at kravet til uavhengighet oppfylles uten hensyn til hvilken type advokatvirksomhet som konkret drives. Uavhengighetsprinsippet gjenspeiler de krav som stilles til advokatrollenes egenart. Advokaten skal opptre som en objektiv rådgiver for klienten, samtidig som advokaten skal representere klienten og (subjektivt) forfekte klientens interesser overfor den annen part.

Krav til advokatenes uavhengighet følger som nevnt ovenfor i punkt 6.4.2 også av ansvarsprinsippet i dl. § 232 første ledd første punktum. Se for øvrig punkt 3.3.4.

#### *6.5.2.5 Forbud mot interessekonflikter*

I pkt. 3.2 i reglene for god advokatskikk finnes regler som tar sikte på å forhindre interessekonflikter.

I henhold til pkt. 3.2.1 skal en advokat avstå fra å påta seg oppdrag hvis det dermed oppstår risiko for brudd på lojalitets- eller fortrolighetsplikten eller advokatens uavhengighet.

En advokat kan ikke samtidig representere flere parter med motstridende interesser i en sak. Dessuten skal det vises varsomhet med å ta oppdrag mot en tidligere klient; ingen skal risikere at opplysninger han eller hun har betrodd advokaten i ett oppdrag skal bli brukt mot vedkommende i et annet. Som for de andre reglene om interessekonflikter gjelder dette ikke bare vedkommende advokat selv, men også kolleger innenfor et fellesskap av advokater.

Kravet forutsetter at advokatene har gode rutiner som sikrer at interessekonflikter ikke oppstår.

#### *6.5.2.6 Advokatens opptreden – tillit, taushetsplikt og fortrolighetsplikt*

Ifølge pkt. 1.3 i reglene for god advokatsskikk skal en advokat i sitt virke opptre saklig og korrekt.

Advokaten må unngå en opptreden som er egnet til å skade standens og yrkets anseelse. I pkt. 2.2 heter det at advokaten i sin virksomhet er «avhengig av tillit, som bare kan oppnås når advokatens hederlighet og integritet er hevet over tvil». En streng taushetsplikt og fortrolighetsplikt understrekes i pkt. 2.3. Den generelle taushetsplikten er også forankret i straffeloven § 144.

Advokatens taushetsplikt er et sentralt prinsipp for all advokatvirksomhet. Taushetsplikten er gitt av hensyn til at klientene skal kunne søke faglig råd uten at de opplysninger som gis til advokaten skal kunne bli brukt mot vedkommende i en senere straffesak eller på annen måte. I et videre perspektiv vil en åpen kommunikasjon mellom advokat og klient også være av samfunnsmessig betydning fordi advokaten gjennom sine objektive råd til klienten forutsettes å fremme rett og lovlig adferd. Den lovbestemte taushetsplikten er en synliggjøring av nødvendigheten av et tillitsforhold mellom advokat og klient.

### 6.5.3 Prising og salærer

#### *6.5.3.1 Faktorer som skal vektlegges i salærberegningen*

Ifølge punkt 3.3.1 i reglene for god advokatskikk skal salæret «stå i rimelig forhold til oppdraget og arbeidet som er utført av advokaten».

Bestemmelsen oppstiller et forholdsmessighetsprinsipp og et nødvendighetsprinsipp som harmonerer med tvistemålslovens regler. Hovedregelen er at advokaten ikke kan ta høyere salær enn det som er nødvendig for å utføre oppdraget på en forsvarlig måte. Dessuten skal det i utgangspunktet være forholdsmessighet mellom salæret og oppdraget. Forholdsmessighetsprinsippet tilsier at det skal være samsvar mellom den tjeneste som ytes og den pris som kreves. Ifølge advokatforeningens anbefalinger er det derfor viktig at ethvert salær er avpasset etter oppdragets art og står i forhold til den innsats og kompetanse som kreves av advokaten i det enkelte oppdrag.

Hva som er et rimelig salær blir etter dette et skjønnsmessig spørsmål. I praksis er det utviklet en del prinsipper for salærberegningen. Advokatforeningen har samlet disse prinsippene og kommet med anbefalte retningslinjer for salærberegningen i en egen salærveiledning (vedlagt). Disse retningslinjene er nå så innarbeidet at de anses som retningsgivende bransjesedvaner.

I henhold til disse prinsippene skal salæret beregnes ut fra forskjellige relevante faktorer. De faktorer som kan tillegges vekt er bl.a. anvendte timer, sakens omfang, dens vanskelighetsgrad, de interesser som er involvert, sakens utfall og kvaliteten på det utførte arbeidet.

At salæret kan beregnes på denne måten gir grunn til å hevde at hovedreglen for salærfastsettelsen er at tjenestene skal prises til det de objektivt sett er verdt. Det er med andre ord ikke tillatt å ta betalt time for time dersom timeforbruket er unødvendig. Det er heller ikke adgang til å operere med uforholdsmessig høye timepriser. I praksis foreligger det imidlertid et relativt stort spillerom for individuell prissetting.

*Hensikten bak timebasert salærfastsettelse*

Salærveiledningen generelt og et timebasert system spesielt begrunnes bl.a. med at det gir større oversiktlighet og forutsigbarhet for klientene. I et time-

basert salærsystem fastsettes salæret i prinsippet ved at advokatens timesats ganges med antall brukte timer. Deretter kan det korrigeres for en rekke andre forhold.

*Særlig om salæravtaler, herunder resultatbaserte salærer*

Man trenger ingen særskilt avtale for å kunne salærberegne et avsluttet oppdrag. Det er en forutsetning, og dermed også en underforstått avtale, at advokaten skal godtgjøres for sin innsats etter gjeldende salærberegningsprinsipper.

Enkelte ganger inngås det spesielle salæravtaler der salæret gjøres avhengig av sakens resultat. Slike avtaler kalles gjerne resultatavhengig salæravtaler eller risikoavtaler.

Dersom advokaten bare er sikret et salær hvis saken leder til et positivt resultat for klienten, betegnes avtalen som «no cure no pay» eller «resultatavhengig salær». Da får advokaten et ordinært salær hvis saken vinnes, men ikke hvis saken tapes. I tillegg vil han kunne kreve et skjønnsmessig tilleggssalær, men størrelsen på tilleggssalæret må ikke være større enn det som det er tillatt å ta innenfor gjeldende salærberegningsprinsipper.

Det følger av pkt. 3.3.2 i reglene for god advokatskikk at det ikke er tillatt å inngå en avtale med klienter eller andre om at advokaten skal motta et salær basert på en prosentandel av sakens utfall, såkalt prosentbasert salær eller «contingency fee».

#### 6.5.3.2 Prisinformasjon

*Prisopplysning for tjenester*

Den 1. januar 1998 trådte forskrift om prisopplysning for tjenester [24] i kraft. Den skal sikre at forbrukeren får bedre informasjon om priser, slik at forholdene legges til rette for virksom priskonkurranse. Prisopplysningsforskriften omfatter blant annet advokattjenester og andre juridiske tjenester. Den gjelder kun i forhold til forbrukere.

I forskriftens § 3 heter det at «så langt det er mulig, skal den ervervsdrivende opplyse om prisene for de tjenester som utføres. Prisinformasjonen skal gis ved prisoppslag eller ved at prisliste er utlagt på det stedet der tjenesten vanligvis bestilles, slik at informasjonen er lett synlig for kunden. Dersom stykkprisen på den enkelte tjeneste varierer innenfor bestemte intervall, skal høyeste og laveste pris innenfor intervallet opplyses. Eventuelle minstepriser skal oppgis.»

Videre heter det i § 4 at «der det ikke er praktisk mulig å oppgi prisen på en tjeneste slik som fastsatt i § 3 første og annet ledd, skal den ervervsdrivende i stedet informere om hvordan prisen for den enkelte tjeneste blir beregnet».

Det er Konkurransetilsynet som kontrollerer at prisopplysningsforskriften blir fulgt. Overtredelse kan anmeldes til politiet og medføre bøter og/eller fengsel.

24. Forskrift av 28. november 1997 nr. 1382.

Advokatforeningen har fulgt opp forskriften ved blant annet å utarbeide huskeliste for klientavtaler hvor det anbefales at prisopplysninger og salærberegningsprinsipper tas med, (advokatforenings huskeliste nr. 30:1). Advokatforeningen har også utarbeidet brosjyrer om blant annet grunnlaget for prisberegningen som foreningens medlemmer anbefales å bruke.

*Advokatforskriftens bestemmelser om prisopplysning*

Advokatforskriftens regler for god advokatskikk inneholder bestemmelser som regulerer advokatenes prissetting og plikt til prisopplysning. Hovedregelen om salærberegningen står i punkt 3.3.1: «Klienten har krav på å få opplyst hvordan advokaten har beregnet sitt salær. Salæret skal stå i rimelig forhold til oppdraget og arbeidet som er utført av advokaten». Hensikten med en slik informasjonsplikt er å øke klientenes informasjonstilgang. Dessuten angir den rammene for hva advokater kan ta i salær. Ved klager er denne regel utgangspunktet for bedømmelsen.

*Advokatens plikt til å informere om fremdriften i saken*

I pkt. 3.1.2 siste punktum i reglene for god advokatskikk fremgår det at advokaten skal holde klienten «underrettet om sakens gang».

*Advokatens plikt til å informere om den relative størrelsen på klientens omkostninger*

Videre heter det i pkt. 3.1.5 at dersom «omkostningene i forbindelse med et oppdrag må antas å bli uforholdsmessig høye i forhold til klientens økonomiske stilling eller de interesser saksforholdet gjelder, skal advokaten i tide gjøre klienten oppmerksom på dette.» «Før en advokat engasjerer en annen advokat, sakkyndig eller andre i anledning av et oppdrag bør klientens samtykke innhentes.»

Advokaten plikter også å opplyse sin klient om eksisterende muligheter for offentlig fri rettshjelp og rettshjelpsforsikring. Kommer klienten inn under slike ordninger skal advokatens salær fastsettes i overensstemmelse med de bestemmelsene som gjelder for salærberegningen for slike ordninger.

Hensikten med å opplyse om kostnader for et oppdrag i forhold til klientens økonomiske stilling og tvistegjenstandens økonomiske verdi, er blant annet at klienten skal ha muligheter til å trekke saken dersom den synes å bli en for stor økonomisk belastning eller kostnadene blir for store i forhold til det klienten kan «vinne» på å engasjere advokaten. Regelen vil også bidra til å redusere antallet unødige saker.

*Salærberegningen i straffesaker og andre benefiserte saker*

I benefiserte saker (altså saker hvor advokatenes salær helt eller delvis dekkes av det offentlige) fører fylkesmannen eventuelt domstolene kontroll med antallet timer som er brukt, eventuelt at riktig stykkpris er brukt. Den offentlige salærsatsen utgjorde per 1. januar 2002 735 kr per time.

*Salærklager*

Det følger av advokatforskriftens § 5-3 første ledd at man kan klage til disiplinærmyndighetene dersom man mener at en advokat har krevd for høyt salær. Klage- og kontrollorganer omtales nærmere i pkt. 6.6 nedenfor.

Man kan også be domstolene om å fastsette salæret, jf. tvml. § 52. Tvistemålsutvalget har foreslått å oppheve bestemmelsen.

### 6.5.4 Markedsføring

#### *6.5.4.1 Historikk*

Det var lenge ansett som uetisk for advokater å drive med markedsføring. Et forbud mot markedsføring i Advokatforeningens etiske retningslinjer ble imidlertid opphevet tidlig på 1990-tallet, etter påtrykk fra konkurransemyndighetene.

De siste årene har en sett en økning i advokatenes markedsføringsaktivitet. Det er de store firmaene som leder an i denne utviklingen. I 1997 gikk Advokatforeningen ut og anbefalte sine medlemmer å drive mer aktiv markedsføring. Det er i dag i utgangspunktet ingen begrensninger på advokaters adgang til å drive markedsføring.

#### *6.5.4.2 Gjeldende reguleringer*

I punkt 2.4 i reglene for god advokatskikk står det at «en advokats reklame skal i form og innhold være saklig og korrekt og følgelig ikke inneholde noe som er uriktig, misvisende eller villedende.»

Videre heter det at det «er tillatt å fremheve en eller flere grener av advokatvirksomheten under forutsetning av at advokaten har særskilt innsikt og erfaring innen vedkommende felt.» Dette tolkes slik at det ikke er lov for advokater å kalle seg spesialist innen ett område.

Endelig fremgår det av reglene for god advokatskikk at advokatene «bør medvirke til å fremme objektiv informasjon om sitt yrke på en slik måte at dette kommer advokatstanden og det rettssøkende publikum til gode.»

Utover disse begrensningene og eventuelt andre begrensninger i markedsføringsloven og lignende står advokatene altså fritt til å markedsføre seg.

### 6.5.5 Spesialistordning

Det er i dag ingen spesialistordning for advokater, tilsvarende den som for eksempel legene har. Punkt 2.4.1 i reglene for god advokatskikk tolkes slik at en advokat ikke har adgang til å kalle seg spesialist. Det betyr at alle advokater i prinsippet er likestilt med hensyn til kompetanse. Det er imidlertid tillatt å fremheve én eller flere grener av advokatvirksomheten, under forutsetning av at advokaten har særskilt innsikt og erfaring innenfor vedkommende felt. Det er liten kontroll med dette.

### 6.5.6 Advokatformidling

Ifølge punkt 5.2 første punktum i reglene for god advokatskikk skal en advokat «verken av advokater eller andre kreve eller motta noen form for honorar eller vederlag for å henvise eller anbefale en klient». Det er imidlertid ingenting i veien for at advokater henviser en klient til en annen advokat uten å ta betalt

for det. Advokater er pålagt å henvise klienter til en annen advokat, dersom advokaten som har mottatt henvendelsen ikke kan behandle saken med rimelig hurtighet eller ikke har nødvendig kompetanse, jf. punkt 3.1.4 og 3.1.5 i reglene for god advokatskikk.

I henhold til punkt 5.2 annet punktum i reglene for god advokatskikk skal advokaten ikke betale noen form for honorar eller vederlag for å få henvist en klient til seg. Denne bestemmelsen har vært forstått slik at advokaten ikke har adgang til å betale penger til et formidlingsbyrå eller en mekler for å få henvist en klient til seg. Bestemmelsen har dermed av bransjen blitt oppfattet som et forbud mot advokatformidling i sin helhet.

Utover de nevnte reguleringer er det ingen bestemmelser som hindrer advokatformidling.

### 6.5.7 Atferdsreguleringer for andre enn advokater

Reglene for god advokatskikk gjelder ikke for andre enn advokater. Rettshjelpere er imidlertid underlagt det alminnelige profesjonsansvar (aktsomhetsansvar).

## 6.6 Ansvar og kontroll

### 6.6.1 Innledning

For å bøte på markedssvikt i form av bl.a. dårlig kvalitet, «for høye» priser og uforsvarlig opptreden, eksisterer det forskjellige kontrollordninger for juridiske tjenesteytere. Slike kontrollordninger fordrer at det foreligger klare ansvarsregler. Det at en tjenesteyter har ansvar for å utøve virksomheten i tråd med gjeldende regelverk og at han vet at han vil kunne bli kontrollert og kan bli stilt til ansvar dersom han ikke opptrer innenfor gjeldende normer og regler, antas å ha en preventiv effekt.

### 6.6.2 Ansvarsforhold

#### *6.6.2.1 Personlig ansvar*

I henhold til gjeldende rett er advokater personlig ansvarlige for sin utøvelse av advokatvirksomhet. Det samme ansvaret gjelder for andre som har tillatelse til å drive rettshjelpsvirksomhet. Aktsomhetsansvaret er ulovfestet rett. Profesjonsansvaret innebærer at advokaten er fullt personlig, ansvarlig for erstatningsbetingende feil som han måtte begå eller som begås av noen som han anses ansvarlig for.

#### *6.6.2.2 Særlig om advokatvirksomhet utøvd av advokatselskaper*

I henhold til dl. § 232 skal det for den enkelte sak utpekes en ansvarlig advokat som hefter personlig for erstatningsansvar som selskapet kan pådra seg ved utførelsen av oppdraget. Regelen er en formalisering av ansvarsprinsippet.

Selskapet som sådant hefter i tillegg med selskapsformuen for ansvar pådratt ved virksomhet utøvet i selskapets navn.

I ansvarlige selskaper kan det avtales at selskapsdeltakerne ikke skal ha deltakeransvar for erstatningsansvar som selskapet pådrar seg under advoka-

tvirksomheten, når minst en av selskapets advokater er solidarisk ansvarlig med selskapet, jf. § 232 fjerde ledd.

Selskapet kan ikke instruere den utpekte advokaten om den faglige utførelsen av oppdraget, jf. § 232,1 i.f. Begrunnelsen er at en forutsetning for ansvarsprinsippet er at advokaten også er faglig uavhengig. Det vil si at han ikke må ta utenforliggende hensyn. Han kan med andre ord ikke instrueres av selskapets styre, eiere eller andre. Regelen skal sikre at en advokat opptrer uavhengig ved at han er personlig ansvarlig for sine handlinger selv om han formelt arbeider og/eller er ansatt i et selskap.

Advokatselskapet er som sådant underlagt profesjonsansvaret og adferdsreguleringene. Selskapet er derfor solidarisk ansvarlige med ansvar som den ansvarlige advokat pådrar seg i selskapets tjeneste. Regelen skal sikre at advokatselskapet som sådant innretter sin virksomhet slik at adferdsreguleringene følges.

### 6.6.3 Plikt til å stille sikkerhet

En naturlig følge av ansvarsprinsippet er at advokaten og andre som er autorisert til å drive rettshjelpsvirksomhet stiller sikkerhet for ansvar de måtte pådra seg under utøvelsen av virksomheten, (7,5 millioner kroner i 2002). Regler om sikkerhetsstillelse for advokater følger av dl. § 222 og av dl. § 219 for andre enn advokater.

### 6.6.4 Særskilte kontrollorganer for rettshjelpsvirksomhet

#### *6.6.4.1 Innledning*

Dagens tilsyns-, kontroll- og disiplinærmyndighet overfor advokater, og til en viss grad andre tjenesteytere som driver rettshjelpsvirksomhet, utøves gjennom Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Disiplinærnemnden og Advokatbevillingsnemnden, jf. dl. §§ 225 flg.

Gjennom bevillingsordningen fører kontrollorganene kontroll med de juridiske tjenesteyterne før utførelsen av de juridiske tjenestene (ex ante-kontroll). Hensikten er å sikre at de oppfyller visse utdannings- og praksiskrav som anses som nødvendige for å kunne yte de aktuelle tjenestene. I tillegg fører tilsynsmyndighetene kontroll under og etter utøvelsen av rettshjelpsvirksomheten (ex post-kontroll).

#### *6.6.4.2 Tilsynsrådet for advokatvirksomhet*

Tilsyn med advokater og andre rettshjelperes virksomhet utføres av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, jf. dl. § 225 første ledd. Tilsynsrådet har egen administrasjon. Det ledes av et styre på 3 medlemmer, hvor styreleder skal være advokat og ett medlem skal være statsautorisert revisor, jf. dl. § 225 annet ledd. Styret oppnevnes av Kongen i Statsråd. Tilsynsrådets virksomhet finansieres av årlige bidrag som landets praktiserende advokater og rettshjelpere plikter å betale.

Tilsynsrådet utsteder advokatbevillinger og gir tillatelse til andre rettshjelpsytere. Rådets tilsyn med advokater og andre rettshjelpere omfatter i det vesentlige kontroll med advokaters sikkerhetsstillelse, regnskapsførsel, samt forvaltning av klientmidler. Kort oppsummert har rådet følgende oppgaver:

– autorisasjon av advokatfullmektiger,

- utstedelse av erklæring vedrørende prøven for Høyesterett,
- mottagelse av melding om start, flytting og opphør av advokatvirksomhet,
- mottagelse av melding om siktelse og resultat av straffesaker mot advokater,
- mottagelse av melding om og utstedelse av erklæringer til jurister som kan drive rettshjelpsvirksomhet,
- gi tillatelse til personer med spesiell utdannelse til å yte rettshjelp på vedkommendes område,
- gi tillatelse til særskilte rettshjelpstiltak,
- gi utenlandske advokater tillatelse til å yte rettshjelp,
- utstedelse av norsk advokatbevilling til utenlandske advokater,
- gi tillatelse til særskilt organisering av advokatvirksomhet,
- føre kontroll med advokater og andre rettshjelperes sikkerhetsstillelse, og
- føre tilsyn med regnskapsføring og betrodde midler.

Dersom noen av tjenesteytere under tilsyn opptrer i strid med loven, kan Tilsynsrådet meddele vedkommende en irettesettelse. I alvorlige tilfeller kan Tilsynsrådet fremme forslag til Advokatbevillingsnemnden om at vedkommendes bevilling eller tillatelse til å drive advokat-/rettshjelpsvirksomhet bør tilbakekalles.

Tilsynsrådets avgjørelser kan påklages til Advokatbevillingsnemnden.

I 2001 var 4362 advokater, 79 rettshjelpere og 8 spesielle tiltak registrert som praktiserende tjenesteytere under tilsyn. I 2001 innberettet Tilsynsrådet 40 advokater til Advokatbevillingsnemnden på grunn av forskjellige ureglementerte forhold. Det var en markert nedgang fra foregående år og antas å skyldes at Tilsynsrådet har nedlagt større ressurser enn tidligere i oppfølgningsarbeidet i forhold til advokatenes plikt til å betale bidrag og til å innsende revisorerklæring. 4 advokatbevillinger ble tilbakekalt. 7 advarsler og 9 irettesettelser ble meddelt iht. dl. § 225. Flere advokater ble anmeldt til politiet. Én person ble anmeldt for urettmessig bruk av advokattittelen.

#### *6.6.4.3 Advokatforeningens regionale disiplinærutvalg*

Klager på medlemmer av Advokatforeningen på basis av de etiske regler behandles først av ett av Advokatforeningens syv regionale disiplinærutvalg.

Disiplinærutvalgene, hvorav tre medlemmer tar stilling til den konkrete sak, behandler klager i førsteinstans over advokater som innklages for å ha opptrådt i strid med god advokatskikk eller for øvrig i strid med dl. eller annen lov, samt klager på advokater som skal ha krevd for høyt salær. Det disiplinærutvalget som har klagen til behandling, forestår selv saksforberedelsen.

Samlet behandler disiplinærutvalgene omlag 300 klager på advokater hvert år. Disiplinærnemnden er klageinstans for disiplinærutvalgenes avgjørelser.

#### *6.6.4.4 Disiplinærnemnden*

Disiplinærnemnden er et frittstående organ som behandler klager på advokater som skal ha opptrådt i strid med god advokatskikk, herunder om advokater har krevd for høyt salær.

Nemnden består av fem medlemmer, der lederen er dommer, to medlemmer er fra Advokatforeningen, én representant er fra næringslivet og én representant er fra forbrukermyndighetene. Nemnden er første og eneste instans for behandling av klagesaker mot advokater som ikke er medlem av foreningen og som heller ikke samtykker i at foreningens regionale disiplinærutvalg behandler saken. Videre er nemnden klageinstans for disiplinærutvalgenes avgjørelser. Advokatforeningen fungerer som sekretariat for Disiplinærnemnden.

#### *6.6.4.5 Advokatbevillingsnemnden*

Advokatbevillingsnemnden er overordnet organ og klageinstans for vedtak truffet av Tilsynsrådet og Disiplinærnemnden, jf. dl. § 226.

Nemnden består av tre medlemmer, der lederen er dommer og øvrige medlemmer er en advokat og ett annet medlem. Styremedlemmene har fra 1. januar 2002 ikke tilknytning til Tilsynsrådet eller Disiplinærnemnden. Advokatbevillingsnemnden behandler utelukkende saker på initiativ fra Tilsynsrådet eller Disiplinærnemnden. Tilsynsrådet fungerer som sekretariat for Advokatbevillingsnemnden.

I 2001 tilbakekalte nemnden 4 advokatbevillinger og ga 24 irettesettelser og 16 advarsler.

### 6.6.5 Øvrig kontroll

#### *6.6.5.1 Innledning*

En klient som har noe å utsette på de juridiske tjenestene vedkommende har fått, kan selv gjøre erstatningskrav gjeldende overfor vedkommende juridiske tjenesteyter i henhold til profesjonsansvaret gjennom søksmål for domstolene. I visse tilfeller kan domstolene føre kontroll med advokatenes salærfastsettelse.

#### *6.6.5.2 Konkurransetilsynet*

Lov av 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet (Konkurranseloven) har som formål å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, jf. § 1-1. Det er Konkurransetilsynet som forestår det løpende tilsynet etter konkurranseloven. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er klageinstans for tilsynets avgjørelser. Konkurranseloven behandler markedet for juridiske tjenester på lik linje med andre næringer.

Konkurranseloven bygger på en kombinasjon av forbud mot visse typer handlinger, som synes å være i strid med lovens formål, og inngrep mot atferd og bedriftserverv som etter en konkret vurdering anses skadelige for konkurransen i strid med lovens formål. Blant konkurransemyndighetenes oppgaver er å føre tilsyn med konkurransen i de ulike markeder. Etter konkurranseloven § 2-2 skal de bl.a. kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes og treffe vedtak om dispensasjon dersom lovens formål tilsier dette, foreta nødvendige inngrep mot konkurranseskadelig atferd og bedriftserverv, iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomsiktighet, påpeke konkurransereg-

ulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter.

# Kapittel 7
# Rettshjelpsforsikring

## 7.1 Generelt

De fleste forsikringsselskaper har innført rettshjelpsforsikring som en obligatorisk del av kombinerte villa-, landbruk- og hjemforsikringer. Også for bil- og lystbåtforsikring er det innført rettshjelpsforsikring. I tillegg kommer enkelte andre særforsikringer. I medhold av rettshjelpsloven § 4 annet ledd er den offentlige fri rettshjelpsordningen gjort subsidiær i forhold til private rettshjelpsforsikringer. Dette innebærer at den som har behov for juridisk bistand må søke å få dekket slik bistand gjennom egne private rettshjelpsforsikringer før han søker det offentlige om støtte i form av fri rettshjelp.

Private rettshjelpsforsikringer bidrar til at uprofesjonelle brukere får tilgang til juridiske tjenester.

## 7.2 Nærmere om dagens ordninger

Rettshjelpsforsikringen skal dekke forsikringstakerens utgifter til juridisk bistand.

Forsikringsselskapenes utgifter i den forbindelse dekkes gjennom den forsikringspremien forsikringstakerne betaler. Jo høyere forsikringsselskapenes utgifter blir, desto høyere blir forsikringspremien kundene må betale. Rettshjelpsforsikringspremien antas å utgjøre en liten del av den samlede premien forsikringstakerne betaler.

Forsikringsvilkårene er utformet forholdsvis likt i de forskjellige forsikringsselskapene.

***Tabell 7.1: Skadestatistikk private rettshjelpsforsikringer***

| År | 1991 | 1993 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Antall | 6278 | 6789 | 8087 | 9391 | 10968 | 11456 | 13894 |
| Beløp** | 59,0 | 63,7 | 92,0 | 102,0 | 129,2 | 148,6 | 192,1 |

* Prognose basert på 1. kvartal 1999.
** Beløp i mill. kr.

Kilde: Norges Forsikringsforbund.

Som det fremgår i tabell 7.1, har det gjennom 1990-årene vært en kraftig vekst i utbetalingene under de private rettshjelpsforsikringene. Veksten i skadeutbetalingene antas å ha sammenheng med den økte kjennskapen til ordningene, samt en betydelig økning i antall tvister oppstått i forbindelse med overdragelse av fast eiendom.

## 7.3 Vilkårene – Når inntrer rettshjelpsforsikringen?

### 7.3.1 Det må foreligge en tvist

Rettshjelpsforsikringen gjelder bare når forsikringstakeren er part i en tvist. For at det skal sies å foreligge en tvist, må et krav være bestridt. Hjelp til å sette opp testament, søknad om trygd o.l. faller således utenfor forsikringsområdet. Private rettshjelpsforsikringer dekker med andre ord ikke «ren» juridisk rådgivning. På dette området er ordningen dermed mindre omfattende enn den offentlige rettshjelpsordningen.

### 7.3.2 Tvisten må ligge innenfor det saklige dekningsområdet

Rettshjelpsforsikringen dekker i utgangspunktet enhver tvist som har sammenheng med det som er forsikret. En rekke sakstyper er imidlertid spesielt unntatt fra de private forsikringene, bl.a. tvister som har sammenheng med forsikringstakerens yrke eller erverv, tvister om separasjon, skilsmisse, barnefordeling, farskap, arv og skifte. Straffesaker og tvister som gjelder offentlige forvaltningsvedtak, er også unntatt. På disse områdene er det ikke mulig å tegne rettshjelpsforsikring. Næringsdrivende har ingen mulighet til å tegne rettshjelpsforsikring. Forsikringsselskapene begrunner det manglende tilbudet med manglende etterspørsel og at slike forsikringer trolig ikke vil være lønnsomme.

Det er dermed forholdsvis store ulikheter mellom det saklige dekningsområdet for rettshjelpsforsikringen og dekningsområdet for det offentliges fri rettshjelpsordning. Av den grunn fremstår dagens ordning med rettshjelpsforsikring snarere som et supplement til den offentlige fri rettshjelpsordningen enn som et alternativ.

### 7.3.3 Rettshjelpsforsikringen dekker visse nødvendige utgifter

Rettshjelpsforsikringen dekker nødvendige utgifter til advokat, retten, sakkyndige og vitner. Idømte saksomkostninger og rettsgebyr i ankeinstansen dekkes vanligvis ikke. Tvisten må dessuten høre inn under de alminnelige domstoler.

Advokatenes salær beregnes på vanlig måte, etter gjeldende prinsipper for salærberegningen. Det opereres med andre ord ikke med faste timesatser o.l. Forsikringsselskapene har imidlertid forbeholdt seg retten til å overprøve forsikringstakerens krav, dersom de mener utgiftene overstiger det som må antas å være nødvendig eller rimelig. Det samme gjelder dersom utgiftene er uforholdsmessig store i forhold til tvistegjenstandens verdi.

Det eksisterer et tak på hvor mye forsikringsselskapet utbetaler i salær til advokaten. Dette maksimumsbeløpet er vanligvis 80 000 kr for alle instanser. Beløpet har stått uendret i mange år. Selv etter innføringen av merverdiavgift på juridiske tjenester i 2001 ble ikke beløpet hevet. Det innebærer at taket på 80 000 kr gjelder salær inkludert 24 prosent merverdiavgift. Etter innføringen av merverdiavgiften vil taket på 80 000 kr rekke til betydelig færre timer hos en advokat. Hvor stor reduksjonen blir, avhenger av hvorvidt og i hvilken utstrekning advokatens bruttosalær heves som følge av avgiftsbeleggingen.

Forsikringstakeren må betale en egenandel som normalt består av et fast beløp på mellom 2000 og 3000 kr, med et tillegg på 20 prosent av det overskytende salær. Egenandelen må inndrives av advokaten. Utgjør utgiftene til

advokat 80 000 kr inkludert merverdiavgift, må klienten følgelig betale 17 600 kr i egenandel.

Ifølge rettshjelpsforsikringene skal det ikke foretas noen vurdering av mulighetene til å vinne frem. I forsikringsvilkårene er det imidlertid tatt inn en bestemmelse om at forsikringstakeren selv må bære omkostningene dersom denne selv uten rimelig grunn, har forårsaket disse.

# Kapittel 8
# Lov om fri rettshjelp

## 8.1 Innledning

Det er bred politisk enighet om at ingen skal lide rettstap på grunn av manglende økonomisk evne. Staten har derfor ansvaret for å sikre at privatpersoner som ikke har tilstrekkelige økonomiske ressurser, gis tilgang til juridiske tjenester.

Gjennom lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr. 35 (rettshjelpsloven) har lovgiver(ne) gitt økonomiske og saklige vilkår for en statlig dekning av utgifter til advokat og sideutgifter i forbindelse med juridisk bistand.

Rettshjelpsloven er supplert med forskrift av 22. oktober 1996 og Justisdepartementets rundskriv G-73/96 om fri rettshjelp. I henhold til forskrift av 9. oktober 1997 nr. 1087 dekkes utgifter til autoriserte rettshjelpere i utgangspunktet på lik linje med utgifter til advokat.

Fri rettshjelp er med visse unntak, begrenset til å gjelde enkeltpersoner som kommer inn under ordningen.

Det ytes imidlertid ikke dekning etter rettshjelpsloven dersom søkeren har tegnet rettshjelpsforsikring som helt eller delvis dekker søkerens utgifter, jf. § 4 annet ledd første punktum. Fri rettshjelpsordningen er dermed gjort subsidiær i forhold til rettshjelpsforsikring, omtalt i kapittel 7.

Lov om fri rettshjelp omfatter ikke dekning av utgifter til forsvarer i straffesaker, idet slik bistand ytes etter straffeprosessloven.

Fri rettshjelp etter rettshjelpsloven gis som fritt rettsråd og fri sakførsel. De materielle vilkårene for å få fritt rettsråd og fri sakførsel er i hovedsak de samme. For både fritt rettsråd og fri sakførsel skilles det mellom prioriterte og uprioriterte saker, jf. punkt 8.4.3.

Stortinget vedtok høsten 2002 å oppheve regelen om at det skal betales en egenandel. Samtidig ble det vedtatt å heve inntektsgrensene til 230 000 kr brutto. Stortingetsvedtaket er ikke trådt i kraft.

## 8.2 Fritt rettsråd

Ved fritt rettsråd dekker det offentlige utgiftene til juridisk bistand utenfor rettergang samt for forliksrådet.

Rettsråd består primært i råd og veiledning i tilknytning til juridiske problemer. Under fritt rettsråd dekkes først og fremst advokatenes salær etter den offentlige salærsats (735 kr per time per 1. januar 2002), men også annen sakkyndig hjelp i tilknytning til fritt rettsråd kan dekkes. For prioriterte rettshjelpssaker blir advokater og andre som har tillatelse til å yte fritt rettsråd hovedsakelig godtgjort i henhold til stykkprissatser. [25] For uprioriterte saker blir salæret fastsatt skjønnsmessig, der det blir innvilget et konkret antall timer i den enkelte sak.

25. Jf. forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkpriser) ved fritt rettsråd og i straffesaker av 18. september 2001.

Fritt rettsråd som ikke overstiger 2 timer, godtgjøres med en stykkprissats lik 1,5 ganger den offentlige salærsatsen. Fritt rettsråd som overstiger 2 timer, godtgjøres etter nærmere fastsatte satser for den enkelte sakstype (innenfor prioritert rettshjelp). Overstiger det faktiske timeforbruket i et rettsråd det dobbelte av det timeforbruket som er grunnlag for stykkprissatsen, fastsettes hele salæret skjønnsmessig.

## 8.3 Fri sakførsel

Fri sakførsel er fri rettshjelp under rettergang, og kan gis for saker ved alle ordinære domstoler, med unntak av forliksrådet. Det kan også innvilges fri sakførsel for en del særdomstoler, domstolslignende organer og visse forvaltningsorganer, som f.eks. fylkesnemnda for sosiale saker.

En bevilling til fri sakførsel dekker salær, reiseutgifter m.v. til egen advokat. Bevillingen omfatter også bl.a. fritak for rettsgebyr og godtgjøring til doms- og skjønnsmenn, rettsvitner, vitner og sakkyndige. Bevillingen dekker ikke partenes egne reiseutgifter eller eventuelle saksomkostninger som vedkommende måtte bli dømt til å betale motparten. Det er imidlertid adgang til å søke fylkesmannen om dekning av idømte saksomkostninger til motparten.

## 8.4 Vilkår for å få fri rettshjelp

### 8.4.1 Økonomiske vilkår

Etter rettshjelpsloven er det et grunnvilkår at fri rettshjelp bare innvilges til søkere med formue og inntekt under bestemte grenser. Inntekts- og formuesgrensen er fastsatt i forskrift av 22. oktober 1996 og i Justisdepartementets rundskriv G-9/01. For å omfattes av de alminnelige reglene om fri rettshjelp, må rettshjelpssøkeren som hovedregel ikke ha en årlig bruttoinntekt som overstiger 200 000 kr eller 210 000 kr, avhengig av forsørgelsesbyrde, eller en nettoformue som overstiger 100 000 kr. For ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi, skal samlet inntekt og formue legges til grunn. Dersom tvisten gjelder disse personer innbyrdes, eller det i andre særlige tilfeller er rimelig, kan den enkeltes økonomi vurderes isolert. Rettshjelpsloven gir imidlertid hjemmel til å dispensere fra inntekts- og formuesgrensen dersom det på grunn av særlige forhold i saken er rimelig at det offentlige likevel yter bistand. I henhold til Justisdepartementets retningslinjer kan det dispenseres dersom inntekten overstiger inntektsgrensene med mindre enn 20 000 kr. Utover dette dispenseres det sjelden fra inntektsgrensene.

Stortinget vedtok høsten 2002 å heve inntektsgrensene til 230 000 kr. Stortingets vedtak er ikke trådt i kraft.

### 8.4.2 Saker uten behovsprøving

På enkelte områder har rettshjelpssøkeren rett til fri rettshjelp uavhengig av vedkommendes økonomi. På rettsrådsstadiet skal fylkesmannen yte fri rettshjelp uten behovsprøving til utlendinger i saker etter utlendingsloven som bestemt i utlendingsloven § 42 tredje ledd. Bevilgende myndighet skal av eget

tiltak og uten behovsprøving innvilge fri sakførsel i hovedsakelig følgende saker:

1. For den vernepliktige i militærnektersaker etter lov av 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner.
2. For den tvangstiltak retter seg mot i saker om overprøving av administrative tvangsinngrep etter lov 13. av august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål, kap. 33.
3. For den private part i saker hvor søksmål er anbefalt av Stortingets ombudsmann for forvaltningen.
4. Saker som skal behandles av fylkesnemnda etter kap. 9 i lov om sosiale tjenester m.v.
5. Saker som skal behandles av fylkesnemnda etter kap. 7 i lov om barneverntjenester.
6. Saker for kontrollkommisjonen etter lov av 28. april 1961 nr. 2 om psykisk helsevern § 9.
7. Saker som skal behandles etter kapittel 5 i lov om vern mot smittsomme sykdommer.

### 8.4.3 Saklige vilkår

#### *8.4.3.1 Generelt*

Rettshjelpsordningen begrenses i forhold til hvilke sakstyper det gis bistand til. Rettshjelpsloven sondrer mellom prioriterte og uprioriterte saksområder. Dersom de økonomiske vilkårene er oppfylt, ytes det som hovedregel fri rettshjelp i saker som hører til de prioriterte saksområdene. I uprioriterte saker føres det en meget restriktiv praksis ved innvilgelse av fri rettshjelp, selv om de økonomiske vilkårene er oppfylt.

#### *8.4.3.2 Prioriterte saker*

Følgende saker er prioritert etter rettshjelpsloven:

1. Saker i medhold av lov om ekteskap, herunder skifteoppgjør mellom ektefeller.
2. Saker i medhold av barnelovens kap. 5, 6 og 7.
3. Skadede eller etterlatte i sak om erstatning for personskade og tap av forsørger.
4. Saker fra leietaker i saker om oppsigelse og fravikelse av leieavtale etter lov om husleie.
5. Saker fra arbeidstaker i saker om oppsigelse m.m. i henhold til arbeidsmiljøloven.

Det er et vilkår for innvilgelse av fri rettshjelp i prioriterte saker, at det antas nødvendig med advokatbistand i saken, og at det er rimelig at det offentlige dekker utgiftene til slik bistand. Da saker som hører til de prioriterte saksområdene i rettshjelpsloven objektivt sett anses å være av stor personlig og velferdsmessig betydning for den enkelte, føres det en liberal innvilgelsespraksis dersom de økonomiske vilkårene for fri rettshjelp er oppfylt.

#### *8.4.3.3 Uprioriterte saker*

I saker som ikke er prioriterte etter rettshjelpsloven, ytes det som hovedregel ikke fri rettshjelp. Myndighetene fører en svært streng praksis. Når søkeren oppfyller de økonomiske vilkårene, kan fri rettshjelp likevel gis når det aktuelle problemet åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for søkeren at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp. Fri rettshjelp blir eksempelvis gjerne gitt i barnevernssaker, der det ikke er tale om å treffe tvangsvedtak, men hvor barnevernet likevel foreslår iverksettelse av hjelpetiltak overfor familien.

Dette innebærer at det som hovedregel ikke ytes fri rettshjelp i saker som utspringer fra forretningsforhold, yrkesutøvelse, faste eiendommers rettsforhold, tingsskader, kjøp og salg, gjeldsforhold, pengekrav, arvesaker og saker overfor forvaltningen. Det vises også varsomhet med å innvilge fritt rettsråd i uprioriterte saker der det offentlige har veilednings- og/eller undersøkelsesplikt. Søknader om fri sakførsel i uprioriterte saker underlegges en helhetsvurdering, der det bl.a. ses hen til sakens art, søkerens mulighet til å vinne frem med sin sak, samt sakens eventuelle prinsipielle side.

## 8.5 Hvem kan yte fri rettshjelp?

Fritt rettsråd innvilges etter søknad av fylkesmannen. Departementet har imidlertid ved forskrift av 22. oktober 1996 gitt advokater og andre rettshjelpere adgang til selv å innvilge fritt rettsråd i prioriterte rettshjelpssaker. Bistanden honoreres i så fall etter «stykkprisforskriften».

Fri sakførsel innvilges av den domstolen som har saken til behandling, i de sakene der det ikke skal foretas økonomisk behovsprøving i saken. Tilsvarende gjelder i saker der de økonomiske vilkårene for fri rettshjelp er oppfylt og saken hører til de prioriterte saksområdene etter rettshjelpsloven. Fri sakførsel for visse forvaltningsorganer innvilges av vedkommende forvaltningsorgan som har saken til behandling.

Med unntak av ankesaker til Trygderetten, må det søkes om dispensasjon hos fylkesmannen dersom søkeren overstiger inntekts- og formuesgrensen. Etter § 17 har fylkesmannen for øvrig kompetanse til å innvilge fri sakførsel i alle saker, bortsett fra i saker nevnt i nummer 4-7 nevnt ovenfor under punkt 8.4.1.

Justisdepartementet er klageinstans for vedtak etter rettshjelpsloven.

## 8.6 Særlige rettshjelpstiltak – rettshjelpslovens § 6, annet ledd

I medhold av rettshjelpslovens § 6, andre ledd har Justisdepartementet hjemmel for helt eller delvis å dekke en persons utgifter til rettshjelp. Departementet yter i praksis meget sjelden bistand etter bestemmelsen. Justisdepartementet har også hjemmel for å iverksette særlige rettshjelpstiltak for grupper med spesielle behov. Voldsofre, mishandlede kvinner og vernepliktige i førstegangstjenesten gis i medhold av nevnte bestemmelse rettshjelp uten behovsprøving og uten egenandel.

## 8.7 Egenandel

Med unntak av de tilfeller hvor fri rettshjelp gis uten behovsprøving, må alle som mottar fri rettshjelp etter gjeldende regler betale en andel av utgiftene til rettshjelpen (egenandel). Egenandelen består av en grunnandel på 300 kr og en tilleggsandel som utgjør 25 prosent av kostnader ved rettshjelpen som overstiger 300 kr. Egenandelen fastsettes av fylkesmannen. Det er deretter Statens Innkrevingssentral som har i oppgave å inndrive egenandelen. Hvorvidt det utover grunnandelen også skal betales en tilleggsandel, beror på rettshjelpsmottakers inntekt og formue.

Stortinget vedtok høsten 2002 å oppheve reglene om egenandel. Når vedtaket trer i kraft, skal de som mottar fri rettshjelp ikke lenger betale egenandel.

# *Del IV  Økonomiske forhold*

# Kapittel 9
# Markedsbeskrivelse for juridiske tjenester

## 9.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives hvilket marked eller hvilke markeder juridiske tjenester tilhører eller kan deles inn i. Beskrivelsen skal danne grunnlaget for analysen av konkurranseforholdene i del VI. Markedet kan beskrives langs en produktmessig dimensjon og en geografisk dimensjon. Det såkalte «produktmarkedet» sier noe om hvilke produkter tilbyderne konkurrerer innenfor. Med «det geografiske markedet» menes i hvilke områder tilbyderne av de omtalte produktene konkurrerer.

Hensikten med markedsbeskrivelsen er å kartlegge hvem de forskjellige tilbyderne av juridiske tjenester reelt sett konkurrerer med. Ofte brukes begrepet «relevant marked» for å avgrense det markedet der to eller flere gitte tilbydere konkurrerer.

Generelt kan man si at dersom et bestemt produkt tilhører det samme relevante markedet som et annet, vil kundene bytte (substituere) mellom produktene ved prisendringer. Det betyr at tilbydere av disse produktene er konkurrenter.

Dersom det er en viss, men ikke fullstendig, substitusjon mellom forskjellige typer produkter, er det vanlig å tale om segmenter av samme relevante produktmarked. Tilbydere av produkter som tilhører forskjellige segmenter av samme marked vil ikke oppleve sterk konkurranse fra hverandre, men må likevel ta et visst hensyn til for eksempel de andres priser når egne priser settes.

Etterspørrernes muligheter til å skifte mellom ulike tilbydere og tilbydergrupper sier noe om substitusjonsmulighetene i markedet, og dermed om hvem som faktisk konkurrerer om å tilby ulike typer juridiske tjenester. Spørsmålet blir da i hvilken utstrekning den enkelte etterspørrer vil kunne velge mellom tjenester (produkter) tilbudt av forskjellige advokater eller andre juridiske tjenesteytere, for å få hjelp til å løse det juridiske problemet han står overfor.

## 9.2 Produktmarkeder

### 9.2.1 Gruppering av juridiske tjenester

#### *9.2.1.1 Problemstilling*

Juridiske tjenester er en samlebetegnelse som omfatter ulike typer tjenester (produkter), som for eksempel rådgivning i en barnefordelingssak eller en skattesak.

I dette avsnittet gjøres det et forsøk på å gruppere de ulike juridiske tjenester i ulike produktgrupper. For eksempel vil juridiske tjenester kunne kategoriseres etter sakstype, typen rådgivning, sakens kompleksitet, betalingsvillighet, typen tilbydere og typen etterspørrere. En slik gruppering kan være et hensiktsmessig hjelpemiddel når det i punkt 9.3 skal drøftes hvorvidt og i

hvilken utstrekning den enkelte bruker kan velge mellom ulike juridiske tjenesteyteres tilbud av juridiske tjenester (substitusjonsmuligheter). Dette vil igjen kunne si noe om hvilke typer tilbydere eller tilbydergrupper som konkurrerer om å tilby ulike juridiske tjenester.

#### *9.2.1.2 Sakstype, kompleksitet og betalingsvillighet*

Enkelte egenskaper ved juridiske tjenester er forsøkt illustrert i figur 9.1 nedenfor. Figuren beskriver juridiske enkeltoppdrag («saker») etter hvor mye klienten er villig til å betale for å få bistand i saken og etter hvor komplisert saken er. Betalingsvilligheten måles langs den vertikale aksen, med økende betalingsvillighet oppover langs aksen. Langs den horisontale aksen måles juridisk kompleksitet, slik at saker (tjenester) med lav kompleksitet befinner seg langt til venstre i figuren, mens saker med høy kompleksitet befinner seg langt til høyre.

Klientens betalingsvillighet avhenger blant annet av hvor store økonomiske verdier saken dreier seg om. Hvis saken dreier seg om store beløp, vil den potensielle gevinsten ved å vinne frem være stor. Tilsvarende vil tapet (målt i penger) ved ikke å få løst det juridiske problemet være stort. Betalingsvilligheten for å få løst et juridisk problem vil dermed øke med sakens økonomiske verdi. I denne sammenheng er det verd å merke seg at brukerne i en del tilfeller «ikke har noe valg». Dersom man for eksempel blir saksøkt, er man «nødt til» å la seg bistå av advokat, uavhengig av betalingsvilligheten.

Dersom en sak har stor personlig betydning, og den økonomiske verdien er uten relevans, kan betalingsvilligheten likevel være høy. Det at en sak er viktig (av stor personlig betydning) kommer ikke nødvendigvis til uttrykk i stor betalingsvilje (hva man betaler) fordi man faktisk ikke har penger nok (budsjettrestriksjon). Figuren fanger ikke dette opp i tilstrekkelig grad.

Sakens kompleksitet vil avgjøre hvor dyrt det blir å oppsøke hjelp for å få saken løst, fordi en kompleks sak gjerne krever mer innsats fra tjenesteyteren. Betalingsvilligheten for en juridisk tjeneste må stå i et visst forhold til tjenestens kompleksitet for at klienten skal finne det lønnsomt å kjøpe tjenesten. Saker med høy kompleksitet, der klienten har lav betalingsvillighet, det vil si saker som befinner seg langt ned og langt til høyre i figuren, vil ikke bli søkt løst.

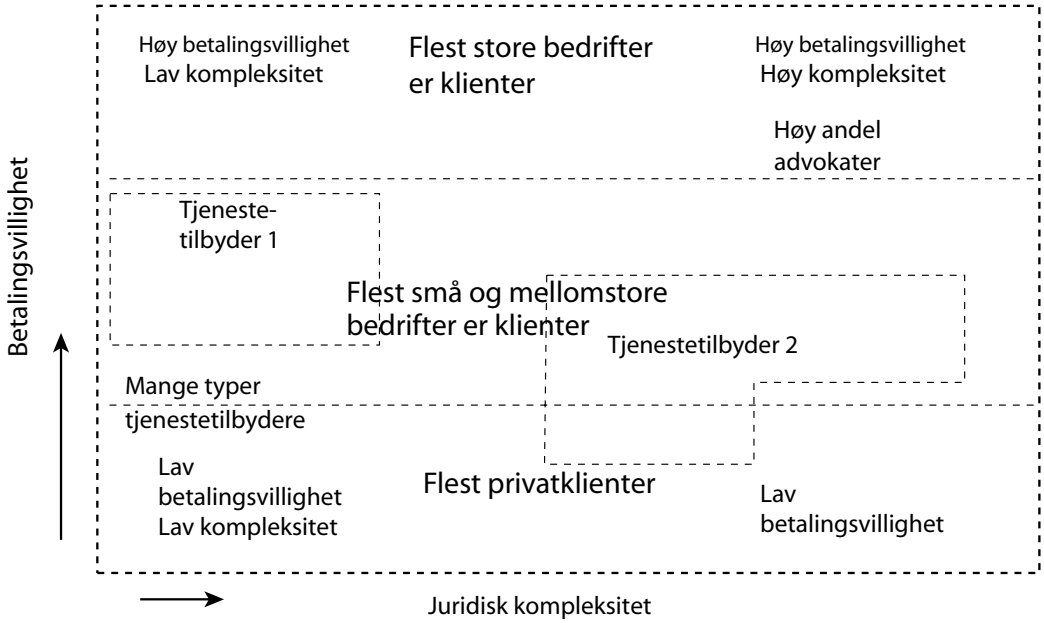
En juridisk tjeneste kan befinne seg i hvert punkt i figuren, avhengig av sakstype, betalingsvillighet og sakens kompleksitet. Trolig finnes det «opphopninger» av saker som kan være forholdsvis like. Spesielt blant saker med lav kompleksitet finnes det eksempler på tjenester/saker som er av en slik art at det er mulig å selge nesten den samme tjenesten til flere etterspørrere. Standardkontrakter og enkle testamenter er eksempler på dette.

I figur 9.1 er de ulike brukergruppene «privatpersoner», «små og mellomstore bedrifter» og «store bedrifter» inntegnet etter hvor høy betalingsvillighet de normalt antas å ha. Alle brukergruppene kan ha saker med både høy og lav juridisk kompleksitet.

Det er ikke en forutsetning for figuren at det er advokater som utfører de juridiske tjenestene. Organisasjoner, offentlige kontorer, rettshjelpere, revisorer, konsulenter og andre kan være alternative tilbydere til advokater, sannsynligvis innenfor en ganske stor del av diagrammet. Generelt vil det imid-

lertid være slik at jo høyere sakens juridiske kompleksitet er, desto større andel av tjenestene utføres av advokater. En del av de juridiske tjenesteyterne som ikke er tradisjonelle markedsaktører, slik som offentlige kontorer og organisasjoner, tar normalt ikke omfattende saker eller saker av høy økonomisk verdi. Det er derfor rimelig å anta at antallet ulike typer tilbydere er størst i nederste venstre hjørne i diagrammet, og minst i øverste høyre hjørne.

En kan tenke seg at en advokat vil kunne dekke hele området, med andre ord påta seg alle typer oppdrag. I praksis vil imidlertid én advokat vanligvis holde seg til en viss kundetype og et begrenset saksfelt med en viss vanskelighetsgrad. I figuren er dette illustrert ved de to feltene som markerer arbeidsfeltene til de tenkte tjenestetilbyderne 1 og 2.




*Figur 9.1 Gruppering i forhold til betalingsvillighet og kompleksitet*

En markedsavgrensning som er basert på graden av spesialisering blant tjenesteyterne, slik figuren viser, kan imidlertid være for snever. Andre forhold og egenskaper ved de aktuelle tjenestene vil også være av betydning for å fastslå hvilket produktmarked en aktuell tjeneste tilhører.

En annen gruppering, som utvalget har funnet hensiktsmessig for en markedsbeskrivelse, er å avgrense markeder etter en «vertikal» dimensjon, der man ser hen til typen rådgivning eller tjenestens karakter. Utvalget vil nærmere bestemt skille mellom følgende produktgrupper (markedssegmenter): førstelinjerådgivning, annenlinjerådgivning og rettergangstjenester.[26]

26. En gruppering kan også gjøres langs en «horisontal» dimensjon, ved for eksempel å gruppere tjenester sammen etter juridiske saksfelter eller rettsområder.

#### *9.2.1.3 Førstelinjerådgivning – informasjonstjenester*

Det første (og noen ganger eneste) skrittet det er nødvendig å ta for å få besvart et rettsspørsmål eller løst et juridisk problem, kalles gjerne førstelinjerådgivning. Førstelinjerådgivning kan ligge både innenfor og utenfor begrepet rettshjelpsvirksomhet i domstollovens forstand, jf. punkt 6.2. Å få avklart slike spørsmål kan i prinsippet gjøres på flere måter.

Brukeren har ofte behov for å finne svaret på et enkelt juridisk spørsmål eller å få klarlagt om han har en sak det er verdt å gå videre med (diagnostisering). Han kan få hjelp til dette gjennom tradisjonell «én til én»-rådgivning hos advokat eller andre (som for eksempel interesseorganisasjoner), derav betegnelsen førstelinjerådgivning.

En annen kategori er enklere og mer standardisert «rådgivning». Det er for eksempel mulig å kjøpe en informasjonspakke om samboeravtaler eller testamenter der man selv fyller ut en standardavtale eller et standard testament. Slike tjenester kan også kjøpes på Internett for eksempel ved at man klikker seg gjennom internettbaserte alternative kontraktsklausuler med tilhørende forklaring av hva de enkelte klausulene innebærer. Et annet eksempel er utfylling av selvangivelser og stiftelse av selskaper som i en viss utstrekning er standardisert. Bedrifter kan ved å betale en abonnementsavgift knytte seg opp mot databaser, som for eksempel Akelius, hvor de kan hente ut generelt tilpasset informasjon og standarddokumenter, for eksempel ved oppsigelser. Det finnes også mange standardkontrakter, eksempelvis lisensavtaler og NS3430. Slike tjenester bærer i ulik grad preg av å være informasjonstjenester.

I andre tilfeller kan et problem løses ved at brukeren skaffer seg juridisk informasjon. Lovdata, litteratur, standard produktpakker, Forbrukerrådets hjemmesider eller magasiner som «Dine Penger» er eksempler hvor en kan hente slik informasjon. Bedrifter kan blant annet hente informasjon fra Bedin som er et tilbud fra det offentlige. Bedin er en Internetttjeneste som gir informasjon og pekere til primærkilder til alt som har med forholdet mellom bedrifter og det offentlige å gjøre. I tillegg finnes en rekke nyttige guider eller enkle «lærebøker» innenfor for eksempel etablering, valg av selskapsform, registrering, merverdiavgift, regnskapsførsel og markedsføring. Man kan også få informasjon fra interesseorganisasjoner. Tilbudet av slike informasjonstjenester er i dag omfattende og tiltakende.

Informasjonstjenester er i motsetning til rådgivning ikke individuelt tilpasset klienten, og betinger at klienten klarer å nyttiggjøre seg dem. Mer om utpregede informasjonstjenester følger i kapittel 15 om IKT og utviklingstendenser.

Det finnes med andre ord et bredt tilbud innenfor førstelinjerådgivning og mange av tjenestene er rimelige eller gratis.

For enkelhets skyld benyttes begrepet førstelinjerådgivning flere steder i innstillingen som et samlebegrep for både enkel rådgivning og informasjonstjenester. Dette fordi informasjonstjenester faller inn under det litt videre begrepet førstelinjerådgivning.

Det meste av det som kalles førstelinjerådgivning vil befinne seg langt til venstre og et stykke ned i figur 9.1 ovenfor.

Både privatpersoner og bedrifter har behov for førstelinjerådgivning og informasjonstjenester. Det er naturlig nok forskjell på hva slags behov for informasjon/rådgivning de ulike klientgruppene har, hvor ofte behovet oppstår og hvordan de velger å få behovet dekket.

Som påpekt i blant annet kapittel 3 og 4, kan en betydelig andel av de juridiske problemene avklares eller avhjelpes gjennom førstelinjerådgivning eller informasjonstjenester. Rettshjelp 2001 (omtalt i kapittel 4) avdekket at 40 prosent av det udekkede rettshjelpsbehovet blant privatpersoner besto av enkle juridiske problemer av liten velferdsmessig betydning, som kunne vært avklart relativt enkelt. De markedsaktørene utvalget har vært i kontakt med, bekrefter at en betydelig andel av «vanlige folks» juridiske problemer kan løses gjennom førstelinjerådgivning.

I utgangspunktet tilbyr alle som utøver rettshjelp førstelinjerådgivning. Her skal det pekes på en del sentrale tilbydere:

- Advokater
- Rettshjelpere og revisorer
- Tjenesteytere som tilbyr integrert rettshjelp som en del av annen virksomhet som for eksempel arkitektvirksomhet og eiendomsmekling, jf. beskrivelsen i kapittel 6.3.3.6
- Interesseorganisasjoner, som for eksempel NAF, TBL, NHO og LO
- Juridiske informasjonstjenester som tilbys over Internett av advokater og andre
- Advokatvakten og gratis rådgivningstjenester tilknyttet universitetene
- Offentlige organer, som for eksempel offentlige servicekontorer, sosialkontorer og trygdekontorer
- Forbrukerrådet

En rekke av tjenesteyterne som kan karakteriseres som «konkurrenter» til for eksempel advokater innenfor førstelinjerådgivning, er ikke markedsaktører i tradisjonell forstand. Dette dreier seg mer om organisasjoner eller offentlige og private velferdstilbud eller private tilleggstjenester, som for eksempel en arkitekt som rådgir om byggesaksprosessen. Eksistensen av disse tjenesteyterne påvirker likevel konkurransen i det markedet advokater opptrer i, for eksempel ved at brukerne benytter seg av slike tilbyderes tjenester i stedet for tradisjonelle advokattjenester.

#### *9.2.1.4 Annenlinjerådgivning*

*Generelt*

Dersom et juridisk problem ikke avhjelpes ved den første kontakten med juridisk tjenesteyter eller gjennom juridiske informasjonstjenester, kan klienten ha behov for mer inngående rådgivning.

Begrepet annenlinjerådgivning (i dette avsnittet benevnes det bare som rådgivning) favner svært vidt. Slik rådgivning vil variere etter saksfelt, sakens kompleksitet og økonomisk verdi, samt klienttype. Det skal her gis en nærmere beskrivelse av den typen rådgivning som privatpersoner og bedrifter ofte har behov for.

I tillegg til advokater er det kun de som har særskilt tillatelse til å drive rettshjelpsvirksomhet etter dl. § 218 annet ledd nr. 1 – 5 og sjette ledd, som kan yte juridisk annenlinjerådgivning på kommersiell basis, jf. punkt 6.3. Konkurransen i markedet påvirkes av at det finnes organisasjoner og velferdstilbud som ikke er markedsaktører i tradisjonell forstand, ved at brukerne i noen tilfeller benytter seg av slike tilbud i stedet for å benytte advokat.

*Rådgivning overfor privatpersoner*

Ifølge Advokatforeningens undersøkelser oppsøker privatpersoner oftest juridiske tjenesteytere i forbindelse med skilsmisse, barnefordeling, kjøp/salg av fast eiendom, arv, erstatning, trygd, ektepakt/ samboerkontrakt, skatt og arbeidsrett.

Rådgivningen kan gå ut på å fortelle klienten hvilke rettigheter og plikter han/hun har og/eller fremme krav og forhandle på vegne av klienten for å få til en minnelig løsning med motparten. I så måte omfatter rådgivningen også konfliktløsning/megling.

*Hvem tilbyr rådgivning til privatpersoner?*

I tillegg til advokater har andre private og offentlige aktører som rettshjelpere, revisorer, organisasjoner og velferdstilbud tillatelse til å drive rettshjelpsvirksomhet. Deres betydning innenfor rådgivning antas å være mer begrenset, fordi problemene er mer kompliserte og behovet for individuelt tilpasset rådgivning fra en uavhengig juridisk rådgiver større. Dessuten vil det som følge av slik rådgivning kunne oppstå behov for rettergangstjenester, noe bare advokater kan tilby. Advokater yter med andre ord en større andel av annenlinjerådgivningen enn av førstelinjerådgivningen.

På denne bakgrunn må advokater regnes som hovedleverandører av juridiske rådgivningstjenester til privatpersoner.

*Rådgivning overfor bedrifter*

Bedrifters behov for rådgivning varierer sterkt i type og vanskelighetsgrad. Bedrifter kan bl.a. ha behov for juridisk bistand i forbindelse med selskapsstiftelser, organisatoriske spørsmål, skatt, forhandlinger, inngåelse og avvikling av kontrakter, sluttoppgjør og tvister om kontrakter, økonomiske vanskeligheter/konkurs og arbeidsrettslige forhold. Det er i stor grad advokater som tilbyr disse tjenestene. Revisorer har en meget begrenset adgang til å yte juridiske tjenester innenfor skatterettsområdet, jf. kapittel 6. I tillegg tilbyr bl.a. advokater, økonomer og revisorer en del tverrfaglige tjenester, av såvel juridisk som økonomisk karakter til bedrifter.

Bedrifter har også anledning til å kjøpe juridiske rådgivningstjenester av rettshjelpere. Omfanget av slik rådgivning er svært lite.

Bransjeforeninger yter en viss bistand til medlemmer i juridiske spørsmål. Rådgivningen er gjerne begrenset til bransjens eget område og er normalt av noe begrenset omfang. Omfattende saker henvises gjerne til en ekstern advokat.

Mange advokatfirmaer har spesialisert seg på å tilby juridiske tjenester til bedrifter. Leverandører til store forretningskunder er ofte større advokatfirmaer med både bred kompetanse og høy spesialkompetanse. Å kunne dekke de fleste rettsområder som er aktuelle for bedriftsklienter er ofte en målsetting for disse firmaene.

På denne bakgrunn må advokater regnes som hovedleverandør av juridiske rådgivningstjenester til bedrifter.

#### *9.2.1.5 Rettergangstjenester og annen tvisteløsning*

Dersom et juridisk problem ikke løses ved rådgivning og det oppstår en konflikt, vil saken kunne havne i domstolsapparatet eller for andre tvisteløsningsinstitutter som f.eks. voldgift.

Rådgivning under rettergang ytes ofte som en videreføring av annenlinjerådgivning, slik at det er en glidende overgang mellom annenlinjerådgivning og rettergangsrådgivning på samme måte som det er en glidende overgang mellom førstelinjerådgivning og annenlinjerådgivning. I enkelte tilfeller starter en sak direkte med rettergangsskritt, eksempelvis når en person blir saksøkt. Det vil da umiddelbart oppstå behov for det man kaller rettergangstjenester eller sakførsel.

Advokater har i praksis monopol på å yte rettergangstjenester ervervsmessig (rettergangsmonopol) og må dermed anses som eneleverandør av denne tjenesten.

### 9.2.2 Nærmere drøfting av det relevante produktmarkedet

#### *9.2.2.1 Innledning*

På bakgrunn av ovennevnte legges det til grunn at de tre produktgruppene førstelinjerådgivning, annenlinjerådgivning og rettergangstjenester kan benyttes som en hensiktsmessig inndeling av markedet for juridiske tjenester.

Tjenestene innenfor de tre ulike produktgruppene synes å være forholdsvis forskjellige alt ettersom de ytes til hhv. privatpersoner, små- og mellomstore bedrifter og større bedrifter. Dette gjør det hensiktsmessig å dele hver produktgruppe i tre, alt etter hvilken hovedgruppe av brukere tjenesten tilbys til. Som tidligere nevnt kan juridiske tjenester i tillegg grupperes etter sakstype, kompleksitet og brukernes betalingsvilje, jf. figur 9.1. Det gir ni produktgrupper innenfor juridisk tjenesteyting. [27]

Ovenfor ble det slått fast at substitusjonsmuligheter mellom produkter er avgjørende for definisjonen av relevante markeder. I det følgende drøftes det i hvilken utstrekning den enkelte etterspørrer vil kunne velge mellom tjenester (produkter) tilbudt av forskjellige advokater eller andre juridiske tjenesteytere, for å få hjelp til å løse det juridiske problemet han står overfor. Det vil kunne si noe om ulike typer tjenesteytere er å anse som konkurrenter i det samme relevante markedet.

27. Selv om denne inndelingen kan synes som en hensiktsmessig beskrivelse av markedet, betyr ikke dette nødvendigvis at hver av disse kategoriene representerer ett «relevant marked» i konkurransefaglig forstand. I saker av konkurransemessig art som tas opp av konkurransemyndighetene for vurdering av inngrep eller andre tiltak, for eksempel i forbindelse med fusjoner mellom advokatfirmaer, utnyttelse av dominerende stilling i et marked eller lignende, må avgrensningen av det relevant marked gjøres konkret.

Mulighetene for bytte mellom ulike tjenester (etterspørselssubstitusjon mellom produkter), er små i markedet for juridiske tjenester. Den enkelte bruker har vanligvis et spesifikt behov for juridisk bistand, for eksempel i forbindelse med en barnefordelingssak. Eksempelvis kan ikke et råd i en barnefordelingssak erstattes av et råd i en skattesak.

For en del typer juridiske tjenester har imidlertid brukerne visse muligheter til å bytte mellom ulike tilbydere av den tjenesten de har behov for.

#### *9.2.2.2 Substitusjonsmulighetene mellom tjenester tilbudt av advokater og av andre juridiske tjenesteytere*

I utgangspunktet er etterspørrerne i enkelte tilfeller trolig villige til å benytte alternativer til advokat der det finnes slike alternativer. Brukerundersøkelsene utvalget har gjennomført [28] gir et slikt inntrykk. Trolig vil etterspørrerne være mer villige til å bruke alternativer til advokat i enkle saker enn i kompliserte saker.

Velferdstilbud, juridisk bistand fra offentlige kontorer, organisasjoner og andre tilbydere av juridiske tjenester som ikke er advokater, vil derfor kunne anses som substitutter til advokattjenester, så fremt de tjeneste vil kunne løse det juridiske problemet brukeren står overfor.

Mange av disse alternative tilbyderne retter imidlertid sine tilbud mot en spesiell brukergruppe og konkurrerer derfor bare om denne ene gruppen. For eksempel tilbyr Bedriftsforbundet kun hjelp til egne medlemmer, som i hovedsak er små og mellomstore bedrifter. Noen tilbud kan være begrenset til et bestemt saksfelt. Forbrukerrådet tilbyr for eksempel bare bistand til privatpersoner i forbrukerspørsmål.

De fleste typer alternative tilbydere til advokater, har ikke adgang til å tilby rettergangstjenester. Sammen med begrensningene på rettsområder og klienttyper gjør dette at svært få av tilbyderne som ikke er advokater har et «fullsortimentstilbud». Det vil si at de ikke tilbyr juridiske tjenester innen alle de ovennevte produktgruppene. De kan dermed ikke tilby alle produktene innenfor juridisk tjenesteyting. Det er det imidlertid også få advokater som gjør. Eksempelvis er det en del advokater som ikke eller svært sjeldent tilbyr rettergangstjenester. Rettergangstjenester utgjør da også kun en liten del av det totale tilbud av juridiske tjenester.

*Oppsummering*

Det er ikke mulig å gi noen fullstendig opplisting av hvilke tilbydere som er aktuelle konkurrenter til advokater, på hvilke tjenester eller overfor hvilke brukergrupper de er konkurrenter, siden dette vil variere for ulike typer rådgivning og sakstyper. Det kan imidlertid synes som at brukere til en viss grad kan velge mellom juridiske tjenester tilbudt av en advokat og tjenester tilbudt av andre juridiske tjenesteytere. Dermed kan en si at andre juridiske tjenesteytere innenfor enkelte typer rådgivning og enkelte saksfelt er konkurrenter til advokater. Dette er særlig fremtredende innenfor førstelinjerådgivning.

28. Undersøkelsene er omtalt i punkt 12.4.

#### 9.2.2.3 Substitusjonsmulighetene mellom advokattjenester – spesialisering blant advokater

Det ikke uten videre sikkert at alle advokater oppfattes som like gode alternativer av en bruker som ønsker å gå til en advokat. Alle advokater har riktig nok samme grunnutdannelse og kan som teoretisk utgangspunkt påta seg alle typer saker for alle typer klienter. De fleste advokater konsentrerer imidlertid sin virksomhet om én eller flere av de ovennevnte produktgruppene. Enkelte har ytterligere konsentrert sin virksomhet om å kun tilby enkelte spesielle tjenester. Slike advokater har da gjerne spesialkompetanse på bestemte saks-/rettsområder og oppfattes som spesialister av brukerne. Det eksisterer ingen formell spesialistordning for advokater. De kan heller ikke kalle seg spesialister, men de kan fremheve enkelte spesialer, jf. punkt 6.5.5.

Utvalget antar at klientens ønske om spesialisering hos advokaten tiltar med økende juridisk kompleksitet og/eller med økende økonomisk verdi, jf. figur 9.1.

I den grad spesialiseringen er så sterk at brukerne for eksempel ikke oppfatter en ekspert på skatterett som en erstatning for en ekspert på familierett, kan dette danne grunnlag for en inndeling i en mengde produktgrupper (markedssegmenter) (For eksempel deler Den Norske Advokatforening markedet i 30 forskjellige segmenter med utgangspunkt i de tradisjonelle rettsområdene).

Dersom spesialisering er et viktig kriterium for klientenes valg av advokat, betyr dette at det først og fremst er advokater med noenlunde samme spesialisering og som tilbyr noenlunde samme tjenester som konkurrerer mot hverandre. Det antas da at øvrige tilbud av juridiske tjenester ikke er egnede substitutter for spesialisttjenester. Dette gjelder også for andre typer juridiske tjenesteutøvere enn advokater, med mindre disse tilbyderne har samme grad av spesialisering.

Innenfor flere rettsområder kan det se ut til at spesialisering er blitt så viktig at advokater (og øvrige aktører) som ikke er spesialisert innenfor disse områdene, ikke kan konkurrere på lik linje med dem som er spesialisert. Eksempler kan være odelsrett, ekspropriasjon, idrettsrett, skatterett, strafferett og selskapsrett.

I enkelte tilfeller er spesialiseringen så høy at det er tale om såkalt hyperspesialisering. Slike hyper-spesialister vil trolig bli foretrukket fremfor vanlige spesialister av klienter med høy betalingsvillighet, og vil dermed kunne opparbeide seg en sterk stilling i markedet. Hyper-spesialisering ser en først og fremst i markedssegmentet for bedriftskunder hvor betalingsvilligheten og kravet til spesialkompetanse er høyt, for eksempel innenfor petroleumsrett. Men også i markedssegmentet for privatkunder ser en tendenser til slik spesialisering.

Spesialisering er kostnadskrevende og spesialister vil av den grunn, og særlig dersom de oppnår en sterk stilling, konsentrere sin virksomhet til høyre i figuren, og da gjerne øverst i figuren. Det finnes imidlertid også en rekke spesialister som tilbyr sine tjenester til privatpersoner. Eksempler på dette kan være skilsmisseadvokater og forsvarsadvokater, men de vil ofte, på grunn av lavere betalingsvillighet i privatmarkedet, ikke kunne legge seg på

et like høyt prisnivå som spesialister som tilbyr sine tjenester til bedrifter med høy betalingsvillighet.

Utvalget antar at spesialisering er viktigere for klienter som har en kompleks sak, enn for klienter som har en forholdsvis enkel sak. Videre vil det trolig være slik at ønsket om å bruke en spesialisert advokat er større dersom en sak dreier seg om store økonomiske verdier eller er av stor personlig betydning.

Som nevnt innledningsvis i dette avsnittet antas betalingsviljen for å få løst en sak blant annet å ha sammenheng med den økonomiske verdien av saken. Siden privatpersoner som regel ikke har saker som dreier seg om like store økonomiske verdier som bedrifters saker, og sjelden har like store økonomiske ressurser som bedrifter, etterspør trolig bedriftsklienter i større grad enn privatpersoner spesialisttjenester.

#### *9.2.2.4 Oppsummering – det relevante produktmarked*

Generelt er det vanskelig å gi noen eksakt inndeling av markedet for juridiske tjenester i ulike grupper tjenester (produktmarkeder). Utvalget har imidlertid funnet det hensiktsmessig med en grovinndeling av markedet i tre tjenestegrupper: Førstelinjerådgivning, annenlinjerådgivning og rettergangstjenester.

Hver av de tre tjenestegruppene endrer karakter alt etter hvorvidt de utføres for en privatperson, en liten eller mellomstor bedrift eller for en stor bedrift, slik at det kan foretas en ytterligere inndeling. Dermed får en til sammen 9 tjenestegrupper.

Juridiske tjenester kan i tillegg grupperes etter for eksempel sakstype, sakens kompleksitet, brukernes betalingsvillighet (sakens økonomiske verdi).

En rekke tjenesteytere som ikke er advokater konkurrerer med advokater innenfor mer eller mindre avgrensede typer rådgivning og saksområder. Generelt synes antallet forskjellige typer tjenesteytere å være høyest når det gjelder tjenester med lav juridisk kompleksitet og lav økonomisk verdi.

Selv om advokater i utgangspunktet kan konkurrere innenfor hele spekteret av juridiske tjenester, holder mange av dem seg til relativt få typer rådgivning og saksområder. Spesialisering blant advokater er utbredt.

## 9.3 Geografiske markeder

Det relevante geografiske markedet for et produkt omfatter det området der kunden foretar sine innkjøp av dette produktet.

### 9.3.1 Førstelinjerådgivning

Den typiske førstelinjerådgivningen behøver ikke utføres i nærheten av etterspørreren. Mye kan avklares per telefon, brev, e-post eller på annen måte. Den førstelinjerådgivningen som utføres av offentlige kontorer, skjer gjerne på denne måten. For de fleste etterspørrerne er imidlertid kjennskapen til de tilbudene som befinner seg i nærheten bedre enn kjennskapen til tilbud langt unna. Dette tilsier at bruken av de «nære» tilbudene er størst. En spørreundersøkelse rettet mot advokater som utvalget har gjennomført [29], viser at de fleste

advokater forholder seg til sitt lokale eller regionale nærområde. Mye av førstelinjerådgivningen må derfor antas å skje lokalt/regionalt.

Det geografiske markedet for førstelinjerådgivning påvirkes med andre ord av hvordan tjenestene utføres (hvilken kommunikasjonsform som brukes).

Innovasjon i markedet (Internettbasert rådgivning etc.) og markedsføring bidrar til at førstelinjetjenestene kan nå ut til langt større kundemasser enn ved tradisjonell «én til én»-rådgivning. I prinsippet vil det derfor ikke være et betydelig problem knyttet til å selge tjenester f.eks. i Sør-Norge selv om man har kontorlokaler i Finnmark.

I praksis synes imidlertid markedene per i dag i hovedsak å være lokale eller regionale. Markedet kan imidlertid utvikle seg til å bli nasjonalt dersom andre kommunikasjonsformer enn de tradisjonelle blir dominerende og/eller dersom standardiserte informasjonstjenester overtar i større grad for den tradisjonelle, personlige rådgivningen.

### 9.3.2 Annenlinjerådgivning og rettergangstjenester

De mer omfattende rådgivningstjenestene, annenlinjerådgivningen, krever mer kontakt mellom klienten og tjenesteyteren. Det samme gjelder for tjenester som ytes i forbindelse med rettergang, da det ofte vil være behov for møter mellom klienten og tjenesteyteren, eventuelt også med tredjeparter. Geografisk nærhet antas derfor å være viktigere ved denne typen rådgivning.

Både privatpersoner og bedrifter er trolig villige til å reise et stykke for å få juridisk rådgivning. Jo større totalkostnad som forventes i forbindelse med en sak, desto lavere blir reisekostnaden i forhold til totalkostnaden. Det vil dermed kunne lønne seg å søke i et stadig større område for å finne den rimeligste eller beste tilbyderen. Utvalget antar at privatpersoner og bedrifter i hvert fall er villige til å søke i sitt eget fylke/region.

Som nevnt over antas bedrifter på mange felter å være mer opptatt av spesialisering enn privatpersoner. Bedrifter er trolig villige til å søke etter bistand i et større geografisk område for å få tak i en spesialist som tilfredsstiller deres krav, og de er derfor relativt mindre opptatt av geografisk nærhet enn det privatpersoner er. I praksis befinner de fleste av spesialistene seg i de større byene. Klienter som ønsker å benytte spesialist, må derfor henvende seg til en tilbyder i for eksempel Oslo, Bergen, Trondheim eller Stavanger. Dette bekrefter at tilbyderne av spesialisert rådgivning dekker et forholdsvis stort geografisk område, i mange tilfeller hele landet.

Dersom rådgivning som ytes over Internett får en stor markedsandel, kan det relevante markedet for rådgivningstjenester til privatpersoner og andre som ikke nødvendigvis etterspør spesialister, i fremtiden også komme til å omfatte hele landet. Foreløpig er omfanget av Internett-baserte tjenester for lite til at det kan trekkes en slik konklusjon.

Det geografiske markedet for annenlinjerådgivning kan derfor variere, men er minst regionalt og i noen sammenhenger/for noen brukere er det trolig nasjonalt. Utvalget antar at det samme er tilfelle for tjenester som ytes i forbindelse med rettergang.

29. Undersøkelsen er omtalt i punkt 12.2.

Det må også vurderes om noen av markedene kan være større enn nasjonale. En rekke lover og regler er særnorske. De fleste saker i Norge er derfor (norske) advokater etablert i Norge, best i stand til å løse. Næringslivet blir imidlertid i stadig større grad internasjonalisert. Norske advokatfirmaer møter derfor i stigende grad konkurranse utenfra. Det finnes også eksempler på at norske advokater tilbyr tjenester til utenlandske klienter når internasjonale rettsregler anvendes, for eksempel har enkelte norske advokater en sterk stilling innenfor shipping (sjørett) og petroleumsrett.

Utvalget legger til grunn at klienter som har svært spesielle behov og preferanser når det gjelder juridiske tjenester, for eksempel med hensyn til spesialisering, lar dette være overordnet hensynet til geografisk beliggenhet. Disse klientene vil da søke etter juridisk hjelp i hele landet eller i utlandet.

### 9.3.3 Oppsummering – det relevante geografiske marked

En del enklere rådgivning og informasjonstjenester kan i prinsippet utføres uten at det er geografisk nærhet mellom tjenesteutøver og klient. Utvalget legger imidlertid til grunn at de fleste klientene i dag er opptatt av geografisk nærhet til tjenesteyterne. Dette inntrykket bekreftes langt på vei av utvalgets undersøkelser.

Bedriftsklienter er i noen tilfeller mindre opptatt av geografisk nærhet enn privatpersoner, siden de i enkelte tilfeller lar hensynet til å få tak i en dyktig spesialist være overordnet hensynet til geografisk nærhet. I enkelte tilfeller kan klienter også søke etter advokat i utlandet.

# Kapittel 10
# Antall tilbydere og anslag på markedsandeler

## 10.1 Innledning

I dette kapittelet gis det en oversikt over antall aktører i markedet for juridiske tjenester, deres størrelse og markedsandeler.

Antallet tilbydere (typer av tilbydere), deres størrelse og markedsandeler kan si noe om deres markedsposisjon og muligheter til å påvirke konkurransen, for eksempel mulighetene til å utnytte en eventuell markedsmakt. Markedsmakt kan bl.a. komme til uttrykk i høyere priser enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt; jf. kapittel 18.

Som beskrevet i kapittel 9 tilbys juridiske tjenester først og fremst av advokater, men også til en viss grad av andre aktører.

## 10.2 Advokatnæringen

### 10.2.1 Innledning

I det følgende gis det en beskrivelse av den norske advokatnæringen, strukturutvikling, firmastørrelse, firmafordeling på by/land og omsetningen i næringen.

Advokatnæringen er den klart største gruppen av tilbydere av juridiske tjenester på det private markedet i Norge. Det totale antallet aktive advokater/fullmektiger var ca. 5700 i 2001. Ca. 93 prosent av disse er medlemmer i Den Norske Advokatforening (Advokatforeningen). Den følgende beskrivelsen av Advokatforeningens medlemmer og deres firmaer gir derfor alt i alt et dekkende inntrykk av strukturen i næringen.

### 10.2.2 Strukturutviklingen i advokatnæringen fra 1960 til 2001

Selv om medlemskap i Advokatforeningen ikke er obligatorisk, har organisasjonsprosenten vært så høy og stabil at medlemstallet i Advokatforeningen til ulike tider kan anses som representative for utviklingen i antall praktiserende advokater i advokatnæringen samlet sett.

Utviklingen de siste 40 årene bærer preg av et rolig løp de første par tiårene. Fra slutten av 1980-årene skjøt utviklingen raskt fart, både hva angikk antall praktiserende advokater, struktur og organisering. Årene frem til 1990 kan derfor beskrives noenlunde enhetlig i tiårsbolker. I 1990-årene gikk utviklingen så raskt at vesentlig kortere tidsrom må tas i bruk for å få oversikt.

*Perioden 1960-1969*

I 1960 hadde Advokatforeningen 1659 medlemmer, 1478 aktive og 181 passive. Med «aktive» medlemmer menes de som har stilt sikkerhet for virksomheten slik gjeldende regelverk krever. På 60-tallet var enmanns- og tomannsfirmaer typiske over hele landet, også i de store byene. Unntakene var Oslo og Bergen med noen få «store» firmaer med 4-7 advokater. De fleste advokater

drev såkalt allmennpraksis, det vil si at de tilbød juridiske tjenester innenfor de fleste juridiske fagområder.

*Perioden 1970-1979*

Medlemstallet i 1970 var 1660 (hvorav 248 passive). Det totale medlemstallet var altså det samme som 10 år tidligere og antall aktivt praktiserende gikk ned. Fortsatt var enmanns- og tomannsfirmaer den dominerende firmatypen over hele landet, også i de store byene. Det var noen flere unntak i form av 4-7 advokaters firmaer i Oslo og Bergen og noen 3-4 advokaters firmaer i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim.

*Perioden 1980-1989*

Medlemstallet i 1980 var 2196 (hvorav 301 passive), en økning på ca. 32 prosent på fra 1970. Enmanns- og tomannsfirmaene var de klart vanligste firmatypene over hele landet, også i de store byene. I begynnelsen av perioden var større firmaer unntakene, med noen få 7-15 advokaters firmaer i Oslo og noen flere 5-8 advokaters firmaer i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Ålesund. Mot slutten av perioden opplevde noen store firmaer rask vekst til over 20 advokater i Oslo. Veksten skyldtes i vesentlig grad sammenslåinger.

*Perioden 1990-1994*

Medlemstallet i 1990 var 3714 (hvorav 444 passive), en økning på ca. 70 prosent på 10 år og ca. 123 prosent på 20 år. Den første store fusjonsbølgen i advokatnæringen inntraff i slutten av 1980-årene og ved innledningen til 1990-årene. De fire største firmaer med over 50 advokater ble etablert. Disse selskapene var dagens Wikborg, Rein ved fusjon mellom et firma i Oslo og et i Bergen, dagens Thommessen, Krefting, Greve og Lund ved fusjon mellom to firmaer (senere tre) i Oslo og ett i Bergen, dagens Wiersholm, Mellbye & Bech ved fusjon mellom tre firmaer i Oslo og dagens BAHR. Samtidig økte størrelsen på de nest største firmaene så vel i Oslo (opp mot 25 advokater) som i Bergen, Trondheim og Stavanger (opp mot 10-12 advokater). Kristiansand, Ålesund, Tromsø fulgte også etter. Enpersons- og topersonsfirmaer opplevde en markert tilbakegang i perioden.

*Perioden 1994-1996*

Medlemstallet i 1994 var 4014 (hvorav 454 passive). Over hele landet fant det sted en generell utvikling fra enpersons- og topersonsfirmaer mot 2-5 personsfirmaer. De «fire store» økte størrelsen mot 60-70 advokater. Firmaet Schjødt etablerte seg som en av «de store» med avdelinger i Oslo, Bergen og Trondheim. På plassen bak de nå «fem store» var det omkring ti firmaer fra 15 til 25 advokater i Oslo og til sammen fem-seks firmaer med 7-12 advokater i Bergen, Trondheim og Stavanger.

*Perioden 1996-1998*

Medlemstallet i 1996 var 4287 (hvorav 464 passive). Utviklingen bort fra enpersons- og topersonsfirmaer fortsatte. De «fem store» økte jevnt mot 70-80 advokater. Flere av dem etablerte samarbeid av mer eller mindre fasttømret karakter med store advokatfirmaer i andre nordiske land. De ti neste advokatfirmaene var lokalisert i Oslo og vokste til mellom 20 og 30 advokater. Flere advokatfirmaer fra denne kategorien sluttet seg til internasjonale advokatnettverk. Økningen ellers i landet var mer beskjeden og ble konsolidert med fem til seks firmaer i Bergen, Trondheim og Stavanger med 10-12 advokater. Konsentrasjonstendensene var også merkbare i Kristiansand og Ålesund.

*Perioden 1998-2000*

Medlemstallet i 1998 var 4754 (hvorav 455 passive). Den andre store fusjonsbølgen inntraff ved utgangen av 1990-årene, samtidig som «de fem store» fortsatte sin vekst. Arntzen de Besche i Oslo ble etablert ved fusjon av to firmaer, Haavind Vislie i Oslo ble etablert ved fusjon av fire firmaer, Simonsen Føyen i Oslo ved fusjon av to firmaer og Vogt & Wiig etableres ved fusjon av et firma i Oslo og et i Bergen.

Ved utgangen av perioden var det syv til åtte firmaer i Oslo med fra 60 til 90 advokater og en rekke firmaer med 15-25 advokater. Utviklingen mot flere firmaer i størrelsesorden 10-12 advokater fortsatte i Bergen, Trondheim, Stavanger, Ålesund og andre byer.

*Perioden 2000 – 2002*

Medlemstallet i 2000 var 5250 (hvorav 453 passive). Det totale medlemstallet økte med 41 prosent i perioden 1990 til 2000 og med 139 prosent fra 1980 til 2000. Antallet passive medlemmer har ligget relativt konstant. Bransjen har med andre ord opplevd en meget betydelig tilstrømning de siste 20 årene.

I løpet av perioden har veksten hos de største fortsatt, og ved begynnelsen av 2002 var en betydelig andel av advokatene samlet i store firmaer med hovedsete i Oslo. Man finner nå rundt 10 firmaer i Oslo som har fra 60 til 120 advokater og ytterligere i alle fall 10 firmaer med fra 15 til 25 advokater. Samtidig har det funnet sted en økende konsentrasjon og utvikling mot firmaer med 10-15 advokater i Bergen og Trondheim og 5-10 advokater i Stavanger, Kristiansand, Drammen, Ålesund og Tromsø. Anslagsvis over 2000 av advokatene er medlemmer av firmaer med over 5 medlemmer og over 1000 i firmaer med over 15 medlemmer.

Noen av de største advokatfirmaene har filialer (avdelinger) i enkelte større byer.

Det eksisterer flere ulike former for samarbeid, om så vel innkjøp, drift, pris og markedsføring. Videre er mange advokatfirmaer tilknyttet nasjonale og internasjonale advokatnettverk.

Det har således funnet sted en omfattende strukturendring i bransjen i løpet av de siste 10-12 årene.

### 10.2.3 Firmastørrelse og lokalisering

I 2001 hadde Advokatforeningens medlemmer følgende fordeling med hensyn til firmastørrelse og geografisk lokalisering:

***Tabell 10.1: Antall firmaer etter størrelse og lokalisering i 2001***

| *Antall medlemmer (firmastørrelse)* | *Totalt* | *Distrikt/småby* | *Storby* |
|---|---|---|---|
| 1-5 | 1389* | 898 | 488 |
| 6-10 | 87 | 46 | 41 |
| 11-15 | 19 | 3 | 16 |
| 16-20 | 6 | 1 | 5 |
| 21-25 | 6 | 1 | 5 |
| 26-30 | 3 | | 3 |
| 31-40 | 5 | | 5 |
| 41-50 | 6 | 1 | 5 |
| 51-60 | 1 | | 1 |
| 61-70 | 3 | 1 | 2 |
| 71-80 | 2 | | 2 |
| 81-90 | 1 | | 1 |
| 91-100 | 1 | | 1 |
| Mer enn 100 | 4 | | 4 |
| Totalt antall firmaer | 1533 | 951 | 579 |

* Summen fordelt på storby og distrikt/småby i 2001 er 1386. Dette er et avvik på tre firma fra oppgitt total.

Kilde: «Oversikt, fordeling og utvikling når det gjelder virksomhetsområder og firmastruktur», Advokatforeningen, 2001.

Nedenfor gis det en oversikt over fordelingen av Advokatforeningens medlemmer på ulike firmastørrelser. Opplysningene er hentet fra Advokatforeningens inntekts- og kostnadsundersøkelse fra 2001. Tallene nedenfor omfatter de av foreningens medlemmer som er aktive, privatpraktiserende advokater, advokatfullmektiger og ansatte advokater. Bedriftsadvokater ansatt i bedrifter er holdt utenfor.

***Tabell 10.2: Advokatforeningens medlemmer fordelt etter firmastørrelse***

| | *Antall medlemmer* | | | *Antall firma* | | | *Vekst (medlemmer)* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 1999 | 2000 | 2001 | 99-01 | 99-00 | 00-01 |
| 1 medlem | 826 | 820 | 782 | 826 | 820 | 782 | -5,3 | -0,7 | - 4,6 |
| 2-4 medlemmer | 1350 | 1395 | 1426 | 509 | 512 | 531 | 5,6 | 3,3 | 2,2 |
| 5-9 medlemmer | 768 | 779 | 951 | 128 | 130 | 155 | 23,8 | 1,4 | 22,1 |
| 10-19 medlemmer | 390 | 364 | 392 | 29 | 28 | 29 | 0,5 | -6,7 | 7,7 |
| 20- 49 medlemmer | 461 | 586 | 512 | 16 | 19 | 17 | 11,1 | 27,1 | -12,6 |
| 50 + | 692 | 853 | 1234 | 10 | 11 | 16 | 78,3 | 23,3 | 44,7 |
| Totalt | 4487 | 4797 | 5297 | 1518 | 1520 | 1530 | 18,0 | 6,9 | 10,4 |

Kilde: Advokatforeningens inntekts- og kostnadsundersøkelse 2001.

Firmaer med 5-9 medlemmer hadde en økning i antallet medlemmer på 22 prosent fra 2000 til 2001, mens det var en nedgang i antall medlemmer i enkeltmannsfirmaer på 4,6 prosent.

Advokatforeningen forklarer nedgangen for enkeltmannsfirmaer med at det trolig er mer hensiktsmessig å arbeide sammen i kontorfellesskap/mindre firmaer enn å arbeide alene, sett i forhold til bl.a. teknisk infrastruktur, faglig samarbeid og sentralbord/ sekretærer.

Firmaer med 20-49 medlemmer har hatt en nedgang på 12,6 prosent fra 2000 til 2001, jf. tabell 10.2. Dette står i motsetning til utviklingen fra 1999 til 2000 da det var en økning for denne gruppen. Da var det imidlertid en reduksjon i antall firmaer med 10-19 medlemmer. Fra 2000 til 2001 var det en sterk vekst i antallet firmaer med mer enn 50 medlemmer. Dette illustrerer at den gjennomsnittlige firmastørrelsen har tiltatt fra år til år.

Advokatforeningen forklarer nedgangen i antallet firmaer med 20-49 medlemmer med at firmaer med mer enn 50 advokater antas å kunne dekke alle forretningsområder og håndtere store, kompliserte saker. Firmaer med 20-49 medlemmer har også hatt en nedgang i inntjeningen, noe som ifølge Advokatforeningen kan tyde på at de ønsker å konkurrere med de større firmaene, men ikke når opp.

***Tabell 10.3: Medlemmenes relative andel fordelt på ulike firmastørrelser***

| Firmastørrelse | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|
| 1 medlem | 18,4 | 17,1 | 14,8 |
| 2-4 medlemmer | 30,1 | 29,1 | 26,9 |
| 5-9 medlemmer | 17,1 | 16,2 | 18,0 |
| 10-19 medlemmer | 8,7 | 7,6 | 7,4 |
| 20-49 medlemmer | 10,3 | 12,2 | 9,7 |
| 50 + medlemmer | 15,4 | 17,8 | 23,3 |
| Totalt | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

I tabell 10.3 gis det en oversikt over den relative fordelingen av Advokatforeningens medlemmer etter firmastørrelse. Den sier med andre ord noe om utviklingen i markedsstrukturen, hvordan andelen ansatt i de ulike firmastørrelsene utvikler seg over tid. I 2001 arbeidet 59,7 prosent av medlemmene i firmaer med 1-10 ansatte, mens 65,6 prosent arbeidet i slike firmaer i 1999. 23,3 prosent av medlemmene arbeidet i firmaer med over 50 medlemmer i 2001 mot 15,4 prosent i 1999.

### 10.2.4 Fordeling på advokater, fullmektiger osv.

I tabell 10.4 gis det en oversikt over fordelingen av Advokatforeningens medlemmer på ulike grupper.

***Tabell 10.4: Advokatforeningens medlemmer i de ulike gruppene. Årlig vekst per gruppe***

| | *År* | | | *Vekst i prosent* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 99-01 | 99-00 | 00-01 |
| Advokatfullmektiger | 875 | 1044 | 1345 | 53,7 | 19,3 | 28,8 |
| Bedriftsadvokater* | 789 | 804 | 856 | 8,5 | 1,9 | 6,5 |
| Privatpraktiserende advokater | 2635 | 2680 | 2746 | 4,2 | 1,7 | 2,5 |
| Ansatte advokater | 188 | 269 | 349 | 85,6 | 43,1 | 29,7 |
| Totalt | 4487 | 4797 | 5296 | 18,0 | 6,9 | 10,4 |

* Bedriftsadvokater er advokater som er ansatt i bedrifter og organisasjoner. Merk at disse ikke er med i firmafordelingen foran og oversiktene over kostnader og inntekter (omsetning) i det følgende.

Kilde: Advokatforeningens inntekts- og kostnadsundersøkelse for 2001.

Ved utgangen av 2001 hadde Advokatforeningen 5296 medlemmer. Fra 1999 til 2001 økte medlemstallet med 18 prosent. Antallet advokatfullmektiger og ansatte advokater hadde en vekst på hhv. 53,7 prosent og 85,6 prosent i samme periode, mens antallet privatpraktiserende advokater økte med 4,2 prosent.

***Tabell 10.5: Gruppenes relative andel***

| | *1999* | *2000* | *2001* |
|---|---|---|---|
| Advokatfullmektiger | 19,5 | 21,8 | 25,4 |
| Bedriftsadvokater | 17,6 | 16,8 | 16,2 |
| Privatpraktiserende advokater | 58,7 | 55,9 | 51,9 |
| Ansatte advokater | 4,2 | 5,6 | 6,6 |
| Totalt | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Kilde: Advokatforeningens inntekts- og kostnadsundersøkelse for 2001.

#### 10.2.4.1 Advokater

Det er ca. 2750 privatpraktiserende advokater. Disse utgjorde 51,9 prosent av medlemsmassen i 2001. Som følge av den sterke veksten i antallet fullmektiger og ansatte advokater, har de to gruppenes relative andel av medlemsmassen økt, mens privatpraktiserende advokaters relative andel har avtatt.

#### 10.2.4.2 Advokatfullmektiger

De ca. 1350 advokatfullmektigene utgjør ca. 25 prosent av Advokatforeningens medlemmer. Disse arbeider i prinsipalens, dvs. den ansvarlige advokatens, navn og generer inntekt for ham. Det har vært en vekst i antallet fullmektiger på over 50 prosent fra 1999 til 2001. I 2001 var nærmere 50 prosent av fullmektigene ansatt i advokatfirmaer med mer enn 50 medlemmer.

For advokatnæringen totalt var det en økning i antallet fullmektiger per prinsipal fra 0,33 i 1999 til 0,49 i 2001. Antallet fullmektiger per prinsipal var 1,48 i 2001 i firmaer med over 50 ansatte. Tilsvarende tall i 1999 var 1,04. For firmaer med 5-9 ansatte var det 0,36 fullmektiger per prinsipal i 2001 mot 0,27 i 1999. Ifølge Advokatforeningen har mange advokatfullmektiger vanskeligheter med å få bevilling. Dette fordi fullmektigene har problemer med å få føre de tre sakene for domstolene som er nødvendig for å oppfylle kravet til rettergangserfaring.

*Ansatte advokater*

I 2001 var det ca. 350 ansatte advokater, noe som utgjorde i overkant av 6 prosent av Advokatforeningens medlemmer. Gruppen er i vekst, men er fortsatt relativt liten.

*Bedriftsadvokater*

Det er i underkant av 860 bedriftsadvokater. Disse utgjør ca. 16 prosent av Advokatforeningens medlemsmasse. Gruppen er i vekst, men dens relative andel av medlemsmassen er noenlunde konstant.

*Sekretærer*

Antallet sekretærer per advokat/fullmektig gikk ned fra 0,57 til 0,47 fra 1999 til 2001. Økt bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi antas å være årsaken til nedgangen. Advokatforeningen forventer en ytterlige reduksjon i antall sekretærer per advokat/fullmektig fremover.

### 10.2.5 Omsetningen i advokatnæringen

#### 10.2.5.1 Generelt

I 2000 var omsetningen av juridiske tjenester ifølge Statistisk sentralbyrå på ca. 5,8 mrd. kr mot ca. 4,9 mrd. kr i 1999. Dette gir en omsetningsvekst på 18 prosent fra 1999 til 2000. Ifølge Advokatforeningen var de privatpraktiserende [30] medlemmenes brutto omsetning på 6,8 mrd. kr i 2001. [31] Veksten i omset-

30. Her er bedriftsadvokatene utelatt.

ningen og i antallet advokater/ fullmektiger viser at markedet for juridiske tjenester er i sterk vekst.

Ifølge Advokatforeningen utgjorde de totale kostnadene per advokat (partner) ca. 52 prosent av brutto omsetningen per advokat i 2001. Det skulle gi en netto omsetning på ca. 3,3 mrd. kr. Både brutto- og nettoomsetningen til Advokatforeningens medlemmer er inklusive inntekter fra eiendomsmekling, inkasso, styrehonorarer og annen arbeidsinntekt. Netto omsetningen er ordinært resultat før skatt.

#### *10.2.5.2 Omsetningen til de største advokatfirmaene*

I 2001 omsatte de fem største advokatfirmaene for ca. 1,4 mrd. kr. Det gir dem en markedsandel på 21,1 prosent.

***Tabell 10.6: Omsetningen til de fem største advokatfirmaene i perioden 1997 til 2001 (tall i mill. kr)***

| | *1997* | *1998* | *1999* | *2000* | *2001* |
|---|---|---|---|---|---|
| Wikborg, Rein & Co | 164,1 | 181,3 | 211,1 | 278,9 | 329,5 |
| TKGL | 170,0 | 191,0 | 238,0 | 289,0 | 323,0 |
| BAHR | 137,3 | 180,8 | 223,3 | 267,1 | 291,3 |
| Wiersholm, Melbye & Bech | – | 140,2 | 175,9 | 250,7 | 261,8 |
| Schjødt AS | – | 123,0 | 153,1 | 195,2 | 232,0 |
| Totalt fem største | | 816,3 | 1 001,4 | 1 085,7 | 1 437,6 |

Kilde: Selskapenes egne tall.

Inntekts- og kostnadstall omtales nærmere i kapittel 11.

#### *10.2.5.3 Oppsummering – advokatnæringen*

Det har funnet sted en betydelige konsolidering i advokatnæringen de siste årene. Med konsolidering menes i denne sammenheng at den gjennomsnittlige firmastørrelsen har økt. Samtidig er det etablert en rekke store advokatfirmaer gjennom fusjoner og lignende. Til tross for denne konsolideringen er markedskonsentrasjonen i advokatnæringen relativt lav. Markedskonsentrasjonen måles gjennom markedsandelene til tilbyderne i markedet.

## 10.3 Andre tilbydere

Det er vanskelig å sammenligne advokater med andre tilbydere av juridiske tjenester. Mange tilbydere, som revisorer, yter i første rekke andre tjenester, og den juridiske bistanden inngår som en integrert del av deres kjernevirk-

31. Ca. 7-8 prosent av advokatene var ikke medlemmer i Advokatforeningen i 2001. De større firmaene har i hovedsak oppgitt inntekter og kostnader for hele firmaet – også for de advokatene som ikke er medlemmer i foreningen. De minste firmaene/enkeltmannsforetakene som ikke er medlemmer i Advokatforeningen, fanges ikke opp av undersøkelsen.

somhet. Andre tilbydere, som organisasjoner, offentlige og private velferdstilbud og offentlige myndigheter er ikke markedsaktører i tradisjonell forstand. Det er imidlertid klart at andre tilbydere yter juridiske tjenester i et betydelig omfang og at dette påvirker advokatenes omsetning og markedsandeler. Særlig gjelder dette for førstelinjerådgivning og annenlinjerådgivning. De eneste markedsaktørene som utelukkende tilbyr juridiske tjenester og følgelig er direkte sammenlignbare med advokater, er ca. 60 rettshjelpere. Disse har imidlertid bare en liten del av markedet. Dessuten har de ikke tilgang til markedet for rettergangstjenester; se omtalen nedenfor og i kapittel 19 og 21.

### 10.3.1 Rettshjelpere

I Norge er det ca. 60 registrerte rettshjelpere. Av disse arbeider 20 i store advokat- eller revisjonsfirmaer ol., mens 40 arbeider selvstendig eller i kontorfellesskap med et fåtall andre rettshjelpere. De sistnevnte har i første rekke privatpersoner som klienter, og i det følgende er det de som omtales som rettshjelpere (såkalte juristrettshjelpere). En del rettshjelpere tilbyr sine tjenester på Internett, og for enkelte er dette den eneste salgskanalen.

Rettshjelpernes samlede omsetning er svært lav, og de har en markedsandel på under 1 prosent. Med unntak av rettshjelpere som er ansatt i større revisorfirmaer og lignende, er det et fåtall som oppgir å ha en netto omsetning på størrelse med en «normal årslønn» for norske lønnstakere.

### 10.3.2 Revisorer, konsulenter og lignende

Revisorer tilbyr i en viss utstrekning juridisk rådgivning innenfor skatterett.

De største revisjonsfirmaene tilbyr selv visse juridiske tjenester som en del av sin revisjons- og konsulentvirksomhet. I tillegg samarbeider de tett med advokatfirmaer, hvor flere har tilnærmet samme navn. Samlet tilbyr det enkelte revisjonsfirmaet og det samarbeidende advokatfirmaet et bredt spekter av juridiske tjenester til den profesjonelle delen av markedet, men til dels også til små og mellomstore bedrifter.

Samarbeidende advokatfirmaer og revisorselskaper som er representert i flere disipliner, kan utnytte breddefordeler i sitt tjenestetilbud og utvikle kjennskap til firmaene gjennom felles markedsføring og merkevarebygging. På områder som skatterett og selskapsrett kan disse multidisiplinære nettverkene ha et konkurransemessig fortrinn i forhold til rene advokatfirmaer.

Ut over dette tilbyr mindre revisjonsfirmaer en viss juridisk bistand. Små næringsdrivende som driver som aksjeselskap plikter å ha revisor. Revisoren blir gjerne deres juridiske rådgiver i den daglige virksomheten og kan utgjøre forbindelsesleddet til advokat, når det anses påkrevd.

I 2000 var det ifølge Statistisk sentralbyrå 731 revisjonsforetak mot 728 i 1999. Omsetningen i revisjonsbransjen var på ca. 4,6 mrd. kr mot ca. 4,1 mrd. kr i 1999.

I 2000 var det 53 foretak innenfor skatterådgivning mot 84 i 1999. Disse hadde en omsetning på ca. 47 mill. kr i 2000, en nedgang fra ca. 95 mill. kr i 1999.

En undersøkelse rettet mot små og mellomstore bedrifter utført av Advokatforeningen i 1998 viser at små- og mellomstore bedrifter hadde redusert sin revisorbruk fra 1993. Omfanget av skattesaker hadde gått kraftig til-

bake siden forrige undersøkelse. De hadde også en kraftig tilbakegang i «selskapsrettslige forhold» – fra 39 prosent i 1993 til bare 9 prosent i 1998. Også innenfor de fleste andre områder brukte små og mellomstore bedrifter revisor i mindre grad i 1998 enn i 1993. Trolig er en del av bistanden å anse som konsulenttjenester i forbindelse med revisjon. Årsaken til nedgangen i små og mellomstore bedrifters revisorbruk kan være merarbeid i forbindelse med skattereformen i 1992 og at de store revisorfirmaene har knyttet til seg advokatfirmaer som håndterer de fleste juridiske problemer.

Advokatnæringen møter også en viss konkurranse fra for eksempel konsulentfirmaer i forbindelse med fusjoner og lignende. Flere av de store revisjonsfirmaene har etablert nettverk med konsulentfirmaer. Disse konkurrerer med advokatnæringen innenfor en del saker. I tillegg møter advokatnæringen en viss konkurranse fra andre konsulentfirmaer.

### 10.3.3 Organisasjoner

#### *10.3.3.1 Generelt*

Forbrukerorganisasjoner, arbeidsgiver- og bransjeorganisasjoner og øvrige interesseorganisasjoner yter juridisk bistand til sine medlemmer i betydelig omfang. Eksempler på slike organisasjoner er Forbrukerrådet, Skattebetalerforeningen, NAF, NHO, LO og Bedriftsforbundet. For arbeidsgiver- og bransjeorganisasjonene dreier det seg i hovedsak om førstelinjerådgivning, men innenfor arbeidsrett ytes det advokatbistand i og utenfor rettergang. Juridisk bistand tilbys i hovedregelen gratis til medlemmene (utgiftene kreves inn via medlemskontingenten). Skattebetalerforeningen yter for eksempel både førstelinjerådgivning og mer omfattende rådgiving til privatpersoner og næringsdrivende gjennom sitt servicekontor. De mer omfattende oppdragene må medlemmene betale for.

I det følgende gis det en omtale av den juridiske bistanden enkelte forbruker-, nærings- og bransjeorganisasjoner yter. Eksemplene er gitt for å belyse hva slags rådgivning dette dreier seg om og omfanget av den.

#### *10.3.3.2 Forbrukerrådet*

Forbrukerrådet er en uavhengig interesseorganisasjon for forbrukere, organisert som et frittstående forvaltningsorgan. Et vesentlig ledd i virksomheten er å behandle klagesaker fra forbrukere på varer og tjenester. Forbrukerrådets klagesaksbehandling er desentralisert og lagt til de 19 fylkeskontorene.

Gjennom Forbrukerrådet er det etablert et omfattende rettshjelps- og tvisteløsningssystem. Rådgivningen er gratis og åpen for alle. Rettshjelpen er begrenset til forbrukerspørsmål i vid forstand. Saksbehandlerne ved fylkeskontorene gir rådgivning og behandler klager fra forbrukere ved megling mellom partene.

Dersom meglingen ikke fører frem, avsluttes saken ved kontoret. Saken kan i så fall bringes inn for Markedsrådets utvalg for forbrukertvister, eller Forbrukertvistutvalget (FTU), som er et sentralt forvaltningsorgan med kompetanse til å treffe vedtak i tvister om forbrukerkjøp og håndtverkertjenester. Utvalgets vedtak blir bindende så sant det ikke bringes inn for domstolene innen fire uker. Forbrukertvistutvalget behandlet i alt 655 saker i 2001.

Alternativt kan saker bringes inn for en av 18 reklamasjonsnemnder som er etablert i samarbeid med forskjellige bransjer. Årlig behandler nemndene ca. 1600 – 1700 skriftlig saker.

De fleste sakene avsluttes i Forbrukerrådet, i nemndene eller i forbrukertvistutvalget uten å bli brakt videre inn for domstolene. Dette bl.a. fordi en domstolsbehandling i mange tilfeller vil innebære en uforholdsmessig stor risiko og kostnad i forhold til tvistegjenstandens verdi.

Forbrukerrådet registrerer årlig ca. 140 000 henvendelser. De fleste av disse sakene er muntlige, men en del går over til å bli skriftlige klagesaker. (Ca. 5000 pr. år).

Innenfor førstelinjerådgivning i forbrukertvister er Forbrukerrådet en viktig aktør, noe som påvirker konkurransen i markedet for juridiske tjenester. Av ca. 140 000 henvendelser per år er de fleste av juridisk karakter og dekker et meget vidt saksområde. Både Forbrukerrådet, Forbrukertvistutvalget og nemndene yter dessuten annenlinjebistand i skriftlige saker.

Juridisk seksjon i sekretariatet er organisert som et advokatkontor med mulighet til å yte bistand ved rettergang i prinsipielle og almene saker. Disse sakene må imidlertid velges ut fra sakenes forbrukerpolitiske betydning og ut fra seksjonens kapasitet. Antallet rettssaker blir derfor begrenset. Forbrukerrådet påvirker således ikke konkurransen i markedssegmentet for rettergangstjenester.

#### *10.3.3.3 Skattebetalerforeningen*

Skattebetalerforeningen er en interesseorganisasjon med 22 000 medlemmer, herav 3500 bedrifter. Personlig medlemskap og bedriftsmedlemskap koster henholdsvis 320 kr og 780 kr per år (2002). Blant medlemmene som er næringsdrivende er det en del revisorer og regnskapsførere. Skattebetalerforeningen har et årsbudsjett på 18 til 20 mill. kr.

De fleste henvendelsene foreningen får gjelder skatt og selvangivelse. Foreningen kan også tilby bistand i forbindelse med spørsmål om merverdiavgift. Selv om hovedtyngden av henvendelsene gjelder personbeskatning, er det også mange henvendelser vedrørende næringsbeskatning. Størstedelen av henvendelsene skjer per telefon. Foreningen gir også skriftlig bistand. For hver skriftlige oppfølging kommer det i gjennomsnitt rundt 10 telefonhenvendelser. Telefonbistand er gratis for medlemmene. De skriftlige henvendelsene som kan besvares svært enkelt eller per telefon, faktureres heller ikke. Dersom foreningen yter mer enn slik enklere rådgivning, kreves det et vederlag (se nedenfor). Medlemmene vil alltid bli underrettet om fakturering før det påløper noen kostnader.

I 2001 ble Skattebetalernes Advokat- og servicekontor AS opprettet. Dette skal yte juridisk bistand til medlemmene innenfor skatte- og avgiftsspørsmål. Selskapet har 7 advokater/ advokatfullmektiger som skal ta seg av den bistanden som ikke følger av medlemsavgiften. Timeprisene ligger på mellom 868 og 1736 kr inkl. mva (2002). Den laveste satsen vil gjelde for personlige skatteytere med saker av mindre omfang. Prisene er lavere enn det som er normalt for skattejuridisk bistand, i alle fall i sentrale strøk.

En viktig del av virksomheten vil være bistand i klagesaker. For å få bistand ved kontoret må man i utgangspunktet være medlem. Skattebetaler-

foreningen har noen få rettssaker per år (fra 1 til 4). Foreningen henviser i liten grad til andre advokater. Foreningen tilbyr selv eksperthjelp på sitt område. Skattebetalerforeningen deltar i lovutvalg og er høringsinstans for nye skatte-, regnskaps- og avgiftsregler.

#### *10.3.3.4 Næringslivets Hovedorganisasjon - NHO*

NHO, som er landets største arbeidsgiverorganisasjon, har ca. 16 000 medlemmer, som står for 450 000 årsverk. De fleste er små bedrifter. NHO består også av 22 landsforeninger (bransjeorganisasjoner) og 16 regionforeninger. En del regionforeninger har juridisk kompetanse, og en del av dem fører også egne rettssaker om arbeidsrettslige spørsmål.

Landsforeningene hjelper medlemmene i enkeltsaker og arbeider mye med standardkontrakter og bransjestandarder. Flere av landsforeningene har egne ansatte advokater. For eksempel har Byggenæringens Landsforening, BNL, ti advokater. Teknologibedriftenes Landsforening, TBL, som er den største landsforeningen, har egen fast ekstern advokat.

NHO sentralt, som arbeider mest med mer generelle problemstillinger, har en avdeling for skatte- og næringsjus og en for arbeidsrett.

*Næringsjus*

Avdelingen for næringsjus driver med regelverkspåvirkning og annet politisk arbeid. I tillegg yter den juridisk rådgivning i enkeltsaker innenfor selskaps- og regnskapsrett, konkurranserett, offentlige anskaffelser, pant og konkurs, økonomisk kriminalitet, immaterialrett og markedsføringsrett. Rådgivningen i enkeltspørsmål er begrenset i omfang. De fleste sakene behandles per telefon. Som regel gir NHO enklere råd, men noen ganger ser de på kontrakter og utarbeidelse av standardkontrakter. Saker som er prinsipielt viktige behandles grundig, ellers henvises medlemmene til eksterne advokater.

I de fleste saker kan NHO gi den hjelpen som trengs. Førstelinjerådgivning, som bl.a. går på å avklare om noe er lovlig, er omfattende. I en del tilfeller gis også enklere skriftlig bistand i form av brev til myndigheter og lignende. NHO markedsfører seg ikke som et ordinært advokatkontor overfor medlemmene. I mer omfattende saker oppfordrer NHO medlemmene til å kontakte advokat i lokalmiljøet eller en spesialist der det er naturlig.

*Arbeidsrett*

I avdelingen for arbeidsrett er det åtte advokater. Kontoret for arbeidsrett fungerer som et advokatkontor som tar tariffsaker og saker for enkeltbedrifter. De fleste sakene omhandler oppsigelser og avskjed.

Disse sakene fører NHO mot en egenandel på 5000 kr for forberedelse og ytterligere 5000 kr for gjennomført hovedforhandling. Landsforeningene tar også rettssaker, men som oftest står de kun for den innledende behandlingen, før stevning tas ut.

***Tabell 10.7: Oversikt over saker innenfor arbeidsrett, NHO sentralt og regionforeningene***

| | *1997* | *1998* | *1999* | *2000* | *2001* |
|---|---|---|---|---|---|
| Tariffsaker | 28 | 17 | 25 | 27 | 23 |
| Oppsigelser (bedriftsforhold) | 62 | 44 | 75 | 79 | 46 |
| Avskjed og oppsigelse pga. arbeidstakerforhold | 62 | 57 | 60 | 53 | 70 |
| Annet | 20 | 33 | 18 | 17 | 18 |
| Totalt | 172 | 151 | 178 | 176 | 157 |

NHO har dels alene, dels sammen med andre, etablert utenrettslige klageordninger som Næringslivets Konkurranseutvalg og Forum for Offentlige Anskaffelser. Disse er ikke opprettet ved lov, men på næringslivets eget initiativ.

#### *10.3.3.5 Landsorganisasjonen i Norge – LO*

LO har 25 medlemsforbund som tar imot henvendelser om juridiske spørsmål fra sine medlemmer. Etter en konkret vurdering oversender forbundene saker videre til LOs juridiske avdeling. Sakene gjelder kun lønns- og arbeidsvilkår, herunder yrkesskade/sykdom. I tillegg har LOs juridiske avdeling samarbeidsavtaler med advokatfirmaer i Oslo, Bergen og Tromsø. Medio 2002 hadde LOs juridiske avdeling ca. 900 enkeltsaker til behandling, herav 500 yrkesskadesaker. LOs juridiske avdeling består av 17 advokater i Oslo. I tillegg er det to advokater i Trondheim og to i Stavanger. Det ene medlemsforbundet, Norsk Kommuneforbund, har to advokater. LOs advokater prosederer forholdsvis mange saker for domstolene.

#### *10.3.3.6 Bedriftsforbundet*

Bedriftsforbundet har ca. 3500 medlemmer, og de fleste av disse er bedrifter med 4 ansatte eller færre (såkalte mikrobedrifter). Ifølge forbundet er over 80 prosent av bedriftene i Norge mikrobedrifter, mens over 90 prosent kommer under kategorien «små bedrifter» (under 20 ansatte).

Bedriftsforbundet yter juridiske tjenester til medlemmene innenfor en rekke områder, bl.a. kontraktsrett, kjøpsrett, husleie-, erstatnings- og arbeidsrett. De fleste henvendelsene oppklares per telefon (ca. 90 prosent). Det dreier seg da om enklere råd. Forbundet opptrer også som partsrepresentant i en del saker, og går også i retten for medlemmene (forbundet har ansatte advokater). Dersom sakene blir for omfattende eller dreier seg om et rettsområde forbundet ikke har spesialkompetanse på, f.eks. skatterett, formidles kontakt til frittstående advokater. Forbundet bidrar i slike tilfeller ikke til finansieringen av den eksterne advokaten.

### 10.3.4 Velferdstilbud

Blant private og offentlige velferdstilbud finner vi advokatvaktordningene, studenthjelptiltakene, de private klagenemndene, konfliktrådene, rettshjelpskontorene i Oslo og Finnmark og offentlige servicekontorer.

#### 10.3.4.1 Advokatforeningens advokatvaktordninger

Dette er et frivillig tiltak fra advokater der privatpersoner tilbys gratis juridisk bistand. Konsultasjonene er begrenset til en halv time. Det er etablert slike ordninger 30 steder i landet. Vakten har flest saker innenfor områdene familie-, arve- og boligrett og fast eiendom. I 1998 ble 60 prosent av sakene løst eller avsluttet etter første møte, 17 prosent av sakene ble fulgt opp av den advokaten som mottok forespørselen, 8 prosent ble henvist til annen advokat og en tilsvarende andel ble henvist til andre instanser. En undersøkelse utført av Scan Fact for Advokatforeningen i 1998 viste at 29 prosent av befolkningen hadde hørt om advokatvaktordningen.

#### 10.3.4.2 Studentrettshjelpstiltak

Det finnes i dag fem rettshjelpstiltak som drives av studenter: Juss-Buss, Jussformidlingen i Bergen, Juridisk Rådgivning for Kvinner i Oslo, Jusshjelpa i Nord-Norge og Student Jus Hjelpa i Trondheim.

*Nærmere om Juss-Buss*

Juss-Buss ble stiftet i 1971. Tiltaket er drevet av studenter ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Formålet er å yte fri rettshjelp til vanskeligstilte grupper. Juss-Buss har fire arbeidsgrupper som arbeider med henholdsvis husleiespørsmål, innvandrerspørsmål, problemer for straffedømte og sosial- og arbeidsrett. Organisasjonen har ca. 30 medarbeidere. Virksomheten drives dels med offentlig støtte og dels som frivillig arbeid.

I 1995 behandlet Juss-Buss 3161 saker. I 2000 var antallet saker 4220. Ca. 72 prosent av sakene er muntlige, dvs. at det gis muntlige råd uten at man tar kontakt med motpart. Ca. 21 prosent av sakene avsluttes etter kortere skriftlig informasjon, mens ca. 7 prosent av sakene er skriftlige, dvs. de inkluderer partsrepresentasjon fra Juss-Buss. Juss-Buss prøver ut klagemulighetene i forvaltningen og kan representere klientene i Forliksrådet. Organisasjonen kan imidlertid ikke føre saker videre opp i domstolsapparatet.

Juss-Buss har flest saker innenfor områdene familie-, husleie-, fengsels-, arbeids-, gjelds- og utlendingsrett. I 2000 hadde 44 prosent av klientene en bruttoinntekt på under 150 000 kr, mens 58 prosent hadde en inntekt på under 250 000 kr.

Andelen klienter som har vært hos advokat før de oppsøkte Juss-Buss har minket de siste årene. I 2000 gjaldt dette 7 prosent av de skriftlige sakene.

#### 10.3.4.3 Offentlige rettshjelpskontorer

Offentlige rettshjelpskontorer er etablert i Oslo og i Indre Finnmark. Kontoret i Oslo ble etablert i 1893. Siden 1923 har kontoret vært kommunalt drevet. Kontoret har en sosial profil og utgjør et velferdstilbud for svakerestilte personer i Oslo og Akershus. Kontoret har 16,5 stillingshjemler. I 1998 søkte 5511 personer om juridisk bistand ved kontoret. Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark ble etablert i 1987. Kontoret finansieres av Justisdepartementet og med bidrag fra de enkelte kommuner. Hjelpen er gratis og tilbudet er uavhen-

gig av inntektsgrensene i rettshjelpsloven. Hovedtyngden av henvendelsene gjelder fremmedsaker, ekteskapssaker og saker om husleie og fast eiendom.

#### *10.3.4.4 Offentlige servicekontorer*

For å lette publikums tilgang på offentlige tjenester er det opprettet såkalte offentlige servicekontorer. Myndighetene har planer om å opprette minst ett offentlig servicekontor, eller såkalt servicetorg, i hver kommune. Dette arbeidet er i full gang, og de fleste kommuner har opprettet slike servicekontorer. Kontorene er bemannet med representanter fra ulike offentlige etater, og er ment å være en møteplass mellom forvaltningen og befolkningen. Servicekontorene skal bl.a. kunne gi informasjon og veiledning om offentlige tjenester, for eksempel hvor publikum skal henvende seg for å få uføretrygd, hvordan man skal klage på ligningen og lignende.

Som et ledd i dette har Justisdepartementet via Statskonsult satt i gang en prøveordning med et tilbud om gratis juridisk bistand tilknyttet slike kontorer. Seks kommuner i Akershus fylke har fått tildelt penger og er med på forsøksordningen. Disse kommunene står forholdsvis fritt i hvordan de vil legge opp forsøksvirksomheten. Tanken er at servicekontoret skal knytte til seg en advokat eller rettshjelper en eller flere dager i måneden som skal yte gratis konsultasjon som varer i ca. til 1 time. Tilbudet skal gjelde alle, og den første konsultasjonen skal være gratis. Klienten vil kunne få besvart enkle spørsmål, eventuelt bli henvist videre til advokat og lignende dersom problemet er mer komplisert og krever videre oppfølgning. Tilbudet vil altså bære preg av å være et såkalt screeningsystem eller førstelinjerådgivning som omtalt i kapittel 9. Det forutsettes at advokaten eller rettshjelperen opptrer selvstendig og uavhengig av offentlige myndigheter. Advokatens honorar betales av det offentlige.

#### *10.3.4.5 Andre rettshjelpstilbud*

Blant andre rettshjelpstilbud kan nevnes Senter for etnisk diskriminering, Norsk Pasientskade Erstatning og pasientombudene.

### 10.3.5 Forvaltningens veiledningsplikt

Det offentliges virksomhet og generelle veiledning som følger av deres veiledningsplikt er av betydelig omfang. Forvaltningsloven § 11 fastslår en alminnelig veiledningsplikt for forvaltningen. Regelen gjelder all forvaltningsvirksomhet. Formålet med veiledningen er å gi partene og andre interesserte adgang til å ivareta sin tarv i bestemte saker.

## 10.4 Utenrettslige tvisteløsningsmekanismer

Mange tvister behandles og avgjøres i utenrettslige tvisteløsningsorganer. Se bl.a. ovenfor under pkt. 10.3.3.1 om Forbrukerrådet, Forbrukertvistutvalget og de 18 klagenemndene som er opprettet i samarbeid mellom Forbrukerrådet og ulike bransjer. Blant de viktigste av disse nemndene kan nevnes Bankklagenemnda, Forsikringsklagenemndene, Boligtvistnemnda, Eiendomsmeglernemnda, Selskapsreisenemnda og Teleklagenemnda.

Konfliktrådene har til oppgave å megle i tvister som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse. Konfliktrådet behandler både straffesaker og sivile saker, og det er megling i de sivile sakene som er av særlig interesse i relasjon til denne meldingens innhold. I 1998 mottok konfliktrådene 3345 sivile saker og det ble gjennomført megling i 2484 av disse.

Meglingen i konfliktrådene bygger på partenes samtykke. Meglingen er gratis og gjennomføres så raskt som mulig etter at saken er brakt inn for konfliktrådet.

Alle kommuner skal ha et konfliktråd. De fleste sivile konflikter kan behandles i konfliktrådet. De typiske nabokonfliktene dominerer, men både familietvister, konflikter på arbeidsplassen, mobbing, ærekrenkelse, uenighet mellom utleier og leieboer og økonomiske saker har vært meglet med godt resultat. Partene skal selv foreslå løsninger under meglingen og det er ikke anledning til å møte med advokat.

I tillegg kan nevnes Pasientskadenemnda, Disiplinærordningen for advokattjenester, (se nærmere ovenfor under 6.6.4.3 og 6.6.4.4), og Husleietvistutvalget. En nærmere omtale av slike tvisteløsningsorganer er gitt i Tvistemålsutvalgets innstilling. [32]

Da slike tvisteløsningstilbud som regel ikke vil forutsette bistand av advokat og saksbehandlingen i tillegg gjennomgående er gratis for brukeren, vil slike tvisteløsninger i enkelte tilfeller kunne fremstå som et hensiktsmessig og billigere alternativer til advokatbistand og rettergang. Mange av ordningene har også et sekretariat som besvarer løpende henvendelser innenfor sitt område. Slike tvisteløsningsordninger vil derfor kunne påvirke konkurransen i markedet for juridiske tjenester både innenfor førstelinje- og annenlinjerådgivning, selv om de ikke er markedsaktører i egentlig forstand.

Videre må det understrekes at slike tvisteløsningsordninger også bidrar til å øke tilgjengeligheten til juridiske tjenester for folk flest. For mange vil bruk av advokat og behandling av saken i domstolene ofte ikke være et aktuelt alternativ i disse sakene pga. den risikoen og de kostnadene dette vil kunne innebære.

## 10.5 Oppsummering

Advokater er hovedleverandører av juridiske tjenester til private og bedrifter. Det finnes en rekke tilbydere av advokattjenester. Advokatnæringen er derfor relativt lite konsentrert. Markedskonsentrasjonen er relativt lav til tross for at det har funnet sted en betydelige konsolidering (størrelsen på mange advokatfirmaer har økt) de siste årene, særlig innenfor deler av det segmentet som betjener profesjonelle klienter.

Økningen i advokatenes omsetning og antallet advokater/fullmektiger viser at markedet for juridiske tjenester er i sterk vekst.

Antallet rettshjelpere iht. domstolloven er få og de har en svært liten samlet omsetning. Andre tjenesteytere som revisorer og konsulentfirmaer tilbyr

32. NOU 2001:32 Bind A «Rett på sak», kapittel 7 «Alternativ tvisteløsning» og punkt 11.3 «Konfliktløsning utenfor domstolene».

enkelte juridiske tjenester som en integrert del av sin kjernevirksomhet. I tillegg tilbyr ikke-markedsbaserte tilbydere som bransjeorganisasjoner og forbrukerorganisasjoner, juridisk førstelinjerådgivning og i en viss utstrekning annenlinjerådgivning. Videre finnes utenrettslige tvisteløsningsmekanismer. Ut over dette er det flere private og offentlige velferdstilbud som yter førstelinjerådgivning.

Dette innebærer at advokatene møter konkurranse fra en rekke andre aktører, spesielt innenfor førstelinjerådgivning. Advokatenes markedsposisjon er sterkest innenfor annenlinjerådgivning og spesielt innenfor rettergang, der de har tilnærmet monopol.

# Kapittel 11
# Pris- og kostnadsforhold

## 11.1 Innledning

I dette kapittelet gis en beskrivelse av pris- og kostnadsforhold i markedet for juridiske tjenester. Å foreta en slik beskrivelse følger av utvalgets mandat.

Et naturlig siktemål med en pris- og kostnadsbeskrivelse som en del av en konkurranseanalyse, er å fremskaffe et materiale som er egnet til å belyse eller gi en indikasjon på om konkurransen i markedet fungerer effektivt, eller om det foreligger konkurransebegrensninger av ulik art. Slike begrensinger kan resultere i ineffektiv konkurranse, for eksempel som følge av at enkeltaktører eller grupper av aktører utnytter markedsmakt.

Indikasjoner på ineffektiv konkurranse kan være:

- høye priser på juridiske tjenester i forhold til priser på sammenlignbare tjenester fra andre tjenesteytere, eller høye priser på juridiske tjenester i Norge sammenlignet med tilsvarende priser i andre land (referansetesting)
- økende priser over tid i forhold til prisutviklingen ellers i samfunnet
- lav kostnadseffektivitet i produksjonen av juridiske tjenester
- stivheter i prisstrukturen ved endrede markedsforhold
- høye fortjenestemarginer i forhold til andre markeder eller annen næringsvirksomhet
- økende fortjenestemarginer over tid

Et hovedproblem ved å benytte en slik tilnærmingsmåte for å dokumentere ineffektiv konkurranse er at det foreliggende materialet om pris- og kostnadsforhold i alminnelighet ikke er av en slik art og kvalitet at det på en entydig måte lar seg gjøre å fastslå eventuelle konkurransebegrensningers art, omfang og utslag.

Som det fremgår av beskrivelsen nedenfor av pris- og kostnadsforholdene for juridiske tjenester, er dette i stor grad også tilfelle for denne sektoren. Dette er én grunn, men ikke den viktigste grunnen, til at utvalget som hovedtilnærmingsmåte har valgt å fokusere på vilkårene for effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester. Videre har utvalget forsøkt å identifisere eventuelle konkurransebegrensninger direkte samt å legge til rette for ordninger som kan stimulere til økt konkurranse; jf. for øvrig kapittel 16.

Utvalget har imidlertid gjennomgått foreliggende statistisk materiale om pris- og kostnadsforhold for juridiske tjenester og har også foretatt egne undersøkelser av forhold som kan bidra til å belyse konkurransesituasjonen. Fremstillingen i dette kapittelet og det påfølgende er av deskriptiv art. En nærmere analyse på grunnlag av det samlede materialet gis i del VI.

Da juridiske tjenester i første rekke tilbys av advokatnæringen, er fremstillingen konsentrert om denne næringen. Prisdata for advokatbransjen er vanskelig tilgjengelige og presenteres i den grad de foreligger. Sentrale kostnadskomponenter og kostnadsutviklingen, samt inntektsutviklingen omtales. Det har ikke vært mulig å skaffe en dekkende oversikt over utviklingen i inntjeningen i advokatnæringen. Til sist gis det en beskrivelse av og sammen-

ligning med pris- og kostnadsforholdene, samt marginer hos andre tilbydere av juridiske tjenester, i den grad slike opplysninger foreligger.

## 11.2 Priser på advokattjenester – størrelsen på salærsatsene

### 11.2.1 Innledning

I det følgende gis det en oversikt over tilgjengelige prisdata for advokatnæringen.

Som nevnt innledningsvis kan det være interessant å sammenligne prisnivået i advokatnæringen med den generelle prisutviklingen i samfunnet, med salærnivået til advokater i andre land og med salærnivået til andre juridiske tjenesteytere. En slik sammenligning følger nedenfor og i avsnitt 11.5.1 (rettshjelpere).

Når man skal undersøke prisene på advokattjenester, er det både aktuelt å måle prisutviklingen over flere år og se på prisnivået på ett valgt tidspunkt. Tilgangen på data begrenser imidlertid mulighetene for å danne seg et nøyaktig bilde over prisutviklingen over tid.

Utvalget undersøkte priser i advokatundersøkelsen. Som følge av den lave svarprosenten på utvalgets undersøkelse, er datagrunnlaget om priser av begrenset verdi. Dessuten har utvalget valgt å benytte seg av den informasjon som er tilgjengelig om prisene på advokattjenester, først og fremst Advokatforeningens pris- og kostnadsundersøkelser. Advokatforeningens undersøkelser er således de mest komplette. Også disse undersøkelsene lider under visse svakheter fordi svarandelene er lave, særlig blant de advokater som man kunne forvente høyeste inntekter fra. Utvalget har imidlertid av mangel på alternativer valgt å presentere tilgjengelige data slik de foreligger.

Utvalget vil innledningsvis generelt påpeke at det advokater vanligvis oppgir som timepris ikke nødvendigvis gir et dekkende bilde av det reelle prisnivået, siden timepris kun er ett element i beregningen av det totale salæret eller den totale kostnaden for et oppdrag.

*Oppgitt og reell timepris*

Forskjellen mellom reell og oppgitt timepris er, slik utvalget legger til grunn, at reell timepris finnes ved å dele samlede salærinntekter på antallet fakturerte timer. Oppgitt timepris er den timeprisen advokatene oppgir i for eksempel informasjonsbrosjyrer, til prismyndighetene og lignende. Oppgitt timepris utgjør som nevnt i kapittel 6 kun én av komponentene i salærberegningen. Også den enkelte advokats oppgitte timepriser kan variere, dvs. at den enkelte advokat ofte har forskjellige timepriser på ulike typer oppdrag, for eksempel gradert etter kompleksitet eller lignende. Reell timepris inneholder dermed som regel flere komponenter enn oppgitt timepris.

### 11.2.2 Utvalgets undersøkelse av timepriser blant advokater

*Oppgitt timepris*

Undersøkelsen ble gjennomført av Faktum Markedsanalyse på vegne av Advokatkonkurranseutvalget. [33] 80 av 146 respondenter har oppgitt en konkret timepris. Deres gjennomsnittlige oppgitte timepris er 1066 kr ekskl.

mva. 139 av 146 respondenter har oppgitt et prisintervall. Det betyr at mange advokater både opererer med konkrete timepriser og prisintervaller, trolig avhengig av type sak.

***Tabell 11.1: Oppgitt timepris blant respondentene i 2002****

| Advokatgruppe | Timepris | Antall respondenter |
|---|---|---|
| Selvstendig advokat** | 993 | 28 |
| Partner i firma | 1335 | 12 |
| Ansatt advokat | 1121 | 20 |
| Advokatfullmektig | 953 | 20 |
| Totalt | 1066 | 80 |

* Gjennomsnittspris per advokatgruppe.
** Med selvstendig advokat menes en advokat som arbeider i enmannsforetak eller kontorfellesskap.

*Geografiske prisvariasjoner*

Prisene varierer mellom Oslo, større byer og småbyer/tettsteder. Oslo har det høyeste prisnivået, så følger andre store byer og småbyer/tettsteder.

*Reell timepris*

122 av 146 respondenter har oppgitt sin reelle timepris. Den gjennomsnittlige reelle timeprisen er 1046 kr ekskl. mva.

Som nevnt ovenfor er prisdataene fra undersøkelsen lite generaliserbare som følge av den lave svarprosenten blant advokatene. Sammen med annet foreliggende statistisk materiale og utvalgets allmenne inntrykk fra advokatmarkedet fremstår de oppgitte prisene og særlig de reelle timeprisene som lave i store byer og særlig blant forretningsadvokater. For andre advokater stemmer den gjennomsnittlige prisen trolig bedre.

### 11.2.3 Advokatforeningens undersøkelse av advokaters timepriser overfor private klienter

Advokatforeningen undersøkte timeprisene blant sine privatpraktiserende medlemmer i 2001. [34] 1100 av Advokatforeningens ca. 4500 medlemmer besvarte undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på i underkant av 25 prosent. Av disse var 300 forretningsadvokater. De skulle ikke besvare spørsmålene om salærsatser til private klienter. Det innebærer at timeprisene gjengitt nedenfor kun er representative for deler av Advokatforeningens medlemsmasse, og at de trolig ligger lavere enn om forretningsadvokatene var inkludert. Det er ikke uvanlig at timeprisen for større bedriftsklienter, i alle fall den reelle, ligger godt over timeprisen for privatpersoner.

33. For en nærmere beskrivelse av undersøkelse og metode se avsnitt 12.1 og 12.2.
34. Advokatforeningens spørreundersøkelse om konkurranseforhold i advokatbransjen, 2001.

Totalt var den gjennomsnittlige oppgitte timeprisen til private klienter på 975 kr. Gjennomsnittlig oppgitt timepris i Oslo, Bergen og Trondheim var 1039 kr per time, mens den var på 936 kr i landet for øvrig.

***Tabell 11.2: Priser på advokattjenester til private klienter* i 2001***

| | *Antall* | *Gjennomsnittlig timepris* |
|---|---|---|
| Storby** | 216 | 1039 |
| Norge utenom storbyene | 348 | 936 |
| Totalt | 564 | 975 |

* Merk at forretningsadvokater er utelatt (Begrunnelsen synes å være at de ikke har private klienter).
** Oslo, Bergen og Trondheim.

Kilde: Advokatforeningens undersøkelse av konkurranseforholdene i advokatbransjen i 2001.

I 1999 ble den reelle timeprisen i Advokatforeningens kostnads- og inntektsundersøkelse [35] beregnet til 1150 kr. Tilsvarende tall for 1994 var 916 kr. Man la i disse undersøkelsene til grunn at den enkelte advokat/fullmektig hadde 1250 fakturerbare timer per år. Det er vanlig å legge til grunn at en effektiv advokat med god sakstilgang fakturerer rundt 1250 timer av årets 1800 arbeidstimer. Øvrige timer brukes til etterutdanning, kontorhold m.v.

Dette gir en prisvekst på ca. 25 prosent fra 1994 til 1999. Den generelle prisstigningen i samfunnet, representert ved konsumprisindeksen, var på 12 prosent i perioden. Det har imidlertid vært en prisnedgang på advokattjenester fra 1999 til 2001. Det er usikkert hva denne nedgangen skyldes, men én årsak er trolig at forretningsadvokater ikke var med i undersøkelsen i 2001.

Sammenholdt med utvalgets egen undersøkelse, legger utvalget til grunn at den gjennomsnittlige timeprisen som oppgis til uprofesjonelle brukere ligger på omtrent 1050 kr per time. Utvalget antar at timeprisen som oppgis til profesjonelle brukere ligger over dette.

### 11.2.4 Advokatforeningens undersøkelse av timepriser i ulike typer advokatfirmaer

I 1999 undersøkte Advokatforeningen prisene hos ulike typer advokatfirmaer. Som det fremgår i tabell 11.3, var gjennomsnittlig timepris i 1999 høyest hos firmaer med mer enn 10 advokater og nest høyest hos firmaer med mellom 6 og 10 advokater. Deres gjennomsnittlige timepris var henholdsvis 1366 kr og 1046 kr. Enkeltmannsforetak og øvrige advokatfirmaer med kontorhjelp hadde en høyere timepris enn samme typen virksomhet uten kontorhjelp. Unntaket var firmaer med 3 til 5 medlemmer uten kontorhjelp som hadde en høyere timepris enn tilsvarende firmaer med kontorhjelp.

35. Advokatforeningens kostnads- og inntektsundersøkelse for 1999.

***Tabell 11.3: Priser i ulike typer advokatfirmaer i 1999***

| *Organisasjonsform* | *Antall firmaer* | *Gjennomsnittlig timepris* | *Andel av medlemmer* |
|---|---|---|---|
| Advokat med kontorhjelp | 348 | 795 | 36 |
| Advokat uten kontorhjelp | 182 | 565 | 19 |
| Firma 1-3 m/kontorhjelp | 28 | 759 | 7 |
| Firma 1-3 u/kontorhjelp | 8 | 664 | 2 |
| Firma 3-5 m/kontorhjelp | 19 | 755 | 8 |
| Firma 3-5 u/kontorhjelp | 2 | 788 | 1 |
| Firma med 6-10 advokater | 13 | 1046 | 8 |
| Firma med mer enn 10 adv. | 13 | 1366 | 19 |

Kilde: Advokatforeningens kostnads- og inntektsundersøkelse, 1999.

### 11.2.5 Salærnivået i utlandet

Salærnivået og måten salæret fastsettes på i andre land er beskrevet i Del V. Timeprisen synes gjennomgående å ligge lavere i Norge enn i Danmark og Sverige. Slike sammenligninger er generelt vanskelige å forta og kan være beheftet med feil, i tillegg til at gjennomsnittstall kan dekke over store variasjoner i priser fra land til land.

Sammenligningen er basert på tall fra Legal 500 [36], som opplyser at timeprisen i Norge, Danmark og Sverige varierer fra henholdsvis £ 112, £ 190 og £ 200 til over £ 300 i samtlige land.

Den offentlige salærsatsen i fri rettshjelpssaker kan også gi en indikasjon på prisnivået i det enkelte land. I Norge, Danmark og Sverige er timeprisene henholdsvis 735 NOK, 1100 DKK og 929 SEK ekskl. mva.

### 11.2.6 Oppsummering – prisene i advokatnæringen

Timeprisen er én av (ofte den viktigste) komponenten når sluttsalæret (prisen på tjenesten) skal beregnes. Timeprisene – særlig de reelle – antas å variere i relativt stor utstrekning. Se nærmere om beregning av salær i punkt 6.5.3 og 20.4.

Gjennomsnittlig reell timepris er ifølge utvalgets undersøkelse 1046 kr ekskl. mva.

Advokater i større firmaer har en høyere gjennomsnittspris enn advokater som arbeider i mindre firmaer, noe som trolig har sammenheng med at større firmaer har rettet sin virksomhet mot bedriftsklienter med høyere betalingsvillighet.

Timeprisen i Norge synes å være gjennomgående lavere enn i andre land det er naturlig å sammenligne med.

36. Legal 500 er et privat, britisk foretak som rangerer advokatfirmaer i ulike land.

## 11.3 Kostnadsnivået hos advokater

### 11.3.1 Innledning

Opplysninger om kostnadsutviklingen og kostnadseffektiviteten i produksjonen av juridiske tjenester kan som nevnt foran gi en viss indikasjon på om konkurransen i markedet er effektiv.

### 11.3.2 Advokatforeningens undersøkelse av kostnadene i advokatnæringen

I Advokatforeningens inntekts- og kostnadsundersøkelse for 2001 er kostnader definert som den gjennomsnittlige, prosentvise andelen av brutto omsetningen per advokat som går til det å dekke kostnader, inkludert finanskostnader og utgifter til pensjonssparing. [37] Kostnadene utgjorde i gjennomsnitt 52 prosent av brutto omsetningen i 2001, mot 46 prosent i 1999 og 50 prosent i 1994. Utvalget vil bemerke at tallmaterialet presenteres slik det foreligger, og at det hefter en viss usikkerhet ved materialet.

*Kostnader sett i forhold til firmastørrelse*

Nedenfor gis det en oversikt over kostnadsnivået og kostnadsprosenten per advokat for ulike typer advokatfirmaer i 1999 og 2001, dvs. hvordan kostnadene og kostnadsprosenten per advokat varierer etter hva slags type firma den enkelte advokat er medeier i.

***Tabell 11.4: Kostnader per advokat etter firmatype i 1999 og 2001***

| | *Totale kostnader* | | *Brutto omsetning* | | *Kostnadsprosent** | | *Netto omsetning* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 999 | 2 001 | 1 999 | 2 001 | 1999 | 2001 | 1999 | 2001 |
| Enkeltmannsfirma | 318 619 | 342 222 | 874 966 | 953 133 | 36,4 | 35,9 | 556 347 | 610 911 |
| Enkeltmannsfirma m/fullmektig(er) | 461 017 | 689 782 | 1 099 599 | 1 415 328 | 42,0 | 48,7 | 638 582 | 725 546 |
| Enkeltmannsfirma m/kontorhjelp | 508 730 | 602 028 | 1 232 013 | 1 496 000 | 41,3 | 40,2 | 723 283 | 893 972 |
| Enkeltmannsfirma –m/ktr og fullm. | 957 750 | 1 032 823 | 1 916 345 | 2 057 809 | 50,0 | 50,2 | 958 595 | 1 024 986 |
| Firma, 2-3 | 236 766 | 323 823 | 795 696 | 1 149 411 | 29,8 | 28,2 | 558 930 | 825 588 |
| Firma, 2-3 m/fullm. | 548 266 | 964 502 | 1 329 036 | 2 181 595 | 41,3 | 44,2 | 780 770 | 1 217 093 |
| Firma, 4-5 | 641 130 | 750 340 | 1 349 822 | 1 619 059 | 47,5 | 46,2 | 708 692 | 868 719 |
| Firma, 6-10 partner | 978 339 | 711 793 | 2 085 899 | 1 644 170 | 46,9 | 43,3 | 1 107560 | 932 377 |

37. Å sikre en pensjon på størrelse med høyeste ytelse fra Statens Pensjonskasse koster ca. 40 000 kr per år dersom innbetalingene skjer over 30 år. Renteutgifter på lån og lignende er anslått til 30 000 kr per år. Tallene er basert på beregninger gjort av Advokatforeningen i 2001. I 2002 er maksimal ytelse i folketrygden når det gjelder pensjon 3,94 G, hvilket tilsvarer 213 430 kr.

***Tabell 11.4: Kostnader per advokat etter firmatype i 1999 og 2001***

| | *Totale kostnader* | | *Brutto omsetning* | | *Kostnadsprosent** | | *Netto omsetning* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 999 | 2 001 | 1 999 | 2 001 | 1999 | 2001 | 1999 | 2001 |
| Firma, > 10 partner | 2 071 297 | 3 239 777 | 4 217 818 | 5 274 622 | 49,1 | 61,4 | 2 146521 | 2 034845 |

* Kostnader som andel av brutto omsetning. Kostnadene er inklusiv pensjonsutgifter og finanskostnader.

Kilde: Advokatforeningens inntekts- og kostnadsundersøkelse for 2001. Utvalget har gjort egne beregninger av kostnader og kostnadsprosenten basert på tall for brutto og netto omsetning.

Det fremgår at advokatfirmaer som har flere enn 10 partnere har det klart høyeste kostnadsnivået, med ca. 3,2 mill. kr per advokat i 2001. Dette dreier seg bl.a. om lønn til fullmektiger. Kostnadsprosenten viser en relativt flat utvikling for de fleste firmatyper. Kostnadsprosenten øker mest for de største firmaene, fra 49,1 prosent i 1999 til 61,4 prosent i 2001. Den viktigste årsaken til den sterke økningen i kostnadsprosenten er trolig at de største advokatfirmaene har økt andelen fullmektiger per advokat i betydelig grad.

### 11.3.3 Nærmere om advokaters kostnader

I det følgende redegjøres det for advokaters kostnader. Advokatenes ordinære kostnader kan grupperes i tre komponenter. [38]

Første del omfatter lønnsutgifter til ansatte jurister og ikke-jurister (for eksempel advokatfullmektig og sekretær), herunder eventuell bonus og lignende til fullmektiger. Dernest dreier det seg om andre utgifter i firmaer; fellesutgifter – så som husleie, strøm, telefonutgifter, kopiering, porto osv. I tillegg kommer såkalte særutgifter, som for eksempel utgifter til pensjonsordning, kurs og etterutdanning. Lønn og husleie utgjør de klart største kostnadskomponentene.

Ifølge Advokatforeningen gikk antallet sekretærer per advokat/fullmektig ned fra 0,57 til 0,47 fra 1999 til 2001. Økt bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) antas å være årsaken til nedgangen. Advokatforeningen forventer som nevnt foran en ytterlige reduksjon i antallet sekretærer per advokat/fullmektig fremover.

I tillegg til de ovennevnte utgiftspostene må advokatfirmaets investeringer i for eksempel kontorutstyr og IKT tas i betraktning.

Det synes å være en oppfatning i bransjen om at advokater tradisjonelt har fokusert mest på utøvelsen av advokatgjerningen og mindre på økonomisk styring av virksomheten. Dette kan ha virket inn på kostnadseffektiviteten. [39] Det vises til kapittel 19 for nærmere drøfting.

38. Helge Jakob Kolrud, «Advokatøkonomi og advokatuavhengighet», 1990.
39. Kolrud, «Advokatøkonomi og advokatuavhengighet».

## 11.4 Overskuddet i advokatnæringen

### 11.4.1 Innledning

Opplysninger om overskuddet i næringen, økende fortjenestemarginer over tid og fortjenestemarginer i forhold til andre markeder eller næringsvirksomhet vil som nevnt innledningsvis kunne gi indikasjoner på graden av effektiv konkurranse i markedet.

Differansen mellom samlede inntekter og kostnader er overskuddet i en næring. Det knytter seg måleproblemer til både inntekt (pris*mengde) og kostnader i advokatnæringen. Gitt at det er mulig å fastslå nivået på overskuddet, kan dette gi informasjon om hvorvidt det finnes en inntjening blant advokater som er større enn i andre frie yrker. Problemet med en sammenligning med andre næringer er at bl.a. etterspørselsforhold og kostnadsforhold kan være forskjellige i de bransjene man sammenligner med, jf. drøftingen innledningsvis.

Utvalget har fått tilgang til Advokatforeningens undersøkelser av utviklingen i brutto og netto omsetningen i advokatnæringen. Disse tallene kan gi et inntrykk av utviklingen i omsetning, overskudd og inntekt i næringen.

### 11.4.2 Advokatforeningens undersøkelse av omsetnings- og inntektsveksten i advokatnæringen [40]

#### *11.4.2.1 Innledning*

Advokatforeningens medlemmer hadde i 2001 en brutto omsetning på 6,8 mrd. kr.

I 1999 var brutto omsetningen på 4,9 mrd. kr. Dette gir en omsetningsvekst på ca. 39 prosent fra 1999 til 2001.

Brutto- og nettoomsetningen er inklusive inntekter fra eiendomsmekling, inkasso, styrehonorarer og annen arbeidsinntekt. [41] Netto omsetning er ordinært resultat før skatt, med andre ord brutto omsetning fratrukket kostnader.

Noe upresist kan netto omsetning per advokat sammenlignes med brutto inntekt per lønnstaker. Netto omsetning tilsvarer normalt advokatens inntekter fratrukket kostnader. Når fradrag for kostnader er gjort beregnes skatt. Nettoomsetning etter skatt gir dermed advokatens netto inntekt (arbeidsinntekt etter skatt). Det vises for øvrig til tabell 11.5.

#### *11.4.2.2 Veksten i brutto og netto omsetning per advokat*

Veksten i omsetningen, sammenholdt med veksten i antall advokater og advokatfullmektiger, indikerer at omsetningen per juridisk tjenesteyter har økt.

40. Kostnads- og inntektsundersøkelsen, 2001.
41. Brutto og netto omsetning er beregnet før pensjonspremie og nødvendige renteutgifter til finansiering av virksomheten.

*Brutto omsetning*

Advokatene (partnere/eiere) hadde en gjennomsnittlig brutto omsetning på 2,48 mill. kr i 2001, opp fra 1,83 mill. kr i 1999. I 1994 var brutto omsetningen per advokat på 1,14 mill. kr.

Den gjennomsnittlige bruttoomsetningen per advokat økte med i underkant av 36 prosent fra 1999 til 2001.

En viktig årsak til den høye veksten i brutto omsetning per advokat er den store veksten i antallet fullmektiger. Fullmektiger genererer inntekter for eieren/ partneren, men har selv fast lønn pluss eventuell bonus, pensjonsavtaler og andre tilleggsgoder.

Andre årsaker til omsetningsøkningen over tid kan være at tjenestene har skiftet karakter, dvs. at de kan ha fått et annet innhold, slik at det har skjedd en verdistigning, ikke bare prisstigning. Videre synes markedet å ha blitt mer rettet mot forretningskunder.

*Netto omsetning*

Den gjennomsnittlige nettoomsetningen per advokat var på 1,17 mill. kr i 2001 og 983 000 kr i 1999. Tilsvarende tall i 1994 var 630 000 kr.

Dette gir en vekst i advokaters nettoinntekt på 19 prosent fra 1999 til 2001. Advokater har hatt en realinntektsvekst på 14,3 prosent i perioden. Til sammenligning var den generelle lønnsveksten blant lønnstakere i offentlig og privat sektor på 9,3 prosent i perioden 1999 til 2001, mens prisveksten var på 4,7 prosent. Dette gir en realinntektsvekst på 4,6 prosent. Inntektsveksten blant advokater synes med andre ord å ha vært høyere enn gjennomsnittet i privat og offentlig sektor i den aktuelle perioden.

Fra 1994 til 1998 hadde advokatene en vekst i nettoinntekten på 56 prosent, mens den generelle lønnsveksten var på 24 prosent og prisveksten var på 12 prosent.

I 1999 foretok Advokatforeningen en tenkt inntektssammenligning mellom en gjennomsnittlig allmennpraktiserende advokats og en lagdommers inntekter.

I tabell 11.5 refereres Advokatforeningens eksempel på hvor store salærinntekter en allmennpraktiserende advokat må ha for å få en tilsvarende disponibel inntekt etter skatt som en lagdommer.

Det presiseres at utvalget ikke har vurdert innholdet i og størrelsen på de ulike postene i tabellen, eller bakgrunnsmaterialet tabellen bygger på.

***Tabell 11.5: Advokatforeningens sammenligning av en advokats og en lagdommers inntekter***

| | Advokat m/ kontorhjelp | Advokat m/kontorhjelp og fullmektiger | Lagdommer |
|---|---|---|---|
| **Salærinntekt** | 1 100 000 | 1 600 000 | |
| Kostnader | -506 000 | -736 000 | |
| Overskudd/lønn | 594 000 | 864 000 | 550 000 |
| **Overskudd/lønn** | 594 000 | 864 000 | 550 000 |

***Tabell 11.5: Advokatforeningens sammenligning av en advokats og en lagdommers inntekter***

| | Advokat m/ kontorhjelp | Advokat m/kontorhjelp og fullmektiger | Lagdommer |
|---|---|---|---|
| Lønnsfradrag | -30 000 | -130 000 | |
| Personinntekt | 564 000 | 734 000 | 550 000 |
| | | | |
| **Overskudd/lønn** | 594 000 | 864 000 | 550 000 |
| Inntekt egen bolig | 20 000 | 20 000 | 20 000 |
| Fradrag for renter i næring | -30 000 | -30 000 | |
| Minstefradrag | | | -34 900 |
| Fradrag for renter privatlån | -60 000 | -60 000 | -60 000 |
| Premie egen pensjon | -40 000 | -40 000 | -10 000 |
| Premie sykeavbrudd | -15 000 | -15 000 | |
| Klassefradrag | -26 300 | -26 300 | -26 300 |
| «Sekkepost« | -25 000 | -25 000 | -25 000 |
| Alminnelig inntekt | 417 700 | 687 700 | 413 800 |
| | | | |
| **Skatteberegning** | | | |
| Kommune/fylkesskatt 19,25 % | 80 407 | 132 382 | 79 657 |
| Fellesskatt 8,75 % | 36 549 | 60 174 | 36 208 |
| Trygdeavgift 10,7 %/7,8 % | 60 348 | 78 538 | 42 900 |
| Toppskatt 13,5 % | 39 812 | 62 762 | 37 922 |
| Sum inntektsskatt | 217 116 | 333 856 | 196 686 |
| | | | |
| **Disponibel inntekt** | | | |
| Overskudd/lønn | 594 000 | 864 000 | 550 000 |
| - skatt | -217 116 | -333 856 | -196 686 |
| - renter privatlån | -60 000 | -60 000 | -60 000 |
| - pensjonspremie | -40 000 | -40 000 | -10 000 |
| - premie sykeavbrudd | -15 000 | -15 000 | |
| **Disponibelt etter skatt** | **261 885** | **415 145** | **283 315** |

### *11.4.2.3 Omsetningsvekst etter firmastørrelse*

I tabell 11.6 gis det en oversikt over veksten i omsetningen per advokat sett i forhold til størrelsen på det firmaet han er medeier i. Tallene er hentet fra Advokatforeningens kostnads- og inntektsundersøkelse i 2001. [42] Veksten i netto omsetning er det samme som veksten i resultat, dvs. veksten i brutto lønn per advokat.

42. Skjemaet ble sendt til 5241 medlemmer. Svarprosenten totalt var på 53.

***Tabell 11.6: Brutto og netto omsetning per advokat etter firmastørrelse i 1999 og 2001. Vekst i brutto og netto omsetning i perioden 1999 til 2001****

| | Netto | | Brutto | | Endring 1999-2001 i prosent | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 999 | 2 001 | 1 999 | 2 001 | Netto | Brutto |
| Enkeltmannsfirma | 556 347 | 610 911 | 874 966 | 953 133 | 9,8 % | 8,9 % |
| Enkeltmannsfirma – fullm. | 638 582 | 725 546 | 1 099 599 | 1 415 328 | 13,6 % | 28,7 % |
| Enkeltmannsfirma – ktr. | 723 283 | 893 972 | 1 232 013 | 1 496 000 | 23,6 % | 21,4 % |
| Enkeltmannsfirma – ktr., fullm. | 958 595 | 1 024 986 | 1 916 345 | 2 057 809 | 6,9 % | 7,4 % |
| Firma, 2-3 – | 558 930 | 825 588 | 795 696 | 1 149 411 | 47,7 % | 44,5 % |
| Firma, 2-3 – fullm. | 780 770 | 1 217 093 | 1 329 036 | 2 181 595 | 55,9 % | 64,1 % |
| Firma, 4-5 | 708 692 | 868 719 | 1 349 822 | 1 619 059 | 22,6 % | 19,9 % |
| Firma, 6-10 partner | 1 107 560 | 932 377 | 2 085 899 | 1 644 170 | -15,8 % | -21,2 % |
| Firma, > 10 partner | 2 146 521 | 2 034 845 | 4 217 818 | 5 274 622 | -5,2 % | 25,1 % |

* Brutto og netto omsetning før pensjonspremie og nødvendige renteutgifter til finansiering av virksomheten.

Kilde: Advokatforeningens inntekts- og kostnadsundersøkelse for 2001.

Ifølge Advokatforeningen er det lavere kostnader og noe lavere inntjening i distriktene.

Advokater (eiere/partnere) i firmaer med 2-3 partnere og med fullmektiger har den sterkeste omsetningsveksten, med en vekst på 64 og 56 prosent i henholdsvis brutto og netto omsetning fra 1999 til 2001.

Advokater som arbeider alene og firmaer med 6-10 partnere har den svakeste utviklingen i brutto og netto omsetning fra 1999 til 2001, med en reduksjon på henholdsvis 21 og 16 prosent.

Ca. 65 prosent av advokatene arbeider i kontorfellesskap eller i mindre firmaer (1-5 advokater). Deres gjennomsnittlige netto omsetning ligger i hovedsak i intervallet 600 000 kr til 1,2 mill. kr.

Ca. 25 prosent av advokatene arbeider i større advokatfirmaer (mer enn 10 advokater). Deres gjennomsnittlige netto omsetning var på 2,03 mill. kr i 2001. Denne advokatgruppen har en nedgang i nettoomsetningen i perioden, noe som kan indikere at utgiftene til fullmektiglønninger, som utgjør en viktig kostnadskomponent, ikke slår ut i tilsvarende økte salærinntekter.

Advokater med fullmektiger har bedre inntjening enn advokater uten fullmektiger.

Videre har firmaer med kontorhjelp generelt en høyere inntjening enn firmaer uten kontorhjelp.

Det er liten forskjell i inntjeningen mellom enkeltmannsforetak og de mindre advokatfirmaene. Dette kan skyldes at mange av advokatene som har driver et enkeltmannsforetak arbeider i kontorfellesskap. Advokater uten kon-

torhjelp arbeider imidlertid i større grad helt alene, noe som bidrar til lavere inntekter i denne gruppen.

De store firmaene (med mer enn 50 medlemmer) har kapasitet til kompliserte og tunge saker som krever spesialkompetanse, og har derved et konkurransefortrinn overfor de mellomstore firmaene. Dette gir muligheter til høy inntjening.

#### *11.4.2.4 Omsetning etter saks- og klienttype*

Advokatforeningens undersøkelse viser at både saks- og klienttype har betydning for størrelsen på omsetningen per advokat/fullmektig.

***Tabell 11.7: Andel av salærinntekter fra næringslivsklienter***

| Andel av salær i prosent | 1999 | | | 2001 | | | Endring i prosent 1999-2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Antall* | Brutto | Netto | Antall | Brutto | Netto | Brutto | Netto |
| 0 – 20 | 188 | 1 153 562 | 673 983 | 218 | 1 488 173 | 884 381 | 29,0 | 31,2 |
| 20 – 40 | 113 | 1 513 398 | 821 784 | 186 | 1 442 602 | 835 077 | -4,7 | 1,6 |
| 40 – 60 | 128 | 1 617 540 | 916 558 | 175 | 1 353 745 | 705 138 | -16,3 | -23,1 |
| 60 – 80 | 205 | 2 443 026 | 1 324 857 | 187 | 1 815 629 | 847 759 | -25,7 | -36,0 |
| 80 + | 117 | 3 032 508 | 1 576 596 | 358 | 4 359 183 | 1 926 400 | 43,7 | 22,2 |

* Antall er antall advokater/fullmektiger

Kilde: Advokatforeningens inntekts- og kostnadsundersøkelse for 2001.

***Tabell 11.8: Andel av salær fra private klienter***

| Andel av salær i prosent | 1999 | | | 2001 | | | Endring i prosent 1999-2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Antall | Brutto | Netto | Antall | Brutto | Netto | Brutto | Netto |
| 0 – 20 | 338 | 2 618 398 | 1 392 972 | 331 | 4 326 190 | 1 948 219 | 65,2 | 39,9 |
| 20 – 40 | 210 | 1 473 130 | 813 303 | 286 | 1 564 871 | 816 088 | 6,2 | 0,3 |
| 40 – 60 | 106 | 1 268 205 | 750 184 | 269 | 1 262 874 | 696 037 | -0,4 | -7,2 |
| 60 – 80 | 55 | 1 148 941 | 653 558 | 123 | 1 443 446 | 820 239 | 25,6 | 25,5 |
| 80 + | 27 | 1 172 216 | 606 326 | 95 | 1 599 424 | 941 026 | 36,4 | 55,2 |

Kilde: Advokatforeningens inntekts- og kostnadsundersøkelse for 2001.

Inntjeningen er gjennomgående større for advokater som har sine inntekter fra næringslivsklienter. Videre synes de som har selvbetalende, private klienter å tjene noe mer enn de som har fri rettshjelpssaker og straffesaker.

Ifølge Advokatforeningens undersøkelse har de som konsentrerer seg om ett fagområde høyere inntjening enn de som arbeider innenfor flere fagom-

råder. Det fremstår med andre ord som lønnsomt å konsentrere seg om én klienttype/spesialisere seg. Dette gjelder både fri rettshjelpssaker og straffesaker, næringslivsklienter og private klienter. Spesielt synlig er dette i de tilfellene advokaten fordeler arbeidstiden likt mellom to eller flere fagområder.

#### 11.4.2.5 Inntektsveksten for advokatfullmektiger, ansatte advokater og bedriftsadvokater

Advokatfullmektiger, ansatte advokater og bedriftsadvokater utgjorde ca. 48 prosent av Advokatforeningens medlemmer i 2001. Disse er ansatt og hever lønn, bonuser og liknende på lik linje med andre lønnstakere.

*Advokatfullmektiger*

Ca. 25 prosent av Advokatforeningens medlemmer er advokatfullmektiger. Det har vært en vekst i antallet fullmektiger på over 50 prosent fra 1999 til 2001. Gjennomsnittslønnen (brutto) per fullmektig har økt fra 354 000 kr i 1999 til ca. 430 000 kr i 2001. Advokatfullmektigenes gjennomsnittslønn stiger med størrelsen på firmaet de er ansatt i.

Med en lønnsvekst på 22 prosent synes advokatfullmektigene å ha hatt en bedre inntektsutvikling enn advokater (eiere/partnere) [43] og en bedre inntektsutvikling enn det som er gjennomsnittet for ansatte i privat og offentlig sektor i perioden 1999 til 2001 (9,3 prosent).

*Ansatte advokater*

I overkant av 6 prosent av Advokatforeningens medlemmer er ansatte advokater. Gruppen er i vekst, men er fortsatt relativt liten. Ansatte advokaters gjennomsnittslønn steg med 26 prosent fra 472 000 kr til 596 000 kr fra 1999 til 2001.

Ifølge Advokatforeningens undersøkelse har ansatte advokater hatt en enda sterkere inntektsvekst enn advokatfullmektiger fra 1999 til 2001, med 26 prosent.

*Bedriftsadvokater*

Bedriftsadvokater utgjør ca. 16 prosent av Advokatforeningens medlemsmasse. Gruppen er i vekst, men dens relative andel av medlemsmassen er konstant.

***Tabell 11.9: Gjennomsnittslønn per gruppe i advokatnæringen i 2001***

| | Lønn | Andel av medlemmer i 2001 |
|---|---:|---:|
| Advokat* | 1 168 000 | 51,9 % |
| Advokatfullmektig | 430 000 | 25,4 % |
| Ansatt advokat | 621 000 | 6,6 % |
| Bedriftsadvokat | 669 000 | 16,2 % |

43. Disse hadde en vekst i netto omsetning på 19 prosent fra 1999 til 2001.

***Tabell 11.9: Gjennomsnittslønn per gruppe i advokatnæringen i 2001***

| | Lønn | Andel av medlemmer i 2001 |
|---|---|---|
| Totalt | 864 000 | 100 % |

* Gjennomsnittslønn per advokat er gjennomsnittlig netto omsetning per advokat.

Kilde: Advokatforeningens inntekts- og kostnadsundersøkelse for 2001.

Deres gjennomsnittslønn var på 666 000 i 2001. Det foreligger ikke statistikk for denne gruppen fra 1999.

Med en netto omsetning på 3,3 mrd. kr var den gjennomsnittlige omsetningen per medlem i Advokatforeningen ca. 623 000 kr i 2001.

### 11.4.3 Oppsummering – omsetnings- og inntektsutviklingen i advokatnæringen

Advokater har hatt en betydelig omsetnings- og inntektsvekst fra 1999 til 2001. Inntektsveksten er målt som vekst i netto omsetning, som til en viss grad kan sammenlignes med en lønnstakers bruttoinntekt. Netto omsetningen steg med 19 prosent, mens den generelle lønnsveksten i samfunnet var på 9,3 prosent.

Advokaters gjennomsnittlige omsetning øker med andelen av inntektene som kommer fra næringslivsklienter. Tilsvarende avtar den når andelen av salærinntekter som kommer fra henholdsvis private, selvbetalende klienter og fri rettshjelpssaker/straffesaker øker.

Advokatfullmektiger og ansatte advokater er lønnstakere ansatt hos en advokat/et advokatfirma. Disse yrkesgruppene er i sterk vekst og har hatt en inntektsvekst på 22 og 26 prosent fra 1999 til 2001.

## 11.5 Sammenlikning av priser, kostnader og inntjening i advokatnæringen og hos andre tilbydere av juridiske tjenester

### 11.5.1 Rettshjelpere

Gjennomsnittsprisen blant rettshjelpere som i første rekke tilbyr rettshjelp til privatpersoner er ca. 850 kr per time inkl. moms, men med store variasjoner. Gjennomsnittsprisen eksklusiv moms er 681 kr. 10 av rettshjelperne har oppgitt reell timepris. Den gjennomsnittlige reelle timeprisen ligger på ca. 515 kr. Antallet observasjoner er få. En nærmere omtale av undersøkelsen følger i avsnitt 12.3.

Det generelle inntrykket er at rettshjelpere som gir sin bistand til privatpersoner har et prisnivå som ligger noe under advokaters prisnivå.

En del rettshjelpere har også oppgitt sine kostnader og brutto omsetning. Sentrale kostnadskomponenter er husleie og datautstyr. Med unntak av lønn til fullmektiger er kostnadskomponentene noenlunde de samme som for advokater. Det er relativt få av dem som yter rettshjelp til privatpersoner som har drevet sin virksomhet på heltid over flere år. De færreste har en årsinntekt på størrelse med en gjennomsnittlig norsk arbeidstaker.

### 11.5.2 Revisorer, konsulenter og lignende

Juridisk tjenesteyting inngår som en integrert del av slike tilbyderes øvrige virksomhet. Dette gjør det vanskelig å skaffe data som er sammenlignbare med pris- og kostnadsdata fra advokatnæringen. Ifølge Revisorforeningen foreligger det ikke noen oversikt over timepriser, kostnader, inntekter osv.

### 11.5.3 Øvrige tilbydere

For organisasjoner og velferdstilbud og lignende er det vanskelig å finne sammenlignbare kostnads- og inntektstall, fordi de ikke priser sine tjenester i markedet og tilbyr juridiske tjenester som en integrert del av sin øvrige virksomhet.

## 11.6 Oppsummering – pris- og kostnadsforhold

En pris- og kostnadsbeskrivelse kan benyttes til å gi en indikasjon på om konkurransen i markedet fungerer effektivt, eller om det foreligger konkurransebegrensninger av ulik art. Slike begrensinger kan resultere i ineffektiv konkurranse, for eksempel som følge av at enkeltaktører eller grupper av aktører utnytter markedsmakt.

I dette kapittelet ble tilgjengelige data for pris, kostnads- omsetnings- og inntektsutviklingen i advokatnæringen gjennomgått.

Følgende forhold har blitt belyst:

- prisstigningen på advokattjenester over tid og i forhold til prisutviklingen ellers i samfunnet
- priser på juridiske tjenester i Norge sammenlignet med tilsvarende priser i andre land
- kostnadsutviklingen i advokatnæringen
- omsetnings- og inntektsutviklingen i advokatnæringen over tid og sammenlignet med den generelle inntektsutviklingen i samfunnet

Fra 1994 til 1999 var prisveksten på advokattjenester ifølge Advokatforeningen på ca. 25 prosent, mens den generelle prisveksten, representert ved konsumprisindeksen, var på 12 prosent. Advokatforenings tall viser at prisene på advokattjenester gikk noe ned fra 1999 til 2001, men foreliggende prisdata er ikke fullt ut sammenlignbare. Timeprisene i Norge synes å være lavere enn i andre land det er naturlig å sammenligne med.

Kostnadsprosenten har økt de siste par årene. En viktig årsak til dette er at antallet fullmektiger per advokat har økt betydelig. Sannsynligvis er det et visst potensial for å effektivisere produksjonen av juridiske tjenester. Utvalget har imidlertid ikke data som kan dokumentere at kostnadseffektiviteten i næringen er lav eller at den kunne vært høyere. Omsetningen har økt betydelig i volum for advokatnæringen under ett. Det har også funnet sted en betydelig økning i omsetningen per advokat. Inntektsutviklingen for så vel advokater som fullmektiger og ansatte advokater har vært høy de senere år. Det samme er tilfelle for utviklingen i overskuddet per advokat. Store advokatfirmaer har imidlertid en nedgang i netto omsetningen per advokat fra 1999 til 2001.

I analysen i del V vurderes konkurransen i advokatnæringen og blant øvrige tilbydere i lys av bl.a. resultatene i dette kapittelet og informasjon om tilbydernes og etterspørrernes markedsatferd som er fremkommet i utvalgets spørreundersøkelser. Disse undersøkelsene er omtalt i kapittel 12.

# Kapittel 12
# Oppsummering av spørreundersøkelser blant tilbydere og etterspørrere av juridiske tjenester

## 12.1 Metode

For å få innsikt i tilbydernes og etterspørrernes markedsatferd har utvalget fått gjennomført en spørreundersøkelse blant henholdsvis advokater, rettshjelpere, privatpersoner og små- og mellomstore bedrifter. Undersøkelsene om advokater, privatpersoner og små- og mellomstore bedrifter er utført av Faktum Markedsanalyse og følger med utredningen som utrykket vedlegg. Nedenfor gis det en oppsummering av de viktigste resultatene i de fire undersøkelsene.

Det er forholdsvis få observasjoner i undersøkelsene. Det betyr at feilmarginene ikke er ubetydelige.

Selv om ikke alle resultatene er generaliserbare, gir de et inntrykk av de ulike tilbyderne og etterspørrernes oppfatninger på ulike områder, bl.a. om hva som er sentrale konkurranseparametre, hvor sterk konkurransen er og hvordan etterspørrere for eksempel vurderer priser og kvalitet hos tjenesteyterne. Sammen med annet tilgjengelig materiale danner dette et grunnlag for de vurderinger som utvalget gjør i sin analyse i del V.

Utvalget har selv gjennomført en spørreundersøkelse blant de ca. 60 rettshjelperne som er registrert i Norge. Svarprosenten var ca. 38. Resultatene kan gi et inntrykk av rettshjelperes konkurransesituasjon, selv om resultatene ikke nødvendigvis gjenspeiler situasjonen for alle rettshjelpere.

## 12.2 Undersøkelsen blant advokater

### 12.2.1 Om utvalget og signifikansen til undersøkelsen

Utvalgets undersøkelse blant advokater ble gjennomført av Faktum Markedsanalyse AS. Skjemaet ble sendt til 500 advokater/advokatfirmaer per post i januar 2002. Det kom inn 146 gyldige svar. Dette gir en svarprosent på 29,2.

Utvalget bestod av et tilfeldig utvalg av bedrifter og enkeltpersoner som var registrert som advokater i offentlige registre. Disse befant seg over hele landet. Resultatene i totalutvalget vurderes som representative. Konfidensnivået var på 95 prosent.

***Tabell 12.1: Feilmarginer med en base på 150 respondenter og et konfindensintervall på 95 prosent***

| 5/95 % | 10/90 | 15/85 | 20/80 | 25/75 | 30/70 | 35/65 | 40/60 | 45/55 | 50/50 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3,6 | 4,9 | 5,8 | 6,5 | 7,1 | 7,5 | 7,8 | 8,0 | 8,1 | 8,2 |

Tabell 12.1 viser feilmarginene ved ulike prosentfordelinger av svarene. Eksempelvis vil feilmarginen være 4,9 prosent dersom svarfordelingen på et spørsmål med to alternativer er 10 prosent og 90 prosent. Ved en base på 150

respondenter kan man med 95 prosent sikkerhet si at det riktige resultatet vil ligge innenfor et avvik på 3,6 prosent og 8,2 prosent.

*Fordeling av respondentene etter firmagruppe og lokalisering*

Nedenfor gis det en oversikt over de ulike kategoriene som ble benyttet i klassifiseringen av respondentene og deres fordeling på de ulike kategoriene. Det bemerkes at kun 2 prosent av advokatfirmaene som har svart har flere enn 20 advokater, slik at svarene fra den gruppen er beheftet med betydelig usikkerhet.

***Tabell 12.2: Noen kjennetegn ved respondentene***

| | I prosent |
|---|---|
| **Firmatype:** | |
| Enkeltmannsfirma | 32 |
| Selvstendig advokat i kontorfellesskap | 35 |
| Advokatfirma med færre enn 20 advokater | 31 |
| Advokatfirma med flere enn 20 advokater | 2 |
| **Geografi:** | |
| Beliggende i småby/tettsted | 32 |
| Beliggende i større by | 37 |
| Beliggende i Oslo | 30 |
| **Tilbyr tjenester over Internett:** | 21 |

### 12.2.2 Klienttyper og saksområder

Et hovedinntrykk fra undersøkelsen er at de fleste firmaene har både privatpersoner og små- og mellomstore bedrifter som klienter, og at mange tilbyr tjenester på en rekke saksområder. 74 prosent av advokatene har privatpersoner som klienter.

64 prosent har små- og mellomstore bedrifter som klienter, mens mellom 10 og 15 prosent har store bedrifter, kommuner og andre offentlige etater blant sine klienter. Advokater fra småbyer, tettsteder og enkeltmannsfirmaer er overrepresentert når det gjelder å ha privatpersoner som klienter. Osloadvokatene er tilsvarende underrepre-sentert. De er imidlertid overrepresentert når det gjelder å ha store bedrifter som klienter.

Svært mange advokater arbeider med mange saksområder. Enkeltmannsfirmaer i småbyer og tettsteder er overrepresentert når det gjelder å ha familie, arv og skifterett og gjeldsforhandlinger/konkurs som spesialfelt. Advokater i Oslo er overrepresentert med selskapsrett som spesialområde.

### 12.2.3 Sakstilfang

50 prosent av advokatene sier at de ofte har mye å gjøre. Enkeltmannsbedrifter er underrepresentert i dette svaret. 49 prosent svarer at det som regel er passe mange saker, mens 1 prosent ofte har for lite å gjøre.

### 12.2.4 Konkurranseparametre

Advokatene ble bedt om å vurdere viktigheten av å være bedre enn konkurrentene på en del forhold. På en skala for viktighet, der 4 er høyeste score, anses faktorene kommunikasjon med klienten og renommé som viktigst med en score på 3,6, tett fulgt av kunnskap/kvalitet/spesialisering med 3,4. Pris, kapasitet og kompetansebredde fremstod som klart mindre viktig med en score på mellom 2,6 og 2,8.

Det er en større tendens til spesialisering i Oslo (Advokatene i Oslo oppgir i større grad at konkurrentene har samme spesialområde og at de har samme type klienter). Advokater i Oslo tror i større grad at konkurrentene har større kompetansebredde, mens advokater i småbyer/tettsteder i større grad mener at konkurrentene har samme kompetansebredde. 66 prosent av advokatene mener at konkurrentene har omtrent samme renommé, mens henholdsvis 7 og 6 prosent mener at konkurrentene har dårligere/bedre renommé. 22 prosent oppgir at de ikke vet.

*Antallet konkurrenter*

Nesten halvparten av advokatene mener at de har mer enn ti konkurrenter. 18 prosent har fra seks til ti konkurrenter, 19 prosent har fra tre til fem, 10 prosent har en eller to, mens 5 prosent oppgir at de har ingen konkurrenter.

*Konkurrentenes lokalisering*

86 prosent av advokatene mener at konkurrentene er lokalisert i samme by/tettsted/lokalområde. 19 prosent oppgav samme fylke/region. 3 prosent oppgav samme landsdel, men med stor avstand. Videre svarte 4 prosent at konkurrentene var lokalisert andre steder i Norge, mens 1 prosent oppgav utlandet. Svarandelen er over 100 prosent fordi noen advokater har krysset av på flere alternativer. Oslo-advokater er overrepresentert i svaret at konkurrentene er lokalisert i samme by, tettsted, lokalområde og advokater i byer/tettsteder er underrepresentert.

*Konkurranseintensiteten*

46 prosent oppfatter konkurransen som sterk. 16 prosent mener den kunne vært sterkere. 23 prosent mener at det kun delvis konkurreres, mens 3 prosent mener det er svak konkurranse. 12 prosent av advokatene hadde ingen oppfatning om dette.

Advokatfirmaer med færre enn 20 advokater er betydelig overrepresentert under svaret «sterk konkurranse» Av 146 svar var det 37 som mente at det var delvis eller svak konkurranse. [44] 46 prosent av disse mente at dette skyldtes at det er nok klienter til alle. Like mange mente at det er langvarige kontakter som avgjør. 41 prosent mente at det ikke er noen tradisjon for å konkurrere, mens 35 prosent oppgav at spesialisering gjør det vanskelig å konkurrere.

44. Det var til sammen 37 advokatfirmaer som mente dette. Det lave antallet observasjoner gjør at det er en betydelig usikkerhet knyttet til disse resultatene, og til om de er generaliserbare. De gir imidlertid en pekepinn på hvilke forhold som kan ligge til grunn dersom noen advokater opplever konkurransen som svak.

Flere av respondentene har krysset av på flere alternativer, slik at svarandelen her er over 100 prosent.

### 12.2.5 Priser

*Forhold som er viktige i salærberegningen*

Advokatene ble bedt om å vurdere viktigheten av ulike faktorer i salærberegningen, langs en skala fra 1 til 5. Tidsforbruk scorer klart høyest med 4,3. Deretter følger vanskelighetsgrad, sakens utfall, klientens betalingsevne og tvistegjenstandens økonomiske verdi med en score på mellom 3,4 og 3,2. Andre advokaters salærsatser vektlegges mye mindre, med en score på 2,5.

*Oppfatninger om prisnivået hos konkurrentene*

40 prosent tror at prisnivået er likt hos konkurrentene, 43 prosent tror det er høyere. 8 prosent tror det er lavere, mens 17 prosent oppgir at de ikke vet. Flere respondenter har krysset av på flere alternativer, noe som gir en svarprosent på over 100 prosent på dette spørsmålet. Advokater i småbyer/tettsteder er overrepresentert i svaret «konkurrentene har lavere pris enn meg».

*Prisinformasjon til klientene*

54 prosent gir skriftlig prisinformasjon til klientene, 46 prosent gir muntlig. 66 prosent gir bindende, 41 prosent gir ikke-bindende prisanslag. 21 prosent opplyser om prisen på hele oppdraget. 95 prosent oppgir at de kun gir generell prisinformasjon, som timesatser. Prosentfordelingen på for eksempel priser på hele oppdraget versus generelle priser er over 100 prosent, fordi en del har krysset av på begge alternativer. Det er grunn til å tro at en del praktiserer begge deler, avhengig av typen oppdrag. Det er i tillegg uvisst om advokatene gir prisopplysninger i alle oppdrag eller om de bare gjør det enkelte ganger. Resultatene stemmer dårlig med resultatene fra brukerundersøkelsene.

*Oppfatning av klientenes orientering om prisnivå*

53 prosent av advokatene tror at svært få av klientene undersøker priser hos flere advokater før de bestemmer seg for hvilken advokat de skal velge. 15 prosent tror at under halvparten av klientene undersøker priser hos flere. Det er ingen signifikante forskjeller i svarene til de ulike typer advokater.

*Oppgitt timepris*

80 av 146 respondenter har oppgitt en konkret timepris. Deres gjennomsnittlige oppgitte timepris er 1066 kr eksklusiv merverdiavgift.

***Tabell 12.3: Oppgitt timepris blant respondentene****

| *Advokatgruppe* | *Timepris* | *Antall respondenter* |
|---|---|---|
| Selvstendig advokat | 993 | 28 |
| Partner i firma | 1335 | 12 |

***Tabell 12.3: Oppgitt timepris blant respondentene****

| *Advokatgruppe* | *Timepris* | *Antall respondenter* |
|---|---|---|
| Ansatt advokat | 1121 | 20 |
| Advokatfullmektig | 953 | 20 |
| Totalt | | 80 |

* Gjennomsnittspris per advokatgruppe.

*Oppgitt intervall for timepriser*

139 av 146 respondenter har oppgitt et prisintervall. Det betyr at mange advokater både opererer med konkrete timepriser og prisintervaller, trolig avhengig av type sak.

*Geografiske prisvariasjoner*

Prisene varierer mellom Oslo, større byer og småbyer/tettsteder. Oslo har det høyeste prisnivået, så følger andre store byer og småbyer/tettsteder.

*Reell timepris*

122 av 146 respondenter har oppgitt sin reelle timepris. Den gjennomsnittlige reelle timeprisen er 1046 kr ekskl. merverdiavgift.

*Faste priser på visse typer oppdrag*

Enkelt testament, ektepakt og samboeravtaler er de typene oppdrag flest advokater har faste priser på. Få advokater har faste priser på øvrige typer kontrakter og lignende.

***Tabell 12.4: Faste priser på noen typer oppdrag***

| Sakstype | Gjennom- snittspris | Antall respondenter |
|---|---|---|
| Enkelt testament | 1461 | 51 |
| Ektepakt | 1536 | 49 |
| Samboeravtaler | 1779 | 37 |

*No cure no pay*

66 prosent av advokatene har aldri brukt «No cure no pay». 27 prosent har brukt det i unntakstilfeller, 5 prosent tilbyr det av og til, 1 prosent tilbyr det ofte, mens 3 prosent har et stående tilbud om dette. Det er spesielt advokater i småbyer/tettsteder som aldri har benyttet denne typen salæravtale.

### 12.2.6 Markedsføring

Det klart viktigste markedsføringstiltaket er annonser i gule sider. 81 prosent av respondentene har benyttet dette markedsføringstiltaket de siste tre årene. Markedsføring på Internett har vært benyttet av 33 prosent. Deretter følger annonser i aviser, foredrag og publikasjonsvirksomhet, direkte kontakt med

potensielle klienter og mediaomtale i enkeltsaker med en andel fra 28 til 19 prosent.

### 12.2.7 Klientenes spesifisering av oppdraget

På en del utsagn tilknyttet private klienters spesifisering av advokatens oppdrag, mente advokatene at utsagnet om at private klienter har en viss oppfatning av hva advokaten kan gjøre når de legger frem et problem stemte delvis. På et annet utsagn om at de private klientene legger frem et problem, men ikke vet om advokaten kan løse det, var svaret det samme. På utsagnene om at de private klientene har en klar oppfatning av hva advokaten skal gjøre, eller at de spesifiserer nøyaktig hva de vil ha hjelp til, var det mest forekommende svaret at dette ikke stemte så godt.

Det er den samme tendensen i advokatenes oppfatning av hvordan mindre bedrifter spesifiserer sine oppdrag. Mindre bedrifter synes å ha en noe klarere oppfatning enn privatpersoner om hva de trenger hjelp til (svakt høyere score).

### 12.2.8 Forhold som er viktige for klientene

Advokatene anser følgende forhold som svært viktige/viktige for private klienter, der 4 er svært viktig: Utfall/resultat, kvalitet på arbeidet og god kontakt mellom advokat og klient får en score på mellom 3,8 og 3,6. At advokaten har spesialkunnskap får en score på 3,2, mens pris scorer klart mindre med 2,9. Det er den samme tendensen i advokatenes oppfatning av hva som er viktig for små- og mellomstore bedrifter. Utfall/resultat scorer høyeste med 3,8, pris scorer klart lavest med 2,7.

### 12.2.9 Kundelojalitet

Det er vanlig at en klient benytter samme advokat gjennom flere oppdrag. 90 prosent av advokatene oppga dette. 94 prosent mente det er uvanlig at klientene bytter advokat i løpet av et oppdrag. Når det gjelder spørsmålet om klientene bytter advokat mellom oppdrag, var de to mest forekommende svarene blant advokatene at det var verken er vanlig/uvanlig eller at det er uvanlig.

## 12.3 Rettshjelpere

### 12.3.1 Generelt

Av ca. 60 registrerte rettshjelpere er ca. 40 såkalte jurist-rettshjelpere som har tillatelse til å drive rettshjelpsvirksomhet etter dl. § 218. nr 1. De øvrige er ansatt i selskaper som bl.a. Pricewaterhouse Coopers, KPMG og Deloitte & Touche.

Advokatkonkurranseutvalget sendte spørreskjema til 59 registrerte rettshjelpere. 28 rettshjelpere besvarte skjemaet. [45] Dette gir en svarprosent på 40. 4 av rettshjelperne som har besvart undersøkelsen er ansatt i multidisiplinære foretak. 3 av rettshjelpere som arbeider selvstendig, tilbyr i første rekke sine tjenester til bedrifter.

45. Blant disse finner vi Juss-Buss, som skiller seg noe fra de øvrige rettshjelpstilbudene. De er ikke inkludert i denne fremstillingen, men er nærmere omtalt i avsnitt 10.3.4.2.

Dette gir tre ulike grupper av rettshjelpere. Det fremgår av undersøkelsen at de tilbyr ulike typer juridiske tjenester og møter en ulik konkurransesituasjon.

### 12.3.2 Rettshjelpere ansatt i store advokatfirmaer og lignende

Disse rettshjelperne opplyser at det for dem er liten forskjell på om de er jurister eller advokater. De er ansatt i store firmaer og synes å ha en godt innarbeidet stilling i egenskap av å være spesialist på sitt felt, for eksempel innenfor skatterett. Disse rettshjelperne omtales ikke nærmere i den videre beskrivelsen.

### 12.3.3 Rettshjelpere som arbeider alene, men er «spesialister»

Denne gruppen omfatter jurister som tilbyr rettshjelp innenfor områder som skatt og arbeidsrett. Inntrykket er at klienter velger å benytte rettshjelper fremfor advokat på bakgrunn av spesialkunnskap og personlig kjennskap. Markedsføring skjer via gule sider, Internett og gjennom direkte kontakt med potensielle klienter. Sakstilgangen og inntjeningen til disse rettshjelperne synes å være større enn for dem som kun tilbyr rettshjelp til privatpersoner.

### 12.3.4 Rettshjelp til privatpersoner

De fleste av de ca. 20 juristrettshjelperne tilbyr i hovedsak rettshjelp til privatpersoner, men i underkant av halvparten av dem tilbyr i noen grad rettshjelp til små- og mellomstore bedrifter eller kommuner. Under halvparten tilbyr tjenester på Internett.

Flertallet av disse rettshjelperne arbeider alene. Et fåtall arbeider i kontorfellesskap med andre rettshjelpere eller med advokater.

*Konkurransesituasjonen*

Flertallet av rettshjelperne mener at de har flere enn 10 nære konkurrenter. Et fåtall har ingen nære konkurrenter, mens noen har fra tre til fem nære konkurrenter. Mange svarer at de nærmeste konkurrentene er lokalisert i samme by/tettsted/lokalområde. Et fåtall mener at konkurrentene er lokalisert i samme region. En del svarer at de ikke vet/har ikke besvart spørsmålet.

Når det gjelder konkurranseintensiteten, er svarene jevnt fordelt på at det er konkurranse, at rettshjelpere oppfatter advokatene som konkurrenter, men ikke motsatt, at det kun delvis konkurreres og at det er svak konkurranse.

Den mest forekommende begrunnelsen for svak eller delvis konkurranse mellom advokater og rettshjelpere er at folk ikke kjenner til muligheten for å oppsøke rettshjelper. Andre årsaker er at rettshjelpere ikke har adgang til å gå i retten, at rettshjelpere og advokater betjener ulike klientgrupper, at forskjellene i kvalitet og spesialisering oppfattes som for store av klientene, at prisene til rettshjelpere og advokater er for ulike og at rettshjelpere kun kan drive i enkeltmannsforetak.

*Viktige konkurranseparametre*

De fleste rettshjelperne mener at pris er en viktig eller svært viktig konkurranseparameter. Gjennomgående scorer imidlertid renommé, kunnskap, kvalitet

og spesialisering og kommunikasjon med klienten enda høyere enn pris blant faktorer som det er viktig å være bedre på enn konkurrentene.

*Spesialområder*

At konkurrentene ikke har eksakt samme spesialområder, men sammenlignbare spesialområder er det mest forekommende svaret på spørsmålet om konkurrentenes spesialområder.

*Klienttyper*

Flertallet oppgir at de nærmeste konkurrentene har delvis samme type klienter. De øvrige svarene er jevnt fordelt på samme type klienter, andre klienter eller vet ikke.

*Kompetansebredde*

Det mest forekommende svaret er at konkurrentene har større kompetansebredde, men en del mener også at konkurrentene har omtrent samme kompetansebredde. Et fåtall mener at konkurrentene har mindre kompetansebredde, men i underkant av halvparten oppgir at de ikke vet.

*Renommé (omdømme)*

Ca. halvparten av rettshjelperne svarer at de nærmeste konkurrentene har omtrent like godt renommé, i underkant av halvparten vet ikke, mens noen svært få svarer at de har bedre eller dårligere renommé enn konkurrentene.

*Forhold som gjør at klienter velger rettshjelper fremfor advokat*

Flertallet av rettshjelperne mener at pris er en faktor som gjør at klienter velger rettshjelper fremfor advokat. Personlig kjennskap er også en hyppig begrunnelse. Videre mener en del rettshjelpere at service og spesialkunnskap er forhold som gjør at klienter velger rettshjelper fremfor advokat.

*Forhold som er av betydning i salærfastsettelsen*

Tidsforbruk tillegges avgjørende vekt for ca. halvparten av rettshjelperne og fremstår som den klart viktigste faktoren i salærfastsettelsen. Deretter følger vanskelighetsgrad/kompleksitet som tillegges betydelig vekt for halvparten. Utfall/resultat vektlegges av mange, men andre ting teller mer. Tendensen for svaralternativene klientens betalingsevne, tvistegjenstandens økonomiske verdi og priser hos andre tilbydere er at de vektlegges noe mindre eller de vektlegges lite.

*Priser*

19 av de 21 rettshjelperne som har besvart undersøkelsen har oppgitt sin reelle timepris eller et prisintervall. Gjennomsnittsprisen er ca. 850 kr per time inkl. moms, men med store variasjoner. Gjennomsnittsprisen eksklusiv moms

er 681 kr. 10 av rettshjelperne har oppgitt reell timepris. Deres gjennomsnittlige reelle timepris ligger på ca. 515 kr.

*Prisnivået hos konkurrentene*

Nesten alle rettshjelperne tror at prisnivået til konkurrentene er høyere enn deres eget prisnivå.

*Prisinformasjonen man gir til klientene*

Det varierer hvilken prisinformasjon rettshjelperne gir til sine klienter. Det mest vanlige er at man gir skriftlig prisinformasjon, men ca. 1/3 har gitt skriftlig informasjon. Gjennomgående er den informasjonen som gis bindende. I noen tilfeller gjelder dette hele oppdraget, men som oftest er det generelle timesatser.

*Markedsføringstiltak*

Markedsføringstiltakene blant rettshjelpere varierer. Annonser i aviser og på Internett synes å være blant de mest brukte tiltakene. Ca. 1/3 av rettshjelperne har annonsert i gule sider. Dette står i sterk kontrast til advokatene der 81 prosent har benyttet dette annonsemediet. Enkelte rettshjelpere har benyttet informasjonsmateriell/brosjyrer eller media i enkeltsaker til å profilere seg selv eller direkte kontakt med potensielle klienter.

*Kunderelasjoner*

Ca. halvparten av rettshjelperne opplyser at det er vanlig å bruke rettshjelper gjennom flere oppdrag. Et fåtall mener det er vanlig å skifte fra rettshjelper til advokat under et oppdrag.

*Sakstilfang*

2/3 av rettshjelperne sier at det er for lite å gjøre. Noen få oppgir at de har passe mye eller for mye å gjøre. Flere er i startfasen, eller de har rettshjelp som biinntekt.

*Omsetning/kostnader*

Sentrale kostnadskomponenter er husleie og datautstyr. Det er relativt få rettshjelpere som har drevet sin virksomhet på heltid over flere år og det synes å være vanskelig å leve av virksomheten.

## 12.4 Brukerundersøkelser

For å kartlegge etterspørrernes atferd i markedet for juridiske tjenester har utvalget latt gjennomføre brukerundersøkelser rettet mot privatpersoner og små og mellomstore bedrifter. Undersøkelsene ble gjennomført av Faktum Markedsanalyse. 500 privatpersoner og 256 små og mellomstore bedrifter [46] ble intervjuet over telefon. Utvalgene var trukket tilfeldig og landsrepresenta-

tivt. Forbrukerutvalget var representativt med hensyn på kjønn og aldersfordeling. Utvalget av bedrifter var trukket tilfeldig i målgruppen. De fleste av spørsmålene var utformet for dem som hadde brukt advokat, men undersøkelsene inneholdt også spørsmål som de uten erfaringer med advokatbruk skulle besvare.

Nedenfor gis en kort oppsummering av resultatene fra undersøkelsene.

### 12.4.1 Privatpersoner

38 prosent av de spurte hadde brukt advokat. For mange av dem var det noen år siden de sist brukte advokat, så resultatene i undersøkelsen gjenspeiler ikke nødvendigvis dagens situasjon. De fleste av de spurte, 65 prosent, hadde bare benyttet advokat én gang. Av de resterende var det flere som hadde byttet advokat enn som var lojale mot én advokat/ett advokatfirma. Det var imidlertid så få personer i gruppen som hadde brukt advokat flere ganger at resultatene ikke er generaliserbare.

Det at få har brukt advokat flere ganger, viser at både kjøpsfrekvensen og gjenkjøpsfrekvensen for advokattjenester for denne gruppen er lav.

Den vanligste måten å finne frem til en advokat på er å bruke jobbrelaterte eller private kontakter. 57 prosent av dem som hadde benyttet advokat, hadde brukt dette. 20 prosent hadde brukt gule sider i telefonkatalogen. 93 prosent syntes det var enkelt å finne frem til en advokat.

Undersøkelsen viste videre at forbrukerne ikke synes å legge vekt på å skaffe seg prisinformasjon. 81 prosent av dem som hadde brukt advokat hadde ikke spurt om pris i det hele tatt før de bestemte seg for hvilken advokat de skulle bruke. Kun 11 prosent undersøkte priser hos flere advokater før de valgte.

62 prosent av de som hadde brukt advokat har svart på spørsmålet om hva slags prisinformasjon de fikk av advokaten. Den forholdsvis lave svarprosenten kan kanskje tolkes dit hen at det var en del som ikke fikk noen prisinformasjon i det hele tatt. Eventuelt kan det komme av at noen av de spurte ikke kjente seg igjen i svaralternativene. Svarene på spørsmålet viser at de som fikk prisinformasjon, i stor grad fikk uformell informasjon. 30 prosent fikk informasjonen skriftlig fremfor muntlig, mens 34 prosent fikk bindende prisinformasjon. Halvparten fikk et overslag eller tilbud på hele oppdraget, mens den andre halvparten kun fikk informasjon om generelle priser, slik som timesats. Underveis i saken fikk de fleste informasjon om hvor saken stod, mens svært få – kun 7 prosent – fikk orientering om endringer i forventet totalpris. 18 prosent fikk ingen informasjon i det hele tatt underveis i saken.

De fleste (77 prosent) av forbrukerne følte at de hadde tatt kontakt med advokat i tide. 19 prosent mente de burde oppsøkt hjelp tidligere.

De fleste av dem som hadde brukt advokat, syntes kvaliteten var god (64 prosent) eller middels (23 prosent). Dersom man ser disse svarene i sammenheng med hva slags informasjon brukerne hadde fått underveis i saken, er det tydelig at de som ikke fikk noen informasjon, var overrepresentert i gruppen som syntes kvaliteten var dårlig. Disse forskjellene var statistisk signifikante til tross for at antallet personer det gjaldt var lite.

46. Definert som bedrifter med under 100 ansatte.

Det var få – kun 6 prosent – som mente det var vanskelig å bedømme kvaliteten på advokatens arbeid.

Det ble også spurt om de syntes det var dyrt å gå til advokat i forhold til hva man fikk igjen. 31 prosent svarte at de syntes prisen var høy i forhold til det de fikk igjen, 49 prosent syntes prisen var passe, mens 4 prosent syntes prisen var lav. 16 prosent hadde ingen oppfatning av dette spørsmålet.

Selv om de spurte i undersøkelsen ikke ser ut til å være prisbevisste når de undersøker (eller ikke undersøker) priser i markedet, viser svarene på spørsmålet om hva de synes er viktig ved valg av advokat et annet bilde. På en skala for viktighet der 4 er høyeste verdi, får pris en verdi på 3,4. Kun «gode kunnskaper» er viktigere, med en score på 3,7. At andre har anbefalt advokaten er mindre viktig enn begge de to forannevnte kriteriene, med 3,2 i viktighet.

På direkte spørsmål om hva de tror en time hos advokat vanligvis koster (spørsmålet er stilt både til dem som har brukt advokat og til dem som ikke har det), viser svarene en forholdsvis god virkelighetsoppfatning. Gjennomsnittet av svarene ligger omtrent på det gjennomsnittet som er observert i bransjen. Derimot ligger gjennomsnittet av svarene på spørsmålet om hva kundene maksimalt kunne tenke seg å betale for advokathjelp, betydelig under dette nivået (763 kr mot 937 kr). Jevnt over oppgir forbrukerne en betalingsvillighet for advokattjenester som er lavere enn det de oppfatter som faktisk pris. Disse tallanslagene må imidlertid vurderes med forsiktighet.

En viss oppfatning av hvordan etterspørrerne vurderer forholdet mellom pris og kvalitet får man ved spørsmålet om hvor lav advokatens timepris kan bli før man mistenker at advokatens tjenester er av dårlig kvalitet. Dette tallet ligger atskillig lavere enn de faktiske prisene i markedet, så lavt som 357 kr i gjennomsnitt for de spurte. Svarene er ikke signifikant forskjellige mellom dem som har brukt advokat og dem som ikke har det. Selv om forbrukerne altså synes både pris og kvalitet er viktig ved valg av advokat, synes de i liten grad å mene at god kvalitet går hånd i hånd med høy pris.

Prisusikkerhet (at man ikke kjenner totalprisen for advokattjenesten når oppdraget begynner) oppfattes i stor eller noen grad som et hinder mot å oppsøke advokat av til sammen 73 prosent av de spurte.

Til sammen 46 prosent av dem som hadde brukt advokat hadde forsøkt andre alternativer enn å gå til advokat. Flest (27 prosent) hadde forsøkt å rydde opp i saken selv, uten bistand. Andelene av dem som hadde forsøkt enten et offentlig kontor, en gratis rådgivningstjeneste, en fagforening eller interesseorganisasjon, media eller annet, var på 7 prosent og nedover. En skal merke seg at dette er andeler blant dem som allerede har vært hos advokat. Det kan hende at det er flere som har forsøkt alternativer til advokat blant dem som aldri har vært i kontakt med advokat, men dette har utvalget ingen observasjoner om.

Til slutt ble det stilt spørsmål om hvorfor vedkommende eventuelt hadde avstått fra å benytte advokat, dersom man i visse situasjoner hadde følt behov for juridisk hjelp. Dette spørsmålet gikk til alle, også dem som aldri hadde benyttet advokat. Her svarte 61 prosent av de spurte at de ikke mente saken var viktig nok. 19 prosent oppgav at de hadde avstått på grunn av antagelse om høy pris, mens for henholdsvis 12 og 11 prosent var det at de hadde fått hjelp

andre steder eller «annen grunn» oppgitt som årsak. Kun 3 prosent sier at dette ikke har vært en aktuell problemstilling. Svarandelen på 106 prosent antyder at noen av privatpersonene har krysset av på flere alternativer. Det ser altså ut til at de aller fleste har opplevd en situasjon hvor juridisk hjelp kunne ha vært til nytte, men flertallet mener altså at saken ikke var så viktig at man ville oppsøke advokat.

### 12.4.2 Mindre bedrifter

57 prosent av de spurte bedriftene var i kategorien «små bedrifter», det vil si at de hadde mellom 0 og 19 ansatte. De øvrige hadde mellom 20 og 100 ansatte og klassifiseres som «mellomstore».

Blant bedriftene som ble spurt hadde 62 prosent benyttet advokat. Det var flere av de mellomstore som hadde benyttet advokat enn av de små, henholdsvis 75 prosent mot 52 prosent. Erfaringene med advokat er jevnt over nyere hos bedriftene enn de var hos privatpersonene. Gjenkjøpsfrekvensen later til å være relativt høy, 59 prosent svarer at de kjøper advokattjenester «sjeldnere enn en gang per år», «flere ganger i året» eller «fortløpende». 41 prosent svarer at det kan gå flere år mellom hver gang de kjøper tjenesten.

Lojaliteten mot den advokaten de små og mellomstore bedriftene kjøper tjenester fra, er sterk. 73 prosent bruker en fast advokat. Det fremgår også at dersom man bytter advokat, er dette helst av praktiske årsaker, som at man bruker ulike advokater til forskjellige sakstyper.

Også for små og mellomstore bedrifter er det kontakter som er den viktigste måten å finne frem til en advokat på, og i sterkere grad enn for privatpersoner. 80 prosent av bedriftene hadde funnet frem til sin advokat på denne måten. 90 prosent syntes det var enkelt å finne advokat.

Bedriftene fremstår som enda dårligere enn forbrukerne til å undersøke priser i markedet. 88 prosent av små og mellomstore bedrifter hadde ikke spurt om pris i det hele tatt før de valgte advokat. Kun 6 prosent undersøkte priser hos flere enn én advokat, og blant de minste bedriftene var det bare 1 prosent som hadde gjort dette. Tallet var signifikant forskjellig fra resultatet for de mellomstore bedriftene, 10 prosent av disse hadde undersøkt priser hos flere enn én advokat.

Advokatene later til å være noe dårligere til å gi informasjon på eget initiativ til bedriftskunder enn til privatpersoner. Det ble stilt spørsmål om hvilken prisinformasjon bedriftene fikk av advokaten. Mellom 44 og 55 prosent av de bedriftene som hadde brukt advokat svarte på disse spørsmålene. De som hadde fått informasjon, hadde i større grad fått skriftlig informasjon enn det som var tilfellet for privatpersoner (41 prosent mot 30 prosent av privatpersonene). Av de bedriftene som hadde fått prisinformasjon, var det en større andel som hadde fått bindende informasjon enn hos privatpersoner (51 prosent mot 34 prosent). Av dette kan man muligens trekke den konklusjon at når bedrifter først får prisinformasjon, er denne bedre (mer skriftlig og mer bindende) enn den privatpersoner får. Det er også en større andel blant bedrifter enn blant privatpersoner som ikke mottar noen informasjon underveis i saken (26 prosent mot 18 prosent).

Flertallet (89 prosent) av bedriftene mente de hadde tatt kontakt med advokat i tide sist de brukte advokat. Det var ingen nevneverdig forskjell mellom de små og de mellomstore bedriftene.

De små og mellomstore bedriftene er godt fornøyd med kvaliteten på den advokathjelpen de har fått. 78 prosent mener de har fått god kvalitet, mens kun 3 prosent mener kvaliteten var dårlig. Nesten ingen (2 prosent) syntes det var vanskelig å bedømme kvaliteten på advokatens arbeid. Det var en større andel bedrifter som syntes advokathjelpen var for dyr i forhold til det man fikk igjen (40 prosent) enn av privatpersoner (31 prosent). Andelen av dem som syntes prisen var passe eller lav i forhold til det man fikk igjen var ca. den samme i de to gruppene, mens det er «vet ikke-andelen» som er lavere for bedriftene (8 prosent).

Totalt ser det ut til at bedrifter forsøker flere alternativer til advokatbistand enn privatpersoner. 35 prosent hadde kun forsøkt advokat, mens 48 prosent hadde forsøkt å ordne opp i saken selv. 25 prosent hadde brukt regnskapsfører/revisor som et alternativ til advokat, og 8 prosent hadde henvendt seg til offentlige myndigheter.

5 prosent hadde forsøkt andre alternativer enn de angitte. Disse tallene viser at enkelte av bedriftene har forsøkt flere enn ett av de oppgitte alternativene. Det var ingen forskjeller mellom de små og de mellomstore bedriftenes bruk av alternativene til advokat.

Bedrifter ser i litt større grad enn privatpersoner ut til å legge vekt på «kunnskaper» når de skal velge advokat (86 prosent av bedriftene synes dette er «viktig», mens 74 prosent av privatpersonene synes dette). Totalt gir små og mellomstore bedrifter en viktighetsscore på 3,8 for kunnskaper. Pris er en del mindre viktig, men scorer 3,2 poeng. Dette er lavere enn tilsvarende tall for privatpersoner. At andre har anbefalt advokaten er også mindre viktig for bedriftene enn det er for privatpersoner (3,0 mot 3,2). Dette stemmer ikke helt med at bedriftene i langt større grad enn privatpersoner benytter kontakter til å velge advokat – med mindre de mener at kontaktene kan gi dem verdifull informasjon om kvaliteten eller «kunnskapene» advokaten har. Derimot passer observasjonen om at pris er mindre viktig for bedrifter enn for privatpersoner, med at bedriftene i mindre grad undersøker prisene før de velger.

De små og mellomstore bedriftenes prisforventninger ligger høyere enn for privatpersoner (1141 kr i forventet timepris er gjennomsnittet for de spurte). Det maksimale bedriftene kan tenke seg å betale, ligger på 1106 kr. I likhet med privatpersonene er bedriftene villig til å akseptere en nokså lav timepris før de tror kvaliteten er dårlig (498 kr er gjennomsnittet for de spurte).

Blant bedriftene er det en del, men færre enn blant privatpersoner, som opplever prisusikkerhet som et hinder mot å benytte advokat. 54 prosent synes prisusikkerheten i stor grad eller i noen grad er et slikt hinder, mens 32 prosent svarer «i liten grad».

Årsaker til å avstå fra å oppsøke advokat varierer blant bedriftene. 46 prosent svarer at dersom de i visse situasjoner har følt behov for juridisk hjelp, men likevel ikke har benyttet seg av det, har dette vært fordi de mente saken ikke var viktig nok. 16 prosent svarte at de fryktet kostnadene. 34 prosent oppgir at de har fått hjelp andre steder. Heller ikke her er det store forskjeller mellom små og mellomstore bedrifter.

# *Del V Internasjonale forhold og utviklingstrekk*

# Kapittel 13
# Situasjonen og utviklingstrekk i utlandet

## 13.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å beskrive den internasjonale utviklingen. Globalisering med økende handel over landegrensene og harmonisering av regelverk gjør at bl.a. reguleringer, konkurransesituasjonen og utviklingstrekk i andre land får stadig større betydning for Norge. Utvalget har valgt å beskrive situasjonen i våre naboland Sverige og Danmark. I tillegg redegjøres det for utviklingen i England og Australia, hvor det er foretatt en lignende gjennomgang av reguleringene og konkurransen i advokatnæringen. [47] Til slutt omtales situasjonen i USA, der konkurranseintensiteten må anses å være høyere enn i europeiske land, og som av den grunn er av interesse.

## 13.2 Sverige

### 13.2.1 Adgangsreguleringer – Hvem kan yte juridiske tjenester?

Hvem som helst kan i prinsippet starte et juridisk byrå og yte juridiske tjenester i Sverige. Slike tjenester kan i prinsippet ytes både i og utenfor rettergang. Advokatene har med andre ord verken rettsrådsmonopol eller rettergangsmonopol i Sverige. For opptreden for domstolene kreves imidlertid at man kan anses «lämplig» eller passende. Retten kan bare avvise prosessfullmektigen dersom det faktisk kan vises at vedkommende er upassende for eksempel på grunn av «uredelighet, udyktighet eller uforstand». Etter praksis skal det mye til før noen avvises fra domstolen fordi vedkommende ikke anses å være passende. I tillegg eksisterer det noen formelle krav til å representere i retten; man må bl.a. være myndig, beherske det svenske språket og ha bosted i EØS-området eller i Sveits. Adgangen for utenlandske advokater til å få godkjenning som advokat i Sverige er omtrent som i Norge.

*Kravene for å bli advokat*

Kravene for å bli advokat er strenge. Man må være utdannet jurist (jur. kand.) og ha fem års erfaring fra juridisk arbeid, hvorav minst tre år må være ved advokatkontor, eventuelt ha drevet eget juridisk byrå (med omfattende virksomhet). Det finnes ca. 3500 advokater i Sverige.

Det er videre krav om obligatorisk medlemskap i advokatforeningen (Advokatsamfundet). Opptak i foreningen gis etter søknad. I søknaden må det dokumenteres, gjennom referanser og tidligere erfaring, at man er skikket. Advokattittelen er beskyttet, og det er straffbart å urettmessig kalle seg advokat.

47. Irland omtales i kapittel 14 under redegjørelsen for arbeidet til OECD.

### 13.2.2 Strukturreguleringer – regler om organisering av juridisk virksomhet

Juridiske tjenesteytere som ikke er advokater står fritt til organisere sin virksomhet innenfor de alminnelige selskapsrettslige regler. Det innebærer at jurister og andre kan drive sammen med andre profesjoner, ha eksterne eiere osv.

Etter svenske regler er det kun svenske advokater som kan eie andeler i advokatselskap og være medlem av styre. Derimot behøver ikke advokaten selv å være aktiv i det selskap han har eierandel eller styreverv i.

Kravet til uavhengighet for advokater synes å være strengere i Sverige enn i Norge. Svenske advokater kan bare drive som selvstendig advokat eller være ansatt hos en annen advokat. Det er således ikke lov å kalle seg advokat om man arbeider i organisasjoner, foreninger eller er ansatt i en bedrift eid av ikke-advokater.

Spørsmålet om hvorvidt organisert samarbeid med andre profesjoner var forenlig med medlemskap i advokatforeningen kom opp i forhold til en konkret sak i 1997. Fire advokater som var medlem av den svenske advokatforeningen etablerte et advokatfellesskap i samarbeid med revisjonsselskapet KPMG Bolin AB. Advokatfirmaet tok firmanavnet KPMG Wallin Advokatbyrå AB. Styret i den svenske advokatforeningen avga en uttalelse hvor det ble vist til at allerede navnebruken indikerte et samarbeid med revisjonsfirmaet KPMG Bolin AB som ikke var forenlig med kravet til advokaters uavhengighet. Den konkrete saken endte med at KPMG Wallin Advokatbyrå AB endret navn og avviklet samarbeidet med revisjonsselskapet KPMG Bolin AB.[48]

Man kan imidlertid ha slikt arbeid som jurist, og siden ikke-advokater har de samme rettighetene som advokater, antas forbudet mot MDP for advokater å ha liten praktisk betydning. For eksempel har et av de største foretningsadvokatfirmaene fusjonert med et stort revisjonsfirma. Advokatene mistet da retten til å benytte advokattittelen, men kunne forøvrig fortsette virksomheten som før.

### 13.2.3 Atferdsreguleringer – krav til opptreden, ansvar og kontroll

De advokatetiske reglene er i stor grad sammenlignbare med regelverket i Norge.

Ved salærberegningen skal advokatene ta hensyn til en rekke forskjellige faktorer. Det er ikke tillatt å inngå resultatbaserte salæravtaler.

Advokater er underlagt et tilsvarende profesjonsansvar som advokater i Norge. I tillegg er advokater underlagt advokatforeningens disiplinærsystem. Det er følgelig advokatforeningen som først og fremst fører kontroll med advokatene, men også Justitiekanslern utøver tilsyn over advokater.

Det føres ingen særskilt offentlig kontroll med jurister eller andre som driver med juridisk virksomhet. Svenske myndigheter uttaler at de har liten kjennskap til omfanget av slik virksomhet og om virksomheten er forsvarlig. Verken Justisdepartementet, Stockholm tingsrett eller Advokatsamfundet ga

48. «Organisering av advokatvirksomhet», s. 31. Den Norske Advokatforenings organisasjonsutvalg, 1999.

i møte med utvalget uttrykk for særlig bekymring omkring andre enn advokaters rettshjelpsvirksomhet.

### 13.2.4 Finansieringsordninger

*Rettshjelpsforsikring*

I Sverige inngår rettshjelpsforsikring automatisk i alle hjem-, villa- og hytteforsikringer, samt helforsikring av båt og i hel- og halvforsikring av bil. Rettshjelpsforsikringen varierer i utforming og dekningsområde. Timesatsen i slike saker tilsvarer den offentlige satsen. Som hovedregel dekkes de fleste sakstyper, med unntak for dem som er positivt unntatt. Forsikringen dekker også motpartens saksomkostninger.

*Fri rettshjelp*

Personer som oppfyller kravene til å få rettshjelp i Sverige, kan oppsøke advokat eller juridisk byrå for å få rådgivning til en fast sats. Betingelsen er at rådgivningen ikke tar mer enn to timer.

Den rettssøkende må selv betale minst én times rådgivning før rettshjelp kan gis.

Et det behov for rådgivning ut over to timer, kan man søke om hjelp til å dekke kostnadene (såkalt «rettshjelp»). Man kan maksimalt få 100 timer fri rettshjelp.

I 2002 er timesatsen 929 SEK, eksklusiv 25 prosent mva (1162 SEK). Timesatsen kommer til anvendelse når det er den statlige rettshjelpen som skal finansiere den bistanden som kan komme på tale etter rådgivningen. Det er forbudt å kreve en høyere timesats.

Man kan ikke ha et økonomisk «underlag» [49] på over 260 000 SEK brutto per år (2002). Som i Norge er den offentlige rettshjelpen subsidiær i forhold til private rettshjelpsforsikringer.

Den offentlige rettshjelpen omfatter som hovedregel alle sakstyper, med unntak for de som er positivt unntatt.

I Sverige betales en egenandel for bistanden selv om inntektskravet for støtte er oppfylt. Egenandelen regnes som en prosentsats av salæret, der prosentsatsen varierer fra 2 prosent til 90 prosent, avhengig av inntektsgrunnlaget til den enkelte. Det er fastsatt minstebeløp for egenandelene – for eksempel kan egenandelen være 40 prosent av salæret, men minimum 5000 SEK. Den laveste egenandelen er på 2 prosent av kostnadene (uten noe minimumsbeløp) og brukes når det økonomiske «underlaget» ikke overstiger 50 000 SEK.

Man får som regel ikke rettshjelp i Sverige dersom tvistegjenstandens verdi er lavere enn 18 950 SEK. Slike saker behandles etter en ordning som gjelder for såkalte «förenklade tvistemål». Retten består da av bare én dommer (mot normalt tre), og målet er at saken skal kunne avsluttes etter ett rettsmøte. Dommeren forventes å ha en aktiv rolle i disse sakene og partene skal således kunne klare seg uten bistand.

49. Regnes ut fra brutto årsinntekt (med fradrag for forsørgerbyrde) og ut fra formue og gjeld.

Rettshjelp kan ikke innvilges den som er eller har vært næringsdrivende i en sak som har kommet opp i næringsvirksomheten, dersom det ikke finnes særskilte grunner med hensyn til virksomhetens art og omfang, økonomiske eller personlige forhold og onstendighetene for øvrig.

Taperen av en rettstvist vil som regel måtte betale motpartens saksomkostninger i tillegg til egenandelen, selv om vedkommende har rett til rettshjelp.

*Vurdering av finansieringsordningene*

I desember 1997 ble ordningen med fri rettshjelp gjort subsidiær i forhold til privat rettshjelpsforsikring. Den nye ordningen ble vurdert av et utvalg i 2001 som slo fast at myndighetenes målsettinger langt på vei var nådd og at ordningen med enkelte unntak fungerte bra. Antallet saker som ble dekket gjennom rettshjelpsforsikring økte betraktelig, samtidig som antallet saker som ble dekket gjennom fri rettshjelpsordningen sank tilsvarende. Statens utgifter til fri rettshjelp sank med 200 mill. SEK etter omleggingen.

Til tross for den ovennevte økningen i antall saker som dekkes ved rettshjelpsforsikring har ikke forsikringsselskapene endret sine vilkår. Rettshjelpsforsikring er fremdeles en del av hjem- eller villaforsikringer, og premiene har heller ikke økt. Kun 3 prosent av befolkningen har ikke slik forsikring. En forutsetning for å kunne gjøre fri rettshjelpsordningen subsidiær er at saksområdene er overlappende, noe de i stor utstrekning er i Sverige.

Det nedsatte utvalget mente at beløpsgrensen på 75 000 SEK for rettshjelpsforsikring var for lav. Det samme gjaldt 100-timersregelen i fri rettshjelpssaker. Myndighetenes innsats for å informere om ordningene ble dessuten vurdert som for lav, og myndighetene ble anbefalt å utvikle nytt informasjonsmateriell.

### 13.2.5 Konkurransesituasjonen

I og med at det verken eksisterer rettsrådsmonopol eller rettergangsmonopol for advokater, mente de utvalget var i kontakt med at konkurransen i markedet for juridiske tjenester var tilfredsstillende.

Reguleringen av rettshjelpsvirksomhet i Sverige må karakteriseres som liberalt sammenlignet med regelverket i Norge og andre land. Reguleringene av advokatvirksomhet er imidlertid mer omfattende enn i Norge.

Andre juridiske tjenesteytere synes å være veletablert i deler av markedet, noe som synes å bidra til en relativ sterk konkurranse mellom advokater og andre juridiske tjenesteutøvere.

I likhet med i Norge og Danmark har det funnet sted en konsolidering gjennom etableringen av større advokatfirmaer. Markedskonsentrasjonen synes imidlertid ikke å være så høy at den virker konkurransebegrensende.

### 13.2.6 Utviklingstrekk, fremtidige reformer og lignende

Justisdepartementet og Advokatsamfundet så ingen behov for endringer i gjeldende reguleringer. Herunder kan det nevnes at departementet ga klart uttrykk for at MDP ikke bør tillates.

Advokatsamfundet uttrykte imidlertid bekymring for situasjonen til de advokatene som tar fri rettshjelp saker, da de mente at fortjenestemulighetene

på disse sakene er for lav. De mente å se en dreining fra privatkunde markedet mot bedriftskundemarkedet.

## 13.3 Danmark

### 13.3.1 Adgangsreguleringer – Hvem kan yte juridiske tjenester?

*Advokatvirksomhet*

Retten til å drive advokatvirksomhet reguleres i retsplejeloven. For få advokatbevilling må man ha juridisk eksamen fra et av universitetene i Danmark. I tillegg må man ha tre års praksis fra et advokatfirma. I løpet av praksisperioden må man ha gjennomgått og bestått en teoretisk etterutdanning.

For advokater er det obligatorisk med medlemskap i Det Danske Advokatsamfund.

Advokatrådet kan legge frem forslag til forbedringer av rammevilkårene (lov- og forskriftsendringer) for Justitsministeriet.

I 1979 avga et utvalg en betenkning i forbindelse med en revisjon av rettspleielovens regler om advokatvirksomhet. [50] Utvalget mente kravet til obligatorisk medlemsskap burde bevares, av hensyn til advokatstandens uavhengighet og Advokatsamfundets tilsyn med advokatene, herunder tilsyn med klientkonti, erstatningsfond og ansvarsforsikring.

Advokatsamfundet har et eget serviceselskap som ble etablert i 1994. Selskapet er brukerfinansiert og tilbyr informasjonsytelser, etterutdanning, markedsføringsartikler, EDB-ytelser, felles innkjøp og forsikringsytelser. Medlemskap er ikke obligatorisk.

*Andre juridiske tjenesteytere*

«Lov om ydelse av juridisk bistand samt om detektivvirksomhed m.v.,» (vinkelskriverloven), inneholder bestemmelser vedrørende andre enn advokaters adgang til å yte juridisk rådgivning. Slike tilbyderes handlefrihet begrenses ved restriksjoner på deres muligheter til å markedsføre sine tjenester.

Det er forbudt for virksomhetene ved bekjentgjørelse, skilting, utsendelse av skriv, adresseangivelser i veiviser eller telefonkatalog, oppslag i forretningslokaler eller på annen måte å anvende betegnelser som kan gi inntrykk av at deres virksomhet har noen form for offentlig godkjennelse eller står under offentlig tilsyn. Videre er det forbudt å anvende betegnelsen «retshjælp», «retskonsulent», «juridisk kontor» eller lignende betegnelser, samt å gi allmennheten eller ukjente personer meddelelse om at virksomheten yter juridisk rådgivning eller annen rettshjelp.

«Vinkelskriverne» er ikke under tilsyn.

50. Betenkning nr. 871-1979 vedrørende revisjon av Retsplejelovens avsnitt om advokater.

### 13.3.2 Strukturreguleringer – regler om organisering av juridisk virksomhet

Etter den danske retsplejeloven er det ikke tillatt for andre yrkesgrupper enn advokater å være eier eller styremedlem i advokatselskaper. I 1990 ble det åpnet for å drive advokatvirksomhet i selskapsform.

Ved utformingen av regelverket la man vekt på at virksomheten uansett virksomhetsform skulle være uavhengig av interesser som er advokatvirksomheten uvedkommende.

I tillegg la man vekt på tillitsforholdet mellom advokat og klient. Dette resulterte i at andre profesjoner, som for eksempel revisorer, ikke kan være medeiere eller være medlem i styret i advokatfirmaer.

### 13.3.3 Atferdsreguleringer – opptreden, ansvar og kontroll

*Salærfastsettelsen*

I henhold til retspleieloven må ikke advokater kreve høyere vederlag for sitt arbeid enn hva som anses rimelig.

Den danske advokatforeningens retningslinjer for medlemmenes salærfastsettelse understreker at salærene må være rimelige. Salærene fastsettes generelt på grunnlag av erfaringen til den involverte advokaten og sakens kompleksitet. Reglene for god advokatskikk forbyr bruk av prosentbaserte salærer. Advokatsamfundet har gitt sin tilslutning til CCBEs regler for god advokatskikk.

Frem til utgangen av 1996 fastsatte Advokatsamfundet veiledende salærsatser på enkelte sakstyper. Nå settes det kun veiledende salærsatser på noen områder etter forhandling med Domstolsstyrelsen.

Det er ikke tillatt å inngå resultatbaserte salæravtaler, dvs. avtaler der advokatens salær beregnes om andel av utbyttet forbundet med en sak, jf. pkt 3.3.1 i De Advokatetiske regler.

*Øvrige atferdsregler*

I henhold til de advokatetiske reglene som er utformet av advokatforeningen er danske advokater underlagt tilsvarende etiske regler som det vi har i Norge og CCBE.

En regel som er forskjellig fra det norske regelverket finnes i den danske aksjeloven § 51 hvor det heter at styreformannen i børsselskaper og statsselskaper ikke må opptre som advokat for det samme selskapet.

*Ansvar og kontroll*

Advokatsamfundets styre, Advokatrådet, fører tilsyn med advokatene og deres fullmektiger. Dersom Advokatrådet finner at noen har handlet i uoverensstemmelse med sine plikter, kan det klage vedkommende inn for «Advokatnævnet», som er en bredt sammensatt nemnd bestående av representanter fra Advokatsamfundet, dommerstanden og Justitsminesteriet. Det er Advokatrådet som utnevner nemnden. Medlemmene i Advokatsamfundet plikter å betale årlig bidrag til Advokatsamfundets erstatningsfond, som etter fritt skjønn dekker tap forvoldt av en advokat eller et advokatselskap. I tillegg har alle medlemmer plikt til å tegne ansvarsforsikring.

### 13.3.4 Rettshjelpsordninger

*Rettshjelp*

Den danske offentlige rettshjelpsordningen er subsidiær i forhold til private rettshjelpsforsikringer, dog slik at en bevilling omfatter de utgiftene ved saken som forsikringen ikke dekker. Det kan innvilges både fri sakførsel (fri proces) og fritt rettsråd (retshjælp). Danmark har ikke en offentlig salærsats etter «norsk modell».

Det er enighet om at salærsatsen skal ligge på et slikt nivå at advokater skal kunne ha samme inntjening enten de arbeider med fri rettshjelpssaker eller annet advokatarbeid. Tanken er at for lav betaling på førstnevnte saker kan ramme domstolene ved dårlig kvalitet på advokatene.

Fritt rettsråd gir mulighet for rådgivning fra en advokat samt hjelp til mindre skriftlige henvendelser. Ordningen gir rett til rådgivning til en verdi av 800 DKK. Av dette dekker staten 600 DKK. I visse tilfeller gis det utvidet rettshjelp for ytterligere 1830 DKK. Av dette betaler klienten og staten halvparten hver. Ordningen med offentlig rettshjelp omfatter personer over 18 år med en inntekt under 217 000 DKK for enslige og 275 000 DKK for par. For hvert barn under 18 år forhøyes inntektsgrensen med 37 000 DKK. Inntektsgrensene justeres hvert år.

Ordningen med fri sakførsel omfatter de fleste typer sivile saker. Det innvilges likevel sjelden fri sakførsel i saker innenfor forretningsdrift, inkasso eller injurie, samt i saker som bærer preg av å være bagatellsaker. I tillegg kreves det en rimelig sjanse for at søkeren får medhold i retten. Det skal også foretas en avveining av om kostnadene forbundet med saken står i rimelig forhold til sakens gjenstand. I saker av stor prinsipiell betydning eller av spesielt stor viktighet, kan det innvilges fri sakførsel selv om de ovennevnte vilkår ikke er oppfylt. Man vil også få dekket utgiftene til innledende rettsråd i de sakene hvor det innvilges fri sakførsel.

*Private rettshjelpsordninger*

Justitsministeren hadde per mars 2002 godkjent ca. 100 rettshjelpsinstitusjoner. Disse kan deles inn i advokatvaktene og private rettshjelpsinstitusjoner. Institusjonene mottar offentlig støtte etter søknad, mer er uavhengige av staten. I de fleste byer er det en advokatvakt. I tillegg finnes det private rettshjelpsinstitusjoner i de store byene.

Disse yter kortvarig rådgivning, som regel muntlig. Selv om noen av kontorene mottar offentlig støtte, er de uavhengige av staten.

*Kostnadene ved rettshjelpsordningene*

Kostnadene ved den danske rettshjelpsordningen har de siste årene ligget på 210 mill. DKK, fordelt med ca. 184 mill. DKK på fri sakførsel og 25 mill. DKK til fritt rettsråd. Danmark bruker 42 kr per innbygger på rettshjelp i året. Til sammenligning bruker Sverige 32 kr og Norge 50 kr. Finland bruker 39 kr, mens Storbritannia bruker 172 kr. [51]

51. St. meld. nr. 25 (1999-2000) «Om fri rettshjelp».

*Rettshjelpsforsikring*

Det kan tegnes forsikring som dekker utgifter til egen advokat i forbindelse med gjennomføringen av en rettssak. Alle husstandsforsikringer og en rekke kaskoforsikringer i forbindelse med hus eller båt inneholder rettshjelpsforsikring. I utgangspunktet dekker ikke forsikringen straffesaker, saker vedrørende skilsmisse og død, inkassosaker mot den forsikrede og saker som behandles ved administrative klageorganer. Forsikringene inneholder som regel bestemmelser om maksimumsdekning og om selvrisiko for forsikringstakeren.

*Undersøkelse om rettshjelpsordningene*

I begynnelsen av 2002 gjennomførte Advokatsamfundet en undersøkelse om rettshjelpsordninger i Danmark. [52] I undersøkelsen fremgår det at 70 prosent av befolkningen kjenner til en eller annen form for rettshjelpsordning. Kun 27 prosent kjenner til ordningen med rettshjelpsforsikring, til tross for at 90 prosent av befolkningen har slik forsikring.

8 prosent av befolkningen har brukt en av rettshjelpsordningene. Advokatvakten er mest brukt (29 prosent av tilfellene), mens rettshjelpsforsikringen benyttes minst (17 prosent av tilfellene).

Utover 8 prosent som har benyttet en rettshjelpsordning, oppgir 9 prosent at de har hatt behov for rettshjelp, men at de ikke har fått det. 15 prosent av disse begrunner dette med at de ikke visste at de kunne få rettshjelp. De som har hatt behov for rettshjelp, men ikke fått det, befinner seg i alle samfunnsgrupper.

Befolkningen er generelt positiv til rettshjelpsordningene. 36 prosent foreslår at opplysningen om ordningene bedres, mens 11 prosent mener at ordningene skulle vært mer tilgjengelige/synlige/utbredt. 71 prosent av befolkningen går inn for at beløpsgrensen for fri prosess bør heves slik at 50 prosent i stedet for dagens 30 prosent av befolkningen dekkes av ordningen. 26 prosent mener at adgangen til rettshjelp skal være gratis for hele befolkningen.

### 13.3.5 Konkurransesituasjonen

*Noen saker behandlet av Konkurrence Styrelsen*

I 1993 rettet Konkurrencerådet en henvendelse til Justisministeren om å oppheve/liberalisere enkelte bestemmelser i retspleieloven som begrenser advokatenes ervervsfrihet. Etter Konkurrencerådets vurdering inneholdt retspleieloven av 1990 en rekke betingelser vedrørende advokatfirmaers formål, eierkrets og ledelse som virket unødvendig restriktive og uheldige på konkurransen. Kravet til obligatorisk medlemskap i Advokatsamfundet ble også ansett som uheldig. Justitsminesteriet imøtekom ikke anmodningen. Begrunnelsen var hensynet til advokaters uavhengighet og tillitsforholdet mellom advokat og klient. Dette lar seg best gjøre ved å ha et uavhengig disiplinærsystem som advokatene er underlagt.

52. «Retshjælpsordninger i Danmark», mars 2002. Undersøkelsen ble utført av Gallup Taylor, Nelson, Sofres.

I 1995 så Konkurrence Styrelsen på forbudet mot bruk av ordet spesialist og tilsvarende utrykk samt forbudet mot direkte mail (uoppfordret utsendelse av brosjyrer etc. til firma og privatpersoner) i Advokatsamfundets vedtekter. Advokatsamfundet og Konkurrencerådet kom frem til et kompromiss, hvorved ordet spesialist ikke ble tillatt brukt og direkte mail ble forbudt overfor privatpersoner man ikke allerede har et klientforhold til.

I 1996 påbød Konkurrence Styrelsen Advokatsamfundet å oppheve gjenværende veiledende salærsatser i «Salærtakster for advokater» og en gjenværende prisannonseringsbestemmelse i «Regler for god advokatskikk». På denne bakgrunnen ble de veiledene salærtakstene opphevet fra 1997.

I 2001 påbød Konkurrence Styrelsen Advokatsamfundet å fjerne bestemmelsen i reglene om god advokatskikk som forbyr at advokatens salær kan beregnes som en andel av utbyttet som oppnås ved gjennomførelsen av en sak. Styrelsen mente at denne bestemmelsen var konkurransebegrensende. Justitsministeriet imøtekom ikke anmodningen. I forbindelse med sakens behandling uttalte Justitsministeriet at de hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen i pkt. 3.3.1. i De Advokatetiske Regler, er anerkjennelsesverdige hensyn, som med rette kan innfortolkes i begrepet «god advokatskikk». Ministeriet fant ikke grunnlag for å anta at pkt. 3.3.1. i De Advokatetiske Regler ikke i fornødent omfang er begrunnet i kravet i retsplejelovens § 126 om «god advokatskikk». Pkt. 3.3.1. i De Advokatetiske Regler var således etter ministeriets opfattelse en direkte og nødvendig følge av retsplejelovens § 126.

*Kort om konkurransesituasjonen*

Omfanget av reguleringer i Danmark er mindre enn i de fleste andre europeiske land.

I det danske advokatmarkedet har det skjedd en betydelig konsolidering på eiersiden de siste årene, særlig innenfor forretningsjussen, ved at firmaer har slått seg sammen og blitt større. Det er ikke lenger så vanlig med enkeltmannsforetak. Videre har det skjedd noen kjedeetableringer som også er rettet inn mot privatpersoner, bl.a. kjeden Ret og Råd. Disse kjedene har et visst fokus på markedsføring og priskonkurranse.

For tiden arbeides det med et forslag om å åpne for at ikke-advokater kan bli styremedlemmer i advokatfirmaer. Advokatsamfundet har også fremmet ønske om adgang til å etablere holdingselskap som eies av advokater. Bakgrunnen er blant annet at advokater merker økt konkurranse fra revisorer og konsulenter.

Generelt synes det å være sterkere konkurranse i den profesjonelle delen av markedet, og en noe lavere konkurranseintensitet i den uprofesjonelle delen av markedet, og da særlig i distriktene. Økt markedsføring og konkurranse på pris og etablering av kjeder tyder imidlertid på økende konkurranse og produktutvikling også i den uprofesjonelle delen av markedet. Det er et visst potensial for å løse opp på Advokatsamfundets tradisjonelt sterke rolle, bl.a. ved utarbeidelsen av regelverk og tilsyn.

## 13.4 England

### 13.4.1 Innledning

Markedet for juridiske tjenester i England har tradisjonelt vært delt i to – rettsrådsmarkedet og rettergangsmarkedet. De to markedene betjenes henholdsvis hovedsakelig av «solicitors» og «barristers».

Det er omtrent 100 000 solicitors og 10 000 barristers i England. En slik todeling av advokatprofesjonen innebærer at en borger med behov for juridisk bistand i utgangspunktet først må henvende seg til en solicitor for å få rettsråd. Dersom saken havner i domstolene, må vedkommende via sin solicitor finne frem til en uavhengig barrister som kan føre saken for retten. Solicitors og barristers har med andre ord tradisjonelt hatt tilnærmede hhv. rettsrådsmonopol og rettergangsmonopol.

Markedskonsentrasjonen i advokatnæringen er relativt lav. De fem største firmaene hadde en markedsandel på 32 prosent av totalomsetningen i næringen i 2000. De ti største firmaene hadde en andel på ca. 47 prosent. Til sammenligning hadde de fem største revisjonsfirmaene en markedsandel på 70 prosent. [53]

Solicitors og barristers har operert innenfor et rammeverk gitt av lovgiver samt bransjereguleringer gitt av sterke bransjeorganisasjoner, hhv. The Law Society (LS) og the General Council of the Bar (GCB) sammen med the Council of the Four Inns of Court (COIC).

I tillegg til disse organisasjonene har man i England the Institute of Legal Executives (ILEX), som er en organisasjon for juridiske konsulenter. Slike konsulenter arbeider gjerne for solicitors som assistenter eller de opptrer på egen hånd innenfor nærmere fastlagte grenser. Juridiske konsulenter har ikke adgang til å inngå partnerskap med solicitors eller barristers.

Selv om det de siste årene har blitt foretatt en del endringer av dette systemet, består det fortsatt å i stor grad, blant annet som følge av press fra og gjennom frivillige selvreguleringer fra bransjeorganisasjonene.

I det følgende blir advokat brukt som fellesbetegnelse på solicitors og barristers der det er hensiktsmessig.

### 13.4.2 Adgangsreguleringer

For å bli solicitor eller barrister må man gjennomgå tre stadier. Det første stadiet er akademisk, og innebærer at vedkommende må gjennomgå en treårig generell jusutdannelse. Videre må man gjennomgå et yrkesrettet kurs. Endelig må man for å bli solicitor gjennomgå et to-årig praksisprogram hos en solicitor. Kommende barristers må gjennom et ettårig praksisprogram. Alle må i tillegg få bevilling til å praktisere fra hhv. the Law Society og the Bar Council. For solicitors stilles det krav om jevnlig etterutdanning.

For å sikre at publikum får kvalifisert bistand, er enkelte typer juridisk arbeid forbeholdt solicitors. I henhold til lovendring i 1999, er alle solicitors nå kvalifisert til å opptre for domstolene, forutsatt at de gjennomgår en viss tilleggsutdanning.

53. Tall for advokatnæringen er fra The Laywer Magazine, 2000. Tall for revisjonsnæringen er fra Accountancy Age Magazine, 2000. Referert i «Competition in Professions», Office of Fair Trading, 2000.

Selv om solicitors har fått tilnærmet full adgang til å utøve arbeid under rettergang, som tidligere var forbeholdt barristers, har the Bar Council frivillig valgt å begrense barristers adgang til å utøve virksomhet som tidligere har vært solicitors domene. Barristers kan for eksempel som hovedregel ikke ha direkte kontakt med klientene eller behandle klientmidler. Begrunnelsen for reglene er at barristers skal være uavhengige og høyt spesialiserte prosessfullmektiger.

Blant barristers skiller en mellom junior barristers og Queen's Counslers (QC). QC-tittelen er forbeholdt noen få utvalgte og mer erfarne barristers. Office of Fair Trading mener at distinksjonen mellom junior barristers og Queen Counslers virker konkurransehemmende, da den fremstår som et vilkårlig kvalitetsstempel.

### 13.4.3 Strukturreguleringer

Solicitors ansatt av andre enn solicitors kan kun representere egen arbeidsgiver. Videre kan solicitors i henhold til selvregulerende regler ikke dele salæret med andre enn solicitors, utenlandske advokater og noen få andre. De kan heller ikke inngå partnerskap med andre enn solicitors. Det samme gjelder eierskap. Solicitors skal således være uavhengige og reglene er til hinder for dannelse av multidisiplinære partnerskap (MDPs). Barristers kan ikke praktisere i partnerskap verken med andre barristers eller andre.

### 13.4.4 Atferdsreguleringer

*Salærfastsettelsen og salæravtaler*

The Law Society gir retningslinjer for hvordan solicitors skal fastsette salæret. Det finnes anbefalte prissystemer for standardoppdrag («fee scales»), for eksempel en prosentsats av verdien som er involvert. Utover det skal salæret være rimelig.

I England har de nylig innført en adgang til å inngå såkalte «betingede salæravtaler». En betinget salæravtale («Conditional fee») innebærer at advokaten avtaler med klienten at advokaten kan ta et ordinært salær pluss en prosentandel av dette salæret (opp til en maksimumsgrense på 100 prosent) [54], dersom det oppnås et gunstig resultat. Tapes saken får advokaten ikke betalt. Det er ikke adgang til å avtale at advokaten skal ha en andel av kravet dersom klienten vinner frem, såkalte prosentbaserte salæravtaler («contingency fee»).

Under rettergang utmåles salæret i en del tilfeller av domstolene. Den tapende parten skal i utgangspunktet dekke motpartens saksomkostninger. I forbindelse med reformen av tvisteloven ble det innført en småkravsprosess, med saksomkostningsregler som skal føre til et mer forutsigbart prissystem.

The Bar Council utsteder ikke anbefalinger angående salærer. Barristers står fritt i salærfastsettelsen bortsett fra i de tilfeller der salæret fastsettes av domstolene.

54. Erfaringene så langt viser at det gjennomsnittlige påslaget (upliften) er på 43 prosent av det ordinære salæret (Zander, 2002).

*Markedsføring*

Solicitors kan med enkelte begrensninger markedsføre sine tjenester. Barristers har en mer begrenset adgang til å drive med markedsføring.

*Advokatformidling*

Det er forbudt å formidle kontakt mellom advokater og klienter mot vederlag.

*Ansvar og kontroll*

Advokater er underlagt profesjonsansvar tilsvarende det vi har i Norge. Kontrollen med advokater utøves først og fremst av bransjeorganisasjonene.

### 13.4.5 Finansieringsordninger

#### *13.4.5.1 Rettshjelpsforsikring*

Forsikringsselskapenes tilbud av rettshjelpsforsikringer synes å være relativt omfattende og vidtfavnende. Det er vanlig for private og bedrifter å ha rettshjelpsforsikring. Rettshjelpsforsikringen kan tilpasses den enkelts behov. Det innebærer for eksempel at klienter kan forsikre seg mot utfallet i den enkelte sak. Forsikringspremien fastsettes på bakgrunn av sannsynligheten for å vinne frem. Dermed kan forsikringspremiene blir relativt høye dersom en har en dårlig sak. Dersom klienten i tillegg inngår en resultatavhengig salæravtale med advokaten, bærer ikke klienten noen risiko for sakens omkostninger, verken egne eller motpartens.

#### *13.4.5.2 Fri rettshjelp*

Det har nylig vært gjennomført store reformer i ordningen med offentlig fri rettshjelp. Ordningen er svært omfattende, og den administreres av den selvstendige offentlige institusjonen the Legal Services Commission (LSC). LSC har blant annet i oppgave å samordne de ulike rettshjelpstiltakene, slik at tjenestene, informasjonen og tilgangen til disse blir bedre for publikum. De som omfattes av LSC er blant annet solicitors, Citizens Advice Bureauxs, Law Centres og local authority in-house services. LSC er delt inn i en sivilrettslig og en strafferettslig del. Kommisjonen arbeider i tillegg mye med å utnytte den nye informasjonsteknologien. LSC bruker sine midler til å finansiere juridiske tjenester via kontrakter med tjenesteyterne (contracting). De mener det bedrer kvaliteten på tjenestene og kontrollen med utgiftene. Tjenesteytere som vil inngå slike kontrakter må oppfylle visse kvalitetskrav. Det finnes tre forskjellige kvalitetsmerker; informasjon, generell bistand og spesialistbistand (LAFQAS). Det høyeste kvalitetsmerket er forbeholdt solicitors og eventuelle særlige rettshjelpstiltak som har knyttet til seg en solicitor. Man må søke om å få spesialistmerket innenfor hver enkelt kategori (fagområde).

### 13.4.6 Konkurransesituasjonen

#### *13.4.6.1 Innledning*

Utgangspunktet for vurderingen av reguleringene og konkurransen i markedet for juridiske tjenester er britiske konkurransemyndigheters, Office of Fair Trading (OFT), vurderinger i etterkant av den såkalte LECG–rapporten.

I 2000 fikk konsulentselskapet Law and Economics Consulting Group (LECG) i oppdrag fra OFT å se på reguleringene i noen profesjoner (advokater, arkitekter og regnskapsførere) i England og Wales.

Hensikten med oppdraget var å identifisere reguleringer, basert på lover, profesjonsregler eller sedvane og praksis, som begrenser konkurransen i markedene for denne typen tjenester. Bakgrunnen for dette var først og fremst en bekymring for at profesjonenes selvreguleringer kunne virke hemmende på konkurransen.

OFTs utgangspunkt var at restriksjoner på tilbudet av profesjonstjenester, som på andre varer og tjenester, har en tendens til å drive opp kostnadene og prisene, hindre adgangen og valgmulighetene og gi konsumentene mindre verdi for pengene enn de ville fått i en situasjon med mer effektiv konkurranse. Slike restriksjoner har også en tendens til å hemme innovasjon i tjenestetilbudet, noe som i siste instans er uheldig for samfunnet.

Restriksjoner kan rettferdiggjøres dersom de er i samfunnets interesser, hvis de fremmer økonomisk fremgang, hvis fremgangen deles med konsumentene og reguleringene ikke går lengre enn det som er nødvendig eller de ikke fjerner konkurransen. På denne bakgrunn fikk LECG i oppdrag å se på reguleringene i en del profesjoner.

Det er verd å merke seg at LECG ikke skulle foreta en fullstendig analyse eller avveining av de konkurransemessige virkningene i forhold til andre samfunnshensyn.

På bakgrunn av LECG-rapporten uttalte OFT seg om de restriksjonene de mente begrenset konkurransen og anbefalte bransjeorganisasjonene og myndighetene for øvrig å gjøre noe for å imøtekomme de problemene som var identifisert.

Generelt anbefalte OFT at profesjoner, herunder deres bransjereguleringer, burde underlegges konkurranselovgivningen og at profesjoners dispensasjoner fra konkurranselovgivningen burde oppheves. Videre mente OFT at alle unødvendige reguleringer burde elimineres, det vil si reguleringer som ikke direkte eller indirekte fremmer samfunnshensyn.

I det følgende gis det en kort oversikt over OFT's teoretiske utgangspunkter, vurderinger og anbefalinger. Det understrekes at disse ikke nødvendigvis er sammenfallende med utvalgets.

#### *13.4.6.2 Adgangsreguleringer*

Åpenheten i marked for nye aktører er viktig for å skape effektiv konkurranse. Det betyr ikke at visse testkrav eller adgangsavgifter ikke kan godtas under konkurranseloven. Et krav om å kunne vise til visse basiskunnskaper er klart rettferdiggjort når konsumentene ikke er i god stand til å vurdere kvaliteten på tjenestene. Dette er ofte tilfelle for profesjonstjenester. Gitt at kvalifikasjonskravene ikke er manipulert for å begrense tilbudet og presse opp prisene, vil det ikke være noen alvorlig negativ effekt på konkurransen. Etablerte tilbydere, som i stor grad kontrollerer profesjonsorganene, har imidlertid incentiver til å hindre etablering under det nivået som ville vært til konsumentenes beste. [55]

55. Se for eksempel Shaked og Sutton (1981).

OFT understreker imidlertid at LECG ikke fant bevis på at kvalifikasjonskravene i markedet for juridiske tjenester i seg selv hadde alvorlige og unødige restriktive effekter.

#### *13.4.6.3 Strukturreguleringer*

Måten man kan organisere sin virksomhet på har vidtrekkende virkninger for effektiviteten i tilbudet av profesjonstjenester, for innovasjon og tilbud, og for risikoen og incentivene til tjenesteyterne. De er også av betydning for hvor attraktiv en næring er for potensielle nye aktører.

OFT mente at strukturreguleringene omtalt i avsnitt 13.4.3 hemmer konkurransen og at en bør vurdere å oppheve dem. Restriksjonene hindrer blant annet etablering av såkalte «one-stop-shops» i fullt integrerte selskaper mellom bl.a. advokater og henholdsvis eiendomsmeglere og tilbydere av finansielle tjenester. Restriksjonene på MDP kan hemme adgangen til markedet og utnyttelsen av skala- og breddefordeler. MDP kan utnytte fordeler i merkevarebygging, overhead kostnader, overføre ressurser ved svingninger i etterspørselen og gi et godt tilbud til etterspørrerne. OFT mener at alle typer firmaer kan tjene på å etablere MDP, men det er spesielt aktuelt for de største firmaene. Mulighetene til one-stop-shopping i deler av markedet kan gi kostnadsbesparelser, lette konsumentenes valg og være hensiktsmessig.

#### *13.4.6.4 Atferdsreguleringer*

OFT mener det er uheldig med restriksjoner på markedsføring. Økt bruk av markedsføring vil føre til at markedet blir mer gjennomsiktig, ved at det blir enklere for brukerne å orientere seg i markedet. Blant annet mener OFT at det kan være uheldig at barristers ikke kan annonsere med sin suksessrate.

OFT mener at forbudet mot advokatformidling kan virke hemmende på konkurransen. Det kan for eksempel hindre utviklingen av on-line markedsplasser som kan bringe klienter og advokater sammen.

### 13.4.7 Nærmere om LECG-rapporten

LECG-rapporten og OFTs oppfølging av denne har klare likhetstrekk med utvalgets arbeid. Utvalget har derfor funnet dette materialet interessant som en referanseramme og et utgangspunkt for deler av utvalgets analyser og drøftinger.

Det gis derfor i det følgende et forholdsvis fyldig sammendrag av hovedtrekk og hovedsynspunkter i rapporten. LECG redegjør for noen generelle egenskaper og særtrekk ved tjenester i konkurranse- og reguleringsmessig henseende og drøfter både på prinsipielt og konkret grunnlag noen forhold ved konkurransen i markedet for juridiske tjenester og virkninger på konkurransen av ulike former for reguleringer.

Det presiseres at de teoretiske utgangspunkter, vurderinger og anbefalinger som fremkommer nedenfor er LECGs, og at de ikke nødvendigvis deles av utvalget. Det er også forskjeller i markeds- og reguleringsforhold for juridiske tjenester mellom Storbritannia og Norge som tilsier at synspunkter, resultater og reformforslag ikke direkte kan overføres til det norske markedet.

Sammendraget nedenfor drøftes således ikke i relasjon til det norske markedet for juridiske tjenester, men er kun en redegjørelse for de vurderinger LECG har foretatt.

***a) Regulering og rollen til profesjonsorganer***

*Ifølge LECG har profesjoner visse karakterstika som tilsier en viss grad av regulering. Det er imidlertid en viss risiko for at reguleringer, og da særlig selvregulering i en profesjon, har negative virkninger på konkurransen. Klientenes og samfunnets interesser kan best ivaretas ved å se på fordelene og ulempene ved hver enkelt regulering. Ikke alle reguleringer i England er iverksatt av profesjonene selv. Myndighetene har også pålagt visse reguleringer gjennom lov.*

*Av historiske og praktiske årsaker har selvregulering gjennom et profesjonsorgan spilt en viktig rolle for profesjoner i England. Med profesjonsorgan sikter LECG til et organ som setter visse utdannings- eller praksiskrav for å bli medlem, som har et register over sine medlemmer, som sørger for adferdsregler eller rettledning for sine medlemmers profesjonsarbeid og som har klage-/disiplinærfunksjon. Slike organer har ofte en todelt funksjon ved at de både er regulator og representant for sin profesjon.*

*LECG har sett på profesjonsorganer og deres incentiver til å søke og pålegge restriksjoner på adgang, struktur og atferd. Ifølge LECG er profesjonene selv ofte i den beste posisjonen til å vurdere omfanget på restriksjoner som er nødvendig for å opprettholde kvalitetsstandarder, for eksempel kvalifikasjoner for å få adgang til en profesjon. Som et resultat har ofte restriksjoner sitt utgangspunkt i et profesjonsorgan og rettferdiggjøres ofte med at de «løser» markedssvikt (sikrer kvalitetskrav). I praksis kan imidlertid slike reguleringer fungere som konkurransehindre. En tilsynelatende bekymring for offentlige interesser kan skjule en mulighet til å øke inntektene ved å begrense konkurransen. Så snart yrkesutøvere blir medlemmer av profesjonsorgan, er det sannsynlig at de får incentiver til å disiplinere brudd på disse restriksjonene som hindrer konkurransen, for å beskytte eksisterende inntekter.*

***b) Metode***

*LECG så på de ulike reguleringenes opprinnelse og forbindelsen mellom dem (interaksjonen). LECG vurderte om den enkelte regulering hadde noen negativ virkning på konkurransen.*

*For å finne en negativ effekt måtte det være visse bevis på at restriksjonen, alene eller i kombinasjon med andre restriksjoner, i betydelig grad reduserer antallet konkurrenter i et marked, eller deres frihet til å konkurrere med hverandre, eller deres frihet til å innovere og konkurrere på nye måter i fremtiden. LECG inkluderte ikke restriksjoner som kanskje kan begrense konkurransen. De forlangte ikke konkrete bevis på høyere priser eller lavere kvalitet før de konkluderte med at det var restriksjoner på konkurransen.*

*Ifølge LECG foreligger en restriktiv (konkurransebegrensende) regulering dersom nye aktører ville etablert seg dersom restriksjonen ble fjernet.*

*LECG intervjuet en rekke institusjoner, bl.a. forbruker- og bedriftsrepresentanter, myndigheter m.m. Undersøkelsene avdekket ikke vesentlige bekymringer blant brukerne av profesjonelle tjenester, verken om priser, kvalitet eller innovasjon. LECG mener at det er to mulige forklaringer på dette: Den første er at profesjonene tilbyr tjenester av høy standard til en rimelig pris. Den andre muligheten er at dette ikke er tilfelle, men at klientene har problemer med å vur-*

*dere om de har fått god service og hva som ville være en rimelig pris. Det er vanskeligere for kundene å vurdere disse forholdene ved profesjonelle tjenester enn i tilfellet med homogene produkter. Derfor er mangelen på bekymring blant brukerne tvetydig.*

### *c) Ulike typer reguleringer*

*LECG foretar først en generell gjennomgang av adgangs-, struktur- og atferdsreguleringer i tjenestemarkeder.*

*Adgangsreguleringer*

*Eksempler på adgangsreguleringer er utdannings- og praksiskrav som kreves for å få adgang til en profesjon. Begrunnelsen for å stille slike kvalifikasjonskrav for en yrkesgruppe og benytte profesjonstitler er at konsumentene ellers vil ha problemer med å vurdere kvaliteten på rådene de kjøper. De fleste profesjonstjenester er ikke-homogene og forholdet mellom input og output er ofte uklart. At man oppfyller visse kvalifikasjonskrav markerer et visst kompetansenivå, noe som reduserer den asymmetriske informasjonen mellom tilbyder og klient. Dette vil særlig være tilfelle når det er muligheter for å inndra profesjonstittelen ved «uakseptabel» opptreden. Sett fra et konkurransemessig ståsted består risikoen i at et profesjonsorgan har makt til å sette høyere adgangskrav enn det potensielle brukere av tjenestene ville ønske dersom man antar at de hadde perfekt informasjon. Det er, i alle fall teoretisk sett, et incentiv til å gjøre dette fordi at man ved å gjøre adgang vanskeligere, øker gjennomsnittsinntektene til de som allerede tilhører profesjonen. Taperne er konsumentene som betaler mer enn de må, og de tilbyderne som ville tilhørt profesjonen, men som er ekskludert.*

*En annen viktig form for adgangsreguleringer er reserveringen av visse typer arbeid for en profesjons medlemmer (for eksempel hvem som kan opptre i rettergang). En avgrensing av hvem som kan utføre visse tjenester (demarkasjon) letter spesialisering og reduserer faren for lav kvalitet. Virkningene av utdannings- og praksiskrav forsterkes dersom man reserverer visse typer tjenester til medlemmer av profesjonen. Selv om ikke-medlemmer får tilby enkelttjenester, vil de kanskje være mindre effektive konkurrenter fordi kvalifikasjonskravene skaper en oppfatning blant kundene om at øvrige tilbydere tilbyr produkter av en lavere kvalitet. Reserveringen av visse typer tjenester kan derfor begrense konkurransen mellom profesjoner eller mellom aktører innenfor profesjoner. Dette kan bl.a. hindre nyetablering og innovasjon av tjenestetilbudet i bransjen.*

*Strukturreguleringer* [56]

*Begrensinger på eierskap, ledelse og kontroll av firmaer i en profesjon er eksempler på strukturreguleringer. Restriksjoner på forretningsstrukturer kan bidra til å opprettholde uavhengighet og unngå interessekonflikter. På den måten kan de bidra til å opprettholde publikums tillit til kvaliteten på tjenestene. Slike restriksjoner kan imidlertid hindre nyetablering og innovasjon av tjenestetilbudet i*

56. Det utvalget omtaler som strukturreguleringer omtales som indirekte adgangsreguleringer av LECG. For å få en konsistent terminologi brukes utvalgets begreper i fremstillingen av LECG-rapporten. Reserveringen av visse typer tjenester omtales av utvalget som en direkte adgangsregulering til visse deler av et marked. LECG omtaler dette som en indirekte adgangsregulering.

*bransjen. Et motiv for restriksjoner på forretningsformer, som forbud mot eksterne aksjeeiere eller på multidisiplinære partnerskap, kan være å øke kostnadene ved å tilby tjenestene. Etablerte tilbydere vil da forsøke å hindre at nye typer tilbydere, som kan tilby tjenestene på en mer kostnadseffektiv måte etablerer seg i markedet (se nedenfor under «heving av egen kostnader»).*

*Atferdsreguleringer*

*Etiske retningslinjer eller regelverk som omhandler lojalitet, kompetanse, konfidensialitet og interessekonflikter, samt tekniske standarder og restriksjoner på prissetting og markedsføring er blant de mest utbredte atferdsreguleringene i profesjoner.*

*Restriksjoner på priser og markedsføring er vanskeligst å forsvare fordi de i minst grad er forbundet med kvalitet på tjenestene. Derfor har disse vært mest utsatt for reformer internasjonalt.*

*Restriksjoner på markedsføring begrunnes bl.a. med at de skal bidra til å opprettholde publikums tillit til kvaliteten på tjenestene. Videre forsvares restriksjoner på markedsføring med at markedsføring av priser på grunn av asymmetrisk informasjon og endogen kvalitet vil bidra til markedssvikt. Slik markedsføring øker etterspørselen fra de firmaene som annonserer og de møter denne med å redusere kvaliteten. Det følger at de som ikke annonserer enten må miste kunder eller delta i markedsføringen og dermed redusere kvaliteten. Motstandere av restriksjoner på markedsføring mener at markedsføring fører til kvalitetsforbedringer fordi høye volumer stimulerer spesialisering og innovasjon. Empirisk forskning gir uklare resultater, men de fleste forskere konkluderer at det er flest negative effekter av restriksjoner på markedsføring.*

*Rettledning om hva som er en rimelig pris rettferdiggjøres av noen profesjoner ved at de beskytter konsumentene fordi asymmetrien mellom kundene og rådgiverne reduseres. Prisveiledning kan imidlertid forsterke de negative virkningene av adgangsrestriksjonene ved å redusere priskonkurransen mellom de «kvalifiserte» spillerne (profesjonens medlemmer).*

***d) Markedssvikt som begrunnelsene for reguleringer i profesjoner***

*LECG gir en redegjørelse for hvordan markedssvikt kan benyttes til å begrunne reguleringer i tjenestemarkeder.*

*Risikoen for markedssvikt brukes vanligvis til å begrunne reguleringer av profesjoner, ofte gjennom restriksjoner på adgangen til profesjonen eller restriksjoner på strukturen og utførelsen av tjenester av et profesjonelt organ.*

*Informasjonsrelaterte problemer er den viktigste årsaken til markedssvikt i markedet for tjenester. Andre årsaker er eksternaliteter og markedsmakt. Eksternaliteter er negative eller positive virkninger på tredjepersoner som ikke tas hensyn til av tilbyderne eller etterspørrerne i deres beslutninger.*

*Korrigeringsmekanismer, som for eksempel rykte, kan i mange tilfeller motvirke slik kortsiktig oppførsel. Ved markedsmakt kan ineffektiv konkurranse tillate monopolprising og redusere tilbydernes incentiver til å drive effektivt og innovere. Konsekvensene for konsumentene vil være en kombinasjon av høye priser, lavere kvalitet og mangel på valg av ulike typer tjenester.*

*Hver type markedssvikt fører til redusert konsumentoverskudd. For eksempel kan asymmetrisk informasjon føre til at konsumenter kjøper tjenester de ikke ville ha kjøpt hvis de hadde full kjennskap til tjenestenes egenskaper. Alternativt kan*

*konsumentene ha betalt for mye for en tjeneste når det fantes en annen rimeligere tilbyder. Konsumenter kan også ha kjøpt en upassende tjeneste eller en tjeneste av lav kvalitet som de trodde var av høy kvalitet.*

*LECG beskriver ulike typer goder, inkludert tillitsgoder, og problemer med asymmetrisk informasjon i tjenestemarkeder. Ifølge LECG er søkegoder goder der kvaliteten i stor grad kan vurderes/sikres før kjøpet, slik at de viktigste kriteriene for forbrukerne er produktutvelgelse og pris. For to andre typer goder/tjenester står i tillegg informasjon sentralt: Erfaringsgoder, har kjennetegn som bare blir kjent for forbrukerne like etter/kort etter at de har blitt kjøpt (for eksempel restaurantmåltid), mens tillitsgoder lider av en sterk grad av informasjonsasymmetri ved at deres kvalitet vanligvis bare blir kjent en tid etter kjøpet, hvis den i det hele tatt blir kjent. Det siste er tilfelle for mange tjenester. For det første kan det være vanskelig for konsumentene å vurdere kvaliteten pga. at tjenesten er teknisk avansert eller den innebærer en stor grad av vurdering som er utenfor brukerens erfaring. For det andre kan det være en tvetydig sammenheng mellom kvaliteten på tjenesten og utfallet.*

*Informasjonsasymmetrien mellom tilbyderen og etterspørreren av en tjeneste kan lede til markedssvikt dersom tilbyderen har incentiver til å kutte kvaliteten på tjenesten uten en tilsvarende reduksjon i prisen. Konsumentene er ikke i stand til å vurdere om individuelle firmaer har opptrådt slik og må basere sin kjøpsbeslutning på en gjennomsnittskvalitet i markedet. Hvis mange tilbydere fristes til å opptre slik, synker gjennomsnittskvaliteten på tjenestene. Økonomisk teori tilsier da at færre konsumenter vil kjøpe tjenesten og de tilbyderne som tilbyr høy kvalitet vil forsvinne fra markedet. Et godt firma som forsøker å kutte kvaliteten for å henge med kan da bli oppfattet som dårlig. Konsumentene baserer seg ofte på ufullstendige «signaler». I verste fall får man intet tilbud av en tjeneste i markedet.*

***e) Andre korrigeringsmekanismer enn reguleringer (markedsbaserte mekanismer)***

*LECG redegjør for hvordan andre korrigeringsmekanismer kan benyttes til å korrigere for markedssvikt i tjenestemarkeder. Markedssvikt er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å innføre reguleringer. Det finnes andre mekanismer som garantier, saksøking, informerte konsumenter, gjentatte kjøp og rykte, som i større eller mindre grad kan bøte på markedssvikt.*

*Garantier*

*Tilbydere kan garantere en viss kvalitet forut for kjøpet og signaliserer dermed om mulig høy kvalitet overfor mulige kjøpere. Garantier er imidlertid ofte vanskelig å vurdere av samme årsaker som skapte markedssvikten. Tilbyderne må ikke kompensere for mye. Det kan da oppstå asymmetrisk informasjon andre veien, ved at man tiltrekker seg høyrisikoklienter. «Conditional fees» kan være med å bøte på dette.*

*Saksøking*

*Misfornøyde klienter kan kreve erstatning dersom advokaten har opptrådt uforsvarlig, noe som kan ha en viss disiplinerende effekt på advokatene. Advokater har stilt sikkerhet mot slike krav. Men også her er det vanskelig å vurdere kost-*

*nader mot kvalitet. For små kunder er det dyrt gå til sak. Videre kan det være lite aktuelt å saksøke når kvaliteten er uklar.*

*Konsumentrapporter*

*En tilstrekkelig andel velinformerte og krevende kunder kan sikre at kvaliteten opprettholdes for alle klienter. I rapporter kan kvaliteten til alle tilbydere vurderes, men tilbyderne kan likevel variere kvaliteten fra tilfelle til tilfelle. Det kreves en profesjonell vurdering. Det kan også være «freeriding» mellom konsumenter fordi ikke alle gidder å abonnere på konsumentrapporter. Dermed blir det ikke mange nok velinformerte konsumenter.*

*Gjentatte kjøp og rykte*

*For erfaringsgoder er gjentatte kjøp en viktige måte å sørge for kvalitet på. Men tilbyderen er ofte fri til å variere kvaliteten fra gang til gang, fordi den ikke kan erfares før etterpå. Her spiller rykte en rolle. Det gir incentiver til å ha god kvalitet fra gang til gang. Man kan også spre ryktet til andre.*

*Konklusjon*

*LECG konkluderer med at for juridiske tjenester er ikke slike markedsbaserte korrigeringsmekanismer tilstrekkelige til å sikre god kvalitet. Dette er særlig fordi de er komplekse og fordi de kjøpes sjelden av små og lite informerte konsumenter med små ressurser til å overvåke kvaliteten.*

***f) Potensielle virkninger på konkurransen av restriksjoner på tilbudet av profesjonstjenester***

*LECGs analyserte de konkurransemessige virkningene av reguleringer i tjenesteprofesjoner med utgangspunkt i de tre tilnærmingsmåtene tradisjonelt kartell, å øke rivalenes kostnader og å øke sine egne kostnader.*

*Tradisjonelt kartell*

*Tradisjonelt kartell er et direkte forsøk fra tilbyderne på å heve prisene over grensekostnadene (det klassiske tilfellet med monopolpriser og dødvektstap for konsumentene i form av redusert tilbud av tjenester og høyere priser). Kartell kan forekomme med eller uten direkte involvering fra et profesjonsorgan. Priskartell, veiledende prisskalaer, prisveiledning og adgangskvoter er eksempler på dette, gitt at de som avviker ved å f.eks. senke prisene eller øke produksjonen kan avsløres og straffes.*

*Å øke rivalenes kostnader*

*Denne teorien kan anvendes på restriksjoner som bidrar til å stenge en profesjon for potensielle nykommere ved å øke nykommernes grensekostnader mer enn gjennomsnittskostnadene til kartellgruppen (her medlemmene av profesjonsorganet). Eksempler er kvalifikasjons- og praksiskrav.*

*Heving av egne kostnader*

*Ifølge LECG betegner dette en situasjon der en profesjon innfører restriksjoner på sin egen atferd (eller klientenes) med det resultat at deres kostnader øker og produksjonen synker. I noen tilfeller øker profesjonsmedlemmenes profitt på denne måten. Eksempler er restriksjoner på markedsføring og på tillatte forretningsstrukturer (som også øker rivalenes kostnader).*

*Det er to separate forklaringer på hvorfor dette kan være lønnsomt. Den første har sammenheng med konsumentenes etterspørsel og deres søkekostnader. Restriksjoner på annonsering øker for eksempel søkekostnadene med det resultat at konsumentene slutter å søke før de finner den optimale kombinasjonen av pris og kvalitet. Tilbyderne utnytter den uelastiske etterspørselen ved å heve prisene over grensekostnadene og tar ut mer profitt enn det som ville vært mulig med en mer elastisk etterspørsel.*

*Den andre forklaringen har sammenheng med tilbudssidevirkningene av en strategi der man hever sine egne kostnader. Restriksjoner på annonsering (eller forretningsstruktur) får firmaet til heller å konkurrere på mer kostbare måter, for eksempel ved å forsøke å tiltrekke seg kunder ved ryktebygging heller enn direkte annonsering, eller ved å tvinge konsumentene til å kjøpe tjenestene av mange tilbydere i stedet for rimeligere «one-stop-shopping». Dette er ekvivalent med å heve grensekostnadene i tjenesteproduksjonen, mao. et skift mot venstre i tilbudskurven. Hvis økningen i grensekostnadene (og dermed prisene) er høyere enn økningen i gjennomsnittskostnadene, er dette en lønnsom strategi.*

*Langenfeld og Silvia (1993) fant tre kriterier som må være oppfylt for at dette skal være tilfelle: 1) Etablerte aktører må ha markedsmakt, alternativt må det være høye kostnader for konsumentene ved skifte av tilbyder 2) Avtalen om å heve egne kostnader må være gjennomførbar (det er sannsynlig at de som prøver med markedsføring av priser vil bli lettere avslørt og straffet enn ved strategiene tradisjonelt kartell eller heving av rivalenes kostnader. 3) Det må ikke være noen alternative former for konkurranse som er like effektiv som den formen som er begrenset. I eksempelet ovenfor ville det være problematisk hvis ryktebygging var like kostnadseffektivt for å tiltrekke nykommere som direkte annonsering.*

*Langenfeld og Silvia viser også at der vil være incentiver til å opprettholde en «egen kostnadshevende» strategi når den først er etablert, selv om den er ulønnsom. Hvis det for eksempel er tilgjengelig nye, mer sofistikerte og kostnadseffektive annonseringsmåter for insidere kun, vil det likevel være press for å holde på restriksjonene hvis annonsering tillot nykommere og tvang ineffektive insidere ut av markedet. Erfaringer viser at profesjonsreguleringer kan ha og har negative effekter på konkurransen og på prisene konsumentene betaler.*

*Det er viktig å merke seg at monopolfordelene kan tas ut i et «godt liv» (goldplating) blant de profesjonelle, (ved at de for eksempel ikke prøver å være kostnadseffektive), heller enn ved at de setter prisene over grensekostnadene.*

***g) Behovet for å lette på reguleringene***

*LECG understreker at liberaliseringen av reguleringer må utføres på grunnlag av en vurdering av typen og graden av markedssvikt for hver enkelt tjeneste. I den forbindelse må man vurdere viktigheten av ikke-regulatoriske mekanismer som søksmål og tredjeparts tilbud av konsumentinformasjon, noe som kan bidra til å korrigere for markedssvikt og gjøre regulering overflødig. Bare da bør kostnadene og nytten ved alternative former for regulering (inkludert ingen regulering i det*

*hele tatt), vurderes. Som en del av analysen bør man se på rollen et profesjonsorgan har når det foretar selvregulering, og muligheten for at tilbyderne erklærer å benytte reguleringer til å korrigere informasjon eller eksternt drevet markedssvikt, mens de i praksis benytter dem til å øke sin markedsmakt.*

*Restriksjoner på tjenester begrunnes ofte med at de skal motvirke markedssvikt (sikre tjenester av høy kvalitet). I de tilfellene det er klart at restriksjonene bidrar til å bøte på markedssvikt, er det viktig å klarlegge om de gjør det på en måte som er minst mulig ødeleggende for konkurransen. Prisskalaer grunngis for eksempel med at de kan hjelpe konsumentene med å planlegge sine utgifter, men dette kan gjøres på andre måter som for eksempel offentliggjøring av historiske priser, aktiv markedsføring av priser og «shopping around». Et annet eksempel er restriksjoner på tillatte forretningsstrukturer som skal forhindre interessekonflikter. I slike tilfeller kan en full granskning av eventuelle slike konflikter være et mottiltak som har færre virkninger på konkurransen.*

*Behovet for reguleringer må vurderes fra tilfelle til tilfelle, noe som krever en fullstendig vurdering av de samfunnsmessige fordelene og ulempene ved restriksjonene. LECG foretar ikke en slik analyse, men ser på hvorfor en del restriksjoner ikke bøter på markedssvikt eller kvalitetshensyn, og hvis de gjør det, hvorfor eller hvorfor ikke dette ikke alltid er til det beste for samfunnet.*

*Dersom for strenge restriksjoner på adgang og reserveringen av visse typer arbeid til en profesjon, eller forbud mot markedsføring fører til høye priser, vil konsumenter med lave inntekter (eller firmaer som prøver å senke sine kostnader) ikke søke profesjonell hjelp, men heller prøve å løse problemene sine selv. Konsumentenes nytte antas vanligvis å bli maksimert når det tilbys en rekke kombinasjoner av pris og kvalitet, og den enkelte konsument står fritt til å velge den kombinasjonen som tilfredsstiller hans behov. Konsumenter er tross alt vanligvis selv best i stand til å vurdere hva som er best for dem, siden det er de som må bære konsekvensene av dårlige valg. Det er heller ikke noen klar forbindelse mellom kvalifikasjoner/erfaringer og tjenestene som tilbys.*

### *h) Nærmere om reguleringene i markedet for juridiske tjenester og LECGs reformforslag*

*Adgangsreguleringer*

*LECG finner ikke grunnlag for å hevde at advokatnæringens organer forsøker å hindre adgangen til næringen for å øke gjennomsnittsinntektene for profesjonsmedlemmene.*

*Reserveringen av visse typer juridisk arbeid til solicitors vil kunne hemme konkurransen mellom solicitors og andre advokater og ikke-advokater som kan være like godt egnet til å yte tjenestene.*

*Strukturreguleringer – Multidisiplinære partnerskap*

*Fordelene med multidisiplinære partnerskap (MDP) er ifølge LECG at de gir muligheter for «one stop shopping», samtidig som de gir firmaer som er etablert i én næring og har et (godt) omdømme der, muligheter til å tilby andre typer tjenester; advokater vil få mulighet til å tilby «one stop shopping» i konkurranse med andre profesjoner som alt tilbyr dette. Mulige ulemper er bl.a. at MDP truer advokaters uavhengighet og skaper interessekonflikter.*

*Etter LECGs vurdering er forbudet mot MDP i advokatforeningens regelverk den strukturreguleringen som i størst grad begrenser konkurransen fordi den hinder advokater og andre tjenesteytere i å tilby juridiske tjenester på den mest effektive måten. Dette begrenser tilbyderes muligheter til å realisere kostnadsgevinster, konsumentenes valgmuligheter og fordelene med å kjøpe flere tjenester samlet. Eksempler på MDPs vil være integrerte foretak mellom advokater og tilbydere av revisjonstjenester, eiendomstjenester, finansielle tjenester og familierett (advokater og meglere). LECG understreker at disse reguleringene bl.a. må vurderes opp mot hensynet til uavhengighet (En slik vurdering lå utenfor deres mandat). Dessuten frykter LECG at de største revisjonsfirmaene kan komme til å dominere markedet for juridiske tjenester i England og Wales. Hvis det er fare for en slik konsentrasjon, kan dette imidlertid forhindres ved hjelp av britisk konkurranselovgivning.*

*Atferdsreguleringer*

*Det er egne regler for markedsføring (solicitors code) gitt av advokatforeningen. Markedsføringen skal være sannferdig og nøyaktig. Det er visse forbud: Advokater (solicitors) kan bl.a. ikke benytte suksessrater eller foreta direkte sammenligninger med andre advokater eller kritisere deres salærer eller kvaliteten på deres tjenester. Videre kan de ikke drive med oppsøkende besøksvirksomhet over potensielle kunder eller telefonsalg («cold-calling)». Det finnes visse unntak for nåværende og tidligere kunder. Telefonsalg og sammenligning med andres priser er fremdeles forbudt. LECG mener at disse restriksjonene har størst betydning overfor mindre klienter. Større klienter kan i større grad stole på advokatens rykte, tidligere arbeid og personlige forhold. Disse restriksjonene på markedsføring kan imidlertid begrense konkurransen overfor mindre firmaer og privatpersoner.*

*Restriksjoner på mulighetene til å motta betaling for å anbefale en spesiell advokat eller firma til klienter, advokatformidling, hindrer blant annet utviklingen av on-line markedsplasser for juridiske tjenester.*

*Prisveiledning på visse juridiske tjenester begrenser konkurransen innenfor tjenester som arveoppgjør og testamente.*

## 13.5 Australia

### 13.5.1 Innledning

Australske myndigheter har foretatt en lignende gjennomgang av reguleringene og konkurransen i markedet for juridiske tjenester som den utvalget har foretatt.

I det følgende gis det et sammendrag av det reformarbeidet australske myndigheter iverksatte i markedet for juridiske tjenester i 1994.

Det presiseres at de teoretiske utgangspunkter, vurderinger og anbefalinger som fremkommer nedenfor ikke nødvendigvis deles av utvalget. Det er også forskjeller i markeds- og reguleringsforhold for juridiske tjenester mellom Australia og Norge som tilsier at synspunkter, resultater og reformforslag ikke direkte kan overføres til det norske markedet.

### 13.5.2 Bakgrunnen for det iverksatte reformarbeidet

Organiseringen av markedet for juridiske tjenester i Australia er ikke ulikt det engelske systemet som er beskrevet ovenfor i avsnitt 13.4.1 til 13.4.4.

I 1994 nedsatte australske myndigheter en kommisjon som skulle se på reguleringene i markedet for juridiske tjenester. Bakgrunnen for dette var at dette var en næring med omfattende reguleringer sett i forhold til andre deler av økonomien og en del andre profesjoner. Både advokaters atferd og konkurransen dem i mellom var sterkt regulert. Det daværende regimet ble ansett til å ha negative virkninger på kostnadene og effektiviteten i produksjonen av juridiske tjenester og prisene på juridiske tjenester til næringsdrivende og konsumenter.

Reformen kom i en tid da australske og andre lands myndigheter var i ferd med å skifte oppfatning om hvilken rolle henholdsvis reguleringer og konkurranse har for å fremme velferd og effektivitet. Det har derfor blitt gjennomført lignende reformer i andre sektorer i Australia.

### 13.5.3 Konklusjoner og reformforslag

#### *13.5.3.1 Konklusjoner*

Den nedsatte kommisjonen vurderte de samfunnshensyn som tilsier reguleringer av juridiske tjenesteyteres økonomiske virksomhet mot de samfunnsøkonomiske kostnadene de medfører ved å hemme konkurransen og en effektiv produksjon av juridiske tjenester. Kommisjonens hovedkonklusjon var at mange av reguleringene ikke kan rettferdiggjøres ut fra samfunnshensyn. Den anbefalte derfor omfattende reformer for å utsette juridiske tjenesteytere for mer effektiv konkurranse og på den måten forplikte dem til å tilby mer effektive og konkurranseprisede (markedsprisede) tjenester til næringsliv og konsumenter.

Kommisjonen fant at reguleringene gikk klart ut over reguleringene i andre sektorer og i de fleste andre profesjoner. Ved å hemme markedskreftene og konkurransetrykket og innovasjonsaktiviteten, bidrar reguleringene til ineffektivitet i organiseringen av juridisk virksomhet og levering av tjenestene. Denne ineffektiviteten vil bli reflektert i kostnadene og prisene på juridiske tjenester som belastes brukerne og samfunnet for øvrig.

Samfunnshensyn tilsier at man må sikre at advokater praktiserer i tråd med høye profesjons- og etiske standarder og bidrar til å opprettholde et rettssystem av høy standard. Disse hensynene bør imidlertid heller ivaretas direkte gjennom etiske regler og profesjonsregler heller enn ved å innføre reguleringer på advokaters normale kommersielle markedsatferd.

Kommisjonen anbefalte derfor omfattende reformer av de daværende reguleringene. De viktigste anbefalingene er omtalt nedenfor.

#### *13.5.3.2 Nærmere om reformforslagene*

*Juridiske tjenester bør underlegges konkurranselovgivningen*

*I takt med deregulering av markeder får konkurransepolitikken, -loven og -myndighetene en avgjørende rolle for å hindre at markedsaktører får en dominerende stilling som gir dem muligheter til å utnytte markedsmakt. Utvalget anbefalte derfor at juridiske tjenester, som til da hadde vært unntatt, skulle underleg-*

*ges konkurranselovgivningen på lik linje med annen næringsvirksomhet. Der det var lovreguleringer i markedet for juridiske tjenester skulle myndighetene gå igjennom disse og vurdere dem ut fra konkurransehensyn.* [57]

*Et integrert nasjonalt marked for juridiske tjenester*

*Kommisjonen anbefalte myndighetene å tilstrebe at reguleringene av juridiske tjenester blir likeartet i ulike delstater og at advokater kan praktisere i alle delstater – multi-jurisdiksjonal praksis.*

*Adgangsreguleringer*

Kommisjonen anbefalte myndighetene å iverksette tiltak som gir muligheter for andre enn advokater å tilby juridiske tjenester i den grad dette ikke er i strid med samfunnshensyn.

*Det bør opprettes et representativt organ som skal gi anbefalinger til myndighetene om:*

- *hvilke typer juridisk arbeid som bør åpnes for konkurranse fra ikke-advokater og hvilke som fremdeles skal være reservert for advokater*
- *passende utdanningsstandarder, praksiskrav og autorisasjon av advokater og ikke-advokater som tilbyr juridiske tjenester*
- *behovet for ekstra sikkerhetstiltak for konsumenter overfor ikke-advokater, for eksempel vedrørende ansvarsforsikring og klientmidler*
- *reformer av reguleringer av juridiske tjenester med den hensikt å sikre at de sikrer samfunnshensyn på en måte som i minst mulig grad begrenser konkurransen i markedet for juridiske tjenester*

*Den delte profesjonen*

*Lisensordninger som krever ulike praksiskrav for solicitors og barristers bør fjernes. Sammen med visse atferdsregler skaper de et funksjonelt skille mellom de to typene advokater, noe som begrenser konkurransen mellom dem. Videre bør andre reguleringer som forsterker skillet mellom de to typene advokater fjernes.*

*Strukturreguleringer*

*Regler som legger begrensninger på eierskap eller organiseringen av juridisk virksomhet bør fjernes eller endres slik at man gir advokater friheten til å velge de mest effektive forretnings- og ledelsesformer.*

*Regler som forhindrer advokater i å etablere multidisiplinære partnerskap med andre profesjoner og yrker bør fjernes. Videre bør regler som forhindrer advokater i å delta i franchiseordninger og som forbyr advokater profittdeling med ikke-advokater fjernes.*

57. I Norge er markedet for juridiske tjenester underlagt konkurranseloven på lik linje med andre varer og tjenester (førstehåndsomsetning i primærnæringer er unntatt). Konkurranseloven må imidlertid vike for særlover. Konkurransetilsynet kan påpeke uheldige konkurransemessige virkninger av lover og forskrifter med hjemmel i konkurranseloven § 2-2 d. Tilsynet retter da en henvendelse til Konkurransepolitisk avdeling i Arbeids- og administrasjonsdepartementet som kan ta saken opp med det departementet som har gitt den aktuelle loven eller forskriften.

*Salærer*

*Den eksisterende salærskalaen for juridiske tjenester har alvorlige svakheter som indikatorer på markedspriser eller rimelig betaling for advokattjenester. Samtidig kan de ha negative virkninger på konkurransen og effektiviteten. Prisskalaene bør derfor fjernes og erstattes av andre effektive og anvendelige metoder å skaffe klientene relevant veiledning om markedspriser og salærpraksis.*

*Disse alternative metodene bør inkludere publisering av periodiske undersøkelser av markedspriser på ulike juridiske tjenester i ulike geografiske områder. Ut over dette bør det innføres lovmessige krav til informasjonsavdekking inklusiv grunnlaget for kostnadsberegningen, et estimat for sluttprisen på tjenesten og informasjonsplikt ved betydelige kostnadsavvik fra estimatet.*

*Andre reformer i markedet bør innføres samtidig med eller forut for at man erstatter fee scales med undersøkelser av markedspriser.*

*Betinget salær – Conditional fees*

*Regler som forbyr advokater å benytte betingede (conditional fees) salærer bør endres slik at man tillater dem å ta betaling i form av et betinget salær.*

*Advokater bør tillates å kun kreve salær hvis saken går i klientens favør. Dette salæret skal være et normalt salær pluss en andel av dette salæret (opp til en øvre grense på for eksempel 25 prosent). Det bør ikke åpnes for at advokaten kan kreve et salær som andel av det økonomiske vederlaget i retten eller annet finansielt vederlag, prosentbaserte salærer (contingency fees).*

*I forbindelse med ordninger med betinget salær bør man benytte skriftlige standardkontrakter med full avdekking i forkant, «cooling-off»-perioder og tilbud om uavhengig vurdering.*

*Spesialistordninger*

*Spesialistordninger anbefales fordi de kan bidra til å gi konsumentene relevant informasjon om advokates spesialkunnskaper og erfaring. Dette forutsetter imidlertid at ordningene ikke begrenser adgangen til saksområder der det finnes spesialistordninger og at spesialister som ikke er akkreditert har anledning til å praktisere og markedsføre seg på spesialistområder, så lenge markedsføringen ikke er villedende eller feilaktig.*

*Ettersom en spesialistordning har et visst potensial for å være konkurransebegrensende, bør det etableres en tilsynsmekanisme som overvåker ordningen for å forhindre at den skaper en unødvendig etableringsbarriere til spesialistområdene eller på annen måte hemmer konkurransen mellom akkrediterte spesialister og andre advokater.*

*Markedsføring*

*Advokater bør stå fritt til å informere sine klienter og tiltrekke seg nye kunder gjennom markedsføring og salgsfremmende tiltak og annen informasjonsavdekking. Denne retten må imidlertid begrenses av regler som forhindrer feilaktig og villedende representasjon eller atferd. Restriksjoner utover dette, inklusive slike som omfatter subjektive kriterier som uønsket markedsføring, bør fjernes.*

*Ansvarsforsikring*

*Samfunnshensyn tilsier at ansvarsforsikringer bør være obligatoriske for juridiske tjenesteytere. De bør følgelig opprettholdes. Advokater bør imidlertid stå fritt til å arrangere sine egne forsikringer og finne sitt eget selskap, under visse minimumskrav og klientbeskyttelse. Regler som krever at advokater bare skal tegne forsikring hos forsikringsselskaper som advokatforeningen bestemme, bør fjernes.*

*Klage- og disiplinærordninger*

*Effektive klage- og disiplinærordninger for profesjoner er grunnleggende for å opprettholde høye profesjonsstandarder og etiske standarder som beskytter klientenes interesser og rettssystemet. Ordningene vil få økt betydning i et mer konkurranseutsatt (deregulert) marked for juridiske tjenester.*

*Det bør iverksettes tiltak som kan øke effektiviteten og samfunnets tillit til disiplinær- og klagesystemet. Slike tiltak bør inkludere kompensasjon til konsumenter som har lidd tap i møte med juridiske tjenesteytere.*

*Klageadgangen bør utvides til å omfatte tilfeller som neglisjering, overbetaling, forsinkelser og dårlig opptreden. Lekmenns representasjon i klage- og disiplinærorgan bør være minst like stor som advokatenes representasjon. Klageprosessen bør være slik at klager får vite årsakene til avgjørelsene og retten til å påklage vedtaket. Det bør også være offentlig tilgang til prosessen (med de restriksjoner som følger om personvern) og offentlig rapportering om utfallet av sakene.*

## 13.6 USA

### 13.6.1 Innledning

I USA må borgerne forholde seg til minst to systemer – det føderale som omfatter hele nasjonen og det delstatlige som gjelder i den delstaten vedkommende oppholder seg.

Delstatene er i stor utstrekning selvstendige jurisdiksjoner med egne statlige lover og regler. Tilsvarende kan gjelde for ulike områder, f.eks. Washington DC og Puerto Rico som ikke er delstater, men underlagt amerikansk overhøyhet.

Regelverket varierer fra delstat til delstat, noe som i seg selv gir 50 ulike systemer. I tillegg kommer det føderale regelverk som gjelder for alle delstater, f.eks. ved at det settes minstestandarder og foretas reguleringer av forhold som går på tvers av delstatene.

Advokatprofesjonen er i stor utstrekning uavhengig av offentlige myndigheter og selvregulerende. Myndighetene har en viss innflytelse ved at de står for rammebetingelsene og godkjenning av bransjereguleringer. Det er imidlertid advokatforeningene i hver enkelt delstat som utarbeider de etiske retningslinjene. Her skal det kort redegjøres for enkelte fellestrekk ved delstatenes regelverk.

### 13.6.2 Adgangsreguleringer – vilkårene for å bli advokat

For å kunne praktisere som advokat («lawyer») i USA må man fullføre jusstudier ved en godkjent (kreditert) institusjon («law school»). I tillegg må det avlegges profesjonseksamen («bar-exam») i den delstaten det ønskes å prak-

tisere. Videre er det et krav at man er medlem av advokatforeningen i den aktuelle delstaten før man får bevilling (lisence) til å praktisere som advokat der. Advokaten kan ikke praktisere i andre delstater med mindre vedkommende avlegger profesjonseksamen og får tillatelse til det i den enkelte stat. Siden kravet om profesjonseksamen i hver enkelt delstat sjelden håndheves, praktiserer advokater likevel i stor utstrekning over delstatsgrensene. Den føderale advokatforeningen (ABA) nedsatte en komite som skulle se på muligheten for å åpne for såkalt multi–jurisdiksjonell-praksis (MJP), det vil si mulighet til å praktisere over delstatsgrensene. Forslaget om å åpne for slik praksis i større grad er nå vedtatt.

Det er som hovedregel kun advokater som kan opptre som prosessfullmektig under rettergang. Det eksisterer dermed et rettergangsmonopol i USA for advokater. Reelt sett eksisterer det til en viss grad også rettsrådsmonopol for advokater.

### 13.6.3 Strukturreguleringer – organisering av advokatvirksomhet

Det varierer fra stat til stat hvorvidt multi-disiplinære partnerskap tillates. De fleste delstater samt Den føderale Advokatforeningen (ABA) er imot å tillate slike partnerskap. De representantene utvalget var i kontakt med ga i lys av den såkalte Enron-saken uttrykk for at det først og fremst var problemer i forhold til reguleringen av revisorer. Flere mente at revisorer har en offentlig oppgave, som gjør at de bør arbeide avskjermet fra andre tjenesteytere. Det gjelder ikke i like stor grad for advokater.

### 13.6.4 Atferdsreguleringer – opptreden, ansvar og kontroll

De etiske reglene fremhever særlig advokatens strenge plikt til å ivareta klientens interesser og en fortrolighetsplikt i forhold til opplysninger gitt av klientene. Reglene anses som rettslig bindende bransjereguleringer. Den føderale advokatforeningen (ABA) utsteder også etiske regelverk mv. Disse har imidlertid kun status som anbefalinger.

*Prising*

Advokatenes salærer baseres som hovedregel på en timesats som bl.a. varier med advokatens kompetanse og sakens art. Publikum oppfatter ifølge de utvalget møtte advokattjenester som kostbare, og borgere med alminnelige inntekter antas å ville ha problemer med å betale for advokattjenester.

I USA er det tillatt med den typen prosentbaserte salærer som omtales som «contingency fees». Slike salæravtaler er utbredt og innebærer at advokatene selv bærer risikoen for sitt salær, ved at advokaten kun får en prosentandel (vanligvis mellom 25 og 50 prosent) av kravet som klienten vinner frem med overfor motparten. Dersom saken tapes, betaler klienten ingen ting. Klienten risikerer som følge av prosessreglene ikke å bli idømt motpartens saksomkostninger dersom saken tapes, slik reglene er i Norge. I erstatningssaker kan beløpene som tilkjennes bli svært høye sammenlignet med det som er vanlig i for eksempel Norge. Det har sammenheng med at man i tillegg til å kreve dekning for det faktiske økonomiske tapet kan kreve såkalte «punitiv damages», som er en form for straffeerstatning (oppreisning) som utmåles skjønnsmessig basert på skadevolderens økonomi og handlingens «grovhet».

Advokatens salær blir i så tilfelle tilsvarende stort, noe som ofte kritiseres i mediene og i utlandet.

Bruken av prosentbaserte salæravtaler er utbredt i USA og amerikanerne antar at adgangen til å inngå slike avtaler bidrar til å bedre tilgangen på juridiske tjenester. Prosentbaserte salæravtaler er særlig brukt i gruppesøksmål (class actions). Gruppesøksmål innebærer at en advokat kan gå til sak på vegne av en gruppe mennesker. Bruken av gruppesøksmål antas å bidra til å bedre borgenes tilgang på juridiske tjenester og rett til rett, ved at advokater på vegne av grupper lettere kan gå til sak mot store og mektige parter, særlig det offentlige og store firmaer osv. Eksempler på slike saker er erstatning til ofre for skader som følge av silikonimplantater i bryst, ofre for tobakksindustrien og andre søksmål pga. påståtte produktfeil.

I Washington DC har det videre etablert seg såkalte «lavprisadvokater». Dette er advokater som har spesialisert seg på å tilby advokattjenester til en pris som ligger under «vanlige» advokathonorarer.

*Markedsføring*

Det er ingen særlige restriksjoner på markedsføring for advokater i USA. Markedsføring brukes da også i stor utstrekning, og anses av mange som helt nødvendig for å overleve i markedet. Ifølge de utvalget var i kontakt med bidrar dette til større gjennomsiktighet i markedet, hvilket gjør at klientene blir bedre informerte om blant annet tjenestenes pris, kvalitet og tjenesteutøverens kompetanse. Det var få som var skeptiske til utbredelsen av markedsføring. Restriksjoner på markedsføring ble opphevet for 20-30 år siden.

*Advokatformidling*

Såkalt advokatformidling er regulert, men stort sett tillatt. Private firmaer driver også med uoffisielle rangeringer av advokater. For eksempel lister og rangerer det private foretaket Martindale-Hubbel den største advokatoversikt i verden. Oversikten utkommer årlig med fortegnelser over advokater over hele verden, herunder Norge. Rangeringen knytter seg til advokatenes kompetanse.

*Kontroll*

Det er opprettet forskjellige organer, stort sett i regi av advokatforeningene og eventuelt domstolene, som fører kontroll med at medlemmer overholder de advokatetiske reglene. I tillegg brukes profesjonsansvaret aktivt, det vil si at misfornøyde klienter går til sak mot sin tidligere advokat med krav om erstatning for uforsvarlig opptreden, såkalt «mal-practice procedure». Amerikanerne antar at dette systemet har en betydelig oppdragende effekt på advokatene og sikrer kvaliteten på tjenestene.

### 13.6.5 Finansieringsordninger

*Pro bono ordninger*

For å bedre tilgangen på juridiske tjenester er det, særlig i storbyene, etablert såkalte «pro bono-ordninger». Det innebærer typisk at advokater fører saker

for ubemidlede uten å kreve betaling. Det er også etablert «pro bono-klinikker» (faste pro bono kontorer) hvor publikum kan møte opp for å få enkel rådgivning av advokater som stiller sin kompetanse til rådighet for publikum uten vederlag. Ordningene er organisert og drevet både med og uten offentlig støtte. Store advokatfirmaer støtter slike ordninger økonomisk og ferske advokater får (prosess)erfaring i arbeidet med pro bono-saker. Utvalget fikk inntrykk av at slike pro bono-programmer er nokså utbredt. Utviklingen må sees i sammenheng med at tilbudet om fri rettshjelp er relativt beskjedent.

*Fri rettshjelp*

Myndighetene tilbyr i fri rettshjelp til ubemidlede i enkelte saker. Saksområdene er imidlertid svært begrenset. Utvalget fikk inntrykk av at fri rettshjelpsordningen har begrenset betydning for tilgangen til juridiske tjenester sammenlignet med andre ordninger.

*Rettshjelpsforsikring*

Rettshjelpsforsikring er svært utbredt i USA, særlig blant næringsdrivende. Bakgrunnen for dette er bl.a. at juridiske prosesser er svært utbredt.

### 13.6.6 Konkurransesituasjonen – utviklingstrekk

Advokattettheten er stor, ca. 1 advokat per 200 innbyggere, dvs. rundt 750 000 aktive advokater. De aktørene utvalget var i kontakt med, mener at tettheten bidrar til tilfredsstillende konkurranse mellom advokatene. Det er også en viss konkurranse mellom advokater og andre tjenesteytere i markedssegmenter som også andre tjenesteytere betjener, for eksempel innenfor rådgivning i grenselandet mellom jus og økonomi.

I USA er det etablert store advokatfirmaer. Selv om antallet advokater i disse firmaene er høyt i forhold til norsk målestokk, er de store norske firmaene relativt sett større enn de amerikanske firmaene. Over 70 prosent av advokatene arbeider i advokatfirmaer med mindre enn fem advokater. Kun 2 prosent arbeider i firmaer med mer enn 200 advokater. Markedet er således lite konsentrert. Flere ga uttrykk for at forbudet mot interessekonflikter i de etiske reglene innebærer at konsentrasjonen i markedet begrenser seg selv. Derfor er det ikke noen stor fare for at konsentrasjonen skal bli så stor at den leder til markedssvikt ved at det blir for få og store firmaer. Tvert i mot ser en tendenser til at konsentrasjonen i markedet er på retur, ved at flere advokater bryter ut av de store advokatfirmaene og danner mindre enheter. Tendensen går også i retning av en økende separasjon mellom et marked for uprofesjonelle og et for profesjonelle brukere. Spesialisering blant advokater er fremtredende. I enkelte tilfeller er det tale om såkalt hyper-spesialisering. For eksempel er det advokatfirmaer som har spesialisert seg på å saksøke f.eks. store multinasjonale selskaper, advokater, frisører, leger og lignende.

I tillegg til markedet for advokater har det oppstått et » marked for såkalte «paralegals». Paralegals er personer med en viss juridisk kompetanse som arbeider for advokater og hjelper dem i deres virksomhet ved å utrede enkelte sider i omfattende saker eller selv behandle enkle saker. Paralegals er «rimeligere i drift» enn advokater, noe som vil kunne få betydning for advokatens

endelige salær. Utbredelsen av paralegals er stor og det er til dels opprettet egne arbeidsmarkeder og utdanningsopplegg for dem. Paralegals kan sammenlignes med ordningen med advokatassistenter [58] som finnes i Norge.

### 13.6.7 Avsluttende bemerkninger - USA

Utvalget reiste overfor flere av dem de var i kontakt med spørsmål om det som i Europa ofte benevnes som «amerikanske tilstander». Med dette forstås antatt uheldige «utslag» som kan fremkomme i lite regulerte markeder, så som store erstatningsbeløp, aggressiv og oppsøkende markedsføring og høy søksmålsfrekvens. Mange av de utvalget var i kontakt med mente at denne kritikken for så vidt var berettiget, men at problemene ikke er så omfattende som folk kan få inntrykk av fra referater i media og lignende. Problemene knyttet seg stort sett til spesielle enkeltsaker. Dessuten mente de at det er et gode, snarere enn et onde, at borgerne hevder sin rett. Samlet mente de fleste at konkurransen er virksom og at systemet fungerer godt. En undersøkelse viser imidlertid at tilliten til advokater er relativt lav i USA sammenlignet med i for eksempel Norge.

## 13.7 Sammenfattende sammenligninger

Sammenlignet med de fleste europeiske stater har utvalget fått inntrykk av at de reguleringene man har i det norske markedet gjennomgående er mer liberale enn i andre land, kanskje med unntak av Sverige. Det synes også som at salærene gjennomgående er lavere i Norge enn i andre land.

Det er uvisst om juridiske tjenester er mer tilgjengelige i Norge enn i andre land, men inntrykket er at så ikke er tilfelle. Sverige har for eksempel en ordning med rettshjelpsforsikring og fri rettshjelp som favner langt videre enn tilsvarende norske ordninger, det vil si at større deler av befolkningen og flere saksområder omfattes.

En forskjell mellom Norge og mange andre land, er at det i Norge ikke er pliktig medlemskap for advokater i advokatforeningen.

58. Advokatassistenter er vanligvis advokatsekretærer som gjennom et omfattende kursopplegg i regi at Juristenes Utdanningssenter, får opplæring i enkelte juridiske emner slik at de i større utstrekning kan bistå advokater i deres arbeid. Ved avlagt eksamen får de tittelen advokatassistent.

# Kapittel 14
# Internasjonale organisasjoner

## 14.1 Innledning

Økende globalisering fører til at internasjonale organisasjoner får stadig større betydning for enkeltstater. I dette kapittelet redegjøres det for organisasjoner som arbeider med temaer som berører utvalgets arbeid og på hvilken måte internasjonale konvensjoner, avgjørelser og anbefalinger uarbeidet av dem er av betydning for og fungerer som rammebetingelser i markedet for juridiske tjenester i Norge.

## 14.2 EU og EØS

### 14.2.1 Generelt

Direktiver og avgjørelser fra Den Europeiske Union (EU) har, og vil kunne få, betydning for Norge, ved at Norge gjennom EØS-avtalen er knyttet til EUs indre marked. For eksempel må Norge i henhold til EØS-avtalen implementere og følge direktiver gitt av EU. EFTA-domstolen og EU-domstolens avgjørelser vil også kunne ha stor betydning for Norge, ved at domstolene tolker og anvender de nevnte direktivene.

Det følger av lojalitetsprinsippet i artikkel 3 i EØS-avtalen at medlemsstatene har en generell plikt til å treffe de tiltak som er nødvendige for en effektiv oppfyllelse av EØS-avtalen og til å avholde seg fra tiltak som kan sette realiseringen av avtalens mål i fare. Innenfor rammene av EU- og EØS-samarbeidet er det særlig prinsippet om fri flyt av tjenester, herunder å sikre EU/EØS borgerne fri rettshjelp i saker over landegrensene, som har aktualisert en samordning av regelverk i markedet for juridiske tjenester.

### 14.2.2 EØS

I avsnitt 7.2 ble det kort redegjort for gjeldende rett hva angikk utenlandske advokaters adgang til å praktisere i Norge og mulighet til å få norsk advokatbevilling. I advokatforskriften avsnitt II (§ 10-6 flg) gjennomføres Norges forpliktelser etter EØS-avtalens vedlegg VII punkt 2, jf. rådsdirektiv av 22. mars 1977 med henblikk på å lette den faktiske gjennomføring av advokaters adgang til å yte tjenester (77/249/EØF) i EØS-tilpasset form. Avsnittet gjelder bare advokater etablert i stater som er part i EØS-avtalen. Vertslandets bestemmelser for utøvelse av yrket skal overholdes. Det antas at dette omfatter alle relevante lover og regler, herunder regler for god advokatskikk. [59]

Det er i dag forholdsvis få EØS-advokater som praktiserer i Norge. Etter hvert som handelen over grensene tiltar vil kanskje utenlandske advokater/advokatfirmaer i større grad etablere seg i Norge, noe som vil kunne påvirke konkurransesituasjonen. Særlig vil den økende andelen av norske advokater

59. Justisdepartementets Rundskriv G-3/73, s. 92-93.

som arbeider på et mer internasjonalt plan merke konkurransen fra utenlandske advokater.

### 14.2.3 E-handels-direktivet

EU-direktivet av 8. juni 2000 om elektronisk handel skal bidra til fellesskapets økonomiske og sosiale vekst ved å samordne rammebetingelsene og legge forholdene til rette for handel via Internett og lignende (e-handel).

Direktivet omfatter også handel med juridiske tjenester.

I artikkel 8 pålegges medlemsstatene å sikre at medlemmer i regulerte profesjoner innenfor direktivet kan overholde profesjonens «uavhengighet, verdighet og ære» samt taushetsplikt og eventuelle plikter til å opptre forsvarlig overfor klienter og kolleger. Statene bør også oppmuntre profesjonsorganisasjoner til å utarbeide etiske regler for elektronisk handel mv.

Direktivet presiserer at de virksomhetene som selger varer eller tjenester over nettet (gjelder også i visse tilfeller advokater) må informere kundene om prissetting, spesialisering og kunde-/klientforhold.

Medlemsstatene pålegges for øvrig å ta etiske regler på felleskapsnivå i betraktning og samrå seg med profesjonsorganer. CCBEs [60] Code of Conduct anses for å være etiske regler på fellesskapsnivå for advokatprofesjonen.

### 14.2.4 EU-kommisjonen

*Kommisjonens konkurranseavdeling*

Utvalget gjennomførte under besøket i Brussel et møte med representanter fra EU-kommisjonens konkurranseavdeling. Kommisjonen fortalte at de er i gang med et prosjekt der formålet er å analysere reguleringssystemet innenfor seks ulike profesjoner, hvor advokatbransjen er den ene.

Undersøkelsen skal kartlegge og beskrive lovreguleringer og andre typer reguleringer av profesjonene. Videre er planen å vurdere om reguleringene kan forsvares fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, for så å foreslå tiltak i retning av deregulering og liberalisering.

Kommisjonen ga uttrykk for at det trolig er visse konkurranse- og effektivitetsproblemer i sektoren. Kommisjonens foreløpige inntrykk var at de foreliggende konkurransebegrensningene i minst like stor grad har sitt utspring i bransjens egne standarder som i lovmessige reguleringer. Kommisjonen var opptatt av Office of Fair Tradings (OFT) arbeid og LECG-rapporten (se pkt. 13.4).

Kommisjonen var bekymret for at det fremdeles finnes prisreguleringer i en rekke land, og da særlig i landene lengst sør i Europa. Dessuten var de bekymret for restriksjoner på advokaters adgang til å drive markedsføring. Endelig mente de at forbud mot multidisiplinære partnerskap kan være et konkurranseproblem.

Kommisjonen har også store forventninger til praktiseringen av e-handelsdirektivet.

Videre understreket kommisjonen viktigheten av grenseoverskridende konkurranse mellom advokater. Kommisjonen har hittil ikke vært bekymret for konsentrasjonen i de europeiske advokatmarkedene. Selv om det har vært

60. Rådet for advokatforeningene i det europeiske fellesskapet.

tendenser til at advokatfirmaer fusjonerer og stadig blir større, har konsentrasjonen ennå ikke blitt like stor som i revisjonsmarkedet.

Kommisjonens forholdsvis generelle og foreløpige synspunkter underbygger utvalgets generelle inntrykk av at man i stadig flere land blir opptatt av å legge forholdene bedre til rette for konkurranse i advokatnæringen og i markedet for juridiske tjenester generelt. Dette innebærer at man kan forvente et visst press fra EU i retning av dereguleringer i markedet for juridiske tjenester. Eventuelt når og i hvilken utstrekning dette vil skje, er imidlertid usikkert.

*Kommisjonens avdeling for fri rettshjelp*

EU-kommisjonens avdeling for fri rettshjelp har foreslo et EU-direktiv som en respons på Europarådets ønske om å sikre bedre gjennomslag for prinsippet om «rett til rett» («access to justice»). Forslaget ble senere trukket tilbake, fordi det går lengre en Maastrichtavtalen når det gjelder ordningen i enkelte land.

### 14.2.5 EU-domstolen

EU-domstolens dommer vil som tidligere nevnt kunne få betydning fordi dens anvendelse av EU-regelverket vil være retningsgivende for blant annet EFTA domstolen. Dommene får dermed indirekte betydning for Norges praktisering av EØS-regelverket.

I denne sammenheng er EU-domstolens avgjørelse av 19. februar 2002 (C-309/99), i «Nova II-saken», av interesse. To nederlandske advokater fikk avslag fra tilsynsmyndighetene på søknad om å inngå et integrert samarbeid med to store revisjonsfirmaer. Ifølge den nederlandske advokatforeningens vedtekter er det på visse betingelser tillatt for advokater å samarbeide med bestemte grupper næringsdrivende, som skatterådgivere og patentagenter, men for å sikre advokatenes uavhengighet er det ikke tillatt med integrert samarbeid mellom advokater og revisorer.

Domstolen slo først fast at den nederlandske advokatforening, som er det organ som regulerer utøvelsen av advokatvirksomhet og som utsteder vedtektsbestemmelser for medlemmene, må betraktes som en sammenslutning av virksomheter i henhold til fellesskapets konkurranseregler.

Domstolen slo videre fast at forbudet mot integrert samarbeid hadde konkurransebegrensende virkninger på det nederlandske markedet for juridiske tjenester, ved at det bl.a. hindrer opprettelsen av såkalte «one-stop-shops». Dessuten påvirker forbudet samhandelen mellom medlemsstatene. For det første får vedtektsbestemmelsene anvendelse på utenlandske advokater. For det andre skal nærings- og handelsrettslige bestemmelser stadig oftere anvendes på grenseoverskridende transaksjoner. For det tredje mente domstolen at forbudet påvirker samhandelen, fordi de revisjonsfirmaene som søker partnerskap med advokater ofte er internasjonale konserner som er etablert i flere medlemsstater.

Domstolen kom frem til at de nederlandske vedtektsbestemmelsene var berettiget selv om de hadde konkurransebegrensende virkninger, fordi de var nødvendige for å sikre at advokatvirksomheten ble utøvd korrekt.

Domstolen viste til at vedtektene skal sikre at advokatene er fullstendig uavhengige ved ivaretakelsen av klientens interesser og ikke tar utenforliggende hensyn. Dessuten skal de blant annet sikre at taushetsplikten overholdes. I den forbindelse mener domstolen at den «rådgivning» som ytes av advokater i et visst omfang vil være uforenlig med den «kontroll» som foretas av revisorer. Revisorer har til oppgave å (verifisere) kontrollere regnskaper. I Nederland er de ikke undergitt en taushetsplikt som kan sammenlignes med den advokatene har.

### 14.2.6 Oppsummering – EU og EØS

Generelt kan man si at EU mener at borgerne i størst mulig utstrekning skal ha rett til rett og at det er statens ansvar at det ikke foreligger økonomiske eller andre hindre for det. Dessuten er signalet at borgerne skal sikres en best mulig tilgang på juridiske tjenester dersom forholdene legges til rette for en effektiv konkurranse. Effektiv konkurranse er imidlertid bare et virkemiddel og dersom det finnes andre sterke (samfunns)hensyn, kan reguleringer være berettiget, selv om de virker konkurransebegrensende. EU legger – naturlig nok – stor vekt på hensynet til fri flyt av tjenester over landegrensene.

## 14.3 CCBE – Rådet for advokatforeningene i det europeiske fellesskapet

Rådet for advokatforeningene i det europeiske fellesskapet, CCBE, er en selvstendig organisasjon som organiserer alle advokatforeninger i EU og EØS-området. I tillegg har en del andre europeiske land observatørstatus. Organisasjonen har rundt 500 000 medlemmer og er en sentral aktør på det internasjonale og de nasjonale markedene for advokattjenester.

CCBE engasjerer seg i ulike spørsmål knyttet til advokatvirksomhet og har opprettet en rekke interne spesialkomitéer som skal behandle slike spørsmål. CCBE kommer med en del uttalelser og treffer en del vedtak, som medlemsorganisasjonene oppfordres til å følge. Formålet er å harmonisere de nasjonale reguleringene som den enkelte stats advokatforening har ansvaret for, samt å fremme de verdier og interesser foreningen står for.

CCBE har blant annet vedtatt vedtekter for god advokatskikk (Code of Conduct). Disse etiske retningslinjene gir uttrykk for en felles europeisk oppfatning blant medlemmene med hensyn til advokatetikk. I CCBEs etiske regler står uavhengighetsprinsippet og advokatens ansvar overfor både klienten og samfunnet sentralt. Den Norske Advokatforening har brukt CCBEs Code of Conduct som mønster for sine nasjonale etiske regler. Disse er igjen blitt akseptert av Justisdepartementet som etiske regler for alle norske advokater gjennom advokatforskriften.

Det er en betingelse for medlemsskap i CCBE at medlemmene forplikter seg til å følge Code of Conduct ved advokatvirksomhet over landegrensene («cross border practice»), innenfor EU/EØS-området. Det betyr at norske advokater som driver med advokatvirksomhet over landegrensene i EU/EØS-området, er bundet av CCBEs Code of Conduct.

CCBEs viktigste arbeidsfelt er advokatenes rolle og bestemmelser som angår advokater i EU og andre sentrale internasjonale organisasjoner, som for eksempel WTO. CCBE har stilt seg negativ til å tillate såkalte multidisiplinære

partnerskap mellom advokater og andre virksomhetsutøvere. Videre arbeider foreningen med å gjøre det enklere for advokater å få tilgang til andre lands markeder , såkalt multijurisdiksjonell praksis, noe som vil kunne få betydning for konkurransen mellom advokater over landegrensene. CCBE arbeider også for å forbedre EUs forslag til fri rettshjelpsdirektiv og for å sikre god og lik tilgang på juridiske tjenester for borgerne i Europa.

## 14.4 Europarådet

### 14.4.1 Generelt

Europarådet er en felleseuropeisk organisasjon med 44 medlemsland. Europarådets fremste formål er å arbeide for økt samhold mellom medlemslandene og fremme demokratiske idealer og prinsipper. Organisasjonen består av Parlamentarikerforsamlingen (med medlemmer fra medlemslandenes parlamenter), Ministerkomiteen (hvor medlemslandenes utenriksministre sitter) og Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD), (som består av faste uavhengige dommere fra medlemslandene).

### 14.4.2 Ministerkomiteens anbefalinger

Ministerkomiteen kom i november 2000 med anbefalinger om utøvelsen av advokatprofesjonen som berører markedet for juridiske tjenester. [61] Komitéen understreker viktigheten av en uavhengig advokatprofesjon. Den peker på at advokater har en fundamental rolle i arbeidet med å sikre menneskerettigheter og fundamentale friheter. De understreker også viktigheten av at borgerne har en effektiv tilgang på nødvendig juridisk bistand gitt av uavhengige advokater.

I anbefalingene går komiteen konkret inn på en rekke av advokatenes oppgaver og fremhever visse hensyn som medlemsstatene oppfordres til å ivareta.

Ministerkomiteens anbefalinger er ikke folkerettslig bindende for Norge. De har imidlertid betydelig politisk tyngde. I tillegg har de en viss rettslig relevans ved at de til dels er forankret i Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK) som er inkorporert i norsk rett.

### 14.4.3 Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen og Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen

#### *14.4.3.1 Menneskerettigheter og deres betydning for utformingen av rettshjelpspolitikken*

Det følger indirekte av EMK artikkel 6 (1), slik den er tolket av EMD, at borgerne skal ha adgang til domstolene i sivile saker og i straffesaker. For at adgangen til domstolene skal være effektiv, må det ikke foreligge formelle eller faktiske hindre. Utilfredsstillende tilgang til nødvendige juridiske tjenester vil ifølge EMD utgjøre et slikt hinder.

EMK, med de endringer og tilføyelser som følger av tilleggsprotokoller tiltrådt av Norge og FNs konvensjon av 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP) med tilleggsprotokoller og FNs konvensjon av 16. desember

61. Council of Europe, Recommendation Rec(2000)21 of the Committee of Ministers to Member States, on the Freedom of Exercise of the Profession of Lawyers.

1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven av 1999 § 2. I henhold til menneskerettslovens § 3 skal disse tre konvensjonene ved motstrid gå foran norsk lov.

I spørsmål vedrørende borgeres rett til tilgang til juridiske tjenester, spiller internasjonale menneskerettighetskonvensjoner således en sentral rolle, ikke bare for å sikre at Norges folkerettslige forpliktelser på området overholdes av lovgiver og domstolene, jf. Grunnloven § 110 c første ledd, men også fordi det har en selvstendig verdi at politiske prioriteringer bygger på og ivaretar de menneskerettslige idéer.

Tvistemålsutvalget påpeker at selv om det ikke strengt tatt er påkrevd av hensyn til Norges folkerettslige forpliktelser, kan det – som lovgivningspolitisk retningslinje – være grunn til å velge de løsninger som best harmonerer med de hensyn som den enkelte konvensjonsbestemmelse springer ut av, eller tar sikte på å beskytte. [62]

Nedenfor følger en fremstilling av relevante regler i EMK slik disse er å forstå i lys av rettspraksis fra EMD. SP og ØSK omtales fortløpende.

#### *14.4.3.2 EMK, SP og adgang til domstolene*

Både EMK artikkel 6(1) og SP artikkel 14(1) gir borgerne rett til en rettferdig rettergang, forutsatt at det er en reell tvist om vedkommendes «borgerlige rettigheter og plikter», og at saken gjelder avgjørelse av denne konkrete tvisten. I den offisielle, ikke autoritative, norske oversettelsen, heter det i EMK artikkel 6 (1) første punktum:

> «For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov.»

EMK artikkel 6(1) gir etter ordlyden ingen uttrykkelig rett til domstolsbehandling. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen slo imidlertid tidlig fast at en slik rett følger implisitt av bestemmelsen, jf. særlig Golder v. United Kingdom fra 1975, Series A No. 18:

> «The principle whereby a civil claim must be capable of being submitted to a judge ranks as one of the universally «recognised» fundamental principles of law; the same is true of the principle of international law which forbids the denial of justice. Article 6 para. 1 must be read in the light of these principles. Were Article 6 para. 1 to be understood as concerning exclusively the conduct of an action which had already been initiated before a court, a Contracting State could, without acting in breach of that text, do away with its courts, or take away their jurisdiction to determine certain classes of civil actions and entrust it to organs dependent on the Government. Such assumptions, indissociable from a danger of arbitrary power, would have serious consequences which are repugnant to the aforementioned principles and which the Court cannot overlook (Lawless judgment of 1 July 1961, Series A no. 3, p. 52, and Delcourt judgment of 17 January 1970, Series A no. 11, pp. 14-15).

62. NOU 2001:32, s. 157.

> It would be inconceivable, in the opinion of the Court, that Article 6 para. 1 should describe in detail the procedural guarantees afforded to parties in a pending lawsuit and should not first protect that which alone makes it in fact possible to benefit from such guarantees, that is, access to a court. The fair, public and expeditious characteristics of judicial proceedings are of no value at all if there are no judicial proceedings.
>
> 36. Taking all the preceding considerations together, it follows that the right of access constitutes an element which is inherent in the right stated by Article 6 para. 1. This is not an extensive interpretation forcing new obligations on the Contracting States: it is based on the very terms of the first sentence of Article 6 para. 1 read in its context and having regard to the object and purpose of the Convention, a lawmaking treaty (see the Wemhoff judgment of 27 June 1968, Series A no. 7, p. 23, para. 8), and to general principles of law.»

Et tilsvarende prinsipp er lagt til grunn i relasjon til SP artikkel 14(1). For en grundig drøftelse av innholdet i kravet om «adgang til domstolene» vises det til Tvistemålsutvalgets innstilling NOU 2001:32 kapittel 4. Den videre fremstilling konsentreres om tilgangen til juridiske tjenester.

#### *14.4.3.3 EMK og SP og retten til effektiv tilgang til juridiske tjenester*

EMD har slått fast at konvensjonsstatene er forpliktet til å sikre borgerne en reell domstolsadgang, ved å avhjelpe vesentlige formelle og faktiske hindre, f.eks. økonomiske hindre ved at det ytes fri sakførsel i tilfeller der advokatbistand er påkrevd og hvor parten selv ikke har mulighet for å betale, jf. dom av 9. oktober 1975 Airey v. Irland, Series A No 32.

Saken gjaldt krav om separasjon. Klageren anførte at advokat var nødvendig, noe hun ikke kunne betale selv. Hun mente at hun derfor ikke hadde en effektiv adgang til domstolene. Domstolen slo innledningsvis fast at konvensjonens intensjoner ikke er å sikre teoretiske eller illusoriske rettigheter, men rettigheter som er praktiske og effektive. Domstolen fant at det var nødvendig med bistand fra advokat i saken da man ikke kunne gå ut fra at hun ville klare å fremlegge saken selv på en tilfredsstillende måte, selv med eventuell bistand fra dommeren. Domstolen slo deretter, under henvisning til Golder-saken, fast at ikke bare formelle hindre men også faktiske hindre for å oppnå nødvendighetsgoder kan representere et brudd på statenes forpliktelser etter konvensjonen. Irland var av den grunn forpliktet til å yte rettshjelp i saken fordi den var viktig for søkeren og hun ikke hadde økonomiske evner til å betale for nødvendig juridisk bistand. Domstolen uttaler imidlertid at det ikke vil være nødvendig med bistand fra advokat i alle saker. I en del tilfelle vil det være tilstrekkelig at borgeren selv har mulighet til å møte. I paragraf 26 heter det at:

> «… all that the Convention requires is that an individual should enjoy his effective right of access to courts in conditions not at variance with Article 6 para. 1…Article 6 para. 1 may sometimes compel the State to provide for the assistance of a lawyer when such assistance proves indispensable for an effective access to court either because legal representation is rendered compulsory, as is done by the domestic law of certain Contracting States for various types of litigation, or by reason of the complexity of the procedure or of the case.»

Etter dette kan man slutte at retten til adgang til domstolene for å være effektiv ikke må hindres av formelle eller faktiske forhold. Skal retten til domstolsprøvelse være reell, vil advokatbistand i en god del saker være en nødvendig forutsetning for utøvelse av rettigheten. Bistand av advokat vil for eksempel kunne være påkrevd dersom saken eller rettergangsprosessen er så komplisert at parten ikke selv vil klare å fremlegge saken sin på en hensiktsmessig måte.

I så tilfelle må staten legge forholdene til rette for at vedkommende kan få bistand av advokat. Har ikke parten økonomisk evne til å betale for bistanden, plikter staten å gjøre vedkommende i økonomisk i stand til å betale for nødvendig bistand.

At dommeren har mulighet til å veilede parten, noe dommerne i begrenset utstrekning har, vil ikke være tilfredsstillende.

Det betyr imidlertid ikke at staten må yte fri rettshjelp i enhver sak, men at dette må avgjøres konkret på bakgrunn av de relevante momenter domstolen har pekt på. Det betyr at det kan tenkes tilfeller der en borger har et berettiget behov for advokatbistand i saker som faller utenfor de saksområder som omfattes av den norske fri rettshjelpordningen og det selv om inntektsgrensene er overskredet.

Den klare hovedregelen må være at staten ikke har adgang til å ta prejudisielt stilling til om parten vil nå frem med sine anførsler, slik rettshjelpsloven § 17 annet ledd siste punktum delvis legger opp til. Dette siste prinsippet kommer klart til uttrykk i saken Aerts v. Belgium av 30 juli 1998, hvor det heter at:

> «It was not for the [Belgium] Legal Aid Board to assess the proposed appeal's prospects of success; it was for the Court of Cassation to determine the issue. By refusing the application on the ground that the appeal did not at that time appear to be well-founded, the Legal Board impaired the very essence of Mr Aerts's right to a tribunal».

I Artico v Italy, 13 mai 1980 påpekes det at det ikke er tilstrekkelig for kunne konstatere at borgeren har en effektiv tilgang til nødvendig juridiske bistand å oppnevne en advokat, dersom borgeren ikke har økonomisk evne til å betale for bistanden.

Det bemerkes at en ting er at norsk lov må være i overensstemmelse med våre forpliktelser. En annen og minst like viktig side er at loven praktiseres i overensstemmelse med våre forpliktelser.

Konvensjonene sammenholdt med praksis slår fast at adgangen til domstolene, herunder en effektiv adgang til nødvendig juridisk bistand er et fundamentalt velferdsgode (nødvendighetsgode) i en rettsstat.

## 14.5 Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)

OECD er en internasjonal organisasjon med over 30 medlemsland, deriblant Norge. OECD arbeider særlig for å fremme demokratisk styring og en virksom markedsøkonomi – globalt og nasjonalt. Organisasjonen har et globalt preg, men det er stort sett vestlige industrinasjoner som er medlemmer. Hovedkontoret ligger i Paris.

OECD har et stort sekretariat med en rekke fagkomiteer. Organisasjonen arbeider blant annet med profesjonelle tjenester, herunder juridiske tjenester.

I denne sammenheng er det av særlig interesse at Irland nylig har latt OECD gjennomgå landets reguleringer og politiske styring av en rekke bransjer, herunder advokatbransjen. OECD har på den bakgrunn laget en rapport og kommet med anbefalinger overfor irske myndigheter. Slike anbefalinger («føringer») er ikke folkerettslig bindende, men de har betydelig politisk vekt.

I Irland er det på samme måte som i Storbritannia etablert et skille mellom barristers og solicitors. Siden markedet er delt er markedssvikten og begrunnelsen for reguleringene forskjellige mellom solicitors og barristers. OECD mener at det er store informasjonsskjevheter mellom klient og solicitors. Men siden det er solicitors som kjøper tjenester av barristers på vegne av klientene, mener OECD at det ikke eksisterer særlig store informasjonsskjevheter mellom tilbyder og etterspørrer. OECD er av den grunn mer bekymret for markedet for solicitors tjenester enn markedet for barristers tjenester. OECD mener at større bedrifter som hyppig kjøper juridiske tjenester har så god informasjon at de vet hva de kjøper og hva som er «riktig» pris. Slike bedrifter kan endog ha så stor markedsmakt at de har mulighet til å presse prisene ned. Dette er ikke tilfelle for andre brukere.

OECD viser også til at Irland har gjennomgått reformer i markedet som har bedret konkurransen, men OECD mener at ytterligere reformer må til for å sørge for en sunn konkurranse.

OECD fremhever at restriksjonene på markedsføring bør fjernes. De mener økt markedsføring vil føre til bedre informasjonsflyt og at klientene i større grad «shopper» rundt for å få kostnadseffektive tjenester, noe som igjen vil bedre konkurransen. OECD mener videre at solicitors og barristers må få adgang til å inngå partnerskap med andre næringsdrivende, noe som vil bedre effektiviteten. Enhver form for forsøk fra bransjen på å fastsette standardhonorarer bør være forbudt.

Kontrollen med adgangen til profesjonen må ligge hos uavhengige organer og ikke profesjonsorganisasjonene. OECD gir uttrykk for at det er problematisk at advokatene kontrolleres av sine egne interesseorganisasjoner. Faren med selvregulerende næringsorganisasjoner er at de tar mer hensyn til næringen enn publikum.

Det er interessant at utenlandske advokater utgjør mellom 14 og 17 prosent av nye solicitors årlig i Irland, som har omtrent de samme reglene for multijuridiksjonell praksis som Norge. Det antas at de fleste av disse kommer fra England. I Irland har det de siste årene vært underskudd på solicitors, noe som har ført til at antallet studieplasser ved universitetet er doblet. Til sammenligning har mange barristers lave inntekter, noe som skaper problemer og fører til at mange slutter å praktisere . Ifølge OECD trekker dette i retning av at salærene ikke er høyere enn det de må være.

## 14.6 World Trade Organisation (WTO)

WTO er en verdensomspennende organisasjon med over 140 medlemsland, som særlig arbeider med globale handelsregler. Blant annet har WTO som siktemål å fremme handelen av tjenester, herunder advokattjenester, over landegrensene. WTO består av flere sentrale organer. Organisasjonens trak-

tater fremforhandles og undertegnes av de fleste medlemsland – deriblant Norge. Traktatene er folkerettslig bindende for Norge.

Juridiske tjenester hører inn under handel med tjenester, og således under handelsavtalen GATS (General Agreement on Trade in Services) i WTO-systemet. I de fortløpende forhandlingsrundene fremmer land forhandlingsforslag på områder de har særlige interesser. Disse vil typisk gå ut på liberalisering av konkurransehindrende regler. Advokatbransjen har tradisjonelt hatt mange handelshindringer. I den pågående forhandlingsrunden har blant annet USA og Australia fremsatt generelle forhandlingsforslag for juridiske tjenester. Disse vil trolig bli fulgt opp av spesifikke forhandlingsforslag til særskilte land i den fasen av forhandlingsrunden som startet i juli 2002.

Norge har ved siste revisjon av advokatforskriften kapittel 9 og 10 gått relativt langt i å liberalisere muligheten for handel med advokattjenester over landegrensene. I de bindingslistene som hvert land fører har Norge bundet seg til å ikke innskrenke utenlandske advokaters markedsadgang. I hvilken grad ytterligere liberalisering er ønskelig er imidlertid et politisk spørsmål der Advokatkonkurranseutvalget vil være en premissleverandør.

## 14.7 Forente Nasjoner (FN)

FN er i likhet med Europarådet opptatt av borgere skal ha rett til rett. Herunder er god tilgang til nødvendige juridiske tjenester et viktig område.

FN kom i denne sammenheng i 1990 med anbefalte grunnprinsipper for advokatprofesjonen. FN pekte blant annet på at det er viktig for beskyttelsen av borgernes grunnleggende menneskerettigheter at enhver har tilgang til juridiske tjenester av en uavhengig advokatstand. Det må ikke foreligge vesentlige økonomiske eller andre hindre for slik tilgang.

Anbefalingene er ikke folkerettslig bindende, men de vil likevel ha betydelig politisk og rettslig vekt ved at de er fattet av FNs organer og blant annet er forankret i FNs menneskerettighetskonvensjoner som inkorporert i norsk rett, se pkt. 14.4.3 for en nærmere redegjørelse for menneskerettighetskonvensjonene.

# Kapittel 15
# Utviklingstrekk

## 15.1 Problemstilling

Foran er det redegjort for en del trekk ved den internasjonale utviklingen av betydning for markeds- og konkurranseforholdene for juridiske tjenester, slik mandatet foreskriver. Det er også redegjort for noen utviklingstrekk ved reguleringsregimet for slike tjenester.

Ideelt sett bør lovgiver og reguleringsmyndigheter tilstrebe å være i forkant av utviklingen når lovgivning og andre tiltak skal utformes for å sikre effektiv konkurranse også på lengre sikt.

Det blir dermed viktig å se hen til den fremtidige markedsutvikling m.v. for juridiske tjenester, så langt det er mulig og velbegrunnet, når reguleringer skal utformes og tiltak iverksettes fra bransjen selv for å sikre effektivitet i ressursbruken for juridisk tjenesteproduksjon.

Utvalget har gjennomgått og vurdert en del foreliggende materiale om utviklingstrekk i markedet for juridiske tjenester. [63] Slikt materiale kan lett bli preget av subjektive oppfatninger og må vurderes i lys av det.

En viktig problemstilling er hvilken rolle informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) og utviklingen i denne vil kunne spille i markedet for juridiske tjenester; jf. for øvrig punkt 19.3.5. Utvalget har derfor funnet å gå nærmere inn på noen aspekter ved dette.

Utgangspunktet for vurderingen er i første rekke arbeider av den engelske jusprofessor og IKT-forsker, Richard Susskind [64], som gir en del interessante perspektiver på IKT-utviklingen og konsekvenser av den for markedet for juridiske tjenester. Det presiseres at Susskinds fremstilling presenteres slik den foreligger, og at de synspunkter som fremkommer ikke nødvendigvis deles av utvalget. Utvalget refererer først enkelte hovedsynspunkter fra Susskinds arbeider, for så å foreta en generell vurdering av enkelte sider ved IKT-utviklingen for juridisk tjenesteyting.

## 15.2 Susskinds «rettshjelpsmodell»

### 15.2.1 Innledning

Susskind mener at IKT vil endre det moderne rettssystemet i løpet av noen tiår. Han mener at dagens juridiske paradigme vil bli endret mer av IKT enn av noen annen enkeltfaktor vi tidligere har sett. Vi vil se en fundamental endring i de underliggende premissene og antakelsene faget bygger på.

63. Roman Mullerat, (Ex-president CCBE), «The Lawyer and the Internet», Colloquy on European law on Independence of Lawyers, Council of Europe, Feb. 2002. Mullerat viser til Susskind. I tillegg har utvalget fått innblikk i IKT-relaterte spørsmål gjennom møter i Norge og i utlandet.
64. Richard Susskind, «Transforming the Law», Oxford University Press 2000.

Susskind mener at vi befinner oss i en fase mellom et samfunn basert på trykket materiale og et informasjonssamfunn. Vår evne til å fange opp, lagre, kalle frem, og reprodusere informasjon overgår vår evne til å bruke teknologien til å analysere, gjenfinne og styre den informasjonsmengden IKT har skaffet oss. Man kan her tale om en teknologisk tidsforskyvning (lag) mellom det som kalles dataprosessering og kunnskapsprosessering.

Susskinds hovedtese er at IKT kan brukes til å øke tilgangen til juridiske tjenester og dermed fremme rett til rett. Gjennom Internett vil ikke-jurister bli i stand til bedre å identifisere og forstå sine juridiske rettigheter og plikter. Juridiske tvister vil bli løst både raskere, billigere og «fredeligere». I tillegg vil man unngå tvister gjennom bedre forståelse og økt verdsetting av den materielle retten. Gjennom bruken av Internett kan lover og regler og juridiske prosesser bli mer allment tilgjengelig.

### 15.2.2 Informasjonsstrukturens betydning i markedet for juridiske tjenester

*Generelt*

Susskind mener det er en viktig forbindelse mellom loven og samfunnets informasjonsstruktur, dvs. den dominerende måten informasjon overføres på og gjøres tilgjengelig på (forstått) i et samfunn. Denne informasjonsstrukturen bestemmer til en viss grad rekkevidden av lovgivningen, dens kompleksitet, hvor hyppig loven endres og hvem som kan gi juridiske råd.

*Endringer i advokaters arbeid og typen tilbydere*

Susskind hevder at mange juridiske tjenesteyteres arbeid i større grad vil gå over fra å være rådgivende til å bli en form for informasjonsservice. Gjennom informasjonstjenester vil man møte bedrifters og individers behov på en måte som i en viss grad avviker fra tradisjonelt advokatarbeid.

Juridiske tjenester vil bli informasjonstjenester på to måter:

- For det første vil mye av dagens juridiske arbeid bli systematisert, standardisert og gjort tilgjengelig gjennom IKT, i likhet med mange andre informasjonstjenester.
- For det andre vil IKT bidra til å realisere et latent juridisk marked. Med dette menes den store mengden situasjoner i bl.a. privatliv og forretningsliv, der ikke-jurister i dag ikke er i stand til å nyttiggjøre seg juridisk bistand de trenger fordi juridiske tjenester er for dyre eller upraktiske i deres situasjon. IKT vil hjelpe til å gi denne delen av markedet juridisk bistand. «Advokatterskelen» vil senkes.

*Brukerne*

Susskind tror brukerne vil søke og finne mer informasjon selv etter hvert som slik informasjon blir mer «fysisk» tilgjengelig, billigere og mer anvendbar. Kunnskapsnivået vil øke. Antallet slike brukere vil bli mye større enn de som søker juridisk bistand i dag. Forskjellen ligger i at man når et latent marked, fordi brukerne ser at loven kan brukes til mye annet enn det man trodde.

En del typer juridisk rådgivning vil imidlertid forbli som i dag, men denne vil være mer strømlinjeformet gjennom bruken av IKT. I en rekke tilfeller vil

det ikke være mulig å tilby og benytte standardiserte tjenester. På disse områdene vil særlig advokatene fremdeles ha en sterk stilling. Dette vil være tilfelle ved tjenester av høy økonomisk verdi, sosialt viktige tjenester og kompliserte tjenester.

For mange advokatfirmaer blir det viktigste langsiktige strategispørsmålet om de vil kunne leve av tradisjonell rådgiving alene, om de kun skal satse på informasjonstjenester eller på en kombinasjon av disse, hevdes det.

### 15.2.3 Nærmere om dagens og fremtidens juridiske paradigme

Nedenfor presenteres noen sentrale egenskaper ved dagens juridiske paradigme, med utgangspunkt i en del sentrale trekk ved dagens og fremtidens juridiske tjenester og legale prosess.

***Tabell 15.1: Dagens og fremtidens juridiske paradigme***

| Gjeldende juridiske paradigme: | Fremtidens juridiske paradigme: |
|---|---|
| 1. Rådgivning | 1. Kompetanseoverføring |
| 2. En til én | 2. En til mange |
| 3. Reaktiv tjeneste | 3. Proaktiv tjeneste |
| 4. Timebasert fakturering | 4. Verdi-/varebasert fakturering |
| 5. Fokuserer på begrensninger | 5. Fokuserer på muligheter |
| 6. Forsvarende | 6. Pragmatisk |
| 7. Rettslig fokus | 7. Forretningsfokus |
| 8. Juridisk problemløsning | 8. Juridisk risikoadministrasjon |
| 9. Tvisteløsning | 9. Tvisteforhindring |
| 10. Publisering av lover og regler | 10. Bekjentgjørelse av lover og regler |
| 11. En dedikert juridisk profesjon | 11. Juridiske spesialister og informasjonstjenesteytere |
| 12. Trykkbasert | 12. IKT-basert |

*1. Fra rådgivende tjenester til kompetanseoverførende informasjonstjenester*

*Juridiske tjenester er i dag hovedsakelig av rådgivende og konsultativ art. Det vanlige er at en advokat blir spurt av en klient om å yte en juridisk tjeneste i relasjon til et spesifikt problem. Rådgivningstjenestene klienten får, bærer preg av å være personlig og individuelt utformet av advokaten. Advokaten rådgir klienten om hvordan klienten skal gå frem for å løse sitt problem, og advokaten fokuserer kun på det identifiserte problemet. Rådene bærer preg av å være engangsråd som ikke vil bli benyttet senere.*

*Det er forholdsvis sjelden, men like fullt en økende tendens til at advokater blir invitert til å bidra med generelle kunnskaper og foreta juridiske vurderinger av problemer klienten måtte ha, men som han selv ikke ser vil kunne oppstå. Slike tjenester vil bære mer preg av å være kompetanseoverførende informasjonstjenester enn personlig rådgivning i relasjon til et spesifikt problem. Det er i dag stort sett profesjonelle brukere som nyttiggjør seg av slike tjenester. Susskind argumenterer for at kompetanseoverførende informasjonstjenester vil bli viktigere i fremtiden.*

*2. Fra én til én til én til mange*

*Som nevnt leveres juridiske tjenester i dag vanligvis fra én advokat til én spesifikk klient. Rådet er myntet på et spesielt tilfelle, for å løse det konkrete problemet.*

*IKT vil bidra til at juridiske tjenester i langt større grad og langt enklere vil kunne formidles til mange i stedet for til kun én klient. Juridiske tjenester vil bære preg av å være informasjonstjenester heller enn rådgivningstjenester.*

*De fleste jurister og advokater vil arbeide med å gi informasjon til brukere, og det vil være (forholdsmessig) færre advokater som vil yte mer personlige tradisjonelle juridiske tjenester. Tradisjonelle advokattjenester i form av personlig rådgivning vil kun bli etterspurt der behovet for det fremstår som påtrengende nødvendig, enten fordi saken gjelder store verdier, er av stor personlig betydning for klienten eller er komplisert. Advokatene som tilbyr slike rådgivningstjenester vil til gjengjeld være spesialisert på slik rådgivning.*

*Mange flere vil få nyte fordelene av slike informasjonstjenester, samtidig som rådene blir langt billigere enn tradisjonelle personlige råd.*

*3. Fra reaktive til proaktive tjenester*

*I dag oppsøker klientene advokater først når de er klar over at det er oppstått et juridisk problem som de ikke klarer å løse på egen hånd. Advokater driver tradisjonelt ikke med oppsøkende virksomhet. En kan derfor si at juridiske tjenester i dag er reaktive. Advokaten må vente på at klienten tar kontakt for å få hjelp til å løse problemet på en profesjonell måte.*

*Når publikum får mer kunnskaper, ved at juridisk informasjon blir mer tilgjengelig, vil folk på et langt tidligere tidspunkt bli klar over sine juridiske problemer. De vil bli bedre i stand til å innse behovet for juridisk bistand.*

*Publikum vil med andre ord søke bistand/juridisk informasjon langt tidligere, til og med før problemene oppstår – såkalt rettsavklaring. På den måten blir behovet for reaktiv bistand mindre.*

*Publikum vil i større grad kunne klare seg med enkle og billige informasjonstjenester. Det vil igjen føre til en mer aktiv bruk av loven, noe som vil bidra til at loven vil fungere bedre og virke atferdsstyrende i større utstrekning enn det den gjør i dag. Det er dessuten enklere og billigere – også i dag – å løse problemene før de oppstår.*

*Susskind spår derfor at vi vil gå fra mer reaktive tjenester til proaktive tjenester. Dette vil være et gode for samfunnet, fordi konflikter unngås, ressurser brukes effektivt og loven respekteres.*

*4. Fra timebasert prising til verdi-/varebasert prising*

*I dag er det fremdeles vanlig at advokater fastsetter salæret med utgangspunkt i den tid som er brukt, såkalt timebasert salærfastsettelse. Timeprisene varierer bl.a. med geografisk lokalisering, sakens kompleksitet og advokatens erfaring.*

*Problemet med timebasert salærfastsettelse er at det er vanskelig å forutse hva som er nødvendig timebruk på en sak. Dette kan bidra til at advokater driver sin virksomhet på en ineffektiv måte. Med et timebasert salærsystem har ikke advokaten tilstrekkelige incentiver til å maksimere verdien av tjenesten, og systemet oppfordrer ikke advokater og klienter til å tenke på verdien av tjenesten sett i forhold til de kostnader som er forbundet med den.*

*Når juridiske tjenester blir informasjonstjenester, kan det samme rådet bli brukt av flere. For informasjonstjenester vil det dermed skje en overgang til en mer varebasert prising, det vil si at en betaler en på forhånd fastlagt pris for*

*tjenesten (søkegode). Kostnadene ved å produsere tjenesten vil da bli fordelt på flere, noe som vil bidra til at tjenestene blir billigere. Det vil øke tilgangen til juridiske tjenester for befolkningen.*

*Kun i de tilfeller hvor klienten står foran et problem som krever personlig og individuell rådgivning, vil det være behov for tradisjonelle og kostbare advokattjenester.*

*5. Fra å fokusere på begrensningene til å fokusere på mulighetene*

*Mange ikke-jurister ser på lover og regler som hindringer og restriksjoner som begrenser deres handlefrihet. Lover og regler fremstår som forpliktelser og dermed som barrierer for å nå forretningsmessige eller personlige målsettinger. Tilsvarende blir advokater sett på som obstruktive og konfliktskapene, heller enn som hjelpere og konfliktløsere.*

*Dersom prinsippet om rett til rett får større gjennomslag, vil publikum, bedrifter og også offentlige myndigheter etter hvert som de blir mer opplyst, forstå at den materielle retten må respekteres for at samfunnet skal fungere.*

*De vil dermed i større utstrekning sette pris på lovgivningen som et system for å bedre sin tilværelse. Dette gjelder også bedrifter som er avhengig av at loven respekteres og at avtaler holdes, bl.a. for å kunne innrette seg slik de finner mest lønnsomt. Dette vil dessuten virke konfliktdempende.*

*Bedret tilgang til juridisk informasjon og juridiske tjenester vil i følge Susskind i høy grad bidra til dette.*

*6. Fra defensiv til pragmatisk*

*De fleste juridiske tjenesteytere opptrer defensivt ved at de på den ene siden rådgir klienten, mens de på den annen side må tenke på eget ansvar for de rådene de gir. Advokater er underlagt et strengt ansvarsprinsipp. De har et personlig ansvar for enhver skade som de måtte påføre klienten ved uforsvarlig opptreden.*

*Dette kan bidra til at advokater opptrer noe defensivt med tanke på risikoen for å gjøre feil og bli stilt til ansvar.*

*Dersom man får et skille mellom juridiske informasjonstjenester og mer spesialiserte personlige advokattjenester, må man ta stilling til ansvarsspørsmålet.*

*Det er uavklart i hvilken utstrekning informasjonstjenester omfattes av advokatenes profesjonsansvar. Susskind tar til orde for at mer eller mindre generelle juridiske informasjonstjenester ikke bør underlegges de samme ansvarsregler som individuelle spesialtjenester.*

*Det vil svekke befolkningens tilgang til juridiske informasjonstjenester, dersom all informasjon må sensureres for å unngå ansvar, hevder han. Dessuten vil markedet selv sannsynligvis sørge for at useriøse tjenesteytere blir holdt utenfor markedet.*

*7. Fra rettslig fokus til forretningsfokus*

*Da juridiske tjenester til nå i stor grad har vært reaktive, har advokater i mindre grad blitt benyttet til mer strategisk og forretningsmessig rådgivning. Dette har delvis vært reflektert ved at advokatene har inndelt sine virksomhetsområder etter juridisk fagfelt, heller enn etter markeder.*

*Ifølge Susskind vil juridisk rådgivning i fremtiden i større grad være integrert i annen forretningsmessig rådgivning. Det samme vil være tilfelle for de pakkeløsningene som tilbys. Et slikt videre fokus betyr også at rådgivningen vil omfatte flere juridiske områder og andre disipliner. Multidisiplinære informasjonssystemer vil bli utbredt.*

*8. Fra juridisk problemløsing til juridisk risikostyring*

*Juridisk problemløsning vil avta i betydning. Det vil bli større fokus på juridisk risikostyring hjulpet av proaktive hjelpemidler som informasjonstjenester og - produkter.*

*Når publikum oppsøker juridisk informasjon tidligere, vil mange juridiske problemer «forsvinne» før de trenger å bli løst. Med andre ord vil man se en tidligere identifikasjon av juridisk risiko og kontroll av denne, før det aktuelle forholdet tilspisser seg.*

*De sakene som «det blir noe av» vil være komplekse, verdifulle eller sosialt viktige og bli behandlet av advokater som er spesialrådgivere.*

*9. Fra tvisteløsning til unngåelse av tvister*

*Med hensyn til konflikter har advokaters viktigste rolle vært å bistå i løsningen av dem. Antakelsen er at en tvist har oppstått, og da først er det relevant med en advokat. Som følge av effektiv juridisk risikostyring vil det bli mindre behov for formell tvisteløsning. Konflikter vil bli løst på et tidligere tidspunkt og unngått.*

*10. Fra publisering til kunngjøring av loven*

*Det er ikke noe godt system for spredning av kunnskap om lover og lovendringer i befolkningen. Både lover, avgjørelser og prosesser bør bli kunngjort i mye større omfang enn i dag, bl.a. via Internett. På dette området vil det vokse frem en juridisk informasjonstjenesteindustri som vil systematisere og presentere slik relevant informasjon for både jurister og ikke-jurister.*

*11. Fra en dedikert advokatprofesjon til juridiske spesialister og informasjonsingeniører*

*Det store antallet lover og deres kompleksitet har understreket behovet for en advokatprofesjon som kan rettlede klientene. Advokater har en tilnærmet enerett til å spre juridisk informasjon. Også i dag har advokater en nøkkelrolle i demokratiske samfunn, som en viktig møtepunkt mellom individ og stat.*

*I fremtiden vil i større grad juridiske informasjonstjenester ligge i skjæringspunktet mellom individ og foretak og loven. Informasjonstilbydere vil tilby juridiske tjenester som lar seg systematisere til det latente markedet. Ved problemer av stor kompleksitet eller høy verdi vil juridiske spesialister fortsette sin tradisjonelle rådgivningsrolle. De vil imidlertid utgjøre en forholdsmessig liten del av morgendagens juridiske profesjon. Susskind tror den juridiske profesjonen vil bli todelt, mellom dem som tilbyr juridiske informasjonstjenester og juridiske spesialister.*

*12. Fra å være basert på materiale trykt på papir til et IKT-basert juridisk system*

*Lover, rettssaker, og rådgivning er i stor grad basert på materiale trykt på papir, selv om bruken av PC og Internett er i fremgang.*

*De juridiske systemene vil utvikle seg rakst gjennom bruk av IKT. Vi vil ikke lenger lide av overskudd på volum og kompleksitet av juridisk materiale, hevder Susskind. Det vil finnes mekanismer som gir beskjed om nye lover og lovendringer. Juridisk risiko vil bli håndtert før problemer oppstår. På den måten vil man unngå tvister i stedet for at det blir nødvendig med tvisteløsning. Loven vil derfor bli en mye mer integrert del av forretningslivet og våre personlige liv.*

## 15.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at Susskinds betraktninger og synspunkter åpner for interessante perspektiver på konsekvenser av IKT-utviklingen for juridisk tjenesteproduksjon og bruk av juridiske tjenester.

Det er likevel på ingen måte gitt at utviklingen vil gå i den retning og i den takt og det omfang som han antyder. Utviklingen til nå har vist at det generelt sett er betydelige tilpasnings- og omstillingsproblemer ved bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi og at det mer er tale om en evolusjon enn en «revolusjon», slik enkelte har forutsagt, i anvendelsen.

Dette må på den annen side ikke forhindre at det potensial som ligger i IKT for effektiv juridisk tjenesteyting på kort og lang sikt utnyttes.

Etter utvalgets vurdering kan det være hensiktsmessig å skille mellom bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi til å

- forbedre og effektivisere eksisterende juridisk tjenesteyting gjennom mer utstrakt og bedre tilpasset bruk av IKT hos aktørene og gjennom å legge til rette for bedre løsninger med hensyn til å aksessere juridisk informasjon for praktiske formål
- utvikle nye IKT-baserte juridiske produkter og tjenester, nye organisasjonsformer og markedsløsninger for slike produkter og nye formidlings- og distribusjonsformer for juridisk informasjon, vidt definert.

Når det gjelder det første punktet, har det allerede skjedd en god del. Det synes likevel som om utviklingen har gått forholdsvis langsomt og at det derfor foreligger et ikke ubetydelig effektiviseringspotensial på dette området for bransjen som helhet. Konkurranse vil i seg selv være et middel til å fremtvinge effektivitetsfremmende og kostnadsreduserende tiltak hos aktørene gjennom økt bruk av IKT.

Det er likevel på det andre området at IKT-utviklingen må forventes å få størst konsekvenser for juridisk tjenesteyting og også reise problemstillinger med hensyn til eventuelle nye reguleringsbehov for slike tjenester og omsetningsformer. Spørsmål i den forbindelse er blant annet:

- Er det behov for offentlige tiltak for å stimulere til økt utvikling av IKT-baserte juridiske tjenester og informasjonsformer, eller vil markedet løse dette på en tilfredsstillende måte på egen hånd?
- Er det behov for spesielle reguleringer for IKT-baserte juridiske tjenester m.m. ut over det som måtte gjelde for regulering av denne type produkter og tjenester mer generelt, f.eks. med hensyn til ansvarsspørsmål i forhol-

det mellom tjenesteyter og klient?

Når det gjelder det første spørsmålet, legger utvalget til grunn at det neppe vil være behov for offentlig støtte til juridiske tjenesteytere. Støtte til forsknings- og utviklingsvirksomhet til å utvikle nye IKT-baserte produkter og tjenester og programvare for slike, vil derimot være et nødvendig satsningsområde. Dessuten vil det kunne være fornuftig av myndighetene å bidra med informasjon om de muligheter som finnes, jf. kapittel 21.

En utfordring for Justisdepartementet kan være å tilpasse fri rettshjelpordningen til juridiske tjenester som ytes over Internett. Slik loven er i dag er det i prinsippet ingen ting i veien for at det ytes fri rettshjelp også der tjenestene ytes over Internett. Utviklingen kan imidlertid kreve enkelte formelle og praktiske tilpasninger, slik at myndighetene bør følge denne utviklingen nøye.

På den annen side bør det ikke foreligge unødige atferds- eller reguleringsmessige hindringer for etablering av slik virksomhet. Det er noe som vil bli vurdert i kapittel 20.

Når det gjelder det andre spørsmålet, skulle det i prinsippet ikke være behov for spesielle reguleringer. Et spørsmål som har vært fremme er ansvarsforhold i forhold til den informasjon som publiseres på Internett. Slik utvalget ser det bør generell informasjonsvirksomhet i prinsippet behandles på samme måte som informasjon publisert i andre medier, jf. punkt 6.2.

Utvalget mener det er viktig å ha oppmerksomhet på disse forholdene og vurdere behovet for eventuelle reguleringer fortløpende etter som utviklingen går fremover. Her bør særlig relasjonen mellom norske og internasjonale reguleringer vurderes. Tjenester levert over Internett vil enkelt kunne ytes over landegrensene, noe som aktualiserer behovet for internasjonalt samarbeid og harmonisering av regelverk. I den sammenheng vises det særlig til EUs E-handels direktiv omtalt i punkt 14.2.3.

# *Del VI  Analyse med forslag til tiltak*

# Kapittel 16
# Samfunnsøkonomisk effektivitet og effektiv konkurranse

## 16.1 Innledning

Av oppnevningen fremgår det som nevnt i kapittel 1 at det er viktig «å sikre en effektiv konkurranse i advokatmarkedet» for «å gjøre juridiske tjenester rimeligere og lettere tilgjengelig for folk flest.»

Effektiv konkurranse er et middel til å sikre en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av de ressurser som anvendes til å fremskaffe og omsette juridiske tjenester.

Utvalget har derfor lagt til grunn effektiv ressursbruk som overordnet mål og effektiv konkurranse som det primære virkemiddelet til å nå dette målet; jf. punkt 1.4.

Først gis en kort omtale og presisering av begrepene samfunnsøkonomisk effektivitet og effektiv konkurranse [65], hvoretter markedet for juridiske tjenester analyseres nærmere.

## 16.2 Samfunnsøkonomisk effektivitet

Generelt innebærer samfunnsøkonomisk effektivitet at det ikke sløses med ressursene i fremstilling og omsetning av varer og tjenester i samfunnet. Effektiv ressursbruk betyr at det ikke er mulig å oppnå mer på ett område, for eksempel i juridisk tjenesteproduksjon, uten at det samtidig oppnås mindre på et annet område. Skal tilgangen på ressurser til juridisk tjenesteproduksjon økes, betyr det igjen at disse må overføres fra annen virksomhet og ressursene må frembringe en verdi som er minst like stor som den de alternativt kunne ha oppnådd ved annen anvendelse (alternativkostnaden).

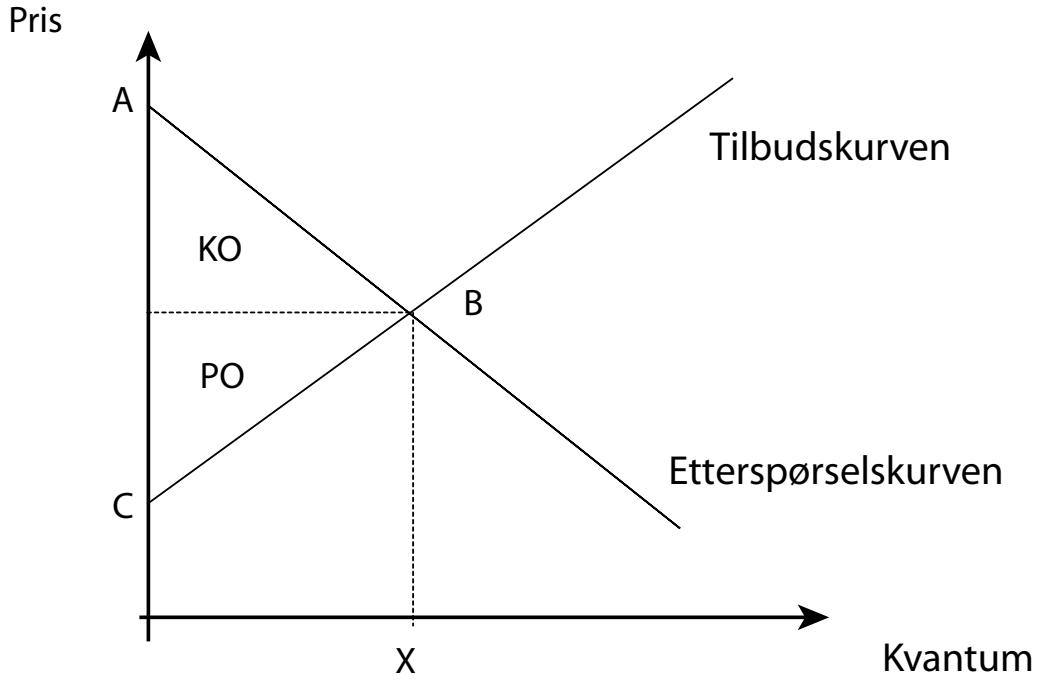
Det samfunnsøkonomiske effektivitetsbegrepet kan dekomponeres i produksjonsmessig eller kostnadsmessig effektivitet og allokeringsmessig effektivitet. Kostnadsmessig effektivitet innebærer at enhver mengde juridiske tjenester fremstilles til lavest mulig kostnad ved gitte produksjonsforhold. Allokeringsmessig effektivitet innebærer at ressurser kanaliseres til de områder der de kaster mest av seg og at det ikke forekommer markedsmessige eller reguleringsmessige forhold som begrenser produksjonen i forhold til det som er optimalt, for eksempel konkurransemessige begrensninger i markedet for juridiske tjenester eller reguleringer av priser m.v. på slike tjenester.

En annen viktig distinksjon er skillet mellom statisk og dynamisk effektivitet. Statisk effektivitet innebærer effektiv utnyttelse av de tilgjengelige res-

65. Det vises bl.a. til NOU 1991:27 *Konkurranse for effektiv ressursbruk* for en nærmere drøfting.

surser til juridisk tjenesteproduksjon på et gitt tidspunkt eller i en gitt periode. Dynamisk effektivitet innebærer at det frembringes samfunnsøkonomisk ønskelige endringer eller innovasjoner i produksjon og omsetning av juridiske tjenester, i form av nye produkter og tjenester eller i fremstillingen av disse gjennom ny teknologi, nye organisasjonsformer eller lignende. Dynamisk effektivitet fanger med andre ord opp effektivitet i ressursbruken over tid, eller i et mer langsiktig perspektiv.

Samfunnsøkonomisk effektivitet kan uttrykkes, og måles i praksis, ved det samfunnsøkonomiske overskuddet. Dette er illustrert i figur 16.1, jf. figur 4.1 i kapittel 4. Tilbudskurven viser kostnaden (grensekostnaden) ved å frembringe ulike kvanta av juridiske tjenester, mens etterspørselskurven viser konsumentenes betalingsvillighet for de samme kvanta. Det samfunnsøkonomiske overskuddet er representert ved arealet ABC. Dette kan dekomponeres i et konsumentoverskudd (KO), som uttrykker konsumentenes samlede nytte ved markedsløsningen pris = p og omsatt kvantum = x, mens produsentoverskuddet (PO) viser tilbydernes samlede overskudd ved den samme løsning. Det er lett å se at det samfunnsøkonomiske overskuddet er størst nettopp ved denne markedsløsningen. Inngrep i form av mengdebegrensninger, for eksempel gjennom regulert markedstilgang, prisreguleringer eller andre konkurransebegrensninger som gir mindre omsatt kvantum enn x til en høyere pris enn p, vil redusere det samfunnsøkonomiske overskudd i forhold til arealet ABC. Ved markedsløsningen avstemmes konsumentenes betalingsvillighet for juridiske tjenester mot kostnadene ved å fremskaffe dem, mens denne betingelsen ikke er oppfylt utenfor markedslikevekten p,x.




*Figur 16.1 Samfunnsøkonomisk overskudd*

Det samfunnsøkonomiske overskuddet i figuren svarer til begrepet statisk effektivitet. Innovasjoner i form av ny teknologi, nye og mer effektive organisasjonsformer i fremstillingen av juridiske tjenester vil skifte tilbudskurven nedover og utover i diagrammet. Innovasjoner i form av nye juridiske tjenester, eller økt betalingsvillighet for juridiske tjenester, vil skifte etterspørselskurven utover. Dette representeres av det dynamiske effektivitetsbegrepet, og vil alt annet like, øke det samfunnsøkonomiske overskuddet i forhold til ABC.

Å måle det samfunnsøkonomiske overskuddet i praksis betinger at man har kjennskap til de underliggende tilbuds- og etterspørselsforholdene. Vanligvis vil ikke dette være tilfelle fullt ut. Det vil likevel i alminnelighet være enklere å måle dette ved statisk effektivitet enn ved dynamisk, i det man ved det siste også må ha kjennskap til alle forhold som medfører endringer i tilbuds- og etterspørselsforholdene som følge av innovasjoner m.m. I konkurranseanalyser faller man av den grunn ofte tilbake til statiske effektivitetsbetraktninger, selv ved markeder som er karakterisert ved raskt omskiftelige forhold i markedsbetingelsene, og der en dynamisk effektivitetstilnærming følgelig blir desto viktigere.

Nå behøver man imidlertid ikke å kunne måle det samfunnsøkonomiske overskuddet direkte for å vurdere om ressursbruken er effektiv. Det er en veletablert slutning i økonomisk teori at effektive markeder under nærmere angitte forutsetninger vil lede til en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Det er derfor mer hensiktsmessig å analysere forutsetningene for effektiv markedskonkurranse på kort og lang sikt og identifisere forhold som kan tilsi at den ikke virker effektivt, og konsekvenser for effektiviteten i ressursbruken av dette, enn å forsøke å anslå det samfunnsøkonomiske overskudd direkte. Dette er som tidligere nevnt den tilnærmingsmåten utvalget har valgt for den konkurransemessige analysen. [66] I forholdet mellom statisk og dynamisk effektivitet, vil utvalget for øvrig understreke betydningen av at dynamiske effektivitetsbetraktninger legges til grunn.

## 16.3 Effektiv konkurranse

Utgangspunktet for å definere effektiv konkurranse i en konkret markedssituasjon (konkurranseloven anvender uttrykket virksom konkurranse om samme forhold) er en perfekt fungerende markedsøkonomi eller en frikonkurranseøkonomi. Dette er en økonomisk-teoretisk konstruksjon som bygger på en del forutsetninger som sjelden vil være fullt ut oppfylt i praksis. Det forutsettes bl.a. at det er et tilstrekkelig antall markedsaktører til at ingen enkeltaktør eller gruppe av aktører kan utøve markedsmakt. Videre forutsettes det at det er full markedsadgang i form av fri etablering, at produktene er homogene og at alle aktører har full informasjon om alle forhold som er relevante for markedsbeslutninger. Frikonkurranse utgjør således en referanseramme og en målestokk som faktisk markedskonkurranse i en gitt situasjon kan måles opp i mot. Når den faktiske markedskonkurransen i en gitt situas-

66. En slik tilnærmingsmåte ble også brukt av Office of Fair Trading (OFT) i England, australske myndigheter og OECD.

jon, in casu konkurransen i markedet for juridiske tjenester, vurderes til å fungere så godt som mulig under de konkrete markedsforholdene og gitt at alle nødvendige markedsrettede tiltak er gjennomført av aktørene selv og av reguleringsmyndighetene, er konkurransen effektiv eller virksom.

De forhold som kan lede til avvik mellom forutsetningene for det idealiserte frikonkurransemarked og den faktiske markedskonkurranse, samles gjerne i uttrykket markedssvikt. Hovedtyper av årsaker til markedssvikt er:

- kollektive goder
- eksterne virkninger
- imperfekt konkurranse i markedene
- informasjonstilgang; manglende informasjon og skjevfordelt informasjon
- manglende markeder
- usikkerhet

I relasjon til markedet for juridiske tjenester vil utvalget mer konkret gå nærmere inn på potensiell markedssvikt og konkurransemessige virkninger som følge av:

- Forhold som begrenser informasjonstilgangen til markedet og gjennomsiktigheten i markedet (markedstransparens), jf. kapittel 17, 18 og 21.
- Forhold som begrenser eller regulerer adgangen til markedet, jf. kapittel 19 og 20.
- Forhold knyttet til måten tjenester prises på og prisingsprinsipper som benyttes eller ikke benyttes i den forbindelse, jf. kapittel 19 og 20.
- Andre forhold som kan skape imperfekt eller ufullkommen konkurranse, jf. kapittel 19 til 21.

Andre forhold vil også bli vurdert. En spesiell form for «markedssvikt» er for eksempel det forhold at det ofte hevdes at det ikke er noen tradisjon for å konkurrere blant advokater og andre juridiske tjenesteytere eller at konkurranse ikke anses for god tone. Hvis slike holdninger til konkurranse er en realitet, avdekker de en underliggende imperfekt konkurransesituasjon og medfører at konkurranseintensiteten blir lavere enn effektiv konkurranse skulle tilsi.

Tiltak for å sikre effektiv konkurranse kan komme fra markedsaktørene, bransjen selv og fra reguleringsmyndighetene, her representert ved Justisdepartementet og de underliggende kontrollorganer m.v. som er opprettet i den forbindelse og ved konkurransemyndighetene (Konkurransetilsynet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet). Myndighetene kan i prinsippet gjennomføre reguleringer som eliminerer eller reduserer markedssvikt tilstrekkelig til å sikre effektiv konkurranse. Myndighetene står imidlertid også overfor «svikt» i form av reguleringssvikt, for eksempel som følge av ufullstendig eller asymmetrisk informasjon i relasjon til markedsaktørene om relevante markedsforhold. Det er altså ikke slik at en ufullkommen markedssituasjon med konkurransesvikt kan settes opp mot en perfekt reguleringssituasjon med full informasjon m.v. For praktiske formål må konkurransesvikt følgelig avveies mot reguleringssvikt med det formål å sikre en mest mulig effektiv konkurranse.

Det kan likevel legges visse føringer på eller stilles visse generelle krav til en samlet konkurranse- og reguleringspolitikk for effektiv konkurranse i

markedet for juridiske tjenester. Utvalget vil spesielt anføre følgende i lys av drøftingen ovenfor: [67]

- Det må finne sted konkurranse på likeverdige vilkår («level playing field»), det vil si at det ikke skal gis ubegrunnede særfordeler til enkeltaktører eller grupper av aktører i form av preferanseordninger, unntaksbestemmelser eller andre diskriminerende tiltak på måter som kan virke konkurransebegrensende, jf. kapittel 20.
- Ingen enkeltaktør eller gruppe av aktører skal kunne utøve markedsmakt til for eksempel å ta høyere priser eller operere med høyere kostnader enn det som vil være tilfelle i et effektivt fungerende konkurransemarked, jf. kapittel 19.
- Markedene skal være åpne i den forstand at det ikke skal legges ubegrunnede restriksjoner på etableringsvilkår og markedsadgang på måter som begrenser den potensielle konkurranse fra nye aktører. Dette gjelder både i relasjon til etableringshindrende adferd fra etablerte aktører og reguleringer fra myndighetenes side som kan virke diskriminerende overfor nyetablering og markedsadgang, jf. kapittel 19 og 20.
- Markedene skal være transparente i den forstand at alle aktører skal sikres tilstrekkelig informasjon til å opptre effektivt, jf. kapitlene 17, 18 og 21.
- Det må vurderes om eierforhold og utøvelse av eierskap i det norske juridiske marked er konkurransebegrensende, jf. avsnitt 20.3.
- Markedsimperfeksjoner i markedet for juridiske tjenester bør i størst mulig grad søkes eliminert eller korrigert for ved markedskonforme tiltak, det vil si tiltak som virker gjennom markedene og bidrar til å fremme konkurransen.
- Man bør i størst mulig grad sikre konsistens, effektivitet og forutberegnelighet i myndighetsutøvelsen, da fortrinnsvis ved at myndighetsutøvelsen forenes. («one-stop-shop«prinsippet).
- Effektivitetsforbedringer i juridisk tjenesteyting og omsetning bør komme norske brukere av slike tjenester til gode i form av bedre tilpassede priser, bedre tilgjengelighet, bedre kvalitet og større produktmangfold. Spesielt bør det legges til rette for å sikre dynamisk effektivitet gjennom kontinuerlig markedstilpasning og -utvikling i pakt med behovene for juridiske tjenester.

Dette kan umiddelbart synes som ideelle krav til en konkurranse- og reguleringspolitikk for markedsbaserte juridiske tjenester. Det er likevel på disse prinsipper gjeldende konkurransepolitikk er tuftet. Utvalget mener det er viktig at konkurranse- og reguleringspolitikken utformes og håndheves aktivt langs disse generelle retningslinjer for å sikre effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester og derved en effektiv ressursbruk. Det presiseres at konkurranse ikke er et mål i seg selv. Effektiv konkurranse er interessant, fordi den er et virkemiddel som kan bidra til effektiv ressursbruk, noe som igjen kan føre til lavere priser og bedre tilgjengelighet.

67. Jf. for øvrig blant annet NOU 2000:9 «Konkurranseflater i finansnæringen», kapittel 4.

# Kapittel 17
# Informasjonsproblemer for juridiske tjenester

## 17.1 Innledning

Som nevnt i kapittel 16 kan informasjonsproblemer i markedet for juridiske tjenester være en viktig årsak til markedssvikt (konkurransesvikt). I dette kapittelet gis det en generell redegjørelse for informasjonsproblemets art og omfang i markedet for juridiske tjenester.

En juridisk tjeneste er et ekspertråd. Man oppsøker en juridisk tjenesteyter fordi man har et problem man ikke klarer å løse selv. Det ligger derfor i tjenestens natur at det eksisterer en informasjonsskjevhet (-asymmetri) mellom tjenesteyter og bruker. I denne informasjonsskjevheten ligger både at tjenesteyteren vet mer enn brukeren om selve produktet som etterspørres, og at tjenesteyteren vet mer enn brukeren om hvilken kvalitet produktet kommer til å ha når det er produsert.

Informasjonsmangel er et annet og mer generelt problem. I dette ligger at brukerne ikke har nødvendig informasjon om for eksempel priser, kvalitet og tilbud i markedet. Brukeren klarer da ikke nødvendigvis å velge den tilbyderen som best tilfredsstiller behovet.

I tillegg til mangel på informasjon og asymmetrisk informasjon om kvalitet kommer usikkerhet om pris. Det er trolig slik at tjenesteyteren vet mer enn brukeren om hva prisen på produktet kommer til å bli.

Tjenesteyteren kan også oppleve informasjonsskjevhet overfor brukeren ved at brukeren har privat informasjon om sin sak. Denne informasjonen kan i enkelte tilfeller være vanskelig å formidle eller det kan ta tid å formidle den til tjenesteyteren. Tjenesteyteren mangler også informasjon om hvordan saken vil utvikle seg og hvordan for eksempel motparten vil opptre.

For at markedet skal fungere effektivt, er det viktig at brukerne får informasjon. Brukernes informasjonstilgang bestemmes av flere faktorer. Det er ikke alltid rasjonelt å skaffe seg all tilgjengelig informasjon. «All tilgjengelig informasjon» innebærer all informasjon om priser, kvalitet, reise- og transportkostnader og andre relevante faktorer. Etter en viss informasjonsinnhenting vil de fleste oppleve at gevinsten ved å innhente ytterligere informasjon er begrenset. Det koster både tid og (oftest) penger å søke etter informasjon. Det vil derfor være rasjonelt å stoppe informasjonsinnhentingen før kostnaden ved å søke litt til overstiger det man forventer å spare dersom man finner et bedre tilbud ved å søke litt til. Har brukeren kommet til dette punktet, sier man at brukeren har «rasjonell informasjon». «Rasjonell informasjon» er den informasjonen det «lønner seg» å skaffe, og vil oppleves som nok informasjon til å foreta et fornuftig eller «rasjonelt» valg. Generelt kan det hevdes at man kan skaffe seg all tilgjengelig informasjon, men dette er lite aktuelt for tjenester som sjelden kan fastlegges på forhånd, slik som juridiske tjenester.

Nedenfor beskrives tilfeller der det av en eller annen grunn ikke er mulig å skaffe seg informasjon eller der man ikke kan nyttiggjøre seg den informasjonen man faktisk har.

## 17.2 Generelt om usikkerhet om kvalitet – søkegoder, erfaringsgoder og tillitsgoder

Her skal tre typer goder defineres [68]; søkegoder, erfaringsgoder og tillitsgoder. I neste avsnitt anvendes disse begrepene på juridiske tjenester.

Søkegoder er de godene der pris og kvalitet kan fastslås før kjøpstidspunktet. Det vil da lønne seg å lete i markedet etter det beste tilbudet inntil en viss søkekostnad overskrides.

Erfaringsgoder er goder der kvaliteten først kan observeres etter kjøpet. Et eksempel på et erfaringsgode er et restaurantmåltid. Har man å gjøre med et erfaringsgode, må man prøve seg frem i markedet inntil man har funnet det man er ute etter. Ved hyppige gjenkjøp og lave priser per enhet er dette ikke et stort problem. Selv om man må gjennom noen feilkjøp før man har gjort tilstrekkelige erfaringer, innebærer ikke dette nødvendigvis store tap for brukeren.

Tillitsgoder er goder det er vanskelig å si om kvaliteten var god eller dårlig, selv etter kjøpet. Søkekostnadene ved forsøk på å skaffe informasjon er ikke nødvendigvis høye, men selve informasjonen kan være så komplisert at man har liten nytte av den. Tillitsgoder er derfor gjerne komplekse. Selve produktet kan være komplekst, slik som teknisk utstyr eller avanserte tjenester, eventuelt kan prisstrukturer, avtaleforhold eller tilknyttede tjenester være kompliserte. I enkelte tilfeller kan mer informasjon om et tillitsgode til og med bidra til å forvirre brukeren ytterligere. Når informasjon ikke kan skaffes eller nyttiggjøres, kan man heller ikke opparbeide «rasjonell informasjon». Man er tvunget til å foreta et «irrasjonelt» valg, derav begrepet «tillitsgode»; man må ha tillit til at den tjenesten man kjøper faktisk er av den kvaliteten man ønsker.

En ytterligere kilde til informasjonsasymmetri mellom selger og kjøper har vi dersom gjenkjøp forekommer sjelden. Selv om et kjøp gir informasjon som kan benyttes neste gang produktet kjøpes, har man liten nytte av denne informasjonen hvis produktet ikke skal kjøpes på nytt eller hvis det går svært lang tid til neste kjøp. Hvis produktet i tillegg er dyrt og kvaliteten er av avgjørende betydning for kjøper, kan den skaden som eventuelt har oppstått ved første kjøp også være stor. Lav gjenkjøpsfrekvens kan altså bidra til å forverre informasjonsasymmetrien når man står overfor et erfaringsgode.

Dersom tjenesten er et tillitsgode, er det ikke sikkert at det første kjøpet gir noen erfaring i det hele tatt som kan benyttes ved neste kjøp. I slike tilfeller trenger ikke lav gjenkjøpsfrekvens å ha mye å si. Et visst sammenliknings-grunnlag får man likevel som regel når man kjøper et produkt, selv om man forstår lite av produktet. Derfor gir kombinasjonen av et tillitsgode og lav gjenkjøpsfrekvens som regel meget dårlig informasjonstilgang.

68. Basert på «Consumer Detriment under Conditions of Imperfect Information», Office of Fair Trading, 1997.

## 17.3 Informasjonsskjevheten ved juridiske tjenester

Juridiske tjenester er sjeldent søkegoder. Siden tjenesten vanligvis produseres først etter at den er bestilt, kan kvaliteten ikke avgjøres på forhånd. Unntak er muligens ferdigproduserte juridiske informasjonstjenester, standardiserte kontrakter og liknende. Slike søkegoder kan for eksempel kjøpes over Internett eller i butikken. Her kan brukeren orientere seg om selve det juridiske produktet han skal kjøpe, og danne seg en oppfatning av produktet før det er kjøpt.

Brukeren kan vanskelig observere kvaliteten på juridiske tjenester direkte. For å kunne gjøre det, må brukeren vite om tjenesteyteren har vurdert de riktige og relevante juridiske problemstillingene i saken. For å bedømme om tjenesteyterens vurderinger og valg av strategi er riktige, må man selv ofte ha betydelig juridisk kunnskap og kanskje også erfaring med tilsvarende saker. Derfor må det legges til grunn at det stort sett ikke er mulig å observere kvaliteten på arbeidet. Brukeren kan imidlertid observere utfallet av tjenesteyterens arbeid. Det er trolig slik at dyktige tjenesteytere gir bedre råd enn udyktige tjenesteytere, slik at det er en viss sammenheng mellom kvalitet og utfall.

På den annen side finnes flere forhold som svekker sammenhengen mellom kvalitet og utfall. Utfallet vil bl.a. påvirkes av en eventuell motparts handlinger og av brukeren selv, for eksempel hvordan brukeren bruker det rådet han har fått. I enkelte saker kan jussen være så opplagt at selv den udyktigste tjenesteyter vinner saken, mens andre saker kan mislykkes til tross for iherdig innsats fra tjenesteyterens side. I rapporter fra Office of Fair Trading [69] og OECD [70] gås det ut fra at det ikke er en sterk sammenheng mellom kvaliteten på og utfallet av juridiske tjenester, se punkt 13.4 og 14.5. Utfallet er likevel ofte den eneste direkte indikasjonen på kvalitet brukeren har. I tillegg vil en bruker kunne ha mer indirekte indikasjoner på kvalitet gjennom for eksempel observasjoner av hurtighet, servicenivå, kommunikasjonsdyktighet osv.

Dersom tjenestens kvalitet og utfall henger nøye sammen, vil utfallet gi en god indikasjon på kvaliteten, og tjenesten vil mest sannsynlig være et erfaringsgode. Jo mindre utfallet sier om kvaliteten, desto mer likner juridiske tjenester på tillitsgoder. Dette spørsmålet blir mindre relevant hvis gjenkjøpsfrekvensen uansett er så lav at det er betydelige informasjonsasymmetrier, selv om tjenesten er et erfaringsgode. For privatpersoner har det derfor liten betydning om man lærer noe av det første kjøpet, siden de fleste uansett bare kjøper tjenesten én gang eller svært sjelden. Ved gjenkjøp dreier det seg ofte om en sak av en annen karakter, noe som bidrar til å begrense læringseffekten. Én årsak til det er at den tjenesteyteren man benyttet sist ikke nødvendigvis er rette vedkommende til å påta seg en annen type sak. Bedrifter har trolig høyere gjenkjøpsfrekvens, slik at det vil være av større betydning for dem hvorvidt juridiske tjenester er erfaringsgoder eller tillitsgoder.

I sum må det antas å foreligge en nokså betydelig informasjonsskjevhet mellom tilbyder og etterspørrer ved kjøp av juridiske tjenester. Spesielt stor synes informasjonsskjevheten å være for privatpersoner. Kombinert med lav

69. «Competition in Professions», Office of Fair Trading, 2001.
70. «Competition in Professional Services», OECD, 2000.

gjenkjøpsfrekvens har juridiske tjenester i betydelig grad karakter av tillitsgoder i dette markedssegmentet.

## 17.4 Usikkerhet om prisene

I tillegg til usikkerhet om kvaliteten møter brukerne også i svært mange tilfeller usikkerhet om totalprisen på juridiske tjenester.

Årsaken til dette er at sluttprisen fastsettes etter at tjenesten er produsert. Sluttprisen avhenger av flere faktorer, så som sakens omfang (tidsbruk), utfall og kompleksitet. Disse faktorene er usikre frem til oppdraget er avsluttet.

Ofte oppgir tjenesteyteren kun sin timepris. Det legges dermed opp til at det skal betales for tjenesteyterens tid, og ikke for tjenesten som sådan. For etterspørreren fører et slikt tidsbetalingssystem til at en del av informasjonsskjevheten om selve saken (sakens omfang, kompleksitet, hva tjenesteyteren konkret skal gjøre) overføres til prisene. For å kjenne omtrent til hva totalprisen vil bli, som er det mest interessante, må man vite omtrent hvor lang tid det vil ta å løse saken. Dette betinger igjen at brukeren kjenner sakens omfang og vanskelighetsgrad/kompleksitet og en eventuell motparts sak og opptreden. Kjennskap til sakens kompleksitet forutsetter juridisk kunnskap. I tillegg kreves det erfaring fra lignende saker for å kunne si noe om sakens forventede omfang.

Tjenesteyteren vil imidlertid vanskelig kunne si nøyaktig hvilket omfang en sak vil få, hvordan motparten vil opptre, eller hvor vanskelig det vil bli å løse den. Derfor står også tjenesteyteren overfor et klart «informasjonsproblem» dersom han skal forsøke å gi et prisanslag. Mer om prisberegningssystemet og virkningene av det, følger i punkt 19.3.3 og 20.3.

## 17.5 Effekter av informasjonsmangel og informasjonsskjevheter

Mangel på informasjon om kvalitet og priser fører til at etterspørrerne ikke klarer å foreta rasjonelle valg. De klarer dermed ikke nødvendigvis å finne det beste tilbudet, sett i forhold til pris og kvalitet. Konkurransen mellom tilbyderne blir ikke stimulert. Dermed kan inkompetente eller ineffektive tilbydere som tilbyr produkter av dårlig kvalitet og/eller til for høye priser, overleve i markedet.

Dyktige og effektive tjenesteytere som tilbyr tjenester av god kvalitet til priser som står i forhold til den leverte tjenesten, vil dermed ikke etterspørres i den grad som ville vært naturlig om etterspørrerne hadde kunnet foreta rasjonelle valg. Informasjonsskjevheter mellom tilbyder og etterspørrer vil således være uheldig, siden de kan hindre etterspørrer og tilbyder i å få i stand kjøp og salg som ville vært gunstige for begge parter.

*Standardeksempelet for å klargjøre markeds- og konkurransemessige virkninger av informasjonsskjevheter er bruktbilsalg. La oss si det finnes to typer bruktbiler: Gode og dårlige. Bare selgeren vet om hans bil er god eller dårlig. Kjøperen vet at enkelte biler er gode, mens andre er dårlige. Han har imidlertid ingen mulighet til å sjekke tilstanden til hver enkelt bil, og krever naturlig nok et prisavslag av selgeren i tilfelle bilen skulle være av dårlig kvalitet. Resultatet blir at alle som har en god bil å selge trekker seg ut av markedet. Dersom kjøperne*

*hadde kunnet verifisere kvaliteten på bilene, kunne handler som var lønnsomme for begge parter kommet i stand. Informasjonsskjevheten fører i stedet til et generelt kvalitetsfall i hele markedet og til et underforbruk av bruktbiler i forhold til utfallet i et transparent marked. Når en kunde ikke kan observere kvaliteten, selv ikke etter kjøp, vil tilbyderen kunne ha incentiver til å redusere kvaliteten uten å redusere prisen tilsvarende. I teorien kan det føre til at kun de som tilbyr dårligere produkter enn markedet egentlig krever, overlever i markedet. Videre kan tilbyderne tilby produkter til en «for høy» pris i forhold til en gitt kvalitet.*

## 17.6 Korrigeringsmekanismer

### 17.6.1 Problemstilling

Når tilbyderne kan redusere kvaliteten uten at brukerne merker det, frykter man som forklart ovenfor at kvaliteten i markedet faller, eventuelt at prisnivået blir for høyt i forhold til den kvaliteten som tilbys. I dette avsnittet drøftes hvorvidt garantier, tester av pris og/eller kvalitet, søksmål eller omdømme i tilstrekkelig grad kan sikre juridiske tjenester av god kvalitet og at prisene står i rimelig forhold til oppdraget og arbeidet som er utført. Disse markedsbaserte korrigeringsmekanismene kan i tilfelle gjøre annen regulering med sikte på å bevare kvalitet, helt eller delvis overflødig.

### 17.6.2 Garantier

En tilbyder kan garantere for kvaliteten, gitt at kvaliteten kan observeres. For erfaringsgoder fungerer dette trolig bedre enn for tillitsgoder. Når det gjelder juridiske tjenester, er det vanskelig å tenke seg et velfungerende garantisystem. Dette skyldes i første rekke at kvaliteten ikke er godt observerbar. Det er av den grunn vanskelig å gi en garanti knyttet til utfallet av enkelte typer saker – og særlig dersom brukeren selv har innflytelse på det endelige utfallet. En form for garantier er imidlertid resultatbaserte salæravtaler. En slik avtale går ut på at dersom ikke brukeren vinner frem med sitt krav, så vil ikke advokaten ta betalt for arbeidet han har utført, se punkt 20.4.3.2.

Garantier synes å være relativt lite aktuelt som virkemiddel for å sikre juridiske tjenester av god kvalitet og at det er et rimelig forhold mellom pris og kvalitet. Mulige unntak er saker der det kan være aktuelt med resultatbaserte salæravtaler, for eksempel erstatningssaker.

### 17.6.3 Tester

Forbrukerrapporter, tester og eksterne rådgivere kan gi informasjon og hjelpe brukerne med å bedømme kvalitet. I enkelte land finnes rankingbyråer som tilbyr oversikter over hvilke advokatfirmaer som tilbyr hvilke tjenester, og hvilke de mener er best på ulike tjenester. I slike rangeringer fokuseres det vanligvis på mer eller mindre observerbare kriterier som formell kompetanse, erfaring, kapasitet profesjonalitet og servicegrad. En annen metode som Finansavisen bruker i Norge, er å sende spørreskjema til erfarne advokater og be dem vurdere og rangere kollegaer. Det følger imidlertid av det som tidligere er sagt at slike rangeringer vil være omtrentlige og bygge på subjektive vurderinger.

Rangeringer, oversikter og eventuelle tester vil imidlertid kunne bidra til å bedre informasjonstilgangen, men de er avhengig av at tilbydere som har fått god omtale, har incentiver til å fortsette å holde god kvalitet etter at kundene har begynt å strømme til. Trolig har metodene som brukes til å utføre rangeringene og testene en viss disiplinerende effekt. Dersom det brukes stikkprøver, blir tjenesteutøveren til en viss grad disiplinert til å utføre god kvalitet fordi det hele tiden finnes en risiko for å bli kontrollert. Utføres testene derimot ved en form for selvrapportering, er den disiplinerende effekten trolig liten.

Rangeringer og tester synes å ha en viss, dog begrenset effekt, for å sikre tjenester av god kvalitet.

### 17.6.4 Klage/søksmål

Dersom en bruker er misfornøyd med en advokats arbeid, kan vedkommende klage til Advokatforeningens disiplinærutvalg. Man kan også saksøke en juridisk tjenesteyter og kreve erstatning for lidt tap dersom han har opptrådt uforsvarlig (uaktsomt), noe som følger av profesjonsansvaret. Man kunne tenke seg at dette var tilstrekkelig til å disiplinere tjenesteytere, slik at de hele tiden tilbød god kvalitet.

Det er en økende tendens til at brukere klager advokater inn for disiplinærmyndighetene. [71] Klagene gjelder som regel størrelsen på salæret. Det er relativt enkelt og forbundet med lave kostnader å fremsette en slik klage. Det å bli klaget inn for et slikt kollegialt organ vil de fleste advokater oppleve som ubehagelig, slik at vissheten om en slik ordning trolig disiplinerer tjenesteyteren til å gjøre sitt ytterste for å tilby god kvalitet.

Når det gjelder søksmål, er tendensen ikke like klar. Det koster å gå til sak, og en bruker som har behov for å saksøke sin tjenesteyter, har trolig allerede hatt store kostnader til rettshjelp. De svakest stilte brukerne, trolig de fleste privatpersoner, vil dermed ha små muligheter til å saksøke tjenesteyteren. De ressurssterke brukerne kjøper gjerne juridiske tjenester hyppigere. Selv om de for så vidt har evne til å saksøke tjenesteyteren de er misfornøyd med, kan deres trussel om å bytte til en annen tjenesteyter bidra til å sikre god kvalitet i utgangspunktet. I tillegg dreier det seg gjerne om større økonomiske verdier når bedrifter benytter juridiske tjenesteytere enn når privatpersoner benytter slike. Risikoen for tjenesteyteren ved å bli gjort ansvarlig for tap vil da være tilsvarende større, noe som også vil kunne disiplinere tjenesteyteren slik at han gjør sitt ytterste for å tilby god kvalitet.

Såvel trusselen om klage som erstatningssøksmål er således viktige midler for å sikre tjenester av god kvalitet.

### 17.6.5 Omdømme

En tilbyders omdømme kan gi en indikasjon på kvaliteten. I markeder der det er vanskelig å observere eller bedømme kvaliteten selv, kan man gjerne stole på hvilket omdømme en tilbyder har. Tilbyderen tilbyr god kvalitet over tid

71. Disiplinærmyndighetene omtales her som en markedsbasert korrigeringsmekanisme. Dette fordi disiplinærmyndighetene (i første instans) kun gjelder for medlemmer av Advokatforeningen, og ordningen administreres også av dem. Det er imidlertid ikke naturlig å omtale Tilsynsrådet for advokatvirksomhet og Disiplinærnemnden som markedsbaserte korrigeringsmekanismer.

dersom dette fører til et godt omdømme og omdømme er en lønnsom investering. Motsatt kan en tenke seg at det ikke vil hjelpe å tilby god kvalitet for å skape et godt omdømme, enten fordi omdømme ikke spiller en rolle for konsumentens valg eller fordi det er mer å hente på å tilby dårlig kvalitet til en høy pris (kan gi kortsiktig gevinst) enn ved å tilby god kvalitet i håp om en langsiktig gevinst. Den langsiktige gevinsten må være større enn den kortsiktige for at omdømme skal være en lønnsom investering.

En høy gjenkjøpsfrekvens bidrar trolig til at den langsiktige gevinsten av godt omdømme blir større. Brukere som har relativt gode muligheter til å bedømme kvaliteten på tjenesten, kan trolig lettere være med på å skape et omdømme. Det er sannsynlig at brukere som ofte går til advokat, også lettest kan sammenlikne advokater og fastslå hvorvidt kvaliteten var god eller dårlig. Omdømme som korrigeringsmekanisme virker dermed best når gjenkjøp forekommer ofte. I markedet for juridiske tjenester, og særlig i den delen av markedet som betjener de uprofesjonelle brukerne, er gjenkjøpsfrekvensen til dels svært lav. Dette taler for at omdømme neppe er en velfungerende korrigeringsmekanisme for informasjonsasymmetrier mellom tjenesteyter og brukere med lav gjenkjøpsfrekvens.

Den, ifølge brukerundersøkelsen, høye bruken av kontakter ved valg av advokat kan tyde på at omdømme i stor grad likevel er den mekanismen folk stoler på når de skal velge advokat. Én årsak til den tilsynelatende store betydningen av omdømme er at markedsføring forekommer i såpass liten grad. Advokatene selv mener også det er viktig å ha bedre renommé enn konkurrentene, jf. advokatundersøkelsen omtalt i kapittel 12.

Omdømme synes således å være viktig for å sikre tjenester av god kvalitet.

## 17.7 Oppsummering

Juridiske tjenester har egenskaper som gjør at brukerne har vanskeligheter med å orientere seg i markedet. Etter sin art minner tjenestene oftest om såkalte tillitsgoder, det vil si goder som er så kompliserte at brukerne selv etter å ha kjøpt tjenesten ikke klarer å vurdere om kvaliteten var god eller dårlig. Den eneste indikasjonen brukeren har på kvaliteten er ofte utfallet av tjenesten. Dersom tjenesten kjøpes hyppig nok, og dersom utfallet gir tilstrekkelig god tilbakemelding til brukeren om kvaliteten, reduseres informasjonsgapet mellom tjenesteyteren og brukeren. Da kan tjenesten få mer karakter av et såkalt erfaringsgode (gode der kvaliteten ikke kan observeres før kjøpet, derimot kan den observeres etter kjøpet). Unntaksvis kan sluttprisen og til en viss grad kvaliteten på juridiske tjenester fastslås før kjøpstidspunktet, slik at tjenesten kan anses som et søkegode. Ferdigproduserte juridiske informasjonstjenester, standardiserte kontrakter og liknende er eksempler på det.

Brukere kan også oppleve en betydelig grad av usikkerhet knyttet til totalkostnaden forbundet med å benytte en juridisk tjenesteyter, siden denne ofte ikke vil kunne fastslås før etter at tjenesten er produsert.

Informasjonsproblemet brukerne står overfor kan lede til markedssvikt, først og fremst fordi etterspørrerne ikke har nok informasjon til å velge den tilbyderen som best tilfredstiller deres preferanser når det gjelder pris og kvalitet. Informasjonsskjevheter mellom tjenesteyter og bruker kan også lede

til et generelt kvalitetsfall i markedet uten at prisene går tilsvarende ned. I tillegg kan det lede til en generell usikkerhet som gjør at mange vegrer seg for å benytte juridiske tjenesteytere. Resultatet kan bli underforbruk av tjenesten.

En rekke markedsmessige korrigeringsmekanismer synes å kunne motvirke enkelte negative konsekvenser av informasjonsproblemene. Disse korrigeringsmekanismene antas imidlertid ikke å virke fullt ut i markedet for juridiske tjenester. For privatpersoner anses mulighetene for at korrigeringsmekanismene er tilstrekkelig til å rette opp informasjonsskjevheten som mindre enn for bedrifter.

# Kapittel 18
# Etterspørrernes markedsatferd

## 18.1 Innledning

Etterspørrernes (eller brukernes) markedsatferd kan ha avgjørende betydning for resultatet i et marked. Hvis etterspørrerne er godt informert om priser og dessuten opptatt av pris, presses tilbyderne til å konkurrere hardere på pris enn om brukerne var lite prisbevisste og dårlig informerte.

Det er flere forhold ved etterspørrerne som påvirker konkurranseintensiteten i et marked. Deres informasjonstilgang har mye å si. Informasjonstilgangen bestemmes av en rekke forhold, som beskrevet i kapittel 17. I tillegg har det betydning hva etterspørrerne legger vekt på når de velger å kjøpe et produkt. For eksempel kan utfallet i markedet bli et helt annet når etterspørrerne kun vektlegger kvalitet i sitt valg, enn når de kun vektlegger pris. Sannsynligvis er det svært mange faktorer som styrer etterspørrernes valg.

«Etterspørrerne» er i dette tilfellet de brukergruppene utvalget har blitt bedt om å se særskilt på, det vil si de uprofesjonelle brukerne. Som nevnt i kapittel 1 regnes i første rekke privatpersoner og små og mellomstore bedrifter som uprofesjonelle brukere.

## 18.2 Tilgang på informasjon

### 18.2.1 Informasjon om kvalitet

Som beskrevet i kapittel 17, er juridiske tjenester av en slik art at etterspørrerne kan rammes av informasjonsproblemer. Nedenfor skal det redegjøres for resultatene i brukerundersøkelsene i lys av dette informasjonsproblemet.

Informasjonsproblemet består som nevnt bl.a. i at brukeren ikke vet hva produktet «juridisk tjeneste» inneholder. Om man har et problem, vet man kanskje ikke hvilke rettsregler som kan anvendes på problemet, hva som er den korrekte fremgangsmåten for å løse problemet og om det kan bli nødvendig å rette et krav eller gå til sak mot en tredjepart. Brukeren vet altså ikke helt hva han spesifikt kommer til å etterspørre. Det vil i utgangspunktet heller ikke tjenesteyteren ha full oversikt over. Hvis det er slik, sier det seg selv at brukerne ikke kan bedømme om juridiske tjenesteytere anvender rettsreglene korrekt eller om de har valgt beste strategi for å løse saken. Begge disse forholdene vil være mål på kvalitet, og en oppfatning av dem er nødvendig for å si noe om kvaliteten.

Utvalget har stilt spørsmål til advokater om i hvor stor grad brukerne spesifiserer advokatens oppdrag. Ifølge advokatundersøkelsen var advokatene mest enig i at brukerne «…har en viss oppfatning om hva advokaten kan gjøre». Dette gjaldt både privatpersoner og mindre bedrifter. Advokatene var imidlertid litt mer enige i dette utsagnet når det gjaldt mindre bedrifter. Utsagnet «klientene legger frem et problem, men vet ikke hvordan eller om

advokaten kan løse det» er også mange advokater enige i, og i størst grad for privatpersoner. Det er forholdsvis få som er enig i at «private klienter spesifiserer nøyaktig hva de vil ha hjelp til». Noen flere mener dette passer for mindre bedrifter, men dette alternativet får lavest «enighetsscore» av alle utsagnene, både for privatpersoner og mindre bedrifter. En kan altså tolke dette slik at det generelt er liten grad av «bestilling» av spesifikke oppdrag, men at mindre bedrifter er noe mer klar over hva de skal «bestille» når de oppsøker advokat enn privatpersoner er.

Disse resultatene indikerer at uprofesjonelle brukere i utgangspunktet har relativt liten mulighet til å bedømme kvaliteten på juridiske tjenester.

I kapittel 17 fremgikk det at ett resultat av informasjonsasymmetrier kan bli et generelt kvalitetsfall i markedet.

Spørreundersøkelsene rettet mot privatpersoner og små og mellomstore bedrifter inneholdt ikke noe direkte spørsmål om hvor lett eller vanskelig brukerne syntes det var å bedømme kvaliteten på advokatens arbeid. Det ble imidlertid stilt spørsmål om hvordan brukerne i ettertid syntes kvaliteten på advokatens arbeid hadde vært. Svarene viste at de fleste mente at kvaliteten var god, og bedriftene var en del mer fornøyd enn privatpersoner. Det kan indikere at det ikke har skjedd et generelt kvalitetsfall i markedet, slik teorien om asymmetrisk informasjon skulle tilsi. Det kan imidlertid tenkes at kvaliteten er lavere enn den kunne vært til den gitte prisen (forholdet mellom pris og ytelse), men at brukerne likevel er fornøyde, siden det var få av de spurte brukerne som hadde noe reelt sammenlikningsgrunnlag.

Dersom kvaliteten er god til tross for betydelige informasjonsskjevheter, kan det skyldes de markedsmessige korrigeringsmekanismene. Videre bidrar trolig reguleringene i sektoren og tilsynsordningene til at tjenesteyterne opprettholder en viss kvalitet. [72] Dessuten kan det være at teorien om informasjonsskjevheter ikke fanger opp alle forhold som er relevante for å vurdere markedsmessige utfall med hensyn til kvalitet, slik at man må være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner. Det tas for eksempel ikke hensyn til at advokater har yrkesstolthet som gjør at de forsøker å gjøre en god jobb selv om de på grunn av informasjonsproblemet «kunne» gjort en dårligere jobb uten at det ville fått konsekvenser for dem. Teorien tar heller ikke hensyn til at sosiale koder blant advokater gjør at det eksisterer et press for å utføre godt arbeid og få et godt faglig omdømme også innad i bransjen. Godt faglig omdømme blant advokater kan betraktes som en god investering med tanke på egen videre karriere, og kan dermed også ha et økonomisk motiv. Utvalget mener at slike forhold synes å være viktige og at de bidrar til å sikre juridiske tjenester av god kvalitet.

Det fremgår at bedriftskunder er mer fornøyd med kvaliteten enn privatpersoner, noe som i tillegg til korrigeringsmekanismene og øvrige ovennevnte forhold, kan skyldes gjenkjøp.

72. Tall fra tilsynsmyndighetene viser dessuten at det er relativt få klager på advokater og rettshjelpere. Dommerforeningen ga i et møte med utvalget utrykk for at kvaliteten på rettergangstjenestene i det store og hele var god.

### 18.2.2 Forholdet mellom pris og kvalitet

Bekymringen for at informasjonsasymmetrier kan føre til kvalitetsfall, knytter seg ikke bare til «objektiv» kvalitet, men naturlig nok også til forholdet mellom pris og kvalitet. En advokat kan redusere kvaliteten uten å redusere prisene, og på grunn av brukernes manglende informasjonstilgang kan han ofte gjøre dette uten å bli «avslørt». Brukerundersøkelsene forsøkte derfor også å måle hvorvidt brukerne var fornøyd med forholdet mellom pris og kvalitet, ved å spørre om de syntes prisen var høy i forhold til det de fikk igjen.

Brukerundersøkelsene viser at 31 prosent av privatpersonene og 40 prosent av de små og mellomstore bedriftene mente at prisen hadde vært høy i forhold til det de fikk igjen. Mens bedriftskundene er mest fornøyd med kvaliteten som sådan, er de minst fornøyd med forholdet mellom pris og kvalitet. Den gruppen som var aller minst fornøyd, var de minste bedriftene.

En mulig forklaring på forskjellen mellom bedrifter og privatpersoner når det gjelder tilfredsheten med pris/kvalitetsforholdet, er at bedrifters saker ofte gjelder økonomiske forhold, slik at bedriftens kostnader blir lettere å relatere til utfallet. Privatpersoner oppsøker oftest advokat på grunn av mer personlige forhold, slik at deres kostnader blir vanskeligere å relatere til utfallet. Dessuten oppsøker privatpersoner advokater sjeldnere.

Underforbruk av tjenesten er et annet resultat av informasjonsasymmetrier, jf. kapittel 17.

Brukerundersøkelsene viser at nesten alle de spurte hadde opplevd en eller annen situasjon der de hadde avstått fra å søke juridisk hjelp selv om de hadde følt et visst behov for slik hjelp. Det taler for at det er et visst underforbruk av juridiske tjenester. I Office of Fair Tradings rapport [73] refereres det til en undersøkelse om finansielle tjenester som konkluderte med at mangel på informasjon var den nest viktigste årsaken til at kunder ikke kjøpte finansprodukter. Gitt tjenestenes art, kan tilsvarende forhold gjøre seg gjeldende for juridiske tjenester.

*Konklusjon*

Utvalgets undersøkelser tyder på at brukernes forutsetninger for å skaffe seg informasjon om kvaliteten på advokattjenester er mangelfull.

Det synes som om kvalitetsnivået på juridiske tjenester oppfattes som tilfredsstillende blant brukerne. Årsaken til dette kan være reguleringer, markedsmessige korrigeringsmekanismer eller andre mekanismer som gjør seg gjeldende i praksis. Det forventede utfall av mangelfull informasjon om kvalitet kan imidlertid til en viss grad observeres når det gjelder brukernes oppfatninger av forholdet mellom pris og kvalitet og når det gjelder underforbruk av tjenestene.

### 18.2.3 Informasjon om pris

Prisinformasjon synes å være vanskelig tilgjengelig i markedet for juridiske tjenester. For det første er advokaters timepris som oftest ikke observerbar med mindre man oppsøker et advokatkontor eller ringer og spør om timeprisen. Dette oppleves straks som mer forpliktende enn situasjoner der man

73. Office of Fair Trading, Competition in Professions, s. 11.

kan observere prisen uten å være i kontakt med selger, slik tilfellet for eksempel er ved annonser eller reklame.

For det andre brukes et salærberegningssystem som forutsetter at man kjenner til en rekke faktorer før man kan si hva totalkostnaden blir. Den vanskeligste faktoren å anslå på forhånd er trolig advokatens tidsforbruk. Svært få brukere vil kunne ha en oppfatning av denne størrelsen på forhånd.

Valg mellom ulike aktører på bakgrunn av timepris er i utgangspunktet lite nyttig. Lav timepris er ikke ensbetydende med lav totalkostnad, og derfor kan brukerne bli «lurt» til å velge noe de tror er rimelig, men som viser seg å bli dyrt.

Resultatene fra utvalgets brukerundersøkelser bekrefter at informasjonstilgangen når det gjelder pris er dårlig. Få av de spurte privatpersonene og bedriftene oppga at de hadde fått bindende prisinformasjon, og forholdsvis få hadde fått overslag over forventet totalpris. Enda færre hadde fått informasjon om eventuelle endringer i forventet totalpris. Mange hadde ikke fått prisinformasjon i det hele tatt. Av advokatundersøkelsen fremgår det også at bruk av fast pris for nærmere avgrensede oppdrag er lite utbredt. Samtidig ble det konstatert at brukerne i liten grad ba om prisinformasjon.

## 18.3 Prisbevissthet

Med prisbevissthet menes det at etterspørrerne er opptatt av pris og viser det gjennom handling. I avsnitt 18.1.2 over ble det argumentert for at den informasjonen som er tilgjengelig om timepriser på juridiske tjenester er ufullkommen i flere henseender.

I brukerundersøkelsene fremgikk det at få brukere undersøker prisene på advokattjenester før de velger advokat. Blant små bedrifter er det for eksempel kun 1 prosent som undersøker priser hos flere advokater før de bestemmer seg for hvem de skal velge. Hele 90 prosent spør ikke om pris i det hele tatt. Dette indikerer at prisbevisstheten er lav. De synes imidlertid at pris er en viktig faktor når de skal velge advokat.

Resultatene fra brukerundersøkelsene viste at begge brukergrupper syntes pris var viktig (det nest viktigste kriteriet) når man valgte advokat. Det ser derfor ut til å være et sprik mellom det brukerne ønsker og hvordan de opptrer. Det kan være flere årsaker til at brukerne opptrer lite prisbevisst:

- Salærberegningssystemet gjør at brukerne tror at det ikke hjelper å spørre om (time)pris, siden sluttbeløpet uansett ikke kan forutses.
- Brukerne tror at prisene er relativt like hos alle advokatene.
- Brukerne stoler på at anbefalinger og omdømme sikrer valg av advokat med nøkternt eller gjennomsnittlig prisnivå.
- Brukerne legger til grunn at siden dette er en tjeneste de kanskje bare skal kjøpe én gang, begrenser de søkekostnadene for å finne det beste tilbudet.
- For mange haster det å få hjelp når de først kontakter advokat, for eksempel fordi de er i en vanskelig situasjon. Derfor bruker de ikke tilstrekkelig tid på å undersøke markedet.
- I en del vanlige sakstyper (for eksempel saker som gjelder eiendomskjøp/-salg), gjelder forsikringsordninger. Siden brukeren da ikke dekker hele kostnaden selv, kan incentivene til å finne det laveste pristilbudet svekkes.

- I enkelte, spesielle saker kan det hende at brukeren opplever at han ikke kan velge mellom flere tilbydere, fordi han foretrekker én spesialist.
- Brukerne vegrer seg mot å spørre om pris fordi de ikke har erfaring med å opptre overfor advokater eller kjenner kutymer for atferd i dette markedet , jf. «advokatterskelen» omtalt i kapittel 3.

Både privatpersoner og små og mellomstore bedrifter synes kvalitet er noe viktigere enn pris, men det er svært liten forskjell i viktighet mellom de to kriteriene.

At brukerne til tross for at pris er en viktig faktor i liten grad spør om pris og i liten grad sammenligner priser mellom ulike tilbydere, indikerer at det er et potensial for økt prisbevissthet. Økt prisbevissthet kan bidra til større priskonkurranse. Det forutsetter at forholdene ligger til rette for at etterspørrerne kan bli mer prisbevisste. Hvorvidt det er tilfelle vil utvalget se nærmere på i punkt 20.4.3 og i 21.2.

## 18.4 Gjenkjøpsfrekvens

Med gjenkjøp av juridiske tjenester menes at en bruker kjøper en tjeneste på nytt etter at han har kjøpt den for første gang. Det er ikke en betingelse at gjenkjøpet skjer hos den samme tilbyderen (da er det tale om lojalitet, som omtales i avsnitt 18.5 nedenfor). Når gjenkjøpsfrekvensen er høy, har brukerne et jevnlig forbruk av tjenesten. Lav gjenkjøpsfrekvens betyr at det går lang tid mellom hvert kjøp.

Brukerundersøkelsene bekrefter at privatpersoner har svært lav gjenkjøpsfrekvens for advokattjenester. De fleste har bare kjøpt tjenesten én gang. Mindre bedrifter derimot, er forholdsvis jevnlige brukere av advokattjenester. Likevel kan det stilles spørsmålstegn ved om deres gjenkjøpsfrekvens egentlig er høy, siden begrepet gjenkjøpsfrekvens i prinsippet refererer seg til kjøp av det samme produktet flere ganger. Juridiske tjenester er typisk ustandardiserte. Fordelen med gjenkjøp er at man kan lære noe fra gang til gang og dermed redusere informasjonsskjevheten i forhold til tilbyderen. Som vi har sett tidligere, er selve læringen vanskelig i dette markedet, siden produktene gjennomgående er kompliserte. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at gjenkjøp gir en type erfaring som kan benyttes til å motvirke informasjonsproblemer i advokatmarkedet. Imidlertid må man gå ut fra at selv om tjenestene en bruker har kjøpt har vært forskjellige fra gang til gang, har brukeren lært noe om det å oppsøke advokat; om for eksempel saksgang, faktureringsrutiner, kommunikasjon og service. Det er derfor grunn til å tro at det er mulig å opparbeide seg et visst sammenlikningsgrunnlag når det gjelder dette.

At det er visse forskjeller mellom bedrifter og privatpersoner i opplevd kvalitet på produktene, kan bety at bedriftskundenes høyere gjenkjøpsfrekvens innvirker positivt på markedsresultatet med hensyn til kvalitet. Bedriftskundenes lavere tilfredshet når det gjelder forholdet mellom pris og kvalitet trekker imidlertid i motsatt retning.

## 18.5 Lojalitet

Markedet eller produktene i et marked kan ha en karakter som fremtvinger en bestemt brukeratferd. Observasjoner om brukeratferden kan da si noe om hvordan markedet fungerer eller hva tilbyderne gjør. Et eksempel på dette er lojalitet. Lojalitet overfor en tilbyder kan være uttrykk for brukerønsker, men kan også bety at tilbydere på ulike måter har lyktes i å knytte eller låse kundene til seg. Under visse omstendigheter kan dette begrense konkurransen. På den annen side kan lojalitetsforhold mellom tilbydere og kjøpere av tjenester bidra til å redusere informasjons- og transformasjonskostnader og dermed virke effektivitetsfremmende.

I markedet for juridiske tjenester tilbys produkter over ulike «stadier», jf. kapittel 9. Man begynner gjerne med å etterspørre et enkelt råd, uten å vite om saken kommer til å utvikle seg til en konflikt der man trenger bistand i retten. Det kan hende at brukeren kunne eller burde valgt forskjellige juridiske tjenesteytere til «rådgivningsfasen» og «rettergangsfasen». I rådgivningsfasen lærer imidlertid advokaten brukeren og saken å kjenne, og det kan derfor være mer effektivt å fortsette med samme advokat enn å bytte til en annen. Uheldige utslag av lojaliteten får vi når brukeren ikke bytter tilbyder til tross for at dette ville vært det mest gunstige for vedkommende. På den annen side bidrar den lave gjenkjøpsfrekvensen til at lojalitet er mindre viktig.

En liknende type lojalitet kan for eksempel opptre hos en bedrift som gjør hyppig bruk av advokat. Brukerundersøkelsen viste at små og mellomstore bedrifter gjerne kjøper advokattjenester regelmessig. De fleste av disse er også lojale mot samme advokat/advokatfirma. For en bedrift kan det være opplæringskostnader knyttet til å bytte advokat, siden advokaten bør kjenne bransjen og bedriften godt. Ønsket om å unngå opplæringskostnadene kan føre til lojalitet på kundesiden. Brukeren vil først bytte advokat dersom gevinsten ved å finne en bedre eller rimeligere advokat overstiger «byttekostnaden», herunder opplæringskostnaden. Sett fra advokatens synsvinkel kan det være mer verdifullt å beholde en bruker han har hatt en stund og dermed kjenner godt, enn å få en ny bruker. Oppdrag for den lojale brukeren kan kanskje gjøres raskere og derfor mer lønnsomt.

Lojalitet kan også, til tross for effektiviseringsgevinstene når det gjelder læring, begrense konkurransen. For eksempel kan nye etablerere i et marked ha problemer med å skaffe seg klienter på grunn av slik lojalitet. Dette kan føre til en mer eller mindre fastlåst markedsstruktur. I et slikt marked vil konkurranseintensiteten typisk være lavere enn det som effektiv konkurranse skulle tilsi.

## 18.6 Oppsummering og konklusjon

Brukernes informasjonstilgang om både pris og kvalitet fremstår som dårlig i markedet for juridiske tjenester. Lav gjenkjøpsfrekvens hos privatpersoner forsterker trolig informasjonsproblemet både når det gjelder pris og kvalitet. Bedriftskunder har høyere gjenkjøpsfrekvens, og i den grad gjenkjøp bidrar til erfaring med bruk av juridiske tjenester, er denne gruppens informasjonsproblem trolig ikke like stort.

Utvalgets undersøkelser har ikke avdekket at brukerne opplever problemer med utilfredsstillende kvalitet i markedet for juridiske tjenester. Kvaliteten oppleves tvert imot som relativt god. Undersøkelsene viser likevel tegn på at en forholdsvis stor andel av både privatpersoner og bedrifter mener at prisene er for høye i forhold til det de får levert.

Brukernes tilgang til prisinformasjon vanskeliggjøres av kompliserte salærberegningssystemer og lav forekomst av faste priser. Brukerundersøkelsene tyder dertil på at både privatpersoner og bedrifter opptrer på en lite prisbevisst måte. Lite prisbevisst opptreden fører til at etterspørselspresset på priskonkurransen er svakt.

Små og mellomstore bedrifter er en brukergruppe som synes å preges av lojalitet. Læringseffekter er trolig en viktig årsak til lojaliteten. Slik lojalitet har overveiende positive effekter for både advokaten og brukeren. Lojaliteten kan imidlertid være et hinder for markedsadgang for nye aktører. Sterke lojalitetsbindinger kan resultere i en fast markedsstruktur og liten konkurranseintensitet. Lav gjenkjøpsfrekvens blant privatpersoner bidrar til at lojalitet er mindre viktig for dem enn for små og mellomstore bedrifter.

# Kapittel 19
# Tilbydernes markedsatferd

## 19.1 Innledning

Dette kapittelet omhandler konkurransen blant tilbyderne av juridiske tjenester i det norske markedet. Formålet er å få en oppfatning om hvordan konkurransen fungerer sett fra tilbudssiden. Dette er av betydning for tilgang til og pris på juridiske tjenester, ved at effektiv konkurranse bidrar til effektiv ressursbruk, noe som igjen bidrar til økt tilgjengelighet.

Tilbydernes markedsatferd og deres muligheter til å utnytte markedsmakt må sees i lys av egenskapene ved juridiske tjenester og informasjonsproblemene i markedet, jf. beskrivelsen i kapittel 17, og etterspørrernes størrelse og markedsatferd, som er beskrevet i kapittel 18. Etableringsmulighetene i markedet er også av betydning for konkurransen.

## 19.2 Advokatnæringen – markedskonsentrasjon og konkurranse

### 19.2.1 Innledning

Markedskonsentrasjonen, målt ved tilbydernes markedsandeler, kan gi en indikasjon på hvordan konkurransen fungerer, ved at den kan si noe om tilbydernes markedsposisjon og muligheter til å utnytte markedsmakt. Som nevnt i kapittel 16 kan markedsmakt være én årsak til markedssvikt. Markedsmakt kan bl.a. komme til uttrykk i høyere priser, lavere omsatt kvantum og mindre produktutvikling enn det som er samfunnsøkonomisk effektivt.

For å fastslå om én eller flere tilbydere har markedsmakt, må blant annet etterspørrernes muligheter til å benytte alternative tilbydere kartlegges, jf. beskrivelsen i kapittel 9. [74] Ved vurderingen av markedskonsentrasjonen er det aktuelt se på markedskonsentrasjonen i alle relevante markedssegmenter.

I det følgende drøftes markedskonsentrasjonen blant advokater, som er den største gruppen av tilbydere av juridiske tjenester. Spørsmålet er om markedskonsentrasjonen i næringen, målt ved aktørenes markedsandeler, er så stor at konkurransen begrenses, fordi én eller et fåtall tilbydere får en så sterk stilling at de kan utnytte markedsmakt. Utvalget vil fokusere på markedskonsentrasjonen i landet samlet sett, i den profesjonelle og uprofesjonelle delen av markedet og i ulike geografiske markeder. Utvalget har imidlertid ikke tall for alle markedsandeler i markedssegmentene, men en oppfatning om antallet tilbydere i hvert av segmentene.

Det er ca. 6000 advokater fordelt på ca. 3000 advokatfirmaer i Norge. Som beskrevet i kapittel 10 har det vært en sterk vekst i antallet advokater de siste

74. I kapittel 9 ble det konstatert at markedet for juridiske tjenester kan deles inn i produktgrupper langs flere dimensjoner. Utvalget valgte å fokusere på tjenestenes art og fikk da til sammen 9 produktgrupper. I tillegg ble det foretatt en ytterligere inndeling i geografiske områder.

tiårene. Brutto omsetningen i advokatnæringen anslås til nærmere 7 mrd. kr. [75] Av dette hadde de fem største firmaene i 2001 en omsetning på ca. 1,4 mrd. kr, det vil at disse til sammen har en markedsandel på 21 prosent.

*Konsolidering*

I de senere årene har det funnet sted en betydelig konsolidering i advokatnæringen, det vil si en utvikling mot større firmaenheter, jf. punkt 10.2.2. Økt konsolidering kan være en indikasjon på økt markedskonsentrasjon.

Den gjennomsnittlige firmastørrelsen har økt, både blant små og store advokatfirmaer. Særlig i den delen av forretningsjussegmentet som tilbyr juridiske tjenester til bedrifter, er det nå flere store advokatselskaper. Konsolideringen er drevet frem av forhold på både etterspørsels- og tilbudssiden. Næringslivet har blitt mer globalisert som følge av økt handel over landegrensene samt fusjoner og oppkjøp nasjonalt og internasjonalt. Næringslivskundene forventer å bli betjent av firmaer som kan påta seg store oppdrag, gjerne med et internasjonalt tilsnitt og med kort tidsfrist. Videre forventes det at de har spesialkompetanse på en rekke områder. På tilbudssiden har økte krav til lønnsomhet og utnyttelse av stordriftsfordeler og breddefordeler gjennom bruk av ny teknologi og ved tilbud av et bredt produktspekter, resultert i større firmaenheter. Det er imidlertid relativt få kjeder i norsk advokatnæring. Enkelte kjedeetableringer har vært forsøkt, men disse har ikke fått noen stor utbredelse.

Ettersom den gjennomsnittlige firmastørrelsen har økt, og det har blitt etablert en del store selskaper, kan man si at det har skjedd en betydelig konsolidering i markedet de senere tiårene. Samtidig har det imidlertid skjedd en betydelig tilstrømning av tilbydere til næringen. Antallet advokater har økt med nærmere 50 prosent i løpet av den siste tiårs perioden.

### 19.2.2 Konsentrasjonen på nasjonalt nivå

På det samlede nasjonale advokatmarkedet observeres det klare tendenser til økt konsentrasjon gjennom økt konsolidering. De fem største advokatfirmaene har en markedsandel på til sammen 21 prosent på landsbasis, det vil grovt regnet si 4,2 prosent hver. [76] De sysselsetter til sammen 650 advokater, hvilket utgjør litt over 10 prosent av antallet advokater.

Det lar seg ikke gjøre å fastsette absolutte grenser for når én eller flere tilbydere har markedsmakt. En samlet markedsandel på under 40 prosent anses vanligvis ikke å gi én eller flere bedrifter markedsmakt. En markedsandel på over 60 prosent vil normalt medføre markedsmakt, noe ingen advokatfirmaer er i nærheten av.

Det er dermed rimelig klart at konsentrasjonen i markedet ikke kan sies å være så høy at den skulle begrense konkurransen i markedet for juridiske tjenester sett under ett. Tvert i mot kan den bidra til å legge forholdene til rette for effektiv konkurranse.

Selv om konsentrasjonen er lav samlet sett kan det finnes enkelte markedssegmenter eller geografiske markeder der konsentrasjonen er høy.

75. Advokatforeningens kostnads- og inntektsundersøkelse, 2001.
76. Selskapenes egne tall.

For eksempel vil en nisjeadvokat (hyper-spesialist, se kapittel 9) som er tilnærmet eneleverandør av helt spesielle tjenester, ha en høy markedsandel innenfor sin nisje. En vil da kunne si at konsentrasjonen er høy i det spesifikke markedssegmentet, noe som tilsier at vedkommende nisjeadvokat vil kunne utøve markedsmakt. Slik hyper-spesialisering er mest aktuell i den profesjonelle delen av markedet. Utvalget har ikke kunnet påvise nisjedannelser i det uprofesjonelle markedet i en slik grad at det er grunn til å tro at konsentrasjonen på noen områder er høy.

### 19.2.3 Konsentrasjonen i ulike geografiske markeder

Utvalgets undersøkelse blant advokater indikerer at konsentrasjonen varierer i de ulike geografiske markedene. Ifølge undersøkelsen foregår konkurransen i advokatnæringen i første rekke lokalt, men i distriktene foregår den også til en viss grad regionalt. De største firmaene innenfor forretningsjus, som har sine hovedkontorer i Oslo, og en del nisjefirmaer konkurrerer til dels på landsbasis og over landegrensene. Dette siste kommer imidlertid ikke frem i undersøkelsen.

Ifølge advokatundersøkelsen står advokatfirmaer i distriktene overfor relativt få konkurrenter (ca. 50 prosent har fem eller færre konkurrenter) sett i forhold til advokatfirmaer i Oslo og andre større byer.

Basert på resultatene fra undersøkelsen og allmenn kunnskap om næringen, legger utvalget til grunn at det generelt er flere tilbydere og lavere konsentrasjon, målt ved tilbydernes markedsandeler, i Oslo og andre større byer enn i småbyer og tettsteder.

### 19.2.4 Den uprofesjonelle delen av markedet

Grovt sett anses advokatfirmaer som i første rekke betjener privatpersoner og små og mellomstore bedrifter som tilbydere til den uprofesjonelle delen av markedet. Uprofesjonelle brukere betjenes først og fremt av enkeltmannsforetak (herunder kontorfellesskap) og små og mellomstore advokatfirmaer. De uprofesjonelle etterspørrerne er spredt over hele landet og betjenes vanligvis av advokater i sitt lokalområde/region. Antallet tilbydere og markedskonsentrasjonen, målt ved tilbydernes markedsandeler, varierer derfor etter hvilket geografisk marked man ser på.

Ifølge utvalgets undersøkelse blant advokater er det klart flere enkeltmannsforetak enn andre typer foretak som oppgir at de kun har én til to nære konkurrenter. Tilsvarende er det klart færre som har over 10 nære konkurrenter. Her er det naturlig nok betydelige geografiske variasjoner. Over halvparten av små advokatfirmaer i Oslo og andre større byer oppgir å ha mange konkurrenter.

Advokatfirmaer i distriktene som i hovedsak er små [77], synes å stå overfor relativt få konkurrenter (ca. 50 prosent har fem eller færre konkurrenter).

På denne bakgrunn, og med utgangspunkt i allmenn kjennskap til næringen, legger utvalget til grunn at konsentrasjonen i den uprofesjonelle delen av markedet er høyere i distriktene enn i de større byene. Dette fordi den totale omsetningen er fordelt på færre tilbydere.

77. Ifølge advokatundersøkelsen driver så mange som 85 prosent av advokatene i småbyer og på tettsteder i enkeltmannsfirmaer eller som selvstendige advokater i kontorfellesskap.

### 19.2.5 Den profesjonelle delen av markedet

Ifølge advokatundersøkelsen er større advokatfirmaer [78] i Oslo overrepresentert med store bedrifter, kommuner eller offentlige organer som viktige kunder. Ingen av de største advokatfirmaene har privatpersoner som en viktig inntektskilde, mens dette er tilfelle for 61 prosent av de mellomstore firmaene [79]. Antallet store firmaer er lavt. Det er kun tre slike firmaer som har besvart undersøkelsen, noe som er lavt og skulle gi usikre indikasjoner. Hovedtrekkene som kommer frem i undersøkelsen synes imidlertid å være som man kan forvente ut fra kjennskap til de faktiske forhold i bransjen. [80]

I undersøkelsen fremgår det at advokatfirmaer som har store bedrifter som en viktig kunde, har flere konkurrenter enn de øvrige tilbyderne. Særlig er andelen som har fra seks til ti konkurrenter høyere for denne gruppen. At større advokatfirmaer har et stort antall konkurrenter, er i overensstemmelse med utvalgets generelle kjennskap til advokatnæringen.

Til tross for at det er noen store advokatfirmaer i den profesjonelle delen av advokatmarkedet, er det grunn til å tro at konsentrasjonen i dette markedssegmentet, målt ved aktørenes markedsandeler, er enda lavere enn konsentrasjonen i den uprofesjonelle delen av markedet. Bakgrunnen for dette er at det er et stort antall firmaer som konkurrerer om de større kundene, særlig i Oslo, og at brukerne til dels er villig til å gå lenger enn sitt lokale marked for å få advokatbistand. Det at konsentrasjonen er lav gjenspeiles da også i konkurranseintensiteten, som synes å være høy i dette markedssegmentet sammenlignet med den uprofesjonelle delen av markedet.

### 19.2.6 Oppsummering – konsentrasjonen i advokatnæringen

Det er relativt mange advokater som tilbyr juridiske tjenester. Omsetningen er således fordelt på mange aktører. Markedskonsentrasjonen er lav, til tross for den betydelige konsolideringen som har funnet sted i advokatnæringen. Dette skyldes trolig at antallet advokater har økt betydelig i samme periode. Selv om markedskonsentrasjonen samlet sett er lav, kan konsentrasjonen være høyere i enkelte markedssegmenter, for eksempel i distriktene og innenfor enkelte nisjer.

Alt i alt synes imidlertid ikke markedskonsentrasjonen å være til hinder for effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester.

## 19.3 Nærmere om konkurransen blant advokater

I dette avsnittet redegjøres det for konkurransen blant advokater og deres markedsatferd, med bakgrunn i resultatene fra advokatundersøkelsen utvalget har gjennomført. Resultatene fra undersøkelsene blant privatpersoner og små og mellomstore bedrifter samt andre tilgjengelige undersøkelser fra bl.a. Advokatforeningen trekkes inn der det er naturlig.

78. Store advokatfirmaer er definert som advokatfirmaer med flere enn 20 advokater.
79. Mellomstore advokatfirmaer er definert som advokatfirmaer med under 20 ansatte, men inkluderer ikke enkeltmannsforetak og selvstendige advokater i kontorfellesskap.
80. Se for eksempel Advokatforeningens inntekts- og kostnadsundersøkelse for 2001.

### 19.3.1 Konkurranseparametre

I det følgende drøftes de viktigste konkurranseparametrene blant advokater, dvs. de dimensjonene det konkurreres langs og som advokatene mener det er viktig å være bedre på enn sine konkurrenter. Dette kan være forhold som pris, kvalitet, tilgjengelighet, produktmangfold, produktutvikling og lignende. Brukernes preferanser (hva som er viktig for brukerne) vil også ha betydning for hvilke forhold som er sentrale i konkurransen blant tilbyderne.

Advokatene i undersøkelsen ble bedt om å vurdere viktigheten av å være bedre enn konkurrentene på en del forhold. På en skala for viktighet, der 4 er høyeste score, ble faktorene kommunikasjon med brukeren og renommé ansett som viktige. Begge faktorene hadde en gjennomsnittlig score på 3,6. Kunnskap, kvalitet og spesialisering er en annen viktig konkurransefaktor (3,4). Faktorene pris, kapasitet og kompetansebredde fremstod som klart mindre viktig med en score på mellom 2,6 og 2,8.

Kommunikasjon med brukeren og renommé anses altså for å være de viktigste konkurranseparametrene blant advokater. Vektleggingen av kommunikasjon med brukeren står i kontrast til at advokatene ifølge undersøkelsen synes å gi relativt lite informasjon til brukerne om sakens gang, priser og prisendringer m.m. underveis i en sak.

Som nevnt i kapittel 17 kan omdømme være med på å bøte på markedssvikt som oppstår fordi det er vanskelig for brukerne å vurdere kvaliteten på juridiske tjenester. Av undersøkelsen fremgår det at advokater mener dette er en faktor av betydning. Brukerundersøkelsene utvalget har fått gjennomført blant privatpersoner og små og mellomstore bedrifter antyder også at omdømme er viktig.

Advokatene i undersøkelsen anser utfall/resultat, kvalitet og god kontakt med advokaten som viktige for brukerne. Disse faktorene får en score på mellom 3,8 og 3,6 (der 4 er svært viktig, 3 er viktig og 2 er mindre viktig). At advokaten har spesialkunnskap blir vurdert til 3,2 på skalaen, mens pris er klart mindre viktig med 2,9. Det er den samme tendensen i advokatenes oppfatning av hva som er viktig for små- og mellomstore bedrifter. Utfall/resultat scorer høyest med 3,8, pris scorer klart lavest med 2,7.

Ifølge brukerundersøkelsen vektlegger privatpersoner selv mest advokatens kunnskap og pris som hadde en score på henholdsvis 3,7 og 3,4 der 4 er viktig og 1 er uviktig.

Når en bruker først velger å benytte advokat, synes kvalitet å være viktigere enn pris. Det skyldes trolig at da er behovet for bistand så stort, at det å få løst saken på en kvalifisert måte fremstår som viktigere enn hva bistanden koster.

Både privatpersoner og bedrifter synes normalt ikke å ta kontakt med advokat før problemene har blitt påtrengende. At advokater (og andre juridiske tjenesteytere) i stor grad brukes i denne typen situasjoner, kan være en indikasjon på at det er et visst underforbruk av juridiske tjenester, jf. utvalgets drøfting i kapittel 4.

*Oppsummering*

Utvalgets undersøkelser antyder at konkurransen blant advokater i første rekke skjer på kvalitet. Omdømme har en viktig rolle i markedet fordi, særlig privatpersoner, har en lav gjenkjøpsfrekvens. Det innebærer at de i liten grad kan basere seg på egne erfaringer ved valg av advokat. Kommunikasjon med brukeren anses som viktig for å yte tjenester av god kvalitet.

Det kan konstateres at det er lite fokus på pris. Dette har blant annet sammenheng med at det er vanskelig å fastlegge hva juridiske tjenester vil koste. Mulige unntak er enkelte standardiserte tjenester. Lite fokus på pris påvirker mulighetene for å få til fungerende priskonkurranse. I punkt 18.3 ble det dessuten konstatert at brukerne er relativt lite prisbevisste (spør sjelden om pris), til tross for at de er opptatt av pris. Lav prisbevissthet blant brukerne vil kunne bidra til at advokatenes fokus på pris blir mindre.

En annen årsak er at det er viktig for brukerne å få juridiske tjenester av en viss kvalitet, og at de i stor grad må basere sine valg av tjenesteytere på tillit også til prisfastsettelsen. Kvalitetskrav er imidlertid ikke til hinder for at advokatene kan konkurrere på pris på en tilnærmet identisk tjeneste, bl.a. basert på ulik effektivitet i produksjonen.

### 19.3.2 Konkurranseintensiteten

46 prosent av advokatene i utvalgets undersøkelse mente at konkurransen blant advokater er sterk, 16 prosent mente det er konkurranse, men at den kunne vært sterkere, 23 prosent mente at det er delvis konkurranse og 3 prosent mente at konkurransen er svak. Vet ikke-kategorien var på 12 prosent. Det var flest firmaer i Oslo som mente at konkurransen er sterk. Videre var mellomstore firmaer (firmaer med færre enn 20 advokater) betydelig overrepresentert under svaret «sterk konkurranse» (signifikant på 99 prosent nivå).

Enkelte av advokatene [81] mente at det er kun delvis eller svak konkurranse blant advokater. Disse advokatene ble bedt om å begrunne sitt standpunkt ved å velge mellom noen oppgitte alternativer. Svarene peker ikke klart på noen enkeltårsak(er). At det er nok klienter til alle og at det er langvarige kontakter mellom advokat og bruker, at det ikke er noen tradisjon for å konkurrere, og at spesialisering gjør det vanskelig å konkurrere, var nesten like forekommende begrunnelser. Et interessant resultat er at det er betydelige variasjoner i begrunnelsene for at konkurransen ikke er særlig sterk mellom store og små advokatfirmaer og mellom større byer og landet for øvrig. Blant større advokatfirmaer var lange kundeforhold og spesialisering de klart vanligste begrunnelsene. Blant enkeltmannsfirmaer var den dominerende begrunnelsen at det ikke er noen tradisjon for å konkurrere. At det er klienter nok til alle var den vanligste begrunnelsen for manglende konkurranse i småbyer/tettsteder.

Det er en generell «svakhet» ved utvalgets undersøkelse at antallet store firmaer er så få. Dette har sammenheng med at utvalget var lite, samtidig som

81. Det var til sammen 37 advokatfirmaer som mente dette. Det lave antallet observasjoner gjør at det er en betydelig usikkerhet knyttet til disse resultatene og til om de er generaliserbare. De gir imidlertid en pekepinn på hvilke forhold som kan ligge til grunn dersom noen advokater opplever konkurransen som svak.

svarandelen er relativt lav. Det at det er få store advokatfirmaer, gjør imidlertid at utvalget utgjør en representativ andel av utvalget og besvarelsene.

*Sammenhengen mellom antallet konkurrenter og konkurranseintensiteten*

Det er grunn til å tro at antallet konkurrenter er av betydning for konkurranseintensiteten. Ikke uventet oppfatter de som sier de har mange konkurrenter i større grad enn de øvrige advokatene konkurransen som sterk. Antallet opplevde konkurrenter er flere i Oslo og i andre større byer enn i distriktene (ca. 50 prosent av firmaene i distriktene har fem eller færre konkurrenter). Dette indikerer at konkurranseintensiteten er mindre utenfor de større byene.

*Konklusjon – konkurranseintensiteten*

Konkurranseintensiteten synes å være størst i Oslo og øvrige storbyer, og da særlig blant de mellomstore og store firmaene, enn blant advokatfirmaer i distriktene.

Advokatfirmaene i distriktene er relativt små og de har gjennomgående få konkurrenter. I en situasjon med få konkurrenter, og i noen tilfeller «klienter nok til alle» og relativt liten tradisjon for å konkurrere, synes konkurranseintensiteten å være lav i distriktene. Konkurransen kan likevel være sterk på en del mindre steder. Incentivene til kostnadseffektivisering og produktutvikling er mindre når konkurranseintensiteten er lav. Tilsvarende er det mindre incentiver til å danne større firmaer eller slutte seg til en kjede for å høste for eksempel markedsføringsgevinster.

Resultatene fra undersøkelsen indikerer at konkurranseintensiteten varierer med lokalisering og firmatype. Dette kan tyde på at mindre advokatfirmaer og firmaer i distriktene henger igjen i en «gammel» kultur med mindre konkurranse, mens det i byene har vokst frem en «ny» kultur med større firmaer, spesialisering og høyere konkurranseintensitet. Denne utviklingen gjelder særlig for de advokatfirmaene som betjener større kunder. Disse konklusjonene samsvarer med de konklusjonene Advokatforeningen har trukket, basert på bransjeinnsikt og kostnads- og inntektsundersøkelsen for inntektsåret 2001.

### 19.3.3 Prissetting og priskonkurranse

#### *19.3.3.1 Salærfastsettelsen*

Det følger av Advokatforeningens regler for god advokatskikk og salærveiledning hvilke forhold som skal vektlegges i salærfastsettelsen (se punkt 6.3.3). I praksis foreligger det imidlertid et relativt stort spillerom for individuell prissetting. Salærsystemet norske advokater bruker er ikke et rent timebasert salærsystem. En rekke andre faktorer tillegges vekt og brukes til å korrigere den prisen tidsforbruk alene gir. I praksis er tidsforbruket og timesatsen likevel de vesentligste faktorene i de fleste saker.

*Resultatene fra utvalgets advokatundersøkelse*

Resultatene fra advokatundersøkelsen utvalget har fått gjennomført tyder på at tidsforbruk vektlegges klart mest blant advokatene i salærfastsettelsen.

Deretter følger vanskelighetsgrad, sakens utfall, brukerens betalingsevne og tvistegjenstandens økonomiske verdi. Andre advokaters salærsatser vektlegges relativt lite i salærfastsettelsen. Denne faktoren tillegges tilnærmet identisk vekt uavhengig av hvilken klienttype advokaten har sin hovedinntekt fra.

*Etter klienttype*

Et interessant resultat er at de ulike faktorene tillegges tilnærmet identisk vekt i salærfastsettelsen av advokatfirmaer som har privatpersoner og små og mellomstore bedrifter som viktige kunder.

Tidsforbruk vektlegges noe mindre av advokatfirmaer som har kommuner som en viktig kunde (4,0 mot 4,2 til 4,3 hos de øvrige, der 5 er avgjørende vekt mens 4 er betydelig vekt). Videre vektlegger advokatfirmaer som har kommuner som en viktig kunde klientens betalingsevne signifikant mer enn andre advokatfirmaer. Tvistegjenstandens økonomiske verdi vektlegges mest av de advokatene som har store bedrifter som en viktig kunde. Resultatet er signifikant forskjellig fra totalen. Også de øvrige faktorene vektlegges gjennomgående mer av advokater som har store bedrifter i sin kundekrets enn av øvrige advokatfirmaer. Dette er ikke unaturlig siden de sakene store bedrifter bruker advokat til gjerne dreier seg om store økonomiske verdier. Det er da utfra en forholdsmessighetsvurdering rom for å ta høyere priser enn det timeforbruket alene skulle tilsi.

*Etter konkurranseintensiteten*

Sakens vanskelighetsgrad/kompleksitet og tvistegjenstandens økonomiske verdi vektlegges noe mer av de advokatene som mener at konkurransen er sterk. Resultatene er signifikante på 95 prosent nivå (3,5 mot et snitt på 3,4 og 3,3 mot et snitt på 3,2). Én mulig forklaring på dette er at de som kjenner et visst konkurransetrykk ikke bare kan ta hensyn til sin egen timebruk i prissettingen. Klientens betalingsevne vektlegges omtrent like mye uavhengig av oppfatningen av konkurranseintensiteten. Dette skulle bety at graden av prisdiskriminering ikke varierer med konkurranseintensiteten. I en situasjon med prisdiskriminering vil tilbyderen ta ulik pris avhengig av den enkelte klients betalingsevne.

*Konkurransemessig vurdering*

I utgangspunktet er det positivt med retningslinjer for salærfastsettelsen, siden de isolert sett bidrar til økt informasjonstilgang og større forutsigbarhet for brukerne. Et rent timebasert system er imidlertid i seg selv lite gjennomsiktig for brukerne, da det gir dem liten mulighet til å forutsi hva totalkostnaden blir i deres konkrete sak (jf. kapittel 18). Det er viktigere for brukerne å få et anslag for størrelsen på sluttsalæret (totalkostnadene) enn å få opplysninger om timepris. Økt gjennomsiktighet i markedet ville bedret etterspørrernes beslutningsgrunnlag, redusert deres søkekostnader og stimulert til økt priskonkurranse.

Salærveiledningen fører til at alle advokater vektlegger de samme faktorene i salærfastsettelsen, samtidig som den i liten grad stimulerer til

utvikling av nye prissystemer og konkurranseformer som kan bidra til økt priskonkurranse. Visse typer salæravtaler er sågar forbudt. Selv om det fremgår hvilke faktorer som skal vektlegges, er det imidlertid nødvendig med en betydelig grad av skjønnsutøvelse.

Den store utbredelsen av det timebaserte salærsystemet har betydning for advokatens incentiver. Det kan argumenteres for at et timebasert system alene bidrar til en viss ineffektivitet i produksjonen av juridiske tjenester. For advokater som ikke har en tilstrekkelig tilgang på klienter kan det lønne seg å bruke lenger tid enn strengt tatt nødvendig. Det er vanskelig for kundene å vurdere hva som er en rimelig timemengde på en sak og sammenligne priser og timebruk mellom advokater i forkant. For en generell drøfting av et timebasert salærsystem versus et resultatbasert salærsystem, se avsnitt 19.3.3.3.

*Særlig om prisdiskriminering*

I Advokatforeningens salærveiledning åpnes det for at advokaten kan prisdiskriminere ved at advokaten skal ta hensyn til klientens betalingsevne i salærfastsettelsen. Dette kan isolert sett være positivt fordi det under visse omstendigheter bidrar til å øke omsatt kvantum, og dermed tilgangen til juridiske tjenester. I tilfelle klienter med liten betalingsevne betaler mindre for advokattjenester og dermed får økt tilgang til juridiske tjenester, kan prisdiskriminering bidra til å redusere deres udekkede rettshjelpsbehov.

Advokatundersøkelsen gir ikke grunnlag for å fastslå omfanget av prisdiskriminering i advokatnæringen.

*Konklusjon – salærfastsettelsen*

Salærsystemet som brukes av norske advokater er i utgangspunktet et slags verdiprisingssystem, ved at totalsalæret skal stå i rimelig forhold til oppdraget og arbeidet som er utført. I praksis er det imidlertid et betydelig fokus på timebruk, noe som gir lite gjennomsiktighet for brukerne og som til en viss grad reduserer advokatenes incentiver til effektiv produksjon av juridiske tjenester. Det synes å være et betydelig potensial for større åpenhet rundt salærfastsettelsen og økt prisinformasjon til brukerne, noe som i seg selv vil virke fremmende på konkurransen og bedre tilgangen til juridiske tjenester. Det bemerkes at fokuset bør være rettet mot totalkostnadene, og ikke mot timeprisene, idet timeprisene gir liten veiledning om hva tjenesten totalt kommer til å koste. Dette er noe utvalget kommer tilbake til i kapittel 20 i sine forslag til tiltak som kan styrke konkurransen.

#### 19.3.3.2 Faktisk prisnivå og priskonkurranse

Ifølge utvalgets advokatundersøkelse har Oslo det høyeste prisnivået, fulgt av andre store byer og småbyer/tettsteder. Resultatene fra utvalgets undersøkelse viser samme tendenser som de Advokatforeningen fant i en undersøkelse i 2001 (se avsnitt 11.2.3). [82] Advokatforeningens undersøkelse omfattet ikke forretningsadvokaters timepriser, som i gjennomsnitt antas å være

82. Advokatforeningens undersøkelse av konkurranseforholdene i advokatbransjen, 2001.

høyere enn timeprisene til øvrige advokater. Den gjennomsnittlige oppgitte timeprisen i storbyene Oslo, Bergen og Trondheim var 1039 kr per time, mens den var på 936 kr i landet for øvrig. Timeprisen synes gjennomgående å ligge lavere i Norge enn i Danmark og Sverige. [83]

Årsakene til de geografiske prisforskjellene kan være at advokater i Oslo og øvrige storbyer gjennomgående tilbyr tjenester med en høyere grad av spesialisering, at tjenestene og sakene er av en høyere økonomisk verdi, samt at brukernes betalingsevne ofte er forskjellig. Videre kan prisforskjellene forklares med høyere kostnader som følge av høyere leieutgifter, lønnsutgifter og lignende i Oslo og til dels også i øvrige storbyer.

Prisforskjellene kan dermed neppe tas som et tegn på lavere priskonkurranse i Oslo, der advokattettheten er større og markedet mindre konsentrert enn i landet for øvrig. Inntrykket fra utvalgets advokatundersøkelse er at konkurransen er sterkest i Oslo, og da særlig i den profesjonelle delen av markedet. Flere konkurrenter og større konkurranseintensitet i dette markedssegmentet bidrar trolig både til mer «markedsbasert» prising (prising ut fra det produktet faktisk verdsettes til, produsert i konkurranse med andre), produktutvikling og kostnadseffektivisering enn i advokatnæringen for øvrig.

I en situasjon med sterk konkurranse tvinges den enkelte tilbyder til å fremstille sine produkter på en mest mulig effektiv (i noen tilfeller ny) måte for å overleve i markedet. Samtidig har han incentiver til å utvikle nye produkter og produksjonsmåter.

Basert på kostnads- og inntektsundersøkelsen for inntektsåret 2001 legger Advokatforeningen til grunn at de «som konsentrerer seg om ett fagområde ser ut til å ha høyere inntjening enn de som arbeider innenfor flere områder. Det lønner seg tilsynelatende ikke å spre kompetansen over flere områder. Man bør spesialisere seg».

Blant advokatfirmaene i Oslo er det er fåtall store firmaer som har en betydelig andel av omsetningen. Basert på kjennskap til bransjen synes det for utvalget som at de store firmaene til en viss grad fungerer som markedsledere og dermed prisledere, ved at andre firmaer forsøker å legge seg på en markedsadferd og et prisnivå opp mot de fem store. Selv om disse firmaene tilsynelatende betjener et annet markedssegment enn privatpersoner og små og mellomstore bedrifter, kan det være visse smitteeffekter med hensyn til pris, adferd og særlig med hensyn til rekruttering mellom de to segmentene.

#### *19.3.3.3 Generelt om et timebasert salærsystem versus resultatbaserte salærer*

Enkelte ganger inngås det spesielle salæravtaler, der salæret gjøres avhengig av sakens resultat. Slike avtaler kalles gjerne resultatavhengige salæravtaler eller risikoavtaler. Dersom advokaten bare er sikret et salær hvis saken leder til et positivt resultat for klienten, betegnes avtalen som «no cure no pay» eller

83. Basert på utvalgets egen kjennskap og Legal 500, som antar at timeprisen i Norge, Danmark og Sverige varierer fra henholdsvis £ 112, £ 190 og £ 200 til over £ 300. Når det gjelder den offentlige salærsatsen for fri rettshjelpssaker, er timesatsene i Norge, Danmark og Sverige henholdsvis 735 NOK, 1100 DKK og 995 SEK eksklusiv mva.

«resultatavhengig salær». Da får advokaten et ordinært salær hvis saken vinnes, men ikke hvis saken tapes. I tillegg vil han kunne kreve et skjønnsmessig tilleggssalær dersom saken vinner frem, men størrelsen på tilleggssalæret må ikke være større enn det som det er tillatt å ta innenfor gjeldende salærberegningsprinsipper. Det er dermed ikke tillatt å kreve «store» tilleggssalærer i Norge, selv om man vinner saken. Slike resultatbaserte salæravtaler er ikke forbudt, men lite utbredt i Norge, noe som bl.a. settes i sammenheng med bransjens misbilligelse av slike avtaler og det forhold at advokaten har lite å vinne på å inngå en slik risikoavtale ettersom han ikke kan kreve et «stort» tilleggssalær i de sakene som vinner frem. Det følger av pkt. 3.3.2 i reglene for god advokatskikk at det ikke er tillatt å inngå en avtale med klienter eller andre om at advokaten skal motta et salær på prosent- eller andelsbasis i forhold til sakens resultat eller gjenstand, såkalt prosentbasert salær eller «contingency fee». Denne formen for prosentbaserte salærer er utbredt i USA.

I det følgende foretas det en generell drøftelse av resultatbaserte salærer versus timebaserte salærer. Ulike påstander som ofte fremsettes mot resulatbaserte salærer drøftes. Utvalget har tatt utgangspunkt i advokat dr. juris Anders Stray Ryssdahls fremstilling i hans doktorgradsavhandling. [84] For utvalgets egne vurderinger se punkt 20.4.3.2.

*Advokaten vil utnytte sin klient*

*Det hevdes at klientene ikke har tilstrekkelig informasjon til å vurdere kvaliteten på advokaters arbeid. Resultatbaserte salærer vil derfor tillate advokatene å dra fordel av sine klienter (utnytte dem).*

*Dette er et generelt problem som ikke har noe med valg av salærsystem å gjøre. Advokater kan alltid dra fordel av sine klienter.*

*Det vil bli for mange rettssaker*

*Et annet argument er at bruken av resultatbaserte salærer vil lede til for mange søksmål. Uetiske advokater som bare tenker på sin egeninteresse har størst interesse av å anlegge grunnløse søksmål i et timebasert system, ved at dette gir dem mulighet til å bruke flere timer enn strengt tatt nødvendig, noe som for advokaten betyr mer penger. Dette kan i større grad forhindres ved å benytte et resultatbasert system.*

*En advokat med en timekontrakt vil vanligvis kunne øke sine inntekter ved å ta en sak til retten i stedet for å inngå forlik, siden saksøking krever en økt timeinnsats. Videre taper han ikke personlig på et nederlag i retten. Han kan derfor anbefale søksmål uten å «straffes» dersom søksmålet viser seg å ha vært kostbart og mislykket. Faktisk favoriserer et timebasert system søksmål fremfor forlik uavhengig av saksøkers vinnersjanser.*

*I motsetning til dette har en advokat med et resultatbasert salær incentiver til både å minimere utgiftene til en rettssak – tilsvarende alternativkostnadene hans ved ikke å kunne påta seg andre oppdrag – og til å sikre et positivt utfall av saken for både seg selv og klienten, i og utenfor rettssalen. En advokat med et*

84. «An Economic Analysis of Civil Suits and Appeals», 1995.

*resultatbasert salær vil derfor anbefale et fornuftig forlik i stedet for en unødvendig rettssak, alt annet like. Virkningene av å tillate resultatbaserte salærer synes derfor å være færre rettssaker, ikke flere.*

*Det er mulig at det totale antallet rettssaker vil øke dersom resultatbaserte salæravtaler tillates fordi flere klienter, som tidligere ble utestengt av finansielle grunner, får tilgang til domstolene. Dette er imidlertid positivt ut fra prinsippet om rett til rett.*

*En del dommere er skeptisk til resultatbaserte salæravtaler fordi de frykter at det vil bli reist flere saker med et slikt system, uten at ressurstilgangen økes tilsvarende.*

*Dette er imidlertid ikke noen god nok grunn til å forby slike salærer. Flere saker bør kunne gi grunnlag for flere ansettelser ved domstolene. Å utestenge en potensiell kundegruppe fra rettssystemet ved å forby en type salærsystem er ikke i overensstemmelse med prinsippet om rett til rett. Unødvendige søksmål forekommer selv i dagens system, der slike salæravtaler er forbudt. Dette problemet må håndteres på en annen måte enn ved å forby en type salæravtaler. Saksomkostningsreglene og dommernes avvisningsrett og veiledningsplikt (som Tvistemålsutvalget har foreslått utvidet) skal begrense slike krav.*

*Advokaten vil inngå resultatbaserte avtaler i saker som uansett vil vinne frem*

*Videre hevdes det at en advokat vil være fristet til å dra fordel av den friheten resultatbaserte salærer gir, til å gå inn for en slik salæravtale «for ofte», det vil si når det skulle en liten (time) innsats til for å oppnå et gunstig resultat i rettssalen eller ved forlik.*

*Konkurransen mellom advokater og de kontrollordningene som finnes skal begrense størrelsen på salærene. Klientene har visse muligheter til å orientere seg før de kjøper juridiske tjenester. Dersom det kun er nødvendig med begrenset bistand for å vinne frem i en sak, kan en annen advokat underby en advokat som tilbyr et høyt resultatbasert salær. Slik situasjonen i Norge er i dag er det imidlertid lite realistisk.*

*Beskyttelse mot advokater som tar for høye salærer – ex post-kontroll av salærer*

*Klienter som blir utnyttet av en advokat som tar for høye salærer kan i dag kreve å få dette tilbake dersom salæret er urimelig høyt mv. Dette systemet omfatter også resultatbaserte salærer. Gitt eksistensen av slik ex post kontroll av salærer er det uklart hvorfor misbruket skulle være større dersom resultatbaserte salærer tillates. Siden advokater i et timebasert system har større incentiver til å bruke flere timer enn nødvendig, er det heller grunn til å tro at misbruket blir lavere ved bruk av resultatbaserte salæravtaler. Slik ex post kontroll er mer aktuelt for conditional fees enn for contingency fees, ved at i de siste tilfeller vil avtalen være relativt klar og vil bare kunne settes til side dersom den er ugyldig sett i henhold til avtalelovens bestemmelser.*

*Økonomisk uavhengighet*

*Et annet argument som reises mot resultatbaserte salæravtaler er at disse bør unngås for at advokatene skal forbli uavhengige. Advokaten skal ikke blande*

*egne interesser med klientens. Resultatbaserte salæravtaler vil kunne bidra til at advokaten får en egeninteresse i sakens utfall som ikke nødvendigvis samsvarer med klientens interesser. Advokater er imidlertid aldri helt uavhengige økonomisk sett, siden deres inntekter avhenger av deres klienter.*

*Uavhengighet i betydning advokatens mulighet til å la være å ta en sak /trekke seg fra en sak*

*En advokat har mulighet til å avslå et oppdrag uavhengig av typen salærsystem. Videre er det problematisk for advokaten å tre ut av en sak uten suksess uavhengig av salærsystem. Forholdet mellom advokat og klient er et rent kontraktsforhold, der de er fri til å forhandle om muligheten til å tre ut av saken uavhengig av om man har blitt enig om et resultatbasert salær eller timebetaling. Siden advokaten kan skade klienten ved å tre ut av en sak på et kritisk tidspunkt, finnes det imidlertid etiske regler som begrenser advokaters frihet til å tre ut av en sak.* [85] *Det avgjørende er imidlertid at ikke noe salærsystem er i stand til å fastsette det privat korrekte nivået på advokaters uavhengighet. Dette vil være en avveining mellom plikten til å avslutte en sak som ikke vinner frem og plikten til å kjempe for klienten selv ved sterk motstand (fra motparten).*

*Salærsystemet vil i noen tilfeller påvirke det rådet advokaten gir til klienten. Mens en advokat med resultatbasert salær kan forventes å bli ved saken og kanskje gjøre for mye av den, vil en advokat med timebetaling, som bare har sitt rykte å tenke på, i større grad være fristet til å fratre en vanskelig sak i forkant. I tillegg er det slik at mens en advokat med timesalær vanligvis kan kreve betaling for utført arbeid frem til fratreden, vil en advokat som tar et resultatbasert salær måtte dekke sine utgifter hvis saken avsluttes uten suksess. Dette skulle tilsi at problemet med uheldig fratreden er større i et timebasert system enn i et resultatbasert system.*

*Holdningen til risiko – advokaten vil fortsette en sak der klienten ønsker forlik*

*Videre hevdes det at en advokat kan være mindre risikoavers enn sin klient, slik at advokaten som tar et resultatbasert salær vil ha incentiver til å fortsette en sak i retten når klienten ville foretrukket forlik. Dette er trolig ikke noe stort problem fordi advokater i konkurranse uansett må forsøke å tilby tjenester av forsvarlig kvalitet og som er slik klientene vil ha dem.*

*Ufine forretningsmetoder/dårlig rådgivning/støtende resultater*

*Ufine forretningsmetoder og støtende resultater undergraver tilliten og hindrer produktiv økonomisk aktivitet i alle sektorer av økonomien, og særlig i markedet for juridiske tjenester der tillit er av helt sentral betydning. Muligheten for misbruk og utnytting av klienten vil være der selv om kun et timebasert salærsystem er tillatt. Det er uklart hvorfor denne effekten skulle være større ved bruk av resutatbaserte salæravtaler. Dårlig oppførsel skal forhindres gjennom juristutdannin-*

85. Punkt 2.1 og 3.1 i reglene for god advokatskikk omhandler advokatens mulighet til å fratre i en sak. Punkt 3.1.6 åpner for at advokaten kan fratre dersom klienten ikke ønsker å følge advokatens råd, men med en lignende formulering som i CCBEs «Code of Conduct» punkt 3.1.4 mot slutten av paragrafen.

*gen, konkurranse og disiplinær kontroll. Slike tiltak er uavhengig av hvilket salærsystem som er tillatt.*

*Likeså synes bruken av resultatbaserte salærer av enkelte å være forbundet med dårlig rådgivning. Det er imidlertid ikke grunnlag for å hevde at det er noen forbindelse mellom salærsystem og dårlig utførelse av advokatyrket. Ukvalifiserte advokater er like fri til å utnytte utilstrekkelig informerte klienter ved å ta betalt for for mange timer. Et resultatbasert salær sikrer klienten at advokaten gjør sitt ytterste for å vinne saken, mens det timebaserte salærsystemet i utgangspunktet bare sikrer at advokaten ønsker å holde på lenge med den (bruke mange timer).*

*Støtende resultater vil kunne føre til at publikum mister tilliten til advokater spesielt og til rettssystemet mer generelt. Det vil være uheldig både samfunnsmessig og samfunnsøkonomisk sett, da det kan resultere i underforbruk av juridiske tjenester og en undergraving av rettsstaten.*

*Tilliten til juridiske tjenesteytere synes å være på et akseptabelt nivå i Norge. Tilliten til advokatstanden i USA synes å være lavere. Det er imidlertid ikke grunnlag for å hevde at det nødvendigvis skyldes den utbredte bruken av resultatbaserte salæravtaler. I USA blir imidlertid advokatenes salærer stadig kritisert for å være for høye. Dette har sammenheng med at i enkelte typer saker utmåles en oppreisningserstatning i tillegg til det økonomiske tapet klienten har lidt. Nivået på oppreisning (punitiv damages) ligger langt over det nivået som er i Norge. I Norge skal det i tillegg mye til – det må foreligge grov uaktsomhet – for at oppreisning i det hele tatt gis. At advokatene tar en prosentandel, gjerne 30 prosent, av et erstatningsbeløp som etter norske forhold er svært høyt, kan virke støtende på publikum. I tillegg bemerkes det at saksomkostningsreglene i USA synes å være prosessdrivende, ved at den tapende parten ikke risikerer å måtte dekke motpartens saksomkostninger, slik han må i Norge. Det kan vanskelig hevdes at resultatbaserte salæravtaler vil føre til tilkjenning av uforholdsmessig store erstatninger slik man ser i USA, all den tid utmålingsreglene fastsettes av lovgiver.*

#### *19.3.3.4 Prisinformasjon*

Konkurransetilsynet har gitt en forskrift om prisopplysning på tjenester som også omfatter advokatnæringen. Den medfører at den enkelte advokat bl.a. plikter å informere om timesatsen på de ulike tjenester og operere med faste priser på enkelte typer oppdrag. Videre utgir Advokatforeningen informasjonsskriv som skal fordeles til brukerne. Gjeldene regelverk og praksis er nærmere omtalt i avsnitt 6.5.3.

Ifølge utvalgets brukerundersøkelser gir advokatene lite prisinformasjon til klientene i forkant, se avsnitt 12.4. Som nevnt foran er timepris alene en ufullstendig informasjonsindikator for kostnaden ved et oppdrag, dersom det ikke samtidig gis anslag over forventet timeforbruk.

Advokaten vet imidlertid ikke på forhånd hvor omfattende den konkrete saken blir. I så henseende er det asymmetrisk informasjon mellom advokaten og klienten, fordi klienten vet mer om de faktiske forhold ved en sak. Klienten kan ikke alltid, eller vil ikke, umiddelbart formidle all relevant informasjon til advokaten. I tillegg vil saken ofte involvere en tredjepart som verken advokaten eller klienten har fullstendig informasjon om. Dette gjør at advokater i mange tilfeller finner det vanskelig å gi prisoverslag i forkant.

Informasjonsproblemene i markedet og det at prisen på juridiske tjenester normalt fastsettes først etter at tjenesten er produsert, gjør det vanskelig å få til en fungerende priskonkurranse. Så vel tilbyder som etterspørrer vil av den grunn ha store problemer med å si nøyaktig hva tjenesten totalt kommer til å koste.

Som beskrevet i kapittel 18 gir brukernes lave prisbevissthet, slik den kommer til uttrykk i brukerundersøkelsene, i kombinasjon med problemene med å orientere seg om kvaliteten i forkant og måle kvaliteten i etterkant, advokatene et visst spillerom i forhold til prissetting og kvaliteten på tjenestene som tilbys. Incentivene til intensiv priskonkurranse synes relativt små gitt tjenestenes egenskaper og konsumentenes holdninger og søkevaner. Den faktiske priskonkurransen fremstår således som relativt begrenset. Dette fremgår også av advokatenes svar i undersøkelsen.

### 19.3.4 Markedsføring

Ifølge utvalgets advokatundersøkelse markedsfører advokatene seg i første rekke via gule sider. 81 prosent av advokatene har brukt denne markedsføringskanalen i løpet av de siste tre årene. Dette er en relativt passiv form for markedsføring, der priser ikke angis. 33 prosent av advokatene har brukt Internett til firmapresentasjon og annonsering m.v. Vanligvis dreier dette seg om en generell og til en viss grad passiv presentasjon av firmaet og dets arbeidsområder.

Aktiv markedsføring i denne sammenheng er bl.a. markedsføring på pris og direkte kontakt med potensielle klienter. Passiv markedsføring er presentasjon av firmanavn og spesialområder. At en type markedsføring karakteriseres som passiv, betyr ikke at den ikke virker salgsfremmende.

Markedsføringsaktiviteten synes generelt å være lavere blant advokatfirmaer i småbyer og på tettsteder enn i Oslo og andre større byer. Firmaene i distriktene er underrepresentert når det gjelder å bruke Internett, foredrag- og publikasjonsvirksomhet og direkte kontakt med potensielle klienter i markedsføringen. De er imidlertid de hyppigste brukerne av avisannonser. 36 prosent av dem har brukt dette markedsføringsmediet i løpet av de siste tre årene.

Markedsføringsaktiviteten og valg av markedsføringskanaler synes også å variere med firmastørrelse, og da slik at større advokatfirmaer har en mer omfattende og aktiv markedsføringsstrategi enn mindre firmaer. Enkeltmannsfirmaer er underrepresentert når det gjelder å bruke Internett som markedsføringskanal. Større advokatfirmaer bruker i større grad brosjyrer, foredrag og publikasjonsvirksomhet samt medieomtale i sin markedsføring. Generelt kan man si at dette dreier seg om markedsføring av kompetanse og kvalitet. Videre er det blitt mer vanlig at advokater tar direkte kontakt med potensielle klienter i markedsføringssammenheng. Det har vært en utbredt oppfatning at advokater skal opptre mer passivt. Denne holdningen er ikke lenger til stede i det mer utpregede forretningsjuridiske markedssegmentet. I og med at slike firmaer synes å være markedsledere på adferd er trolig slike holdninger på vei ut.

Markedsføringsaktiviteten synes også å øke med antallet konkurrenter og konkurranseintensiteten for øvrig. Blant advokatene som mener konkurransen er sterk, er det langt flere som har markedsført seg via de fleste

medier. Større advokatfirmaer har jevnt over flere konkurrenter, og de synes konkurransen er sterkere enn små firmaer. Det er også disse som synes å markedsføre seg mest.

*Konkurransemessig vurdering*

Tilbyderne i et marked bruker markedsføring og andre salgsfremmende tiltak til å øke kundetilfanget og for å ivareta forholdet til eksisterende kunder.

Markedsføring på pris kan bidra til større gjennomsiktighet og økt priskonkurranse i markedet. Andre former for informasjonsvirksomhet og salgsfremmende tiltak kan bidra til å øke brukernes informasjon om hvilke tjenester som tilbys. Dette kan bedre brukernes kunnskaper og beslutningsgrunnlag, noe som kan fremme konkurransen og bruken av juridiske tjenester.

En del av tiltakene, særlig tiltak rettet mot eksisterende kunder, har også en lojalitetsskapende dimensjon. Eksempler på dette er foredrag m.m. Slike aktiviteter er imidlertid ikke til hinder for at advokatfirmaer kan konkurrere om å tiltrekke seg kunder gjennom en form for kvalitetskonkurranse.

Frem til begynnelsen av 1990-tallet var det forbudt for advokater å markedsføre seg. Etter hvert har markedsføringsaktiviteten økt, særlig blant de store firmaene. Markedsføring på pris er fremdeles lite utbredt i advokatnæringen, bl.a. fordi mulighetene for dette er begrenset på ikke-standardiserte tjenester.

Som beskrevet ovenfor er den faktiske markedsføringen og bruken av markedsføringsmedier ulik for små og større advokatfirmaer og mellom de større byene og distriktene. Dette kan ha sammenheng med typen saker, men også konkurranseintensiteten.

Lavere markedsføringsaktivitet i distriktene kan ha sammenheng med at antallet konkurrenter er relativt lavt i mange lokale markeder, samtidig som tradisjonen for å konkurrere synes å være mindre blant små advokatfirmaer, som det er flest av i distriktene.

Potensialet for økt markedsføring på pris er trolig størst overfor uprofesjonelle brukere som privatpersoner og små og mellomstore bedrifter, og da særlig på «standardtjenester». Så langt har det ikke blitt etablert noen kjeder som markedsfører seg aktivt på pris og kvalitet overfor uprofesjonelle brukere. Markedsføring på pris vil kunne være aktuelt for resultatbaserte salærer.

Markedsføring på pris er trolig mindre aktuelt overfor profesjonelle brukere. Samtidig ser man imidlertid en økende tendens til at større bedrifter henter inn ulike tilbud/anbud på konkrete oppdrag, der pris inngår. Det er tendenser til økt bruk av slik tilbuds-/anbudskonkurranse. Store bedrifter fremstår dermed i økende grad som mer prisbevisste enn uprofesjonelle brukere. I den profesjonelle delen av markedet er direkte kontakt med potensielle klienter og merkevarebygging gjennom bl.a. foredrag og publikasjonsvirksomhet de mest utbredte og trolig de mest effektive salgsfremmende tiltakene.

*Konklusjon – markedsføring*

Markedsføringsaktiviteten i markedet er tiltagende. Trolig vil den økende markedsføringsaktiviteten blant store advokatfirmaer føre til at mindre advokatfirmaer vil følge etter. Dersom konkurransen tiltar i det uprofesjonelle markedet, vil dette også framtvinge en slik atferd, noe man for øvrig har sett i bedriftsmarkedssegmentet. Markedsføringen er likevel relativt passiv, og det fokuseres først og fremst på kompetanse og kvalitet. Det handler mer om merkevarebygging enn om å gi potensielle kunder informasjon, slik at de kan ta velbegrunnede valg.

At markedsføring på pris er lite utbredt i advokatmarkedet, kan til dels forklares med at prisen på tjenestene normalt fastsettes etter at de er produsert. På grunn av tjenestenes kompleksitet og usikkerheten om sakens utvikling, herunder motpartens opptreden, er det vanskelig på forhånd å angi hva tjenesten kommer til å koste. Potensialet for økt markedsføring på pris er trolig størst innenfor førstelinjerådgivning på mer standardiserte produkter som selges til privatpersoner og små og mellomstore bedrifter

*Spesialistordning*

Det er i dag ingen spesialistordning for advokater, tilsvarende den som for eksempel legene har. Reglene for god advokatskikk tolkes slik at advokater ikke kan kalle seg spesialister. De kan imidlertid opplyse om sine spesialområder. Som vist ovenfor er kvalitet og spesialkunnskaper viktig for klientene ved valg av advokat. I fravær av en spesialistordning er det imidlertid relativt vanskelig for de kundene som ønsker bistand fra en med spesialkompetanse å orientere seg i markedet. Virkningene av dette forbudet drøftes nærmere i avsnitt 20.4.5.

### 19.3.5 Produktutvikling og nye drifts- og forretningsformer

#### *19.3.5.1 Generelt*

Man kan skille mellom produktinnovasjon og prosessinnovasjon. Førstnevnte går på utvikling av nye produkter, mens sistnevnte går på å produsere et produkt som allerede finnes på en rimeligere måte. Begge typer innovasjon kan bidra til økt samfunnsøkonomisk effektivitet ved å øke konsumentenes valgmuligheter og gi større effektivitet i produksjonen. Resultatet av innovasjon i markedet for juridiske tjenester vil trolig være lavere priser og økt forbruk av juridiske tjenester.

Eksempler på innovasjonsvirksomhet i advokatnæringen kan være nye og alternative tjenester og nye distribusjonsformer som for eksempel Internett som kan gjøre tjenestene tilgjengelig på en enklere, raskere og rimeligere måte (prosessinnovasjon). Det betyr i mange tilfeller at man tar i bruk teknologi som alt har blitt utviklet og er tatt i bruk i andre næringer. Samtidig kan man utvikle nye tjenester, som gjør at man tiltrekker seg nye kundegrupper som ellers ikke hadde brukt advokat. Eksempler på dette er standardiserte tjenester og andre informasjonstjenester.

#### 19.3.5.2 Internett og ny teknologi

Et fåtall advokatfirmaer satser i første rekke på å tilby standardiserte tjenester og informasjonstjenester via Internett. Foreløpig er bruken av slike tjenester relativt begrenset. Dette kan ha sammenheng med at mulighetene for standardisering av juridiske tjenester er noe begrenset og at kjennskapen blant folk og generelt kjøp av tjenester via Internett foreløpig er relativt begrenset. Man forventer at standardiserte tjenester og (førstelinje)rådgivning via Internett og informasjonstjenester etter hvert vil bli mer utbredt, jf. drøftingen ovenfor og i kapittel 15. Det vil trolig bety at førstelinjerådgivning øker i betydning og at konkurransen i dette markedssegmentet vil øke, ved at markedet blir større. Samtidig vil brukerne selv kunne få en mer aktiv rolle ved at det blir lettere å orientere seg i markedet om rettigheter og plikter.

#### 19.3.5.3 Kjededannelser

*Ulike typer kjedesamarbeid og mulige gevinster*

Det er mulig med mange typer kjedesamarbeid, alt fra en ren innkjøpskjede, kjedesamarbeid med felles innkjøp, opplæring og merkenavn og en franchisekjede. I et franchisesamarbeid forplikter franchisegiver seg til å utføre visse tjenester for franchisetaker mot at franchisetaker forplikter seg til å følge opp sin del av avtalen, bl.a. ved innbetaling av en franchiseavgift. Denne avgiften blir bl.a. brukt til felles markedsføring av franchisetakerne, forhandlinger om innkjøp av varer og bistand til drift av den enkelte «butikk». Foreløpig har det ikke blitt utviklet slike kjeder i markedet for juridiske tjenester.

Gjennom kjedesamarbeid kan man sentralisere en del funksjoner som tidligere ble utført av det enkelte advokatfirma. Et kjedesamarbeid gir deltakerne muligheter til å realisere visse stordriftsfordeler, bl.a. i form av kostnadsbesparelser ved et felles driftskonsept, dataløsninger, opplæring og faglig utvikling, samt markedsføring og prissetting.

For visse typer kjedesamarbeid er en ensartet prispolitikk et sentralt element. Felles priser kan være påkrevd for å fremstå med en enhetlig kjedeprofil. Det vil da være viktig for den enkelte kjede å ha mulighet til å kunne markedsføre et produkt med henvisning til felles pris.

Prissamarbeid er forbudt etter konkurranseloven, men det kan gis dispensasjon til slikt samarbeid bl.a. dersom det bidrar til å fremme konkurransen eller fordi effektiviseringsgevinstene samarbeidet leder til er større enn konkurransebegrensningen som følger av samarbeidet. I utgangspunktet vil en felles prispolitikk med sentral regulering av prisfastsettelsen virke konkurransebegrensende dersom det opprinnelig var priskonkurranse i markedet. Et prissamarbeid og fellesannonsering vil imidlertid kunne gi lavere markedsføringskostnader for kjedemedlemmene og større gjennomslagskraft i markedet. Utviklingen av slike kjedekonsepter kan bidra til økt priskonkurranse og generelt større fokus på pris, gjennomsiktighet og utvikling av nye produkter. I tillegg blir det mulig å realisere de ovennevte gevinstene innenfor drift, opplæring og markedsføring.

*Utbredelsen av og mulighetene for kjedesamarbeid i advokatnæringen*

Potensialet for kjedesamarbeid og hvilken type gevinster man kan hente, avhenger av hvilket marked man ser på.

Det er lite utbredt med kjeder i den norske advokatbransjen. Noen av de største firmaene som driver med forretningsjus har imidlertid filialer i enkelte større byer. I tillegg har de største revisorfirmaene og deres samarbeidende advokatfirmaer filialer i mange norske byer. Disse har bl.a. et felles merkenavn. Kjedene som finnes i norsk advokatnæring har i første rekke blitt etablert gjennom fusjoner eller oppbygning av nettverk. [86] Forsøkene som har vært på å etablere kjeder har ikke fått noen særlig utbredelse. En mulig forklaring er at det har vært vanskelig å få til et felles «driftsopplegg».

Blant advokatfirmaer som primært satser på privatkunder er det ingen kjeder. Et aktuelt spørsmål er hvorfor ingen jurister eller andre satser aktivt på kjededannelser med priskonkurranse og konsepter basert på tjenester med lavere produksjonskostnader, men like fullt tilfredsstillende kvalitet.

I Danmark er det som nevnt etablert kjeder, for eksempel «Ret & Råd», som blant annet satser på forbrukersegmentet og som har et visst fokus på priskonkurranse og markedsføring. Advokatsamfundet har oppmuntret til og satset aktivt på slike konsepter, bl.a. med etableringen av Boligadvokaten.

Utvalget antar at kjedesamarbeid mellom juridiske firmaer kan gi stordrifts- og breddefordeler, noe som kan fremme effektiviteten og konkurransen i markedet.

Kjedesamarbeid vil føre til økt konsentrasjon. Konkurransen foregår i første rekke lokalt. Kjeder med en landsdekkende profil vil dermed i første hånd ikke virke begrensende på konkurransen i de ulike lokale markeder. Man vil trolig få et mer variert tjenestetilbud i markedet.

*Nasjonale og internasjonale nettverk*

Nettverk er en løsere samarbeidsform enn frivillige kjeder og kjeder med felles prisprofil. Medlemmene i et nettverk nyter godt av felles opplæring/faglig utvikling, utveksling av kunder og anerkjennelsen ved å tilhøre nettverket.

Mange mindre norske firmaer deltar i norske nettverk. De fleste (større) norske advokatfirmaer er tilknyttet et nordisk og internasjonalt nettverk. Disse videreformidler saker til hverandre, samarbeider om saker som går over landegrensene og har felles opplæring osv. Betydningen av slike nettverk er økende i en globalisert økonomi med økende grenseoverskridende virksomhet.

#### 19.3.5.4 Konklusjon

Forretningsstrukturen i advokatnæringen er i endring gjennom etableringen av større firmaenheter (konsolidering), utvikling av nye tjenestekonsepter og bruk av IKT, men foreløpig har alternative forretningskonsepter og distribusjonskanaler som Internett fått relativt lite innpass i markedet. [87]

86. Et eksempel er kjeden Eurojuris.

### 19.3.6 Konklusjon – konkurransen blant advokater

Det har skjedd en konsolidering i advokatnæringen de senere årene. Den gjennomsnittlige firmastørrelsen har økt. Årsakene til dette er bl.a. en rekke fusjoner blant de større advokatfirmaene, men også blant mindre firmaer. I tillegg er antallet advokater økt med 41 prosent de siste ti årene. Konsolideringen har bidratt til at markedskonsentrasjonen i advokatnæringen har tiltatt noe de senere år. De fem største firmaene har en samlet markedsandel på ca. 21 prosent. Det finnes imidlertid et stort antall tilbydere. Konsentrasjonen er således fremdeles lav og den synes ikke å være til hinder for konkurransen i næringen. [88]

Selv om datagrunnlaget er noe begrenset, antyder utvalgets advokatundersøkelse at konkurranseparametrene og konkurranseintensiteten både varierer med hensyn til geografisk lokalisering, firmastørrelse og kundesegment.

Konkurransen synes i første rekke å foregå på kvalitet, og i mindre grad på pris.

Inntrykket er at konkurransen er lavest blant mindre advokatfirmaer, og da særlig blant mindre firmaer utenfor de større byene. Disse har i første rekke privatpersoner og små og mellomstore bedrifter som klienter. Færre konkurrenter (høyere markedskonsentrasjon) og lavere markedsføringsaktivitet gir indikasjoner på dette. Incentivene til kostnadseffektivisering og utvikling av tjenestene er mindre når konkurranseintensiteten er lav, noe som rammer brukerne gjennom høyere priser og lavere tilgang til juridiske tjenester enn i en situasjon med sterkere konkurranse. I denne forbindelse bemerkes det at det faktiske prisnivået synes å være noe lavere utenfor de større byene. Dette har bl.a. sammenheng med at advokater utenfor de større byene har en stor andel privatpersoner blant sine klienter, og at de jevnt over har lavere faste utgifter enn advokater i større byer.

Konkurransen blant større advokatfirmaer synes å være relativt sterk. Til tross for at det er en del store firmaer, er antallet konkurrenter i den profesjonelle delen av markedet stort. Tilbyderne i denne delen av markedet står overfor kunder som i større grad evner å stille krav til tilbyderne, bl.a. når det gjelder pris, kvalitet og utvikling av produkter i tråd med deres behov.

## 19.4 Konkurransen fra andre tilbydere

Utvalgets brukerundersøkelser viser at både privatpersoner og små- og mellomstore bedrifter i en del tilfeller har prøvd andre tilbydere i stedet for eller forut for advokat når de står overfor et juridisk problem.

Advokatnæringen er hovedleverandør av juridiske tjenester i det private markedet. Rettshjelpere og revisorer er de eneste andre ordinære markedsaktørene som tilbyr juridiske tjenester. Ikke-markedsbaserte tilbydere som forbruker- og næringslivsorganisasjoner, offentlige og private velferdstilbud og

87. Et eksempel er Legaliz som fortrinnsvis satser på rådgivning over Internett. Ifølge Legaliz har de ennå ikke fått en slik markedsposisjon som de mener det er potensial for.
88. En markedsandel på over 60 prosent vil normalt bety at aktøren vil kunne utnytte markedsmakt.

det offentlige gjennom sin veiledningsplikt tilbyr en omfattende førstelinjerådgivning, men også til dels annenlinjerådgivning. Eksempler på private og offentlige velferdstilbud er studentrettshjelpstiltakene, Forbrukerrådet, de private klagenemndene og rettshjelpskontorene i Oslo og Finnmark.

Det er vanskelig å anslå disse tilbydernes omsetning fordi rådgivningen i stor grad er gratis eller subsidieres gjennom en medlemsavgift og lignende. Det er likevel ikke tvil om at disse tilbyderne i en viss utstrekning utgjør et alternativ til advokatnæringen innenfor visse typer juridisk rådgivning, og da særlig førstelinjerådgivning. Brukerundersøkelsene viser at disse tilbudene i mange tilfeller supplerer eller erstatter brukernes behov for advokat. Dette bidrar til at markedet for juridiske tjenester er noe mindre konsentrert innenfor førstelinje- og visse typer andrelinjerådgivning enn innenfor rettergang, der advokatene i praksis er enerådende.

### 19.4.1 Konkurransen fra rettshjelpere

Utvalget har gjennomført en spørreundersøkelse blant rettshjelpere. Antallet rettshjelpere er svært få, ca. 60 personer. Rettshjelpere som er spesialister innenfor visse typer forretningsjus og typisk jobber i større advokat-, revisjons- eller konsulentfirmaer, synes ikke å ha problemer med å skaffe seg klienter, selv om de ikke kan gå i retten.

Rettshjelpere som tilbyr rådgivning til privatpersoner synes å ha problemer med å etablere seg i markedet. De har generelt lite å gjøre og det er vanskelig og opparbeide et tilstrekkelig kundegrunnlag til å leve av dette arbeidet. Enkelte tilbyr standardiserte tjenester, bl.a. på Internett, men etterspørselen synes å være relativt lav, selv om rettshjelperne synes å ta noe lavere priser enn advokatene. Folks kjennskap til rettshjelpere synes å være relativt lav, og en del brukere er trolig skeptisk til å benytte andre juridiske hjelpere enn advokater.

Rettshjelperne har i utgangspunktet ikke adgang til å opptre som prosessfullmektig, og de kan kun drive i enkeltmannsforetak. Det er grunn til å tro at en del brukere lar være å benytte rettshjelper fordi de må skifte tilbyder dersom saken havner i domstolene, til tross for at de færreste juridiske sakene ender i retten. En del rettshjelpere har dannet kontorfellesskap, noe som gir større muligheter til å utnytte stordriftsfordeler og læringseffekter innenfor for eksempel drift og markedsføring. Enkelte rettshjelpere i undersøkelsen nevner at de har problemer med å få gjennomslag i tradisjonelle markedsføringskanaler som gule sider og telefonkatalogen/opplysningen siden de kun kan benytte betegnelsen rettshjelper som er lite kjent blant folk flest.

At rettshjelpere ikke ikke kan tilby rettergangsbistand, at de kun kan drive i enkeltmannsforetak og at de ikke har en innarbeidet tittel, kan være med på å forklare deres lave utbredelse. Konsekvensen er at rettshjelperne ikke har blitt et reelt alternativ til advokatstanden, hvilket var en politisk målsetting. Disse forholdene behandles i kapittel 20, der de konkurransemessige virkningene av de ulike reguleringene drøftes.

### 19.4.2 Konkurransen fra revisorer, konsulenter m.fl.

Revisorer tilbyr i en viss utstrekning juridisk rådgivning innenfor bl.a. skatterett og selskapsrett. I tillegg samarbeider de med advokatfirmaene med til dels samme navn. De samarbeidende advokatselskapene tilbyr et bredt spekter av

juridiske tjenester til den profesjonelle delen av markedet og til mindre og mellomstore bedrifter. At advokatfirmaene som samarbeider med de største revisorfirmaene er sentrale aktører på visse juridiske områder illustreres ved at noen av disse gikk til topps i Legal 500s [89] kåring av de beste advokatfirmaene innenfor skatterett i Norge i 2002. Gjennom sitt tjenestetilbud tilbyr disse selskapene «one stop shopping». De kan benytte breddefordeler i sitt tjenestetilbud og kjennskap til firmaene gjennom felles markedsføring og merkevarebygging. På områdene skatterett og selskapsrett synes disse samarbeidene advokat- og revisjonsselskapene å ha et konkurransefortrinn.

Ut over dette tilbyr mindre revisjonsfirmaer en viss juridisk bistand. Små næringsdrivende som driver som aksjeselskap plikter å ha revisor. De næringsdrivende har sporadisk kontakt med advokat. Revisoren blir derfor deres juridiske rådgiver i «det daglige» og utgjør ofte forbindelsesleddet til advokat når det anses som påkrevd.

Revisorer er en konkurrent til advokater på visse typer saker. Revisorer og advokater tilbyr til dels de samme tjenestene, men i betydelig grad også tilgrensende tjenester som gjør at deres tjenester kan utfylle hverandre overfor brukerne. Konkurransen fra revisorer på juridiske tjenester vil kunne være positivt både for produktutvalg, kvalitet og priskonkurranse. Bruken av markedsføring, kostnadsoverslag og spesifiserte tilbud synes å være mer utbredt i revisjonsnæringen enn i advokatnæringen. Det er mulig at man etter hvert vil få en lignende utvikling i advokatnæringen, med større fokus på både pris- og kvalitetskonkurranse. Spesifiserte tilbud anvendes for øvrig allerede i en viss grad av de større advokatfirmaene overfor store brukere. På den annen side har det i lys av Enron-skandalen i USA blitt satt store spørsmålstegn ved det at revisorer, som har en offentlig kontrollfunksjon, også engasjerer seg i rådgivningsvirksomhet. Det vil dermed kunne oppstå uheldige sammenblandinger av roller. Enron-saken i USA har da også ledet til at amerikanske myndigheter og EU har strammet inn revisorers muligheter til å påta seg andre typer oppdrag enn rene revisoroppdrag og samarbeide med andre typer tjenesteytere.

Advokatnæringen møter også en viss konkurranse fra for eksempel konsulentfirmaer i forbindelse med fusjoner og lignende. Samarbeidende advokat- og revisjonsselskaper samarbeider også med konsulentfirmaer med til dels samme navn, som bistår advokatfirmaene og revisjonsfirmaene i en del saker. Disse konkurrerer med advokatnæringen på enkelte områder. I tillegg møter advokatnæringen konkurranse fra en del andre konsulentfirmaer.

Advokatene beveger seg inn på nye forretningsområder, der de konkurrerer med andre typer tjenesteytere. Samtidig driver andre tilbydere virksomhet på områder der advokatene tidligere i praksis var enerådende. Denne virksomheten begrenses imidlertid av bestemmelsen om at den juridiske bistanden må være en naturlig del av deres virksomhet. Med andre ord skjer det en viss bransjeglidning mellom advokatnæringen og enkelte andre tjenesteytende næringer, noe som bl.a. har sammenheng med fremveksten av større og mer kompliserte juridiske saker og transaksjoner.

89. Legal 500 er et privat, britisk foretak som foretar en rangering av advokatfirmaer i ulike land.

### 19.4.3 Konkurransen fra organisasjoner

Organisasjoner som bl.a. LO, NHO, Bedriftsforbundet, Forbrukerrådet og Skattebetalerforeningen yter juridisk bistand til sine medlemmer i betydelig omfang. For arbeidsgiver- og næringsorganisasjonene dreier det seg i hovedsak om førstelinjerådgivning, mens det innenfor arbeidsrett ytes advokatbistand i og utenfor rettergang. Juridisk bistand tilbys i hovedregelen gratis til medlemmer (utgiftene kreves inn via medlemskontingenten). Skattebetalerforeningen yter både førstelinjerådgivning og mer omfattende rådgiving gjennom sitt servicekontor til privatpersoner, men også til næringsdrivende. Slike mer omfattende oppdrag må medlemmene betale for.

### 19.4.4 Konkurransen fra offentlige og private velferdstilbud

*Studentrettshjelpstiltak*

Juss-Buss er ett privat velferdstilbud. Organisasjonen tilbyr juridisk bistand på områder som arbeidsrett, fengselsrett, utledningsrett og husleierett. Deres virksomhet er særlig rettet inn mot ubemidlede. Bistanden er gratis. Virksomheten dreier seg i første rekke om førstelinjerådgivning, men det gis også annenlinjerådgivning, herunder for eksempel partsrepresentasjon i forliksrådet. Et lignende tilbud som kan nevnes i denne sammenheng er JURK, Juridisk rådgivning for kvinner.

Studentrettshjelpstiltakene antas ikke å ha stor betydning for konkurransen i markedet, men de må likevel anses for å bidra i en viss utstrekning til befolkningens tilgang til juridiske tjenester.

*Andre*

I tillegg til Studentrettshjelpstiltakene er det etablert andre offentlige og private velferdstilbud, som for eksempel offentlige rettshjelpskontor og de forskjellige advokatvaktordningene i regi av Advokatforeningen.

Slike tilbud har en noe begrenset utbredelse, og er ikke markedsaktører i egentlig forstand. En viss påvirkning på konkurransen innenfor førstelinjerådgivning til uprofesjonelle brukere må de like fullt antas å ha.

### 19.4.5 Konklusjon – konkurransen fra øvrige tilbydere

Når privatpersoner har et relativt enkelt juridisk spørsmål de ønsker å få avklart, kan de i mange tilfeller få avklart dette ved å henvende seg til ikkemarkedsbaserte tilbydere som organisasjoner og offentlige og private velferdstilbud. I praksis viser det seg at mange av de problemene folk har, kan løses gjennom slik førstelinjerådgivning. Antallet slike saker er stort og den hjelpen privatpersoner og små og mellomstore bedrifter får hos disse tilbyderne er trolig av stor nytte for dem. Generelt er det grunn til å tro at disse sakene er av begrenset økonomisk verdi fordi dette dreier seg om tjenester som kan ytes raskt.

Rettshjelpere og revisorer yter også slik førstelinjerådgivning.

Innenfor de fleste typer mer komplisert rådgivning, som både er viktig for de det gjelder (høy nytte) og ofte av stor økonomisk verdi, har advokatene en sterk stilling. Innenfor rettergang er advokatene i praksis enerådende.

## 19.5 Etableringsmuligheter

### 19.5.1 Generelt

Dette avsnittet omhandler mulighetene for etablering i markedet eller de ulike delmarkedene for juridiske tjenester.

Etableringsmulighetene i et marked er av betydning for hvor sterk konkurransen i markedet blir. Dersom et marked preges av liten konkurranse og få aktører, kan aktørene utnytte markedsmakt på kort sikt ved å kreve høyere priser. Slike markeder preges gjerne av store marginer og gode fortjenestemuligheter. Flere aktører vil derfor være interessert i å etablere seg for å ta del i den høye fortjenesten. Lykkes dette, tiltar konkurransen og prisene vil synke. Det vil således normalt bare være grunnlag for varig høye priser dersom det finnes etableringshindre som stopper eller fordyrer nyetablering.

I kapittel 10 ble det gitt en fremstilling av utviklingen i antallet advokater og andre tilbydere av juridiske tjenester de senere årene. Det har vært en sterk økning i antallet advokater de siste tiårene. Fra 1980 til 2001 økte eksempelvis medlemstallet i Advokatforeningen fra 2196 til 5250. Det kan indikere at etableringshindringene i advokatnæringen ikke er uforholdsmessig store.

I 1991 ble det åpnet for at jurister uten advokatbevilling, såkalte rettshjelpere, kunne yte rettshjelp. Per 2001 var antallet rettshjelpere kun ca. 60.

De forholdene som i størst grad påvirker etableringsvilkårene i markedet for juridiske tjenester, er reguleringer av ulike slag. I kapittel 20 omtales disse reguleringene og deres virkning på konkurransen. Dette avsnittet er derfor å anse som en generell omtale av etableringsmuligheter, samt de eventuelle etableringshindringene som ikke skyldes reguleringer.

### 19.5.2 Formelle etableringshindringer

De viktigste formelle etableringshindringene i de ulike delmarkedene for juridiske tjenester er begrensningene på hvem som får yte rettshjelpsvirksomhet, og mer spesifikt hvem som får praktisere som advokat. Dette er omtalt i punkt 20.2.

Dersom man har tillatelse til å utøve rettshjelpsvirksomhet og/eller har skaffet seg advokatbevilling, er det relativt små formelle etableringshindringer. Man må stille sikkerhet som omtalt i punkt 20.5. Det finnes i tillegg enkelte strukturreguleringer som blant annet setter begrensninger på hvem som kan eie et advokatselskap.

I utgangspunktet er advokat- eller rettshjelpsvirksomhet lite kapitalkrevende. Det er arbeidskraften som er den viktigste ressursen. I tillegg til arbeidskraft trenger man i prinsippet kun lokaler og nødvendig kontorutstyr. Skal man starte et mindre advokatkontor, vil det neppe by på problemer å reise kapital. Sammenliknet med en rekke andre bransjer, for eksempel bransjer der etablering krever store materielle investeringer i produksjonsutstyr, bygninger eller infrastruktur, må det karakteriseres som lite kostnadskrevende å etablere seg som juridisk tjenesteyter.

Kapital kan være noe viktigere dersom man ønsker å foreta større etableringer, for eksempel hvis man vil etablere en kjede eller et stort advokatkontor som ønsker å ta opp konkurransen med de firmaene som allerede er store. Dette gjør at det sannsynligvis er lettere å etablere et stort advokatfirma

ved sammenslåing av eksisterende selskaper enn ved en helt ny etablering. Dette er imidlertid heller ikke uvanlig i andre bransjer. I advokatbransjen er det også små og mellomstore firmaer som har muligheten til å slå seg sammen dersom de ønsker. Det har allerede funnet sted en slik utvikling, som beskrevet i avsnitt 19.2, og sannsynligvis kan denne utviklingen fortsette i et visst omfang før konsentrasjonen i markedet blir et konkurransemessig problem.

### 19.5.3 Uformelle etableringshindringer

En advokat eller en annen med tillatelse til å drive rettshjelpsvirksomhet som ikke stoppes av formelle etableringsbarrierer, kan likevel oppleve at det er vanskelig å komme seg inn på markedet. Slike etableringshindringer kalles uformelle etableringshindringer.

Utvalgets advokatundersøkelse og brukerundersøkelser avdekket at omdømme var en viktig opplevd konkurranseparameter for advokater, mens bruk av kontakter var en viktig utvelgelsesmetode for brukere som søkte advokat. «Koblingen» mellom tilbyder og etterspørrer skjer med andre ord til en viss grad gjennom uformelle kanaler. Kontakter og omdømme som viktig utvelgelsesmetode favoriserer etablerte aktører foran nyetablerere. Det tar tid å opparbeide kundekontakter, og det kan ta enda lengre tid å opparbeide et godt omdømme i markedet.

I kapittel 18 så vi at lojalitet til en og samme advokat var et relativt utbredt fenomen blant små og mellomstore bedrifter. For privatpersoner er ikke dette en like aktuell problemstilling siden privatpersoner uansett har lav gjenkjøpsfrekvens. Lojalitet blant bedriftsklientene kan gjøre det vanskeligere for nye tilbydere å skaffe seg klienter i dette segmentet.

Omdømme som viktig konkurranseparameter, utvelgelse av juridisk tjenesteyter ved bruk av kontakter og lojalitet er alle forhold som sannsynligvis skaper merkbare, uformelle etableringsbarrierer for nye aktører.

Etableringsbarrierene som følger av at etablerte aktører har et visst omdømme og lojalitet blant kunder, nødvendiggjør en viss investering i markedsføring og omdømme. Man må etablere et navn og skaffe seg en kundeportefølje. På privatkundemarkedet ville det være naturlig å tro at det er mulig å skaffe kunder ved hjelp av aktiv markedsføring selv uten omdømme. Etter hvert som man får et omdømme, vil man imidlertid skaffe seg kunder gjennom anbefalinger fra fornøyde kunder. Aktiv priskonkurranse kan også tiltrekke kundene i dette segmentet. Både opparbeidelse av et godt omdømme og markedsføring har en kostnad (krever investering i tid og penger), men det kan hende at rene markedsføringskostnader (annonsering og lignende) er lavere enn kostnaden som påløper over tid dersom man forsøker den tradisjonelle fremgangsmåten via langsom opparbeidelse av et godt omdømme.

Markedsføring kan til en viss grad veie noe opp for et godt omdømme overfor bedriftsklienter. En viss investering i markedsføring er også nødvendig for å etablere seg i den profesjonelle delen av markedet. Markedsføring rettet mot bedrifter antas å måtte utformes en del annerledes enn markedsføring rettet mot privatpersoner. For eksempel kan markedsføring rettet mot bedrifter skje ved å ta direkte kontakt med potensielle klienter. Det er trolig også viktig å signalisere god kvalitet, for eksempel gjennom spesialisering. Dersom spesialisering er viktig, kan det være mer kostnadskrevende og ta lengre tid å etablere seg. Som tidligere påpekt, ser små og mellomstore bed-

rifter ut til å være lojale mot sin faste advokat, og dette kan derfor utgjøre en etableringsbarriere i dette markedssegmentet.

Store advokatfirmaer bruker betydelige ressurser på å bygge opp både omdømme og et «merkevarenavn». For å komme inn i det mest lønnsomme og attraktive segmentet for store forretningskunder, må man gjerne også ha betydelig høyere kostnader (bl.a. bedre lokaler, mer opplæring og videreutdanning for stadig å sikre kvalitet) enn gjennomsnittet. Det er nok generelt noe mer krevende å etablere seg i bedriftssegmentet enn i privatkundesegmentet.

Omdømme og lojalitet er sannsynligvis til en viss grad knyttet både til firma og til advokaten personlig. For en ny aktør i markedet vil det derfor trolig være mulig å «overføre» omdømmet til en tidligere arbeidsgiver til et nystartet firma. I tillegg har advokaten opparbeidet sitt «eget» omdømme ved å ha jobbet noen år hos den etablerte aktøren. Dette kan være én måte å komme seg inn i forretningskundesegmentet på. Som nevnt foran har det for eksempel i USA funnet sted en viss dekonsentrasjon ved at enkeltaktører eller grupper av advokater har brutt ut og startet eget firma ved å ta klienter med seg.

Det er med andre ord nødvendig med visse investeringer for å motvirke de uformelle etableringsbarrierene og komme inn på markedet. Investeringene kan trolig foretas på flere måter, for eksempel ved aktiv markedsføring.

*Historisk nyetablering – voksende totalmarked*

Ser man på historien, er det tydelig at det har skjedd betydelig nyetablering, jf. avsnitt 10.2 og 19.2.1. Antallet advokater har økt med nærmere 50 prosent mellom 1990 og 2001. Samtidig har totalmarkedet økt, både ved at befolkningen vokser og ved at det blir stadig mer vanlig å oppsøke juridisk assistanse. Derfor er det vanskelig å si noe om hvorvidt den nyetableringen som har skjedd har ført til reelt større advokattetthet og sterkere konkurranse. Trolig har imidlertid økningen bidratt til både større advokattetthet og noe sterkere konkurranse.

*Rettshjelpere*

Rettshjelpere møter formelle etableringshindringer fordi de er pålagt en forholdsvis streng ramme når det gjelder hvilken driftsform de kan bruke – de kan kun opptre i enkeltmannsforetak som eies av rettshjelperen selv. Dette er imidlertid ikke til hinder for at de etablerer kontorfellesskap med andre rettshjelpere eller advokater. Videre er de utestengt fra en viktig del av det juridiske tjenestemarkedet siden de ikke får opptre i rettergang. Etableringsmulighetene for rettshjelpere påvirkes likevel kanskje i størst grad av uformelle forhold slik som brukernes kjennskap til tilbudet og rettshjelpernes status og omdømme i markedet. Utvalget legger derfor til grunn at det både er formelle og uformelle hindringer i veien for etablering av nye rettshjelpere. Dette gjenspeiler seg i at man faktisk også observerer lav etablering av slike rettshjelpere i markedet.

### 19.5.4 Oppsummering – etableringsmuligheter

De uformelle etableringshindringene i markedet for juridiske tjenester består hovedsakelig i betydningen av å opparbeide kundekontakter og et godt omdømme i markedet. Det å etablere seg krever derfor visse investeringer i for eksempel markedsføring og opparbeiding av et godt omdømme. Kapitalbehovet ved å etablere seg som advokat er således forholdsvis beskjedent. Slike kostnader må påregnes ved etablering i nokså mange bransjer. På denne bakgrunn anses uformelle etableringshindre som overkommelige i advokatbransjen.

Det eksisterer imidlertid visse formelle etableringshindringer, først og fremst knyttet til hvem som har lov til å drive advokat- og rettshjelpsvirksomhet. De formelle etableringshindringene omtales i kapittel 20.

Rettshjelpere antas å stå overfor både formelle og uformelle etableringshindringer i en slik grad at etablering av rettshjelpere nesten ikke forekommer.

# Kapittel 20
# Konkurransemessig vurdering av reguleringer av rettshjelpsvirksomhet

## 20.1 Innledning

Juridiske tjenesteutøvere og deres virksomhet er styrt gjennom en rekke reguleringer. Reguleringene kommer til uttrykk i internasjonale regler, norske lover og forskrifter og det man kan kalle bransjens egne skrevne og uskrevne regler. Disse reguleringene og hensynene bak dem er det redegjort for i del III (nasjonale) og i kapittel 14 (internasjonale). Det vises til dette i det følgende.

Hovedhensynet bak reguleringene i markedet for juridiske tjenester er å sikre brukerne juridiske tjenester av tilfredsstillende kvalitet. Dette skal bidra til å sikre borgerne rett til rett, herunder ivareta hensynet til borgernes rettsikkerhet og tilliten til rettssystemet. Reguleringene oppstiller av den grunn blant annet krav til juridisk kompetanse og uavhengighet hos dem som skal utøve rettshjelpsvirksomhet. Konkurransemessige hensyn synes i mange tilfeller ikke i tilsvarende grad som ovennevnte hensyn å ha blitt vektlagt ved utformingen av reguleringene.

Det første skrittet i en konkurransemessig vurdering av reguleringene blir å ta stilling til hvorvidt en spesifikk regulering er utformet og iverksatt på en måte som kan begrense konkurransen i markedet for juridiske tjenester i strid med formålet om effektiv ressursbruk.

Hvis dette vurderes å være tilfelle, blir neste skritt å vurdere hvorvidt reguleringen kan utformes eller omformes på en måte som ivaretar hensynet til effektiv konkurranse, samtidig som den i størst mulig grad ivaretar de hensyn som den i første hånd var utformet for. Reguleringer som utelukkende tjener til å begrense konkurransen blant etablerte juridiske tjenesteytere eller i forhold til nye aktører, bør avvikles.

I dette kapittelet behandles følgende hovedformer for reguleringer:

- I punkt 20.2 behandles spørsmålet om hvem som skal ha adgang til å utøve rettshjelpsvirksomhet (adgangsreguleringer).
- I punkt 20.3 er spørsmålet om det skal stilles særlige krav til organiseringen av slik virksomhet (strukturreguleringer).
- I punkt 20.4 er problemstillingen i hvilken grad juridiske tjenesteyteres atferd skal være gjenstand for regulering (atferdsreguleringer).
- I punkt 20.5 drøftes kort ansvarsspørsmål og spørsmål om kontroll og tilsyn.

Utvalget har ikke hatt tid eller ressurser til å utrede alle forhold av betydning for en helhetlig vurdering av det samlede reguleringsregimet for rettshjelpsvirksomhet i konkurransemessig henseende. I noen tilfeller har utvalget derfor kommet med anbefalinger til relevante myndigheter, i første rekke Justisdepartementet, om at bestemte forhold følges opp eller utredes nærmere før

eventuelle tilpasninger foretas. Andre forhold av mindre betydning for utvalgets mandat er helt utelatt.

## 20.2 Adgangsreguleringer

### 20.2.1 Generelt om adgangsreguleringer

Adgangsreguleringer regulerer hvilke tilbydere som har adgang til markedet for juridiske tjenester. I dette avsnittet presenteres enkelte generelle forhold omkring adgangsreguleringer.

Slike reguleringer begrunnes ut fra hensynet til brukerne. Det legges i så tilfelle ofte til grunn at brukerne ikke har tilstrekkelig informasjon til å foreta rasjonelle valg i markedet, jf. drøftingen i kapittel 17.

Adgangsreguleringene skal således sikre kvaliteten på tjenestene, ved at det stilles krav til tjenesteyternes kompetanse og profesjonalitet, da det antas å være en nær sammenheng mellom disse faktorene. Det anses videre som viktig for tilliten til rettssystemet at publikum har tillit til at juridiske tjenesteytere utøver sin virksomhet på en objektivt sett tilfredsstillende måte. Borgernes rettssikkerhet er et annet fremtredende hensyn. Endelig er eksklusjon av presumptivt ukvalifiserte eller uprofesjonelle tjenesteytere ment å bidra til å redusere risikoen for at brukerne og/eller eventuelle tredjeparter blir skadelidende.

På den annen side kan adgangsreguleringer fungere som et hinder for adgangen til markedet. Adgangsreguleringer vil dermed kunne begrense tilbudet av juridiske tjenester. Lavere tilbud vil i alminnelighet medføre høyere priser for tjenestene.

Virkningene av adgangsbegrensninger kan illustreres prinsipielt i figur 4.2, jf. punkt 4.4. Anta at den heltrukne tilbudskurven representerer tilbudet ved adgangsbegrensninger, mens den stiplede kurven «Nytt tilbud» viser tilbudet ved friere markedsadgang. Tilbudsøkningen, illustrert ved skiftet i tilbudskurven nedover og utover i diagrammet, kan skyldes to forhold. For det første kan tilbudet ha økt som følge av nye aktører som nå kan etablere seg i markedet og som har lavere kostnader eller er villige til å tilby juridiske tjenester til en lavere pris enn de etablerte. For det annet kan de etablerte aktørenes tilbud ha økt gjennom kostnadseffektivisering av virksomheten, kanskje som respons på konkurransen fra de nye aktørene. De etablerte aktørene kan da produsere en gitt mengde juridiske tjenester til lavere kostnad, eventuelt fremstille en større mengde tjenester til en gitt kostnad. Hvis etterspørselen ligger fast, uttrykt ved den heltrukne etterspørselsekurven, vil den nye likevektsløsningen (ikke inntegnet i figuren) innebære en reduksjon i pris og en økning i mengden av omsatte tjenester i forhold til den opprinnelige markedsløsningen ($P_0X_0$) i situasjonen med adgangsbegren-sninger.

Fra et konkurransemessig synspunkt må virkningene av friere markedsadgang i form av bl.a. lavere priser, økt tjenestetilgang, høyere kostnadseffektivitet og større valgmuligheter for brukerne, avveies mot eventuelle negative virkninger som for eksempel kvalitetsreduksjon og inntreden av useriøse aktører.

For å forebygge slike mulige uheldige utfall av en friere markedsadgang vil adgangsreguleringer kunne være berettigede og legitime. Dersom adgangsreguleringer anses som berettigede og legitime, blir spørsmålet hvilket omfang de skal ha og hvilke konkrete vilkår som eventuelt bør stilles opp. Samtidig må det vurderes om de relevante hensynene kan ivaretas på andre måter, for eksempel gjennom regulering av tjenesteyterens adferd eller ved kontroll og tilsyn. Eventuelt kan flere former for reguleringer benyttes samtidig, slik tilfelle er for rettshjelpsvirksomhet i dag.

### 20.2.2 Oversikt over gjeldende adgangsreguleringer – utvalgets tilnærming

Det vises til kapittel 6 for en redegjørelse for gjeldende regelverk og begrunnelsen for de foreliggende reguleringer av adgangen til å yte rettshjelpsvirksomhet.

I tabell 20.1 gis det en skjematisk fremstilling av gjeldende vilkår. Tabellen angir på hvilke områder ulike juridiske tjenesteytere kan utøve rettshjelpsvirksomhet, i hvilken utstrekning og noen av de mer generelle krav som stilles til virksomheten. I tabellen er også tjenestene gruppert i de tre hovedkategoriene; førstelinjerådgivning, annenlinjerådgivning og rettergangstjenester som utvalget har funnet det hensiktsmessig å dele juridiske tjenester inn i, jf. drøftingen i kapittel 9.

***Tabell 20.1: Hvem kan yte rettshjelp?***

| TittelTjenesteytergrupper | Særskilt tillatelse nødvendig? | Krav til sikkerhets-stillelse? | Underlagt tilsyn og kontroll? | Førstelinje-rådgivning | Annen-linje-rådgivning | Rettergangs-tjenester |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Advokat | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Rettshjelper (jurist) | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Nei |
| Revisor* | Ja | Ja | Ja | Ja | Delvis | Nei |
| Rettshjelper (ikke-jurist (og lensmann)) | Ja | Ja | Ja | Ja | Delvis | Nei |
| Andre virksomhet-sutøvere | Nei | Nei | Nei | Ja | Nei | Nei |

* Revisorer trenger ikke særskilt tillatelse for å drive begrenset rettshjelpsvirksomhet (skatte- og avgiftsrådgivning). Revisorer må imidlertid ha særskilt tillatelse for å drive revisorvirksomhet, de må stille sikkerhet og de er underlagt tilsyn (Kredittilsynet). Sikkerhetsstillelsen og tilsynet forutsettes i det alt vesentlige å omfatte den begrensede adgang revisorer har til å utøve rettshjelpsvirksomhet.

Utgangspunktet er at enhver med en viss formell juridisk kompetanse kan få tillatelse til å yte rettshjelp på det området vedkommende kan dokumentere formell kompetanse. Som hovedregel stilles det krav om særskilt tillatelse, sikkerhetsstillelse og at den enkelte tjenesteyter underlegges tilsyn. Dessuten kan enhver virksomhetsutøver i tilknytning til hovedvirksomheten utøve rettshjelp av begrenset omfang, integrert rettshjelp.

I utgangspunktet kan bare advokater tilby rettergangstjenester, men også for slike tjenester eksisterer det et unntak i tvistemålsloven § 44 for den som kan dokumentere at vedkommende er skikket, jf. avsnitt 20.2.5.

I det følgende vurderes de konkrete adgangsreguleringene for ulike grupper juridiske tjenesteytere. Utvalget er delt i et mindretall og et flertall i spørsmålet om det skal eksistere adgangsreguleringer og nærmere bestemt i hvilken grad andre enn advokater skal ha adgang til å utøve rettshjelpsvirksomhet. Utvalget er imidlertid enig om at det er viktig med uavhengige advokater og at disse bør være hovedleverandører av individuelt tilpassede juridiske tjenester i det private markedet.

### 20.2.3 Vilkårene for å bli advokat

#### *20.2.3.1 Innledning – problemstilling*

Tradisjonelt har retten til å yte rettshjelp vært reservert for advokater, noe som ble karakterisert som et advokatmonopol. Bakgrunnen for dette var, som tidligere nevnt, å sikre brukerne tjenester av høy kvalitet gitt av uavhengige tilbydere.

For å bli advokat må man ha gjennomført en spesifisert juridisk utdannelse, en nærmere bestemt praksis og et advokatkurs. I tillegg må man ha ansvarsforsikring og inneha bevilling som advokat. Bevilling til å drive advokatvirksomhet gis av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, jf. for øvrig fremstillingen i kapittel 6.

Utvalget legger til grunn at uavhengige advokater bør være hovedleverandører av individuelt tilpassede juridiske tjenester i det private markedet, se for øvrig punkt 3.2.4. Utvalget har vurdert de gjeldende krav og vilkår for å bli advokat og forsøkt å identifisere konkurransemessige virkninger av disse.

#### *20.2.3.2 Utvalgets vurderinger*

*Juridisk utdanning*

Hele utvalget mener at man for å få bevilling som advokat må dokumentere solid formell juridisk kompetanse. Dette for å sikre at advokater har betryggende kompetanse og at de kan tilby tjenester av god kvalitet.

Utvalget foreslår derfor ingen endringer i gjeldende krav til juridisk embetseksamen og bare små endringer i andre utdanningsmessige tilleggskrav for å bli advokat.

Utvalget er kjent med at det arbeides med forslag til endringer i utdanningen, ved at det ved universitetene planlegges innført et system med bachelor- og mastergradutdanning etter et vedtatt europeisk opplegg.

*Flertallet, utvalgsleder og medlemmene Faye-Lund, Gudmundseth, Høyer, Jacobsen og Koren, mener at:*

En slik endring vil kunne gi en bedre tilpasning mellom utdanningsopplegg og kompetansekrav med hensyn til utdanning for jurister generelt. Flertallet anbefaler at myndighetene vurderer den eventuelle nye utdannelsesstrukturen i forhold til adgangen til å yte rettshjelp og at man i den forbindelse også

vurderer om utdanningskravene for å bli advokat bør harmoniseres med land det er naturlig å sammenligne med.

*Mindretallet, medlemmene Bjørneset og Kolrud*

Mindretallet er uenig i at utvalget skal ta stilling til fremtidige utdannelseskrav til advokater, basert på planlagte endringer i det juridiske studium, hvis innhold ikke er kjent.

*Praksiskrav*

Utvalget mener at det er nødvendig at jurister har en viss praksis før de får adgang til å drive rettshjelpvirksomhet som advokater. Bakgrunnen for det er at den juridiske utdannelsen er utpreget teoretisk og i liten grad forbereder de juridiske kandidatene på de praktiske utfordringer de vil kunne møte som advokat.

Den som skal drive selvstendig advokatvirksomhet bør i tillegg til den teoretiske grunnutdannelsen ha visse tilleggskunnskaper. Bl.a. bør de ha praktisk erfaring med å opptre i rettergang og hvordan man bør forholde seg til egen part, motpart og andre. Dessuten bør vedkommende ha erfaring med og kunnskaper om utarbeidelse av dokumenter og forhandlinger. Opplæring i profesjonens etiske regler samt veiledning og oppfølgning av erfarne advokater anses også som sentralt.

Utvalget vil således ikke foreslå endringer i det generelle kravet om to års praksis som advokatfullmektig for å bli advokat.

Det foreslås imidlertid visse tillempninger av praksiskravet slik det praktiseres i dag. Hele utvalget mener at annen juridisk praksis enn praksis fra advokatvirksomhet bør gi bedre uttelling, slik gjeldende lovgivning legger opp til. Praksis fra annen juridisk virksomhet bør i større utstrekning enn det som er tilfelle i dag kunne godkjennes, jf. kapittel 6.

For eksempel vil den som utøver rettshjelpsvirksomhet som jurist-rettshjelper etter dl. § 218 annet ledd nr. 1 kunne få en erfaring som ligger tett opp til den erfaring advokatfullmektiger får. En viktig forskjell vil være manglende veiledning, noe som imidlertid er sentralt. Dessuten vil rettshjelpere ha manglende kjennskap til opptreden under rettergang. Praksis fra rettergang vil imidlertid vedkommende kunne få etter unntaksbestemmelsen i tvml. § 44, se pkt. 20.2.5. Det er viktig at praksisen er relevant og ligger nær i tid. Også annen lang og relevant praksis bør gi bedre uttelling.

Dommerfullmektiger, politifullmektiger og universitetslærer får godkjent sin praksis fullt ut, jf. dl. § 220. Ordningene fremtrer som alternative veier til å få advokatbevilling, og de letter adgangen til advokatyrket. Dermed øker også konkurransen i markedet og tilgangen på juridiske tjenester.

Utvalget understreker at det er det reelle innholdet i praksisen og ikke den formelle status som bør være avgjørende for om praksisen vurderes etter hovedreglen om fullmektigpraksis eller den skjønnsmessige unntaksbestemmelsen.

*Rettergangserfaring*

Utvalget mener det bør oppstilles krav om grunnleggende praktisk kjennskap til opptreden i rettergang for å få advokatbevilling, jf. 20.2.5. Dette bør gjelde generelt og uansett om en advokat ikke skulle ta sikte på å arbeide med rettergangsrådgivning og -prosedyre.

Utvalget vil av den grunn ikke foreslå endringer i det gjeldende kravet om å ha gjennomført tre rettssaker.

Utvalget vil imidlertid peke på de mulighetene som ligger i de pro bono-ordningene som enkelte advokatfirmaer driver, blant annet i samarbeid med studentrettshjelpstiltak som Juss-Buss. Med pro bono-rådgivning siktes det til gratis eller subsidiert rådgivning til ubemidlede, blant annet for å skaffe fullmektigene rettergangserfaring. Utvalget anbefaler at Advokatforeningen vurderer muligheten for at advokatfullmektiger og andre kan få rettergangserfaring gjennom slike programmer.

*Advokatkurs*

I forskriftene er det, som nevnt i kapittel 6, også oppstilt et krav om at alle må gjennomgå og bestå et advokatkurs som tar opp emner av spesiell betydning for advokatvirksomhet. Utvalget legger til grunn at kurset ikke innebærer en adgangsbegrensning med negativ betydning for konkurransen i markedet. Tvert i mot vil kurset kunne kompensere for at ikke alle har så bred praksis som ønskelig, særlig innenfor rettergang. Kravet til gjennomført og bestått advokatkurs bør derfor videreføres.

*Markedsadgang for utenlandske advokater – multijurisdiksjonell praksis*

Tillatelse til å drive med rettshjelpsvirksomhet gjelder i utgangspunktet bare innenfor den enkelte stats jurisdiksjon. Som redegjort for i kapittel 6 er dette prinsippet moderert de senere år.

At utenlandske advokater har adgang til det norske markedet for juridiske tjenester, er egnet til å ha en positiv effekt på konkurransen i markedet. Utvalget er gjort oppmerksom på at vilkårene for advokater utenfor EØS-området til å få norsk advokatbevilling praktiseres strengt, og at det ikke finnes klare og forutsigbare retningslinjer om for eksempel kunnskapskrav og egnethetsprøve. Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at retningslinjene for i hvilken utstrekning utenlandske advokater, særlig fra land utenfor EØS-området, skal ha mulighet til å praktisere i Norge gjennomgås og presiseres.

### 20.2.4 Andre enn advokaters adgang til å utøve rettshjelpsvirksomhet

I innstillingens kapittel 6 har utvalget redegjort for de regler som gjelder for adgangen til å utøve rettshjelpsvirksomhet. Den sentrale bestemmelsen er domstollovens § 218. Bestemmelsen gir den som har advokatbevilling rett til å yte rettshjelpsvirksomhet. I tillegg kan personer med juridisk embetseksamen yte rettshjelpsvirksomhet og revisorer yte rettshjelpsvirksomhet på begrensede områder. Dessuten kan rettshjelpsvirksomhet ytes etter særskilt tillatelse fra Tilsynsrådet. Det er med andre ord en relativt vid adgang til å yte rettshjelpsvirksomhet også for andre enn dem som har advokatbevilling.

Utvalget har på denne bakgrunn drøftet hvorvidt adgangen til og vilkårene for å yte rettshjelpsvirksomhet bør endres slik at det blir lettere adgang. Bakgrunnen for diskusjonen har hele tiden vært hvorvidt slike endringer kan øke konkurransen på rettshjelpsmarkedet og bedre vanlige folks tilgang til rettshjelp. Etter grundige drøftelser har utvalget delt seg i tre fraksjoner:

*Utvalgsleder og medlemmene Gudmundseth og Høyer viser til at:*

Lovendringen i 1991 lempet i betydelig grad det tidligere gjeldende rettsrådsmonopolet for advokater, idet jurister og andre med tilfredsstillende utdannelse fikk adgang til å yte rettshjelpsvirksomhet. I tillegg ble det gitt tillatelse til å utøve rettshjelpvirksomhet i forbindelse med annen virksomhet, uavhengig av formell utdannelse.

Reformen har imidlertid hatt meget begrenset effekt på tilbudet på rettshjelp. Det er bare registrert ca. 60 rettshjelpere i hele landet.

Disse medlemmene vil understreke behovet for at forholdene legges til rette for økt tilgang til rettshjelp, for på denne måten å sikre en mer effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester. Dette er etter disse medlemmenes oppfatning en forutsetning for at det rettssøkende publikum kan få tilbud på rimelig rettshjelp, i tråd med utvalgets mandat.

Under henvisning til det svært begrensede antallet rettshjelpere som til nå har latt seg registrere, er det disse medlemmenes konklusjon at reformen fra 1991 ikke var tjenlig til en slik utvidelse av rettshjelpstilbudet som man håpet på den gang, og som ligger i dette utvalgs mandat. Hva som er bakgrunnen for dette, kan man bare gjette på. Det kan tenkes at det er for liten forskjell i kravene til å være henholdsvis jurist og advokat, til at det er interessant med en egen næringsvirksomhet som rettshjelpere med juridisk utdanning.

Disse medlemmene er av den oppfatning at profesjonell rettshjelp kan gis også av andre enn de som er advokater eller som har juridisk embetseksamen, idet annen relevant utdanning og yrkespraksis på spesifikke rettsområder vil kunne gi et kvalifisert grunnlag for å yte juridiske tjenester på vedkommende områder.

Disse medlemmene viser til at rettshjelpsvirksomhet i Sverige kan ytes uten krav til formell utdanning og uten godkjenning av noe slag. Mindretallet er ikke kjent med at dette har medført problemer for det rettssøkende publikum.

Disse medlemmene vil derfor fristille retten til å drive rettshjelpsvirksomhet, slik at det i utgangspunktet kan gjøres av alle, dog slik at det bør stilles krav til registrering og sikkerhetsstillelse. Unntak fra kravet om registrering og sikkerhetsstillelse bør imidlertid gjelde for de som driver rettshjelpsvirksomhet som en integrert del av annen virksomhet og som heller ikke i dag er pålagt dette. Forutsetningen for fritak bør imidlertid reserveres til de som i sin hovedvirksomhet har stillet slik sikkerhet, som også dekker ansvaret for rettshjelpsvirksomheten.

Ved å oppheve spesifikke krav til utdanning, praksis m.m. overlates kvalitetssikringen til den som yter rettshjelp og den som etterspør tjenestene. Disse medlemmene mener at markedet vil være i stand til selv å regulere hvilke rettshjelpere det vil være interessant å etterspørre slike tjenester fra. I praksis antar disse medlemmene at hovedparten av rettshjelpsvirksomheten,

selv etter den foreslåtte fristillingen, vil bli gitt av advokater, jurister, revisorer og andre med formell utdanning. De som er interessert i å yte ervervsmessig rettshjelp vil i praksis måtte vise til alternativ utdanning eller erfaring av kvalifisert art, for at de skal bli interessante for etterspørrere av rettshjelpstjenester.

En åpnere adgang til markedet, som disse medlemmene forslår, vil bidra både til økt tilgang og tilgjengelighet og et mer differensiert rettshjelpstilbud. Disse medlemmene viser til at forslaget også er i tråd med den rådende utviklingen i retning av å myke opp eller helt oppheve formelle krav knyttet til utdanning m.m. for etablering innenfor de fleste profesjoner og tjenestenæringer.

Disse medlemmene legger til grunn at det ved en fristilling av retten til å yte rettshjelpsvirksomhet, må vurderes nærmere hvilken formell registrering som skal kreves og hvilken sikkerhet som må stilles. Ansvaret for rådgivningen må også utredes. Det understrekes at de nevnte forhold ikke må legge unødige hindringer i veien for potensielle rettshjelpere.

Disse medlemmene viser til at konsekvensene av forslaget blir at siste rest av advokatenes rettsrådmonopol forsvinner, og at domstolloven § 218 i det store og hele må oppheves. Rettshjelpsvirksomhet bør imidlertid fortsatt defineres og rettshjelperne bør pålegges taushetsplikt. De som driver ervervsmessig rettshjelp må etter disse medlemmenes oppfatning kunne benevne seg som «rettshjelpere». De av rettshjelperne som er utdannet jurister må kunne bruke benevnelsen «juridiske rettshjelpere» om de måtte ønske det.

*Medlemmene Faye-Lund og Koren vil for sin del uttale:*

Disse medlemmene er i prinsippet enig med utvalgsleder og medlemmene Gudmundseth og Høyer om at forholdene må legges til rette for økt tilgang til rettshjelp, for på denne måten å sikre en mer effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester. I lys av de problemene som synes å foreligge på etterspørselssiden med hensyn til å orientere seg i markedet vedrørende pris og kvalitet, er disse medlemmene skeptiske til å overlate kvalitetssikringen i sin helhet til den som yter rettshjelp og den som etterspør tjenestene. Disse medlemmene mener derfor at det bør opprettholdes en viss adgangsbegrensning ved at den som skal utøve rettshjelpsvirksomhet bør ha juridisk utdannelse, eller annen tilfredsstillende erfaring.

Juridisk embetseksamen vil gi en sikkerhet ved at tjenesteyteren antas å ha en viss basiskunnskap. Mangelfull juridisk rådgivning kan innebære svært store konsekvenser for kunden, ved f.eks. at rettigheter kan gå tapt.

Den kvalitetssikringen juridisk embetseksamen representerer, kan imidlertid for mange rådgivningstilfeller kompenseres av annen formell utdanning eller tilfredsstillende yrkeserfaring.

Domstollovens § 218 nr. 3 åpner allerede i dag for å godskrive annen formell utdanning. Disse medlemmene mener i tillegg at også yrkeserfaring på spesielle rettsområder bør kunne godkjennes som grunnlag for å yte juridiske tjenester på vedkommende områder.

For å stimulere konkurransen mellom advokater og andre jurister mener disse medlemmene at det også bør vurderes nærmere å etablere en alternativ vei frem til advokatbevilling, for eksempel ved at annet juridisk arbeid, eller

erfaring med egen rettshjelpsvirksomhet kan erstatte praksis som advokatfullmektig hos advokat.

Dette vil også kunne stimulere flere til å etablere seg som rettshjelper, noe som vil bedre tilgangen på juridiske tjenester.

Disse medlemmene mener at det for alle som driver rettshjelpsvirksomhet er viktig å holde seg faglig oppdatert. Det bør derfor settes krav til etterutdanning også for denne gruppen. Disse rettshjelperne må også underlegges tilsyn og kontroll og stille sikkerhet. Nærmere innhold av disse kravene må vurderes nærmere.

Disse medlemmene vil for øvrig bemerke at hovedregelen i domstolloven § 218 første ledd bør vurderes endret ved at kravet om advokatbevilling for å drive rettshjelpsvirksomhet sløyfes, og erstattes av kravet om juridisk embetseksamen. Dette fordi det vil kunne gi en signaleffekt mht. tilgang til markedet i tråd med hva disse medlemmer har gitt uttrykk for.

*Medlemmene Bjørneset, Jacobsen og Kolrud vil hevde:*

Det er ikke betryggende at hvem som helst skal kunne etablere seg som rettshjelpere.

Av hensyn til det rettssøkende publikum finner disse medlemmene det nettopp viktig at det blir stilt krav til formelle kvalifikasjoner for de som driver rettshjelpsvirksomhet.

Juridisk rådgivning innebærer ofte spørsmål av stor personlig og/eller økonomisk interesse for det rettssøkende publikum. Konsekvensene av mangelfull eller direkte feil rådgivning vil være betydelige og i enkelte tilfeller uopprettelige. Dette gjelder først og fremst komplekse saker, men kan også gjelde tilsynelatende enkle saker der det dukker opp helt fundamentale spørsmål. Det er således av avgjørende betydning for rettssikkerheten at den som yter rettshjelp har den nødvendige kompetanse.

Generelt er det vanskelig å vurdere kvaliteten på juridiske tjenester, både før tjenesten kjøpes og etter at tjenesten er kjøpt. For uprofesjonelle brukere er dette et spesielt stort problem, da disse i liten grad har gjenkjøp eller en referanseramme å vurdere tjenesten opp mot. Uprofesjonelle brukere har dermed ikke den tilstrekkelige mulighet til å vurdere kvaliteten på og forholdet mellom pris/kvalitet på tjenesten, som et selvregulerende marked forutsetter.

Disse medlemmene finner ikke grunn til å foreslå endringer i dagens regler hvor det unntaksvis gis tillatelse til å yte rettshjelp innenfor spesielle rettsområder til den som har tilfredsstillende utdanning eller som integrert rettshjelp. Slik rettshjelp vil typisk bære preg av å være førstelinjerådgivning.

Når det gjelder dagens ordning med rettshjelpere, har denne vært lite vellykket.

I dag finnes det bare ca. 60 rettshjelpere, hvorav ca. 30 yter selvstendig rettshjelpsvirksomhet.

Årsaken til at det er etablert få rettshjelpere, mener disse medlemmene i hovedsak er at terskelen for å etablere seg som advokat ikke er særlig høy. Disse medlemmene antar at dersom jurister først vil etablere juridisk rådgivningsvirksomhet som egen næring, er det mer ønskelig å drive advokatvirksomhet hvor en også har generell adgang til å opptre for domstolene.

De senere år har det også skjedd en betydelig økning av antall advokater. Veksten i medlemstallet i Advokatforeningen har i perioden 1990-2000 vært 41 prosent.

Disse medlemmene mener imidlertid at ordningen med rettshjelpere bør opprettholdes, slik at jurister som ønsker å drive juridisk rådgivning utenfor rettergang, kan etablere seg etter autorisasjon fra Tilsynsrådet.

Det må stilles krav om sikkerhetsstillelse på linje med advokatene. Videre forutsetter en at rettshjelpere underlegges tilsyn, kontroll, krav til etterutdanning og samme etiske regler som advokatene.

Når det gjelder krav til selskapsform, mener disse utvalgsmedlemmene at rettshjelpere bør gis adgang til å organisere næringsvirksomheten på annen måte enn som enkeltmannsforetak.

Disse medlemmene mener videre at rettshjelpere bør få godkjent en del av praksisen som ledd i advokatbevillingen.

### 20.2.5 Adgangen til å opptre for domstolene

#### *20.2.5.1 Generelt*

Advokater har i dag i praksis tilnærmet enerett på å bistå parter under rettergang for domstolene. Gjeldende regler er begrunnet med at «for at en rettssak skal gjennomføres på best mulig måte, kreves det gode aktører i alle rollene. Prosessfullmektigene skal legge frem saken for dommeren og herunder få fram alt som taler til klientens fordel. Det beste resultatet oppnås når det gjøres av personer som har prosesserfaring, og er uten personlig tilknytning til parten« [90], se (Link til ) kapittel 6 for en nærmere redegjørelse og begrunnelsen for begrensningen.

#### *20.2.5.2 Konkurransemessig vurdering*

Generelt kan man si at det tilnærmede rettergangsmonopolet for advokater er en adgangsbegrensning av betydning fordi andre potensielle juridiske tjenesteutøvere stenges ute fra å kunne tilby rettergangstjenester.

En slik reservering av én type juridiske tjenester til én gruppe tjenesteytere er negativt for konkurransen i dette segmentet. Videre kan rettergangsmonopolet bidra til å styrke advokatenes sterke stilling innenfor andre deler av markedet, for eksempel innenfor annenlinjerådgivning. Dette kan være tilfelle dersom klientene foretrekker å benytte den samme advokaten som under rettergang til å utføre andre tjenester der det i utgangspunktet finnes alternative tilbydere. Enkelte rettshjelpere oppgir for eksempel at deres konkurranseevne innenfor rådgivning hemmes av at de ikke kan opptre under rettergang. På den annen side kan det å velge samme tilbyder være praktisk og hensiktsmessig. Det er visse informasjons- og transaksjonskostnader forbundet med å skifte juridisk tjenesteyter mellom rådgivning og rettergang. En ny tilbyder må bl.a. bruke tid på å sette seg inn i saken. Dette kan bidra til økte prosesskostnader. Dessuten utgjør rettergangstjenester en relativt liten del av det totale tilbud av juridiske tjenester. De færreste saker havner i retten.

90. Ot.prp. nr. 7 (1990-91).

#### *20.2.5.3 Utvalgets vurderinger*

*Utvalgets flertall, utvalgsleder og medlemmene Faye-Lund, Gudmundseth, Høyer og Koren, uttaler:*

Når det gjelder rettshjelpernes adgang til å yte rettshjelp under rettergang, er utvalgets flertall av den oppfatning at dette som etter gjeldende rett i utgangpunktet må forbeholdes advokater. I tråd med gjeldende rett må imidlertid retten kunne gi rettshjelperen tillatelse i den enkelte sak. Disse medlemmene mener at det i tillegg bør hjemles adgang for retten til å gi den enkelte rettshjelper en generell adgang til å prosedere for den aktuelle domstol, eventuelt for den aktuelle rettsinstans, eventuelt begrenset til et bestemt rettsområde. Som et eksempel på hvor rettshjelpere vil kunne bli aktuelle nevnes småkravsprosessen som er foreslått av Tvistemålsutvalget.

*Mindretallet, medlemmene Bjørneset, Jacobsen og Kolrud, uttaler:*

Når det gjelder adgangen til å prosedere for domstolene, er mindretallet av den klare oppfatning at det fortsatt normalt må kreves advokatbevilling for å opptre som prosessfullmektig. Av rettssikkerhetsmessige grunner er det viktig at man gjennom krav til advokatbevilling sikrer at den som prosederer har et visst minimum av kvalifikasjoner.

At det kreves bestemte formelle kvalifikasjoner for å drive som prosessfullmektig på ervervsmessig basis, er parallelt med at det stilles nærmere formelle vilkår for utøvelse av eksempelvis legeyrket eller krav til fagbrev for å utøve andre former for virksomhet på ervervsmessig basis.

Mindretallet har forøvrig også merket seg at Tvistemålsutvalget (NOU 2001:32) går inn for å opprettholde krav til formelle kvalifikasjoner hvor det normalt bør være advokatene som prosederer for domstolene.

## 20.3 Strukturreguleringer

### 20.3.1 Innledning – problemstilling

Gjeldende reguleringer vedrørende organisering av advokatvirksomhet og rettshjelpsvirksomhet, og begrunnelsen for disse, er det redegjort for i avsnitt 6.4.

Som i avsnitt 20.2 om adgangsreguleringer, vil utvalget først identifisere forhold ved gjeldende strukturreguleringer som kan være egnet til å påvirke konkurransen. Det må vurderes om eierforhold og utøvelse av eierskap i det norske juridiske marked er konkurransebegrensende. Dersom reguleringene synes å ha negative konkurransemessige virkninger, vurderes det om legitime hensyn kan ivaretas på en annen måte som ikke i samme grad påvirker konkurransen i negativ retning.

I forarbeidene til domstolloven legges det som nevnt til grunn at det naturlige utgangspunktet er at loven gir adgang til å organisere advokatvirksomhet på den måten man i det enkelte tilfellet anser som mest hensiktsmessig innenfor den alminnelige lovgivningen. [91]

91. Ot.prp. nr. 7 (1989-90), s. 60.

Utvalget er enig i det prinsipielle utgangspunktet som uttrykkes i forarbeidene. Slik utvalget ser det må eierforhold og utøvelse av eierskap ikke bidra til at konkurransen begrenses, hensyntatt virksomhetens egenart. Den enkelte næringsutøver er best i stand til å velge den organisasjonsformen han finner mest hensiktsmessig og effektiv. Kostnadseffektivitet i tjenesteproduksjonen er positivt for ressursbruken, og gir grunnlag for økt konkurranse, lavere priser og økt tilgang til juridiske tjenester. Begrensninger i denne organisasjonsfriheten må derfor begrunnes særskilt. Dette gjelder prinsipielt sett både for organisering av advokatvirksomhet og annen juridisk tjenestevirksomhet.

Med dette som utgangspunkt gjennomgår og vurderer utvalget i det følgende enkelte sentrale strukturreguleringer i markedet for juridiske tjenester.

### 20.3.2 Eierforhold

#### *20.3.2.1 Gjeldende rett – problemstilling*

I henhold til dl. § 231 annet ledd kan bare personer som utøver en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i selskapets tjeneste, eie andeler i selskaper som driver advokatvirksomhet jf. punkt 6.4.4. Etter dl. § 231 annet ledd tredje punktum kan et selskap eie andeler i et advokatselskap, såfremt også det eiende selskapet er et advokatselskap som oppfyller de eierkravene som fremgår av dl. § 231.

Gjeldende eierkrav innebærer et forbud mot eksterne eiere, det vil si personer som ikke utøver en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i advokatselskapets tjeneste, jf. dl. § 231 annet ledd. Andre enn advokater kan med andre ord ha eierandeler i et advokatselskap så fremt de utøver en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i advokatselskapets tjeneste og oppfyller kravene i § 231 fjerde og femte ledd.

Begrunnelsen for gjeldende eierskapsbegrensninger er ønsket om å opprettholde en uavhengig advokatstand, som ikke står i avhengighetsforhold til andre enn klientene.

#### *20.3.2.2 Eksterne investorer*

Spørsmålet i det følgende er om eksterne investorer skal kunne ha eierandeler i et advokatselskap.

*Utvalgets flertall, medlemmene Bjørneset, Faye-Lund, Gudmundseth, Jacobsen og Kolrud, vil uttale:*

Utvalgets flertall vil ikke gå inn for at eksterne investorer skal kunne ha eierinteresser i et advokatselskap.

Kravet til advokaters uavhengige stilling kan vanskelig ivaretas dersom det åpnes for å løsrive eierinteressene fra dem som utøver advokatvirksomheten.

Flertallet mener at uavhengighetskravet best blir ivaretatt ved at eierkravet knyttes til det å inneha advokatbevilling og at eierne derigjennom er underlagt de advokatetiske regler og disiplinærordninger som gjelder for advokater.

Særlig andeler i store advokatselskaper rettet mot større næringslivskunder, vil kunne være interessante investeringsobjekter for eksterne investorer, med formål å oppnå høyest mulig avkastning. Selv om advokatatferden er regulert, vil realiteten lett bli at advokaters uavhengige stilling blir svekket, og styrt av investorenes interesser.

Flertallet tror forøvrig ikke at advokatkontorer som hovedsakelig bistår privatpersoner og mindre næringsdrivende vil være interessante investeringsobjekter.

Flertallet kan heller ikke se at det er et reelt behov for at eksterne investorer skal kunne etablere eller kjøpe seg inn i advokatselskaper. Advokatvirksomhet er i vesentlig grad kunnskapsbasert og i mindre grad kapitalkrevende.

Dagens regler utelukker at advokater kan eie andeler i andre advokatselskaper. Någjeldende regler slik de blir praktisert, stenger dermed for at advokatselskaper med praktiserende advokater som eiere kan ha eierinteresser i andre advokatselskaper. I dag kan advokatselskaper med eiere lokalisert ved ett hovedkontor ha avdelingskontorer med ansatte advokater. Avdelingskontorene vil derimot ikke kunne organiseres som egne selskapsrettslige enheter uten at dette kommer i konflikt med kravet om at eierne skal ha «sin yrkesaktivitet i selskapets tjeneste». Kravet til uavhengighet blir neppe bedre ivaretatt ved en «filialmodell» enn ved en «datterselskapsmodell». Flertallet mener det her kan være et praktisk behov for å endre någjeldende regler, slik at det blir mulig for advokatfirmaer å eie andeler i andre advokatfirmaer.

*Utvalgets mindretall, utvalgsleder og medlemmene Høyer og Koren, mener:*

Etter mindretallets vurdering vil gjeldende eierbegrensningsregler kunne ha konkurransebegrensende virkninger i markedet for juridiske tjenester.

Mindretallet har vurdert de ulike hensyn som taler for og imot å tillate eksterne investorer å ha eierandeler i selskaper som utøver rettshjelpsvirksomhet.

Et argument for å tillate eksterne eiere er at eksterne investorer kan bidra med kapital til oppstart eller videreutvikling av juridisk næringsvirksomhet. I tillegg kan de tilføre kompetanse og innsikt til å introdusere nye virksomhetskonsepter, nye prinsipper og opplegg for økonomiforvaltning og organisasjonsutvikling. Dette kan igjen bidra til å effektivisere virksomheten.

Hovedargumentet mot å tillate eksterne eiere er hensynet til tjenesteyternes uavhengighet, jf. redegjørelsen i avsnitt 6.4.4. I tillegg fremføres det av og til argumenter som vanskelig kan sies å være velbegrunnede, som for eksempel at eksterne investorer primært vil være interessert i å ta ut størst mulig utbytte eller å rendyrke de kommersielle sider ved virksomheten, og da i første rekke i forretningssegmentet av markedet. Slik mindretallet ser det vil også de eierne som arbeider i virksomheten ha kommersielle interesser. Samtidig vil så vel eksterne som interne eiere ha interesse av at virksomheten drives forsvarlig og innenfor rammene av det til enhver tid gjeldende regelverk, herunder etiske regler som for eksempel kravet til uavhengighet.

Mindretallet viser til at dagens advokatfirmaer, særlig de store og mellomstore firmaene, i økende grad driver sin virksomhet som økonomiske bedrifter, hvor partnerne i tillegg til sin egen innsats som advokater mottar inntekter som genereres av firmaets advokatfullmektiger, ansatte advokater og

advokater som ikke er partnere. Advokater som driver sin virksomhet i slike firmaer må i større eller mindre grad innrette seg etter advokatfirmaets policy i retning av kundeprofil, salæravregning, forventet inntjening m.m., uten at dette anses å være i strid med advokatenes uavhengighet. Disse medlemmene kan ikke se at denne delen av advokatvirksomheten er prinsipielt forskjellig fra den virksomheten eventuelle utenforstående investorer kan forutsettes å ville drive.

Etter en samlet vurdering av de ulike hensyn og argumenter foreslår utvalgets mindretall at eksterne eiere tillates å inneha en minoritetseierandel i juridiske selskaper, avgrenset til inntil 50 prosent.

Mindretallet mener at en slik endring i eierskapsbestemmelsene vil kunne ha en positiv virkning på konkurransen, ved å stimulere til nyetablering og innovasjon, for eksempel gjennom utvikling av nye virksomhetskonsepter. Samtidig kan hensynet til rettshjelpsvirksomhetens egenart og øvrige krav til utøvelsen av slik virksomhet ivaretas gjennom egnede atferdsreguleringer.

Hvis majoriteten av eierne er advokater som arbeider i selskapet, kan mindretallet vanskelig se at en minoritetseier vil kunne påvirke tjenesteutøverne i selskapet eller virksomheten for øvrig på måter som vil kunne komme i strid med forsvarlig drift, profesjonsansvaret, de advokatetiske retningslinjer eller andre former for atferdsreguleringer.

Også her gjelder prinsippet om at reguleringer bør utformes slik at de blir mest mulig målrettede og direktevirkende. Utvalgets mindretall er derfor av den oppfatning at det er unaturlig å innføre/opprettholde konkurransebegrensende strukturreguleringer som skal regulere utøveres integritet og opptreden, når disse hensynene bedre kan ivaretas ved egnede atferdsreguleringer; jf. avsnitt 20.4.

#### *20.3.2.3 Multidisiplinære nettverk/partnerskap (MDP)*

Utvalget konstaterer at de spørsmål som berører multidisiplinære partnerskap er gjenstand for drøfting hos både nasjonale og internasjonale beslutningsorganer. Utvalget har derfor ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på disse spørsmålene.

#### *20.3.2.4 Utenlandske eiere*

Gjeldende eierskapsbegrensninger innebærer at utenlandske eksterne eiere ikke kan ha eierandeler i norske advokatselskaper. Dette gjelder selv om de er advokater.

*Utvalgets flertall, medlemmene Bjørneset, Faye-Lund, Gudmundseth, Jacobsen og Kolrud, vil om dette uttale:*

Flertallet viser til sin uttalelse om eksternt eierskap generelt, der det avslutningsvis mener at det kan være praktisk behov for å endre någjeldende regler om advokatfirmaers adgang til å eie andeler i andre advokatfirmaer.

Flertallets generelle motstand mot eksterne investorer gjelder selvsagt i like høy grad for utenlandske investorer i norske advokatfirmaer. Når det derimot gjelder utenlandske advokatfirmaers adgang til å eie andeler i norske

advokatfirmaer, og vice versa, er det flertallets syn at reglene her må være mest mulig likeartet med de interne norske regler.

Dersom det, slik flertallet anbefaler, gis anledning for advokatfirmaer å eie andeler i andre advokatfirmaer, må dette også gjelde utenlandske advokatfirmaer. Betingelsen må dog være at de utenlandske advokatfirmaene ikke har andeler eid av eksterne investorer og at de er organisert og drevet på en noenlunde tilsvarende måte som et norsk advokatfirma.

*Utvalgets mindretall, utvalgsleder, Høyer og Koren, vil hevde:*

Mindretallets forslag om å lempe eierskapsbegrensningene vil gjøre det mulig for utenlandske selskaper å skaffe seg eierandeler i norske advokatselskaper.

I dag er det mest aktuelt for utenlandske advokatselskaper å eie slike firmaer. Samarbeid med utenlandske advokater kan gi samme typen fordeler som et multidisiplinært samarbeid.

En fremtidig utvikling av advokatsamarbeid over landegrensene skaper behov for sterkere integrasjon på eiersiden. Det vil øke norske selskapers konkurranseevne på det internasjonale markedet. Advokatselskaper med virksomhet i Norge bør i utgangspunktet være underlagt de særnorske atferdsreguleringene og tilsyns- og kontrollordningene.

Utvalgets mindretall vil av den grunn foreslå at utenlandske advokater/advokatselskaper som et norsk advokatselskap har organisert samarbeid med, kan ha mindre enn 50 prosent av eierandelene i det norske selskapet.

### 20.3.3 Ledelse

*Styreverv*

De samme begrensninger som gjelder for eierforhold, gjelder for muligheten til å inneha verv som styremedlem eller varamedlem til styret i et advokatselskap. Det er således bare de som arbeider i selskapet (advokater eller andre) som kan inneha styreverv, jf. dl. § 231 annet ledd.

De potensielle negative konkurransemessige virkningene av styrereguleringene er knyttet til eierskapsreguleringene. De hensynene som er nevnt ovenfor gjør seg på tilsvarende måte gjeldende i forhold til sammensetningen av styret i advokatselskapene. Andre enn advokater i selskapets styre vil kunne tilføre ledelsen verdifulle kunnskaper, knyttet til for eksempel drift av næringsvirksomhet.

Utvalget ser ikke store konkurransemessige problemer knyttet til begrensningen av hvem som kan ha styreverv. Som enhver regulering vil kravet naturlig nok legge føringer på selskapenes tilpasning, slik at de ikke står fullstendig fritt i sine valg.

På den annen side mener utvalget at det er tilstrekkelig for å ivareta hensynet til uavhengighet mv. at majoriteten i styret består av advokater som utøver sin virksomhet i selskapet. Utvalget mener imidlertid at av hensyn til uavhengighetsprinsippet bør advokatene utgjøre et kvalifisert flertall i styret. Utvalget forslår derfor at dl. § 231 annet ledd endres slik at det åpnes for at inntil 1/3 av styrets medlemmer kan være eksterne.

Utvalget finner ikke grunn til å gå inn på øvrige strukturreguleringer, da de ikke antas å ha særlig stor betydning for konkurransen i markedet. Disse er imidlertid som nevnt omtalt i kapittel 6.4.

## 20.4 Atferdsreguleringer

### 20.4.1 Innledning

De fleste atferdsreguleringene i advokatnæringen er fastsatt i advokatforskriften, jf. punkt 6.5. I tillegg er det en del bestemmelser gitt i veiledninger og lignende. Videre er det uformelle regler; bransjepraksis, som er av betydning for advokatenes atferd. De viktigste atferdsreguleringene i markedet for juridiske tjenester er etiske retningslinjer og øvrige bestemmelser som inneholder forpliktelser knyttet til uavhengighet, lojalitet og konfidensialitet (taushetsplikt), samt bestemmelser som er av betydning for prissetting og markedsføring.

Hovedhensikten med atferdsreguleringene er å sikre at tjenesteyterne opptrer på en måte som gir tjenester av god kvalitet. Reglene skal samtidig bidra til å ivareta tilliten til tjenesteutøverne og rettssystemet. Slike reguleringer vil kunne bøte på markedssvikt ved bl.a. å forbedre informasjons- og beslutningsgrunnlaget til brukerne av juridiske tjenester

På den annen side kan reguleringene ha uheldige virkninger på konkurransen fordi de legger begrensninger på aktørenes handlingsfrihet. I den grad atferdsreguleringene for eksempel begrenser priskonkurransen mellom juridiske tjenesteytere eller mulighetene for brukerne til å sammenligne priser og tjenestetilbudet fra ulike tilbydere, kan de ha negative virkninger på konkurransen.

### 20.4.2 Reglene for god advokatskikk

Etter utvalgets vurdering synes reglene for god advokatskikk, slik disse er beskrevet i punkt 6.4, i all hovedsak å ikke innebære unødige konkurransebegrensninger. De må snarere antas å ha en positiv effekt, ved at de setter krav til tjenesteyternes integritet og opptreden. Dette er positivt for kvaliteten på tjenestene og bidrar til å opprettholde brukernes tillit til advokatstanden og til rettssystemet mer generelt.

I avsnitt 6.5.2 fremgikk det at Justisdepartementet tolker bestemmelsen i dl. § 224 annet ledd slik at departementet ikke på eget initiativ kan gjøre endringer i reglene for god advokatskikk i forhold til de forslag som oversendes fra Advokatforeningen.

*Utvalgets flertall, utvalgsleder og medlemmene Faye-Lund , Gudmundseth, Høyer og Koren, uttaler:*

Flertallet mener at en slik bestemmelse er prinsipielt uheldig. Offentlige myndigheter, ved Justisdepartementet, må kunne endre reglene for god advokatskikk på eget initiativ. Det forutsettes at slike endringer ikke vil stride mot den siden av uavhengighetsprinsippet som sier at advokaten skal være uavhengig av staten. Dette bør ikke være til hinder for at myndighetene tilstreber en god dialog med næringen.

Flertallet mener det er grunnleggende nødvendig for konkurransen at det er myndighetene som fastlegger retningslinjene for advokatvirksomheten. Etter mandatet mener derfor flertallet at det er nødvendig å peke på disse forholdene.

I denne forbindelse bør myndighetene vurdere om det kan opprettes egne atferdsregler for advokatvirksomhet, eventuelt rettshjelpsvirksomhet, etter mønster fra for eksempel revisorloven. Disse bør omfatte de mer generelle regler/det minimum av regler som bør gjelde for alle advokater og juridiske tjenesteytere. Samtidig kan Advokatforeningen ha egne retningslinjer som supplerer disse. Disse vil være underlagt konkurranseloven på lik linje med andre bransjereguleringer. Det forutsettes således at Justisdepartementet gjennomgår de etiske regler og avgjør hvilke som bør stå i forskriften og hvilke det ikke er naturlig å ha med.

For å sikre tjenestenes kvalitet og bidra til like konkurransevilkår bør de generelle prinsippene så langt det er hensiktsmessig gjelde for alle som er autorisert til å utøve rettshjelpsvirksomhet.

*Mindretallet, Bjørneset, Jacobsen og Kolrud, vil uttale:*

Flertallet hevder at det er «prinsipielt uheldig» at departementet ikke på eget initiativ kan gjøre endringer i reglene for god advokatskikk. Dette er etter mindretallets syn et ahistorisk standpunkt uten sammenheng med hvorfor dl. § 224 er utformet som den er. Dertil er flertallet her langt utenfor rammene for mandatet. Mindretallet vil her spesielt fremheve:

De etiske regler har vært utviklet av Advokatforeningen gjennom over 100 år. Det er de etiske reglene som er grunnlaget for etableringen av advokatforeninger for å kunne ha et forum for disiplinær håndhevelse av reglene.

Slik er det også i alle sammenlignbare lands advokatforeninger. Et sentralt poeng ved de etiske reglene er å sørge for at advokatene er uavhengige i all sin virksomhet, at de overholder sin taushetsplikt overfor alt som betros dem, at de ikke opptrer i interessekonflikt med sine klienter og en rekke andre bestemmelser av fundamental betydning for utøvelsen av advokatyrket. De etiske regler i Norge har vesentlige likhetstrekk på alle viktige områder i forhold til sammenlignbare lands advokatforeningsregler.

Et sentralt poeng ved kravet til uavhengighet er at advokaten skal være uavhengig av staten. Derfor skal ikke staten kunne diktere innholdet av advokatenes etiske regler. Dette er helt fundamentalt. Når flertallet hevder at det er «prinsipielt uheldig» at staten ikke på eget initiativ kan endre reglene fordi – og alene fordi – de er gjort til forskrifter, er synet på hva som er prinsipielt svært forskjellig fra mindretallets og de fleste andres syn.

Det vi snakker om er utformingen av de etiske regler – handlenormer for advokater. Dersom reglene inneholdt bestemmelser i strid med konkurranseloven, vil selvsagt Konkurransemyndighetene kunne kreve en slik regel strøket. Det har da også skjedd i begynnelsen av 1990-årene, der Advokatforeningen aksepterte avgjørelsen.

Det staten ikke må kunne, er å pålegge Advokatforeningen at handlingsregler skal være utformet på den måten staten foretrekker fordi reglene er innført i en forskrift.

Dl. § 224 ble utformet som den er fordi Norge ikke har obligatorisk medlemskap i Advokatforeningen, som man har det i Danmark. Departementet ønsket ikke obligatorisk medlemskap. Samtidig ønsket man å bringe samtlige norske advokater, også dem som sto utenfor Advokatforeningen, inn under den nye disiplinærordningen. Departementet ønsket at samtlige

advokater skulle dømmes ut fra de etiske reglene Advokatforeningen utarbeidet og som i stor grad fulgte de europeiske etiske regler (CCBE Code of Conduct). Derfor ble regelen utformet om at departementet kunne «anta» de regler Advokatforeningen utarbeidet for deretter å gjøre dem til forskrift. De er da bindende for alle.

Når flertallet argumenterer for departementets endringsadgang ut fra at de etiske regler foreligger i forskrifts form, er dette fullstendig ahistorisk.

Det hører med til historien at flertallet ikke gjør et forsøk på å peke på konkurransehindrende bestemmelser i de etiske regler. Tvertimot konkluderes det med at de i «all hovedsak ikke» innebærer «unødige konkurransebegrensninger», hvilket betyr at man ikke har funnet noen. Det er nesten patetisk at flertallet nå ber Justisdepartementet lete.

At man så alene argumenterer ut fra forskriftsformen for departementets rett til inngripen, viser at flertallet ikke har noe grunnlag i mandatet for å foreslå det de gjør.

Etter mindretallets syn bør uavhengigheten bevares som en fundamental bestanddel av advokatenes virksomhetsutøvelse. Derfor bør dl. § 224 bevares uendret og fortolkes etter sin historiske bakgrunn.

### 20.4.3 Prising og salærer

#### *20.4.3.1 Regulering av salær*

Det vises til punkt 6.5.3 for en nærmere redegjørelse av prinsippene for salærfastsettelse.

Ifølge punkt 3.3.1 i reglene for god advokatskikk skal salæret «stå i rimelig forhold til oppdraget og arbeidet som er utført av advokaten». Bestemmelsen oppstiller således et forholdsmessighetsprinsipp og et nødvendighetsprinsipp som harmonerer med tvistemålslovens regler.

Hva som er et rimelig salær blir etter dette et skjønnsmessig spørsmål. I praksis er det utviklet en del prinsipper for salærberegningen. Advokatforeningen har samlet disse prinsippene og kommet med anbefalte retningslinjer for salærberegningen i en egen salærveiledning. Disse retningslinjene er så innarbeidet at de anses som bindende bransjesedvaner. I henhold til disse prinsippene skal salæret beregnes ut fra forskjellige relevante faktorer. De faktorer som kan tillegges vekt er bl.a. anvendte timer, sakens omfang, vanskelighetsgrad, de interesser som er involvert, sakens utfall og kvaliteten på det utførte arbeidet. Utvalget kan vanskelig se at en slik prisfastsettelse er uheldig, så fremt klienten får den informasjonen som han bør ha. Advokatforeningens anbefalinger kan således vanskelig kritiseres for å hemme konkurransen. Tvert imot anbefaler foreningen større åpenhet rundt salærfastsettelsen, blant annet ved å anbefale medlemmene å gi opplysninger, herunder prisoverslag evt. prisantydninger i forkant av oppdraget. Slik informasjon vil bidra til at klientene får et bedre beslutningsgrunnlag. Anbefalingene kan også være til hjelp for advokatene i deres prisfastsettelse, slik at de har noen kriterier å gå etter, samtidig som man unngår vilkårlighet.

Selv om utvalget ikke har grunnlag for å si at det faktisk eksisterer et timebasert salærfastsettelsessystem i Norge i dag, er det rimelig klart at timesatsen i praksis er den vesentligste faktoren i de fleste saker. Det norske salær-

beregningssystemet omtales av den grunn gjerne som et timebasert salærsystem.

I det følgende skal effektene av timebasert salærfastsettelse diskuteres på et mer prinsipielt grunnlag.

*Hensikten bak timebasert salærfastsettelse*

Salærveiledningen generelt og et timebasert system spesielt begrunnes bl.a. med at det gir større oversiktlighet og forutsigbarhet for klientene. I et timebasert salærsystem fastsettes salæret i prinsippet ved at advokatens timesats ganges med antall brukte timer. Siden kan det korrigeres for en rekke andre forhold.

Slik utvalget ser det, er det i utgangspunktet positivt med retningslinjer for salærfastsettelsen, siden de bidrar til økt informasjonstilgang og større forutsigbarhet for klientene. For klientene er det positivt at de både i forkant og etterkant vet mest mulig om hva som danner grunnlaget for salærberegningen.

På den annen side er et timebasert system i seg selv lite gjennomsiktig for klientene, da det gir dem svært liten mulighet til å forutsi hva totalkostnaden blir i deres konkrete sak. For klientene er det viktigere å få et anslag for størrelsen på sluttsalæret (totalkostnadene) enn å få opplysninger om timepris.

Et timebasert salærsystem kan dessuten ha uheldige incentivvirkninger for tjenesteyterne. Det vil kunne lønne seg for tjenesteytere som ikke har en tilstrekkelig tilgang på klienter å bruke lenger tid enn strengt tatt nødvendig, mens en effektiv tjenesteyter vil kunne bli straffet. For brukerne er det vanskelig å kontrollere i ettertid om tidsbruken har vært forsvarlig. Det er også vanskelig for kundene å sammenligne priser og timebruk mellom advokater i forkant. Effektene av det sterke fokuset på timebruk er at markedet blir mindre gjennomsiktig for klientene, jf. kapittel 18.

*Særlig om prisdiskriminering*

I Advokatforeningens salærveiledning oppfordres det til prisdiskriminering, ved at advokatene skal ta hensyn til klientens betalingsevne i salærfastsettelsen. Dersom prisdiskriminering bidrar til at det totale tilbudet av juridiske tjenester øker, er det positivt samfunnsøkonomisk sett. I tilfelle klienter med liten betalingsevne betaler mindre og dermed får økt tilgang til juridiske tjenester, kan prisdiskriminering bidra til å redusere deres udekkede rettshjelpsbehov. Utvalget har grunn til å tro at det siste er tilfellet og ser derfor ingen grunn til å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

#### 20.4.3.2 Salæravtaler – Generelt om et timebasert salærsystem versus resultatbaserte salærer

Man trenger ingen særskilt avtale for å kunne salærberegne et avsluttet oppdrag. Det er en forutsetning, og dermed også en underforstått avtale, at advokaten skal godtgjøres for sin innsats etter gjeldende salærberegningsprinsipper.

Enkelte ganger inngås det spesielle salæravtaler, der salæret gjøres avhengig av sakens resultat. Slike avtaler kalles gjerne resultatavhengige salæravtaler eller risikoavtaler. Dersom advokaten bare er sikret et salær hvis saken leder til et positivt resultat for klienten, betegnes avtalen som «no cure no pay» eller «resultatavhengig salær». Da får advokaten et ordinært salær hvis saken vinnes, men ikke hvis saken tapes. I tillegg vil han kunne kreve et skjønnsmessig tilleggssalær dersom saken vinner frem, men størrelsen på tilleggssalæret må ikke være større enn det som er tillatt å ta innenfor gjeldende salærberegningsprinsipper. Det er dermed ikke tillatt å kreve «store» tilleggssalærer i Norge, selv om man vinner saken. Resultatbaserte salæravtaler er lite utbredt i Norge, noe som bl.a. settes i sammenheng med bransjens misbilligelse av slike avtaler og det forhold at advokaten har lite å vinne på å inngå en slik risikoavtale ettersom han/hun ikke kan kreve et «stort» tilleggssalær i de sakene som vinner frem.

Det følger av pkt. 3.3.2 i reglene for god advokatskikk at det ikke er tillatt å inngå en avtale med klienter eller andre om at advokaten skal motta et salær på prosent- eller andelsbasis i forhold til sakens resultat eller gjenstand, enten dette gjelder et pengebeløp eller annen form for vederlag, såkalt prosentbasert salær eller «contingency fee». Denne formen for prosentbaserte salærer er utbredt i USA.

I 1995 ble såkalt «betinget salær» «conditional fee» introdusert i England. Det sentrale innholdet i slike salæravtaler er at en advokat kan kreve et tillegg på opptil 100 prosent av det ordinære salæret dersom sakens utfall er gunstig. Dog skal salæret i erstatningssaker ikke utgjøre mer enn 25 prosent av erstatningssummen. Dersom saken tapes, betaler klienten ikke salær. Slike salæravtaler fremstår dermed som en mellomløsning mellom den typen resultatbaserte salæravtaler som er tillatt i Norge og prosentbaserte salæravtaler som er tillatt i USA.

En advokat og hans klient kan finne det fordelaktig å inngå en avtale om et resultatavhengig salær. Advokaten og klienten benytter da den generelle kontraktsfriheten mellom selger og kjøper til å bestemme hvordan betalingen for bistand i et oppdrag skal utformes.

Med et resultatbasert salærsystem kan en del klienter som ellers hadde blitt stengt ute fra markedet, få adgang dersom de finner en advokat som er villig til å påta seg deres sak på slike vilkår. Årsaken til dette er at risikoen ved tapt sak, og dermed risikoen ved i det hele tatt å anlegge sak, reduseres. I motsetning til USA vil imidlertid en klient i Norge risikere å bli idømt motpartens saksomkostninger. At advokaten og klienten står fritt til å inngå den typen kontakt de finner lønnsom og at flere får reist sine saker, vil kunne være positivt både samfunnsøkonomisk sett og ut fra prinsippet om rett til rett.

Prosentbaserte salæravtaler er forbudt i de fleste europeiske land. På 1980-tallet prøvde norske konkurransemyndigheter å få fjernet forbudet mot prosentbaserte salæravtaler fra advokatforeningens etiske retningslinjer. Et offentlig utvalg gikk imidlertid inn for å beholde forbudet [92] og forslaget fikk tilslutning fra de politiske myndighetene. Bortsett fra Finansdepartementet

92. Se NOU 1992:24, «Behandling av klager på advokater m.m.».

var det ingen høringsinstans som gikk inn for forslaget. Blant motstanderne var Justisdepartementet.

Dersom det er privatøkonomisk lønnsomt å benytte resultatbaserte salærer i noen saker, må det finnes negative eksterne virkninger for samfunnet som er større enn de privatøkonomiske fordelene ved å bruke slike salærer, dersom et forbud skal rettferdiggjøres.

*Utvalgets vurderinger*

Argumentene som reises mot bruken av resultatavhengige salæravtaler synes ikke å ha tilstrekkelig begrunnelse i markedssvikt eller andre samfunnshensyn, jf. punkt 19.3.3.3. Advokater bør oppmuntres til å bruke resultatavhengige salæravtaler der det er naturlig.

Prosentbaserte salærer i Norge vil imidlertid kunne virke støtende i og med at klienten som hovedregel kun vil bli tilkjent erstatning for det faktiske økonomiske tap han har lidt. At advokaten etterpå hever et salær som gjør at store deler av den erstatningen som er ment å sette klienten i samme stilling som før skaden ble påført, kan på mange virke støtende og undergrave tilliten til advokatstanden. Dette vil ikke i samme grad være tilfelle etter den engelske modellen hvor det resultatbaserte salæret er knyttet til det ordinære salæret.

Utvalget mener at den engelske modellen med betinget salær gir partene incentiver til å inngå resultatavhengige salæravtaler. Den modellen legger opp til en tilstrekkelig avtalefrihet for partene.

Utvalget foreslår at klient og tjenesteyter kan avtale at tjenesteyteren ved et gunstig resultat skal ha et tillegg som utgjør inntil 100 prosent av ordinært salær. For å unngå støtende resultater som kan svekke tilliten til juridiske tjenesteytere og rettssystemet generelt, foreslår utvalget at tilleggssalæret uansett ikke bør kunne utgjøre mer en 25 prosent av det erstatningsbeløpet som tilkjennes. Det foreslås at gjeldende saksomkostningsregler opprettholdes, slik at den vinnende part bare kan kreve dekket ordinært (nødvendig) salær av motparten.

Det er viktig at det utarbeides standardkontrakter i forbindelse med bruk av resultatavhengige salæravtaler. I den forbindelse, og ved markedsføring av denne typen avtaler, må det fremgå klart at klienten også ved tap må betale rettsgebyrer og lignende og eventuelle saksomkostninger til motparten. Videre må resultatavhengige salærer være underlagt ex post-kontroll av tilsynsmyndighetene, slik at klienten kan klage dersom advokaten har opptrådt i strid med de etiske retningslinjene. Klienten vil videre ha en alminnelig adgang til gå på sin advokat dersom advokaten på en utilbørlig måte har unyttet sin stilling eller på annen måte opptrådt erstatningsbetingende.

#### *20.4.3.3 Prisopplysning*

Advokatforskriften og prisopplysningsforskriften fastsetter en opplysningsplikt for advokater.

Etter prisopplysningsforskriften plikter advokaten å gi visse opplysninger i forkant av oppdraget. Forskriften stiller få krav. Etter det utvalgets kjenner til synes ikke prisopplysningsforskriften å bli fulgt tilstrekkelig opp eller å ha særlig stor betydning for klienters tilgang på prisinformasjon.

Reglene for god advokatskikk bestemmer at «Klienten har krav til å få opplyst hvordan advokaten har beregnet sitt salær» og at klienten i etterkant har rett til å få vite hvordan salæret er beregnet. Dersom det først i etterkant gis opplysninger om hva som danner grunnlaget for sluttvederlaget i saken, er dette av noe mer begrenset betydning for klienten. Det er viktig at klienten i forkant, før han bestemmer seg for om han skal benytte advokaten i sin sak, får så nøyaktige opplysninger om timepriser, faktorer som vektlegges i salærfastsettelsen og et anslag for sluttsalæret. Dersom det oppstår endringer i omfanget av saken underveis, slik at advokaten har grunn til å tro at totalprisen for oppdraget blir en annen enn den han oppga først, bør advokaten ha plikt til å informere om dette.

Etter utvalgets vurdering er det viktig å øke klientenes informasjonsgrunnlag, både før og etter at en sak har startet. Prisinformasjon er viktig i dette markedet som i stor grad består av kompliserte og individualiserte tjenester, jf. drøftelsene i kapittel 17 og 18. Økt gjennomsiktighet i markedet bedrer etterspørrernes beslutningsgrunnlag, reduserer deres søkekostnader og stimulerer til økt priskonkurranse. Et timebasert salærsystem der kun timesatsen oppgis, er av liten eller ingen verdi for klienten.

Utvalget mener at advokatene og andre juridiske tjenesteytere må pålegges en sterkere prisopplysningsplikt ved inngåelse av oppdrag. En slik prisopplysningsplikt bør inneholde:

- Juridiske tjenesteytere skal som alminnelig regel gi klienten et prisanslag over hva oppdraget vil koste, med en nedre og en øvre grense. Prisanslaget skal være skriftlig. Det kan bare unnlates når klienten skriftlig bekrefter at det er unødvendig.
- I prisanslaget skal det spesifikt angis hvilke saklige avgrensninger anslaget inneholder, for eksempel at det bare gjelder til dom i første instans eller til avgivelse av en betenkning.
- Juridiske tjenesteytere skal uoppfordret skriftlig varsle klienten dersom prisanslaget vil bli overskredet, med angivelse av grunnen til det. Dersom slikt varsel ikke avgis i rimelig tid før overskridelsen er et faktum, er tjenesteyteren bundet av den oppgitte øvre ramme av prisanslaget.

Etter utvalgets syn bør slike regler inntas i reglene for god advokatskikk eller eventuelt i prisopplysningsforskriften.

Utvalget forutsetter for øvrig at punkt 3.1.2 siste punktum vedrørende informasjon om sakens fremdrift videreføres. Videre forutsetter utvalget at punkt 3.1.5 i reglene for god advokatskikk om advokatens generelle varslingsplikt opprettholdes.

### 20.4.4 Markedsføring

Det er i dag ingen formelle restriksjoner på markedsføring i norsk advokatnæring, jf. punkt 6.5.6. Den vanligste formen for markedsføring synes å være «merkevarebygging», jf. beskrivelsen av markedsføringsaktiviteten i kapittel 19.3.4 der det bl.a. fremgikk at mellomstore og store advokatfirmaer markedsfører seg mer enn mindre firmaer og firmaer utenfor de større byene. Advokatforeningen oppfordrer generelt sine medlemmer til å ha en aktiv markedsføringsstrategi fordi dette kan øke informasjonstilgangen i markedet.

*Utvalgets vurderinger*

For utvalget fremstår informasjonsproblemene i markedet, slik disse fremkommer i kapitlene 17, 18 og 21, som de mest sentrale hindrene for en effektiv konkurranse og en viktig årsak til det foreliggende udekkede rettshjelpsbehovet som ble konstatert i kapittel 4. Bedret informasjonstilgang vil kunne bedre etterspørrernes beslutningsgrunnlag. Dette vil stimulere konkurransen i markedet og fremme prinsippet om rett til rett.

Utvalget konstaterer at markedsføringsaktiviteten er tiltagende og at det som nevnt ikke lenger foreligger formelle restriksjoner eller reguleringer av markedsføringsvirksomhet. Utvalget ser det ikke som nødvendig å gjøre endringer i adgangen til å drive markedsføring.

### 20.4.5 Spesialistordning

Det er i dag ingen spesialistordning for advokater, tilsvarende den som for eksempel legene har. Punkt 2.4.1 i reglene for god advokatskikk tolkes slik at en advokat ikke har adgang til å kalle seg spesialist. Det betyr at alle advokater i prinsippet er likestilt med hensyn til kompetanse. Det er imidlertid tillatt å fremheve én eller flere grener av advokatvirksomheten, under forutsetning av at advokaten har særskilt innsikt og erfaring innenfor vedkommende felt. Det er liten kontroll med dette, og i praksis fører mange advokater opp de fleste områder de arbeider mye med eller ønsker å arbeide mye med, når slike grener oppgis.

Spørsmålet om en spesialistordning for norske advokater har vært fremme en rekke ganger. Et slikt forslag ble fremsatt innad i Advokatforeningen i 1979, 1989 og i 1991. Forslagene ble utarbeidet av utvalg nedsatt av foreningen. Disse hadde utredet behovet for og kommet med forslag til en ordning. Forslagene ble ikke tatt til følge av foreningen.

Utvalget mener det er riktig å etablere en spesialistordning. Det viktigste hensyn som taler for å etablere en slik ordning, er at de som søker rettshjelp får bedre opplysning om hvor de kan finne særlig kyndig hjelp. Dette bidrar til å øke brukernes informasjontilgang, noe som vil kunne øke konkurransen markedet. I hvilken grad ordningen vil bidra til dette, beror på utformingen og det faglige fundamentet for spesialistordningen.

Ved en spesialistordning vil det bli større differensiering i markedet for juridiske tjenester, både når det gjelder hvilke tjenester som tilbys og hvem som tilbyr dem. Dette vil øke brukernes valgmuligheter.

Det må sørges for at spesialistordningen ikke virker ekskluderende. Den må derfor være åpen for alle rettshjelpere. På den annen side er det å etablere en spesialistordning et meget ressurskrevende tiltak, dersom ordningen skal kunne være tillitvekkende. Opplæringen vil koste penger for den som ønsker å etablere seg som spesialist. Selv om ordningen skal være åpen for alle, vil det kunne ta tid å bygge den opp til en tilstrekkelig størrelse.

Utvalget er av den oppfatning at spesialistordningen må omfatte:

1. Ordningen må baseres på et omfattende kursprogram med en etterfølgende eksamen for å kontrollere resultatet av kursdeltagelsen.
2. Det bør overveies om det skal stilles krav til en viss praksis i tillegg til kursdeltagelse og eksamen. Det kan være vanskelig å avgjøre hva som er relevant praksis. Videre kan et krav til praksis virke ekskluderende fordi rel-

evant praksis bare kan oppnås noen få steder.

3. Kursopplegget og eksamen bør baseres på et utpreget faglig-praktisk grunnlag. Dette vil stille store krav til oppbyggingen av kursopplegget.
   Det er nødvendig at Advokatforeningen bidrar med faglige innspill. Det er vanskelig å finne andre dersom man skal oppnå det nødvendige praktisk-faglige nivå. Godkjennelse av kravene bør legges til Juristforbundets og Advokatforeningens etterutdannelsessenter JUS, som har meget lang erfaring i å utforme varierte kursopplegg etc.
4. Spesialistordningen må omfatte et bredt område av spesialisering, slik at også fag som trygderett, asylrett og barnevernsrett kan etableres som spesialer.
5. Et gjennomført kursopplegg med eksamen bør etterfølges av en spesialistautorisasjon tilsvarende Legeforeningens spesialistordning. Autorisasjonen må gis på vilkår av en viss årlig etterutdannelse på spesialfeltet.
6. En spesialistautorisasjon må være tidsbegrenset, f.eks. til 10 år. Deretter må kursopplegg og eksamen gjentas.
   Utstedelse av slik autorisasjon kan foretas av kursarrangøren, som også må holde regnskap over tidsforløp og årlig etterutdannelse. Dette foretas av JUS i dag.

Det vil nok ta en viss tid før en fullstendig spesialistordning er etablert. Etter utvalgets syn vil ordningen, dersom den etableres på en seriøs måte, i høy grad kunne bidra til øke brukernes informasjontilgang og til økt konkurranse i dette markedet. Det vil igjen bidra til å øke tilgjengeligheten til slike tjenester.

### 20.4.6 Formidling av juridiske tjenesteytere – advokatformidling

Ifølge punkt 5.2 i reglene for god advokatskikk skal en advokat «verken av advokater eller andre kreve eller motta noen form for honorar eller vederlag for å henvise eller anbefale en klient». Dette forbudet anses for å være til hinder for at advokater kan drive med såkalt advokatformidling mot vederlag, jf. beskrivelsen i punkt 6.5.8.

Det er imidlertid ingenting i veien for at advokater henviser en klient til en annen advokat uten å ta betalt for det.

I henhold til reglenes punkt 5.2 annet punktum skal advokaten ikke betale noen form for honorar eller vederlag for å få henvist en klient til seg. Denne bestemmelsen har vært forstått slik at advokaten ikke har adgang til å betale penger til et formidlingsbyrå eller en mekler for å få henvist en klient til seg. Bestemmelsen har dermed blitt oppfattet som et forbud mot advokatformidling i sin helhet.

Bestemmelsen i punkt 5.2 kan imidlertid ikke tolkes som et forbud mot at noen formidler kontakt mellom en klient og en advokat og at formidleren tar betalt av klienten for det arbeidet han utfører. Dermed er det, slik utvalget ser det, tillatt med såkalt advokatformidling i Norge. Slik reglene er å forstå i dag stilles det ingen krav til de som eventuelt vil drive slik virksomhet.

*Utvalgets flertall, medlemmene Bjørneset, Faye-Lund, Gudmundseth, Jacobsen og Kolrud, uttaler:*

Utvalgets flertall ønsker ikke å anbefale etablering av megling av juridiske tjenester mot vederlag. Slik megling vil virke som et unødvendig fordyrende mellomledd. De foreslåtte tiltakene om forbedret informasjon og spesialistordningen vil gi tilstrekkelig hjelp for å få nødvendig rettshjelp.

*Mindretallet, utvalgsleder og medlemmene Høyer og Koren, uttaler:*

Mindretallet har vurdert de konkurransemessige virkninger av formidling av juridiske tjenesteytere. Etter mindretallets vurdering vil slik formidling bidra til å øke informasjonstilgangen i markedet. Økt informasjonstilgang virker stimulerende på konkurransen i markedet og øker mulighetene for at brukerne av juridiske tjenester finner en kombinasjon av pris og kvalitet som er i overensstemmelse med deres behov.

I og med at formidling av juridiske tjenesteytere etter gjeldende reguleringer er tillatt, mener mindretallet at det ikke er behov for å endre bestemmelsene. Utvalgets mindretall er av den oppfatning at det bør oppmuntres til opprettelsen av foretak som formidler juridiske tjenesteytere.

Mindretallet foreslår imidlertid at formidlere må ha tillatelse fra Tilsynsrådet til formidling, og det enkelte formidlingsfirma må være under tilsyn. Det må vurderes om man skal stille visse kvalitetskrav, eventuelt utdanningskrav, til den enkelte formidler. Krav til uavhengighet må pålegges den enkelte formidler på lik linje med slik formidling i andre næringer. Slik formidling er bl.a. tillatt innenfor forsikring. Mindretallet mener at det ikke er særlige hensyn som gjør det mer betenkelig å tillate formidling mot vederlag i markedet for juridiske tjenester enn i andre bransjer.

Tjenestene kan isolert sett bli dyrere fordi formidlerne vil ta et gebyr. Formidling reduserer imidlertid brukernes søkekostnader ved å lette informasjonstilgangen og fremmer en mer effektiv produksjon gjennom utviklingen av on-line markedsplasser for juridiske tjenester. Dette vil virke stimulerende på konkurransen og stille økte krav til effektiv produksjon og utvikling av nye tjenester.

Mindretallet mener at forholdene må legges til rette for at slike ordninger kan etableres gjennom markedet. I tillegg kan det offentlige som et supplement formidle informasjon om ulike tilbud av tjenester via offentlige servicekontorer. Det vil imidlertid være betenkelig om det offentlige skal henvise publikum til bestemte enkeltaktører.

## 20.5 Kontrollen med juridiske tjenesteytere

### 20.5.1 Problemstilling

Det vises til punkt 6.6.4 og 6.6.5 for nærmere redegjørelse av ansvarsforhold og kontroll av rettshjelpsvirksomhet.

Dersom markedet for juridiske tjenester blir mer liberalisert, er det et økende behov for klare ansvarsregler og kontroll og tilsyn. Man vil i så tilfelle få en bevegelse bort fra kontroll av tjenesteyterne i forkant (ex ante) i form av restriksjoner på hvem som kan tilby de ulike tjenestene og hvordan disse til-

bys. Dermed fremstår kontroll i etterkant (ex post-kontroll) i form av bl.a. klageadgang som kan føre til disiplinære tiltak og inndragelse av tillatelsen til å yte rettshjelp, som viktig.

På den måten stilles den enkelte tjenesteyteren fritt til å velge den forretningsformen og utøve virksomheten på den måten han finner mest hensiktsmessig og effektiv. Samtidig skal kontrollordningene sikre at den enkelte tilbyderen tilbyr tjenester av tilfredsstillende kvalitet, oppfyller etiske regler som bl.a. krav til uavhengighet, og at han unngår å dra fordel av klienter som ikke kjenner sine rettigheter eller på annen måte er uinformerte.

Spørsmålet er om dagens ansvarsregler og kontroll- og tilsynsordninger er tilfredsstillende og om de eventuelt bør endres for oppfylle sine oppgaver, særlig i lys av de endringer av reguleringene utvalget foreslår.

### 20.5.2 Ansvarsforhold

*Advokatens personlige ansvar*

I henhold til gjeldende rett er advokater personlig ansvarlige for utøvelsen av advokatvirksomhet. Det samme ansvaret gjelder for andre som har tillatelse til å yte rettshjelpsvirksomhet. Ansvaret er ulovfestet sedvanerett. Dette såkalte profesjonsansvaret/ansvarsprinsippet sier med andre ord at tjenesteyteren er personlig ansvarlig for erstatningsbetingende feil som han måtte begå eller som begås av noen som han anses ansvarlig for. Dette ansvarsprinsippet forutsetter at tjenesteyteren er uavhengig, slik utvalget tidligere har lagt til grunn at juridiske tjenesteytere skal være.

Utvalget mener at denne reglen er selvsagt. Den har en klar positiv effekt på konkurransen og må videreføres. Det foreslås at regelen presiseres og klargjøres i lovteksten, for eksempel slik dette er gjort for revisorer i revisorloven.

*Rettshjelpsvirksomhet utøvd av advokatselskaper (eller rettshjelpsselskaper)*

I henhold til dl. § 232 skal det utpekes en ansvarlig advokat som hefter personlig for erstatningsansvar som selskapet kan pådra seg ved utførelsen av oppdraget, jf. § 232. Regelen er en formalisering av det såkalte ansvarsprinsippet.

Selskapet som sådant hefter i tillegg med selskapsformuen for ansvar pådratt ved virksomhet utøvet i selskapets navn. Dette følger av alminnelige selskaps- og erstatningsrettslige prinsipper.

I ansvarlige selskaper kan det avtales at selskapsdeltakerne ikke skal ha deltakeransvar for erstatningsansvar som selskapet pådrar seg under advokatvirksomheten, når minst en av selskapets advokater er solidarisk ansvarlig med selskapet, jf. § 232 fjerde ledd.

Selskapet kan ikke instruere den utpekte advokaten om den faglige utførelsen av oppdraget, jf. § 232 første ledd i.f. Det er en forutsetning for ansvarsprinsippet at advokaten også er faglig uavhengig. Det vil si at han/hun ikke plikter å ta utenforliggende hensyn. Advokaten kan med andre ord ikke instrueres av selskapets styre eller andre.

Utvalget har tidligere lagt til grunn at ansvarsprinsippet er viktig. Det er også tidligere lagt til grunn at advokatselskapet som sådant skal være underlagt profesjonsansvaret og atferdsreguleringene. Det er en forutsetning for å kunne sikre at en juridisk tjenesteyter opptrer uavhengig, at han er personlig

ansvarlig for sine handlinger, selv om han formelt arbeider og/eller er ansatt i et selskap.

Reglene foreslås videreført, da slik at de også omfatter andre enn advokater som er autorisert til å utøve rettshjelpsvirksomhet

### 20.5.3 Plikt til å stille sikkerhet

En naturlig følge av ansvarsprinsippet er at advokaten og andre som er autorisert til å drive rettshjelpsvirksomhet stiller sikkerhet for ansvar de måtte pådra seg under utøvelsen av virksomheten.

Reglene foreslås videreført i en mer presisert form, jf. for øvrig punkt 20.2.

### 20.5.4 Tilsyn og kontroll

#### *20.5.4.1 Særskilte kontrollorganer for rettshjelpsvirksomhet*

Dagens tilsyns-, kontroll- og disiplinærmyndighet overfor advokater, og til en viss grad andre tjenesteytere som tilbyr rettshjelp, utøves gjennom Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Disiplinærnemnden og Advokatbevillingsnemnden, jf. dl. §§ 225 flg.

Gjennom bevillingsordningen fører kontrollorganene kontroll med de juridiske tjenesteyterne før utførelsen av de juridiske tjenestene (ex ante). Hensikten er å sikre at de oppfyller visse utdannings- og praksiskrav som anses som nødvendige for å kunne yte de aktuelle tjenestene. I tillegg fører tilsynsmyndighetene kontroll under og etter utøvelsen av rettshjelpsvirksomheten (ex post).

Utvalget vil understreke viktigheten av et sterkt, uavhengig og kompetent tilsyn i markedet for juridiske tjenester. Utvalget går inn for at dagens tilsynsordning styrkes og at organiseringen av tilsyns- og kontrollorganene gjøres mer effektiv.

#### *20.5.4.2 Øvrig kontroll*

I denne sammenheng skal det bemerkes at en annen mulighet er at det offentlige eller domstolene på eget initiativ griper inn overfor juridiske tjenesteyteres opptreden. Eventuelt kan en klient som har noe å utsette på de juridiske tjenestene vedkommende har fått, selv gjøre krav gjeldende overfor den juridiske tjenesteyteren i henhold til profesjonsansvaret gjennom fremsettelse av et ordinært erstatningskrav som vil kunne bringes inn for domstolene. Utvalget ser ingen grunn til å foreslå endringer i regelverket i dette henseende.

#### *20.5.4.3 Særlig om Konkurransetilsynet*

Lov av 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranseloven) har som formål å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, jf. § 1-1. Det er Konkurransetilsynet som forestår det løpende tilsynet etter konkurranseloven. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er klageinstans for tilsynets avgjørelser. Konkurranseloven omfatter markedet for juridiske tjenester på lik linje med andre næringer.

*Utvalgets vurderinger*

Etter hvert som stadig flere markeder dereguleres og åpnes for mer konkurranse, tillegges konkurransepolitikken en desto viktigere rolle for å unngå konkurranseskadelig atferd og utnyttelse av markedsmakt i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Slik utvalget ser det er det viktig at konkurransemyndighetene fører et aktivt tilsyn med markedet for juridiske tjenester.

### 20.5.5 Konklusjon

Klare ansvarsregler og effektive disiplinær- og klageordninger er av avgjørende betydning for å opprettholde en høy etisk standard hos tilbyderne og kvalitet på juridiske tjenester. Disse skal både beskytte klientene og rettssystemet.

Som nevnt er det viktig at alle typer tilsynsenheter underlegges samme krav, at tilsynsmyndighetene har en uavhengig stilling i forhold til særinteresser og myndigheter og at tilsynsmyndighetene utøver en aktiv tilsyns- og kontrollfunksjon. Tilsynet med prisopplysningsplikten bør skjerpes.

# Kapittel 21
# Tiltak på etterspørselssiden

## 21.1 Innledning

Mens kapittel 20 dreide seg om forslag til tiltak på tilbudssiden, omhandler dette kapittelet forslag til tiltak på etterspørselssiden. Forhold på etterspørselssiden er av fundamental betydning for konkurransen i markedet.

Som påpekt i kapittel 16, er det blant annet en forutsetning for effektiv konkurranse i markedet at etterspørrerne har tilgang til informasjon, slik at gjennomsiktighet i markedet sikres (markedstransparens). Markedstransparens bidrar til at brukerne kan orientere seg i markedet og foreta rasjonelle valg i henhold til egne preferanser, som for eksempel tjenestens art, kvalitet og pris. Dermed stimuleres konkurransen.

I kapittel 18 ble det konstatert at mangelfull informasjon er en årsak til det foreliggende udekkede rettshjelpsbehovet og underforbruket av juridiske tjenester som ble avdekket i kapittel 4. En annen årsak til underforbruk kan være manglende økonomiske ressurser eller en generell usikkerhet om kostnadene forbundet med kjøp av juridiske tjenester. Brukernes økonomiske evne er derfor et sentralt forhold på etterspørselssiden, og av betydning for å sikre retten til rett. I kapittel 3 ble tre forutsetninger for rett til rett omtalt: Effektiv tilgang til generell juridisk informasjon om rettigheter og plikter, effektiv tilgang til juridiske tjenester og effektiv adgang til domstolene – tvisteløsning. Det ble fremhevet at informasjon var en forutsetning for at retten skal være reell (effektiv). Dessuten ble det påpekt at det ikke må foreligge vesentlige økonomiske hindre for tilgangen.

Etter utvalgets vurdering bør det først og fremst være en oppgave og et ansvar for næringen selv å sørge for tilstrekkelig markedstransparens og informasjonstilgang. Effektiv konkurranse i markedet vil kunne bidra til rimeligere priser. Utvalget mener imidlertid at det i tillegg er påkrevd med tiltak fra myndighetenes side på dette området. Som påpekt i kapittel 3 er det staten som har det overordnede ansvaret for at befolkningen har tilgang på juridisk informasjon og at det ikke foreligger vesentlige økonomiske hindre for befolkningens tilgang.

I det følgende drøftes forslag til tiltak for å bedre etterspørrernes tilgang til informasjon. Dernest drøftes forhold som påvirker publikums økonomiske muligheter til å kjøpe juridiske tjenester, så som forsikringsselskapenes ordning med rettshjelpsforsikring og det offentliges ordning med fri rettshjelp. Merverdiavgift på juridiske tjenester er et annet tema som blir behandlet. Til slutt vurderer utvalget forhold knyttet til en spesiell etterspørrer, nemlig det offentlige, og spørsmålet om i hvilken utstrekning det offentlige som storforbruker av juridiske tjenester, bør legge juridiske tjenester ut på anbud.

## 21.2 Informasjonstiltak

### 21.2.1 Generelt

Problemstillinger tilknyttet informasjonsproblemer generelt og slike problemer i markedet for juridiske tjenester spesielt ble drøftet i kapittel 17. I kapittel 18 ble markedsatferden til etterspørrerne av juridiske tjenester drøftet i lys av resultatene fra utvalgets brukerundersøkelser blant privatpersoner og små og mellomstore bedrifter. I kapittel 17 ble det konstatert at juridiske tjenester har egenskaper som gjør at brukerne har vanskeligheter med å orientere seg i markedet. Etter sin art minner tjenestene mest om såkalte tillitsgoder – brukerne må i stor grad basere sine valg på tillit til tjenesteyterne og deres tjenester. Brukerne vil dermed ofte oppleve en betydelig usikkerhet rundt kvaliteten og totalkostnadene på tjenestene. I kapittel 18 ble det konstatert at brukernes informasjonstilgang om både pris og kvalitet fremstår som dårlig i markedet for juridiske tjenester. Det vil blant annet kunne føre til at de avstår fra å kjøpe juridiske tjenester eller benytter andre juridiske tjenester enn de tjenestene de ville benyttet om de hadde hatt tilstrekkelig informasjon, og dermed et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

I kapittel 10 ble det redegjort for det store antallet ulike juridiske tjenesteytere som yter forskjellige juridiske tjenester. Det er imidlertid ikke lett for brukerne å orientere seg om de forskjellige tilbudene i markedet. Folk flest synes å ha en formening om hva advokater er og hva de tilbyr. Informasjonen synes imidlertid på mange områder å være mangelfull både hva gjelder advokattjenester og andre markedsbaserte tilbud av juridiske tjenester. Det er således et problem at publikum gjennomgående synes å ha mangelfulle juridiske kunnskaper og mangelfull informasjon om ulike juridiske tjenester, alternative tilbydere og måter å løse konflikter på. Publikum synes videre å ha relativt dårlig kjennskap til ordningene med privat rettshjelpsforsikring og offentlig fri rettshjelp.

For utvalget fremstår disse informasjonsproblemene som hindre for en effektiv konkurranse og en årsak til det foreliggende udekkede rettshjelpsbehovet som ble konstatert i kapittel 4. Det anses derfor som avgjørende å legge forholdene til rette for en bedre informasjonstilgang overfor brukerne. Bedret informasjonstilgang vil kunne bedre etterspørrernes beslutningsgrunnlag. Dette vil stimulere konkurransen i markedet og fremme prinsippet om rett til rett.

### 21.2.2 Næringens informasjonsvirksomhet

Som tidligere påpekt bør det først og fremst være en oppgave og et ansvar for næringen selv å sørge for tilstrekkelig markedstransparens og informasjonstilgang. Markedsaktørenes informasjonsvirksomhet ble sammen med øvrige forhold på tilbydersiden drøftet i kapittel 20. Informasjon om kvalitet og pris vil først og fremst tilflyte etterspørrerne gjennom markedsføring og prisopplysning, men også mer indirekte gjennom omtale i ulike sammenhenger, omdømme, bruk av titler (herunder spesialisttittel) og formidling av juridiske tjenesteytere.

Selv om det er mest naturlig at den enkelte tilbyderen driver slik informasjonsvirksomhet, kan også næringen eller grupperinger innenfor næringen

samlet drive informasjonsvirksomhet. Et eksempel på det er at Advokatforeningen for noen år siden iverksatte en informasjonskampanje der de orienterte publikum om at det normalt lønner seg å bruke advokat før problemene blir for store, eksempelvis i et arveoppgjør, og at alle medlemmer av advokatforeningen har et fastpristilbud på førstegangskonsultasjon (500 kr ekskl. mva. per førstegangskonsultasjon i 2002). Advokatforeningen har også internettsider (www.jus.no) hvor det orienteres om ulike sider ved det å bruke advokat. På Internett-sidene finnes også en oversikt over advokater og deres arbeidsområder samt oversikt over andre tilbydere av juridiske tjenester.

Utvalget viser til drøftelsene i kapittel 20 og vil i denne sammenheng kun understreke viktigheten av slik informasjonsvirksomhet. For eksempel vil den informasjonen en spesialisttittel gir (punkt 20.4.5), kunne gi etterspørrerne bedre grunnlag for å velge mellom ulike tilbydere av juridiske tjenester. Likeledes vil den foreslåtte opplysningsplikten (punkt 20.4.3), herunder informasjon om priser, bedre etterspørrernes informasjonstilgang. Det vil kunne bidra til at etterspørrerne blir mer prisbevisste enn de er i dag, jf. punkt 18.3, slik at konkurransen stimuleres.

### 21.2.3 Det offentliges informasjonsvirksomhet

#### *21.2.3.1 Generelt*

Det offentlige forutsetter at den enkelte kjenner sine rettigheter og plikter. Det er på det rene at det likevel foreligger en ikke ubetydelig rettsusikkerhet i befolkningen, og at den resulterer i at mange som har rett ikke får rett. Utvalget mener at tilgangen på informasjon om juridiske forhold ikke er tilfredsstillende. Statlig informasjon om rettspleien synes ikke å være tilstrekkelig prioritert og betydningen av slik informasjon synes å være undervurdert. I det følgende vil utvalget drøfte betydningen av informasjon og enkelte informasjonstiltak som myndighetene bør vurdere.

#### *21.2.3.2 Tilgang til generell juridisk informasjon – informasjon om rettigheter og plikter*

I kapittel 3 ble det konstatert at effektiv tilgang til generell juridisk informasjon er en forutsetning for rett til rett, fordi borgerne da vil kunne skaffe seg kunnskaper om sine rettigheter og plikter. Har de slik informasjon, vil de også i større grad innrette sin atferd i overensstemmelse med loven og løse flere juridiske problemer selv. Med det offentliges økende engasjement i stadig flere sektorer av samfunnslivet er kunnskaper om den enkeltes rettigheter helt nødvendig. [93] Det er påkrevd med et betydelig kunnskapsnivå, både når det gjelder rettsregler som fordeler byrder, som skattesystemet, og rettsregler som fordeler goder, som trygd eller behandling. Mange sentrale velferdspolitiske fordelingsprinsipper kan ikke fungere tilfredsstillende uten en omfattende informasjonsinnsats.

Forenkling av rettsregler og rettslige reguleringer kan sees som en form for informasjonsvirksomhet, ved at en regelforenkling gjør det enklere å orientere seg om sin rettsstilling. Regelforenkling ble utredet av et offentlig utvalg i 1987, NOU 1987:18. I St.meld. nr. 25 (1999-2000) om fri rettshjelp

93. NOU 1978:37 «Offentlig informasjon».

heter det at «publikum som søker rettshjelp indikerer at mange ikke klarer å løse problemet på egen hånd. Et nærliggende spørsmål er ofte om de ville klart dette om reglene hadde vært enklere. Erfaringene fra rettshjelpsundersøkelsene viser at enklere rettsregler kunne redusert rettshjelpsbehovet i mange av de praktiske problemtypene.» Utvalget slutter seg til arbeidet med å forenkle regelverket.

Minst like viktig er det at det offentlige informerer om regelverket på en slik måte at det er mulig å finne frem til relevant rettslig informasjon. Slik informasjon finnes i stor utstrekning, men informasjonsmengden er stor og spredt på mange kilder. Etter utvalgets vurdering er det nødvendig å samle relevant informasjon i størst mulig grad på ett sted, slik at det blir enklere for brukerne å orientere seg og få oversikt. På den måten kan brukerne få økt tilgang til enkel, oversiktlig og generell informasjon. Poenget er således ikke nødvendigvis mer informasjon, men bedre informasjon.

#### *21.2.3.3 Tilgang til juridiske tjenester – informasjon om alternative juridiske tjenester og alternative tilbydere*

Det eksisterer et stort mangfold av tilbud, og det synes å være vanskelig å orientere seg blant alternative tilbud (og tilbydere) og finne frem til det tilbudet som best samsvarer med brukerens behov. Juridiske tjenester ytes for eksempel av bl.a. advokater, andre private aktører, organisasjoner og det offentlige. Tjenestene varierer i stor grad i art, pris og omfang, se kapittel 10. For eksempel vil Forbrukerrådets tilbud i enkelte tilfeller kunne være et rimeligere og mer hensiktsmessig alternativ enn advokat og vice versa. Informasjon om tilbudet av standardiserte tjenester og juridiske informasjonstjenester synes videre å være mangelfull. Informasjon om spesifikke tilbud er det den enkelte tilbyder som er nærmest til å sørge for. Det er imidlertid et offentlig ansvar å sørge for informasjon slik at retten til tilgang til juridiske tjenester blir effektiv, jf. kapittel 3.

Etter utvalgets oppfatning bør det offentlige utarbeide en oversikt over hvilke typer juridiske tjenester og hvilke aktuelle tilbydere som finnes, og gjøre denne informasjonen lett tilgjengelig for publikum. Dette vil gi publikum et godt utgangspunkt i søkeprosessen etter juridiske tjenester.

#### *21.2.3.4 Adgangen til domstolene – informasjon om tvisteløsning*

For at adgangen til domstolene og andre tvisteløsningsmekanismer skal være effektiv, forutsettes det at publikum har informasjon om disse. Det eksisterer relativt mange alternativer til tvisteløsning i domstolene. Disse synes imidlertid å være lite kjent blant publikum. Eksempelvis vil Forbrukerrådets og konfliktrådenes tilbud i enkelte tilfeller kunne være et hensiktsmessig og rimeligere alternativ enn domstolene. Det offentlige bør intensivere sin informasjon om alternative tvisteløsningsmekanismer.

#### 21.2.3.5 Forslag om opprettelsen av en sentral internettportal for juridisk informasjon

Etter utvalgets vurdering vil det være hensiktsmessig å samle informasjon om juridiske forhold på et sentralt nettsted. Utvalget foreslår derfor at det offentlige tar initiativ til at det opprettes et felles nettsted hvor juridisk informasjon beregnet på uprofesjonelle brukere gjøres lett tilgjengelig. Det er i dag kun Tilsynsrådet som har oversikt over hvem som er autorisert til å yte rettshjelp. Det kan derfor være naturlig at de står for denne informasjonsvirksomheten, eventuelt i samarbeid med stiftelsen Lovdata [94]. Et slikt nettsted bør også ha lett tilgjengelig informasjon om lover og regler. Herunder er det naturlig med tilgang på rettspraksis og annen offentlig informasjon. En del rettsinformasjon er nå tilgjengelig gjennom blant annet portalene www.norge.no og www.lovdata.no. Publikum og advokater må imidlertid betale for en del av den informasjonen Lovdata sitter med. Dessuten er informasjonen der fortrinnsvis beregnet på profesjonelle brukere.

Slik utvalget ser det, bør informasjonsvirksomheten over Internett intensiveres og den må gjøres mer brukervennlig for uprofesjonelle brukere. Det offentlige bør informere bedre om eksistensen av informasjonstjenester som Lovdata, www.norge.no og andre offentlige organer tilbyr.

#### 21.2.3.6 Offentlige servicekontorer

På samme måte som et sentralt nettsted vil de offentlige servicekontorene være et egnet sted for formidling av informasjon om rettslige forhold. Slik utvalget ser det, bør juridisk informasjonsvirksomhet være en selvfølgelig del av servicekontorenes tilbud.

Utvalget er som nevnt i kapittel 10 kjent med at Justisdepartementet via Statskonsult har satt i gang en prøveordning med et tilbud om gratis juridisk bistand tilknyttet slike kontorer. Det vil bidra til at klientene vil kunne få besvart enkle juridiske spørsmål og få nyttig informasjon, eksempelvis bli henvist videre til advokat eller lignende, dersom problemet er mer komplisert og krever videre oppfølgning. Slik utvalget ser det, bør advokaten eller rettshjelperen som knyttes til slike kontorer opptre uavhengig av offentlige myndigheter.

Utvalget stiller seg positivt til ordningen som et ledd i arbeidet med øke informasjonstilgangen om juridiske tjenester overfor brukerne. Utvalget anbefaler at det iverksettes nødvendige tiltak for å gjøre disse kontorene og deres tilbud av juridiske tjenester kjent blant publikum.

#### 21.2.3.7 Informasjonskampanje

Utvalget mener at myndighetene på en langt mer aktiv måte bør informere brukerne/borgerne direkte om deres rettigheter og muligheter til å få profesjonell bistand og løse tvister. Det er påkrevd med slik oversiktsinformasjon for at befolkningen skal ha muligheter til å orientere seg blant det utall av forskjel-

94. Lovdata er en privat stiftelse opprettet av Justisdepartementet og Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Lovdatas formål er å etablere og drive systemer for rettslig informasjon.

lige private og offentlige tilbud som finnes i dag. Dette kan gjøres ved å iverksette en mer generell informasjonskampanje. For eksempel kan det utarbeides en folder som sendes ut til alle husstander hvor det orienteres om hvor man kan få informasjon om rettigheter og plikter, alternative tilbud av juridiske tjenester (både offentlige og private) og alternative måter å løse konflikter på. Dessuten må det orienteres bedre om muligheten for privat rettshjelpsforsikring og offentlig fri rettshjelp.

En slik folder vil på ingen måte være uttømmende, men med enkle henvisninger til ovennevnte nettsted, servicekontorer mv. vil borgerne ha et utgangspunkt og en mulighet til å finne frem til mer spesifikk informasjon. Ved å fokusere på og gi en oversikt vil man i større grad kunne overlate til den enkelte juridiske tjenesteyter å gi informasjon om mer spesifikke tilbud og forhold. Slik informasjon vil også stimulere konkurransen i markedet, ved at befolkningen blir bedre i stand til å foreta rasjonelle valg når de skal kjøpe juridiske tjenester. Det vil også fremme prinsippet rett til rett.

## 21.3 Tiltak for å avhjelpe økonomiske hindre for tilgangen til juridiske tjenester

### 21.3.1 Generelt

I de neste avsnittene drøftes forhold av betydning for publikums økonomiske muligheter til å kjøpe juridiske tjenester, så som forsikringsselskapenes ordning med rettshjelpsforsikring og det offentliges ordning med fri rettshjelp. Merverdiavgift på juridiske tjenester behandles i punkt 21.6.

Som nevnt i kapittel 4 må det udekkede rettshjelpsbehovet som ikke dekkes gjennom det private markedet fordeles ut gjennom andre ordninger. Det betyr imidlertid ikke at tilpassede markedsordninger eller andre økonomiske prisingsmekanismer ikke vil kunne anvendes på denne delen av rettshjelpsbehovet. Man kan for eksempel konkurranseutsette deler av tilbudet av fri rettshjelp gjennom auksjoner, det kan etableres egnede forsikringsordninger og lignende. Man kan også prise ut rettshjelpsbehovet gjennom for eksempel egenandeler, eventuelt egenandeler gradert etter inntekt eller samlet økonomisk evne. Gjennom slike ordninger utvides på sett og vis området for markedsløsninger og det udekkede rettshjelpsbehovet reduseres. Det er viktig at disse ordningene utformes på en måte som gjør at de virker effektivt. Hvor bredt offentlige ordninger skal favne, blir i siste instans et politisk spørsmål. Det vises imidlertid til statens forpliktelse til å sikre borgerne rett til rett, se (Link til ) kapittel 3 og (Link til ) 14. I effektivitetsmessig henseende er det viktig at ordningen med fri rettshjelp utformes og gjennomføres på en mest mulig kostnadseffektiv måte, slik at hensynet til økonomisk effektivitet ivaretas for hele det samlede rettshjelpsbehovet.

### 21.3.2 Rettshjelpsforsikring

#### *21.3.2.1 Problemstilling*

Som beskrevet i kapittel 7 har de fleste forsikringsselskaper innført rettshjelpsforsikring som en obligatorisk del av (flere) kombinerte villa-, landbruk- og hjemforsikringer. Også for bil- og lystbåtforsikring er det innført rettshjelpsforsikring. I tillegg kommer enkelte andre særforsikringer. Private

rettshjelpsforsikringer kan bidra til at uprofesjonelle brukere får tilgang til juridiske tjenester, ved at eventuelle økonomiske hindre for tilgangen blir lavere.

I medhold av rettshjelpsloven § 4 annet ledd er den offentlige fri rettshjelpsordningen gjort subsidiær i forhold til private rettshjelpsforsikringer. Det innebærer at den som har behov for juridisk bistand må søke å få dekket slik bistand gjennom egne private rettshjelpsforsikringer før han søker det offentlige om støtte i form av fri rettshjelp. For myndighetene betyr det at desto bedre ordningen med privat rettshjelpsforsikring er, desto mindre blir behovet for offentlig rettshjelp.

Utvalget har verken sett det som sin oppgave eller hatt mulighet til å vurdere alle forhold knyttet til forsikringsordninger for rettshjelpforsikring. Utvalget vil av den grunn kun peke på noen forhold som bør utredes nærmere.

#### *21.3.2.2 Utvalgets vurderinger*

Private rettshjelpsforsikringer kan som nevnt bidra til at uprofesjonelle brukere får tilgang til juridiske tjenester.

I Norge er ordningen med rettshjelpsforsikring primær i forhold til offentlig fri rettshjelp. Reelt fremstår de imidlertid som to ordninger ved siden av hverandre. Det har sammenheng med at dekningsområdet for rettshjelpsforsikringen er så snevert. Den dekker ikke de saksområdene som fri rettshjelpsloven dekker – og vice versa. For eksempel er ikke familierettssaker omfattet, selv om et skilsmisseoppgjør har nær tilknytning til innbo og bolig.

Utvalget mener at forsikringsselskapene bør utvide det saklige dekningsområdet.

Det synes videre å være en mangel ved de norske forsikringsordningene at ikke bedrifter kan tegne rettshjelpsforsikring.

Taket på utbetaling av rettshjelpsforsikring er i Norge 80 000 kr per sak. Beløpet har ikke vært endret på flere år, heller ikke etter innføringen av moms på juridiske tjenester. Utvalget mener at beløpet er for lavt. Det bør være gjenstand for indeksregulering. Det bør også vurderes hvorvidt motpartens saksomkostninger skal dekkes.

Utvalget mener at myndighetene bør søke å påvirke forsikringsbransjen til å bedre ordningen med rettshjelpsforsikring, eventuelt utrede alternative måter å organisere rettshjelpsforsikringer på. Dette for å bedre uprofesjonelle brukeres tilgang til juridiske tjenester.

### 21.3.3 Offentlig fri rettshjelp

#### *21.3.3.1 Generelt*

Ordningen med fri rettshjelp har de senere årene blitt gjennomgått og evaluert. Til tross for at samtlige evalueringer har konkludert med at det foreligger til dels vesentlige mangler ved ordningen, har gjennomgangene så langt ikke ført til noen vesentlige endringer i ordningen. [95]

I St.meld.nr. 25 (1999-2000) heter det på side 59, 1. spalte:

> «Departementet mener det er nødvendig å utvide det offentlige rettshjelpstilbudet. Et godt offentlig rettshjelpstilbud er viktig for borgernes rettssikkerhet og reelle likhet for loven. Det er nødvendig å legge til rette for at folk kan kreve rett selv om de mangler nødvendige

> juridiske kunnskaper og har svak økonomi. Behovet for juridisk bistand stiger med synkende sosiale ressurser, og et godt rettshjelpstilbud vil derfor være et virkemiddel i kampen mot Forskjells-Norge. …Etter Departementets oppfatning bør privatpraktiserende advokater fortsatt være de fremste leverandører av juridisk bistand. Offentlig finansiering av tjenesteyting fra privatpraktiserende advokater bør således være hovedvirkemiddelet for å realisere målsetting gjennom høy dekning av rettshjelpsbehovet. Det er på det rene at det rundt om i landet finnes mange advokater som gjør en betydelig innsats i fri rettshjelp-sammenheng. …For å bygge opp et offentlig rettshjelpstilbud med tilfredsstillende kapasitet, fleksibilitet og effektivitet, er det nødvendig med visse endringer av dagens rettshjelpsordning.»

Utvalget har verken sett det som sin oppgave eller hatt mulighet til å gå inn på og analysere alle de forhold som dette samfunnsmessig sett viktige temaet fortjener. Utvalget vil av den grunn kun peke på en del forhold som myndighetene bør vurdere nærmere. Utvalget viser til redegjørelser og drøftelser i kapittel 3, 4 og 7. Samtidig vises det til redegjørelsen om våre internasjonale forpliktelser i kapittel 14, særlig pkt. 14.4.3 om Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen.

#### *21.3.3.2 Særlig om Innst. O. nr. 67 (2001-2002) og Stortingets behandling*

I Innst.O. nr. 67 (2001-2002), som gjelder som en oppfølging til Ot.prp. nr. 37 (2001-2002) vedrørende forslag til endringer i reglene om egenandel i lov om fri rettshjelp, har Justiskomiteen delt seg i et mindretall og et flertall.

Komiteens flertall har bl.a. følgende merknader:

> «Komiteens flertall ... presiserer at ordningen med fri rettshjelp er etablert for at personer ikke skal lide rettstap på grunn av manglende økonomisk evne.
>
> Ordningen med fri rettshjelp må ha som utgangspunkt å skape likhet for loven ved at også mindre bemidlede personer får anledning til å ivareta eget rettshjelpsbehov. Flertallets oppfatning er at en utstrakt bruk av egenandeler går i motsatt retning av å skape likhet for loven.»

Justiskomiteens flertall fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen iverksette lovendringen om å fjerne egenandeler for fri rettshjelp innen 1. januar 2003.»

Stortingskomiteen foreslår dessuten å heve inntektsgrensene. Flertallet uttaler bl.a.:

> «Flertallet mener forøvrig at inntektsgrensene for å kunne motta fri rettshjelp, er for lave, og at personer lider rettstap pga. dette. Inntektsgrensene er i dag 200.000 – 210.000 kr. avhengig av forsørgelsesbyrde. Flertallet er av den oppfatning at inntektsgrensene vanskelig kan forsvares når grensen ligger langt under det som oppfattes som en norma-

95. Det vises i denne forbindelse særlig til: St. meld. nr. 16 (1989-90) Om offentlig fri rettshjelp, fra Justis- og politidepartementet; «Hjelp til rett? En evaluering av ordningen med fri rettshjelp», av Heidi Gautun, Fafo rapport nr. 219 1997; «Evaluering av ordningen med fri rettshjelp», Statskonsult rapport 1998:12; St. meld. nr. 25 (1999-2000) om fri rettshjelp fra Justis- og politidepartementet; «Rettshjelp 2001 – Det udekkede rettshjelpsbehovet gjennom 30 år », av Ane Broch Graver og Vegard Skaug.

linntekt. Inntektsgrensen bør for oversiktens skyld ikke differensieres avhengig av forsørgelsesbyrde.»

Flertallet har delt seg i to fraksjoner med hensyn til fastsettelse av inntektsgrensen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmet forslag om å heve inntektsgrensen til kr. 250.000 fra 1. januar 2003. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremmet forslag om å heve inntektsgrensen til

kr. 230.000 fra 1. januar 2003.

Stortinget vedtok høsten 2002 å fjerne egenandelene på fri rettshjelp. Samtidig ble det vedtatt å heve inntektsgrensene til 230 000 kr brutto. Øvrige forslag ble oversendt Justisdepartementet for nærmere vurdering.

#### 21.3.3.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget er av den oppfatning at gjeldende ordning med offentlig fri rettshjelp selv etter ovennevnte endring ikke er tilfredsstillende. Utvalget vil særlig peke på at inntekts- og formuesgrenser er for lave og at saksområdet er for snevert. Videre vil utvalget fremheve ordningens fundamentale betydning for befolkningens rett til juridiske tjenester og adgang til domstolene. Det vises til kapittel 3 og 14 hvor det konstateres at tilgang til juridiske tjenester er et grunnleggende velferdsgode.

*Inntekts- og formuesgrenser*

Utvalget mener det var viktig at Stortinget hevet inntektsgrensene for å kunne motta fri rettshjelp. Utvalget mener imidlertid at inntekts- og formuesgrensen bør knyttes til grunnbeløpet i folketrygden, og at inntektsgrensen bør ligge enda nærmere det som oppfattes som en normalinntekt. Under enhver omstendighet bør det foreligge en rimelig fleksibel dispensasjonsadgang. Gjeldende dispensasjonsadgang synes å bli praktisert strengt.

Utvalget støtter videre Stortingskomiteens flertallsforslag om at dersom den ene part innrømmes fri sakførsel i barnefordelingssaker, skal også den annen part ha fri sakførsel, så fremt dennes inntekt ikke overstiger inntektsgrensen med mer enn 100 000 kr. Utvalget imøteser departementets videre behandling av spørsmålet.

*Saksområde*

Prinsipielt mener utvalget at fri rettshjelpsordningen som hovedregel bør omfatte alle saker. Det kan gjøres ved å utvide det saklige dekningsområdet for fri rettshjelp. Det bør i det minste eksistere en dispensasjonsadgang slik det gjør i dag. Dispensasjonsadgangen synes imidlertid å praktiseres strengt. Det er viktig for retten til tilgang til juridiske tjenester at den er fleksibel, slik at det er en reell mulighet til å få fri rettshjelp i alle saker ved behov.

Utvalget mener at det prioriterte saksområdet for fri rettshjelp i hvert fall bør omfatte alle saker mot forvaltningen. Det harmonerer dårlig med den alminnelige rettsoppfatning at forvaltningen i en rettstvist kan bruke store ressurser, mens vedkommende borger som berøres har minimale ressurser.

Mer spesifikt ser utvalget også behov for rettshjelp i gjeldssaker, særlig for tvister vedrørende kravets eksistens, størrelse og inndriving. Vedkommendes økonomi kan medføre at det ikke blir mulig å få nødvendig bistand. Dette kan i neste omgang forhindre at det offentlige belastes med unødige omkostninger som følge av en unødig gjeldsforhandling i offentlig regi.

Utvalget peker videre på at samboerskap bør likestilles med ekteskap i forhold til fri rettshjelp i forbindelse med økonomisk oppgjør etter opphør av samboerskap.

*Egenandel*

Utvalget konstaterer at Stortinget har vedtatt å fjerne egenandelene. Ordningen med egenandeler var, slik utvalget ser det, ressurskrevende og økonomisk belastende for den som søker rettshjelp. Den andelen av befolkningen som oppfyller dagens økonomiske vilkår for fri rettshjelp har sjelden likviditet til å selv å kunne betale egenandelen. Manglende økonomisk evne hos klienten vil i enda større grad kunne medføre at advokater som har tilstrekkelig oppdragsmengde, ikke vil påta seg fri rettshjelpssaker. En ordning hvor advokatene får ansvar for å innkreve egenandeler, vil kunne medføre at enda færre advokater vil påta seg fri rettshjelpsoppdrag.

På den annen side mener utvalget at egenandeler vil kunne være en egnet terskel for tilgangen til fri rettshjelp, slik at det ikke blir et overforbruk av slike offentlige tjenester. Dessuten vil egenandeler kunne bidra til å finansiere ordningen. Slik utvalget ser det bør det således vurderes å innføre graderte egenandeler for de med inntekter over et visst nivå, for eksempel 5 ganger Grunnbeløpet (270 850 kr per 1. mai 2002). Dette vil kunne finansiere en heving av inntektsgrensene og utvidelse av dekningsområdet. Rettferdsbetraktning tilsier at de med høyere inntekter bør betale en tilleggsandel. En trappetrinnsmodell finnes i Sverige og synes å fungere tilfredsstillende. Staten bør av ovennevnte grunner stå for innkrevingen.

*Motpartens saksomkostninger*

Risikoen for å bli dømt til å betale motpartens saksomkostninger gjør at mange vegrer seg for å søke juridiske bistand, selv om de har fri rettshjelp. I dag gir rettshjelpslovens § 24, 3. ledd åpning for at en etter særskilt søknad kan få dekket påløpt omkostningsansvar, men det føres en restriktiv praksis i slike saker. Slik utvalget ser det, vil de som har så dårlig økonomi at de faller inn under ordningen med fri rettshjelp, neppe ha økonomisk evne til å dekke motpartens saksomkostninger. Det at slike indirekte utgifter ikke dekkes, fremstår dermed som et økonomisk hinder for å søke juridisk bistand.

Utvalget mener av den grunn at reglene om fri rettshjelp må endres slik at også saksomkostningsansvar overfor motparten som hovedregel dekkes av en bevilgning til fri sakførsel.

*Offentlige servicekontorer*

Offentlige servicekontorer med et begrenset rettshjelpstilbud vil kunne øke tilgjengeligheten til juridiske tjenester. Etter utvalgets vurdering bør det i

tillegg vurderes å utvide dagens rettshjelpstilbud slik at de som oppfyller de økonomiske vilkårene får et begrenset rettshjelpstilbud i alle saker med for eksempel maksimalt 1,5 timer. Trolig vil det gjøre det lettere for folk flest å oppsøke juridisk bistand. Dessuten viser undersøkelser at svært mange saker kan avhjelpes på kort tid.

### 21.3.4 Oppsummering

Utvalget mener at ordningen med rettshjelpsforsikring bør bedres, slik at ordningen med offentlig fri rettshjelp i større utstrekning fremstår som subsidiær. Samtidig må det eksistere en god ordning med offentlig fri rettshjelp som dekker de tilfeller som av ulike årsaker faller utenfor private forsikringsordninger. Som tidligere nevnt er det tross alt staten som er ansvarlig for at det ikke foreligger vesentlige økonomiske hindre for borgernes tilgang på juridiske tjenester.

## 21.4 Merverdiavgift

### 21.4.1 Generelt

Merverdiavgiftsreformen som trådte i kraft 1. juli 2001 innebar at juridiske tjenester ble belagt med en avgift på 24 prosent.

Avgiftsbelegging av juridiske tjenester kan medføre en forskjellsbehandling mellom privatpersoner, som må betale avgiften selv, og bedrifter, som vanligvis kan trekke avgiften fra i sitt merverdiavgiftsregnskap. Forskjellsbehandlingen fører til at privatpersoner som har en tvist med en bedrift stiller kostnadsmessig sett svakere enn bedriften. Et annet argument er at det prinsipielt er uheldig at et grunnleggende velferdsgode som juridiske tjenester avgiftsbelegges, fordi det øker prisene og hemmer tilgangen.

### 21.4.2 Priseffekter

I normaltilfellet deles en avgift på et gode mellom tilbyderen og etterspørreren av godet. Hvordan fordelingen blir, avhenger generelt av etterspørsels- og tilbudsforholdene for godet. Hvis etterspørselen er uelastisk, slik at etterspørrerne reduserer sin etterspørsel lite ved en prisøkning, vil en forholdsvis større del av avgiften overveltes på forbrukerne enn ved mer elastisk etterspørsel. Tilbyderen vil øke utsalgsprisen noe når avgiften blir innført, men samtidig normalt redusere marginene noe. Ellers ville salgstapet (kvantumsnedgangen) blitt for stort. Dette betyr at det ikke nødvendigvis er slik at juridiske tjenesteytere har overveltet hele avgiften på forbrukerne. Overfor klienter som ikke betaler regningen selv, eventuelt overfor klienter som selv er merverdiavgiftspliktige og dermed kan trekke fra inngående avgift, er det likevel muligheter til å overvelte hele eller store deler av avgiften.

Utvalget har ikke oversikt over hvor mye prisene steg som følge av innføringen av avgiften, eller hvorvidt prisøkningen overfor enkelte klientgrupper var større enn for andre klientgrupper. Ut i fra den kjennskap utvalget har til bransjen har trolig prisene steget i en slik grad at det bidrar til å begrense befolkningens tilgang til tjenester, noe som er klart uheldig.

### 21.4.3 Prinsippene bak merverdiavgiften

Et hovedprinsipp bak merverdiavgiften er at den skal legges på sluttbrukerne i systemet (hovedsakelig forbrukerne). Kun varer og tjenester som kjøpes av slike sluttbrukere skal reelt sett belastes med avgift. Derfor har bedrifter rett til å få tilbake avgift de har betalt på innsatsvarer som brukes i produksjon av andre avgiftspliktige varer og tjenester. Dersom det ikke var slik, ville det oppstått en form for dobbelbeskatning (avgift på avgiften). Avgiftsbelastningen på sluttbrukerne ville da blitt større.

Når en juridisk tjeneste kjøpes av en bedrift, er den en innsatsfaktor. Dersom bedriften selv selger avgiftspliktige varer eller tjenester, må bedriften derfor få tilbake avgiften på innsatsfaktoren for at dobbelbeskatning skal unngås. Avgiftsteknisk er dette bakgrunnen for «forskjellsbehandlingen» mellom privatpersoner og bedrifter når det gjelder kjøp av juridiske tjenester.

Videre er det et prinsipp bak merverdiavgiftssystemet at så mange varer og tjenester som mulig skal svare avgift. Et avgiftssystem med én sats og så få unntak som mulig er avgiftsteknisk det letteste å administrere og håndheve. Et slikt system gir små muligheter for aktørene til å oppnå gjennomslag for redusert sats eller unntak. Videre er unndragelsesmulighetene små. Hvis avgiftssystemet er enkelt, blir det også langt lettere for de næringsdrivende å forholde seg til det. Dersom flest mulig av sektorene i økonomien inkluderes i avgiftsområdet, reduseres risikoen for at det oppstår konkurransevridninger mellom bransjer eller bedrifter som følge av ulik behandling i avgiftssystemet. Unntak fra avgiftsplikten kan både føre til at mange bedrifter må drive delt virksomhet (de blir avgiftspliktige for noen deler av virksomheten, men ikke for andre) og til kompliserte avgrensnings- og tolkningsspørsmål.

Enhver diskusjon av nye unntak fra avgiftsplikten må derfor i prinsippet ta inn over seg de ulempene unntakene eventuelt vil medføre for avgiftssystemet som sådan og for eventuelle parter som rammes av uheldige virkninger av unntakene. Man må også drøfte eventuelle fordeler ved unntaket i det enkelte tilfellet. Slike fordeler kan gå på at avgrensningsproblemer eller konkurransevridninger som har oppstått på grunn av allerede vedtatte unntak, kan fjernes hvis man gjør ytterligere unntak. I noen tilfeller egner en vare eller tjeneste seg heller ikke for avgiftsplikt, slik at den enkleste løsningen er å gi unntak.

Som det fremgår over, bør en diskusjon av et nytt merverdiavgiftsunntak for juridiske tjenester settes inn i en større skattepolitisk og velferdspolitisk sammenheng.

### 21.4.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har her delt seg i et flertall og et mindretall i spørsmålet om merverdiavgift på juridiske tjenester.

*Flertallet, medlemmene Bjørneset, Faye-Lund, Gudmundseth, Høyer, Jacobsen og Kolrud, vil hevde:*

De sosiale virkninger av innføring av merverdiavgift på advokattjenester er sterkere og mer dyptgripende enn den rene 24 prosents økning i salærene. Merverdiavgiftsinnføringen har lite å si for bedrifter og andre merverdiavgiftpliktige. De har fradrag for «inngående» merverdiavgift, slik at de netto vil

være stilt som før. For advokatfirmaer som har merverdiavgiftspliktige klienter, vil dette være en fordel, fordi advokatfirmaet kan få fradrag for «inngående» merverdiavgift, som man ikke hadde før. Til gjengjeld motiverer det advokater til å søke merverdiavgiftspliktige klienter. Privatpersoner har som bekjent ikke merverdiavgiftplikt og må selv bære hele eller nesten hele merverdiavgiftstillegget. I saker mellom en merverdiavgiftspliktig og en privatperson, har altså innføringen av merverdiavgift forsterket en skjevhet som allerede var der.

Skulle for eksempel en advokat ta saken på pro bono-basis, dvs. gratis og tape saken, vil advokaten måtte betale merverdiavgift av de timer som er arbeidet og som aldri skulle faktureres klienten.

Den samlede virkningen av innføring av merverdiavgift for advokattjenester er en dramatisk forverring av privatpersoners rettslige posisjon.

Den eneste måten å avbøte disse virkninger på er å innføre fritak for merverdiavgift på advokattjenester for alle personer og bedrifter som ikke har plikt til å levere omsetningsoppgave etter merverdiavgiftsloven. Det vil i vesentlig grad gjelde privatpersoner. Skulle dette skape avgrensningsproblemer, foreslår vi subsidiært opphevelse av merverdiavgift på advokattjenester.

*Mindretallet, utvalgsleder og medlemmet Koren, vil uttale:*

Et mindretall mener at fritak for merverdiavgift på juridiske tjenester, gitt at slike tjenester er blitt belagt med en avgift på 24 prosent fra 01.07.01, er et lite målrettet tiltak i forhold til de mål og intensjoner som ønskes ivaretatt ved et slikt fritak. Mindretallet mener at forbedrede ordninger med rettshjelpsforsikring og fri rettshjelp, slik utvalget har påpekt, gir bedre måloppfyllelse. For øvrig legger mindretallet vekt på de avgrensnings- og kontrollproblemer som vil kunne oppstå mellom merverdiavgiftspliktige og ikke-merverdiavgiftspliktige. Mindretallet kan derfor ikke slutte seg til flertallets forslag.

## 21.5 Offentlig kjøp av juridiske tjenester på anbud

### 21.5.1 Generelt

Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser skal gjennom konkurranse sikre effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på foretningsmessighet og likebehandling. Med hjemmel i lov er det gitt forskrifter. Nærings- og handelsdepartementet (NHD) har avgitt en uttalelse om forståelsen av gjeldende regelverk til utvalget.

Utgangspunktet er at det skal være konkurranse om alle juridiske tjenester som offentlige oppdragsgivere kjøper. NHD legger til grunn at tjeneste som forsvarer faller utenfor idet det i slike saker er mer naturlig å se den siktede som oppdragsgiver enn det offentlige. Utvalget slutter seg til en slik betraktning. Dessuten mener utvalget at et anbudsprinsipp uansett ville kunne komme i konflikt med prinsippet om det frie forsvarervalg som står sterkt på strafferettsområdet.

Kjøpet av juridiske tjenester skal uavhengig av anskaffelsens verdi skje etter reglene i forskriftens del I og del III, jf. § 2-1 (3) og klassifiseringen av juridiske tjenester i § 2-5 (kategori 21).

### 21.5.2 Hovedregel – anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling

Offentlige etater har plikt til å lyse ut anbudskonkurranser når de kjøper inn juridiske tjenester for mer enn 200 000 kr i løpet av 12 måneder. Dette er ikke til hinder for at man også bruker anbudsinstituttet ved mindre anskaffelser enn dette.

Anskaffelsen skal som hovedregel skje gjennom en åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller gjennom konkurranse med forhandling etter en forutgående kunngjøring i DOFFIN-databasen i Norsk Lysingsblad, jf. forskriftens §§ 11-1 og 13-1. Ved å søke i DOFFIN-databasen vil dermed advokater som ønsker å tilby sine tjenester til det offentlige enkelt skaffe seg oversikt over aktuelle anskaffelser.

For å sikre at leverandørene er egnet til å gjennomføre oppdraget, kan det stilles krav til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner, herunder faglig kompetanse og erfaring, og finansielle og økonomiske stilling, jf. forskriftens § 12-53. Det er imidlertid ikke tillatt å stille krav som diskriminerer på grunnlag av «nasjonal eller lokal tilhørighet». Dette innebærer for eksempel at en kommune ikke kan stille krav om at vedkommende advokat skal ha forretningsadresse i kommunen.

Etter forskriftens § 17-2 skal valg av tilbud enten baseres på hvilket tilbud som har lavest pris eller hvilket tilbud som er økonomisk mest fordelaktig. «Økonomisk mest fordelaktige» innebærer at ikke bare pris, men også kvalitet på den tjenesten som tilbys, gjennomføringstid, servicenivå mv. kan vektlegges. Alle relevante kriterier skal oppgis på forhånd i konkurransegrunnlaget eller i kunngjøringen, og disse må være objektive og ikke-diskriminerende, jf. lovens § 5 fjerde ledd.

### 21.5.3 Utvalgets vurderinger

Anbudsutsetting er i utgangspunktet en viktig mekanisme for å sikre at offentlige anskaffelser skjer til lavest mulig kostnad. I utgangspunktet stiller utvalget seg derfor positivt til å bruke anbud når det offentlige kjøper juridiske tjenester. Det er imidlertid viktig at anbudsoppdraget utformes på en måte som sikrer at anbudskonkurransen blir effektiv, i den forstand at et gitt oppdrag blir realisert til lavest mulig kostnad og til en kvalitet som det offentlige som kjøper anser for tilfredsstillende.

Etter utvalgets vurdering synes ikke dette uten videre å ha vært tilfelle ved offentlige anbudsutlysninger for juridiske tjenester. En viktig årsak til dette synes å være at det har vært for ensidig fokusering på timepris som utvelgelseskriterium. Lav timepris betyr ikke nødvendigvis lav totalkostnad for oppdraget, som drøftet i kapittel 19. Andre parametre som tidsforbruk, kvalitet, leveransetidspunkt eller -periode, må også spesifiseres.

Utvalget er kjent med at offentlige etater har begynt med anbud eller tilbud på juridiske tjenester som kan gi en årlig kostnad på over 200 000 kr. Ut fra de opplysninger utvalget har fått, har man hittil ensidig satt fokus på å få timeprisen satt så lavt som mulig. Som ovenfor nevnt er en slik ensidig fokus uheldig og lite kostnadseffektiv. Det er ikke selvsagt at man får en høy kvalitet for en slik lav timepris, og timeprisen er ikke et pålitelig mål for en forhåndsbestemmelse av oppdragets totalpris.

Det dreier seg her om å kunne definere grunnlaget for anbudet, særlig en detaljert beskrivelse av det som skal utføres. Det er sannsynlig at man vil komme nærmere en pålitelig beskrivelse ved at man trekker inn noen av anbyderne i arbeidet med å utforme anbudsgrunnlaget. Det vil også kunne bidra til utvikling at man ber om fastpris. I så fall må man akseptere at det da kan bli så vel store gevinster som tap i forhold til hva et timeprisbasert honorar ville ha gitt i kostnad. Skal staten og offentlige etater ellers få til en utvikling som tiltrekker de beste krefter, må det arbeides med den uheldige fokusering på timepris.

I mandatet er det antydet at man bør vurdere anbud for de «benifiserte» saker, dvs. fri rettshjelpssaker og straffesaker. Utvalget vil advare mot en slik utvikling.

Når det gjelder straffesaker, er betaling av forsvareren ansett som oppfylling av statens menneskerettslige forpliktelser. Det ville virke underlig om en slik forpliktelse skulle underkastes det offentlige regelverk for innkjøp av tjenester. Blant annet ville det komme klart i strid med det frie forsvarervalg. Et annet spørsmål er om den enkelte forsvarer utfører et rasjonelt og kostnadseffektivt arbeid. Det er noe som de statlige myndigheter må kunne føre kontroll med.

På samme måte som for straffesaker, vil det være i strid med et fritt advokatvalg i fri rettshjelpsaker, dersom mange slike saker skulle kunne legges ut på anbud. Med den sats man har for «benifiserte» saker, p.t. 735 kr/time, vil de egne seg meget dårlig for anbudskonkurranser. Den vektigste innvending er dernest at dette vil kunne bidra til at de «benifiserte» saker føres av et «B-lag» og ikke lenger tiltrekker seg de dyktigste advokatene.

# Kapittel 22
# Økonomiske og administrative konsekvenser

## 22.1 Innledning

Av mandatet følger det at utvalget skal utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag.

Utvalget har foreslått tiltak som skal bedre konkurransen eller på annen måte bidra til at juridiske tjenester blir billigere og lettere tilgjengelig for folk flest.

Utvalget anser effektiv konkurranse i markedet for juridiske tjenester, som det primære virkemiddelet til å oppnå effektiv anvendelse på kort og lang sikt av de ressurser som benyttes til å fremstille og omsette slike tjenester. Tiltak som fremmer konkurransen vil dermed bidra til en mer effektiv anvendelse av samfunnets ressurser i markedet for juridiske tjenester, noe som gir samfunnsøkonomiske kostnadsbesparelser.

De fleste av de foreslåtte tiltakene som skal sikre effektiv konkurranse har få økonomiske og administrative konsekvenser, i den forstand at de ikke får vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for staten. Derimot foreslår utvalget enkelte andre tiltak som skal bidra til at juridiske tjenester blir mer tilgjengelige for uprofesjonelle brukere. Disse tiltakene vil kunne få økonomiske konsekvenser for staten.

## 22.2 Tiltak på tilbydersiden

Utvalget har delt seg i ulike fraksjoner hva gjelder spørsmålet om hvem som skal kunne yte juridiske tjenester. De ulike forslagene har svært små administrative og økonomiske konsekvenser, utover at de vil kunne medføre noe merarbeid for Tilsynsrådet for advokatvirksomhet.

Både flertallets og mindretallets forslag til endringer i strukturreguleringer i markedet for juridiske tjenester vil ha små økonomiske og administrative konsekvenser.

Utvalget foreslår at det innføres en spesialistordning for advokater. Det forutsettes at utdanningsopplegget skal administreres av næringen selv og i utgangspunktet finansieres av den enkelte advokat.

Utvalgets mindretall oppfordrer til økt bruk av advokatformidling. Mindretallet foreslår at de som driver slik virksomhet underlegges tilsyn av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet.

Disse to forlagene innebærer en viss utvidelse av Tilsynsrådets arbeidsoppgaver. Utvalget mener at dette kan nødvendiggjøre en beskjeden økning i rådets ressurser.

Utvalget har for øvrig understreket betydningen av et aktivt og kompetent tilsyn. Sammen med det merarbeid for Tilsynsrådet som utvalgets øvrige forslag vil kunne innebære, tilsier dette en økning i antallet stillingshjemler

over tid. I første omgang bør det imidlertid vurderes om oppgavene kan utføres med dagens ressurser.

## 22.3 Tiltak på etterspørselssiden

### 22.3.1 Generelt

Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal bedre uprofesjonelle brukeres informasjonstilgang og tiltak som skal avhjelpe økonomiske hindre for slike brukeres tilgang til juridiske tjenester.

### 22.3.2 Informasjonstiltak

Utvalget foreslår at både næringen selv og staten bør intensivere sin informasjonsvirksomhet. Utvalget peker blant annet på at myndighetene bør vurdere å opprette et nettsted for uprofesjonelle brukere og iverksette en informasjonskampanje. Slike tiltak vil nødvendigvis medføre økte kostnader for myndighetene.

### 22.3.3 Privat rettshjelpsforsikring og offentlig fri rettshjelp

I mandatet legges det til grunn at utvalget ikke skal fremme forslag som forutsetter en økning i bevilgningsrammen til fri rettshjelp. Utvalget vil likevel understreke at den gjeldende ordningen med fri rettshjelp ikke er tilfredsstillende. Videre har utvalget kommet med enkelte anbefalinger som myndighetene bør vurdere. Det samme gjelder ordningen med privat rettshjelpsforsikring i regi av forsikringsselskapene.

Etter utvalgets vurdering synes både inntekts- og formuesgrensene for fri rettshjelp å være for lave. Dessuten synes det saklige dekningsområdet å være for snevert.

Utvalgets prinsipielle anbefalinger til endringer innebærer at bevillingene til ordningen med fri rettshjelp må økes. I prinsippet mener utvalget at ordningen er av stor samfunnsmessig betydning og at ordningen bør prioriteres deretter.

På den annen side har utvalget foreslått tiltak for å bedre konkurransen i markedet, noe som vil kunne redusere behovet for offentlig fri rettshjelp. Videre understreker utvalget betydningen av en god privat ordning med rettshjelpsforsikring, idet det vises til Sverige som i løpet av 3 år reduserte sine utgifter til fri rettshjelp med over 200 mill. SEK. I tillegg vil utvalgets anbefaling når det gjelder privat rettshjelpsforsikring redusere behovet for økte bevillinger. Endelig peker utvalget på muligheten til å delfinansiere ordningen gjennom tilleggsandeler for de med inntekter over et visst nivå, for eksempel 5 ganger grunnbeløpet i folketrygden.

### 22.3.4 Merverdiavgift

Utvalgets flertall går inn for et avgiftsfritak for juridiske tjenester for alle personer og bedrifter som ikke har plikt til å levere omsetningsoppgave etter merverdiavgiftsloven. Mindretallet kan ikke slutte seg til dette.

Flertallets forslag vil redusere det offentliges inntekter.

### 22.3.5 Offentlig kjøp av juridiske tjenester

Utvalget mener at gjeldende prosedyrer for anbudsutlysning og krav til anbudsspesifikasjon fra det offentlige generelt sett er utilfredsstillende som middel til å sikre effektiv konkurranse. De bør derfor forbedres.

Ved å bedre prosedyrene ved anbudsinnhenting og intensivere innsatsen i forbindelse med offentlige anbud, kan det offentlige få tilgang til produkter som er mer i tråd med det offentliges behov, samtidig som dette vil gi besparelser gjennom bedre innkjøpsbetingelser. Det er mulig at myndighetene trenger å utvide sin kompetanse på dette området, noe som kan kreve en viss økning i ressursinnsatsen. Totalvirkningen av mer spesifiserte anbud og økt konkurranse i forbindelse med offentlige kjøp av juridiske tjenester, vil imidlertid trolig være større effektivitet i produksjonen av juridiske tjenester, reduserte kostnader for staten og bedre tilpassede produkter.

## 22.4 Oppsummering

De fleste forlagene som skal fremme konkurransen i markedet for juridiske tjenester har små økonomiske og administrative konsekvenser. Samlet sett vil imidlertid Tilsynsrådet for advokatvirksomhet bli tillagt en del nye og mer krevende arbeidsoppgaver. En viss økning i ressursbruken vil være påkrevd.

Et fritak for merverdiavgift for juridiske tjenester vil redusere statens inntekter. Utvalget mener at ordningene med privat rettshjelpsforsikring og offentlig fri rettshjelp bør utvides. Dersom de økonomiske rammene skal være uendret, forutsetter det at rettshjelpsforsikringsordningen blir vesentlig bedret. I tillegg bør det vurderes å innføre graderte egenandeler for fri rettshjelp for de med størst inntekt.

# Kapittel 23
# Særskilte merknader fra utvalgsmedlemmene – Generell dissens med kommentarer

## 23.1 Generell dissens fra medlemmene Bjørneset, Jacobsen og Kolrud

### 23.1.1 Utgangspunkt: Hovedsynspunkter

#### *23.1.1.1 Hvorfor generell dissens?*

Undertegnede utvalgsmedlemmer har etter en grundig vurdering kommet til at det er nødvendig for oss å utforme en generell dissens. Dette er nødvendig for at vi overhodet skal få fremmet våre synspunkter på en akseptabel måte.

Det er flere grunner for valget av en slik fremgangsmåte, som ikke er vanlig. For det første gjelder det uenighet om den grunnleggende forståelsen av mandatet.

For det andre, og enda viktigere, er det at arbeidsmåten i utvalget har hindret oss i å gi et samlet og rasjonelt uttrykk for vårt syn i tilknytning til de enkelte deler av forslaget til utvalgets innstilling. Til det er fortsatt forslaget til innstilling for lite bearbeidet. Innledningsvis vil vi derfor si noe om forståelsen av mandatet og arbeidsmåten i utvalget. Dernest vil vi gjennomgå våre hovedsynspunkter på utvalgets forslag til innstilling.

#### *23.1.1.2 Mandatet – bakgrunn og formål*

Advokatkonkurranseutvalget ble oppnevnt som følge av bl.a. advokatforeningens kritikk rettet mot innføring av 24 prosent merverdiavgift på advokattjenester med virkning fra 1. juli 2001.

For enkelte grupper ble det anført at det ikke var påslag om merverdiavgift som var problemet, men det forhold at advokattjenester var for dyre.

Utvalget har fått i mandat å fremme tiltak som kan bedre konkurranseforholdene i advokatbransjen eller andre tiltak som kan gjøre advokattjenester rimeligere og mer tilgjengelige for private borgere og mindre næringsdrivende.

I oppnevningen er det lagt til grunn at mange opplever det som dyrt å gå til advokat. Som en del av mandatet skal utvalget redegjøre for bl.a. nivået for advokatsalær og kostnader hos advokater og andre rettshjelpere.

Undertegnede utvalgsmedlemmer mener at mandatet krever en nærmere analyse av hvorvidt advokattjenester blir priset for høyt.

Mandatet er i seg selv uklart og sprikende utformet fordi enkelte deler av mandatet ikke utgjør noen naturlig del av det som må være mandatets hovedsak; å gjøre rettshjelp billigere og mer tilgjengelig for folk fleste. Eksempelvis er spørsmålet om eierforholdene ingen naturlig del av mandatets hovedsak. På den annen side er spørsmålet om tilsyn og kontroll av advokatvirksomhet ikke omtalt i mandatet. Det skulle være unødvendig at utvalget behandlet dette spørsmål.

Vi er av den oppfatning at det sentrale for utvalgsarbeidet må være å vurdere konkrete tiltak som direkte kan påvirke folk flests økonomiske og praktiske tilgang på advokattjenester.

Dessverre har utvalgsinnstillingen i for stor grad blitt preget av generelle konkurranserettslige betraktninger som på mange områder ikke synes å være særlig relevant for advokatbransjen.

*Til formann Hopes kommentar punkt a):*

Uenighet om hvorvidt mandatet skulle omfatte vurdering av fri rettshjelp og innføringen av merverdiavgift ble tatt opp på første utvalgsmøte som første post. Det var flere enn undertegnede som tok dette opp. Dette har vært behandlet helt åpent hele tiden. Symptomatisk nok har et flertall i utvalget sluttet seg til store deler av vårt syn på så vel moms som fri rettshjelp. At dette skulle være et bevisst forsøk på å avspore utvalget faller derfor på sin egen urimelighet.

#### 23.1.1.3 Arbeidsmåten i utvalget

Det er først og fremst arbeidsmåten i utvalget som har gjort det nødvendig for oss å utforme en generell dissens. På tidspunktet for avgivelsen av utvalgsinnstillingen må store deler av den betraktes som lite gjennomarbeidet og delvis uferdig. Det er vanskelig, for ikke si praktisk ugjennomførbart, å dissentere på alle punkter man er alvorlig uenig i en innstilling med en slik ferdigstillingsgrad. Derfor har vi utformet en generell dissens i nødvendig utstrekning.

Årsaken til at vi befinner oss i denne situasjonen er at utvalget har hatt meget kort tid på sitt arbeid, opprinnelig knapt ett år. Samtidig er de temaer utvalget skal vurdere, så vel omfattende som meget kompliserte. For å bøte på tidsnøden, har utvalget etablert et sekretariat på tre personer. Sekretariatet har skrevet en rekke forslag til utvalgets innstilling.

Vi vil understreke at sekretariatet har utført et omfattende arbeid under stort tidspress. Ikke desto mindre har arbeidsmåten, der sekretariatet skriver forslag til hva utvalget skal mene før utvalget har fått drøftet tilstrekkelig de prinsipielle linjer, ført til betydelige og kontinuerlige problemer for utvalgsarbeidet. Det har blant annet ført til en vidløftiggjøring av mindre viktige temaer samtidig som viktige spørsmål er behandlet overfladisk.

Vi finner videre grunn til å nevne at utvalgsarbeidet har vært preget av en grunnleggende skepsis til advokatbransjen, hvor holdninger fra flere utvalgsmedlemmer har vært at advokattjenester ofte var priset for høyt til en dårlig kvalitet. Utvalget og sekretariatet fant det derfor nødvendig å gjennomføre egne brukerundersøkelser for å kartlegge bl.a. synspunkter vedrørende pris og kvalitet. Resultatet av undersøkelsene, sammenholdt med Advokatforeningens egne undersøkelser, viser at advokattjenester i Norge synes å inneholde en bra kvalitet til en pris langt under våre naboland.

De deler av forslaget som etter planen skulle omfatte utvalgets forslag til tiltak forelå ikke i første utkast før i juni 2002 uten at det da ble tid til annet enn rent overfladiske drøftelser av eventuelle tiltak. Et tilnærmet fullstendig forslag, som også omfattet tiltaksdelen, forelå ikke før ca. 15. august, knappe to uker før møtet som forutsetningsvis skulle avslutte hele utvalgsarbeidet 29.,

30. og 31. august. Innstillingen var på ca. 180 sider, hvorav i alle fall 25% ble presentert for aller første gang overfor utvalget. Det trenger neppe nærmere påvisning at utvalgsarbeidet ikke kunne fullføres på forsvarlig måte innenfor de her opptrukne tidsrammer.

På møtet den 29., 30. og 31. august sto utvalget overfor den situasjon at det *enten* måtte avgi innstilling innenfor en altfor knapp frist til 19. september *eller* oppleve at flere medlemmer, herunder lederen og sekretariatslederen ville måtte be seg entlediget p.g.a. andre engasjementer. Det siste ville innebære en tilnærmet oppløsning av utvalget uten avslutning av arbeidet. Under disse omstendigheter har vi for vår del sett oss nødsaget til å fullføre utvalgsarbeidet på de vilkår som nå foreligger, selv om vi var fullt ut villig til å fortsette arbeidet frem til en ordnet avslutning.

Vi har mange og viktige innvendinger mot hele forslaget, så vel dets faktabeskrivelser, vurderinger som forslag til tiltak. Utvalgets innstilling har vært under kontinuerlig omarbeiding inntil arbeidets siste dag. Det er fortsatt så mange feilaktige faktabeskrivelser i forslaget til innstilling og problemstillinger som etter vårt syn er feilaktige eller irrelevante, at vi i tilfelle måtte ha dissentert på en hel rekke punkter. Dette ville kunne ha gjort innstillingen bortimot uleselig. Derfor har vi ikke hatt annet valg enn å presentere en samlet, generell, dissens. Det medfører at vi kan komme til å omtale forhold der våre synspunkter deles av andre. Slik vi har valgt å dissentere, vil vi i den øvrige tekst i størst mulig grad henvise til vår generelle dissens som bør leses samlet. Samtidig vil vi måtte ta ethvert forbehold mot at vi skal oppfattes som å være enige i teksten rent generelt.

#### *23.1.1.4 Våre hovedsynspunkter*

Under dette punkt vil vi, meget kort, gjengi våre hovedsynspunkter på de sentrale spørsmål som utvalget har drøftet mer eller mindre uttømmende.

Vi vil innledningsvis understreke at konkurransen i advokatbransjen kan skjerpes, på visse felter i betydelig grad. Dette fremmer vi konkrete forslag om. Vi er også av den oppfatning at det foreligger betydelige muligheter for å øke privatpersoners og mindre bedrifters adgang til og muligheter for rettshjelp i vid forstand. Også her fremmer vi konkrete forslag. Vi er tilfredse med at våre synspunkter deles av flere i utvalget på disse punkter, selv om det er nyanser i våre syn.

Vi er imidlertid meget lite tilfredse over en rekke forslag som skiftende fraksjoner av utvalget fremmer og som etter vårt syn hverken er begrunnet i de fakta utvalget har avdekket eller i hensynet til skjerpet konkurranse eller øket adgang til rettshjelp.

Våre hovedsynspunkter på de sentrale spørsmål utvalget har behandlet er på denne bakgrunn:

*a) Informasjonsforbedring*

Det er etter vårt syn hevet over tvil at markedet for rettshjelp i Norge lider under mangel på relevant informasjon. Privatpersoner og mindre bedrifter kjenner ikke godt nok til sine rettigheter eller rettslige posisjoner. De vet derfor ikke når det er behov for rettshjelp eller hvilken form for rettshjelp de

trenger. De vet heller ikke nok om hva advokatbistand og annen rettshjelp koster, jfr. b) nedenfor. Det er etter vårt syn et prioritert mål å forbedre informasjonen i rettshjelpmarkedet generelt og vesentlig. Dette gjelder så vel forbedring av opplysninger om eksisterende rettshjelpdekning som etablering av nye kilder til informasjon, jfr. nærmere under pkt. 23.1.3 nedenfor.

*b) Prisopplysning*

Etter vårt syn kan advokater (og andre rettshjelpere) i betydelig grad forbedre opplysningene overfor klienter om hvilke salærer/priser de tar. Det må kunne kreves at advokaten i langt sterkere grad enn i dag redegjør for hva *hele* oppdraget eller saken vil koste, *også* der hvor et overslag er forbundet med betydelig usikkerhet.

Dette vil gi dem som søker rettshjelp et bedre og fremfor alt sikrere grunnlag for vurdering av hva det konkrete oppdrag vil koste. Det må i den forbindelse legges sterk vekt på å ansvarliggjøre advokater når det gjelder overslag som presenteres for klienter. Vi går nærmere inn på dette kompliserte spørsmål nedenfor under pkt. 23.1.3.

*c) Spesialistordning*

Som ledd i forbedringen av informasjonen til dem som søker rettshjelp, er vi av den oppfatning at det må etableres en spesialistordning for advokater. Denne må være åpen for enhver advokat (og rettshjelper) og gi det rettsøkende publikum korrekt beskjed om hvor den kan finne den ekspertise som etterspørres. Dette er det i grove trekk langt på vei enighet om i utvalget. Vi viser til vår omtale nedenfor i pkt. 23.1.4.

*d) Videre adgang for rettshjelpere til å drive rettshjelp på visse vilkår*

Ordningen med rettshjelpere ble innført i 1991. Det finnes i dag bare ca. 60 rettshjelpere, hvorav bare ca. 30 yter selvstendig rettshjelpsvirksomhet.

Ordningen med rettshjelpere har vært lite vellykket. Det skyldes etter vårt syn at ordningen ikke var særlig godt planlagt og det forhold at de som ønsker å drive ervervsmessig juridisk rådgivning, i stedet velger å søke advokatfullmektigstilling eller etablere seg som advokat.

Når det gjelder spørsmålet om rettshjelperes adgang til å yte rådgivning utenfor rettergang, er det i en viss grad enighet i utvalget. Det er det derimot ikke når det f.eks. gjelder forslag om at rettshjelpere og personer uten juridisk utdannelse skal kunne prosedere for domstolene.

*e) Fritak for merverdiavgift*

En viktig del av utvalgets arbeid er å foreslå forbedringer av vanlige menneskers adgang til rettshjelp. Etter vårt syn har ingen enkelthendelse hatt større negativ innvirkning på tilgangen til rettshjelp enn innføringen av 24 prosent MVA på advokattjenester fra 1. juli 2001. De negative virkninger er langt mer omfattende enn den isolerte økning av salærene med 24 prosent. Til vår glede er et flertall av utvalget enig i å foreslå momsfritak på advokattjenester overfor privatpersoner. Vi viser til vår omtale under pkt. 23.1.6 nedenfor.

*f) Rettshjelp - nivå og omfang*

Vi har sett det som uakseptabelt at mandatet opprinnelig søkte å avskjære utvalget fra å uttale seg om omfang og nivå på den offentlige rettshjelp og er glade for at også andre av utvalgets medlemmer deler denne oppfatning. Det må etter vårt syn fastholdes at det er en statsoppgave å sørge for at alminnelige menneskers adgang til rettshjelp er tilfredsstillende. Det kan bare oppnås ved at folk flest, og ikke bare et lite mindretall, har muligheter som følge av altfor strenge vilkår for å oppnå fri rettshjelp. Vi viser til pkt. 23.1.7 nedenfor.

*g) Rettshjelpsforsikring*

Det er en kjensgjerning at vi i Norge har en forsikringsordning som gir en meget snevrere dekning enn ordningene i våre nordiske naboland. Samtidig er det på det rene at forsikringsselskapene i Norge stadig har redusert omfanget slik at forskjellen fra nabolandene øker. Denne skjevhet kan bare rettes opp ved et sterkt press på forsikringsselskapene, noe bare staten kan gjøre på en effektiv måte. De alminnelige forsikringstakere har ingen mulighet for å kunne utøve et slikt press. Vi viser til pkt. 23.1.8 nedenfor.

*h) Advokatforeningens herredømme over sine etiske regler*

De etiske regler for advokaters praksis har vært utviklet over mer enn 100 år av advokatene selv. De advokatetiske regler er selve begrunnelsen for dannelsen av advokatforeninger. Fordi vi ikke har obligatorisk medlemskap i Advokatforeningen i Norge, som f.eks. i Danmark, aksepterte Justisdepartementet i 1991 at de regler Advokatforeningen fastsetter, kunne stadfestes av Justisdepartementet som forskrift inneholdende etiske regler for *samtlige* norske advokater.

Når utvalgets flertall, på denne bakgrunn foreslår at departementet skal kunne bestemme på egen hånd hva de etiske regler skal inneholde, kun fordi det er en forskrift, er dette så vel ahistorisk som et standpunkt uten den ringeste sammenheng med utvalgets formål. Det eneste man oppnår, er å rokke ved advokatenes uavhengighet av sin vanligste motpart; staten. Vi viser til vår spesielle dissens i pkt. 20.4.2.

*i) Eksterne eiere i advokatfirmaer*

Vi er glade for at det bare er et mindretall i utvalget som går inn for at investorer som ikke arbeider i advokatfirmaer skal kunne eie deler av firmaet. Det må være åpenbart at slike investorer, hvis formål alltid vil være avkastning på sin kapital, i betydelig grad vil kunne svekke advokatfirmaets uavhengighet. Alene av denne grunn er det ovenfor uakseptabelt. Det heller ingen grunn til å tro at de oppgitte fordeler, større innovasjonstakt etc. er sannsynlig på grunn av de spesielle forhold i advokatbransjen. Vi viser til pkt. 20.3.2.

### 23.1.2 Konkurransen i advokatmarkedet

1. Et hovedproblem med utvalgsarbeidet har vært at sekretariatet under ledelse av formannen har insistert å ta utgangspunkt i en teoretisk konkurranseøkonomisk modell. Dette har vi i utgangspunktet ingen innvend-

inger mot, dersom slike teoretiske problemstillinger har relevans for det man skal undersøke. Dersom det viser seg at relevansen ikke er fremtredende, hadde vi forventet en sterkere grad av kritisk analyse. Her har vi i stor utstrekning ventet forgjeves, selv om det nok motstrebende har måttet erkjennes at ikke alt i teorien passer like godt.

For å ta et eksempel: Det er sikkert teoretisk korrekt å peke på at adgangsreguleringer til et yrke kan virke hemmende på konkurransen blant yrkesutøverne. Dersom adgangsreguleringen har form av krav til utdannelse for å utøve yrket, vil det normalt være av begrenset interesse å gå i detalj dersom utdannelseskravet må anses nødvendig. I visse tilfeller må dette være åpenbart, for eksempel krav til utdannelse og opplæring av kirurger. Det er ikke langt fra å være like opplagt at krav til utdannelse for advokater og andre rettshjelpere er nødvendig for å kunne gi råd og prosedere for domstolene.

Selv om dette nok i utgangspunktet har vært erkjent, har det vært insistert på en behandling ut fra det teoretiske utgangspunkt, noe som vidløftiggjør innstillingen og har medført unyttige drøftelser som har tatt unødvendig tid under en meget knapt tilmålt frist. Dette har vært særlig uheldig hensett til at økningen i rekrutteringen til advokatbransjen har vært eksplosiv de siste 10-15 år, noe som viser at slike adgangsreguleringer har vært uten enhver negativ virkning.

2. En side av dette hovedproblem er at flere av utvalgets medlemmer har insistert på å hevde at målet for skjerpet konkurranse i advokatbransjen er priskonkurranse mellom advokatenes «produkter». Problemet er at det er meget vanskelig å skape konkurranse mellom advokattjenester på samme måte som det skapes konkurranse mellom selgere av vaskemaskiner, biler eller såpepulver. Advokattjenester lar seg bare unntaksvis redusere til sammenlignbare «produkter».

   Grunnene til det er flere og iøyenfallende. Det er for de fleste oppdrag vanskelig å beregne hvilken tid utførelsen vil ta. Svært ofte vil oppdraget gjelde klientens relasjon til en motpart, f.eks. en avtaleinngåelse, en vurdering av den rettslige posisjon i f.eks. en nabosak eller et entrepriseoppgjør. I alle disse tilfeller vil det konkrete rettshjelpbehovet være avhengig av motpartens forhold; hva motparten; gjør eller ikke gjør. Dette gjør seg særlig ofte gjeldende i rettssaker, der det beror på motparten hvor bredt rettsaken må legges opp, hvorvidt en avgjørelse vil bli anket osv. Over store deler av advokatmarkedet finnes det derfor ikke mulighet for å skape ensartede «produkter» som kan prises og konkurrere på «markedet». Den erstatning for «produkter» man da gjerne griper fatt i er advokaters timepris. Denne er heller ikke noen god konkurransemålestokk. En ekspert som tar 2.000 kr/time og gjør jobben på 3 timer er billigere enn en ikke spesielt kyndig advokat som tar 1.200 kr/time og gjør jobben på 8 timer.

   Det er selvsagt ikke slik at all rettshjelpsvirksomhet er uegnet til priskonkurranse. Det finnes for det første en del kurante tjenester, som f.eks. opprettelse av enkle skjøter eller enkle testamenter og ektepakter, som kan tilbys til faste priser. Dernest vil det som i utvalgsinnstillingen punkt 9.2.1.3 er kalt førstelinjerådgivning, i stor utstrekning kunne tilbys til faste

priser. Jo mer kurante og generelle slike opplysninger er, f.eks. om lovregler på et område eller hvilke forskrifter som finnes, desto mindre er det grunn til å stille strenge kompetansekrav i form av utdannelse og praksis til rettshjelpere.

Det er når man kommer over i det som i utvalgsinnstillingens punkt 9.2.1.4 kalles annenlinjerådgivning og rettergang at en meningsfylt konkurranse på pris mellom «produkter» normalt ikke er mulig. For oss er det skuffende å oppleve en slik motstand som vi har opplevet mot å trekke konklusjoner som burde være åpenbare etter en uhildet analyse av de fakta utvalget har avdekket.

3. Et annet forhold vi finner grunn til å påpeke er at utvalgets undersøkelse har brakt på det rene at:
   a) Advokatsalærene i Norge er ikke høye og til dels betydelig lavere enn de øvrige nordiske land, jfr. punkt 11.2.5.
   b) Utvalgets egen undersøkelse viser at en meget høy prosent av klientene var fornøyd med det arbeid advokatene gjør, jfr. punkt 12.4.1 og 12.4.2.
   c) Utvalgets egen undersøkelse viser at klienter bare sjelden ber om prisopplysning ved engasjement av advokat, jfr. punkt 12.4 og 12.4.2, selv om de nok synes det er dyrt hos advokater.

   Selv om det alltid hefter usikkerhet med slike undersøkelser, burde disse fakta etter vårt syn lede til at man stiller seg kritisk til mandatets invitasjon til å fastslå at advokattjenester er for dyre. En slik kritisk analyse fra flertallets side savner vi. Det synes som om man ikke gjør det fordi man her ikke fikk bevis for det mandatet uttrykte håp om. Etter vårt syn hadde det vært klart mer ryddig å være langt mer kritisk i konklusjonene overfor mandatets påstander enn utvalgets flertall har ønsket å være.

4. Etter vårt syn tar også flertallet for lett på at vi faktisk har opplevd en betydelig skjerpet konkurranse i advokatbransjen de senere år.

   Vi har, som påpekt i punkt 10.2.2.2, opplevd en konsentrasjon av advokater i noen store firmaer. Mellom de største firmaene er konkurransen meget sterk og meget synlig.

   Vi har dessuten fått skjerpet konkurransen over hele bransjen de siste tiår. Det kan her vises til utfylling av selvangivelser, skjøter, konsesjonssøknader, registermeldinger etc. som i mange år har vært sikre og gode inntektskilder for svært mange norske advokater. Disse virksomheter er for lengst overtatt av forskjellige EDB-programmer som kan kjøpes og utfylles av folk flest. Advokatene har på denne måten mistet et bredt inntektsgrunnlag, noe som utvilsomt har skjerpet konkurransen på andre felter.

5. Vi vil ikke unnlate avslutningsvis i dette avsnitt å peke på at en vesentlig del av «konkurransen» mellom vanlige advokater gjelder såkalte benifiserte saker, d.v.s. fri rettshjelpsaker og straffesaker med oppnevnte forsvarere. Her betales advokatene p.t. 735 kr/timen. Mandatet kan tyde på at målet skulle være en reduksjon av disse satser, f.eks. ved å legge ut mange saker på anbud. Det er etter vårt syn naivt å tro at dette vil kunne skape

øket tilgang til rettshjelp. Faren er heller at man etablerer et skille mellom de «benifiserte» advokater og de andre som har vesentlige høyere timepriser. Ingen ville være tjent med at det i et rettsamfunn ikke var lagt til rette for at de dyktigste advokater tiltrekkes av saker hvor rettshjelpbehovet er åpenbart og betydelig.

### 23.1.3 Hovedproblemet: Informasjonsmangel og hvorledes forbedring kan oppnås

1. Det synes å være generell enighet i utvalget om det i dag er for dårlig informasjon i markedet for rettshjelp. Å forbedre informasjonen må etter vårt syn være en høyt prioritert samfunnsoppgave av flere grunner.
   For det første må de som trenger rettshjelp få bedre opplysning om hvilke rettigheter de har og hvilke krav de kan fremsette. Dernest må de få bedre hjelp til å vite hva de ikke vet; at de må søke hjelp på områder der de ellers ikke tror de trenger hjelp. Det er en omfattende og utfordrende oppgave å sørge for at slik nødvendig informasjon spres til dem som trenger det. Det er en samfunnsoppgave vi her snakker om; der så vel staten som kommunene må engasjere seg sterkere og mer målbevisst enn det som hittil har skjedd. Samtidig må selvsagt også de sentrale rettshjelpere/advokatene øke sitt engasjement for å forbedre informasjonen.
   For det andre må informasjonen gis på en måte som gjør at den i størst mulig grad *når frem* til dem som har behov for hjelp. Dette krever analyse og utforming av informasjonstrategier hos dem som må være ansvarlige for dette. Det ville være en betydelig misforståelse å tro at dette alene skal være advokatbransjens ansvar. Her må først og fremst staten engasjere seg, selv om også advokatbransjen må ha et særlig ansvar. Det trengs et organisert samspill mellom det offentlige, særlig Justisdepartementet og Advokatforeningen.
2. Hos advokatene spesielt kan det gjøres betydelige forbedringer av informasjonen til dem som søker rettshjelp.
   Det kan for det første gis bedre opplysninger til klienter før avtale om oppdrag inngås. Her har imidlertid Advokatforeningen allerede gjort en betydelig innsats, blant annet ved å utforme salærveiledning og regler om oppdragsbekreftelse. Det er i oppfølgningen hos den enkelte advokat det skjer svikt, selv om også dette er blitt bedre. Her er det trolig tilstrekkelig med jevnlige innskjerpinger fra Advokatforeningens side overfor medlemmene. Etter vårt syn bør man imidlertid gå lengre, jfr. nedenfor.
   Dernest vil en oppdeling av saker eller oppdragstyper kunne gi store forbedringer uten at det volder problemer for advokater. De saker som omfattes av *førstelinjerådgivning*, dvs en rask vurdering om hva som finnes av lover og forskrifter på et område etc etc, innebærer i seg selv en meget omfattende informasjonsformidling. Den kan drives på mange måter, for eksempel via Internett eller via kommunale informasjonstorg, via Advokatvaktordningen, JussBuss og lignende, se nærmere beskrivelse under pkt. 10.3.4. Også her har Advokatforeningen gjort en betydelig innsats ved opprettelse av Advokatvaktordningen og ved innførelse av rett til førstegangskonsultasjon til kr. 500,- for en halv time. Det må konstateres at mange som trenger hjelp ikke kjenner til de ordninger som

Advokatforeningen har etablert og ofte heller ikke de øvrige ordninger som er nevnt ovenfor. Samtidig er det klart at mange kunne ha vært hjulpet i tilstrekkelig grad ved en slik «førstelinjerådgivning.» Den vil i svært mange tilfeller gi den som henvender seg fullt ut tilfredsstillende beskjed; gratis eller til en overkommelig utgift for de fleste. En forbedring av informasjonen vil derfor her ofte kunne oppnås ved at folk flest informeres generelt og jevnlig om hvor de kan henvende seg. Dette er en oppgave som fortrinnsvis staten og kommunene må stå for, men også Advokatforeningen bør bruke mer ressurser på å informere publikum om dette.

Å bringe mer førstelinjerådgivning inn som ledd i informasjonsvirksomheten, kan også gjøres ved å legge forholdene til rette for at flere kan drive slik virksomhet. Blant annet mener vi at det bør lempes atskillig på kravene til utdannelse dersom det dreier seg for eksempel om rådgivning via Internett om eksistensen av lover og forskrifter på et bestemt område. Heller ikke kan det være grunn til å stille for høye krav ved for eksempel utvikling og salg av EDB-programmer for utfylling av enkle skjøter, pantobligasjoner, konsesjonsøknader etc. Så lenge det dreier seg om standardiserte tekster, vil ikke behovet for å stille kompetansekrav være vesentlig. Svært meget av slike opplysninger er allerede tilgjengelige for folk flest, men det er vanskelig å få tak i dem fordi de fleste av oss ikke behersker datateknikken godt nok. Dette må forventes å bli annerledes i løpet av relativt kort tid. Det ligger derfor et stort potensiale for forbedring i det som allerede foreligger, bare man makter å ta det i bruk.

Når det på den annen side gjelder «annenlinjerådgivning», se pkt. 9.2.1.4, og rettergang, er dette oppdrag som i stor utstrekning ikke lar seg klassifisere som et standard «produkt.» Selv om de ville, kunne ikke advokatene her tilby klienter faste priser for hele oppdraget. Advokaten kan oppgi sin timepris, men dette gir ikke noen særlig veiledning fordi antall timer er vanskelig å anslå. Dette medfører at klienter kan føle en betydelig usikkerhet om hva et oppdrag vil koste. Selv om advokater normalt også føler betydelig usikkerhet angående hva et oppdrag vil koste, har de et helt annet grunnlag enn klientene til å anslå den endelige kostnad. Vi mener derfor at advokatene som alminnelig regel bør gi klienten et skriftlig anslag over hva oppdraget vil koste, med en øvre og nedre grense. Den øvre grense bør være bindende, dersom ikke uventet utvikling meldes skriftlig til klienten i rimelig tid. Det vises til pkt. 20.4.3.3 for nærmere detaljer. Det er langt på vei enighet om disse prinsipper i utvalget.

Det beste ville være om slike regler ble inntatt i Advokatforeningens etiske regler. Eventuelt kan det inntas i prisforskrifter.

3. Foruten prisopplysninger om det enkelte opprag, kan man også gi de som søker rettshjelp bedre informasjon ved å gi rettledning om de spesialkunnskaper den enkelte advokat innehar.

   Etter vårt syn er det beste her å få etablert en spesialistordning som legger til rette for opplæring av spesialister og stiller krav til hva som må kreves av en spesialist. Vi viser til pkt. 23.1.4 nedenfor og pkt. 20.4.5 i innstillingen.

   Det bør også etter vårt syn overveies om advokater og rettshjelpere i større grad enn hittil skal kunne gi opplysninger om saker man har ført for

å kunne begrunne hvilke særlige kunnskaper man har. Domsavgjørelser inntas i Norsk Retstidende, Rettens Gang og andre domssamlinger med fullt advokatnavn og omtales i aviser og andre medier. Det virker kunstig dersom ikke advokater kan henvise til en praksis som fremgår av åpne kilder for å påvise hvilken spesialerfaring man har. Det må også kunne tillates at det samles opplysninger om slik erfaring fra tredjepersoner.

Når det gjelder advokatmegling mot vederlag, er vi i mot at dette anbefales. Dersom de øvrige foreslåtte former for forbedret informasjon og opplysning blir realisert, vil advokatmegling mot vederlag lett kunne bli et unødvendig mellomledd.

### 23.1.4 Spesialistordningen

1. Det er en forholdsvis stor grad av enighet innenfor utvalget om at det er behov for en spesialistordning. Det er behov for en spesialistordning fordi rettshjelperne må ha åpenhet overfor det publikum som søker rettshjelp. De som har behov, må få vite hvem de skal gå til for å få nettopp den hjelp de trenger.

   På den annen side må spesialistordningen være slik at den har publikums tillit. Det innebærer at den må være faglig solid fundert og at publikum kan forvisse seg om at den er det. Den må dessuten være åpen for alle advokater og rettshjelpere, slik at den ikke legger unødvendige hindre i veien for dem som vil ta spesialistutdannelse.

   Endelig må spesialistordningen være lagt praktisk-faglig opp. Det er ikke snakk om bare jus på høyt faglig nivå, men også hvorledes de juridiske spørsmål best skal angripes praktisk. Den faglige garanti for dette må etter vårt syn Advokatforeningen stå for.
2. Etter vårt syn må en spesialistordning inneholde et omfattende kursopplegg som sørger for et solid faglig grunnlag hos den som skal bli spesialist. Det er naturlig å kontrollere kursutbyttet med en eksamen. Det bør overveies om det skal stilles krav til praksis i tillegg til kurs og eksamen. Dette vil kunne medføre at mer eksklusive spesialer vil kunne bli stengt for mange fordi kun få firmaer driver slik praksis.

   Fordelen med eksamen er at dette gir grunnlag for en autorisasjonsordning, slik at en advokat/rettshjelper må ha en slik autorisasjon for å kunne kalle seg spesialist. Det vises til Legeforeningens spesialistordning der lignende regler gjelder.

   Etter vårt syn bør ikke en spesialistautorisasjon være evigvarende. Den må derfor fornyes etter utløpet av en viss periode, for eksempel 10 år, dersom advokaten/rettshjelperen fortsatt skal kunne kalle seg spesialist.

### 23.1.5 Videre adgang for rettshjelpere på visse betingelser

#### *23.1.5.1 Rettshjelpere i dag*

I dag kan personer med juridisk embetseksamen uten advokatbevilling, utøve retts-hjelpsvirksomhet gjennom enkeltmannsforetak etter autorisasjon fra Tilsynsrådet.

Etter at ordningen med rettshjelpere ble innført i 1991, er omfanget av rettshjelpere blitt svært begrenset. Det er i dag registrert ca. 60 rettshjelpere, hvorav ca. 30 yter selvstendig ervervsvirksomhet.

Rettshjelpere har imidlertid ikke adgang til på ervervsmessig grunnlag å prosedere for domstolene.

#### *23.1.5.2 Utvidelser*

Av rettssikkerhetsmessige grunner finner vi ikke grunn til at rettshjelpere skal få generell eller begrenset adgang til prosedyre for domstolen.

Når det gjelder juridisk rådgivning utenfor rettergang, mener vi at rettshjelpere på nærmere bestemte vilkår skal få lik rett til ervervsmessig virksomhet som advokatene, stort sett som ordningen er i dag.

Dagens vilkår om at rettshjelpere kun utøver ervervsmessig virksomhet gjennom enkeltmannsforetak, bør kunne endres slik at rettshjelpere kan velge selskapsform på linje med advokatvirksomhet.

#### *23.1.5.3 Vilkår for utvidelse*

1. Sikkerhetsstillelse som for advokater
   Juridisk rådgivningsvirksomhet utført av rettshjelpere, bør være underlagt samme forsikringsplikt som for advokater.
2. Obligatorisk etterutdanning som for medlemmer av Advokatforeningen
   Kravene til obligatorisk etterutdanning bør være som til advokater, nemlig 16 timer pr. år.
3. Etiske regler som stadfestes av Departementet bør også omfatte rettshjelpere
   De advokatetiske regler, stadfestet av Departementet i henhold til dl. § 224.

### 23.1.6 Fritak for merverdiavgift

1. At utvalget ble oppnevnt omtrent samtidig med innføring av merverdiavgift på advokattjenester, kan neppe ha vært en tilfeldighet. Utvalgsarbeidet skulle etter mandatet sette fokus på at «det er dyrt å gå til advokat», selv om merverdiavgiften medførte en fordyrelse over natten av en størrelsesorden som hittil har vært uhørt. Samtidig påla mandatet opprinnelig utvalget å holde seg unna omfang og nivå på den offentlige rettshjelp.
2. Nå omfatter mandatet også en vurdering av privatpersoners og småbedrifters adgang til rettshjelp. En utvalgsinnstilling som ikke omtalte de to viktigste faktorer for adgang til rettshjelp, innføring av mva. på advokattjenester og det lave nivå og innskrenkede anvendelsesområde for fri rettshjelp i Norge, ville bli meningsløs.
   De sosiale virkninger av innføring av moms på advokattjenester er sterkere og mer dyptgripende enn den rene 24 prosents økning på salærene. Innføringen av merverdiavgift har lite å si for bedrifter og andre momspliktige. De har fradrag for «inngående» moms, slik at de netto vil være stilt som før. For advokatfirmaer som har *momspliktige* klienter, vil dette være en fordel, fordi advokatfirmaet kan få fradrag for «inngående» moms, som man ikke hadde før. Til gjengjeld motiverer det advokater til å søke momspliktige klienter. Privatpersoner har som bekjent *ikke* momsplikt og må *selv bære* hele eller nesten hele momstillegget. I saker mellom en momspliktig og en privatperson, har altså innføringen av moms forsterket en

skjevhet som allerede var der.

Skulle nå en advokat ta saken på *pro bono*-basis, dvs. gratis og *tape* saken, vil advokaten måtte betale moms av de timer som er arbeidet og som aldri skulle faktureres klienten.

Den samlede virkning av innføring av merverdiavgift for advokattjenester er en *dramatisk forverring* av privatpersoners rettslige posisjon.

3. Vi er glade for at et flertall i utvalget har sluttet seg til de tre siste avsnittene ovenfor og at det er enig i at fritak for merverdiavgift på advokattjenester for alle som ikke selv er merverdiavgiftspliktig, er den eneste måte å avbøte problemene på.

### 23.1.7 Fri rettshjelp/nivå og omfang

#### *23.1.7.1 Dagens ordning*

Det har vært bred politisk enighet om at staten har ansvar for å sikre at privatpersoner som ikke har tilstrekkelige økonomiske ressurser gis tilgang til juridiske tjenester.

Undersøkelser viser at det eksisterer et udekket rettshjelpsbehov, bl.a. fordi mange ikke oppfyller vilkårene for fri rettshjelp. For det første er det få saksområder som er prioritert etter rettshjelpsloven. Fri rettshjelp ytes som hovedregel også kun til enkeltpersoner. I tillegg er inntektsgrensen lav for å oppfylle de økonomiske vilkår.

Alene dagens inntektsgrense på h.h.v. brutto kr 200.000 og kr 210.000 for h.h.v. personer uten forsørgeransvar og personer med forsørgeransvar for enten barn eller ektefelle, indikerer at de aller fleste som er i inntektsgivende arbeid faller utenfor rettshjelpsordningen. I praksis er det i stor grad studenter, pensjonister og trygdede som oppfyller de økonomiske vilkår for fri rettshjelp.

Dersom en rettshjelpssøker er gift eller samboer, blir den samlede bruttoinntekt avgjørende for om inntektsgrensen blir oppfylt. Som eksempel viser en til at dersom to ektefeller med barn har en samlet familieinntekt på brutto mer enn kr. 210.000, vil det som utgangspunkt ikke innvilges fri rettshjelp dersom en av ektefellene blir sagt opp i arbeidsforholdet og har behov for juridisk bistand.

Et ytterligere vilkår for fri rettshjelp er videre at søkere ikke har en nettoformue som overstiger kr. 100.000.

Rettshjelpsordningen er videre gjort subsidiær i forhold til forsikringsordninger.

#### *23.1.7.2 Prinsipielle betraktninger*

1. Alle som har behov skal få hjelp:

   Det området offentlige myndigheter har størst innflytelse på folk flests tilgang til juridiske tjenester, er nettopp gjennom ordningen med fri rettshjelp

   Rettshjelpsloven ble etablert for at personer ikke skal lide rettstap på grunn av manglende økonomisk evne.

   Det er på det rene at det er langt mellom liv og lære når det gjelder dagens rettshjelpsordning. I dag er det faktisk slik at mange som har behov for

rettshjelp, får ikke et rettshjelpstilbud fordi de selv ikke har økonomi til å søke hjelp. Selv arbeidstakere med inntekter under normalinntekt faller utenfor inntektsgrensen for statlig rettshjelp.

2. Hvorledes det skal dekkes må fordeles mellom forsikring og rettshjelp
   Offentlig rettshjelp er subsidiær i forhold til private forsikringer. I praksis er imidlertid ordningen med fri rettshjelp og forsikring sammenfallende i svært få saker. Så lenge myndighetene heller ikke har lykkes i å bedre rettshjelpstilbudet gjennom forsikringsordninger, er det etter vår oppfatning en uheldig signaleffekt at det statlige rettshjelpstilbudet er gjort subsidiært.
   Etter vårt syn må det være myndighetens ansvar å sørge for at folk flest får et rettshjelpstilbud enten det gjelder gjennom statlig rettshjelpsordning eller forsikringsordninger.

### 23.1.8 Rettshjelpsforsikring

#### *23.1.8.1 Dagens ordning*

De fleste forsikringsselskaper har innført rettshjelpsforsikring som en obligatorisk del av flere kombinerte villa-, landbruk- og hjemforsikringer, samt bil- og lystbåtforsikringer. Også for andre forsikringsordninger er det innført rettshjelpsforsikring.

For at rettshjelpsforsikring skal komme til anvendelse, stilles det krav om at det har oppstått en tvist. Det vil si at forsikringstakerens krav må være bestridt av motparten. Rettshjelpsforsikring blir altså ikke utbetalt i forbindelse med ren rådgivningstjeneste.

Den maksimale økonomiske grense for utbetaling av rettshjelpsforsikring, har over flere år i Norge vært kr. 80.000. Denne beløpsgrensen er heller ikke endret etter at det ble innført moms på advokattjenester med virkning fra 1. juli 2001.

Saksfeltet hvor rettshjelpsforsikringer kommer til anvendelse er også svært begrenset. Typiske saker er tvister omkring den forsikredes eiendeler eller i saker som gjelder personskader.

#### *23.1.8.2 Prinsipielle betraktninger*

Vi er av den oppfatning at ordningen med rettshjelpsforsikring bør utvides. Det bør være myndighetenes ansvar å sørge for at vi i Norge i langt større grad får tilbud om private forsikringsordninger, dersom det ikke er vilje til å gi et vesentlig bedre offentlig rettshjelpstilbud.

Vårt naboland Sverige har også gjort private rettshjelpsordninger primære i forhold til offentlig fri rettshjelp. I motsetning til i Norge, har Sverige private forsikringsordninger som favner langt videre enn våre tilsvarende ordninger.

#### *23.1.8.3 Forslag til ny ordning*

Vi mener at myndighetene bør utrede alternative muligheter å organisere rettshjelpsforsikringer på. Det er viktig å skape bedre sammenheng mellom det som omfattes av den offentlige frie rettshjelpsordning og rettshjelpsforsikringen.

Rettshjelpsforsikringer bør i prinsippet omfatte alle sakstyper og også bør det være mulig for næringsdrivende å tegne rettshjelpsforsikring.

### 23.1.9 Oppsummering

Utvalgets mandat har etter vårt syn vært utformet på en skjev måte. Oppmerksomheten skulle rettes mot andre enn de forhold som klarligvis er mest relevant for *adgangen* til rettshjelp, nemlig fri rettshjelp og momsinnføringen. Dessuten bærer mandatet preg av at utvalget forventes å bekrefte og slå fast at «det er dyrt å gå til advokat.» På bakgrunn av utvalgets egne undersøkelser (som viser at salærene er lavere i Norge enn andre steder, at en meget stor prosent er fornøyd med advokatenes arbeide og at meget få spør om pris når de går til advokat, selv om de synes det er dyrt) er det grunn til å slå fast at mandatets antagelser og klare føringer ikke er holdbare.

Utvalgets arbeide har vært preget av altfor knapp tid og en insistering på bruk av et generelt konkurranseøkonomisk begrepsapparat som bare i liten grad har vist seg relevant. Kort sagt – de fleste juridiske tjenester er ikke «produkter» som kan selges for priser sammenlignbare med andre «produkter.»

Vi er ikke av den oppfatning at konkurransen innen advokatbransjen ikke kan skjerpes. Dette kan etter vårt syn skje ved en økt samfunnsmessig innsats for å gi alminnelige mennesker og ressurssvake bedrifter tilstrekkelig opplysning om sine rettigheter og mulige krav. En slik økt opplysning oppnås best ved å satse på en økt og bredt opplagt førstelinjerådgivning.

Dernest kan konkurransen økes ved at advokater og rettshjelpere forpliktes til å gi anslag med øvre og nedre grense for hva et opprag vil koste. Det bør ha konsekvenser dersom advokaten ikke varsler om en uforutsett utvikling innen rimelig tid.

Endelig vil det kunne øke konkurransen at det etableres en faglig vel fundert spesialistordning som klienter kan orientere seg etter når de søker kyndig bistand.

## 23.2 Utvalgsleders kommentar til den generelle dissensen

Da daværende justisminister Hanne Harlem tok initiativ til å opprette et utvalg» for å gjennomgå konkurranseforholdene blant advokater og rettshjelpere med det siktemål å gjøre juridiske tjenester rimeligere og lettere tilgjengelig for folk flest («Advokatkonkurranseutvalget»)», (sitert fra oppnevningsbrevet), ønsket hun eksplisitt at jeg skulle lede utvalget. Presumptivt var dette med utgangspunkt i min generelle konkurransefaglige bakgrunn og tidligere stilling som konkurransedirektør. Jeg aksepterte dette, under forutsetning av at konkurransefaglig kompetanse ble representert i utvalget, gitt utvalgets mandat, herunder med et utvalgsmedlem fra Konkurransetilsynet. Ved oppnevningen av utvalget ved kongelig res. 6. juli 2001 var den siste forutsetningen ikke oppfylt, men utvalget ble straks etter supplert med et medlem fra tilsynet.

Den generelle dissensen knytter seg i første rekke til to forhold:

a) Utvalgets mandat
b) Utvalgsarbeidets innretning og form

*ad a)*

Det er påfallende at disse medlemmer lar seg oppnevne til et utvalg der man i utgangspunktet er uenig med mandatet. Dette er et forhold som har vanskeliggjort og forsinket utvalgsarbeidet. Etter at utvalget var kommet i gang med sitt arbeid, gjorde Advokatforeningen i møte med justisministeren forsøk på å endre mandatet i retning av at visse forhold ved organisering av advokatvirksomhet m.v. ikke skulle tas opp, mens andre forhold som fritak for merverdiavgift og ordningen med fri rettshjelp burde vektlegges sterkere; jf. vedlagte brev av 05.02.02 til innstillingen fra justisministeren til utvalget og utvalgets merknad i punkt 1.4 til dette. Som utvalgsleder reagerte jeg sterkt på et slikt forsøk på mandatendring i etterhånd. Disse synspunktene på fortolkningen av mandatet har imidlertid hele tiden ligget under utvalgets arbeid. Jeg betrakter dette som et bevisst forsøk fra disse medlemmene på å skifte oppmerksomheten bort fra effektiv konkurranse som et virkemiddel til å «gjøre juridiske tjenester rimeligere og lettere tilgjengelig for folk flest», slik oppnevningen og mandatet foreskriver, og over til forhold som er av mer marginal betydning fra et konkurransesynspunkt, men som i sterkere grad vektlegger det offentliges ansvar for og innsats i rettshjelpsvirksomhet.

*ad b)*

Til kritikken i dissensen på dette punkt vil jeg bemerke:

Allerede i den innledende fase av utvalgsarbeidet presenterte jeg et opplegg for en konkurranseøkonomisk og –rettslig tilnærming til analysen av problemstillingene i mandatet og redegjorde for de konkurransemessige forhold som etter min oppfatning ville være de mest sentrale i en vurdering av konkurransen i markedet for juridiske tjenester. Jeg oppfattet det slik at det var alminnelig tilslutning til dette i utvalget. Det viste seg imidlertid etter hvert at disse utvalgsmedlemmene langt på vei ikke var villige til å akseptere en konkurranseøkonomisk tilnærmingsmåte, enten med henvisning til at juridiske tjenester er så spesielle at en slik tilnærmingsmåte ikke er egnet til å belyse situasjonen, eller at mer prinsipielle betraktninger om konkurransen i det juridiske marked kunne oppfattes som en kritikk av utøverne i bransjen eller avdekket «en grunnleggende skepsis til advokatbransjen». Begge forhold må på det mest bestemte avvises. Samtidig har disse medlemmene ikke anvist en alternativ tilnærmingsmåte til en helhetlig konkurranseanalyse.

Etter min vurdering er det de omfattende drøftinger i utvalget som dette har medført som har vanskeliggjort og forsinket utvalgsarbeidet, og ikke at det ikke har vært tilstrekkelig tid til å drøfte eventuelle tiltak. Som utvalgsleder har jeg for øvrig ansett det som nødvendig for fremdriften i utvalgets arbeid at det har foreligget utkast fra sekretariatet som grunnlag for utvalgets drøftinger.

Et utvalgsarbeid er en prosess der det enkelte medlem må være innstilt på å ta inn over seg synspunkter og tilnærmingsmåter fra andre fagområder og også i rimelig grad å finne frem til kompromissløsninger for å få frem en mest mulig omforenet og helhetlig innstilling. Dette har for meg vært et viktig prinsipp i utvalgsarbeid og som utvalgsleder. I dette tilfellet har det imidlertid medført at man har måttet renonsere på aspekter ved den konkurranseøkon-

omiske analyse eller på prinsipielle betraktninger om konkurransen i markedet for juridiske tjenester i et forsøk på å finne frem til kompromisser. Dette har bidratt til klart å svekke denne siden av innstillingen. Etter omstendighetene har jeg likevel funnet å kunne stå bak den. I sluttfasen av arbeidet bestemmer likevel disse utvalgsmedlemmene seg for å avgi en generell dissens. På dette punkt kan jeg slutte meg til formuleringen i dissensen om at en slik fremgangsmåte ikke er vanlig i utvalgsarbeid.

## 23.3 Øvrige medlemmers kommentar til den generelle dissensen

Utvalgsmedlemmene, Faye-Lund, Gudmundseth, Høyer og Koren, viser til den generelle dissensen fra Bjørneset, Jacobsen og Kolrud og tar avstand fra den arbeidsform som dissensen legger opp til.

Utvalget har ved innledningen av sitt arbeid drøftet mandatet, jf. punkt 1.4.

Utvalgets arbeid har vært preget av mange innspill til det materiale som til enhver tid har vært utarbeidet av sekretariatet på en god måte.

De forskjellige medlemmene av utvalget har hele tiden hatt anledning til å påvirke innstillingen.

På denne bakgrunn mener vi at nevnte dissens gir et feilaktig bilde av utvalgets arbeid.

## Litteraturliste

Bahus, Marianne Klungland: «Advokatstanden i Norge – En rettssosiologisk studie av advokatene i Norge», Oslo 2001.

Brunstad, Rolf Jens og Hope, Einar (red.): «Markedsstruktur og konkurranse», Bedriftsøkonomenes Forlag, Oslo 1986.

Bøhn, Anders: «Domstolloven – kommentarutgave», Universitetsforlaget, Oslo 2002.

Evensen, Harald (red.): «Konkurranseloven med kommentarer», Ad Notam Gyldendal 1999.

Gautun, Heidi: «Hjelp til rett – En evaluering av ordningen med fri rettshjelp», FAFO-rapport 219 1997.

Gottschalk, Petter: «IT-ledelse for kunnskapsbedrifter», Universitetsforlaget 2000.

Graver, Ane Broch og Skaug, Vegard: «Rettshjelp 2001 – Det udekkede rettshjelpsbehovet gjennom 30 år» upublisert, Oslo 2002.

Hörner, Johannes: «Reputation and Competition» American Economic Review, June 2002.

Johnsen, Jon T.: «Retten til juridisk bistand – en rettspolitisk studie», TANO 1987.

Kolrud, Helge Jakob: «Advokatøkonomi og advokatuavhengighet», i «Advokatvirksomhet og advokatuavhengighet», Niels og Dina Espelands Legat, Eget forlag, Oslo 1990.

Lie, Nils Erik: «Prosesskostnadene», Den norske advokatforening, Temahefte nr. 66 1999

Mørch von der Fehr, Nils Henrik, Normann, Victor D., Reve Torger, Stray Ryssdal, Anders Chr.: «Ikke for å vinne? – Analyse av konkurranseforhold og konkurransepolitikk», Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen, 1998.

NOU 1987: 18: «Forenkling av rettsregler og rettslig regulering».

NOU 1991: 27 «Konkurranse for effektiv ressursbruk».

NOU 1992:24 «Behandling av klager på advokater m.v».

NOU 2000:9: «Konkurranseflater i finansnæringen».

NOU 2001:32: «Rett på sak – Lov om tvisteløsning (tvisteloven)».

Office of Fair Trading: «Consumer Detriment under Imperfect Information», Research Paper 11, august 1997.

Office of Fair Trading: «Competition in Professions», OFT328, mars 2001.

Ot.prp. nr. 7 (1990-91) «Om lov om endringer i domstolloven m.m.».

Ot.prp. nr. 39 (1994-95) «Om lov om endringer i domstolloven m.m. (Disiplinær- og tilsynsordninger for advokater).

Shaked og Sutton: «The Self-Regulating Profession», Review of Economic Studies 1981, 47, s. 217-234.

Statskonsult: «Evaluering av ordningen med fri rettshjelp», Rapport 1998:12.

St.meld. nr. 16 (1989-90): «Om offentlig rettshjelp».

St.meld. nr. 25 (1999-2000) «Om fri rettshjelp».

Stray Ryssdal, Anders Chr.: «An Economic Analysis of Civil Suits and Appeals», Juridisk Forlag, Oslo, 1995.

Strålberg, Rannveig og Tangen, Bente: «Rettshjelp 2001 – Det udekkede rettshjelpsbehovet blant et utvalg innvandrerkvinner i Oslo» upublisert, Oslo

2002.
Susskind, Richard: «Transforming the Law», Essays on Technology, Justice and the Legal Marketplace», Oxford University Press 2000.
Sørgard Lars: «Konkurransestrategi – eksempler på anvendt mikroøkonomi», Fagbokforlaget, 1997.
Taylor Sofres Gallup: «Retshjælpsordninger i Danmark» Advokatsamfundet 2002.
Trade Practices Commission: «Study of the professions», Final report, Legal, Australia 1994.
Wille, Elisabeth: «Organisering av advokatsamarbeid», Den Norske Advokatforenings tema-hefte nr. 64, Oslo, 1996.
Zander, Michael: «Will the Revolution in the Funding of Sivil Litigation in England eventually lead to Contingency Fees?», foreløpig utgave presentert ved DePaul Chicago University, april 2002. Publiseres i DePaul Law Review, våren 2003.

**Vedlegg 1**

# Brev av 11. februar 2000 fra Justis-og politidepartementet til advokatkonkurranseutvalget

Ad mandatet til Advokatkonkurranseutvalget

Den norske advokatforeningen har i et møte med meg tatt opp hvorvidt Advokatkonkurranseutvalgets mandat bør justeres. Foreningen mener at formuleringene i mandatet om at utvalget skal vurdere og eventuelt foreslå endringer i reglene om organisering av advokatvirksomhet, herunder eierskapsbegrensninger, er uheldig. Den har også gitt uttrykk for at den tilsynelatende bastante avgrensningen mot å se på fri rettshjelpordningen var uheldig.

Jeg vil bemerke følgende:

Utvalget er bedt om å vurdere konkurranseforholdene i advokatbransjen. Utvalget vil da måtte se på alle forhold som vil kunne virke inn på konkurransen i markedet, slik at målet om virksom konkurranse i størst mulig grad oppnås. Slik jeg ser det, vil det kun være naturlig at utvalget ser på reglene om organisering av advokatvirksomhet i den grad disse reglene har betydning for konkurranseforholdene. Utvalget skal således ikke foreslå endringer i dette regelverket med mindre analysen av konkurranseforholdene skulle tilsi det, og da bare så langt konkurransemessige hensyn krever det.

Det samme må da gjelde fri rettshjelp.

Utvalget bes om å ta disse betraktningene til etterretning ved sin tolkning av mandatet.

Kopi er sendt Den Norske Advokatforening.

Med hilsen

*Odd Einar Dørum*