



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 21. juni 2004
Kontor: Civilkontoret
Sagsnr.: 2003-440-0147
Dok.: TJE20454

Kommissorium for udvalget vedrørende advokater

1. Den seneste samlede revision af retsplejelovens sjette afsnit om advokater (nu §§ 119 – 147 g) blev gennemført ved lov nr. 277 af 9. juni 1982 om ændring af retsplejeloven. Lovændringen, der byggede på betænkning nr. 871/1979 afgivet af et udvalg under Justitsministeriet, indebar bl.a. en række forenklinger i reglerne om meddelelse af advokatbeskikkelse og nærmere regler om advokaters adgang til at etablere selvstændig advokatvirksomhed. Desuden blev systemet vedrørende behandling af klager over advokater ændret.

Af senere lovændringer vedrørende advokaters forhold kan nævnes lov nr. 403 af 13. juni 1990 om ændring af retsplejeloven, hvor der blev skabt mulighed for at drive advokatvirksomhed i aktie- eller anpartsselskabsform. Endvidere blev der ved lov nr. 936 af 27. december 1991 om ændring af bl.a. retsplejeloven indført mulighed for, at nægte advokatbeskikkelse eller frakende denne ved dom i forhold til personer, der har betydelig forfalden gæld til det offentlige. Endelig blev der ved lov nr. 231 af 4. april 2000 gennemført en liberalisering af EU-advokaters ret til at etablere sig i Danmark.

I de senere år har der på flere punkter været rejst spørgsmål om ændring af de gældende regler om advokaters forhold. Det gælder således reglerne vedrørende det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet og reglerne om advokaters eneret til at repræsentere andre i retssager. Advokatrådet har endvidere haft indgående overvejelser om en eventuel ændring af ordningen vedrørende behandlingen af klager over advokater. Desuden har der løbende været overvejelser om ejerskabsforholdene i advokatvirksomheder. Spørgsmålet om udøvelse af advokatvirksomhed i tværfaglige samarbejder (MDP) er således behandlet i Advokatrådets debatoplæg ”Advokater i MDP og tværfaglige samarbejder” fra 1999. Endvidere har Advokatrådet overfor Justitsministeriet stillet forslag om en ændring af adgangen til at drive advokatvirksomhed i selskabsform.

Samtidig har der i EU-regi været stigende opmærksomhed med hensyn til, hvordan konkurrenceforholdene kan forbedres bl.a. inden for advokatområdet. Som eksempel herpå kan nævnes, at EU-Kommissionen den 13. januar 2004 har fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tjenesteydelser i det indre marked. Forslaget har overordnet til formål at sikre etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser medlemsstaterne imellem, og dermed modvirke konkurrencebegrænsende forhold for tjenesteydelser, herunder advokaters rådgivningsydelser.

Endvidere har EU-Kommissionen den 9. februar 2004 afgivet en rapport om konkurrenceforholdene vedrørende professionelle tjenesteydelser (den såkaldte Monti-rapport). I rapporten er analyseret konkurrencemæssige forhold inden for en række liberale erhverv, herunder advokatbranchen, ligesom rapporten bl.a. berører begrænsninger i adgangen til at etablere sig som tjenesteyder, f.eks. i form af uddannelsesmæssige krav. Desuden behandler rapporten en række spørgsmål vedrørende ejerskabsforholdene for de liberale erhverv. EU-Kommissionen opfordrer i rapporten medlemsstaterne til at iværksætte nærmere undersøgelser vedrørende reguleringen af de liberale erhverv med henblik på at reformere eller fjerne konkurrencebegrænsende regulering, som ikke kan begrundes i andre og tungerevejende hensyn.

Ifølge såvel regeringens vækstplan *Vækst med vilje* som det supplerende regeringsgrundlag af 27. august 2003 (*Vækst Velfærd Fornyelse II*) er det regeringens målsætning, at konkurrencen i Danmark skal forbedres væsentligt og bringes på niveau med de bedste lande i OECD. Regeringen har i lyset heraf besluttet at ændre eller fjerne konkurrencebegrænsende regulering på en række udvalgte områder. Som led heri har en arbejdsgruppe bestående af Finansministeriet, Justitsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet gennemgået og vurderet reglerne om juridisk rådgivning. Der har i den forbindelse været enighed om, at advokaters møderetsmonopol i civile sager som en konkurrencebegrænsende regulering kun bør opretholdes, hvis ordningen kan begrundes med tungtvejende hensyn, som ikke kan tilgodeses på anden måde.

På den anførte baggrund og i lyset af, at der nu er forløbet godt 20 år siden den seneste samlede revision af retsplejelovens afsnit om advokater, har regeringen besluttet at nedsætte et udvalg, der skal foretage en samlet gennemgang af retsplejelovens regler om advokaters forhold.

2. Udvalget skal bl.a. overveje reglerne om advokaters møderetsmonopol i civile sager, dvs. eneretten til at repræsentere andre i retssager, jf. retsplejelovens § 131.

Retsplejelovens forarbejder indeholder ikke nogen nærmere angivelse af, hvilke hensyn møderetsmonopolet hviler på. Det må imidlertid antages, at eneretten i væsentlig grad bygger på et

hensyn til klienterne, og at det har været antaget, at man ved møderetsmonopolet har sikret klienterne den bistand, der i kraft af advokaternes uddannelse, advokattilsynet, disciplinærreglerne mv. måtte anses for den bedst kvalificerede.

Møderetten må endvidere ses i sammenhæng med almindelige retsplejemæssige hensyn. Den civile retspleje bygger bl.a. på forhandlingsprincippet, hvorefter parterne – og ikke retten – har ansvaret for at fremskaffe og forelægge processtoffet for retten. Retten træffer således afgørelse på grundlag af det af parterne fremførte, men har ikke nogen selvstændig pligt til at oplyse sagen. Advokaten har endvidere en procesfuldmagt til at repræsentere sin klient i en retssag og har på en række punkter adgang til at handle med bindende virkning for klienten, f.eks. med hensyn til formulering af påstande og anbringender samt tilrettelæggelsen af sagen i øvrigt, herunder bevisførelsen. De retssikkerhedsmæssige hensyn til parten forudsætter derfor, at procesfuldmægtigen er velkvalificeret ikke alene på det retsområde, som tvisten vedrører, men også at vedkommende har den fornødne generelle indsigt og viden inden for den civile retspleje.

Hertil kommer hensynet til en effektiv gennemførelse af retssager ved domstolene. For at leve op til målsætningen om en hurtig og korrekt retspleje er det således væsentligt, at retssagens aktører alle formår at bidrage aktivt til at effektivisere processen, navnlig således at denne ikke forlænges unødigt. Ansvar for påhviler i høj grad også de personer, som repræsenterer retssagens parter.

Der kan i dag rejses spørgsmål om, hvorvidt hensyn af den angivne karakter er tilstrækkelige til at begrunde opretholdelsen af et møderetsmonopol for advokater i civile sager. Med det væsentligt øgede uddannelsesniveau i befolkningen og den større gennemsigtighed i samfundsmæssige forhold kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt det – uden indblanding fra statsmagten – ikke bør være overladt til den enkelte borger selv at beslutte, hvilken type rådgiver man ønsker at lade sig repræsentere af.

Det kan også anføres, at der i de senere år har udviklet sig mere specialiserede former for rådgivningsvirksomhed, og at der i dag på en række områder findes rådgivningserhverv, som på særlige retsområder har mindst de samme kvalifikationer som advokater i almindelighed.

Endvidere kan der peges på, at hensynet til en fri konkurrence i dag tillægges en meget høj prioritet såvel i Danmark som internationalt, og at udgangspunktet derfor er, at konkurrencebegrænsende ordninger – som f.eks. møderetsmonopolet – alene bør opretholdes, hvis de kan

begrundes med tungtvejende hensyn, som ikke kan tilgodeses på en mindre konkurrencebegrænsende måde.

Endelig kan det anføres, at der i Sverige har været en langvarig tradition for, at en part i en retssag kan vælge at lade sig repræsentere af en person, som ikke er advokat. Der eksisterer således ikke noget møderetsmonopol for advokater i Sverige, og denne ordning har efter det oplyste ikke været genstand for kritik.

På den anførte baggrund og bl.a. i lyset af den ovennævnte rapport fra EU-Kommissionen finder regeringen, at der nu er anledning til at overveje, om der fortsat foreligger så tungtvejende hensyn, at der er tilstrækkelig begrundelse for at opretholde advokaters møderetsmonopol i civile sager, eller om det helt eller delvist bør ophæves.

I udvalgets behandling af dette spørgsmål skal i givet fald indgå en vurdering af, om indførelse af fri adgang til at repræsentere andre i retssager (procesfuldmagten) skal omfatte alle instanser i domstolssystemet, ligesom konsekvenserne for reglerne vedrørende procesfuldmagten skal behandles.

Udvalget skal desuden behandle en række af de problemstillinger, som knytter sig til en ophævelse af møderetsmonopolet, herunder spørgsmålet om fri proces, retshjælpsforsikring, omkostningsfastsættelse, reglerne om advokatpålæg samt ordningen vedrørende advokaters opnåelse af møderet for landsret.

3. Udvalget skal herudover se nærmere på de gældende regler om ejerskabsforholdene i advokatvirksomheder.

Efter retsplejelovens regler herom må advokatvirksomhed – ud over i enkeltmandsvirksomhed eller i et fællesskab af advokater – kun udøves af et advokatselskab, der drives i aktie- eller anpartsselskabsform. Advokatselskabet må alene have til formål at drive advokatvirksomhed, og selskabets aktier eller anparter må alene ejes af advokater, der aktivt driver advokatvirksomhed i selskabet, i dets moder- eller datterselskab, eller af et andet advokatselskab. En advokatvirksomhed kan således ikke ejes (helt eller delvist) af andre end advokater – det såkaldte forbud imod Multidisciplinary Partnerships (MDP). I advokatselskabsbekendtgørelsen er det endvidere fastsat, at advokatvirksomhed i selskabsform ikke kan drives i holdingselskabskonstruktioner.

Bestemmelsen om advokatselskaber i retsplejelovens § 124, der blev indført i 1990, og de tilhørende regler i advokatselskabsbekendtgørelsen, har til formål at sikre, at et advokatselskab – i samme omfang som en personligt drevet advokatvirksomhed – er uafhængig af interesser, der er advokatvirksomheden uvedkommende, og som kan være stridende mod klientens interesser.

Det blev ved lovændringen således tillagt stor betydning, at advokatvirksomheder ikke på grund af finansieringen af virksomhedernes kapitalgrundlag kan domineres af interesser, der vil kunne svække den generelle tillid til advokaters uafhængighed.

Det har her overfor været gjort gældende, at der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt hensynet til advokaters uafhængighed udelukkende bør ansues ud fra en formel vinkel, dvs. alene på baggrund af regler vedrørende ejerskabsforhold, eller om hensynet til advokaters uafhængighed kan varetages samtidig med en lempelse af ejerskabsreglerne, f.eks. via særlige regler herom.

Som anført ovenfor har Advokatrådet over for Justitsministeriet stillet forslag om en ændring af adgangen til at drive advokatvirksomhed i selskabsform. Advokatrådet har herunder peget på, at f.eks. indførelse af adgang til at etablere holdingselskaber og kommanditaktieselskaber (partnerselskaber) i advokatbranchen vil kunne lette gennemførelsen af generationsskifter i advokatvirksomheder og styrke kapitalgrundlaget med henblik på fremtidige investeringer.

På den anførte baggrund skal udvalget således vurdere, om der nu kan være anledning til at revidere retsplejelovens regler om ejerskabsforholdene i advokatvirksomheder. Herunder skal det undersøges, om der bør skabes mulighed for at etablere f.eks. holdingselskaber, kommanditaktieselskaber mv. inden for advokatbranchen. Udvalget skal endvidere vurdere, hvorvidt det nuværende forbud i retsplejeloven mod udøvelse af advokatvirksomhed i tværfaglige samarbejder (MDP) fortsat bør opretholdes eller kan gøres mindre restriktivt uden at advokaters uafhængighed svækkes.

4. Endvidere skal udvalget se nærmere på reglerne om det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet.

Efter retsplejelovens § 143, stk. 1, er alle advokater medlemmer af Det Danske Advokatsamfund, hvis organer er tillagt disciplinærmyndighed samt kontrol- og tilsynsbeføjelser. Det pligtmæssige medlemskab blev indført ved retsplejeloven af 1916 og bygger på det hensyn, at der på grund af advokatvirksomheds betydning for retsplejen fandtes at være behov for en særlig kontrol med advokaters virksomhed, og at denne kontrol burde gennemføres uden at gøre brud på advokatens uafhængighed af bl.a. statsmagten.

I betænkning nr. 871/1979 vedrørende revision af retsplejelovens regler om advokater, der lå til grund for 1982-lovændringen, anførte udvalget bl.a., at det tvungne medlemskab er det naturlige grundlag for Advokatsamfundets nuværende disciplinærmyndighed over advokater og for advokatsamfundets tilsyn med overholdelsen af de særlige pligter med hensyn til klientkonto, erstatningsfond og ansvarsforsikring, der i tidens løb er pålagt advokater på initiativ fra advokatside og med Justitsministeriets godkendelse. Tilsvarende har Udvalget om eksklusivbestemmelser i betænkning nr. 1419/2002 anbefalet, at den eksisterende ordning om pligtmæssigt medlemskab af Advokatsamfundet opretholdes, bl.a. fordi de hensyn, der i sin tid begrundede ordningens indførelse, fortsat er relevante og afgørende.

I forslaget til lov om ændring af lov om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold (L 120), der blev fremsat af beskæftigelsesministeren den 9. januar 2003, er det bl.a. anført, at regeringen finder det væsentligt, at der – uanset eksklusivudvalgets anbefaling – foretages en nærmere gennemgang af den gældende ordning om advokaters pligtmæssige medlemskab af Det Danske Advokatsamfund med henblik på at vurdere behovet for ordningens opretholdelse.

I forlængelse heraf finder regeringen det rigtigst, at der i tilknytning til den samlede gennemgang af retsplejelovens regler om advokaters forhold, som nu iværksættes, også foretages den gennemgang af det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet, som er omtalt i lovforslaget.

5. Udvalget skal desuden behandle spørgsmålet om en eventuel ændring af reglerne vedrørende behandlingen af klager over advokater, herunder klager over advokaters salærberegning.

Reglerne om klager over advokater findes i retsplejelovens §§ 134 – 147 f. Advokatnævnet, der er et uafhængigt klagenævn oprettet i henhold til retsplejelovens § 144, har siden ændringen af retsplejeloven i 1982 været sammensat af et formandskab bestående af tre dommere samt 15 andre medlemmer, hvoraf de seks er personer uden advokatbaggrund. Advokatnævnet behandler disciplinær- og salærklager vedrørende advokater. I salærklagesager træffer den stedlige advokatkredsbestyrelse – suppleret med en offentlighedsrepræsentant – dog afgørelse i første instans og parterne kan påklage afgørelsen til Advokatnævnet.

Advokatrådet har – som anført ovenfor under pkt. 1 – haft indgående overvejelser om en eventuel ændring af ordningen vedrørende behandlingen af klager over advokater. I disse overvejelser er indgået et forslag om at oprette et disciplinærnævn, hvis sammensætning, virke og kom-

petence skal videreføre det nuværende Advokatnævns aktiviteter i disciplinærsager. Der er endvidere peget på den mulighed, at der herudover oprettes et særligt salærklagenævn med kompetence til at behandle salærklager fra forbrugere, hvis afgørelser af begge parter skal kunne indbringes for byretten. For så vidt angår sammensætningen af salærklagenævnet indebærer forslaget, at nævnet sammensættes af et medlem (og formand), som er dommer og udpeges af Højesterets præsident, et medlem udpeget af Forbrugerrådet og et medlem udpeget af Advokatrådet blandt advokater. Endelig har Advokatrådet peget på behovet for offentliggørelse af alle afgørelser, som pålægger en advokat disciplinært ansvar for tilsidesættelse af god advokatskik i forhold til klienter.

Udvalget anmodes om i sin behandling af klageordningen at inddrage det forslag til struktur for en ny klageordning, som har været overvejet i Advokatrådets regi.

6. Udvalget kan behandle andre relevante problemstillinger vedrørende advokaters forhold, som det måtte findes hensigtsmæssigt at tage op.

På de områder, hvor udvalget finder, at der er behov for en ændring af gældende ret, anmodes udvalget om at udarbejde lovudkast.

Udvalget kan afgive delbetænkninger. Udvalget anmodes om at tilrettelægge sit arbejde således, at udvalgets samlede betænkning eller en eventuel delbetænkning om advokaters møde-
retsmonopol foreligger i løbet af ca. 1 år.

Medlemmer:

Formand (Højesteretspræsident Jacques Hermann)

1 repræsentant for Østre og Vestre Landsret

1 medlem indstillet af Den Danske Dommerforening

1 medlem indstillet af Dommerfuldmægtigforeningen

1 repræsentant for Justitsministeriet

2 repræsentanter for Økonomi- og Erhvervsministeriet

1 repræsentant for Beskæftigelsesministeriet

2 medlemmer indstillet af Advokatrådet

1 medlem indstillet af Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige

1 universitetsmedlem

1 medlem indstillet af Dansk Industri

1 medlem indstillet af Dansk Handel og Service (DHS), Handel, Transport & Service (HTS)
og Håndværksrådet i forening

1 medlem indstillet af Finansrådet, Realkreditrådet og Forsikring & Pension i forening

1 medlem indstillet af Landsorganisationen i Danmark

1 medlem indstillet af Forbrugerrådet

Sekretariat: Justitsministeriet