



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 1. december 2009
Kontor: Civilkontoret
Sagsnr.: 2005-46-0001
Dok.: LWI40262

REDEGØRELSE

om lovovervågning af lov nr. 419 af 9. maj 2006 om juridisk rådgivning

1. Baggrund

1.1. Den 1. juli 2006 trådte lov om juridisk rådgivning i kraft, jf. lov nr. 419 af 9. maj 2006 om juridisk rådgivning.

Formålet med loven er at skabe mulighed for, at rådgivere – ud over advokater - kan reklamere med, at de driver virksomhed med juridisk rådgivning. Dette blev gennemført ved at ophæve forbuddet mod markedsføring af juridisk rådgivning i vinkelskriverloven med det formål at forbedre den konkurrencemæssige situation på markedet for juridiske rådgivningsydelser, herunder at skabe øget konkurrence på prisen for juridisk rådgivning.

Loven blev udformet på grundlag af anbefalinger fra en tværministeriel arbejdsgruppe vedrørende juridisk rådgivning mv., der afgav rapport i juni 2004. Arbejdsgruppen var et af flere initiativer iværksat af regeringen med henblik på at ændre eller fjerne konkurrencebegrænsende regulering.

Det følger af § 3 i lov om juridisk rådgivning, at Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med overholdelsen af loven samt forskrifter udstedt i medfør af loven (bekendtgørelse nr. 684 af 22. juni 2006 om god skik for juridisk rådgivning). Tilsynet føres efter markedsføringslovens regler. Forbrugerklagenævnet er endvidere kompetent til at behandle klager over juridisk rådgivning, som er omfattet af lov om juridisk rådgivning, jf. § 3, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 598 af 14. juni 2006 om forbrugerklager.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Det fremgår af § 2, stk. 2, i lov om juridisk rådgivning, at aftaler om juridisk rådgivning skal udarbejdes skriftligt. Af bemærkningerne til denne bestemmelse fremgår, at Justitsministeriet finder, at det – når der på et tidspunkt måtte have dannet sig en branche for juridisk rådgivning – vil kunne være hensigtsmæssigt at udarbejde en standardaftale på området, som kan danne grundlag for aftaler om juridisk rådgivning. Sådanne standardaftaler kendes i dag inden for andre brancher.

Det fremgår af afsnit 5 i de almindelige bemærkninger til forslag nr. L 65 til lov om juridisk rådgivning, at lovforslaget er omfattet af lovovervågning, og at lovovervågningen vil fokusere på, om reglerne har ført til øget konkurrence på området for juridisk rådgivning, samt om forbrugerne er tilstrækkeligt beskyttet ved de i loven og i administrative forskrifter fastsatte regler.

I forbindelse med justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 1 af 24. november 2005 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om juridisk rådgivning (L 65) udtalte justitsministeren, at der ikke på nuværende tidspunkt findes en brancheorganisation, der repræsenterer det kommende samlede marked for juridisk rådgivning, og at det derfor ikke er muligt at angive, hvilken organisation der kan inddrages i arbejdet med at udforme en standardaftale om juridisk rådgivning. Justitsministeren udtalte i denne forbindelse, at spørgsmålet om udarbejdelse af en standardaftale på området for juridisk rådgivning ville kunne indgå i justitsministerens redegørelse til Folketinget om lovens virkninger¹.

1.2. I redegørelsens punkt 2 redegøres for hvilke organisationer og myndigheder, der er hørt i forbindelse med udarbejdelsen af denne redegørelse. Redegørelsens punkt 3-5 indeholder en beskrivelse af de modtagne høringssvar ud fra de tre temaer, der skal undersøges i forbindelse med lovovervågningen. Indkomne høringssvar i relation til spørgsmålet om, hvorvidt reglerne har ført til øget konkurrence på området for juridisk rådgivning, er således omtalt i punkt 3. I punkt 4 omtales de modtagne høringssvar for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt forbrugerne er tilstrækkeligt beskyttet ved de i loven og i administrative forskrifter fastsatte regler, og i punkt 5 omtales de høringssvar, der berører spørgsmålet om, hvorvidt der bør udarbejdes en standardaftale på området for juridisk

¹ Justitsministeren henviser i besvarelsen af spørgsmål nr. 13 af 24. februar 2006 fra Folketingets Retsudvalg til besvarelsen af spørgsmål nr. 1 af 24. november 2005 og det, der er udtalt i dette om lovovervågning.

rådgivning. Justitsministeriets overvejelser og konklusion fremgår af redegørelsens punkt 6.

2. Høring

Justitsministeriet har til brug for udarbejdelsen af denne redegørelse anmodet følgende myndigheder og organisationer om oplysninger om deres erfaringer med lov om juridisk rådgivning.

Økonomi- og Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerklagenævnet, Forbrugerrådet, Advokatrådet, Danske Advokater, Dansk Ejendomsmæglerforening, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Interne Revisorer, Foreningen af Danske Revisorer, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark og DJØF.

Justitsministeriet har ikke modtaget høringssvar fra **Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige** og **Foreningen af Danske Revisorer**.

3. Høringssvar om konkurrencesituationen på markedet for juridisk rådgivning efter lov om juridisk rådgivning trådte i kraft

Økonomi- og Erhvervsministeriet har til brug for besvarelsen af Justitsministeriets henvendelse foretaget en intern høring af Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen. Konkurrencestyrelsen har anført, at lov om juridisk rådgivning ophævede forbuddet mod markedsføring af juridisk rådgivning i vinkelskriverloven, hvilket har medført, at adgangsbarriererne til markedet er formindskede. Konkurrencestyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen ikke er i besiddelse af data eller statistik, der gør det muligt at give et kvalificeret svar på, om loven har ført til flere aktører og øget priskonkurrence, og at en sådan vurdering forudsætter en større markedsanalyse.

Beskæftigelsesministeriet har til brug for besvarelsen af Justitsministeriets henvendelse foretaget en intern høring af bl.a. Arbejdsdirektoratet og Arbejdsskadestyrelsen. Arbejdsdirektoratet har oplyst, at lov om juridisk rådgivning ikke har medført, at der på markedet for vejledning af akassemedlemmer og varetagelse af medlemmernes klager over akassernes afgørelser er kommet flere aktører. I de få tilfælde, hvor der er

en rådgiver/partsrepræsentant, er det typisk Københavns Retshjælp, Dansk Musiker Forbund eller en advokat. Arbejdsskadestyrelsen har anført, at styrelsen ikke har erfaringer med lov om juridisk rådgivning. Arbejdsskadestyrelsen har således oplyst, at tilskadekomne og efterladte i arbejdsskadesager samt andre skadesager, der behandles i Arbejdsskadestyrelsen, typisk repræsenteres af advokater, fagforeninger og interesseorganisationer, der falder uden for lov om juridisk rådgivning.

Forbrugerrådet har oplyst, at rådet har spurgt sit elektroniske forbrugerpanel. Forbrugerrådet har oplyst, at undersøgelsen blev gennemført i ugerne 37-39, og at resultaterne er baseret på svar fra 917 danske, repræsentativt udtagne forbrugere over 18 år. Forbrugerrådet har oplyst, at undersøgelsen viste, at 1/4 af forbrugerne inden for de sidste 3 år har brugt juridisk rådgivning eller bistand. 3 % af disse forbrugere har gjort brug af en ikke-jurist, eksempelvis en bedemand eller ejendomsmægler. Blandt de forbrugere, som brugte en advokat eller juridisk uddannet person til den juridiske rådgivning, overvejede blot 4 % at bruge en ikke-jurist til formålet. Forbrugerrådet har anført, at den begrænsede brug af ikke-jurister til formålet kan skyldes det begrænsede kendskab til muligheden herfor. Således vidste 9 ud af 10 forbrugere ikke, at det siden den 1. juli 2006 også har været muligt at anvende ikke-jurister til arbejde, hvortil man tidligere skulle bruge juridisk uddannede personer.

Danske Advokater har anført, at det på det foreliggende grundlag mere generelt er Danske Advokaters opfattelse, at lov om juridisk rådgivning i sig selv kun i mindre omfang har medført, at der er kommet egentlige nye aktører på markedet for juridisk rådgivning eller helt nye former for juridisk rådgivningsvirksomhed. Det er således Danske Advokaters overordnede erfaring, at forbrugerne i Danmark i vidt omfang fortsat – udover hos advokater – indhenter juridisk rådgivning i en brancheorganisation eller hos en ejendomsmægler eller en revisor.

Foreningen af Statsautoriserede Revisorer har anført, at det ikke umiddelbart er foreningens oplevelse, at loven har ført til øget konkurrence på området for skatterådgivning i forbrugerforhold. Der synes således ikke at være kommet flere aktører på markedet for skatterådgivning i forbrugerforhold.

Foreningen af Registrerede Revisorer har oplyst, at det overordnet er foreningens holdning, at lov om juridisk rådgivning er god og har givet anledning til en positiv udvikling i markedet. Foreningen har endvidere

anført, at det er foreningens opfattelse, som er dannet på baggrund af foreningens virke, at der er kommet flere aktører på markedet som følge af loven, samt at disse konkurrerer om prisen på standardydelse, som f.eks. selskabsstiftelser. Foreningen har anført, at foreningen ikke kan sige noget om, hvorvidt adgangsbARRIERERNE til markedet er formindskede. Foreningen har desuden anført, at lovens intentioner for konkurrence synes at være indfrie.

DJØF har anført, at DJØF ikke har et tilstrækkeligt erfaringsgrundlag vedrørende lov om juridisk rådgivning, der kan danne grundlag for en relevant besvarelse af de stillede spørgsmål.

4. Høringsvar om forbrugerbeskyttelsen i henhold til reglerne i lov om juridisk rådgivning og i administrative forskrifter.

Forbrugerombudsmanden har oplyst, at Forbrugerombudsmanden siden lovens ikrafttræden alene har modtaget ganske få henvendelser på området. Henvendelserne har med enkelte undtagelser vedrørt anmodninger fra erhvervsdrivende om forhåndsgodkendelser, jf. markedsføringslovens § 25, hvorefter Forbrugerombudsmanden kan afgive udtalelse om sit syn på lovligheden af påtænkte markedsføringsforanstaltninger. Forbrugerombudsmanden har oplyst, at Forbrugerombudsmanden i en konkret sag har afgivet en udtalelse til Nordsjællands Politi i en sag om eventuel overtrædelse af lov om juridisk rådgivning samt bekendtgørelse nr. 684 af 22. juni 2006 om god skik for juridisk rådgivning. Forbrugerombudsmanden har endvidere oplyst, at Forbrugerombudsmanden ikke har modtaget nogen direkte forbrugerklager på området. Endvidere er det Forbrugerombudsmandens opfattelse, at det begrænsede antal henvendelser ikke giver tilstrækkeligt grundlag for på nuværende tidspunkt at vurdere, hvorvidt forbrugerne i praksis er tilstrækkeligt beskyttet ved de i loven og i administrative forskrifter fastsatte regler.

Forbrugerklagenævnet har oplyst, at nævnet i perioden fra den 1. juli 2006 til den 8. september 2009 ikke har modtaget klager over juridisk rådgivning. Forbrugerklagenævnet har således ikke erfaringer med, hvorvidt forbrugerne er tilstrækkeligt beskyttet i henhold til reglerne i lov om juridisk rådgivning og i administrative forskrifter.

Forbrugerrådet har oplyst, at rådet ikke har modtaget klager, der eksplicit omhandler området for juridisk rådgivning. Forbrugerrådet har endvidere oplyst, at rådet har spurgt sit elektroniske forbrugerpanel, jf.

ovenfor. Forbrugerrådet har oplyst, at blandt de personer, som brugte en ikke-jurist, blev der ikke lavet en skriftlig aftale i 95 % af tilfældene. Blandt disse 95 % fik 2/3 ikke oplysning om, hvorvidt den pågældende ikke-jurist var ansvarsforsikret eller ej. 1/3 erindrer ikke, om de fik denne oplysning. Forbrugerrådet finder ikke, at rådet på baggrund af det beskudne talmateriale med sikkerhed kan udtale sig om, hvorvidt forbrugerne i praksis er tilstrækkeligt beskyttet ved loven og den tilknyttede bekendtgørelse. Forbrugerrådet har imidlertid anført, at miniundersøgelsen viser, at forbrugerne ikke kender til loven, og at loven og bekendtgørelsen ikke overholdes.

Advokatrådet har anført, at rådet i forbindelse med fremsættelse af forslaget til lov om juridisk rådgivning bemærkede, at væsentlige hensyn til forbrugerne talte imod at undtage juridisk rådgivning fra lovens anvendelsesområde i tilfælde, hvor der var tale om accessorisk rådgivning. Advokatrådet har anført, at den nuværende finanskriser har været med til at tydeliggøre problemstillingen, eksempelvis i forbindelse med bankernes rådgivning af privatkunder, og at der fortsat er et væsentligt behov for at sondre mellem rådgivning og salg.

Advokatrådet har endvidere anført, at rådet i enkelte tilfælde har konstateret, at advokater, der enten er blevet pålagt gentagne disciplinære straffe af Advokatnævnet eller helt er frataget advokatbeskikkelsen, fortsætter med at yde juridisk rådgivning. Advokatrådet har anført, at dette ud fra et forbrugerbeskyttelsessynspunkt kunne være problematisk.

Advokatrådet har desuden anført, at rådet i 2009 har foretaget en gennemgang af internetregistreringer hos en række producenter af telefonbøger, herunder gennemgang af den tilsvarende database på internettet og i den forbindelse fundet registreringer af personer og virksomheder under ”advokat”, der ikke er berettiget til at anvende titlen som advokat, herunder personer der har fået frataget beskikkelsen som advokat. Advokatrådet har anført, at disse registreringer tyder på, at der ikke er tilstrækkeligt kendskab til forskellen mellem juridisk rådgivning og advokater, og hvad denne forskel indebærer, hvilket for borgerne kan være uheldigt.

Danske Advokater har anført, at det er Danske Advokaters opfattelse, at det – særligt hvis de eksisterende aktører på markedet for juridisk rådgivning ikke er omfattet af loven på grund af rådgivningens accessoriske karakter – bør overvejes på ny, om loven også bør omfatte den juridiske rådgivning, der ydes accessorisk til anden rådgivning. Danske Advokater

har anført, at spørgsmålet om, i hvilket omfang forbrugerne er tilstrækkeligt beskyttet, bl.a. har sammenhæng med, i hvilket omfang god skikreglerne i praksis efterleves af de juridiske rådgivere, som er omfattet af loven, og i hvilket omfang der sikres en effektiv håndhævelse af reglerne. Danske Advokater har anført, at navnlig spørgsmål om uafhængighed i rådgivningen og interessekonfliktreglers overholdelse i den forbindelse bør påkalde sig betydelig opmærksomhed – særligt i et marked, hvor der sker en sammenblanding af rådgivning og salg.

Dansk Ejendomsmæglerforening har anført, at reglerne i lov om juridisk rådgivning forekommer at være unødigt administrativt tunge, idet der i henhold til denne lov skal oplyses meget detaljeret om ejendomsmæglerens forsikringsforhold samt uddannelse, så snart ejendomsmægleren udfører opgaver, som er omfattet af loven. Lovens anvendelsesområde bør derfor begrænses til ikke at omfatte ejendomsmæglere, idet disse forhold, herunder oplysningspligten til forbrugere, allerede er nøje reguleret i lov om omsætning af fast ejendom.

Foreningen af Statsautoriserede Revisorer har anført, at det er foreningens opfattelse, at forbrugerne er tilstrækkeligt beskyttede inden for de statsautoriserede revisorers rådgivningsområde.

Dansk Arbejdsgiverforening har anført, at den umiddelbare vurdering er, at forbrugerne i hvert fald for nuværende er tilstrækkeligt beskyttet.

5. Høringsvar om, hvorvidt der kan udarbejdes en standardaftale på området for juridisk rådgivning

Økonomi- og Erhvervsministeriet har til brug for besvarelsen af Justitsministeriets henvendelse foretaget en intern høring af Forbrugerstyrelsen og Konkurrencestyrelsen. Konkurrencestyrelsen har anført, at juridiske rådgivere er en diffus/blandet gruppe, og at det derfor ikke er muligt at angive, hvilken organisation der kan inddrages i arbejdet med at udforme en standardaftale på området for juridisk rådgivning.

Forbrugerombudsmanden har anført, at det foreliggende erfaringsmateriale efter Forbrugerombudsmandens opfattelse kun i meget begrænset omfang giver grundlag for at udarbejde en standardaftale på området for juridisk rådgivning.

Danske Advokater har anført, at lov om juridisk rådgivning omfatter juridiske rådgivere med meget forskellig uddannelsesmæssig og faglig baggrund, og der således er tale om et uhomogent marked. Danske Advokater har oplyst, at Danske Advokater ikke har tilstrækkeligt grundlag for at forholde sig til det rejste spørgsmål. Danske Advokater har endvidere anført, at det kan forekomme vanskeligt for en forbruger at overskue oplysninger i en skriftlig aftale om juridisk rådgivning, og at det umiddelbart kan forekomme tvivlsomt, om en standardaftale vil kunne afhjælpe dette.

Dansk Ejendomsmæglerforening har anført, at der ikke er behov for at udarbejde en standardaftale på området for juridisk rådgivning, da foreningen allerede har taget højde for kravene fastsat i lov om juridisk rådgivning i foreningens standardaftaler benævnt hhv. "Berigtigelsesaftale" og "Rådgivningsaftale".

Foreningen af Statsautoriserede Revisorer har anført, at det er foreningens opfattelse, at det vil være u hensigtsmæssigt at udarbejde en generel standardaftale for så bredt et område, hvor der ikke eksisterer en fælles brancheorganisation for udbyderne. Forskelligheden af udbyderne betyder også, at en fælles standardaftale vil være u hensigtsmæssig og i mange tilfælde formentlig direkte u anvendelig. Foreningen har anført, at en aftale om juridisk rådgivning i forbrugerforhold bør udarbejdes på individuel basis med udgangspunkt i den enkelte forbrugers situation og den konkrete juridiske rådgivning.

Foreningen af registrerede revisorer har anført, at en standardaftale givetvis vil kunne fjerne en række uklarheder og fjerne det spild, som opstår, hvor alle aktører udarbejder egne aftaler.

6. Justitsministeriets vurdering

Justitsministeriet har i de forløbne 3 år modtaget meget få henvendelser om lov om juridisk rådgivning. De modtagne henvendelser har angået spørgsmål om fortolkningen af loven.

6.1. Med ophævelsen af markedsføringsforbuddet i vinkelskriverloven og indførelsen af lov om juridisk rådgivning blev der fjernet en adgangsbarriere til markedet for juridisk rådgivning og således åbnet op for øget konkurrence på området.

Justitsministeriet finder det imidlertid vanskeligt på baggrund af de modtagne høringssvar at konkludere noget sikkert om, hvorvidt lov om juridisk rådgivning i praksis har medført en øget konkurrence på området for juridisk rådgivning. Meget tyder dog på, at de i praksis øgede muligheder for at yde juridisk rådgivning, der følger af ophævelsen af markedsføringsforbuddet, kun er blevet udnyttet i meget begrænset omfang.

6.2. For så vidt angår spørgsmålet om forbrugerne er tilstrækkeligt beskyttet ved de i loven og i administrative forskrifter fastsatte regler, har Forbrugerombudsmanden, Forbrugerklagenævnet og Forbrugerstyrelsen alle oplyst, at de ikke på nuværende tidspunkt kan vurdere eller har erfaringer med dette spørgsmål. Forbrugerombudsmanden har således alene modtaget få henvendelser vedrørende lov om juridisk rådgivning, hvorimod Forbrugerklagenævnet og Forbrugerrådet ingen henvendelser har modtaget.

Advokatrådet og Danske Advokater har rejst det spørgsmål, om juridisk rådgivning, der ydes accessorisk til anden rådgivning, bør omfattes af loven for at beskytte forbrugerne. Advokatrådet har i den forbindelse navnlig peget på, at den nuværende finanskriser har tydeliggjort problemstillingen, eksempelvis i forbindelse med bankernes rådgivning af privatkunder, hvor der er et behov for at sondre mellem rådgivning og salg.

Lov om juridisk rådgivning omfatter enhver, der i erhvervsmæssigt øjemed driver virksomhed med rådgivning af overvejende juridisk karakter, jf. lovens § 1, stk. 1. Loven omfatter ikke juridisk rådgivning ydet af finansielle virksomheder, i det omfang økonomi- og erhvervsministeren har udstedt regler om god skik på det pågældende område, jf. lovens § 1, stk. 3.

For så vidt angår undtagelsen af de finansielle virksomheder fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at denne skal ses i sammenhæng med, at finansielle virksomheder allerede i dag er omfattet af regler om god skik i forbindelse med rådgivning. Disse regler gælder også for den del af rådgivningen, som måtte bestå i juridisk rådgivning, og Finanstilsynet fører tilsyn med de finansielle virksomheders overholdelse af reglerne om god skik. Justitsministeriet har videregivet bemærkningerne fra Advokatrådet og Danske Advokater til Økonomi- og Erhvervsministeriet, hvorunder området hører.

Når juridisk rådgivning, der ydes accessorisk til anden erhvervsmæssig rådgivningsvirksomhed, ikke er omfattet af lov om juridisk rådgivning, skyldes det, at man i forbindelse med lovens gennemførelse ikke fandt det hensigtsmæssigt, at parterne bl.a. skulle indgå en skriftlig rådgivningsaftale om den (accessoriske) del af den samlede rådgivningsydelse. Endvidere vil der være tale om tilfælde – f.eks. i forbindelse med revisorvirksomhed og ejendomsmæglervirksomhed – hvor der er fastsat særlige regler for rådgivningsydelsen, herunder regler om særlig klageadgang.

Justitsministeriet finder på denne baggrund ikke, at der er grundlag for at ændre anvendelsesområdet for lov om juridisk rådgivning.

Advokatrådet har endvidere anført, at det ud fra et forbrugerbeskyttelses synspunkt kan være problematisk, at advokater, der er frataget retten til at udøve advokatvirksomhed, fortsætter med at yde juridisk rådgivning.

Justitsministeriet er enig i dette synspunkt. Ministeriet vil derfor tage kontakt til Rigsadvokaten med henblik på at sikre, at anklagemyndigheden i sager om fratagelse af retten til at udøve advokatvirksomhed, jf. straffelovens § 79, stk. 1, tillige overvejer, om der skal nedlægges påstand om fratagelse af retten til at udøve anden form for selvstændig virksomhed som juridisk rådgiver, jf. straffelovens § 79, stk. 2.

6.3. Da der efter det for Justitsministeriet oplyste ikke på nuværende tidspunkt eksisterer en brancheorganisation, som kan medvirke i forbindelse med udarbejdelsen af en eventuel standardaftale, finder Justitsministeriet allerede af den grund, at der ikke på nuværende tidspunkt er grundlag for at gå videre med overvejelserne om udarbejdelsen af en sådan aftale.

6.4. Sammenfattende er det således Justitsministeriets opfattelse, at den foretagne lovovervågning ikke giver grundlag for at foretage ændringer i lov om juridisk rådgivning eller i den i medfør heraf udstedte bekendtgørelse.