



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 21. november 2005
Kontor: Civilkontoret
Sagsnr.: 2005-46-0001
Dok.: HTR40210

Kommenteret høringsoversigt
vedrørende
forslag til lov om juridisk rådgivning
(Lovforslag nr. L 65, fremsat den 16. november 2005)

I. Høringen

Den 4. januar 2005 sendte Justitsministeriet udkast af 17. december 2004 til lov om juridisk rådgivning i høring.

Udkastet blev sendt i høring hos følgende:

Præsidenten for Højesteret, Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Præsidenten for Københavns Byret samt retterne i Århus, Aalborg, Odense og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitietschefen, Politidirektøren i København, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, Forbrugerklagenævnet, Forbrugerombudsmanden, Finanstilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Advokatrådet, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Dansk Ejendomsmæglerforening, Dansk Handel & Service, Dansk Industri, HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene, Håndværksrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, Forsikring & Pension, Forbrugerrådet, Landsorganisationen i Danmark, Dansk Arbejdsgiverforening, SID, Danmarks Jurist- og Økonom Forbund, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Interne Revisorer, Foreningen af Danske Revisorer, Landbrugsrådet, Den Danske Landinspektørforening, Akademisk Arkitekt-

forening, Arkitektforbundet, Ingeniørforbundet, Auktionslederforeningen, Foreningen Danske Detektiver og Erhvervsefterforskere samt Ejendomsforeningen Danmark.

Der er modtaget høringsvar fra følgende:

Dommerfuldmægtigforeningen, Politifuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Auktionslederforeningen, Rigspolitichefen, Landbrugsraadet, Dansk Ejendomsmæglerforening, Foreningen Danske Revisorer, Advokatrådet, Københavns Byret, Politidirektøren i København, Foreningen af Interne Revisorer, Ingeniørforeningen i Danmark, Dansk Industri, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Forbrugerklagenævnet, Landsorganisationen i Danmark, Foreningen Danske Detektiver og Erhvervsefterforskere, Forbrugerombudsmanden, Den Danske Landinspektørforening, HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene, Sø- og Handelsretten, Politimesterforeningen, præsidenterne for retterne i Odense, Århus, Aalborg og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Vestre Landsret, Forbrugerrådet, Fagligt Fælles Forbund, Realkreditrådet, Finansrådet og Forsikring og Pension, Dansk Arbejdsgiverforening, Håndværksrådet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Finanstilsynet.

Endvidere har professor, dr.jur. Mads Bryde Andersen, Københavns Universitet, afgivet bemærkninger til lovudkastet.

Dommerfuldmægtigforeningen, Politifuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Auktionslederforeningen, Rigspolitichefen, Dansk Ejendomsmæglerforening, Præsidenten for Københavns Byret, Politidirektøren i København, Foreningen af Interne Revisorer, Ingeniørforeningen i Danmark, Dansk Industri, Politimesterforeningen, præsidenterne for retterne i Odense, Århus Aalborg og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Vestre Landsret og Dansk Arbejdsgiverforening har ikke haft bemærkninger til lovudkastet.

Nedenfor gengives de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar til udkastet til lovforslag. Justitsministeriets bemærkninger hertil er markeret med *kursiv*.

II. Høringsvarene

1. Generelle kommentarer

Landbrugsraadet, professor, dr.jur. Mads Bryde Andersen, Københavns Universitet, Foreningen Danske Detektiver og Erhvervsefterforskere, Den Danske Landinspektørforening, HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene, Realkreditrådet, Finansrådet, Forsikring og Pension, Forbrugerrådet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Finanstilsynet har ikke bemærkninger til, at markedsføringsforbuddet i vinkelskriverloven ophæves.

Advokatrådet, Håndværksrådet og LO finder, at forslaget om ophævelse af markedsføringsforbuddet for juridiske rådgivere bør behandles i Advokatudvalget, inden der iværksættes lovgivningsmæssige initiativer på området.

Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige foreslår, at Advokatudvalget skal undersøge og afgive betænkning om indholdet af god skik-reglerne i bekendtgørelsen. Ændringer i det nuværende lovgrundlag bør afvente udfærdigelsen af bekendtgørelsen.

Professor, dr.jur. Mads Bryde Andersen, Københavns Universitet, og Advokatrådet finder i øvrigt ikke behov for, at man indfører en ny lovgivning om juridisk rådgivning ved ophævelse af vinkelskriverloven. Mads Bryde Andersen anfører i den forbindelse, at disse rådgivere i forvejen vil være omfattet af markedsføringsloven.

Forbrugerombudsmanden er yderst betænkelig ved de konsekvenser, lovforslaget kan få for ”svagere” forbrugere.

Advokatudvalget, der blev nedsat af Justitsministeriet i august 2004, foreslog ved brev af 4. november 2004 justitsministeren, at udvalget fik lejlighed til at behandle spørgsmålet om ophævelse af markedsføringsforbuddet i vinkelskriverloven, før der blev iværksat lovgivningsinitiativer med hensyn til vinkelskriverloven. Justitsministeren udtrykte ved brev af 16. november 2004 forståelse for udvalgets interesse i at behandle problemstillingen, men anførte samtidig, at lovforslaget ikke har en så direkte og afgørende betydning for udvalgets arbejde, at der er tilstrækkeligt grundlag for at ændre beslutningen om at fremsætte forslag om ophævelse af vinkelskriverloven, før udvalget har afsluttet sit arbejde.

Med hensyn til spørgsmålet om forbrugerbeskyttelse mv. bemærkes, at der efter Justitsministeriets opfattelse - netop af hensyn til navnlig forbrugerne - er behov for en nærmere regulering af den juridiske rådgivningsvirksomhed. Det vil efter Justitsministeriets opfattelse derfor ikke være tilstrækkeligt blot at ophæve markedsføringsforbuddet i vinkelskriverloven og i øvrigt lade rådgivningsområdet være underlagt de mere generelle regler i markedsføringsloven. I forlængelse heraf bemærkes endvidere, at hensynet til at sikre aftagerne af den juridiske rådgivning den fornødne beskyttelse er søgt varetaget ved lovforslagets regler om god skik for juridisk rådgivning, jf. nedenfor i pkt. 7. Lovforslaget er efter Justitsministeriets opfattelse således udtryk for den rigtige balance imellem på den ene side hensynet til at sikre den nødvendige forbrugerbeskyttelse, og på den anden side ønsket om at gennemføre en liberalisering på markedet for juridisk rådgivning.

2. Ansvarsforsikring for juridiske rådgivere

Foreningen Danske Revisorer, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, LO, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Fagligt Fælles Forbund og Håndværksrådet finder, at der af hensyn til modtageren af den juridiske rådgivning bør være en lovpligtig ansvarsforsikring, der dækker den juridiske rådgivning.

Justitsministeriet har i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget drøftet problemstillingen med forsikringsbranchen, der har oplyst, at indførelse af lovpligtige ansvarsforsikringer har som konsekvens, at forsikringsselskaberne får en afgørende indflydelse på tilgangen til – og reguleringen af – det pågældende marked. Branchen af juridiske rådgivere vil muligvis komme til at bestå af rådgivere med meget forskellig uddannelsesmæssig og faglig baggrund, og det vil derfor formentlig ikke være muligt for forsikringsselskaberne at lave en standardiseret ansvarsforsikring på området. Forsikringsselskaberne vil formentlig være ganske tilbageholdende med at tegne forsikringer på dette marked, og reelt vil en række juridiske rådgivere, herunder navnlig rådgivere uden juridisk uddannelse, muligvis aldrig kunne tegne en forsikring, og denne gruppe vil som følge heraf være afskåret fra at operere på markedet. For andre grupper må det antages, at præmien kan blive så høj, at også disse grupper i vidt omfang vil være afskåret fra at udbyde juridisk rådgivning.

På den anførte baggrund har Justitsministeriet fundet, at der ikke bør stilles forslag om lovpligtig ansvarsforsikring på dette område.

Der henvises i øvrigt til afsnit 4.3.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvor problemstillingen er nærmere behandlet.

3. Virksomheds- og organisationsansatte advokater

Professor, dr. jur. Mads Bryde Andersen, Københavns Universitet, peger på, at der bør tages stilling til, om advokater ansat i en virksomhed eller organisation skal være omfattet af retsplejelovens regler eller af lov om juridisk rådgivning.

Advokatrådet bemærker bl.a., at det bør tydeliggøres, at virksomhedsansatte og organisationsansatte advokater er omfattet af lovforslagets regler, når de yder rådgivning til deres arbejdsgivers kunder, medlemmer mv.

HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene finder, at al juridisk rådgivning, der ydes af advokater – også af advokater, der er ansat i organisationer, virksomheder eller lignende – bør undtages fra lovforslagets anvendelsesområde.

Det følger nu af lovforslagets § 1, stk. 2, at alene rådgivning, der ydes af advokater som led i udøvelsen af selvstændig advokatvirksomhed, er undtaget fra lovens anvendelsesområde. Dette indebærer, at rådgivning ydet af advokater ansat i en virksomhed er omfattet af lovforslaget. Disse advokater vil i denne situation således være underlagt reglerne i såvel lov om juridisk rådgivning som retsplejeloven.

Rådgivning ydet af f.eks. fagforeninger, interesseorganisationer mv. til medlemmerne vil ikke være omfattet af lovens anvendelsesområde, da rådgivningen ikke kan betragtes som erhvervs-mæssig, ligesom juridisk rådgivning i denne sammenhæng oftest vil være et accessorisk led i den almindelige medlemsbetjening om forhold, der i bred forstand har sammenhæng med foreningens formål.

4. Sammensatte rådgivningsydelser

Advokatrådet er af den opfattelse, at loven også bør omfatte den juridiske rådgivning, der ydes som et accessorium til anden rådgivning. Subsidiært bør undtagelsen af accessorisk rådgivning fremgå af lovtæksten.

Forbrugerombudsmanden finder, at synspunktet om, at juridisk rådgivning som en accessorisk ydelse til anden rådgivning falder uden for lovens anvendelsesområde, er uholdbart. Den juridiske rådgivning kan have betydet et væsentligt tab. Endvidere kan vurderingen heraf i praksis give anledning til mange vanskeligheder. Endvidere finder Forbrugerombudsmanden, at den konkrete klagebehandling ved Forbrugerklagenævnet eller ved private ankenævne kan give anledning til kompetenceproblemer.

Forbrugerrådet anfører, at der bør ske en yderligere præcisering vedrørende de sammensatte ydelser.

Det fremgår nu af lovforslagets § 1, stk. 1, at loven finder anvendelse på enhver, der i erhvervs-mæssigt øjemed driver virksomhed med rådgivning af overvejende juridisk karakter. Dette indebærer, at en sammensat rådgivningsydelse, som f.eks. både består i økonomisk og juridisk rådgivning, alene er omfattet af loven, såfremt hovedydelsen består i juridisk rådgivning.

Der henvises i øvrigt til afsnit 4.2.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvor problemstillingen med de sammensatte rådgivningsydelser er nærmere behandlet.

5. Uddannelsesmæssige krav og krav om autorisation

Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige finder, at det bør overvejes, om der skal stilles uddannelsesmæssige krav for juridiske rådgivere. Forbrugeren skal oplyses om rådgiverens uddannelse.

Forbrugerombudsmanden er af den opfattelse, at et krav om faglig kompetence må anses for afgørende for forbrugernes retssikkerhed.

Fælles Fagligt Forbund finder, at der bør stilles krav til uddannelse eller i det mindste en autorisationsordning.

Håndværksrådet er betænkelig ved, at lovforslaget ikke stiller krav til rådgivernes uddannelse.

LO finder, at lovforslaget er utilstrækkeligt i relation til bl.a. autorisation. Det er således en mangel ved lovforslaget, at det ikke tager stilling til, hvorledes området for juridisk rådgivning adskiller sig fra de områder, hvor offentlig godkendelse kræves, f.eks. advokater, revisorer og auktionsledere.

Såfremt der i loven opstilles bestemte krav til rådgivernes uddannelse, vil det efter Justitsministeriets opfattelse være forbundet med betydelige vanskeligheder at fastlægge, hvilke uddannelser der i givet fald skulle give adgang til at udbyde juridisk rådgivning. Adgangen hertil vil således ikke kunne begrænses til rådgivere med en juridisk kandidateksamen, idet f.eks. også cand.merc.jur'ere, revisorer, arkitekter, ingeniører og ejendomsformidlere, vil kunne yde kvalificeret rådgivning om forhold af juridisk karakter.

Tilsvarende vanskeligheder vil være forbundet med en ordning, hvorefter ydelse af juridisk rådgivning skulle være betinget af, at rådgiveren havde praktisk erfaring med at yde juridisk rådgivning. En ordning, hvorefter ydelse af juridisk rådgivning er betinget af, at rådgiveren har en bestemt uddannelsesmæssig baggrund eller praktisk erfaring, vil med urette kunne opfattes som en offentlig garanti for, at disse personer har de fornødne kvalifikationer til at udøve juridisk rådgivning. Endvidere vil et krav om en bestemt uddannelsesmæssig baggrund eller erfaring hænge nøje sammen med en autorisationsordning.

Stilles der krav om autorisation for at kunne udbyde juridisk rådgivning, vil der være behov for at udpege en bestemt myndighed blandt de allerede eksisterende – eller eventuelt at oprette en ny myndighed – som skal have til opgave at sikre, at de uddannelsesmæssige krav mv. er opfyldt. En autorisationsordning vil – i lighed med krav til rådgivernes uddannelse eller praktiske erfaring – kunne fremstå som en offentlig garanti for, at rådgiverne har de fornødne kvalifikationer til at udøve juridisk rådgivning, og ordningen vil dermed give aftagerne af den juridiske rådgivning en ubegrundet tillid til rådgivningens kvalitet. En autorisationsordning vil imidlertid ikke

kunne give nogen sikkerhed for rådgiverens kvalifikationer eller for kvaliteten af rådgivningsydelsen. Da rådgivernes ydelser formentlig vil være meget forskellige med hensyn til sagsområder og omfang, vil en autorisationsordning desuden kunne medføre en risiko for uigennemsigthed i henseende til de forskellige udbyderes kvalifikationer og kompetencer. Af samme grund vil det være yderst vanskeligt at etablere en autorisationsordning, idet en sådan ordning vil forudsætte, at der skal opstilles en række kriterier for, hvem der kan opnå autorisation til at yde juridisk rådgivning. Det forventeligt meget uhomogene marked vil således gøre det vanskeligt at opstille sådanne kriterier.

Formålet med lovforslaget er at gennemføre en liberalisering på markedet for juridisk rådgivning. Opstilling af krav om uddannelse, praktisk erfaring og/eller autorisation vil betyde, at markedet alene åbnes for visse persongrupper, og en sådan løsning vil derfor ikke være i overensstemmelse med lovforslagets formål.

Lovforslaget indeholder i stedet en bestemmelse om, at aftaler om juridisk rådgivning – som altid skal udarbejdes skriftligt – skal indeholde en beskrivelse af rådgiverens uddannelsesmæssige baggrund. Aftageren af den juridiske rådgivning får derved – inden aftalen bliver indgået – kendskab til rådgiverens uddannelsesmæssige baggrund og kan på det grundlag vurdere, om man ønsker at indgå en rådgivningsaftale med vedkommende juridiske rådgiver.

6. Disciplinære sanktioner mv.

Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige er af den opfattelse, at der bør oprettes et nævn, der kan behandle klager over honorarer opkrævet af juridiske rådgivere. Endvidere bør der i lovforslaget medtages lovhjemmel til frakendelse af retten til at drive den pågældende virksomhed.

LO henviser til, at der for så vidt angår de øvrige områder med juridisk bistand findes særlige klagenævne, f.eks. for advokater, revisorer og på penge- og realkreditområdet, og at man må nære dyb bekymring for, om der til den foreslåede klageadgang findes den fornødne faglige ekspertise.

Forbrugerombudsmanden anfører bl.a., at der er behov for i lovforslaget at indsætte bestemmelser om erstatning og godtgørelse ved dårlig eller mangelfuld rådgivning, der sikrer forbrugerne en klar og rimelig retsstilling.

Forbrugerrådet er af den opfattelse, at der bør fastsættes regler om rådgiveransvar.

Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Finanstilsynet, anfører, at det bør overvejes at indsætte bestemmelse om rettighedsfrakendelse samt regler om større offentlighed vedrørende Forbrugerklagenævnets afgørelser.

Fælles Fagligt Forbund finder, at der bør fastsættes regler om rådgivers honorar, samt at det bør sikres, at klageorganet har den fornødne ekspertise.

Retten til at drive virksomhed med juridisk rådgivning vil – når særlige omstændigheder taler derfor – ved dom for strafbart forhold kunne frakendes, såfremt det udviste forhold begrundet en nærliggende fare for misbrug af stillingen, jf. straffelovens § 79, stk. 2. Der er efter Justitsministeriets opfattelse derfor ikke behov for i lovforslaget at indsætte bestemmelse om rettighedsfrakendelse.

I tilknytning til gennemførelse af lovforslaget vil Forbrugerklagenævnets kompetence administrativt blive udvidet til også at omfatte juridisk rådgivning. Der stilles derfor ikke på nuværende tidspunkt forslag om oprettelse af et særligt klagenævn for juridisk rådgivning. Afhængig af udviklingen på markedet for juridisk rådgivning vil der på et senere tidspunkt kunne tages stilling til spørgsmålet om oprettelse af et særligt klagenævn for juridisk rådgivning.

Med hensyn til spørgsmålet om erstatning for tab i forbindelse med dårlig eller mangelfuld juridisk rådgivning bemærkes, at forslaget til lov om juridisk rådgivning indeholder en offentligretlig regulering af de juridiske rådgiveres forhold. Allerede af den grund bør lovforslaget ikke gennemføre en formueretlig regulering af en juridisk rådgivers erstatningsansvar. Det tilføjes, at spørgsmålet om adgangen til at opnå erstatning for tab, som er lidt i forbindelse med dårlig eller mangelfuld rådgivning afgøres efter almindelige erstatningsretlige regler og principper.

7. Regler om god skik

Forbrugerombudsmanden og Forbrugerrådet bemærker, at de grundlæggende krav, som må stilles til en rådgiver, bør stilles i selve loven og ikke i en bekendtgørelse.

Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Finanstilsynet, er af den opfattelse, at oplysningskrav til rådgiverne bør skrives ind i lovteksten.

HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene finder det ikke tilfredsstillende, at der administrativt kan udarbejdes regler om god skik, uden at det præciseres nærmere end i afsnit 4.3.

I lovforslaget er de centrale elementer vedrørende god skik for juridiske rådgivere – i modsætning til i lovudkastet af 17. december 2004 – nu sat ind i selve lovteksten. Det gælder således

regler om, at aftaler om juridisk rådgivning skal udarbejdes skriftligt, samt at rådgiveren i rådgivningsaftalen skal oplyse, om rådgiveren er ansvarsforsikret, og i så fald skal give en række oplysninger om forsikringen. Rådgiveren skal endvidere give oplysninger om sin uddannelsesmæssige baggrund og om prisen eller prisberegningen for ydelsen, ligesom der er krav om, at rådgiveren skal holde betroede midler fra kunden adskilt fra rådgiverens egne midler. Endelig er der indsat en bestemmelse om interessekonflikter.

8. Finansielle virksomheder

Realkreditrådet, Finansrådet og Forsikring og Pension samt Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Finanstilsynet ønsker den finansielle sektor undtaget fra lovforslaget, således at sektoren kun er omfattet af lov om finansiell virksomhed og under tilsyn af Finanstilsynet og ikke Forbrugerombudsmanden.

Den finansielle sektor er i medfør af § 1, stk. 3, i lovforslaget nu undtaget fra lovens anvendelsesområde.

9. Markedsføringsloven

Sø- og Handelsretten anfører, at der er behov for en præcisering af Forbrugerombudsmandens tilsyn efter markedsføringsloven, enten ved henvisning til reglerne eller ved gentagelse i lovforslaget. Alternativt kunne de materielle regler overføres til markedsføringsloven som et særskilt kapitel.

Flere steder i lovforslaget, herunder i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 3, er angivet, hvori Forbrugerombudsmandens beføjelser efter markedsføringsloven består, herunder adgangen til at nedlægge forbud, meddele påbud etc. Justitsministeriet finder ikke, at der – udover henvisningen til markedsføringsloven i lovforslaget § 3 – er behov for yderligere præcisering af Forbrugerombudsmandens tilsyn.

III. Lovforslaget

På baggrund af de indkomne høringssvar er der i lovforslaget foretaget en række ændringer i forhold til det udkast, som blev sendt i høring den 4. januar 2005.

Sondringen vedrørende de sammensatte rådgivningsydelser findes nu i lovforslagets § 1, stk. 1, og er endvidere uddybet i bemærkningerne.

Det præciseres i § 1, stk. 2, at alene advokater, der udøver selvstændig advokatvirksomhed, dvs. ikke virksomheds- eller organisationsansatte advokater, er undtaget fra lovforslaget. Dette er også uddybet i bemærkningerne.

Den finansielle sektor er undtaget fra lovforslaget, jf. § 1, stk. 3. Undtagelsen fra lovforslaget er uddybet i bemærkningerne.

De centrale elementer vedrørende god skik for juridiske rådgivere er sat ind i selve lovteksten. Det fremgår således, at aftaler om juridisk rådgivning skal udarbejdes skriftligt. Rådgiveren skal i rådgivningsaftalen oplyse, om vedkommende er ansvarsforsikret. Er dette tilfældet, skal rådgiveren oplyse om størrelsen af den samlede forsikringssum, størrelsen af forsikringssum pr. skade, og om der er rejst krav imod rådgiveren, som kan medføre, at den samlede forsikringssum helt eller delvist vil blive udnyttet i det pågældende forsikringsår. Aftalen skal indeholde en beskrivelse af rådgiverens uddannelsesmæssige baggrund. Rådgiveren skal angive sin timepris eller eventuelle samlede pris for den pågældende ydelse. Hvis det ikke er muligt at angive timeprisen eller den samlede pris, skal det oplyses, på hvilket grundlag prisen beregnes. Betroede midler fra kunden skal holdes klart adskilt fra rådgiverens egne midler. En rådgiver må ikke yde rådgivning i en sag i tilfælde, hvor rådgiveren selv eller dennes nærstående har en særlig personlig eller

økonomisk interesse i sagens udfald. Det samme gælder i tilfælde, hvor rådgiveren eller dennes nærstående samtidig rådgiver eller tidligere i samme sag har rådgivet andre, der har en sådan interesse.

Herudover er der foretaget en række mindre ændringer i lovforslaget.