Hard facts. Clear stories.

Copenhagen Economics

ANALYSE AV ENDRINGER I NORSK ADVOKATREGULERING

Vurdering av de konkurransemessige effektene som følge av endringer i (i) reguleringen av adgangen til å yte juridiske tjenester og (ii) eierskapsreguleringen for advokatforetak

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
20. DECEMBER 2019

Copenhagen Economics

FORFATTERE:

Dr Henrik Ballebye Okholm
Henrik Rothe
Neil Gallagher
Malthe Faber Laursen
Hanne Syversen

INNHOLDSFORTEGNELSE

Sammendrag **4**

1 Det er relativt god konkurranse på markedet for juridiske tjenester **7**

1.1 Markedet for juridiske tjenester vokser 7

1.2 Det finnes betydelige variasjoner i prisnivå på markedet 17

1.3 Det er tegn på sterk konkurranse på markedet for juridiske tjenester 19

2 Metode for å vurdere endringer i advokatreguleringen **32**

2.1 Behovet for regulering 32

2.2 Omfanget af regulering i Norge 38

2.3 Vår metode for å vurdere endringer i advokatreguleringen 41

3 Vurdering av en endring i reguleringen for adgangen til å yte rettslig bistand **45**

3.1 Reguleringen i dag – på papiret 46

3.2 Reguleringen i dag – i praksis 47

3.3 Advokatlovutvalgets forslag 47

3.4 Vurdering av Advokatlovutvalgets forslag 48

3.5 Andre mulige tiltak 57

3.6 Konklusjon 59

4 Vurdering av en endring i eierskapsreguleringen for advokatforetak 60

4.1 Reguleringen i dag – på papiret 61

4.2 Reguleringen i dag – i praksis 62

4.3 Advokatlovutvalgets forslag 63

4.4 Vurdering av Advokatlovutvalgets forslag 63

4.5 Andre mulige tiltak 66

4.6 Konklusjon 73

SAMMENDRAG

Advokatlovutvalget avga 19. mars 2015 sin utredning NOU 2015:3 «Advokaten i samfunnet», hvor det foreslås endringer i den gjeldende advokatreguleringen i Norge. Utredningen har vært på høring og er nå til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.

Det norske Justis- og beredskapsdepartementet har bedt Copenhagen Economics om å utarbeide en analyse av to av Advokatlovutvalgets foreslåtte endringer av advokatreguleringen: (i) reguleringen av adgangen til å yte juridiske tjenester og (ii) eierskapsreguleringen for advokatforetak.

Hovedmålsettingen med denne analysen er å vurdere de konkurransemessige effektene av disse eventuelle endringene i advokatreguleringen i Norge.

Det er relativt god konkurranse på markedet for juridiske tjenester

I kapittel 1 foretar vi en analyse av konkurransesituasjonen på markedet for juridiske tjenester i Norge i dag.

Vi konkluderer overordnet sett med at dagens konkurransesituasjonen på det norske markedet for juridiske tjenester er relativt god da det er mange aktører på markedet, deriblant advokater i private virksomheter («bedriftsadvokater») som konkurrerer med advokater i advokatforetak om å yte juridisk bistand – både om oppgaver for sin arbeidsgiver og i visse tilfeller også om rådgivning av eksterne klienter. Vi finner videre ingen tegn på at konkurransen har blitt forverret i løpet av de siste årene (for eksempel voldsomme prisstigninger eller dalende produktivitet). Bransjen er imidlertid differensiert og konkurransesituasjonen kan være forskjellig fra segment til segment. Vi finner at konkurransen er mest intens i «bunnen» av markedet, dvs. om de minst komplekse oppgavene.

En vurdering av endringer i advokatreguleringen må avveie konkurranseeffekten med risikoen for kvalitetsproblemer

I kapittel 2 forholder vi oss til hvorfor det er behov for å regulere advokatbransjen og hvordan man bør vurdere mulige endringer av reguleringen.

Vi finner at reguleringen av advokatbransjen først og fremst har som formål å sikre at forbrukere får høy kvalitet på juridisk rådgivning, og å opprettholde et velfungerende rettssystem samfunnet kan dra nytte av. Uten tilstrekkelig regulering er det en risiko for kvalitetsproblemer. Regulering er derfor nødvendig for å løse tilfeller av markedssvikt som kan oppstå på et fritt og uregulert marked. Det er likevel viktig at reguleringen ikke er for streng og dermed unødvendig hemmer konkurransen på markedet.

Vår metode for å vurdere endringer i den nåværende reguleringen bygger derfor på en avveining av to effekter: 1) effekten på konkurransen på markedet for juridisk rådgivning, og 2) effekten på risikoen for kvalitetsproblemer forbundet med juridisk rådgivning.

En liberalisering av adgangen til å yte juridisk bistand vil ikke få stor konkurransemessig effekt, men kan fortsatt være hensiktsmessig å gjennomføre
I kapittel 3 vurderer vi Advokatlovutvalgets forslag for adgangen til å yte juridisk bistand.

Reguleringen i dag tilsier at advokater som utgangspunkt har monopol på å yte juridisk bistand utenfor rettergang (rettsrådsmonopolet). Det finnes likevel en rekke unntak som gjør det mulig for andre aktører å yte juridisk bistand. Vi finner at reguleringen i dag fungerer noenlunde som tilsiktet.

Advokatlovutvalgets forslag går ut på å fjerne rettsrådsmonopolet, og dermed tillate alle aktører å yte juridisk bistand utenfor rettergang. Det er med andre ord snakk om en liberalisering i forhold til de nåværende reglene.

Samlet sett konkluderer vi med at Advokatlovutvalgets forslag ikke vil få stor konkurransemessig effekt på markedet som helhet. Vi vurderer at liberaliseringen kun vil ha en begrenset effekt på konkurransen ettersom det allerede i dag er relativt god konkurranse på markedet, især i «bunnen» av markedet (hvor en liberalisering ellers har størst potensiale for å åpne opp for nye spillere). Liberaliseringen kan likevel lette adgangen til markedet, især for aktører innen «legal tech», hvilket kan bidra til enda mer konkurranse i tiden som kommer. Vi finner på den annen side heller ikke at liberaliseringen er forbundet med en stor risiko for at kvaliteten på juridisk bistand forverres betydelig. Vi vurderer dessuten at det kan være andre fordeler forbundet med å fjerne rettsrådsmonopolet, ettersom reguleringen av adgangen til markedet i dag er vanskelig å håndheve, blant annet grunnet at det er vanskelig å presist definere hva som inngår i begrepet «juridisk bistand».

En innstramming av eierskapsreguleringen er ikke hensiktsmessig, en liberalisering kan gagne konkurransen men er forbundet med en risiko for kvalitetsproblemer
I kapittel 4 vurderer vi Advokatlovutvalgets forslag for eierskapsregulering for advokatforetak.

Reguleringen i dag tilsier at alle kan eie advokatforetak så lenge de tilbringer en «vesentlig del» av sin yrkesaktivitet i selskapets tjeneste. Vi finner at reglene i dag ikke fungerer helt etter hensikten, eksempelvis ved at eiere kan tilbringe mindre tid i advokatforetak enn det reglene mest sannsynlig har til hensikt, og ved at det er mulig å danne virksomheter som har juridisk bistand som en del av forretningsmodellen, men som samtidig ikke betegnes som advokatforetak (og som dermed kan eies av andre enn advokater).

Advokatlovutvalgets forslag går ut på å stramme inn eierskapsreglene så det kun er advokater som kan eie advokatvirksomheter.

Vi vurderer i hovedsak at denne innstrammingen kan begrense konkurransen unødvendig, uten at vi finner en minsket risiko for kvalitetsproblemer. Innstrammingen er derfor ikke hensiktsmessig. Det er likevel verdt å merke seg at vi ikke har funnet tegn på at det finnes mange ikke-advokater som er eiere i dag, og at endringen derfor ikke nødvendigvis vil ha noen stor effekt i praksis.

Vi har også analysert de potensielle effektene av en mulig liberalisering av eierskapsreglene, for eksempel ved å gjøre mulig å ha eksterne eiere (som ikke tilbringer en «vesentlig del» av sin yrkesaktivitet i virksomheten). Vi vurderer at en slik liberalisering kan medføre positive konsekvenser for konkurransen på markedet for juridiske tjenester ved å øke tilførselen av kapital, ikke-juridiske kompetanser og innovasjon. Disse positive effektene kan bli større i årene som kommer, ettersom utviklingen av ny teknologi, eller «legal tech», utløser et større behov for finansiering av nye produkter. Likevel, medfører en eventuell liberalisering av eierskapsreguleringen også en risiko for en forringelse av kvaliteten på juridiske tjenester, især ettersom dette tiltaket kan true advokaters uavhengighet. Hvis en liberalisering skal gjennomføres kan det derfor være nødvendig å innføre mer regulering for å sikre at et slikt tiltak ikke utfordrer advokatenes uavhengighet – og håndhevingen av en slik regulering kan innebære høye omkostninger.

KAPITTEL 1

DET ER RELATIVT GOD KONKURRANSE PÅ MARKEDET FOR JURIDISKE TJENESTER

I dette kapittelet beskriver vi konkurranseforholdene for juridisk bistand som gis av advokater og andre juridiske rådgivere. Kapittelet er delt inn i tre hoveddeler: i del 1.1 beskriver vi markedets omfang og fordeling, i del 1.2 undersøker vi priser, og i del 1.3 vurderer vi konkurransesituasjonen.

Vi konkluderer overordnet sett med at konkurransesituasjonen på det norske markedet for juridiske tjenester er relativt god da det er mange aktører på markedet, og vi finner ikke tegn på at konkurransen har blitt forverret i løpet av de siste årene (for eksempel voldsomme prisstigninger eller dalende produktivitet). Bransjen er dog differensiert og konkurransesituasjonen kan være forskjellig fra segment til segment. Vi finner at konkurransen er mest intens i «bunnen» av markedet, dvs. om de minst komplekse juridiske oppgavene.

Det er verdt å merke seg at tallmaterialet for kapittel 1 er basert på en rekke forskjellige kilder, deriblant Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet, Advokatforeningens bransjeundersøkelse, og SSB. Vi har i alle tilfeller brukt de best tilgjengelige (og seneste) tallene som er relevante for vår analyse. Likevel, vurderer vi at det for fremtidige undersøkelser kunne være ønskelig med enda bedre tilgjengelig, detaljert og oversiktlig statistikk for advokatbransjen i Norge.

1.1 MARKEDET FOR JURIDISKE TJENESTER VOKSER

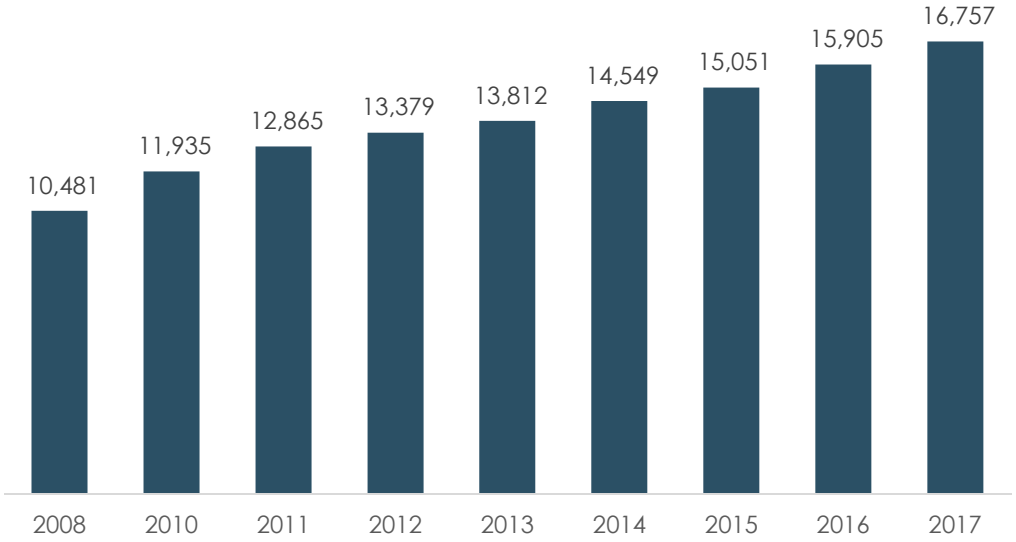
Vi vurderer først markedets omfang og fordeling ved å undersøke seks faktorer; omsetningen av juridiske tjenester i del 1.1.1, antallet advokater i Norge i del 1.1.2, segmentfordelingen innen juridiske tjenesteytelser i del 1.1.3, fordelingen i de forskjellige trinnene i et saksforløp i del 1.1.4, den geografiske fordelingen av advokater og advokatfullmektiger i del 1.1.5, og produktivitetsutviklingen på markedet sammenlignet med andre næringer i del 1.1.6.

Basert på disse vurderingene, beskrevet under, konkluderer vi med at markedet for juridiske tjenester opplever vekst i omsetning og antall tilbydere (advokater). Den største andelen av omsetningen kommer fra ytelser rettet mot næringslivet og fra konkret rådgivning i spesifikke saker. Vi bemerker at det finnes betydelige variasjoner i den geografiske fordelingen av advokater og advokatfullmektiger. Det er også tegn på en stigende produktivitet i bransjen.

1.1.1 Omsetningen på markedet er stigende

Markedet for juridiske tjenester er voksende, og den samlede omsetningen for juridiske tjenester har steget med ca. 40% mellom 2010 og 2017, fra ca. 11,9 til ca. 16,8 milliarder norske kroner, tilsvarende en gjennomsnittsvekst i den samlede omsetningen per år på litt under 5%, se Figur 1.

Figur 1
Samlet omsetning av juridiske tjenester i alt
Millioner NOK

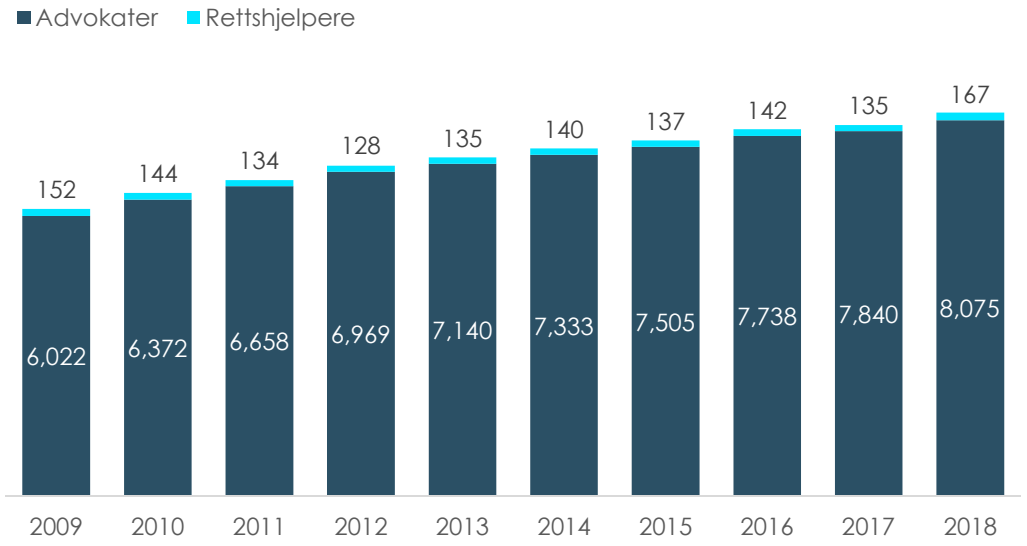


Note: Tall for 2009 foreligger ikke. Det anvendes internasjonal tegnsetting i figuren, dvs. at «,» angir 1000-separator.
Kilde: SSB tabell 08206

1.1.2 Antallet praktiserende advokater er stigende

Antallet praktiserende advokater i Norge har vært svakt stigende i løpet av de siste årene. Dette tallet har steget med omkring 27% mellom 2010 og 2018 fra 6 372 i 2010 til 8 075 i 2018. Det svarer til en tilføyelse av rundt 210 advokater per år frem til 2018, se Figur 2.

Figur 2
Antall juridiske rådgivere i Norge
Antall personer



Note: Fullmektiger inngår ikke i disse tallene. Det anvendes internasjonal tegnsetting i figuren, dvs. at «,» angir 1000-separator.
Kilde: Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet, årsrapporter 2010-2018.

I tillegg finnes det noen få registrerte rettshjelpere (jurister som har godkjennelse til å yte juridisk bistand) på markedet; det har vært under 200 i alt i Norge for hvert år i løpet av hele perioden mellom 2009 og 2018. Imidlertid er de registrerte rettshjelperene ikke nødvendigvis aktive på markedet, så gruppen av aktive rettshjelpere kan, i praksis, være markant lavere.[1]

Det faktum at antallet av praktiserende advokater øker er positivt for konkurransesituasjonen. Et høyere antall advokater kan føre til mer konkurranse ettersom det finnes flere aktører på tilbudssiden av markedet.

I henhold til tallene over, bør det bemerkes at begrepet «advokater» i Norge dekker fire forskjellige typer advokater: 1) advokater som jobber i advokatforetak, 2) advokater som jobber i andre private virksomheter («bedriftsadvokater»)[2], 3) organisasjonsadvokater og 4) offentlige ansatte advokater. Nøyaktige tall for fordelingen av advokater i disse gruppene foreligger ikke for de enkelte årene. Som en indikasjon på de respektive gruppenes størrelse kan det bemerkes at det blant Advokatforeningens medlemmer fantes 5 185 advokater ansatt i advokatforetak (ca. 74%), 1 241 bedriftsadvokater (ca. 18%), 458 organisasjonsadvokater (ca. 7%), og 153 offentlig ansatte advokater (ca. 2%) i 2017.[3]

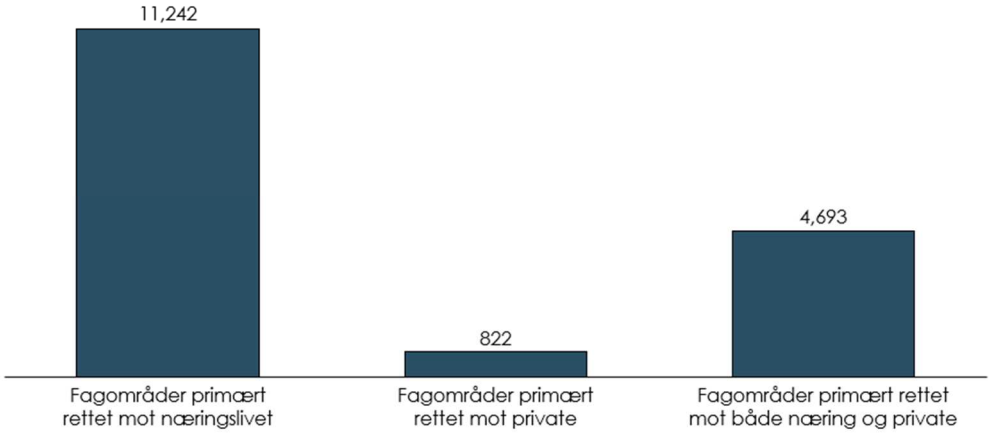
[1] Det har ikke vært mulig å få tall på hvor mange rettshjelpere som er aktive i dag.
[2] I praksis er en «bedriftsadvokat» «en ansatt advokat som i det vesentlige utfører oppdrag for sin arbeidsgiver», jf. domstolloven § 233 første ledd bokstav a.
[3] Advokatforeningens bransjeundersøkelse, 2018, s.15. Bemerk at gruppene ikke helt summerer til de totale antallet i statistikken fra Tilsynsrådet (som vist i Figur 2) ettersom ikke alle advokater er medlemmer av Advokatforeningen.

Videre kan det nevnes at antallet bedriftsadvokater ifølge Advokatforeningen (ifølge tall fra Rett24[4]) har steget fra 841 til 1 262 i løpet av perioden 2009-2019, hvilket utgjør en stigning på 50%. Til sammenligning økte antall advokater generelt kun med 24 prosent i tilsvarende periode. Antallet av bedriftsadvokater stiger dermed raskere enn antallet av advokater som helhet. Våre intervjuer bekrefter også inntrykket om et stigende antall bedriftsadvokater.

1.1.3 Ytelser rettet mot næringslivet er det største segmentet

Ytelser «rettet primært mot næringslivet» er, målt i omsetning, helt tydelig det største segmentet på markedet for juridiske tjenesteytelser. Dette segmentet hadde i 2017 en samlet omsetning på ca. 11,2 milliarder norske kroner, som utgjorde 67% av den samlede omsetningen på markedet, se Figur 3.

Figur 3
Fagområder innen juridiske tjenesteytelser
Millioner NOK



Note: Omsetningstall er fra 2017.
Kilde: SSB tabell 08206

88% av omsetningen innenfor dette segment («fagområder primært rettet mot næringslivet») kom fra kategorien «juridisk rådgivning og representasjon innen forretningsrett». Utover dette dekker «fagområder primært rettet mot næringslivet» også «juridisk rådgivning og representasjon innen arbeidsrett», «tjenester knyttet til patenter og opphavsrettigheter», «tjenester som involverer voldgift eller mekling» og «juridiske tjenester knyttet til auksjoner».

[4] Kolsrud, K. (2019). «Kraftig vekst i antall in house-advokater», https://rett24.no/articles/kraftig-vekst-i-antall-in-house-advokater

Et annet segment, juridiske tjenesteytelser innen «fagområder primært rettet mot private *og* næringslivet», hadde en omsetning på omkring 4,7 milliarder kroner, og stod for 28% av markedet. Dette segmentet dekker over «juridisk rådgivning og representasjon innen sivilrett», «andre juridiske tjenester» og «annet».

Juridiske ytelser innenfor «fagområder rettet primært mot private» stod for kun 5% av den totale omsetningen, med 822 millioner kroner. Dette segmentet omfatter «juridisk rådgivning og representasjon innen strafferett».[5] Det er verdt å notere at det ifølge tall fra Domstoladministrasjonen ble brukt 873 millioner på bistandsadvokater og advokater (forsvarere) i forbindelse med straffesaker i 2017.[6] Dermed er det et mindre avvik mellom forskjellige kilder.

1.1.4 Konkret rådgivning er det største arbeidsområdet

Advokatenes arbeidsoppgaver kan også deles opp ut ifra de tre typiske trinnene i et saksforløp. Det er, naturligvis, ikke alle saker som går igjennom alle de tre trinnene, men oppdelingen er nyttig ved at den gir et overblikk over arbeidsoppgavenes karakter.

Det første trinnet omhandler å samle inn generell informasjon om gjeldende lovgivning på et område. Det andre trinnet innebærer å søke konkret rådgivning i en konkret sak, nærmere bestemt saksbehandling. Det tredje trinnet handler om å løse tvister i retten, eller i voldgifter, se Boks 1.

5 Rettshjelpssaker for privatpersoner er dermed trolig dekket av «fagområder primært rettet mot private *og* næringslivet».

6 https://www.domstol.no/contentassets/73ae7146b4094aa7a55cf4ec915deb2d/salar-og-sarskilte-straffesaksutgifter-2018.pdf.

Boks 1 Tre trinn i et typisk saksforløp

Det første trinnet i en sak består vanligvis av en gjennomgang av hvilken type sak det dreier seg om, sakens omfang og implikasjoner, samt om saken kan løses i forhold til kundens behov, og verdien den representerer for klienten. Forbrukeren etterspør i denne sammenhengen generell juridisk informasjon og rådgivning. Denne generelle rådgivningen har kun en begrenset betydning når det gjelder advokaters inntekt. Det finnes mange tilbydere på markedet for generell juridisk informasjon og standardrådgivning, og advokater konkurrerer blant annet med interesseorganisasjoner, offentlig myndigheter, revisorer og konsulenter på dette markedet. Internett og teknologi spiller også en viktig rolle på dette området: det finnes flere eksempler på web-baserte tjenester som tilbyr juridiske tjenester og andre løsninger som benytter teknologi til juridisk bistand (såkalte «legal tech» løsninger). I mange tilfeller blir disse løsningene tilbudt gratis.[7]

Det andre trinnet består av saksbehandling, det vil si når en klient får rådgivning i en konkret sak. Dette trinnet står for den største andelen av advokaters omsetning. Advokater møter konkurranse fra andre rådgivere på forskjellige delmarkeder. For eksempel, er revisorer ganske aktive på skatterettområdet.

Det tredje trinnet omfatter saker som utvikler seg til tvister som må løses via rettsaker, voldgifter eller administrative instanser.

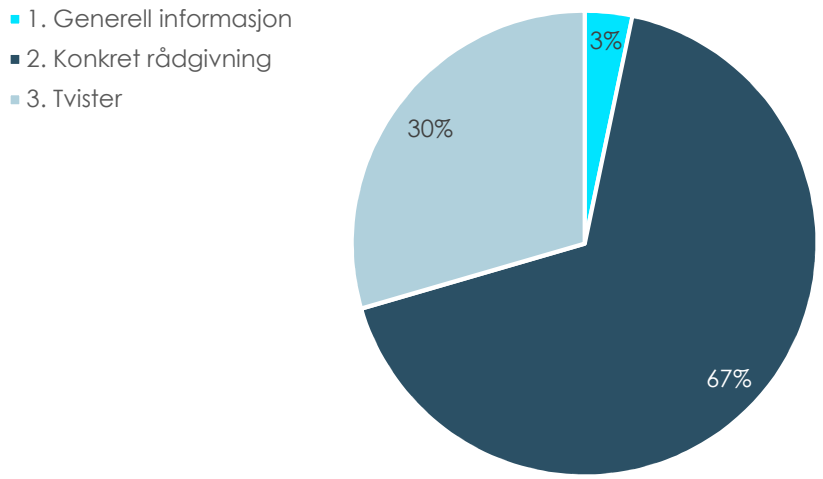
Kilde: NOU (2002) «Rett til rett». Justis- og Politidepartementet[8] og Copenhagen Economics.

Basert på omsetning, hvilket gir en indikasjon på hvor viktige de forskjellige områdene er, er det største arbeidsområdet for advokater rådgivning i konkrete saker, eller saksbehandling, se Figur 4.

[7] Eksempler på gratis web-baserte tjenester inkluderer jussformidlingen.no, jusshjelpa.no og Jussbuss. Utover dette har disse organisasjonene, samt med noen flere, lansert en app: Rettshjelperen. I denne appen finner man ca. 300 korte artikler som besvarer de mest stilte spørsmålene om juss. Appen har også en stor kontaktliste over hvor man kan få gratis rettshjelp.

[8] NOU (2002) er anvendt da NOU (2015) ikke inneholder en like god beskrivelse av de sedvanlige trinnene i et typisk saksforløp.

Figur 4
Omsetning fordelt på trinn i et saksforløp
Prosent



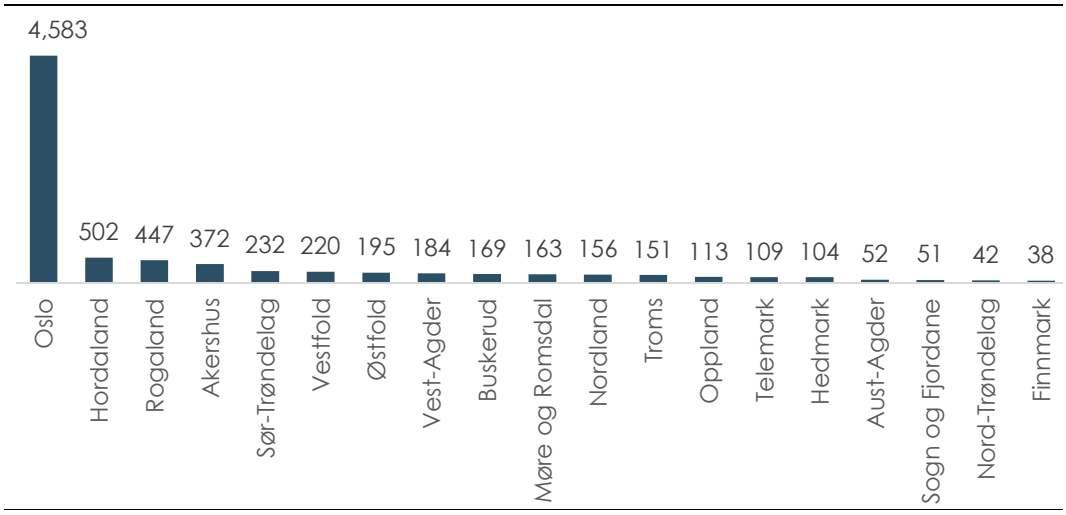
Note: Omsetningstallene er fra 2017. Trinn 1 omfatter «Andre juridiske tjenesten», samt «Annet». Trinn 3 omfatter «Juridisk rådgivning og representasjon innen strafferett» og «Juridisk rådgivning og representasjon innen sivilrett», mens de øvrige fagområdene er rubrisert under trinn 2.
Kilde: Kilde: SSB tabell 08206

Konkret rådgivning utgjør hele 67% av den sammenlagte omsetningen for alle de tre trinnene, mens tvister utgjør 30% og generell informasjon utgjør kun 3% av omsetningen.

1.1.5 Det er store geografiske forskjeller i antallet av advokater

Det er store geografiske forskjeller når det gjelder antallet advokater i norske fylker. Det finnes langt færre advokater og advokatfullmektiger i distriktene. Mest tydelig, finnes det langt flere advokater og fullmektiger i Oslo, sammenlignet med i de andre norske fylkene. Antallet advokater og fullmektiger i fylket med nest flest advokater, Hordaland, er på kun ca. 11% av antallet advokater og advokatfullmektiger i Oslo, se Figur 5.

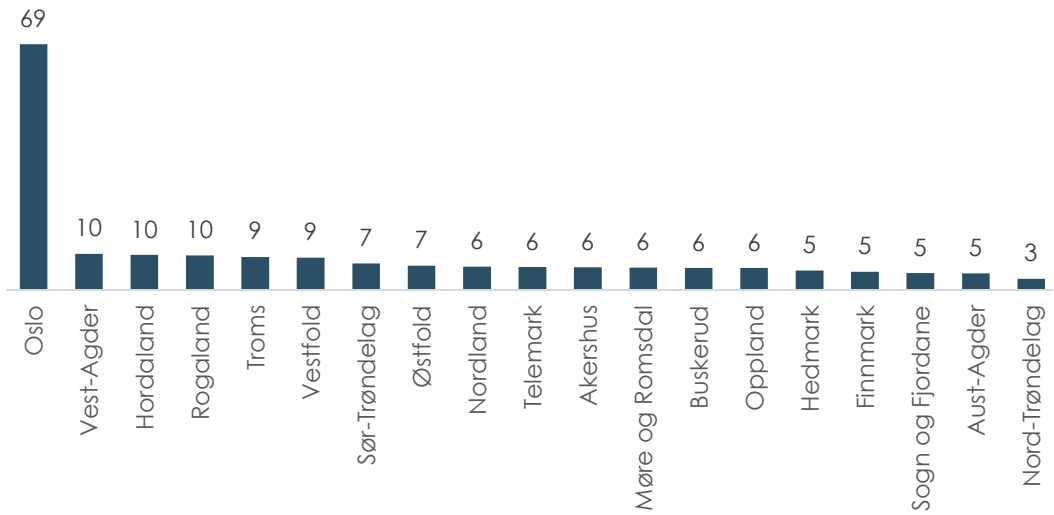
Figur 5
Advokater/fullmektiger i Norge etter fylke
Antall personer



Note: Tall er fra 2017. Det anvendes internasjonal tegnsetting i figuren, dvs. at «,» angir 1000-separator.
Kilde: Advokatforeningens bransjeundersøkelse, 2018, s.63

De geografiske forskjellene er fortsatt svært tydelige, selv når det justeres for den høye variasjonen i befolkningstall mellom fylker. Oslo har, per 10 000 innbyggere, hele 69 advokater. Til sammenligning har Hordaland 10 advokater per 10 000 innbyggere, og Nord-Trøndelag kun 3, se Figur 6.

Figur 6
Advokater/fullmektiger i Norge etter fylke
Antall personer per 10 000 innbyggere



Note: Tall er fra 2017
Kilde: Advokatforeningens bransjeundersøkelse, 2018, s.63, SSB

Variasjonen i antall advokater og fullmektiger etter fylke kan bety at det er en varierende tilgang på advokattjenester ut ifra hvor i landet man befinner seg. For eksempel, finnes det langt flere advokater per innbyggertall i Oslo enn i noe annet fylke. Dette ble også poengtert i våre intervjuer. Advokat Siri Øvstebø nevner blant annet:

«I dag er der trolig mindre god geografisk dekning i Norge i forhold til juridiske ytelser enn tidligere.»

Den høye geografiske konsentrasjonen kan også bety at det for eksempel finnes mer konkurranse blant advokater i hovedstaden, så lenge man antar at advokater som regel konkurrerer om kunder i sitt eget fylke.

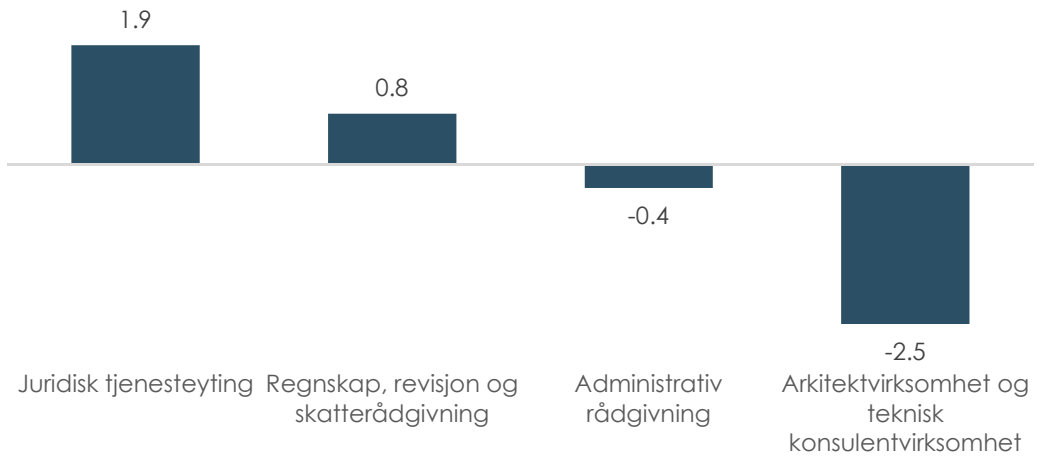
Det er likevel verdt å merke seg at teknologi og kommunikasjon over internett kan medføre at advokaters beliggenhet ikke nødvendigvis har stor betydning for den lokale konkurransen, ettersom de enklere kan tilby tjenester til kunder i andre fylker. Utover teknologiske løsninger er det selvfølgelig også noen advokater som kan og vil tilby juridisk rådgivning i omkringliggende fylker ved å reise dit fysisk. Likeledes kan de som etterspør juridiske tjenester potensielt også få hjelp fra advokater fra andre fylker, slik at den geografiske konsentrasjonen av advokater og advokatfullmektiger i deres eget fylke får mindre betydning. Dette ble også pekt på i våre intervjuer:

«Geografi har ingen betydning lenger fordi eldre også er på nett, eller i det minste tilgjengelige på telefon. Det er en konstruksjon at man trenger kontorer rundt omkring i Norge.»

1.1.6 Produktiviteten i bransjen er stigende

Bransjen for juridisk tjenesteyting har opplevd en liten, men tydelig, produktivitetsvekst mellom 2010 og 2017.[10] Den årlige produktivitetsstigningen for juridisk tjenesteyting har i gjennomsnitt økt med 1,9% årlig, se Figur 7.

Figur 7
Produktivitetsutviklingen i utvalgte servicebransjer, 2010-2017
Gjennomsnittlig årlig produktivitetsstigning i prosent



Note: Produktivitet er beregnet som relativ endring i bransjens bearbeidingsverdi sammenlignet med basisåret (korrigert for inflasjon via KPI) dividert med den relative endringen i antall årsverk sammenlignet med basisåret. Det anvendes internasjonal tegnsetting i figuren, dvs. «.» angir desimalskilletegn.
Kilde: Copenhagen Economics' egne beregninger basert på SSB tabell 09940 og 08981.

Til sammenligning, har bransjen for regnskap, revisjon og skatterådgivning kun økt med 0,8% årlig, i snitt, i løpet av de samme årene. Andre tilsvarende bransjer har også opplevd en lavere produktivitetsvekst enn bransjen for juridisk tjenesteyting.

1.1.7 Delkonklusjon

Vår undersøkelse av markedets omfang viser hovedsakelig at markedet for juridiske tjenester vokser, målt både i omsetning, antall advokater og produktivitet.

Ytelser «rettet mot næringslivet» utgjør hele 68% av omsetningen, og er klart den største delen av markedet (især «juridisk rådgivning og representasjon innen forretningsrett» utgjør en stor del av omsetningen). Målt i forhold til de typiske trinnene i et saksforløp utgjør konkret rådgivning 67% av den sammenlagte omsetningen.

[10] Det bør bemerkes, at vi her anvender en metode for å beregne produktivitetsvekst som kun gir en proxy for den faktiske utviklingen (som vi ikke har tall på). Metoden bygger på priser, hvilket ikke vil være rettvisende for produktivitet, hvis for eksempel konkurransesituasjonen har endret seg i løpet av perioden.

Det er geografiske forskjeller i antallet advokater. Det finnes langt flere advokater i Oslo, selv når man justerer for befolkningstall, hvilket kan peke på at konkurransen er størst i hovedstaden.

Det er tegn på stigende produktivitet i bransjen.

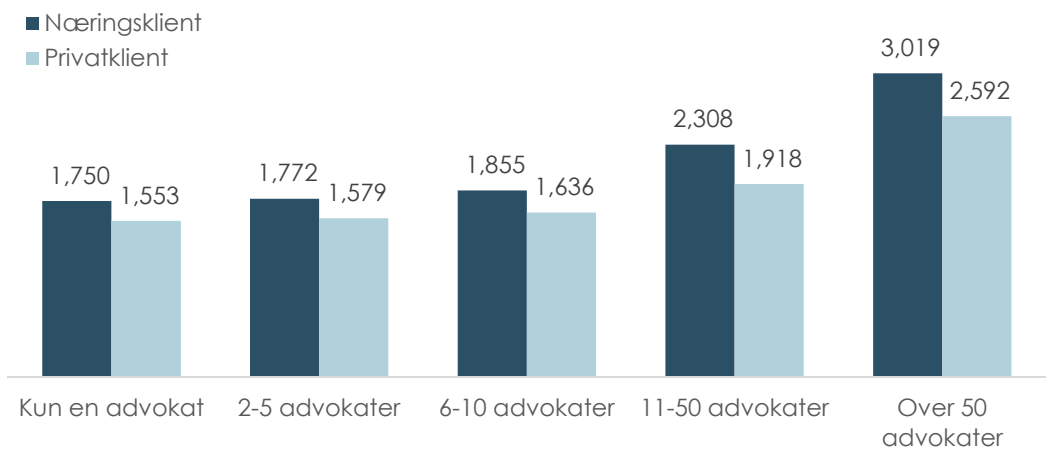
1.2 DET FINNES BETYDELIGE VARIASJONER I PRISNIVÅ PÅ MARKEDET

I dette delkapittelet undersøker vi priser ved å undersøke prisnivå for nærings- og privatklienter i del 1.2.1, den geografiske variasjonen i priser i del 1.2.2, og utviklingen i prisene for juridisk tjenesteyting, sammenlignet med den tilsvarende utviklingen i andre næringer, i del 1.2.3.

1.2.1 Prisene er høyere for næringsklienter enn for privatklienter

Det finnes betydelige variasjoner i prisnivå på markedet for juridiske tjenester, blant annet når man deler markedet opp etter virksomhetsstørrelse og klienttyper. For eksempel, innen advokatbransjen, er prisene på tjenester utført av store advokatforetak med mange ansatte høyere enn i mindre selskaper med få, eller kun én, ansatt. Videre, er gjennomsnittsprisen for næringsklienter og privatklienter i advokatfirmaer med over 50 advokater på ca. 2 800 kroner, hvor den tilsvarende gjennomsnittsprisen for firmaer med kun en advokat er på kun ca. 1 650 kroner, se Figur 8.

Figur 8
Priser etter virksomhetsstørrelse og klienttype (oppgitt)
Gjennomsnittlig timepris i NOK



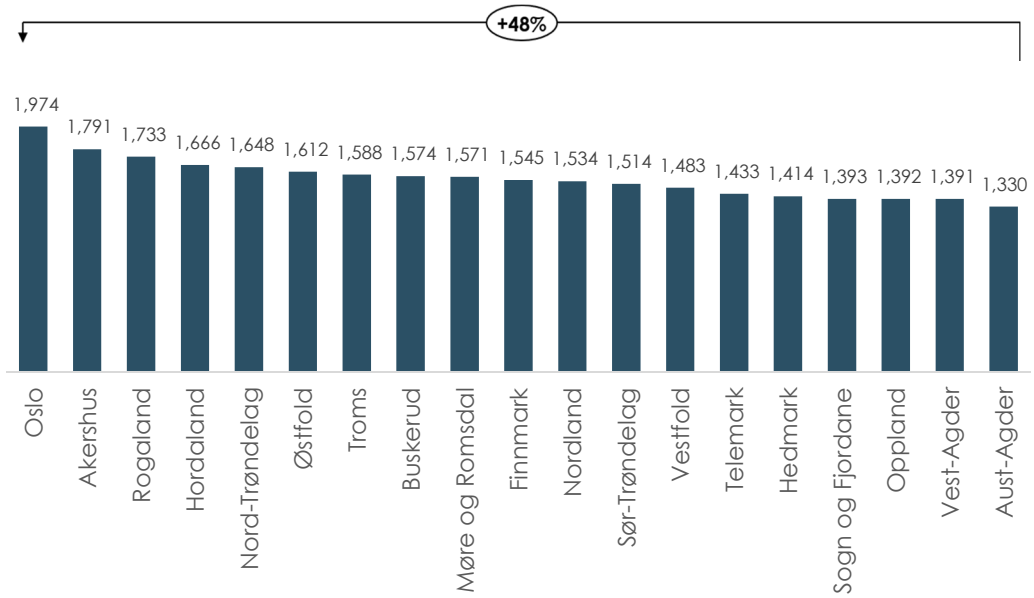
Note: Priser er fra 2017. Det anvendes internasjonal tegnsetting i figuren, dvs. at «,» angir 1000-separator.
Kilde: Advokatforeningens bransjeundersøkelse 2018, s 51.

Dette utgjør en tydelig prisforskjell, og de største advokatforetakene tar dermed en pris som er ca. 70% høyere enn de minste, der størrelse er målt i antall ansatte advokater. Videre, er prisene for næringsklienter høyere enn prisene for privatklienter.

1.2.2 Prisene er høyere i Oslo enn i resten av landet

Det er også en betydelig geografisk variasjon i priser, målt i gjennomsnittlig timepris etter fylke, hvor timeprisen er langt høyere i Oslo (NOK 1 974), enn i, for eksempel, Oppland (NOK 1 392), se Figur 9.

Figur 9
Priser etter fylke (utfakturert)
Gjennomsnittlig timepris i NOK



Note: Priser er fra 2017. Det anvendes internasjonal tegnsetting i figuren, dvs. at «,» angir 1000-separator.
Kilde: Tall fra Advokatforeningens bransjeundersøkelse 2018, s. 52.

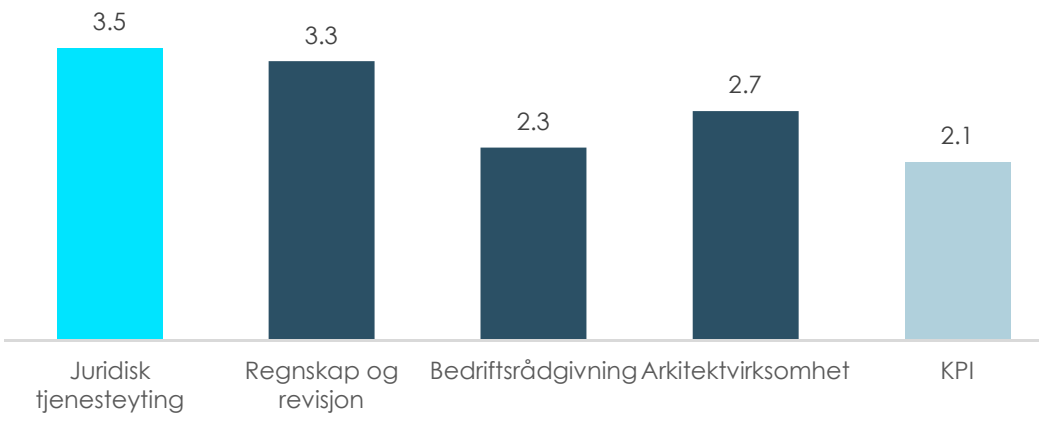
Prisforskjellene mellom fylket med lavest timepris, Aust-Agder, og fylket med høyest, Oslo, er således på hele 48%.

Det bemerkes, at Figur 8 og Figur 9 ikke baserer seg på presist det samme tallgrunnlaget, da Figur 8 baserer seg på oppgitte priser mens Figur 9 baserer seg på utfakturerte priser.

1.2.3 Prisene har steget litt mer enn i sammenlignbare næringer

Den årlige prisstigningen mellom 2009 og 2018 for juridisk tjenesteyting har vært på 3,5%, hvilket er høyere enn den generelle inflasjonen målt ved konsumerprisindeksen, som kun har steget med 2,1% over samme periode, og prisstigningen i andre serviceytelser, deriblant regnskap og revisjon som har steget med 3,3%, se Figur 10.

Figur 10
Gjennomsnittlig årlig prisstigning 2009-2018 i utvalgte serviceytelser samt KPI
Prosent



Note: Det anvendes internasjonal tegnsetting i figuren, dvs. «.» angir desimalskilletegn.
Kilde: Egne beregninger basert på SSB tabell 09517 og Advokatforeningens Bransjeundersøkelse, s. 47

1.2.4 Delkonklusjon

Vår undersøkelse av prisene på det norske markedet for juridiske tjenester viser først og fremst at prisnivået generelt er høyere for næringsklienter enn for privatkunder, men gjennomsnittsprisene på juridiske tjenester for begge typer kunder er relativt høye når de mottas fra et større advokatfirma.

Videre, er prisene betydelig høyere i hovedstaden sammenlignet med i resten av landet. For eksempel, er den gjennomsnittlige timeprisen i Oslo på hele 1 974 kr, hvor timeprisen i Oppland er på kun 1 392 kr. Det er dermed en relativt høy geografisk variasjon i prisnivået på advokattjenester.

Til sist, har vi funnet at prisene for advokattjenester har steget med 3,5% siden 2009, hvilket er en litt større prisstigning enn for lignende tjenester.

1.3 DET ER TEGN PÅ STERK KONKURRANSE PÅ MARKEDET FOR JURIDISKE TJENESTER

I dette delkapitlet undersøker vi videre konkurransesituasjonen på markedet ved å vurdere fire faktorer: markedskonsentrasjonen i advokatbransjen i del 1.3.1, konkurransen mellom forskjellige aktører i del 1.3.2, hvordan konkurransesituasjonen kan avhenge av sakens kompleksitet i del 1.3.3, og formelle og uformelle inngangsbarrierer til markedet for juridiske tjenester i del 1.3.4.

Basert på denne analysen, konkluderer vi med at det er tegn på sterk konkurranse på det norske markedet for juridiske tjenester, grunnet lav markedskonsentrasjon og mange konkurrenter på markedet. Konkurransesituasjonen kan dog være forskjellig på forskjellige segmenter av markedet. Overordnet sett finner vi at konkurransen er mest intens i «bunnen» av markedet, dvs. om de minst komplekse oppgavene. Inngangsbarrierer begrenser i et visst omfang tilgangen for nye aktører som kan yte konkurransepress, men er ikke uoverkommelige.

1.3.1 Det er svært lav konsentrasjon på markedet for juridiske tjenester

Markedskonsentrasjon er et mål på antall tilbydere på et marked, som også tar høyde for aktørenes størrelse. Det er svært viktig å undersøke markedskonsentrasjonen i advokatbransjen, ettersom denne har betydelige implikasjoner for konkurransesituasjonen.

Eksempelvis er det lettere å heve priser og potensielt begrense konkurransen hvis det kun finnes få og store aktører på markedet. Videre, hvis det kun finnes noen få konkurrenter på et marked, kan dette øke sannsynligheten for markedssvikt, hvilket kan innebære høyere priser, lavere kvantum og mindre produktutvikling enn hva som ville være samfunnsøkonomisk optimalt og effektivt.

For å undersøke markedskonsentrasjon på markedet for juridiske tjenester har vi beregnet den såkalte Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI), se Boks 2.

Boks 2 HHI-Indeksen

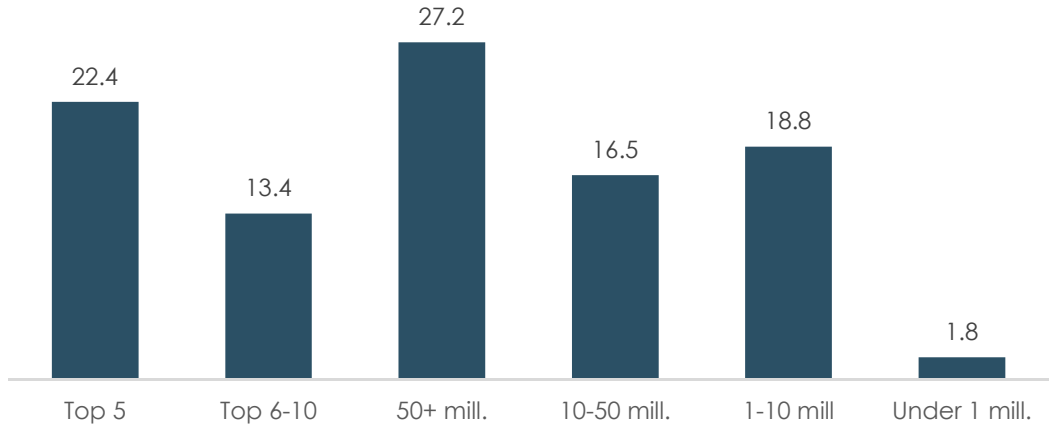
HHI er et vanlig mål på konsentrasjonen i et marked, og tar høyde for at det har betydning hvordan markedsandelene er fordelt på virksomheter. For eksempel, har et marked med få store virksomheter og mange små virksomheter en høyere HHI-indeks enn et marked hvor alle virksomhetene er av samme størrelse. Herfindahl-Hirschman-indeksen finnes ved å summere kvadratet til hver av aktørenes markedsandeler. Den utregnede HHI-indeksen kan ha en verdi mellom 0 og 10.000. Hvis indeksen er 0, indikerer dette en situasjon med fullkommen konkurranse mellom mange små aktører i markedet. Hvis indeksen måler 10.000, derimot, betyr dette at man befinner seg i en situasjon hvor det er monopol.

Konkurransemyndighetene vurderer typisk bransjer med en HHI på mellom 0 og 1.000 som bransjer med en lav markedskonsentrasjon. Industrier med en HHI på mellom 1.000 og 2.000 betraktes som moderat konsentrerte. En HHI-indeks på over 2.000 indikerer en høy markedskonsentrasjon.

Kilde: EU-Kommisjonen (2010), «Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings»

Vår beregning av HHI-indeksen for norske advokatforetak er 175, hvilket tyder på en svært lav markedskonsentrasjon, og er basert på advokatforetakenes markedsandeler gruppert etter størrelsene på virksomhetene, se Figur 11.

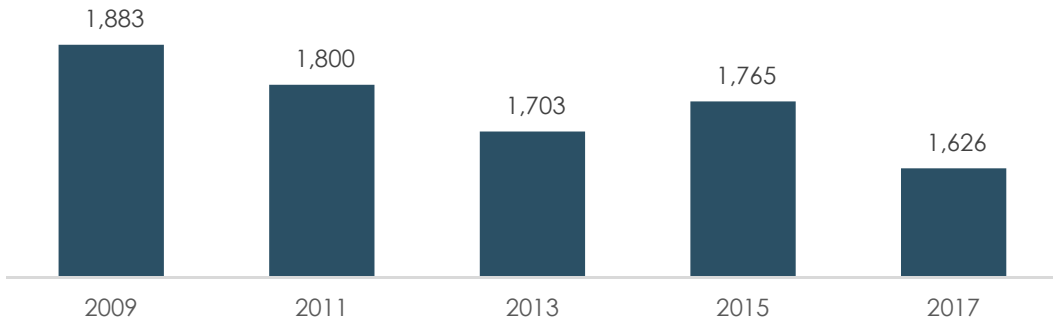
Figur 11
Advokatforetakenes markedsandeler gruppert etter virksomhetsstørrelse
Prosent av samlet omsetning



Note: Basert på omsetningstall fra 2017. De 10 største virksomhetene er ikke inkludert i +50 mill.-gruppen. Vi har til beregningen av HHI indekset delt markedsandelen likt mellom aktørene i hver gruppe, hvilket kan gi et nedadgående bias i beregningen av HHI-indekset. Det anvendes internasjonal tegnsetting i figuren, dvs. «.» angir desimalskilletegn.
Kilde: Advokatforeningens bransjeundersøkelse 2018, s. 10.

Det er også relevant å undersøke hvorvidt det er tegn på større eller mindre markedskonsentrasjon over tid. Vi finner at det er en svak tendens til konsolidering i advokatnæringen, dvs. at markedskonsentrasjonen blir litt høyere med tiden. Antallet av advokatforetak har, ifølge statistikk fra Advokatforeningen, falt med 14% fra 2009 til 2017, fra 1 883 til 1 626 advokatforetak, se Figur 12.

Figur 12
Advokatforetak med medlemmer i Advokatforeningen
Antall virksomheter



Note: Organisasjonsgraden i Advokatforeningen er over 90 prosent, jf. http://www.advokatforeningen.no/om/org/om-oss/. Det anvendes internasjonal tegnsetting i figuren, dvs. at «.» angir 1000-separator.
Kilde: Advokatforeningens bransjeundersøkelse 2018, s. 56.

Selv om dette kan være et tegn på økt markedskonsentrasjon, er antallet advokatfirmaer, 1 626, likevel fortsatt svært høyt – og som HHI-indeksen ovenfor indikerer, er det derfor fortsatt en svært lav markedskonsentrasjon.[11]

Til sammenligning, hadde England og Wales rundt 11 100 advokatforetak i 2010.[12] For å sette disse tallene i et tydeligere perspektiv, betyr dette at gitt befolkningstall er det ca. 30 advokatforetak per 100 000 innbyggere i Norge, sammenlignet med ca. 20 advokatforetak per 100 000 innbyggere i England og Wales.

Videre peker flere av våre intervjuer på at det generelt er høy konkurranse på det norske markedet, blant annet grunnet et høyt antall av advokater på markedet, og grunnet at klientene i høy grad sammenligner disse. Thomas Svensen fra BAHR utdyper:

«Det juridiske markedet i dag er preget av en økende grad av konkurranse, hovedsakelig på grunn av to faktorer. Den første er at det i utgangspunkt ikke er knapphet på advokater. Den andre er at kundene er blitt stadig mer sofistikerte. Befolkningen oppfattes mer vant til å forholde seg til advokater, som igjen medfører en øket evne og vilje til å stille krav i forbindelse med bruk av advokat, herunder ved oftere å be forskjellige advokater om priser før advokat velges. Overordnet sett, har kundene blitt mer sofistikerte kjøpere av tjenester.»

Det er likevel verdt å merke seg at det finnes noe uenighet rundt dette emnet, hvor blant annet Audun Moen fra DNB påpeker at det ikke nødvendigvis finnes nok konkurranse på markedet i dag:

«Jevnt over er det et veldig høyt prisnivå på juridiske tjenester i Norge i dag. Det markedet trenger er mer konkurranse.»

[11] Vi bemerker også at det kan finnes flere advokatvirksomheter som ikke er medlemmer av Advokatforeningen.
[12] http://www.legalservicesboard.org.uk/news_publications/latest_news/pdf/benchmarking_city_law_firms_final _report_v3. pdf Law firms registered in England and Wales 2010.

1.3.2 Advokater i advokatforetak møter konkurranse fra andre rådgivere

I forrige del beregnet vi en HHI-indeks på bakgrunn av markedsandelene for advokatforetak.

Når man vurderer konkurransen på markedet for juridiske tjenester, er det også viktig å merke seg at advokater i advokatfirmaer ikke er de eneste som tilbyr juridisk rådgivning, men at det også finnes andre juridiske rådgivere.

Fordi andre juridiske rådgivere også konkurrerer på det norske markedet for juridiske tjenester kan den reelle konkurranse være vesentlig større enn det som blir fanget opp i vår beregning av HHI-indeksen (som kun tar høyde for konkurransen imellom advokatforetak). Vår HHI-beregning har derfor et *oppadgående* bias.

Statistisk Sentralbyrå (SSB) fører en statistikk over alle virksomheter og organisasjoner som tilbyr juridiske tjenester (både advokatforetak og andre virksomhetstyper). I 2017 var det registrert 2 422 virksomheter og organisasjoner som tilbyr juridiske tjenester, hvilket er omtrent 50% flere enn hvis man kun teller advokatforetak. Dette tallet har holdt seg svært stabilt helt siden 2009.[13]

Vår undersøkelse og våre intervjuer tyder på at det finnes en rekke rådgivere som gir konkurranse til advokater i advokatforetak på markedet for juridiske tjenester:

1. Advokater utenfor advokatforetak, især bedriftsadvokater, hvis antall, ifølge Tilsynsrådet og våre intervjuer, er stigende, se del 1.1.2.[14] Bedriftsadvokater utgjør en konkurrent til advokater i advokatforetak på to måter: 1) ved å løse in-house juridiske oppgaver og ved å støtte den juridiske bistanden som tilbys av advokatforetak, og 2) ved at det i Norge er tillatt å bruke advokattittelen til ekstern rådgivning «til en viss grad», hvilket betyr at bedriftsadvokater kan utgjøre en konkurrent til advokatforetak også over for eksterne klienter.
2. Revisorer (for eksempel fra Big 4, som er en fellesbetegnelse for Deloitte, Ernst & Young, KPMG og PwC) konkurrerer på markedet for fusjoner og oppkjøp (M&A saker), i tillegg til saker om kontraktsrett, arbeidsrett, fast eiendom og forretningsrett.
3. Revisorer (i hovedsak Big 4) sitter også på den største andelen av markedet for skatterådgivning, deriblant rådgivning når det gjelder personbeskatning, selskapsskatt og internasjonal beskatning.
4. «Legal tech» virksomheter bidrar til en stigende konkurranse innen standardisert juridisk bistand, som for eksempel kontrakter og formularer. De ble også, i våre intervjuer, beskrevet som en konkurrent som mest sannsynlig vil få større betydning i fremtiden.
5. HELP Forsikring er en konkurrent på markedet for juridisk bistand til privatpersoner og SMBer (små og mellomstore bedrifter), blant annet med klager og tvister i forbindelse med kjøp og salg av bolig. HELP består av et advokatforetak og et forsikringsselskap som er uavhengige av hverandre. De tilbyr boligkjøpsforsikringer gjennom eiendomsmeglere og

[13] Vi refererer her til SSB tabell 09940. Det bør bemerkes at det kan være diskrepans mellom Advokatforeningens statistikk over advokatforetak og SSBs statistikk over virksomheter som tilbyr juridiske tjenester. I SSBs statistikk er foretak definert som minste juridiske enhet, så det kan tenkes at et kontorfellesskap med 5 advokater med hvert sitt organisasjonsnummer teller som 5 foretak i SSBs statistikk og ett foretak i Advokatforeningens statistikk.

[14] Vi vurderer at organisasjonsadvokater og advokater ansatt i stat eller kommune ikke utgjør vesentlige konkurrenter for advokater i advokatforetak.

advokatforsikringer gjennom fagforeninger, eksempelvis LO. I motsetning til andre typer rettshjelpsforsikring blir saker i HELP Forsikring behandlet av virksomhetens egne advokater eller av virksomhetens tilknyttede advokatforetak.

6. Rettshjelpere konkurrerer med advokater i et mindre omfang om saker som ikke ender for retten, som for eksempel testamenter og ekteskap. Likevel, er det verdt å merke seg at det kun fantes 167 registerede rettshjelpere i Norge i 2018, og at alle disse ikke nødvendigvis var aktive på markedet.
7. Andre rådgivere, som for eksempel eiendomsmeglere, gir også basal juridisk rådgivning i forbindelse med yrket sitt. Likevel er det verdt å merke seg at eiendomsmeglere ofte er forsiktige med å yte juridisk rådgivning, ettersom de representerer både kjøper og selger i forbindelse med en bolighandel. Eiendomsmeglere henviser som regel til advokater og jurister når saker øker i kompleksitet.

I tillegg finnes det konkurranse fra internasjonale aktører. Som et resultat av de nåværende eierskapsreglene, er det ingen globale advokatforetak som er etablerte i Norge. Likevel vil utenlandske advokater også i noen tilfeller delta på markedet, og dermed bidra til å øke konkurransen. Eksempelvis, hadde 49% av svenske advokater utført advokatarbeid i Norge i 2012.[15]

Denne internasjonale konkurransen er et resultat av at internasjonale klienter ofte har behov for juridisk bistand i mer enn ett land, hvor juridiske rådgivere må ha regional eller internasjonal erfaring og kompetanse. I praksis, handler dette ofte om fusjon og oppkjøpssaker, i tillegg til saker relatert til kapital og banker. Utenlandske advokater tilbyr, ifølge en undersøkelse av det europeiske markedet, ofte i hovedsak tjenester på juridiske områder som internasjonal rett, voldgifter, immateriell rett, selskapsrett og skatterett.[16]

1.3.3 Konkurransesituasjonen avhenger av sakens kompleksitet

Vår beregning av en HHI-indeks på 175 tyder på en svært lav markedskonsentrasjon.

Denne indeksen tar som nevnt i forrige del ikke høyde for konkurransen fra rådgivere utenfor advokatforetak, hvilket peker på at konkurransen kan være enda sterkere.

På den annen side kan advokatbransjen ikke nødvendigvis kategoriseres under ett samlet marked. Advokater og andre juridiske tjenesteytere konkurrerer således ikke nødvendigvis alle sammen på det samme *relevante* markedet.[17] Det betyr at det kan finnes enkelte segmenter av markedet, eller geografiske markeder, hvor konsentrasjonen er høyere.

Det reelle konkurransemarkedet for juridiske tjenester kan dermed være mindre på visse deler av markedet for juridiske tjenester. Vår beregning av HHI-indeksen kan i den forstand ha et *nedadgående* bias, dvs. at konkurransen kan være mindre god enn HHI-indeksen indikerer på noen segmenter av markedet.

---

15 Panteia (2012), s.126, tabell 4.2

16 Panteia (2012), s. 127

17 Det relevante markedet er et konkurranserettet begrep som omfatter alle tjenester som etter forbrukerens oppfatning er innbyrdes i ombyttelige eller substituerbare ut fra egenskaper pris og bruksområde. Kilde: Konkurranseloven: Det relevante markedet, s. 1, Konkurransetilsynet, 2011 https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/RELEVANT_MARKED.pdf

Advokaters arbeidsområder varierer mye i forhold til sakens kompleksitet. Den juridiske kompleksiteten er avgjørende for hvor mange andre typer juridiske rådgivere som konkurrerer med advokatene. Dess mer kompleks en sak er, dess færre aktører konkurrerer med advokatene om å tilby den tilsvarende juridiske tjenesten.

Rådgivning i konkurransesaker er et eksempel på en tjeneste med høy kompleksitet, hvor advokater ofte ikke møter konkurranse fra andre typer rådgivere. Kjøpsavtaler mellom privatpersoner hvor det gjelder for eksempel personbiler, derimot, er et eksempel på en ytelse med lav kompleksitet, hvor advokater møter høy konkurranse fra mange andre aktører.

På et overordnet nivå viser vår markedsundersøkelse at markedet kan deles inn i to segmenter: «high-end» segmentet og «low-end»-segmentet, til dels avhengig av sakens kompleksitet, se Figur 13.

Figur 13
Konkurransen advokater møter kommer an på sakens kompleksitet

Note: Figuren utgjør en forenklet visualisering av markedets dynamikk.
Kilde: Copenhagen Economics

I «high-end»-segmentet ytes tjenestene hovedsakelig innenfor selskapsrett, eller «corporate law». I dette segmentet er sakene komplekse og spesifikke, hvilket fører til færre konkurrenter til advokatene, ettersom disse sakene krever mer spesialisering.

Det ble poengtert i intervjuene våre at det likevel er høy konkurranse innenfor dette segmentet både imellom de fem største norske advokatforetakene,[19] og imellom disse og de neste ca. 35 største.

[19] Wikborg Rein, Thommessen, Schjødt, Wiersholm og BAHR.

Intervjuer gjort av Menon Economics viste også at advokatforetak opplever høy konkurranse seg imellom og fra firmaer av lik størrelse.[20]

På «high-end» segmentet drives konkurransen av de største advokatforetakene, men også bedriftsadvokater legger et betydelig konkurransepress. Thomas Svensen fra BAHR utdyper at:

«[…] i tillegg til konkurranse seg i mellom, opplever de fem største advokatfirmaene konkurranse fra interne advokater [bedriftsadvokater], ettersom disse gjør mye arbeid selv. En fremtredende tendens er at det gjøres mer internt enn før, noe som i seg selv fører til økt konkurranse om det som settes ut til eksterne.»

Ifølge Menon Economics anser mange bedrifter det som både mer lønnsomt og mer effektivt å ha egne bedriftsadvokater fremfor å hyre eksterne advokater som tilbyr de samme juridiske tjenestene.[21]

«Low-end» segmentet omfatter et langt bredere spekter av juridiske tjenester (også rettet mot privatpersoner) som generelt har lavere kompleksitet. I dette segmentet finnes det betydelig flere konkurrenter til advokater, bl.a. revisorer, «legal tech» virksomheter, HELP Forsikring (som bl.a. bruker egne bedriftsadvokater til rådgivning av eksterne klienter), rettshjelpere og andre rådgivere. Våre intervjuer peker på at økonomien til en del mindre advokatforetak på dette segmentet ikke er spesielt stor, hvilket indikerer et relativt stort konkurransepress (især med tanke på den relativt omfattende utdannelsen og kravene for å bli advokat).

1.3.4 Inngangsbarrierer er ikke uoverkommelige

Det er viktig å undersøke inngangsbarrierene på markedet for juridiske tjenester, ettersom lave inngangsbarrierer betyr at virksomheter ikke vil ha mulighet til å heve prisen uten at dette tiltrekker nye konkurrenter. Motsatt vil høye inngangsbarrierer begrense den mulige konkurransen på markedet.

Inngangsbarrierer på markedet for juridiske tjenester kan vurderes på flere mulige måter. Vi har vurdert de viktigste formelle og uformelle barrierene som kan begrense tilgangen for nye potensielle aktører i advokatbransjen, som oppsummert i Figur 14.

[20] Menon Economics (2019) «Forretningsadvokatenes værdi for næringsliv og samfunn», s. 11
[21] Menon Economics (2019) «Forretningsadvokatenes værdi for næringsliv og samfunn», s. 13

Figur 14
Inngangsbarrierer

Formelle barrierer	1	Lovgivning og regulering
	2	Utdannelseskrav
	3	Sikkerhetsstillelse (ansvarsforsikring)
Uformelle barrierer	1	Oppbygning av brand/omdømme
	2	Oppbygning av klientportefølje
	3	Beskjedent kapitalkrav til oppstartsutgifter

Kilde: Copenhagen Economics

De formelle barrierene er de lovmessige kravene som juridiske rådgivere skal oppfylle før de lovlig kan tilby juridiske tjenester. Lovgivning og regulering beskriver hvilke aktører som får lov til å yte en juridisk tjeneste. Utdannelseskrav utgjør også en inngangsbarriere, da det for eksempel kreves en juridisk utdannelse for å bli advokat. Dessuten er det krav om at alle advokater skaffer seg en ansvarsforsikring før de kan bruke advokattittelen i forbindelse med juridisk bistand.

De uformelle barrierene er ikke skrevet ned i loven, men er barrierer som skal overkommes for å kunne drive en fornuftig forretning. Det er essensielt for en juridisk rådgiver å bygge opp et godt omdømme og en klientportefølje for å kunne drive forretning. Videre, finnes det utgifter i forbindelse med å starte opp et firma, deriblant leie av kontor, innkjøp av interiør og materialer, mm.

Samlet sett, konkluderer vi med at inngangsbarrierer i et visst omfang begrenser tilgangen av nye aktører til markedet for juridiske tjenester, men at inngangsbarrierene allikevel ikke er uoverkommelige, hvilket er positivt for konkurransen.

For det første, vurderer vi at de formelle barrierene er ikke uoverkommelige. Når det gjelder lovgivning, regulering og utdanningskrav, kan Norge ansees som å ha noe lavere inngangsbarrierer sammenlignet med Danmark og Sverige (i hvert fall når det gjelder å få advokattittelen), hvilket er positivt for den norske konkurransesituasjonen. Vi vurderer også at de uformelle barrierene heller ikke er uoverkommelige. Et nyetablert advokatforetak har først og fremst bruk for dyktige medarbeidere med et godt omdømme innenfor bransjen og videre er det ikke et betydelig investerings- eller finansieringsbehov for å kunne etablere seg, utover kontantkreditt for å finansiere for eksempel løpende kundefordringer.

Formelle barrierer

Som vist i Figur 14 er de tre viktigste formelle barrierene som kan begrense tilgangen av nye aktører begrensende lovgivning og regulering, utdannelseskrav og ansvarsforsikring.

Når det gjelder lovgivning, regulering og utdanningskrav, kan Norge ansees som å ha noe lavere inngangsbarrierer sammenlignet med Danmark og Sverige (i hvert fall når det gjelder å få advokattittelen).

Likt for de tre landene er at man skal ta en 5-årig juridisk utdannelse før man har mulighet for å bli advokat.

I Norge skal man deretter jobbe i juridisk praksis i minst to år, som advokatfullmektig, dommer eller dommerfullmektig, hos påtalemyndigheten eller som universitetslærer i rettsvitenskap. Man skal også fullføre et advokatkurs og ha hederlig vandel, før man kan oppnå advokattittelen.[22] For advokatfullmektigene stilles det i tillegg krav om å føre minst tre rettssaker for domstolene.

I Sverige, kreves det minst tre år juridisk praksis, enten gjennom å tjene som assisterende advokat ved et advokatfirma eller ved et eget juridisk byrå, i tillegg til at man må fullføre en juridisk grad som avsluttes med en muntlig eksamen. Til slutt må man søke om medlemskap i Advokatforeningen, hvor søknaden blir behandlet av Advokatforeningens styre. I tillegg til de formelle kravene, må man også ha god økonomi, og være «egnet» for advokatskikk.[23]

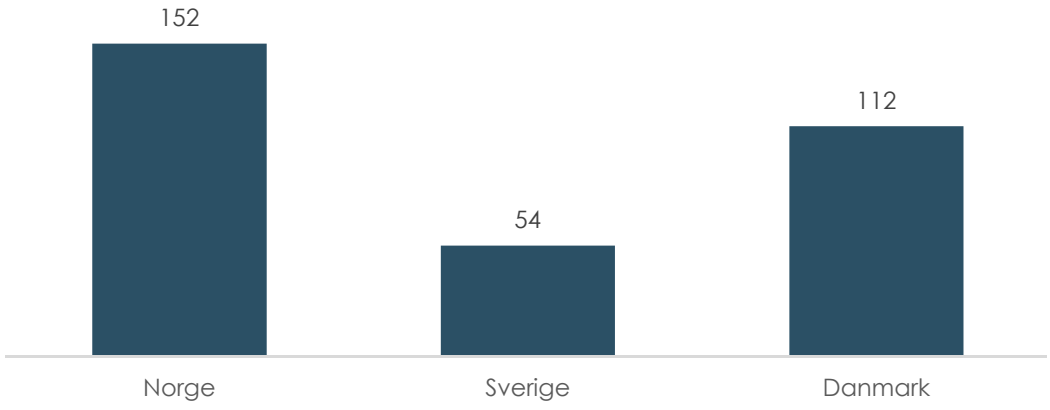
I Danmark, skal man etter jusutdanningen ha tre år i praksis på et advokatkontor som advokatfullmektig, eller som medhjelper hos en statsadvokat, dommer eller som politifullmektig. På samme tid som man tar denne, skal man ta Advokatsamfundets advokatutdannelse, som tar ca. et år og avsluttes med en teoretisk samt en praktisk prøve.

Disse kravene, især at man «kun» må jobbe to år i praksis for å få advokattittelen i Norge, hvor man i Sverige og Danmark skal jobbe minst tre, og at man i Sverige skal bli akseptert som medlem av Advokatsamfundet for å få tittelen som advokat, tyder på at inngangsbarrierene for å bli advokat er noe lavere i Norge, sammenlignet med nabolandene, hvilket som utgangspunkt er positivt for den norske konkurransesituasjonen.

Ved å sammenligne antallet praktiserende advokater i de tre forskjellige landene, kan man også se at det finnes flere advokater i forhold til innbyggertall i Norge (152 per 100 000 innbyggere), sammenlignet med i Danmark (112 per 100 000 innbyggere), og langt flere, sammenlignet med Sverige (54 per 100 000 innbyggere), se Figur 15.

[22] Advokatforeningen, https://www.advokatforeningen.no/om/presserom/bli-advokat/
[23] Advokatsamfundet, https://www.advokatsamfundet.se/Att-bli-advokat/

Figur 15
Advokater per 100.000 innbyggere
Antall



Note: Antall advokater (i 2018): Norge – 8 075, Danmark – 6 300, Sverige – 5 461
Kilde: Tall fra Tilsynsrådet, det svenske Advokatsamfundets nettsider, og det danske Advokatsamfundets nettsider.

Det er ved denne sammenligningen likevel verdt å merke seg at advokattittelen ikke behøver å utgjøre en inngangsbarriere for markedet så lenge ikke-advokater også kan yte juridisk rådgivning. Noe av arbeidet som vanligvis blir utført av advokater i Norge blir utført av jurister i Sverige (som godt kan yte juridisk rådgivning). Eksempelvis ytes den juridiske bistanden fra juristbyråer og patentbyråer i Sverige utelukkende av jurister uten advokatbevilling.[24] Dessuten utføres familie- og arverettslig rådgivning i stor grad av jurister uten advokatbevilling, og begravelsesbyråer tilbyr også juridisk bistand innenfor familie- og arverett, utført av jurister.[25]

Det likevel verdt å notere seg at advokater i Sverige skal deponere advokatbevillingen sin hvis de jobber i private selskaper eller for det offentlige. Med andre ord finnes det ikke bedriftsadvokater eller advokater i stat og kommune, som man ser i Norge.

Uformelle barrierer

Det er også viktig å merke seg betydningsfulle uformelle barrierer til å etablere seg på markedet for juridiske tjenester: deriblant oppbygning av rennommé, oppbygning av en klientportefølje og et beskjedent kapitalkrav til oppstartsutgifter.

Den største utfordringen et nyetablert advokatforetak står overfor virker å være å sikre et tilstrekkelig kundegrunnlag, og en god kundeportefølje. Klienter er ofte lojale overfor advokater de tidligere har mottatt rådgivning fra, og det kan derfor være vanskelig å konkurrere om kunder som allerede mottar tjenester fra veletablerte advokater.

«De uformelle etableringshindringene i markedet for juridiske tjenester består hovedsakelig av å opparbeide kundekontakter og et godt omdømme i markedet. […] For øvrig er kapitalbehovet ved å etablere seg som juridisk tjenesteyter forholdsvis beskjedent.»[26]

[24] NOU 2015:3 «Advokaten i Samfunnet», s. 63
[25] NOU 2015:3 «Advokaten i Samfunnet», s. 63-64
[26] NOU 2002: «Rett til Rett», s. 16

Når det gjelder kapitalkravet, er dette relativt beskjedent innen advokatbransjen, se Boks 3.

Boks 3 Etableringsutgifter

De følgende utgiftene er typiske i et etableringsbudsjett for et advokatforetak:

- Husleie (Leie, depositum og utbetaling)
- Innretning (Håndverk og maling)
- Kontorinventar (Møbler, IT-utstyr og software, telekommunikasjon og kopimaskiner)
- Rådgivere (Revisorer og IT-konsulenter)
- Kontorartikler (Brevpapir, visittkort, printerpatroner osv.)
- Advokatansvarsforsikring og andre typer forsikring

Kilde: Danske Advokater (2014), «Danske Advokaters Etableringsguide»

Tilgangen av nye foretak i bransjen er lavere enn gjennomsnittet

Som en overordnet indikasjon på inngangsbarrierene kan man utforske tilgangen av nye foretak[27]. Vi finner en tilgang av nye foretak i bransjen juridisk tjenesteyting på 7,9 prosent i 2018, se Figur 16.

Figur 16
Tilgang av nye foretak i utvalgte bransjer, 2018
Prosent

Note: Tilgangen av nye virksomheter i en gitt næring beregnes som antall nyetablerte foretak i næringen i løpet av et år dividert med antall etablerte foretak i næringen 1. januar samme år. Enkelte tall i beregningen er foreløpige, men andelene er mer eller mindre identiske med 2017, hvor reviderte tall foreligger. Det anvendes internasjonal tegnsetting i figuren, dvs. «,» angir desimalskilletegn.

Kilde: Copenhagen Economics med utgangspunkt i SSB tabell 09940, 12817, 07195 og 01797 samt særuttrekk fra tabell 08076.

[27] Vi beregner tilgangen av nye virksomheter i en gitt næring som antall nyetablerte foretak i næringen i løpet av et år dividert med antall etablerte foretak 1.1 samme år.

Dette er høyere enn i bransjen regnskap, revisjon og skatterådgivning (5,7 prosent), men lavere enn i bransjen for arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet (16,8 prosent) og gjennomsnittet for alle typer bransjer (14,6 prosent).

Beregningene antyder med andre ord at inngangsbarrierene for advokatfirmaer ikke er høyere enn for revisjonsfirmaer, men muligens er høyere enn andre bransjer.

Det er likevel ikke sikkert at den forholdsvis lave tilgangen av nye virksomheter indikerer høye inngangsbarrierer. Den lave tilgangen kan for eksempel avspeile at det allerede er god konkurranse og at det derfor er mindre attraktivt å tre inn på markedet. Den noe høyere tilgangen innenfor andre bransjer kan også ha sammenheng med en høyere grad av konjunkturavhengighet i andre bransjer.[28]

1.3.5 Delkonklusjon

Vi konkluderer, basert på vår analyse av markedskonsentrasjonen, konkurransesituasjonen for forskjellige segmenter, og inngangsbarrierene, med at det samlet sett er høy konkurranse på dagens marked for juridiske tjenester i Norge.

Det finnes mange advokatforetak på det norske markedet, og vi har beregnet en HHI-indeks som indikerer en svært lav grad av markedskonsentrasjon. Videre, konkurrerer norske advokatforetak med mange andre aktører, bl.a. bedriftsadvokater, revisorer og «legal tech» virksomheter.

Vi finner at konkurransen er mest intens i «bunnen» av markedet, dvs. om de minst komplekse oppgavene, hvor det er flest konkurrenter til advokater.

Vi finner også at inngangsbarrierene til markedet ikke er uoverkommelige, hvilket er positivt for konkurransen. Inngangsbarrierene er relativt overkommelige blant annet på grunn av det lave kapitalkravet for å etablere seg som juridisk tjenesteyter og også fordi det er relativt overkommelig å bli advokat i Norge.

[28] Det kan for eksempel nevnes at omsetningen innen arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet bransjen har svingt fra ca. 93 mrd. NOK i 2011 til 115 mrd. NOK i 2014, for deretter igjen å falle til 93 mrd. NOK i 2016. Det er plausibelt at disse svingningene kan ha sammenheng med oljeprisutviklingen. Til sammenligning har omsetningen for juridisk rådgivning og regnskap, revisjon og skatterådgivning vært jevnt stigende i samme periode. Kilde: SSB tabell 09940, data hentet 15.11.2019.

KAPITTEL 2

METODE FOR Å VURDERE ENDRINGER I ADVOKATREGULERINGEN

I dette kapittelet gjennomgår vi hvorfor det er nødvendig å regulere advokatbransjen og beskriver vår metode til å vurdere endringer i den nåværende advokatreguleringen. Kapittelet er delt inn i tre deler:

I del 2.1 beskriver vi behovet for å regulere advokatbransjen. Reguleringen av bransjen har først og fremst som formål å sikre at forbrukerne får høy kvalitet på den juridiske rådgivningen, og at samfunnet kan dra nytte av et velfungerende rettssystem. Uten tilstrekkelig regulering er det en risiko for kvalitetsproblemer. Reguleringen er derfor nødvendig for å løse markedssvikten som kan oppstå på et fritt og uregulert marked. Vi konkluderer med at det er behov for en viss grad av regulering i den norske advokatbransjen, fordi det kan oppstå betydelig markedssvikt på et helt fritt marked. Det er derfor naturlig at Norge har en advokatregulering.

I del 2.2 gjennomgår vi to OECD-undersøkelser som ser på graden av regulering av advokatbransjen i forskjellige land for å belyse hvor regulert Norge er i dag sammenlignet med andre land. Vi finner at Norge har en gjennomsnittlig grad av regulering i dag.

I del 2.3 beskriver vi metoden vi bruker til å vurdere effektene av en endring i advokatreguleringen. Vår metode analyserer endringer i den nåværende reguleringen ut ifra to dimensjoner: 1) effekten på konkurransen på markedet for juridisk rådgivning, og 2) effekten på risikoen for kvalitetsproblemer forbundet med juridisk rådgivning. På den ene side kan en streng regulering hemme konkurransen på markedet, hvilket kan føre til høyere priser og et mindre utvalg av kvalifiserte juridiske rådgivere. På den annen side er regulering som nevnt viktig for å sikre å løse markedssvikten på markedet og dermed sikre en tilstrekkelig høy kvalitet på den juridiske rådgivningen. Det er derfor viktig å veie opp effektene på konkurransen mot risikoen for kvalitetsproblemer, før nye tiltak implementeres i den nåværende reguleringen.

2.1 BEHOVET FOR REGULERING

I de langt fleste land er advokatbransjen regulert – dette er også tilfellet i Norge.

Reguleringen av advokatbransjen skal avveie en rekke hensyn av både økonomisk og ikke-økonomisk karakter. Eksempelvis skal reguleringen imøtekomme hensynet til borgernes rettssikkerhet og sikre adgangen til et velfungerende rettssystem.

Økonomer tar vanligvis utgangspunkt i et fritt og uregulert marked, som gir de beste samfunnsøkonomiske løsningene, hvor ressurser utnyttes optimalt. Det finnes dog klare unntak når det er markedssvikt – dvs. når visse omstendigheter gjør at et fritt marked ikke sikrer en samfunnsøkonomisk effektiv løsning. De to mest vesentlige tilfellene av markedssvikt relevante for advokatbransjen er *asymmetrisk informasjon* og *eksternaliteter*.

Asymmetrisk informasjon oppstår når den ene parten – advokaten – er bedre informert om kvaliteten på sin service enn motparten – klienten. Asymmetrisk informasjon kan føre til dalende

kvalitet på et uregulert marked, ettersom forbrukerne ikke er i stand til å identifisere og frasortere dårlige advokater eller dårlig advokatarbeid. Problemet med asymmetrisk informasjon er ikke unikt for advokatbransjen. Andre liberale yrker, for eksempel revisorer og eiendomsmeglere, stiller derfor også krav til både adferd og utdannelse.

Eksternaliteter oppstår når advokater skaper omkostninger eller fordeler for tredjeparter gjennom sitt arbeid – eksempelvis når en del av saksomkostningene i forbindelse med rettssaker betales av staten. Motsatt skaper advokater også samfunnsmessige gevinster for tredjeparter, for eksempel når avgjørelser i rettsaker danner presedens for fremtidige saker. En velfungerende advokatbransje er dermed med på å sikre grunnlaget for et effektivt forretningsmiljø, hvor kontrakter kan inngås og håndheves effektivt, hvilket er en viktig drivkraft for vekst. Dette er bl.a. tydeliggjort i Verdensbankens *doing business index,* hvor håndhevelse av kontrakter – foruten flere andre juridiske rammebetingelser – inngår som konkrete parametere i evalueringen av landenes forretningsklima.[29]

2.1.1 Asymmetrisk informasjon

Det er vanskelig for klientene å bedømme kvaliteten på advokatytelser. Advokater selger viten som klientene ikke selv har. Det er derfor en informasjonsasymmetri mellom klient og advokat, fordi advokaten er bedre i stand til å vurdere kvaliteten på sin rådgivning enn klientene. Informasjonsasymmetri kan føre til to slags problemer som kan redusere kvaliteten på advokatytelser.

Det første problemet er at klientene ikke er i stand til å på forhånd identifisere og fravelge de dårlige advokatene. Dette vil underminere markedet for de andre advokatene, ettersom det går ut over advokatbransjens renommé, så bransjen blir mindre attraktiv for de gode advokatene fordi disse ikke vil bli tilstrekkelig belønnet for sin innsats. Resultatet kan derfor bli generell forringelse av rådgivningens kvalitetsnivå. Økonomer kaller dette problemet adverse selection. Problemet oppstår før avtalen mellom klient og advokat inngås.

Det andre problemet er at klientene ofte ikke er i stand til å vurdere kvaliteten på det arbeidet og den rådgivningen som advokaten faktisk utfører. Dette vil underminere markedet, fordi advokater og andre juridiske rådgivere kan yte dårlig rådgivning uten at klienten oppdager det. Dette problemet kalles moral hazard, og oppstår etter at avtalen mellom klient og advokat er inngått.

I advokatbransjen kan moral hazard oppstå på flere måter. En mulighet er at advokaten ikke er tilstrekkelig grundig i sitt arbeid, ettersom klienten har svært liten mulighet for å evaluere dette arbeidet. En annen mulighet er at advokaten ikke leverer de ytelsene som gagner klienten mest mulig, for eksempel ved å bringe en sak for retten som det i virkeligheten ikke kan betale seg å føre.

I den økonomiske litteraturen finnes det flere klassiske og illustrative eksempler på konsekvensene av asymmetrisk informasjon samt de relaterte fenomenene adverse selection og moral hazard, se Boks 4.

[29] Kilde: www.doingbusiness.org (2014)

Boks 4 Adverse selection og moral hazard

Adverse selection
Adverse selection illustreres typisk med markedet for brukte biler. Det finnes både gode og dårlige biler på bruktbilmarkedet, men det er kun selgeren som kjenner bilens sanne kvalitet – kjøperen er vesentlig dårligere stilt når det gjelder å vurdere kvaliteten. Som en konsekvens vil kjøpere av brukte biler være tilbakeholdende i sin betalingsvillighet, da de risikerer å kjøpe en dårlig bil. Dette vil føre til at de gode bilene forsvinner fra markedet, fordi selgerne av disse ikke kan få en tilstrekkelig høy pris. Det endelige resultatet blir at det kun finnes dårlige biler på bruktbilmarkedet – asymmetrisk informasjon forårsaker derfor en generell kvalitetsforringelse på markedet.

Moral hazard
Det klassiske eksemplet på moral hazard tar utgangspunkt i bilforsikring. I dette tilfellet er det snakk om asymmetrisk informasjon mellom den forsikrede og forsikringsselskapet. Vel vitende om at ens bil er forsikret, har eieren et redusert insentiv til å passe på den – sammenlignet med hvis bilen ikke var forsikret. Eieren av bilen kan derfor for eksempel være mindre påpasselig med hvor han parkerer bilen sin.

Kilde: Akerlof, G. (1970), «The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism». Quarterly Journal of Economics. 84(3), Holmström, B. (1979), «Moral hazard and observability», Bell Journal of Economics 10(1).

Forskjell på privatklienter og næringsklienter

Problemene med asymmetrisk informasjon er større for privatklienter og små næringsklienter enn for store næringsklienter.[30] Det skyldes for det første, at store næringsklienter ofte selv har kompetanse i virksomheten, evt. i form av virksomhetsansatte advokater, hvilket gjør dem bedre i stand til å bedømme kvaliteten av advokatens arbeid. Det skyldes for det andre, at store næringsklienter ofte har mulighet for flere gjenkjøp, hvor samme advokat anvendes i flere saker. Dermed får klienten et bedre kjennskap til kvaliteten på advokatens arbeid, og advokaten får et ekstra insentiv til å gjøre en god innsats, slik at kundeforholdet fortsetter.

Mekanismer for å begrense asymmetrisk informasjon

Det finnes imidlertid en rekke mekanismer som kan redusere problemer som skyldes asymmetrisk informasjon på markedet for juridiske ytelser, deriblant regulering og lisenser, garantier, tester og profesjonelt renommé. Disse mekanismene er oppsummert i Tabell 1.

[30] Stephen, F.H. & J.H. Love (1998), «Regulation of the legal profession», i: Bouckaert & De Geest (eds.): «Encyclopedia of Law and Economics», 1998.

Tabell 1
Mekanismer for å begrense problemer grunnet asymmetrisk informasjon

INSTRUMENT	EKSEMPLER	MEKANISME
Regulering og lisenser	• Beskikkelse av advokater • Regler for god advokatskikk • Tilsyn fra Tilsynsrådet • Forsikringskrav og etterutdannelse	Regulering
Klageinstanser	• Klager til Advokatforeningens disiplinærutvalg • Søksmål mot advokater	Regulering
Renommé	• Kunder vender tilbake • Anbefalinger fra andre kunder • Møterett til Høyesterett • Rating-systemer	Marked
Garantier	• No cure – no pay	Marked

Kilde: Copenhagen Economics samt NOU (2002), «Rett til rett» & NOU 2015:3 «Advokaten i samfunnet»

Regulering og lisenser

Regulering og lisenser er redskaper som kan brukes til å redusere asymmetrisk informasjon. Disse redskapene benyttes i den norske advokatbransjen. Advokater skal ta en 5-årig juridisk utdannelse og jobbe minst to år som f.eks. advokatfullmektig for å få beskikkelse, se del 1.3.4. Det reduserer problemet med adverse selection fordi alle advokater dermed skal oppholde en konkret minimumsstandard før de får lov til å praktisere som advokat.

Advokaters adferd reguleres dessuten ut fra reglene om god advokatskikk, som er definert i Advokatforskriften kapittel 12. Reglene inneholder blant annet uavhengighetsprinsippet, som tilsier at advokater skal være faglig og økonomisk uavhengige, og fortrolighetsprinsippet, som betyr at advokater ikke må videregi opplysningene klientene deres forteller. Hvis en advokat bryter reglene for god advokatskikk kan dette få disiplinære følger.

Videre bidrar Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet også til å heve kvaliteten i advokatbransjen. Tilsynsrådets oppgaver innebærer tilsyn og kontroll med alle advokatforetak, advokater og rettshjelpere.[31] Tilsynsrådet utfører blant annet kontrollbesøk i advokatforetak, og i tilfelle av overtredelser, kan Tilsynsrådet reise en sak mot de ansvarlige. På denne måten kan Tilsynsrådet skape en ekstra disiplinerende effekt i advokatbransjen.

Advokater har også plikt til å tegne en ansvarsforsikring. Ansvarsforsikringen skal først og fremst sikre at klientene ikke lider økonomiske tap som konsekvens av advokatens ansvarsbetingende feil. Dessuten er ansvarsforsikringen også med til å sikre advokaten, da selv den beste advokat kan begå feil som fører til en erstatningssak.[33] Løpende etterutdannelse kan også være med på å sikre en velutdannet advokatstand, hvilket reduserer problemet med adverse selection.

Klageinstanser

Klienter har mulighet for å klage til Advokatforenings disiplinærutvalg, hvis de opplever dårlig juridisk rådgivning, for høye salærer eller andre brudd på reglene om god advokatskikk. Advokatforenings disiplinærutvalgs kjennelser reduserer problemet med *moral hazard* i

[31] Se https://www.advokatforeningen.no/advokatetikk/disiplinar--og-tilsynssystemet/disiplinar-og-tilsynsfunksjonen/
[33] NOU 2015:3 «Advokaten i samfunnet»

advokatbransjen, fordi advokatene oppfordres til å gjøre en god innsats for å unngå å få en kjennelse mot seg i disiplinærutvalget.

Klienter kan også saksøke advokater eller andre juridiske tjenesteytere, hvis klientene har lidt et tap som konsekvens av utilstrekkelig kvalitet på den juridiske bistanden de har mottatt. Likevel er søksmål ofte svært dyre og tidskrevende, hvilket kan bety at klienten ikke reiser en sak mot advokaten selv om klienten er utilfreds med advokatens arbeid.[34] Fortsatt kan trusselen om å bli saksøkt i seg selv forhindre advokater og andre juridiske tjenesteytere fra å levere juridiske ytelser av utilstrekkelig kvalitet.

Renommé

Renommé er høyst sannsynlig det viktigste redskapet til å redusere problemene med asymmetrisk informasjon. Advokater som gjør en god innsats vil kunne bygge opp et godt renommé, hvilket gjør dem i stand til å trekke til seg nye klienter og holde fast på nåværende klienter. Motsatt vil en dårlig innsats føre til en forverring av omdømmet og bety at advokaten får det vanskeligere med å trekke til seg klienter. Når klienten gjentatte ganger bruker samme advokat blir problemene med asymmetrisk informasjon mindre, fordi klienten gradvis kan lære kvaliteten på advokatens rådgivning å kjenne. Det hjelper klienten til å vurdere og påvirke advokatens renommé og dermed til å redusere problemene med asymmetrisk informasjon.

Advokater skal også bestå en rekke tester og prøver før de får lov å møte i Høyesterett i Norge. Hvis en advokat har lov til å møte i Høyesterett kan dette derfor være en indikasjon på at advokaten har et høyt faglig nivå. Tilsvarende kan en ansettelse i et velrenommert advokatforetak også bli sett på som et kvalitetsstempel, som viser at advokatens kollegaer anerkjenner advokatens kvaliteter.

Ytterligere kan rating-systemer også gi informasjon om kvaliteten på forskjellige advokaters arbeid. Rating-systemer kan være med på å redusere problemet med asymmetrisk informasjon, fordi de gjør det lettere for klientene å skille mellom gode og dårlige advokater (adverse selection), og fordi de gir advokatene insentiv til å yte god juridisk bistand for å unngå dårlige 'ratings' (moral hazard). I Norge finnes det for eksempel webbaserte tjenester, hvor brukere kan anmelde advokaters arbeide. Videre finnes det diverse rangeringslister og nomineringer som belønner gode advokatprestasjoner.[35][36] [37]

I tillegg foretar internasjonale juridiske oppslagsverk, som for eksempel *The Legal 500 – Europe, Middle East and Africa*, rangeringer av de store advokatforetakene, hvor disse bedømmes ut fra deres transaksjoner i løpet av året samt ut fra intervjuer med «in-house» jurister ansatt i norske og utenlandske virksomheter. Disse oppslagsverkene foretar også vurderinger av enkeltadvokater og advokatforetak innenfor konkrete juridiske fagområder. Disse testresultatene gagner likevel ikke privatklientene i noen stor grad, ettersom privatklienter ofte benytter seg av små advokatforetak som ikke omfattes i testene.

Garantier

Garantier er et siste redskap som kan anvendes for å redusere problemene med asymmetrisk informasjon. Garantier virker imidlertid kun hvis man etterfølgende kan vurdere om garantien er

[34] NOU 2002:8 «Rett til rett». Justis- og Politidepartementet. JD-NOU 2002-18.
[35] NOU 2002:8 «Rett til rett». Justis- og Politidepartementet. JD-NOU 2002-18.
[36] https://www.advokatbladet.no/advokatundersokelsen-finansavisen/se-opp-for-disse-talentene/113073
[37] https://wiersholm.no/rangeringer/wiersholm-comes-out-on-top-in-finansavisens-lawyer-survey

oppfylt. Dette er vanskelig når det gjelder advokatytelser, fordi klientene ikke vet om saken deres kunne ha fått et bedre utfall med en bedre advokat. Advokatytelser er således tillitsgoder (credence goods), hvor kjøperen ikke erfarer den sanne kvaliteten på produktet etter kjøpet.

« Legal services are sometimes classified in the economics literature as being an example of a 'credence good' [...] a service for which a consumer may never know if they are obtaining a quality product or not, because quality is difficult to assess ex post as well as ex ante. »[38]

Et annet problem med å anvende garantier er at utfallet av en sak ofte avhenger av hvordan klienten selv agerer underveis. En advokat kan risikere å tape en sak på grunn av klientens handlinger underveis i saken. Historisk sett har bruken av garantier da også vært relativt beskjeden i Norge.[39]

2.1.2 Eksternaliteter

Et fritt marked vil ikke fungere optimalt når det finnes *eksternaliteter* som påvirker tredjeparter eller samfunnsøkonomien som helhet. Advokater bidrar gjennom deres arbeid i rettssakene til å avklare hva som er *gjeldende rett*. Dermed skaper de en verdi for andre personer og virksomheter, som får avklart hva *gjeldende rett* er uten å betale for det. Samtidig kan utfallet av rettssaker ha en preventiv virkning for andre virksomheter og andre borgere, ettersom det skapes presedens for fremtidige rettssaker.

Advokaters arbeid i retten skaper derfor en positiv verdi for andre enn klienten – dvs. en positiv eksternalitet. Samfunnet har derfor som helhet en interesse i å sikre at rådgivere leverer godt arbeid i retten. Hvis en klient får en feil avgjørelse fordi han ikke har benyttet seg av en advokat, vil han lide et tap, men det samfunnsøkonomiske tapet ved feil beslutning kan være langt større. Klienten skal nemlig ikke betale det tapet som oppstår andre steder i samfunnet, fordi en feil avgjørelse gir en gal rettesnor for andre saker. På et uregulert marked er det derfor risiko for at klienter velger å bruke ikke-advokater i rettssaker, selv om dette samfunnsøkonomisk sett ikke er optimalt.[40]

Rettssaker medfører også negative eksternaliteter, fordi en del av omkostningene bæres av andre enn klienten. Rettsgebyrer dekker kun 5 prosent av domstolenes omkostninger, mens det offentlige betaler resten.[41] Dessuten vil en saksøker også påføre motparten en rekke omkostninger ved å reise en sak. Dette betyr at det ut fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel kan bli reist for mange rettssaker, fordi den som saksøker kun bærer en liten del av de samlede omkostningene.[42]

2.1.3 Delkonklusjon om behovet for regulering

Sammenfattende konkluderer vi med at det er behov for en viss regulering i den norske advokatbransjen, ettersom det kan oppstå betydelig markedssvikt på et helt fritt marked. Denne konklusjonen ligger helt i tråd med Europa-Parlamentets beslutning om markedsregulering og konkurranseregler innenfor liberale yrker, hvor Europa-Parlamentet fastslo at:

---

38 Dencker, C. & Yarrow, G. (2010): «Understanding the economic rationale for legal service regulation», Regulatory Policy Institute

39 NOU 2002:8 «Rett til rett». Justis- og Politidepartementet. JD-NOU 2002-18.

40 *Phillipsen, N. (2009), «Regulation and Competition in the Legal Profession: Developments in the EU and China», Journal of Competition Law and Economics, Vol. 6, 2010, s. 206-207*

41 Årsregnskap (2018), Norges domstoler, basert på domstolenes samlede omkostninger og samlede gebyrinntekter.

42 Shavell, S. (1997), «The fundamental divergence between the private and the social motive to use the legal system», Journal of Legal Studies, Vol. XXVI June 1997.

> *« […] det ud fra et generelt synspunkt er nødvendigt med regler inden for de enkelte liberale erhvervs egne specifikke rammer, herunder navnlig bestemmelser vedrørende organisation, kvalifikationer, fagetik, overvågning, ansvar, upartiskhed og det pågældende erhvervs medlemmers kompetence, eller med henblik på at forhindre interessekonflikter og vildledende reklame, hvis de giver de endelige forbrugere sikkerhed for, at de har de nødvendige garantier med hensyn til integritet, og ikke er konkurrencebegrænsende.»* [43]

Reguleringen av advokatbransjen skal med andre ord sikre at kvaliteten på juridiske bistand er tilstrekkelig høy uten at det begrenser konkurransen unødvendig.

2.2 OMFANGET AF REGULERING I NORGE

Effektene av endringer i advokatreguleringen avhenger av utgangspunktet. Jo flere konkurransebegrensende reguleringer som finnes på markedet i dag, desto større er potensialet for å forbedre konkurransen ved en liberalisering.

Det blir hvert år gjennomført undersøkelser for reguleringen av advokatbransjen på tvers av land. Blant annet utgir OECD årlig to forskjellige undersøkelser som vurderer reguleringen av advokatbransjen i Norge og sammenligner denne med andre OECD-land. OECDs undersøkelser av advokatregulering skal dog ses med visse forbehold. Eksempelvis, fant vi i vår rapport fra 2014 en rekke feil i undersøkelsene, som førte til et misvisende bilde av reguleringen i Danmark.[44]

I begge undersøkelsene blir Norge vurdert til å ha mer regulering enn Sverige og omtrent samme nivå av regulering som Danmark. Overordnet sett viser undersøkelsene at Norge har en gjennomsnittlig grad av regulering i dag i forhold til andre OECD land. Dette peker umiddelbart i retning av at potensialet for konkurranseforbedringer ved en liberalisering hverken er spesielt store eller helt ubetydelige.

Vi gjennomgår kort de to forskjellige undersøkelsene i del 2.2.1 og 2.2.2.

2.2.1 OECDs PMR-indeks

OECDs PMR-indeks vurderer nivået på regulering i forskjellige bransjer. Det utdeles en score på mellom 0 og 6 for hver bransje i hvert land, hvor 6 er det mest regulerte en bransje kan være.

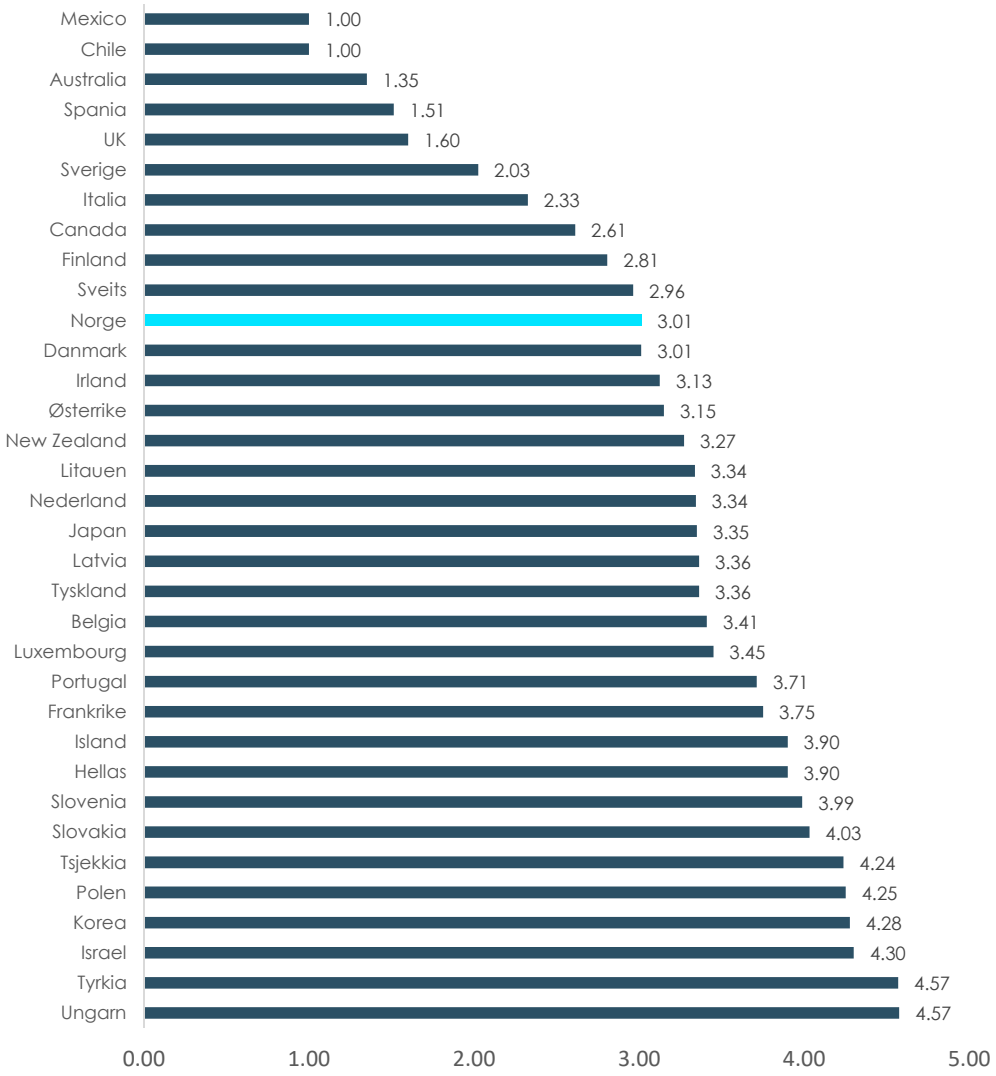
OECD vurderer i deres PMR-indeks for regulering av advokatbransjen, at advokatbransjen i Norge er det 11. minst regulerte landet ut av 36 med en indeks-score på 3,01, se Figur 17 .

---

43 Europa-Parlamentets beslutning om markedsforordninger og konkurrenceregler for liberale erhverv, 16.12.2003.

44 Se Copenhagen Economics (2014), «Konkurrence og regulering i advokatbranchen», s. 75.

Figur 17
OECDs PMR-indeks for regulering i advokatbransjen



Kilde: OECD PMR database (2018)

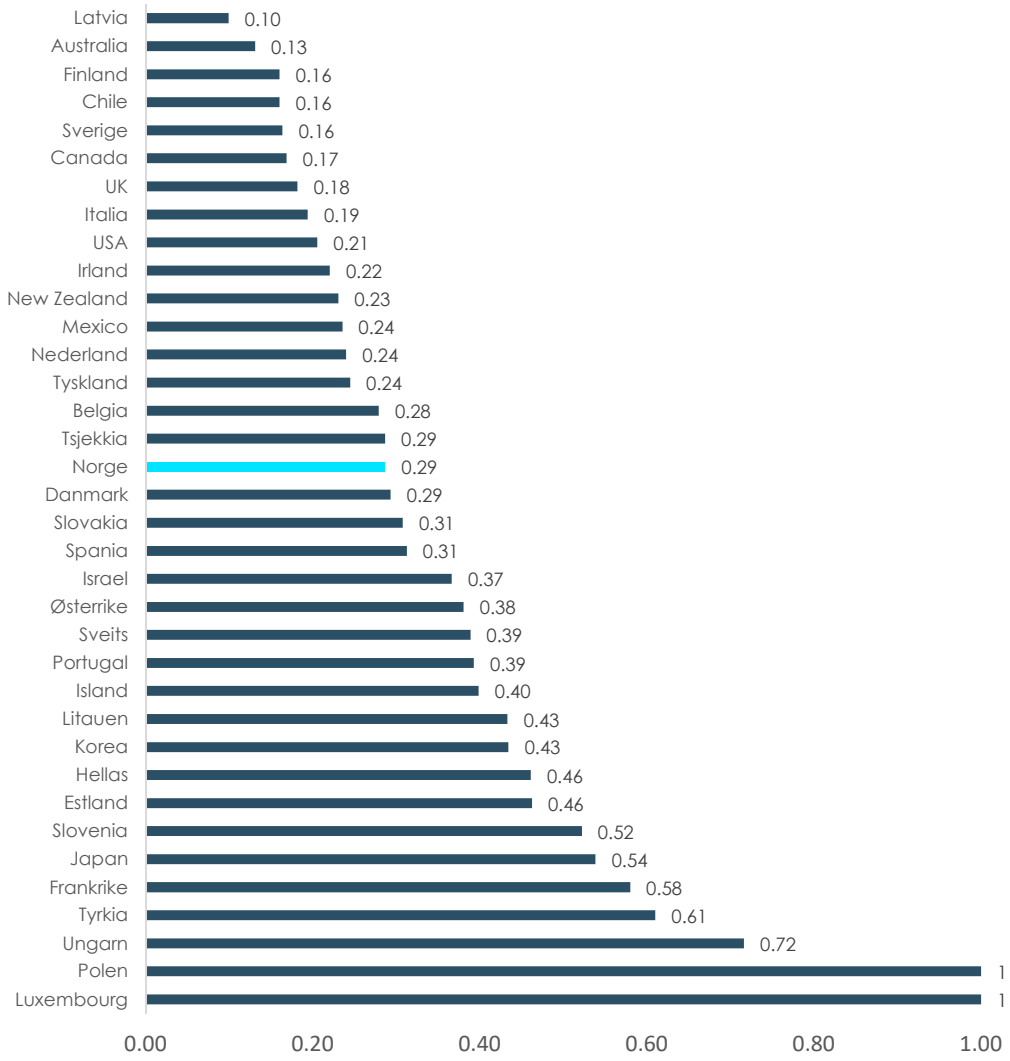
Det ses at Norge ifølge PMR-indekset er omtrent like regulert som Danmark, men mer regulert enn Sverige. Overordnet sett viser undersøkelsen at Norge har en relativt gjennomsnittlig grad av regulering i dag i forhold til andre OECD land.

2.2.2 OECDs STRI-indeks

OECDs STRI-indeks baserer seg på fem hovedkategorier, hvor det i hver kategori er 7-20 ja/nej-spørsmål. Et «ja» gir en score på 1.0, som heretter vektes etter hovedkategoriens betydning. Metodisk adskiller denne indeksen seg fra OECDs PMR, hvor det gis en score fra 0-6. Indeksene er derfor ikke direkte sammenlignbare.

I STRI-indekset blir Norge plassert som 17 ut av 36 med en score 0.29. Til sammenligning har Sverige kun en score på 0.16, mens Danmark også har en score på 0.29, se Figur 18.

Figur 18
OECDs STRI-indeks for regulering i advokatbransjen



Kilde: OECD Services Trade Restrictiveness Index (2018)

Det ses dermed også ifølge STRI-indekset, at Norge er omtrent like regulert som Danmark, men mer regulert enn Sverige. Overordnet sett viser undersøkelsen at Norge har en relativt gjennomsnittlig grad av regulering i dag i forhold til andre OECD land.

2.3 VÅR METODE FOR Å VURDERE ENDRINGER I ADVOKATREGULERINGEN

Vi er blitt bedt om å vurdere Advokatlovutvalgets forslag til endringer av advokatreguleringen med fokus på to områder: 1) reguleringen av adgangen til å yte juridiske tjenester og 2) eierskapsregulering for advokatforetak.

Det er viktig å vurdere effektene av en mulig endring i advokatreguleringen før endringen rent faktisk implementeres. Som beskrevet i dette kapittelet kan regulering være med på å sikre at kvaliteten på juridisk bistand har et tilstrekkelig høyt nivå, men motsatt kan reguleringen også ha en konkurransehemmende effekt.

Konkurransen på markedet for juridisk rådgivning kan være svak hvis reguleringen av advokatbransjen er for stram. En streng regulering kan føre til for få aktører på markedet sett ut fra et samfunnsøkonomisk optimalt synspunkt, hvor de etablerte virksomhetene ikke vil føle et tilstrekkelig konkurransepress. Konsekvensen av det lave konkurransepresset kan være høye priser og et mindre utvalg av kvalifiserte juridiske rådgivere.

Motsatt blir kvaliteten på den juridiske rådgivningen i høy grad påvirket av om reguleringen er tilstrekkelig til å løse markedssvikten på markedet og sikre et velfungerende rettssamfunn. Hvis ikke reguleringen er effektfull kan det oppstå en risiko for kvalitetsproblemer på markedet bl.a. fordi kundene ikke i tilstrekkelig grad kan vurdere kvaliteten på de juridiske ytelsene de har mottatt.

Vi vil derfor vurdere effektene av en liberalisering av advokatreguleringen ved å avveie fordelene ved å øke konkurransen i advokatbransjen i forhold til risikoen for kvalitetsproblemer som en liberalisering kan medføre. Risikoen for kvalitetsproblemer kan overskygge konkurranseeffektene, så liberaliseringer til slutt kan skade forbrukeren, se Boks 5 .

Boks 5 Liberalisering: økt konkurranse vs. risikoen for kvalitetsproblemer

På den ene side kan liberaliseringer medføre fordeler for forbrukerne via økt konkurranse. Det gjør de når liberaliseringen fjerner barrierer som gjør det vanskelig å etablere seg i bransjen, eller fjerner andre barrierer som gir virksomheter begrenset handlerom. Vi undersøker derfor hvor stor konkurranse-effekten er ved å liberalisere.

På den annen side kan liberaliseringer risikere å få skadelige konsekvenser for forbrukerne og samfunnet. Det er i forveien vanskelig for kundene å vurdere kvaliteten på juridisk rådgivning, så hvis en liberalisering lemper kravene til de juridiske rådgivere kan det gå ut over kvaliteten på rådgivningen. Vi undersøker derfor hvor stor risikoen er for skadelige effekter for forbrukere eller samfunn.

Hvis vi vurderer at det er store positive konkurranseeffekter og liten risiko ved et tiltak, vil det være hensiktsmessig å gjennomføre liberaliseringstiltaket.

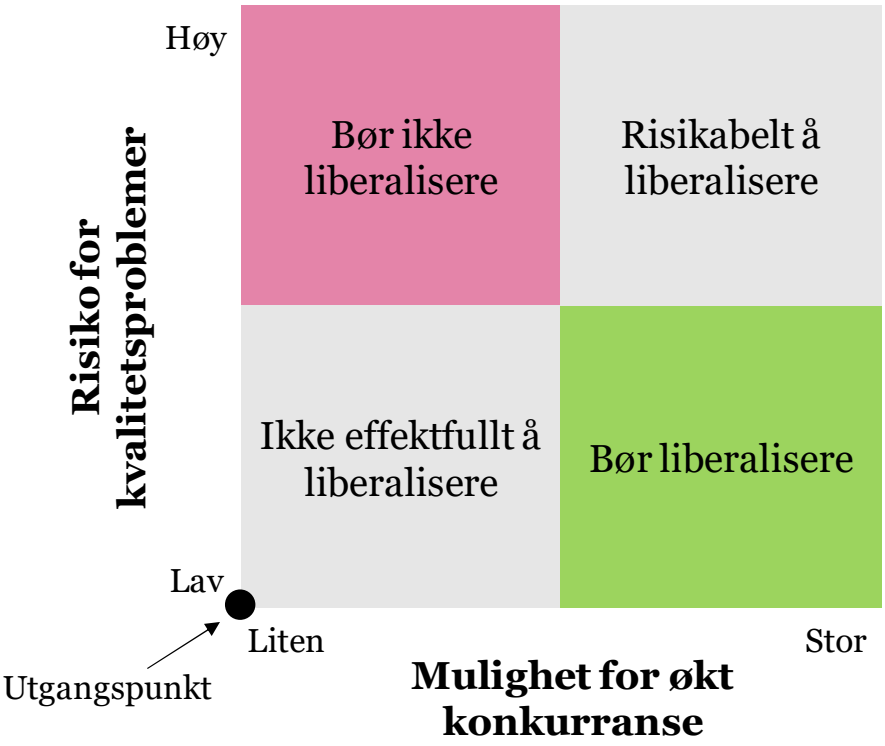
Motsatt bør et tiltak ikke gjennomføres hvis det har liten positiv konkurranseeffekt, men medfører stor risiko for forbrukerne.

Hvis et tiltak både har liten positiv konkurranseeffekt og liten risiko, eller både stor positiv konkurranseeffekt og stor risiko, må man vurdere disse svært nøye, og undersøke om man kan finne andre tiltak med større positiv effekt og/eller mindre risiko.

Kilde: Copenhagen Economics

Ut fra vår analyse vil vi forsøke å gi et samlet bilde av vår vurdering ved å plassere enhver konkret liberalisering i et diagram som vist i Figur 19.

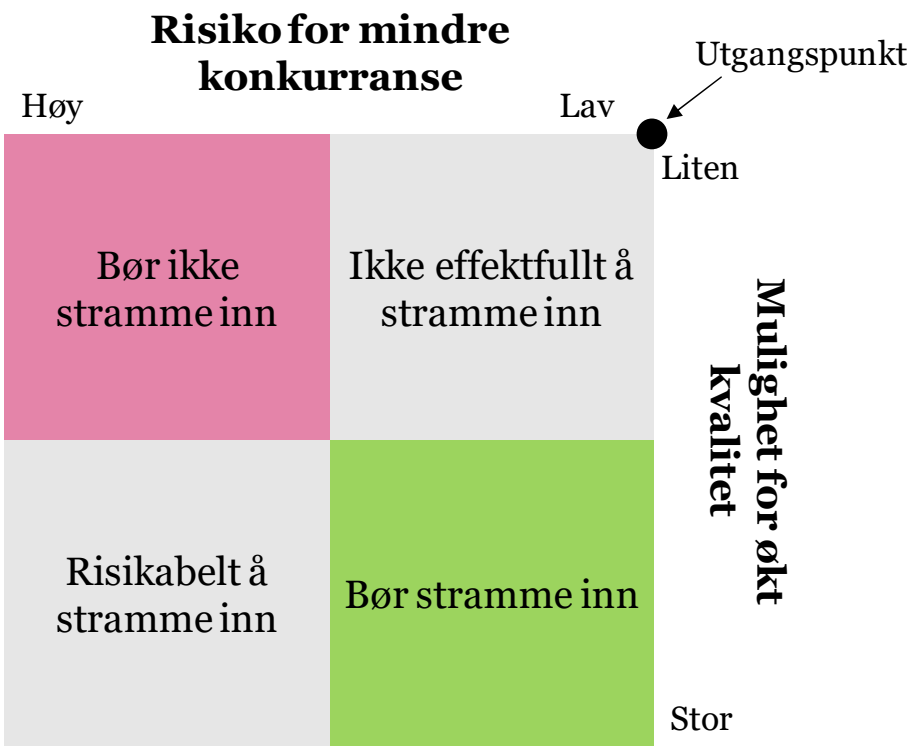
Figur 19
Fordeler og ulemper ved liberalisering av advokatreguleringen



Kilde: Copenhagen Economics

På samme måte kan vi analysere en eventuell innstramming av advokatreguleringen. Her ser vi på det motsatte – dvs. i hvilken grad en innstramming kan ha en konkurransehemmende effekt, og hvorvidt denne begrensningen kan oppveies av en minsket risiko for kvalitetsproblemer. Som for liberaliseringer, vil vi forsøke å gi et samlet bilde av vår vurdering ved å plassere enhver konkret innstramming i et diagram som vist i Figur 20.

Figur 20
Fordeler og ulemper ved å stramme inn advokatreguleringen



Kilde: Copenhagen Economics

KAPITTEL 3

VURDERING AV EN ENDRING I REGULERINGEN FOR ADGANGEN TIL Å YTE RETTSLIG BISTAND

I dette kapittelet fokuserer vi på Advokatlovutvalgets forslag om å liberalisere markedet for juridisk bistand, og vi vurderer hvilke effekter forslaget vil ha på markedet hvis det gjennomføres. Kapittelet er delt inn i seks deler.

I del 3.1 gjennomgår vi reguleringen av markedet for juridisk bistand som den er i dag. Reguleringen tilsier at det er advokater som i utgangspunktet har monopol på å yte juridisk bistand under rettergang (prosessmonopolet), men det finnes en rekke unntak som gjør det mulig for andre aktører å yte juridisk bistand utenfor rettergang (rettsrådsmonopolet).

I del 3.2 beskriver vi hvordan reguleringen i dag utspiller seg i praksis. Vi finner at reguleringen for prosess- og rettsrådsmonopolet virker som tilsiktet.

I del 3.3 gjennomgår vi Advokatlovutvalgets forslag, som går ut på å fjerne rettsrådsmonopolet og dermed tillate alle aktører å yte juridisk bistand utenfor rettergang. Det er med andre ord snakk om en liberalisering i forhold til de nåværende reglene.

I del 3.4 vurderer vi om Advokatlovutvalgets forslag har mulighet for å øke konkurransen på markedet for juridisk rådgivning samt hvorvidt en liberalisering av markedet vil øke risikoen for kvalitetsproblemer. Vi vurderer at liberaliseringen kun vil ha begrenset effekt på konkurransen fordi det allerede er relativt god konkurranse på markedet i dag (delvis fordi en annen del av den nåværende advokatreguleringen tillater at bedriftsadvokater i dag kan yte juridisk bistand til eksterne klienter «til en viss grad»). Det er især allerede god konkurranse i «bunnen» av markedet, hvor en liberalisering ellers har størst potensiale for å åpne opp for nye spillere. Liberaliseringen kan dog lette adgangen til markedet for især «legal tech» spillere som kan bidra til enda mer konkurranse fremover. Vi finner dessuten ikke en stor risiko for at kvaliteten på den juridiske bistanden vil forverres vesentlig. Vi vurderer videre, at det kan være andre fordeler forbundet med å fjerne rettsrådsmonopolet da reguleringen av adgangen til markedet i dag er vanskelig å håndheve ettersom det er vanskelig å definere presist hva som omfattes av begreper som «juridisk bistand» og «integrert rettshjelp».

I del 3.5 beskriver vi kort to andre mulige tiltak som kan forbedre konkurransen på markedet for juridiske ytelser.

I del 3.6 presenterer vi vår overordnede konklusjon. Vi konkluderer med at Advokatlovutvalgets forslag ikke vil få stor effekt, men at liberaliseringen fortsatt kan være hensiktsmessig å gjennomføre da det høyst sannsynlig vil være noen mindre positive konkurranseeffekter kombinert med kun en begrenset risiko for kvalitetsproblemer. Samtidig ville en liberalisering gjøre lovgivningen lettere å håndheve.

3.1 REGULERINGEN I DAG – PÅ PAPIRET

Det finnes i dag regler for hvem som kan utøve rettshjelpsvirksomhet, både i og utenfor rettergang, i Norge. Disse reglene blir omtalt som «rettshjelpsmonopolet», og kan deles opp i to deler:[45]

1. «Prosessmonopolet» som bestemmer hvem som har adgang å at yte ervervsmessig rettshjelpsvirksomhet som prosessfullmektig i forbindelse med rettergang.
2. «Rettsrådsmonopolet» som bestemmer hvem som har adgang til å yte rettshjelpsvirksomhet utenfor rettergang.

Definisjonen av rettshjelp og rettshjelpsvirksomhet er beskrevet i Boks 5.

Boks 5 Hva er rettshjelp og rettshjelpsvirksomhet?

Rettshjelp omfatter både å gi råd om rettslige spørsmål og sakførsel for domstolen. Et utgangspunkt er at dette er bistand av juridisk art som må antas å kreve juridisk kunnskap. Begrepet favner vidt, og omfatter det å utarbeide rettslige dokumenter, søknader, kontrakter, meldinger til det offentlige og lignende, og å gi råd og veiledning.

Rettshjelpsvirksomhet er definert i domstolloven § 218 første ledd andre punktum som «ervervsmessig eller stadig yting av rettshjelp».

Generelle juridiske utredninger og informasjon som er rettet mot allmenheten utgjør ikke rettshjelp. Det er derfor mulig å blant annet skrive en bok om rettslige spørsmål, publisere juridiske artikler i tidsskrifter eller tilby generell juridisk informasjon på internett uten at dette anses som rettshjelp.

I NOU 2002:18 Rett til rett legger man til grunn at grensen mellom rettshjelpvirksomhet og virksomhet som ikke utgjør rettshjelp trekkes etter hvorvidt informasjonen som gis er spesielt rettet til bestemte etterspørrere. Videre, gis det anvisning om at man ved vurderingen skal ta hensyn til i hvilken grad informasjonen er konkret eller individuelt tilpasset brukeren.

Kilde: NOU 2015:3 «Advokaten i samfunnet» s. 75

I dag tilhører prosessmonopolet som utgangspunkt advokater, og innebærer at det som regel kun er advokater som har lov til å utøve ervervsmessig rettshjelpsvirksomhet som prosessfullmektig under rettergang – dog med visse unntak. Hensikten med prosessmonopolet er at denne ordningen skal ivareta hensynet til at en rettsak skal gjennomføres på en best mulig måte, gjennom at alle aktørene er kvalifiserte, deriblant at en parts prosessfullmektig skal ha et uavhengig forhold til parten og de andre aktørene, samt prosesserfaring.

Rettsrådsmonopolet tilhører som hovedregel også advokater. Det finnes dog en rekke unntak som tillater personer uten advokatbeskikkelse å gi rettshjelp utenfor rettergang jf. domstollovens §218. Unntakene omfatter blant annet:

- jurister som ikke har advokatbevilling (rettshjelpere)
- revisorer og andre personer med spesialisert viten innenfor bestemte rettsområder
- personer som yter rettslig bistand som ligger «i naturlig forlengelse» av sin hovedvirksomhet (dvs. tilbyr «integrert rettshjelp»), hvor den juridiske bistand er nødvendig for å yte en god og fullstendig service.

[45] NOU 2015:3 «Advokaten i samfunnet», s. 75

Dessuten kan utenlandske advokater med de riktige kvalifikasjonene og tillatelsene også yte rettshjelp.

I tillegg til rettshjelpsmonopolet, bør det bemerkes at advokatreguleringen i Norge tillater å bruke advokattittelen utenfor advokatforetak. Det er således også mulig for bedriftsadvokater (dvs. advokater som arbeider i andre private virksomheter enn et advokatforetak, for eksempel i en bank eller i et forsikringsselskap) å yte juridisk bistand. Dessuten kan bedriftsadvokater ifølge Domstollovens § 233 også yte juridisk bistand til eksterne klienter – men kun «til en viss grad». Selv om disse reglene ikke er en del av rettshjelpsmonopolet har denne delen av advokatreguleringen betydning for vår analyse, da bedriftsadvokater har innflytelse på konkurransesituasjonen i Norge i dag, hvilket danner utgangspunktet for vår analyse nedenfor.

3.2 REGULERINGEN I DAG – I PRAKSIS

Vår undersøkelse av markedet for rettshjelp og våre intervjuer viser at markedet overordnet sett fungerer som reglene tilsier.

Rettshjelp i forbindelse med rettergang blir som utgangspunkt alltid gitt av advokater. Intervjuene våre peker på at selv rettshjelpere med tillatelse til å opptre i retten foretrekker å overgi saken til en advokat, hvis saken ender for en domstol.

Juridisk rådgivning og bistand utenfor retten blir i de fleste tilfeller gitt av advokater. Utover dette gir visse yrkesgrupper (eksempelvis eiendomsmeglere og arkitekter) også bistand i forlengelse av sine primære arbeidsoppgaver.

Vi har ikke, i vår markedsundersøkelse, kommet frem til at det er personer som yter rettslig bistand som ikke ligger i naturlig forlengelse av sine primære arbeidsoppgaver (dvs. som «integrert rettshjelp». For eksempel, gir revisorer som jobber i de store revisjonshusene som regel kun rettslig bistand i forbindelse med skatterådgivning og forretningsmessige saker. Videre, ble det under intervju med Eiendomsmeglerforbundet gitt inntrykk av at eiendomsmeglere kun yter ganske simpel juridisk bistand, ettersom de representerer både selger og kjøper.

Det er verdt å merke seg at våre undersøkelser og intervjuer også viser at bedriftsadvokater spiller en markant rolle på markedet for rettshjelp i Norge, både i forhold til overtagelse av oppgaver for sin arbeidsgiver, men også når det gjelder rådgivning av eksterne klienter. Vår undersøkelse peker på at bruken av bedriftsadvokater over for eksterne kunder er blitt en del av forretningsmodellen i noen virksomheter. Da bedriftsadvokater er med på å skjerpe konkurransen på markedet i dag ville en eventuell innstramming av reglene omkring bedriftsadvokater således muligens påvirke konkurransepotensialet ved en liberalisering av rettsrådsmonopolet.

3.3 ADVOKATLOVUTVALGETS FORSLAG

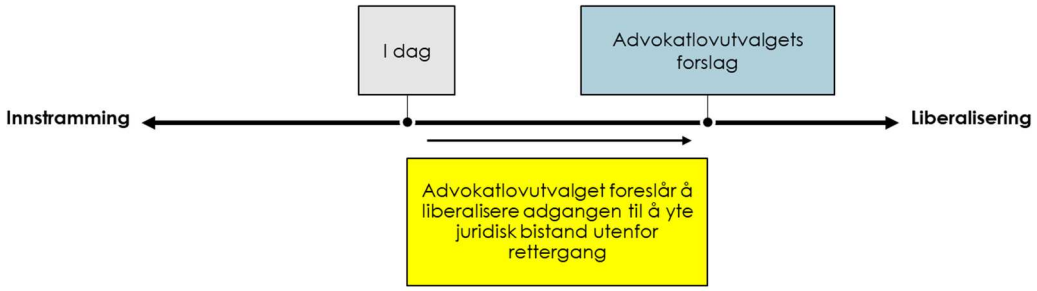
Advokatlovutvalget mener at reglene i dag unødig begrenser jurister uten advokatbevilling og personer som i kraft av sin utdannelse eller arbeidserfaring har særlige forutsetninger for å gi kvalifiserte juridiske råd. Advokatlovutvalget foreslår derfor å oppheve advokatenes rettsrådsmonopol og åpne opp på markedet for å yte rettslig bistand utenfor rettergang. Advokatlovutvalget foreslår at prosessmonopolet i store trekk fastholdes.

Advokatlovutvalget foreslår at betingelsene om godkjennelse fra Tilsynsrådet før en jurist kan yte juridisk bistand som rettshjelper bør oppheves. Videre, mener Advokatlovutvalget, at man bør fjerne regelen som sier at personer kun kan utføre rettshjelp som en del av sin hovedvirksomhet (integrert rettshjelp). I stedet bør det være mulig for alle å tilby rettshjelp uansett sammenheng.

Med avskaffelsen av disse to reglene vil det ifølge Advokatlovutvalgets vurdering være vanskelig å trekke en grense for hvilken form for rettslig bistand personer kan yte. Derfor foreslår utvalget at man fjerner rettsrådsmonopolet helt, og dermed åpner for at alle kan gi rettslig bistand utenfor rettergang.

Vi vurderer at Advokatlovutvalgets forslag vil utgjøre en liberalisering i forhold til nåværende reglene for juridisk rådgivning, ettersom det utvider adgangen til å gi juridisk bistand, se Figur 21.

Figur 21
Advokatlovutvalget foreslår å liberalisere adgangen til å yte juridisk bistand



Kilde: Copenhagen Economics med utgangspunkt i NOU 2015:3 «Advokaten i samfunnet»

3.4 VURDERING AV ADVOKATLOVUTVALGETS FORSLAG

En liberalisering av adgangen til å yte juridisk rådgivning kan i prinsippet ha både positive og negative effekter på markedet for juridisk bistand.

På den ene side vil en liberalisering kunne bety at flere aktører kommer inn på markedet. Det ville øke konkurransen på markedet hvilket potensielt kan medføre:

- lavere priser
- nye (innovative) produkter og høyere kvalitet
- større geografisk dekning

På den annen side vil en liberalisering også skape en større risiko for nye aktører som ikke kan levere et juridisk produkt av tilstrekkelig kvalitet. Som beskrevet i 0 vil dårlige juridisk produkter især være skadelige for samfunnet hvis kundene ikke kan skille mellom hvem som yter et godt og et dårlig produkt (asymmetrisk informasjon). En liberalisering kan dermed medføre en økt risiko for kvalitetsproblemer.

Det kan utover dette være andre effekter som er relevante å ta med i den samlede vurderingen av en mulig liberalisering.

I de følgende hoveddelene vurderer vi effektene av Advokatlovutvalgets forslag. I del 3.4.1 vurderer vi muligheten for å øke konkurransen på markedet, i del 3.4.2 vurderer vi risikoen for kvalitetsproblemer, og i del 3.4.3 undersøker vi hvilke andre effekter som en liberalisering av adgangen til å yte juridisk bistand kan ha på det norske samfunnet.

3.4.1 Muligheten for økt konkurranse

Vi vurderer på bakgrunn av våre intervjuer og undersøkelse av markedet, at Advokatlovutvalgets forslag om å liberalisere adgangen til juridisk bistand ikke vil få stor effekt på konkurransen på markedet for tradisjonelle juridiske ytelser. Det skyldes især to forhold:

- Mange kan allerede i dag yte juridisk bistand.
- Juridisk bistand er fortsatt dominert av advokater på sammenlignbare liberaliserte markeder, som Danmark og Sverige.

Våre undersøkelser viser likevel at en liberalisering kan ha en fremmende effekt for «legal tech» virksomheter. Det skyldes især at rettsrådsmonopolet i dag inneholder gråsoner som gjør det å definere presist hva som omfattes av «juridisk rådgivning» og «integrert rettshjelp» vanskelig.

Dessuten peker intervjuene våre på at en liberalisering kan ha visse andre positive effekter på konkurransen, for eksempel når det gjelder den geografiske dekningen.

Mange kan allerede i dag yte juridisk bistand

Norge har i dag et rettsrådsmonopol, hvilket betyr at adgangen til å yte juridisk bistand utenfor rettergang som utgangspunkt er forbeholdt advokater. Som beskrevet i del 3.1 er det dog en rekke unntak som gir personer uten advokatbeskikkelse lov til å tilby juridisk rådgivning. For eksempel, kan andre yrkesgrupper allerede i dag yte juridisk bistand, hvis de har en spesialisert viten eller hvis den juridiske rådgivningen ligger i naturlig forlengelse av deres primære arbeidsoppgaver.

Advokatlovutvalgets forslag vil imidlertid fjerne rettsrådsmonopolet helt og dermed gi personer uten advokatbeskikkelse lov til å yte juridisk bistand utenfor rettergang innenfor nesten alle områder, se Tabell 2.

Tabell 2
Adgang til å yte juridisk bistand for forskjellige grupper

	I DAG	ADVOKATLOVUTVALGETS FORSLAG
Advokater	●	●
Jurister (rettshjelpere)	●	●
Revisorer og andre spesialister	●	●
Andre	●	●

Note: En grønn sirkel indikerer at denne aktøren har full og ubegrenset adgang til å yte juridisk bistand. En gul sirkel indikerer at denne aktøren har begrenset adgang til å yte juridisk bistand i visse tilfeller.
Kilde: Copenhagen Economics på baggrund av NOU 2015:3 «Advokaten i samfunnet»

Det er vår vurdering at den liberaliseringen som Advokatlovutvalget legger opp til vil ha en relativt begrenset effekt på konkurransen. Denne vurderingen er blant annet blitt gjort på bakgrunn av intervjuene våre, hvor flere personer gir uttrykk for at de ikke kan se den reelle forskjellen på reglene i dag og de nye reglene.

For jurister uten advokatbeskikkelse vil fordelen ved liberaliseringen hovedsakelig bestå av at de ikke lengre må søke om tillatelse fra Tilsynsrådet. Det er vår vurdering at liberaliseringen kan gjøre det lettere for jurister å tre inn på markedet for juridisk bistand utenfor rettergang. Vi vurderer dog at flertallet av jurister som ønsker å være aktive på dette markedet allerede er det i dag. Det er også uklart om forbrukere vil ha samme tillit til jurister som til advokater (og manglende tillit er ifølge våre interviews kanskje en forklaring på at rettshjelpere ikke har en mer markant rolle på markedet i dag).

For personer med annen bakgrunn enn jurist kan effekten deles i to:

For det første vil en liberalisering ha begrenset effekt for aktører som ønsker å yte juridisk bistand *innenfor sitt yrkesområde*, fordi reglene typisk allerede tillater dette i dag. Våre intervjuer viser at de mest opplagte aktørene på markedet for juridisk bistand (utover advokater og jurister) allerede i dag tilbyr juridisk bistand i et visst omfang innenfor sine yrkesområder. Advokatlovutvalgets forslag vil i noen grad øke muligheten for å tilby flere juridiske ytelser til kunder innenfor spesifikke yrkesområder, men det er ifølge våre intervjuer ikke sannsynlig at dette vil skape vesentlig mer konkurranse. Dels fordi mange aktører ikke ønsker å tilby mer juridisk bistand selv hvis det var lovlig. Dels fordi yrkesspesifikke regler og forhold innenfor diverse yrkesområder begrenser hvilken juridisk bistand som kan gis til kunder. Eksempelvis representerer eiendomsmeglere i Norge både kjøper og selger, hvilket begrenser den juridiske rådgivningen eiendomsmegleren kan gi i forbindelse med bolighandler.

For det andre vurderer vi at kun ganske få aktører ønsker å yte juridisk bistand *utenfor deres primære yrkesområde*, og selv hvis enkelte aktører måtte ønske å yte juridisk bistand utenfor deres primære yrkesområde er det ikke sikkert at dette vil bidra vesentlig til konkurransen. Det krever

relativt stor ekspertise og erfaring innenfor et område før man kan tilby et konkurransedyktig juridisk produkt, og vår markedsundersøkelse viser ikke tegn på at det er mange aktører i Norge som har stor erfaring eller ekspertise innenfor juridiske områder som ikke ligger i naturlig forlengelse av deres primære yrke. Dette understrekes av Per Ivar Skinstad fra KPMG:

«For våre produktområder vil en liberalisering nok ikke bety det store, fordi det krever et høyt kunnskapsnivå å være konkurransedyktig innenfor skatter og avgifter. Derfor forventer vi få nye konkurrenter som følge av en eventuell liberalisering.»

Det bør bemerkes at Advokatlovutvalget samtidig med endringen i reguleringen omkring adgangen til markedet også foreslår å endre i reguleringen omkring bedriftsadvokater slik at de kun kan yte juridisk bistand til eksterne klienter hvis det er et interessefellesskap mellom virksomheten og kunden (hvor de i dag alltid kan yte juridisk bistand til eksterne kunder, men kun «til en viss grad»).

Ytterligere foreslår Advokatlovutvalget å spesifisere at virksomheter generelt ikke kan bruke egne bedriftsadvokater til å rådgi eksterne kunder, og at bruken av bedriftsadvokater til dette formålet ikke kan være en del av forretningsmodellen.

Denne innstrammingen av reglene omkring bedriftsadvokater kan begrense konkurransen på markedet, især i «bunnen» av markedet, hvilket ville øke konkurransepotensialet ved en liberalisering av rettsrådsmonopolet.

Juridisk bistand er fortsatt dominert av advokater og jurister på liberale markeder

En analyse av konkurransesituasjonen på sammenlignbare liberaliserte markeder kan også gi en indikasjon av hva som kan forventes hvis man liberaliserer i Norge. For eksempel har hverken Danmark eller Sverige et rettsrådsmonopol og reglene for hvem som kan gi juridisk bistand utenfor rettergang er derfor mer liberale enn i Norge.

På tross av de mer liberale reglene i Danmark og Sverige erfarer vi ikke at det er vesentlig mer konkurranse på disse markedene. Markedene for juridisk bistand i Danmark og Sverige er fortsatt dominert av advokater og jurister, hvilket indikerer at rettsrådsmonopolet ikke begrenser konkurransen i noen særlig grad.

I Danmark ble det i 2006 lovlig for andre enn advokater å markedsføre juridisk rådgivning, da «Vinkelskriverloven» ble avskaffet. Likevel erfarer vi at markedet for juridisk bistand fortsatt er dominert av advokater.

Det er imidlertid noen tegn på at konkurransen er blitt mer intens i løpet av de seneste årene. For eksempel, har flere av de store revisjonshusene forsøkt å etablere seg på markedet for juridisk bistand, hvilket har medført intens debatt i mediene om ulike konkurransevilkår mellom advokathus og revisjonshus,[46] og dessuten er nye aktører innenfor «legal tech» og online rådgivning trådt inn på markedet for juridisk bistand.[48] Mange av disse «legal tech» og online virksomhetene fokuserer især på juridisk bistand i mindre kompliserte saker («bunnen» av markedet).

---

[46] https://www.berlingske.dk/kommentarer/fri-konkurrence-paa-advokatomraadet-vil-gavne-kunder-og-erhvervsliv, https://finans.dk/erhverv/ECE10711743/revisorer-melder-krig-mod-advokater-talknuserne-vil-ind-og-blande-sig-paa-paragrafrytternes-milliardmarked/?ctxref=ext

[48] For eksempel juridisk-bistand.dk, legalhero.dk, virksom.dk

Vi vurderer derfor at den direkte konkurransen med de tradisjonelle advokatforetakene fortsatt er begrenset, men at en liberalisering kanskje har bidratt til konkurransen om mindre kompliserte saker.

I Sverige har advokater heller ikke noe rettsrådsmonopol, men de har heller ikke noe prosessmonopol. Det betyr at personer uten advokatbeskikkelse kan møte i retten i motsetning til i de andre skandinaviske landene. Vi ser noen indikasjoner på at konkurransepresset på advokater er høyere i Sverige fordi advokatbransjen i høyere grad møter konkurranse fra jurister sammenlignet med Norge. Virksomheter er i mindre grad avhengige av advokater, da jurister i mange tilfeller har lov til å yte den samme bistanden – både i og utenfor rettergang. Et eksempel på en virksomhet som drar fordel av det manglende prosessmonopolet i Sverige er Help Forsikring, se Boks 6.

Boks 6 Help Forsikring i Norge vs Sverige Norge

Help Forsikring tilbyr juridiske forsikringer til kunder med fokus på markedet for private kunder og SMB'er. Forsikringen dekker utgifter til for eksempel advokater i forbindelse med juridisk bistand både i og utenfor rettergang.

I Norge er Help Forsikring avhengige av advokater, dels på grunn av rettsrådsmonopolet og dels på grunn av prosessmonopolet. Begge monopolene betyr at loven i mange tilfeller forhindrer jurister i å kunne utføre den juridiske bistanden som kundene har behov for. I teorien vil rettshjelpere kunne benyttes til å utføre juridisk bistand utenfor rettergang, men som beskrevet i del 1.1.2 er det svært få rettshjelpere i Norge, og det rettsøkende publikum i Norge føler seg ofte mindre komfortable med jurister enn advokater. Vi bemerker at Help Forsikring kun kan anvende deres egne bedriftsadvokater til rådgivning av eksterne klienter i dag på grunn av reglene som tillater at dette gjøres «i et visst omfang».

I Sverige benytter Help Forsikring i langt høyere grad jurister i stedet for advokater, da jurister fritt kan yte juridisk bistand til kundene og ikke er forhindret i å møte i retten. Mange av sakene er simple nok til at jurister har de rette kompetansene til å løse oppgavene, og samtidig er det rettssøkende publikum i Sverige vant til og komfortable med at jurister gir juridisk rådgivning og fører saker for domstolene.

Kilde: Copenhagen Economics basert på intervju med Help Forsikring

Vår umiddelbare vurdering er dog, at den mer intense konkurransen i Sverige især skyldes at advokater ikke har noe prosessmonopol, og i mindre grad er relatert til rettsrådsmonopolet. Jurister i Norge har allerede i vid utstrekning lov til å yte juridisk bistand i dag, som i Danmark og Sverige, og vi vurderer derfor at det er usannsynlig at advokatenes rettsrådsmonopol har en markant konkurransebegrensende effekt.

En liberalisering kan fremme «legal tech»

Rettsrådsmonopolet skaper i dag noen gråsoner som gjør det vanskelig for aktørene å vurdere om ytelsene deres er lovlige eller ulovlige. Ifølge Boks 6 i del 3.1 skal det både vurderes om rådgivningen har juridisk karakter og om det er snakk om generell opplysning eller rådgivning tilpasset spesifikke aktører. Det kan ofte være opp til fortolkning om det er snakk om juridisk rådgivning eller ei.

Vi vurderer at disse gråsonene kan ha en begrensende effekt, særlig på virksomheter innenfor «legal tech», da det kan være vanskelig for «legal tech» virksomheter å avgjøre om ytelsene deres er lovlige eller ei. Denne usikkerheten kan resultere i at de ikke trer inn på markedet eller tilbyr færre tjenester enn de ellers hadde gjort, hvilket begrenser konkurransen.

Det er klart at «legal tech» virksomhetene yter bistand av juridisk karakter, men det kan være uklart om det er snakk om «generell juridisk informasjon» eller ei, hvis man for eksempel bruker et online verktøy som genererer en juridisk rådgivning eller anbefaling. På den ene side kan rådgivningen bli ansett som generell, fordi den er basert på generelle regler eller på en algoritme. På den annen side kan rådgivningen også bli ansett som rettet mot bestemte personer eller virksomhet, da rådgivningen blir generert på individ-nivå.

Våre intervjuer viser også at flere ser at rettsrådsmonopolet kan være hemmende for utviklingen av «legal tech», fordi det er vanskelig å finne ut av hvor grensen for juridisk rådgivning går.

Merete Nygaard, CEO av Lexolve, poengterer følgende:

«Som reglene er i dag er det det vanskelig å se hvor grensen går for hva som utgjør juridisk rådgivning, når det gjelder sammenstilling av generell juridisk informasjon som gjøres tilgjengelig for sluttbruker på en ny måte ved bruk av teknologi. Hvor går grensen for individuell tilpasset juridisk rådgivning og generell juridisk rådgivning, når teknologien tillater en form for personalisering av svarene og output basert på brukerens svar og input?»

Videre, påpeker Audun Moen fra DNB:

«I et samfunnsperspektiv vil det være bra med digitale juridiske tjenester på områder som arv, ekteskapsbrudd, eller død – via, for eksempel, en chatbot og automatiserte maler. Utgangspunktet er at mye digital juridisk rådgivning er krevende etter dagens regelverk. En ting er å ha en ren Q&A-løsning (spørsmål og svar). Men er svarene kunden får tilpasset konkret informasjonen kunden selv har gitt, er vi raskt over terskelen for juridisk rådgivning, som i Norge er forbeholdt advokatfirmaene. Dette betyr at en hvilken som helst aktør ikke har mulighet for å etablere den typen løsninger jeg skisserte. Dette oppfatter vi som uheldig, av hensyn til konkurransen.»

Det er derfor vår vurdering at en liberalisering av markedet kan føre til lettere adgang til markedet for «legal tech» løsninger, hvilket vil øke konkurransen på markedet for juridisk bistand. Vi vurderer at «legal tech» virksomheter især vil få stor effekt i «bunnen» av markedet, dvs. om de mindre komplekse sakene som lettest kan løses av teknologi. Utover dette kan «legal tech» bidra til å sikre den geografiske dekningen, hvilket også vil bidra til økt konkurranse på hele markedet.

Det kan især være viktig å sikre den geografiske dekningen på markedet om det gjennomføres en reform av domstolstrukturen. Domstolkommisjonen har den 1. oktober offentliggjort en utredning, hvor de anbefaler å sentralisere og minske antallet av domstolene for å lage færre, men større domstoler rundt omkring i Norge. Spesifikt foreslår kommisjonen at antallet av tingsretter skjæres fra 60 til 22.[49]

[49] NOU 2019:17 «Domstolstruktur»

En domstolsreform kan få stor betydning for den geografiske dekningen i Norge – og dermed konkurransen ute i distriktene. En lignende domstolsreform ble i Danmark gjennomført i 2007, som betød at 82 byrettskretser ble lagt sammen til 24 rettskretser.[50] Som konsekvens måtte flere små advokatkontorer i lokalområder lukke eller flytte til større byer, fordi kundebasen i de lokale områdene forsvant sammen med domstolene. Flere norske advokater frykter at en domstolsreform kan få en lignende effekt på lokalområder i Norge.[51]

En liberalisering av rettsrådsmonopolet kunne dermed få en større positiv konkurranseeffekt hvis domstolsreformen gjennomføres og kunne være med på å sikre eller bevare en del av den geografiske dekningen på tross av en domstolsreform.

Hvis domstolsreformen gjennomføres vil konkurranseeffekten av å fjerne rettsrådsmonopolet potensielt være annerledes enn vi vurderer her, især når det kommer til konkurransen i lokalområder.

Våre intervjuer peker på at en liberalisering kan ha visse andre positive effekter på konkurransen

Flere i våre intervjuer nevner at en liberalisering kan forbedre konkurransen på visse punkter, især når det kommer til konkurransen i «bunnen» av markedet (om de mindre komplekse sakene) og den geografiske dekningen.

For eksempel uttaler advokat Siri Øvstebø:

«Det er mulig at liberalisering vil være bra for den geografiske dekningen, men det vil jo avhenge av mange faktorer» mens Nina Skumsrud fra Norges Eiendomsmeglerforbund uttaler at *«det kan selvfølgelig skape bedre tilgjengelighet å løsne på reglene for adgangen til å yte juridisk rådgivning, slik at det blir lettere å få svar på de mindre spørsmålene.»*

Thomas Svensen fra BAHR poengterer også:

«I «low-end» segmentet som i stor grad betjener privatpersoner, tror jeg det (Advokatlovutvalgets forslag, CE anm) sannsynligvis vil ha en innvirkning. Det segmentet der «ikke-advokater», i hvert fall i et kortere perspektiv, har de beste forutsetninger for å være en reell konkurrent til tradisjonelle advokater, eller der «legal tech» vil være et mer fullgodt alternativ, vil være det nedre sjiktet av markedet for privatpersoner. Dette (lovendringen, CE anm.) vil potensielt skape enda sterkere konkurranse med tilhørende høyere prispress.»

Utover dette kan en liberalisering også ha en mulig påvirkning på «high-end» segmentet. Thomas Svensen fra BAHR uttaler også at:

«I den nedre delen av «high-end» segmentet (bestående hovedsakelig av enklere forretningsjuridisk bistand), kan nye typer tjenesteleverandører bidra til sterkere konkurranse, samt generelt stimulere til nye og mer effektive måter å levere tjenester på også blant tradisjonelle leverandører. Oppgaver som enhver advokat kan gjøre, er det ikke så lenge til at en «ikke-advokat» også kan utføre […] Dette kan ha positive effekter i det norske markedet i forhold

[50] http://www.domstol.dk/om/reform/retskredsreform/Pages/default.aspx
[51] Advokatbladet (2019), «Forsvinner tingrettene, forsvinner også advokatene»

til å sikre at enklere juridiske leveranser blir mer tilgjengelig og overkommelig priset. Ved å åpne for alternative leverandører av enkelte juridiske tjenester vil dette kunne bidra til positive effekter knyttet til økt konkurranse.»

3.4.2 Risikoen for kvalitetsproblemer

Vi vurderer på bakgrunn av våre intervjuer og undersøkelse at Advokatlovutvalgets forslag om å liberalisere adgangen til juridisk bistand ikke vil medføre en betydelig økt risiko for kvalitetsproblemer.

Vi bemerker at flere vi intervjuet uttrykker visse bekymringer for kvaliteten på den juridiske bistanden, hvis markedet liberaliseres. Vi vurderer likevel at kvalitetsproblemene bør kunne adresseres ved andre tiltak, og vi gjennomgår under noen av disse tiltakene. Dessuten viser vår undersøkelse, at der har vært få klager over kvaliteten på juridisk bistand fra ikke-advokater i Sverige og Danmark.

Våre intervjuer indikerer visse bekymringer for kvaliteten

Flere vi har intervjuet har nevnt en bekymring for at kvaliteten på den juridiske bistanden vil falle hvis det åpnes opp for adgangen. Blant annet frykter en vi intervjuet, at personer uten de nødvendige kompetansene være ute etter å tjene raske penger:

«Jeg tror ikke fordelene vil oppveie ulempene ved en liberalisering, fordi jeg er redd for at utilstrekkelig utdannede personer vil se sitt snitt til å tjene raske penger, uten å være i stand til å levere det gitte juridiske produkt. Samtidig vil klientene ikke være i stand til å vurdere produktets kvalitet.»

Det er ikke usannsynlig at kvaliteten kan falle hvis markedet liberaliseres, nettopp fordi klientene har vansker for å vurdere og validere kvaliteten på den juridiske bistanden de har mottatt. Som beskrevet i 0 selger advokater og juridiske rådgivere kunnskap som klientene ikke selv har, og klientene har derfor vansker med å vurdere og validere kvaliteten på den juridiske ytelsen. Dette kalles blant økonomer for asymmetrisk informasjon.

Våre intervjuer viser at det især kan oppstå en risiko for kvalitetsproblemer hvis juridiske rådgivere ikke tildeles et personlig ansvar, som med advokater. Hvis alle juridiske rådgivere tildeles et personlig ansvar kan det sikre at aktører uten de nødvendige kvalifikasjonene (eller med gale insentiver) forblir ute av markedet, ettersom de hefter personlig for den rådgivningen de gir.

En liberalisering av adgangen til å yte juridisk bistand kan likevel også potensielt øke kvaliteten på juridisk opplysning som befolkningen får. Ifølge en person vi intervjuet er juridisk bistand i dag alt for dyrt, og mange mennesker bruker derfor Google som et alternativ til dyre advokater. Videre, ble det av Audun Moen fra DNB pekt på at den juridiske rådgivningen som nye billigere aktører vil kunne tilby klienter, under alle omstendigheter vil være bedre og mer individuell sammenlignet med å bruke Google:

«I dag er juridisk rådgivning lite tilgjengelig for folk flest. Det er altfor kostbart, og de fleste er henvist til å søke etter løsninger på nettsteder som Google. […] Under enhver omstendighet tror vi digital juridisk rådgivning, selv om den ikke leveres av tradisjonelle advokatfirmaer, vil være av

en høyere kvalitet enn det folk har tilgang til i dag gjennom Google eller andre liknende alternativer.»

Risikoen for forringet kvalitet bør kunne adresseres ved andre tiltak

Advokatlovutvalget skriver at gjeldende rett vil kunne begrense risikoen for at useriøse aktører etablerer seg på markedet. Det er for eksempel ulovlig å lage villedende markedsføring av juridiske ytelser og videre kan juridisk rådgivere straffes i tilfeller av bedrageri.

Advokatlovutvalget foreslår utover dette også at det innføres nye regler som gjør det mulig å forby aktører, hvis deres virksomheter drives på en urimelig måte.

Det er også vår vurdering at de potensielle kvalitetsproblemene som kan oppstå i forbindelse med en liberalisering kan adresseres ved å innføre andre tiltak.

For det første, kan det innføres regler som forplikter juridiske rådgiver til å opplyse klienter om sin utdannelse og bakgrunn. Hvis juridisk rådgivere skal opplyse om utdannelse og bakgrunn vil det være lettere for klientene å vurdere rådgivernes kompetanser. Denne typen regulering er kjent fra Danmark, hvor rådgivningsavtaler skal inneholde en beskrivelse av rådgiverens utdannelse, jf. lov om juridisk rådgivning §2. Mange vi intervjuet mener også at det er viktig med en eller annen form for sertifisering eller kvalitetsstempel, så kundene kan gjennomskue kvaliteten på den juridiske bistanden de mottar.

For det andre, kan det innføres en klageinstans for juridiske tjenester utført av andre enn advokater. Klageinstanser minsker juridiske rådgiveres insentiver til å handle uaktsomt eller gi juridisk bistand av utilstrekkelig kvalitet av frykt for klager og evt. kompensasjoner. Både i Danmark og Sverige er lignende klageinstanser innført. I Danmark kan man klage til Forbrugerombudsmanden og i Sverige håndterer Allmänna Reklamationsnämnden (ARN) tvister som involverer juridiske tjenester utført av andre end advokater.

For det tredje, kan ansvarsforsikring gjøres lovpliktig for alle som yter juridisk bistand. Ansvarsforsikringer kan være med til på å sikre klientenes mulighet for erstatning, hvis de har lidt økonomiske tap som følge av utilstrekkelig juridisk bistand. Ansvarsforsikring er hverken lovpliktig i Danmark eller Sverige, hvis man gir juridisk bistand uten å være advokat. Likevel er det i Danmark lovpliktig å opplyse om man har en ansvarsforsikring eller ei når man inngår en kontrakt med en klient. Dessuten har juridisk rådgivere insentiv til å tegne ansvarsforsikring for å unngå å hefte personlig.[52]

For det fjerde, mener vi at det bør overveies om liberaliseringen skal begrenses på de områdene hvor man ser størst risiko for kvalitetsproblemer, for eksempel i forbindelse med offentlig rettshjelp.

Få klager i Danmark og Sverige

Antallet av klager om dårlig juridisk bistand fra ikke-advokater på mer liberaliserte markeder (for eksempel Danmark og Sverige) kan gi en indikasjon om omfanget av risikoen for kvalitetsproblemer forbundet med en liberalisering. Det bør selvfølgelig bemerkes at antallet av klager ikke er en perfekt indikator på kvaliteten av den juridiske bistanden da ikke alle utilfredse klienter klager til

[52] Konkurranseverket (2017), «Juridiska tjänster och konsumenter»

klageinstansene[53] og da klienten ikke alltid vil oppdage at de har fått dårlig rådgivning (pga. asymmetrisk informasjon).

De liberale reglene for å yte juridisk bistand har dog ikke ført til mange klager i Danmark. En søkning på Forbrugerombudsmandens hjemmeside viser at det kun har vært to klager om dårlig juridisk bistand av ikke-advokater siden 2012.[54] Til sammenligning mottok Advokatnævnet 820 klager over advokaters adferd alene i 2018.[55]

I Sverige har ARN opplyst oss om at de har mottatt 68 saker om juridiske tjenester fra ikke-advokater inntil videre i 2019. Vi har ikke hatt mulighet til å oppgjøre hvor mange av sakene som handlet om dårlig kvalitet, men i Danmark var det ca. 30 prosent av sakene som handlet om dårlig juridisk rådgivning. Til sammenligning mottok Sveriges Advokatsamfund 478 disiplinærsaker mot advokater i 2018.[56]

3.4.3 Andre effekter

Utover effekten på konkurransen samt risikoen for kvalitetsproblemer kan det være andre effekter som er relevante å ta med i vurderingen av en mulig liberalisering.

Vår undersøkelse viser at de nåværende reglene for hvem som kan yte juridisk bistand inneholder noen gråsoner som gjør det vanskelig for myndighetene å håndheve reglene.

For det første kan det være opp til fortolkning når det gjelder i hvilke tilfeller det er snakk om juridisk bistand. Ifølge Boks 5 i del 3.1 skal det både vurderes om rådgivningen har juridisk karakter og om det er snakk om generell opplysning eller rådgivning tilpasset spesifikke aktører. For det andre er det i dag en rekke unntak for hvem som kan yte juridisk bistand utover advokater.

Den vage definisjonen av juridisk bistand og unntakene for hvem som kan yte juridisk bistand gjør det vanskelig for myndighetene å regulere markedet slik som reglene er i dag. Dette understrekes av Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet, som i vårt intervju forteller:

«Det er svært vanskelig å regulere markedet for juridisk rådgivning for ikke-advokater. Det finnes mange gråsoner for når en person kan gi juridisk rådgivning, hvilket gjør det vanskelig å kontrollere i hvilke tilfeller rådgivningen er lovlig.»

En liberalisering ville dermed gjøre det lettere å håndheve reglene og utover dette fjerne usikkerhet for aktører på markedet, hvor disse er i tvil om deres ytelse teller som juridisk rådgivning (som vi tidligere belyste for «legal tech» virksomheter).

3.5 ANDRE MULIGE TILTAK

Under vår undersøkelse av Advokatlovutvalgets forslag har vi støtt på to andre problematikker på markedet for juridisk bistand:

1. Det er for lite informasjon om rettshjelpere.

---

53 Der kan være mange grunner til at klientene ikke klager, eksempelvis at de synes det er for tungvint, og at de antar at klagene deres blir avvist. Läget för Sveriges konsumenter (2018), «Konsumentrapporten 2018»

54 https://www.forbrugerombudsmanden.dk/sager/?legislations=21858,,&paragrafs=&page=0&pageSize=

55 Advokatnævnet (2018), «Beretning 2018»

56 Sveriges Advokatsamfund (2019), «Disciplinnämndens verksamhet 2018»

2. Enkelte aktører kan tilby momsfritatte juridiske ytelser.

Hvis disse to problematikkene kan bli adressert med passende tiltak kan dette være med på å forbedre markedet for juridisk bistand. Vi vil gjennomgå disse to problematikkene i denne hoveddelen.

3.5.1 Mer informasjon om rettshjelpere kan potensielt forbedre konkurransen

Rettshjelper-ordningen tillater jurister uten advokatbeskikkelse å yte juridisk bistand allerede i dag, og ordningen ble innført med formålet å øke dekningen av rettshjelpsbehovet geografisk og sosialt.[58] Vår markedsundersøkelse har dog vist at det i dag kun er ganske få rettshjelpere i Norge[59], se del 1.3.2.

Vi har i våre intervjuer fått inntrykk av at nordmenn generelt ikke har samme tillit til rettshjelpere som til advokater, og at manglende opplysning kan være en av årsakene til det lave antallet av rettshjelpere. Ifølge våre intervjuer kan mer opplysning om rettshjelpere potensielt øke bruken av rettshjelpere og dermed øke konkurransen på markedet for juridisk bistand (uten at man behøver lovendringer):

«Et annet tiltak som potensielt kan øke konkurransen er mer og bedre informasjon fra det offentlige om rettshjelpere, både til jusstuderende og til samfunnet generelt. Økt informasjon kan gi rettshjelperne flere saker, hvilket kan bidra til profesjonaliseringen av denne yrkesgruppen.»

Rettshjelpere er generelt billigere enn advokater og en større utbredelse av rettshjelpere vil derfor kunne øke tilbudet av juridisk bistand og skjerpe konkurransen i mindre kompliserte saker.

3.5.2 Momsfritatte juridiske ytelser kan skape uhensiktsmessige konkurranseforskjeller

I Norge er blant annet banker og forsikringsselskaper momsfritatt. Ifølge våre intervjuer, betyr det også at bedriftsadvokater ansatt i en bank eller et forsikringsselskap kan yte juridisk bistand til eksterne klienter uten at ytelsen er momsbelagt.

Det kan skape en utilsiktet og uhensiktsmessig konkurransefordel for bedriftsadvokater i banker og forsikringsselskaper, fordi advokater i advokatforetak eller andre momsbelagte virksomheter ikke kan tilby de samme lave prisene da de er tvunget til å inkludere moms i ytelsene sine.

Især over for private kunder kan momsfritak gi noen virksomheter en markant konkurransefordel, da private kunder ikke har mulighet for å trekke momsen fra i skatt i motsetningen til næringskunder.

Konkurranse kan skape de beste resultatene for samfunnet når den foregår på like vilkår. Det ville derfor forbedre konkurranseeffekten hvis denne ubalansen ble adressert.

---

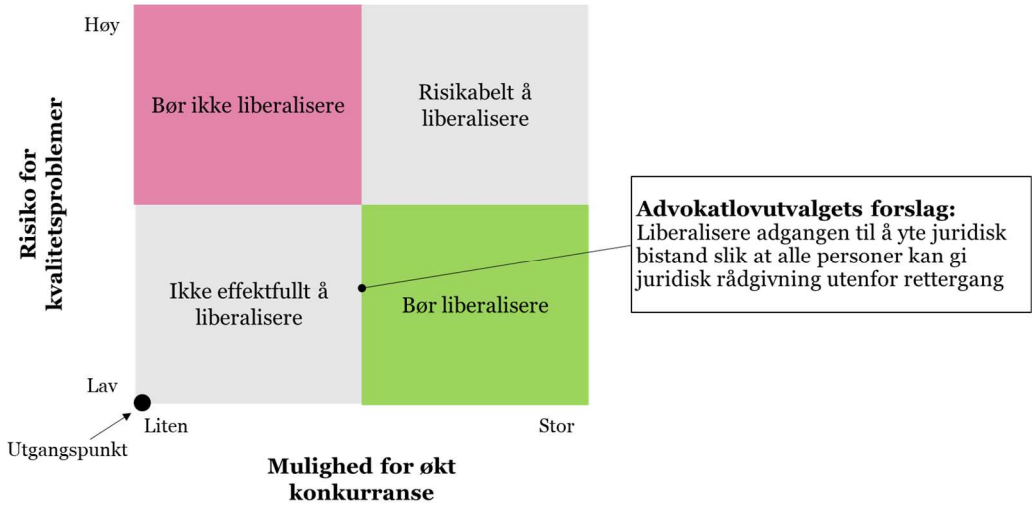
58 NOU 2015:3, «Advokaten i samfunnet»

59 I 2018 var der 167 rettshjelpere i Norge.

3.6 KONKLUSJON

Samlet sett konkluderer vi med at Advokatlovutvalgets forslag om å fjerne advokatenes rettsrådsmonopol ikke vil få stor effekt, men at den allikevel kan være hensiktsmessig å gjennomføre, se Figur 22.

Figur 22
Advokatlovutvalgets forslag er ikke effektfullt



Kilde: Copenhagen Economics

Vår konklusjon er basert på de følgende to delkonklusjonene:

- Avskaffelsen av rettsrådsmonopolet vil ha en begrenset effekt på konkurransen hovedsakelig fordi det allerede i dag er mange aktører på markedet, især i «bunnen» av markedet, hvor en liberalisering høyst sannsynlig vil få størst effekt. Endringen ville dog kunne være med på å fremme «legal tech» løsninger som kan bidra til enda bedre konkurranse
- Avskaffelsen av rettsrådsmonopolet vil ikke nødvendigvis medføre en vesentlig økt risiko for kvalitetsproblemer da denne risikoen kan adresseres ved andre tiltak.

Vi finner også at det kan være flere fordeler forbundet med å fjerne rettsrådsmonopolet, fordi det i dag er mange gråsoner i den nåværende reguleringen. Myndighetene har derfor vansker med å håndheve reglene i dag og usikkerheten kan være med på å begrense konkurransen i markedet i dag.

KAPITTEL 4

VURDERING AV EN ENDRING I EIERSKAPSREGULERINGEN FOR ADVOKATFORETAK

I dette kapittelet vurderer vi dagens eierskapsregulering for advokatforetak, og deretter Advokatlovutvalgets forslag til endring av reglene for eierskap. Vi vurderer videre den potensielle effekten av alternative tiltak, især effekten en eventuell liberalisering av eierskapsreglene.

I del 4.1 beskriver vi dagens eierskapsregler for advokatforetak, som bygger på prinsippene om at advokater skal være uavhengige og ha ansvar for sine handlinger som advokater. Reglene tilsier at eiere skal tilbringe en «vesentlig del» av yrkesaktiviteten sin i advokatforetaket.

I del 4.2 beskriver vi hvordan dagens eierskapsregler fungerer i praksis, blant annet basert på intervjuene våre. Samlet sett, finner vi at reglene i dag ikke fungerer helt etter hensikten, eksempelvis ved at eiere kan tilbringe mindre tid i advokatforetaket enn det reglene mest sannsynlig tilsikter, og ved at det er mulig å danne virksomheter som har juridisk bistand som en del av forretningsmodellen, men som samtidig ikke betegnes som advokatforetak.

I del 4.3 beskriver vi Advokatlovutvalgets forslag til endring av eierskapsreglene, som vi samlet sett vurderer vil utgjøre en innstramming av dagens regler.

I del 4.4 analyserer vi de potensielle effektene av Advokatlovutvalgets forslag til endring av eierskapsreglene. Vi vurderer i hovedsak at denne innstrammingen kan begrense konkurransen unødvendig, uten at vi finner en minsket risiko for kvalitetsproblemer.

I del 4.5 analyserer vi de potensielle effektene av andre mulige endringer i eierskapsreglene, især hva en liberalisering av disse reglene mest sannsynlig vil medføre i del 4.5.1. En liberalisering av dagens eierskapsregler kan medføre positive konsekvenser for konkurransesituasjonen på markedet for juridiske tjenester. Blant annet kan regler som tillater eksterne eiere og finansiering føre til økt tilførsel av viktig ikke-juridisk kompetanse og mer investering i innovasjon og nyskapning. Disse positive effektene kan bli større i årene som kommer, ettersom utviklingen av ny teknologi, eller «legal tech», utløser et større behov for finansiering. Likevel, medfører en eventuell liberalisering også en betydelig risiko for en forringelse av kvaliteten på juridiske tjenester, især ettersom dette tiltaket kan true advokaters uavhengighet. Derfor kan det være nødvendig å innføre mer regulering for å sikre at et slikt tiltak ikke utfordrer advokatenes uavhengighet.

I del 4.6 presenterer vi vår overordnede konklusjon. Vi vurderer at en innstramming av eierskapsreglene vil ha begrenset innvirkning på risikoen for kvalitetsproblemer, men kan bli skadelig for konkurransen. Vi vurderer at en eventuell liberalisering av eierskapsreglene kan forbedre konkurransen, og øke tilpasningsdyktigheten for advokatforetakene ved hjelp av tilgang på ekstern kompetanse og kapital. Det er dog viktig at en eventuell liberalisering er forbundet med tiltak som kan begrense risikoen for kvalitetsproblemer – og vi bemerker at et slik tiltak også kan medføre høye omkostninger, hvis man må innføre ny regulering og systemer for å sikre advokatenes uavhengighet.

4.1 REGULERINGEN I DAG – PÅ PAPIRET

I dette delkapitlet beskriver vi dagens eierskapsregler, og prinsippene disse bygger på. Eierskapsreglene innebærer at eiere skal tilbringe en «vesentlig del» av yrkesaktiviteten sin i advokatforetak, men det er i dag ingen krav til at eiere må være advokater, eller ha noen bestemt tilknytning til advokatforetaket.

4.1.1 Grunnprinsipper

Eierskapsreglene for advokatforetak bygger på to grunnprinsipper:

1. *uavhengighetsprinsippet*, som innebærer at advokater skal være uavhengige, både faglig og økonomisk, og
2. *ansvarsprinsippet*, som innebærer at advokater skal ha fullt, personlig ansvar for sine handlinger som advokat.

Uavhengighetsprinsippet har som hensyn å underbygge klientens tillit til advokaten, og at klienten skal kunne vite at advokaten vil være en lojal representant for klienten, uten å la seg påvirke av klientens motpart, tredjeparter, eller økonomiske hensyn. Dermed kan klienten være trygg på at advokaten kan være objektiv i sine faglige vurderinger, og at advokaten derfor kan representere og rådgi klienten på en riktig måte.[60]

4.1.2 Dagens eierskapsregler

Dagens regler for å være eier av et advokatforetak i Norge innebærer at vedkommende må «utøve en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i selskapet», [61] hvilket ifølge reglene tilsvarer en halv normal stilling eller mer. Det stilles derimot ikke krav om eierens tilknytning til advokatforetaket, eller noe krav om at eieren må være advokat.[62]

I likhet med eierskapsreglene, tilsier også reguleringen at medlemmer av styret skal «utøve en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i selskapets tjeneste»[63], hvilket, likt som i kravet til eierskap, tilsvarer en halv, normal stilling eller mer. Det stilles derimot ikke krav om tilknytning til advokatforetaket, eller noe krav om at styremedlemmene må være advokater.

De nåværende reglene skal sørge for at advokatvirksomheter kun ivaretar klientens interesse, og er uavhengige av interessenter utenfor advokatbransjen og av andre advokatvirksomheter. For eksempel, skal kravene om at eiere har en nær tilknytning til både det eide og eiende selskapet være med på å opprettholde uavhengighetsprinsippet. I et tilfelle hvor en eier ikke lengre oppfyller de nåværende kravene, skal eieren som hovedregel gi opp sin andel i selskapet innen to år.

Disse eierskapsreglene er begrenset til foretak som er definert som advokatvirksomheter. Vi gir en definisjonen av hva som utgjør en advokatvirksomhet i Boks 7.

---

60 NOU 2015:3 «Advokaten i samfunnet» s. 102

61 NOU 2015:3 «Advokaten i samfunnet» s. 172

62 Et advokatforetak kan også eies av et holdingselskap, hvis dette selskapet oppfyller kravene til eierskap i domstolloven §231. Disse kravene innebærer at det eiende selskapet kun kan drive advokatvirksomhet eller annen virksomhet med naturlig tilknytning til dette, er eid av personer som utøver en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i det eide selskapets tjeneste, og at driften utøves av advokater eller andre personer som har adgang til å utøve slik virksomhet.

63 NOU 2015:3 «Advokaten i samfunnet» s. 106

Boks 7 Hva er en advokatvirksomhet?

En «advokatvirksomhet» defineres i domstolloven §231 første ledd andre og tredje setning som den virksomhet som advokatbevillingen gir innehaveren rett til å drive. Begrepet omfatter blant annet rettshjelpvirksomhet, inkassovirksomhet og eiendomsmegling, når denne typen virksomhet drives i medhold av advokatbevilling.

I tillegg til at reguleringen av eierskap begrenser adgangen for at utenforstående har mulighet for å ha eierinteresser i tradisjonelle advokatfirmaer, innebærer reglene også et forbud mot at foretak som ikke er advokatvirksomheter også kan tilby advokattjenester. Det finnes likevel lovregulerende unntak for bedriftsadvokater, organisasjonsadvokater og advokater ansatt i kommune eller stat, jf. Domstolloven §233.

Kilde: Lovdata, NOU 2015:3 «Advokaten i Samfunnet». s. 97

Utover advokatforetak er det visse lovregulerte unntak for hvem som ellers kan utøve advokatvirksomhet. Disse unntakene tillater blant annet bedriftsadvokater, organisasjonsadvokater og advokater ansatte i kommune eller stat å utføre advokatvirksomhet under nærmere bestemte omstendigheter, jf. Domstolloven §233.

4.2 REGULERINGEN I DAG – I PRAKSIS

I dette delkapittelet undersøker vi hvordan eierskapsreglene fungerer i praksis i dag, basert på våre intervjuer.

Det er innledningsvis verdt å bemerke at vi ikke har funnet tegn på at det er mange ikke-advokater som er eiere i dag. Vår undersøkelse har ikke vist at noen av de fem største norske advokatfirmaene[64] benytter seg av den nåværende muligheten for å ha ikke-advokater som partnere i dag. Vi har ikke tall på hvor mange ikke-advokater som er eiere i dag på markedet som helhet, men intervjuene våre bekrefter inntrykket av at det er relativt få.

Ifølge vår markedsundersøkelse og våre intervjuer fungerer ikke reguleringen av eierskap alltid etter hensikten, spesielt på to punkter:

1. Intervjuene vi har gjort viser blant annet at det i dag i noen tilfeller er mulig å være eier av et advokatforetak selv om eiere kun bruker 30% tiden sin i selskapets tjeneste (vi har dog ikke funnet tegn på at dette er svært utbredt).[65]
2. Flere revisjons- og forsikringsselskaper har funnet en vei utenom eierskapsreguleringen ved å ha «tilknyttede» advokatforetak, som benytter selskapets brand-navn. På papiret eier revisjons- og forsikringsselskaper ikke advokatforetaket. Likevel, utfører det tilknyttede advokatforetaket kun oppgaver for dets respektive revisjons- eller forsikringsselskapskunder og dessuten er mange av advokatene ansatt i både advokatforetaket og i revisjons- eller forsikringsselskapet. Denne konstruksjon tillater revisjons- og forsikringsselskaper å yte juridisk rådgivning ved bruk av advokater som en del av forretningsmodellen uten at selskapet bli betegnet som advokatforetak.

[64] BAHR, Thommessen, Wiersholm og Wikborg Rein. Vi har ikke kunnet finne bakgrunnen for alle eierne i Schjødt.
[65] Kilde: Intervju med Tilsynet

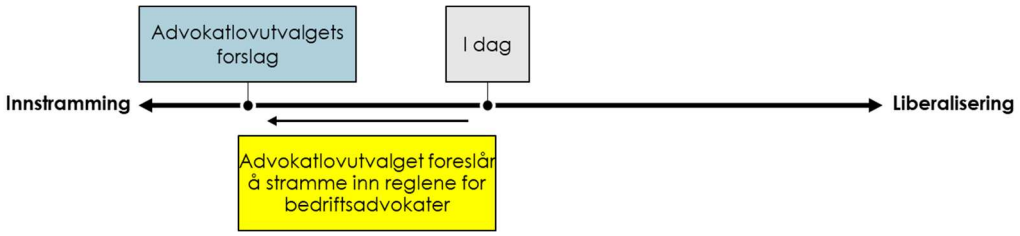
Eierskapsreguleringen for advokatforetak gjelder ikke for revisjons- og forsikringsselskapet.

4.3 ADVOKATLOVUTVALGETS FORSLAG

Advokatlovutvalget foreslår at *kun advokater* som utøver yrkesaktivitet i advokatforetaket skal kunne være eiere av selskapet. Dette er en begrensning i sammenligning med de nåværende reglene, hvor ansatte som ikke er advokater i dag har mulighet for å være eiere. Likevel, foreslår Advokatlovutvalget at nåværende eiere som ikke er advokater får en dispensasjon, så disse kan fortsette å være eiere.

Vi vurderer, overordnet sett, at dette forslaget vil utgjøre en *innstramming* av den nåværende reguleringen av eierskap, se Figur 23.

Figur 23
Advokatlovutvalgets forslag



Kilde: Copenhagen Economics med utgangspunkt i NOU 2015:3, «Advokaten i samfunnet»

Advokatlovutvalget foreslår dog også å fjerne betingelsen om at eiere skal utøve «en vesentlig del» av sin yrkesaktivitet i selskapets tjeneste. Dette skal åpne opp for at eiere i høyere grad kan utøve andre yrkesaktiviteter, så lenge uavhengigheten opprettholdes. For eksempel, kan eiere ikke jobbe for andre advokatforetak.

Dette tiltaket vil utgjøre en liberalisering. Dog bemerker vi at de nåværende reglene er vanskelige å håndheve, pga. at det er vanskelig å definere hva som utgjør «en vesentlig del av yrkesaktiviteten» og det er derfor uklart hvor stor effekt denne regelendringen vil ha.

4.4 VURDERING AV ADVOKATLOVUTVALGETS FORSLAG

I dette delkapittelet vurderer vi de potensielle effektene av Advokatlovutvalgets forslag på konkurransesituasjonen på markedet for juridiske tjenester, og den sannsynlige innvirkningen dette forslaget vil ha på kvaliteten av disse tjenestene.

På den ene siden kan en innstramming av eierskapsreglene medføre en begrensning av konkurransen, ettersom det hindrer andre enn advokater å være eiere av advokatforetak.

På den annen side kan en innstramming føre til minsket risiko for kvalitetsproblemer på markedet, ettersom det kan redusere risikoen for interessekonflikter.

Vi vurderer i del 4.4.1 konkurranseeffektene av dette forslaget, i del 4.4.2 risikoen for kvalitetsproblemer, og presenter i del 4.4.3 vår delkonklusjon angående dette forslaget.

4.4.1 Konkurransen

En innstramming av eierskapsreglene fører med seg en risiko for å begrense konkurransen unødvendig. Ifølge Produktivitetskommisjonens rapport fra 2013[66] finnes det hovedsakelig tre mulige årsaker til at reguleringen av eierskap kan hemme konkurransen:

1. manglende adgang til kapital,
2. manglende adgang til ledelsesfaglige og kommersielle kompetanser, og
3. manglende adgang for utenlandske virksomheter.

Våre intervjuer viser at det er bred enighet om at en innstramming av eierskapsreglene er unødvendig.

Vår undersøkelse viser at især punkt én og punkt to er de største truslene mot konkurransen i Advokatlovutvalgets forslag.

Punkt én, manglende adgang til kapital, kan være en uheldig konsekvens av en eventuell implementering av Advokatlovutvalgets forslag. Ifølge Advokatlovutvalget er advokatforetak tradisjonelt kunnskapstunge, men ikke kapitaltunge. Dette resultatet fant vi også i Danmark i vår rapport fra 2014.[67] Intervjuene våre viser imidlertid at det vil være behov for særlig de større advokatfirmaene å investere i teknologi hvis de vil fortsette å være konkurransedyktige, for eksempel i forhold til de store revisjonsselskapene. Joakim Marstrander fra Ernst & Young uttaler:

«Jeg opplever en stor forskjell mellom Big 4 og tradisjonelle advokathus i muligheten til å ta modige skritt, utvikle teknologi, grad av løfteevne og muligheter til å investere. I de tradisjonelle, lokale advokathusene, med få partnere til å dele på investeringene, kan man komme i situasjoner som for eksempel 'hvis jeg investerer i en ny programmerer, så kan jeg kanskje ikke ta familien med på sommerferie'. Det er ikke situasjonen i Big4 der investeringene tas globalt og fordeles på svært mange partnere.»

Punkt to utgjør også en bekymring ved Advokatlovutvalgets forslag. Ifølge vår undersøkelse og våre intervjuer, utgjør manglende adgang til ledelsesfaglige og kommersielle kompetanser potensielt den største trusselen mot konkurransen. De personene vi har snakket med har gitt uttrykk for at tilførsel av annen kompetanse enn juridisk i den daglige ledelsen er en fordel for enkelte bedrifter og advokatbransjen som helhet, blant annet ved at eiere som ikke er advokater kan ha en bedre forståelse av forretning og teknologi. Tilførsel av kapital og andre ekspertiser gjennom eksternt eierskap, kan være et verktøy for å lage billigere tjenester i advokatbransjen**.** I en av våre intervjuer ble det følgende poenget fremlagt:

«Hva skal til for at vi kan lage billigere tjenester i advokatbransjen? Et verktøy kan være at man åpner opp for eksternt eierskap, så man kan få tilført kapital og andre ekspertise.»

---

66 Produktivitetskommissionen (2013), «Konkurrense, internationalisering og regulering», s. 109-110

67 Copenhagen Economics (2014) Konkurrence og regulering i advokatbranchen

Det er dog verdt å merke seg at vi ikke har funnet bevis for at det er mange ikke-advokater som er eiere av advokatforetak i dag. En eventuell innstramming av eierskapsreglene ville således høyst sannsynlig ikke være begrensende i forhold til situasjonen i dag. Det er likevel mulig, at advokatforetak i høyere grad fremover ville ta i bruk muligheten for å ha ikke-advokater som eiere, hvis en innstramming ikke gjennomføres.

4.4.2 Risikoen for kvalitetsproblemer

Vi vurderer ikke, at Advokatlovutvalgets forslag vil redusere risikoen for dårligere kvalitet på noen nevneverdig måte.

Vi har ikke funnet bevis for at den nåværende reguleringen, hvor ikke-advokater kan være eiere av advokatforetak, har skapt kvalitetsproblemer. Igjen bør det dog nevnes, at det er relativt få ikke-advokater som er eiere i dag.

Ingen vi har intervjuet har indikert at det er behov for en skjerping av eierreglene.

Våre intervjuer peker på at begrensningen av eierskap ikke nødvendigvis vil påvirke kvaliteten, og at eiere vil alltid være motivert til å levere kvalitet for å overleve i markedet. Videre, vil profittmotivet være til stede uansett om det er en advokat eller en ikke-advokat som eier virksomheten. Eventuelle etiske problemstillinger, som for eksempel eksternt eierskap, vil avhenge av hvordan forsikrings- og ansvarsordninger blir opprettholdt. I dag er hver enkelt advokat ansvarlig, uavhengig av hvem som eier virksomheten.

Per Ivar Skinstad fra KPMG uttaler at:

«Eierbegrensningen påvirker ikke nødvendigvis kvalitet [...] Hvis man skal overleve i markedet for juridiske tjenester, så er man avhengig av å levere kvalitet, ellers vil ingen benytte seg av tjenestene dine etter hvert. Derfor er min personlige oppfatning at eksterne eiere ikke vil gå på kompromiss med kvaliteten med sikte på å øke profitten. [...] profittmotivet vil uansett være der, advokatene tjener jo godt allerede. Derfor mener jeg personlig at det ikke betyr noe for kvaliteten om man åpner eierskapsreglene, men det kan medføre økt konkurranse og lavere priser.»

Advokatlovutvalgets forslag ville også resultere i strengere regulering enn vi ser i andre land. I Danmark kan opptil 10% av advokatfirmaene eies av andre enn advokater, mens eksternt eierskap er tillatt i Storbritannia. Videre kan forslaget medføre betydelige negative konsekvenser, ved at man potensielt hindrer tilførsel av nyttig kunnskap, ikke-juridisk kompetanse og nyskapning til advokatforetak.

Samtidig, ble det i våre intervjuer pekt på at det finnes alternative muligheter for å opprettholde advokaters uavhengighet, uten å begrense muligheten for at ikke-advokater kan eie advokatforetak, og tankegangen om at eksterne eiere ikke kan eie advokatkontor ble beskrevet som «gammeldags», som for eksempel i dette sitatet fra Anders Ryssdal fra Glittertind:

«Det er en gammeldags tankegang at eksterne ikke kan eie advokatkontor. Jeg kan ikke se noe problem i at en bank oppretter et advokatkontor for kundene sine. Likesom i bankverden burde det kunne bygges 'Chinese Walls'[68] mellom eierne og advokatene for å unngå interessekonflikter ved eksternt eierskap.»

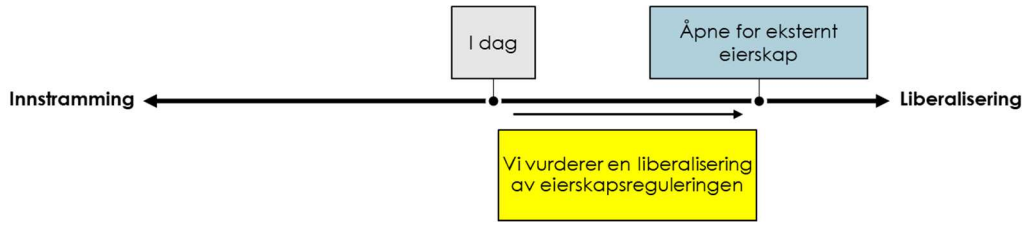
4.5 ANDRE MULIGE TILTAK

I dette delkapittelet undersøker vi de potensielle effektene av andre mulige tiltak for eierskapsreglene for norske advokatforetak. Vi vurderer først hvilke effekter en eventuell liberalisering kan få for konkurransesituasjonen, og for kvaliteten på juridiske tjenester. Deretter, utforsker vi kort potensialet for en regulering av eksterne eiere, og innvirkningen av å tillate eksterne styremedlemmer.

4.5.1 En liberalisering

Vi vurderer under virkningene av en eventuell endring av eierskapsreglene, som ville tillate eksternt eierskap i et visst omfang. En slik liberalisering ville innebære en utvidelse av de nåværende reglene, ettersom man ikke lengre ville behøve å være ansatt i advokatforetaket for å være eier. En slik endring ville utgjøre en liberalisering, se Figur 24.

Figur 24
En liberalisering av eierskapsreglene



Kilde: Copenhagen Economics

Konkurransen

En liberalisering av eierskapsreguleringen kan få positive konsekvenser, ifølge vår undersøkelse og intervjuer. I tråd med Produktivitetskommisjonens rapport fra 2013[69] finnes det hovedsakelig tre mulige årsaker til at reguleringen av eierskap kan hemme konkurransen:

1. manglende adgang til kapital,
2. manglende adgang til ledelsesfaglige og kommersielle kompetanser, og
3. manglende adgang for utenlandske virksomheter.

Disse tre mulige begrensningene taler for en liberalisering – avhengig av hvor viktige de er i praksis.

[68] Informasjonssperrer, definert som «Ethvert tiltak som tar sikte på å hindre at konfidensiell informasjon, særlig kurssensitiv informasjon, som er kjent hos personer i en del av foretaket kan tilflyte personer i en annen del av foretaket» i Kredittilsynets Rundskriv 39/1995.

[69] Produktivitetskommissionen (2013), «Konkurrense, internationalisering og regulering», s. 109-110

Det ble i våre intervjuer understreket at adgang til ekstern finansiering og kompetanse, hvor juridisk rådgivning gjøres tilgjengelig for den generelle befolkningen kan ha en samfunnsøkonomisk gevinst da en videre tilføyelse av ekstern kompetanse inn i advokatforetak blant annet kan medføre en bedre tilgang på juridiske tjenester og åpne opp for muligheter for tverrfaglighet og bredere produkter[70], som fører til at klientene kun må henvende seg til ett sted (one-stop shopping).

Videre, kan tilførselen av ny kompetanse og finansiering potensielt øke innovasjonen innen advokatbransjen i dag, og hjelpe bransjen med å tilpasse seg nye teknologiske utviklinger. Samtidig, kan det å åpne advokatbransjen for ekstern finansiering redusere risikoen for personer som ønsker å starte advokatfirmaer uten å bidra med all egenkapital selv.[71] Det ble ofte poengtert i våre intervjuer at advokatbransjen er ganske konservativ, og ikke nødvendigvis tilpasningsdyktig nok til å optimalt håndtere nye utviklinger på markedet for juridiske tjenester.

Merete Nygaard fra Lexolve uttaler følgende:

«For meg betyr en løsning av eierskapsreglene, at virksomhetene kan få andre kompetanser og folk, som tenker annerledes, inn i virksomhetene. Det vil gagne bransjen.»

Joakim Marstrander fra Ernst & Young påpeker at:

«[…] en ulempe med dagens ordning er at de tradisjonelle advokatfirmaene får et slags monopol, og at det ofte er lite løfteevne i disse lokale, beskyttede advokatfirmaene. Dette fordi man legger til grunn at det skal være partnerskapsmodell, som er et gammeldags system sammenlignet med en Corporate-modell, hvor man tar felles investeringer og fyller nye behov ved å utvikle ny teknologi. På den måten kan begrensningene i eierskap være en hemsko, sammenlignet med å åpne opp for eksterne eiere. Man får ikke bygget slagkraftige miljøer som kan tenke nytt og hvor man kan få investorer til å ta risiko. Dermed går adgangen til å innhente risikovillig kapital tapt, hvilket er uheldig for bransjens utvikling.»

Espen Knudsen fra Den norske revisorforeningen poengterer at:

«Det vil være positivt for innovasjon hvis eierskapsreglene åpnes opp. Kapital kan være viktig for advokatvirksomheter, men kapitalen kan bli forhindret av at ingen andre enn medarbeiderne kan eie et advokatselskap i dag.»

Videre, er det viktig å understreke at «legal tech» kan utløse et behov for ekstern finansiering fremover, hvilket kan tale for en liberalisering av eierskapsreglene. Investeringer i «legal tech» har steget markant i løpet av de siste årene. I 2018 oversteg investeringene i «legal tech» for første gang $1 milliard, og i år var det allerede investert mer enn $1.2 milliarder i september måned.[72] Den danske fagforeningen, DJØF, anslår at 20-25% av dommeres og advokaters arbeid kan automatiseres.[73]

---

70 EU Kommissionen (2004), KOM(2004) 83, «Rapport om konkurrensen inden for de liberale erhverv».
71 Menon Economics, (2019) «Forretningsadvokatenes verdi for næringsliv og samfunn», s.25
72 Forbes, 2019 og LawGeek, 2019.
73 Advokatbladet, 2019

Ifølge våre intervjuer skaper «legal tech» et behov for investeringer av en helt annen størrelse enn i dag (for eksempel investerer Ernst & Young fire millioner dollar i teknologi hvert år**),** som for eksempel uttrykt av Sverre Tyrhaug fra Thommessen:

«Jeg tror data og teknologi vil drive konsolidering og jeg tror man skal se på om vi skal investere mye mer. Advokater investerer generelt ikke mye i fremtiden. Vi har begynt å investere mer i teknologisk løsninger, men spørsmålet er om det er nok. Overhales vi av for eksempel tech-virksomheter?»

I et intervju med Johan Dolven, Tore Strandbakken og Dag Are Børresen fra HELP ble det uttalt at:

«Som advokat i dag er man nødt til å investere i digitale løsninger til kundene og i høyere grad enn tidligere spesialisere seg innenfor ett gitt område […] Derfor bør det løsnes opp for eierskapsreglene, så advokatvirksomheter kan få tilført mer kapital og ekspertise til ledelsen og eierkretsen enn i dag. Hvis man åpner opp for finansielt eierskap av advokatvirksomheter vil det helt sikkert oppstå nye forretningsmodeller på markedet for juridiske ytelser. […] Generelt virker det merkelig, at man har tenkt seg å åpne opp for hvem som kan yte juridiske ytelser, men stramme hvem som kan eie advokatvirksomheter.»

Merete Nygaard, CEO av Lexolve, peker på at:

«Selskaper blir begrenset i hvor innovative de kan være, fordi de blir begrenset av reglene i dag. Firmaer kan ikke være både «legal tech» og advokatfirmaer på samme tid på grunn av eierskapsreglene i dag, fordi det da er vanskelig å tiltrekke seg den riktige kompetansen, samt umulig å hente ekstern kapital for å gjøre slike investeringer/satsninger.»

Videre, ble det også poengtert at å åpne opp for eierskapsreglene kan øke konkurransen ved at dette kan legge til rette for at nye internasjonale aktører får tilgang til det norske markedet for juridiske tjenester, og at ingen store internasjonale kjeder på nåværende tidspunkt er etablert i Norge, da dette ikke er mulig med de nåværende eierskapsreglene.

Per Ivar Skinstad fra KPMG uttaler følgende:

«Hvis man løser opp eierskapsreglene og tillater andre typer eiere så vil dette kunne øke konkurransen og da vil de store internasjonale aktørene komme inn i Norge. Denne konkurransen vil nok først og fremst komme bedriftsmarkedet til gode.»

Samtidig, er det viktig å påpeke at det finnes noe uenighet angående dette temaet. Det ble blant annet også poengtert at det er fullt mulig å investere i ny teknologi og innovasjon under de nåværende reglene, og at dagens regulering dermed ikke utgjør en betydelig hindring for nyskapning, men opprettholder uavhengighet. Det ble blant annet pekt på at de tre største advokatfirmaene i Norge omsetter totalt for nesten 3 milliarder, og har rundt 50% margin, og dermed allerede har kapital til å gjøre investeringer. Videre, uttaler Bernard Zysman og Jardar Aas fra Gjensidige at:

«[...] dagens regler er velfungerende og hensiktsmessige i forhold til å ivareta advokatenes uavhengighet [...] Hvis man ønsker å starte en virksomhet som leverer teknologi til advokater, så løser dette seg veldig greit innenfor dagens eierskapsregler.»

Det ble også poengtert i våre intervjuer at det er mulig at eksterne eiere ikke er avgjørende for adgangen til risikovillig kapital for store advokatfirmaer, ettersom inntjeningen til advokater som regel er god nok til at de selv kan finansiere digitale løsninger.

Det er i denne sammenhengen hensiktsmessig å nevne markedet for juridiske tjenester i England og Wales, ettersom man her liberaliserte eierkravene i 2008, gjennom «Legal Services Act 2007» som åpnet for eksterne eiere gjennom alternative selskapsstrukturer kalt «ABS'er».

En undersøkelse gjort av Competition & Markets Authority (CMA) i 2016 viser at det er bred enighet hos interesserte parter om at påvirkningen av ABS på konkurransenivået i UK har vært relativt begrenset. Motivasjonen for å få en ABS-lisens har for det meste vært å få ikke-advokater inn i seniorroller hos selskapene, ikke å ta i bruk en svært annerledes forretningsmodell eller få tak i ekstern kapital for å investere.[74]

Likevel fant man i intervjuene at ABS-strukturen hadde medført at selskapene kunne få inn ny kommersiell ekspertise og et mer strategisk innblikk i selskapene. Samtidig har flere pekt på at denne strukturen har ført til bedre ledelse og en kultur som har mer fokus på innovasjon.

Risikoen for kvalitetsproblemer

En liberalisering som tillater eksternt eierskap vil imidlertid innebære en risiko for dårligere kvalitet.

Først og fremst, kan en liberalisering av eierskapskravene skade advokatenes uavhengighet og true ansvarsprinsippet. Advokater kan gjennom sine handlinger i advokatforetak sette sitt eget omdømme og sine egne karrierer i fare, og har dermed høye insentiver for å unngå interessekonflikter i sitt arbeid. Eksterne eiere kan ha andre insentiver, og kan være mer villige til å risikere interessekonflikter. Dette poenget ble understreket i en større analyse av Panteia for EU-kommisjonen i 2012:

« [...] most member states have not changed their position and do not allow non-lawyer management, non-lawyer ownership and especially external ownership (by people who are not active in the firm). The most common reason for these prohibitions is that nonlawyer influence is expected to jeopardize core values of the profession such as independence, avoidance of conflicts of interests and confidentiality. »[75]

Advokaters uavhengighet er en avgjørende komponent i rettssamfunnet, og for rettsikkerheten til samfunnsborgerne. Hvis en advokat ikke kan garantere uavhengighet av egeninteresser eller tredjeparter, kan advokaten ikke være i stand til å gi klienten beskyttelse og uavhengig rådgivning som ivaretar klientens interesser. Advokaters uavhengighet er dermed en essensiell forutsetning for beskyttelse av sivile rettigheter i et demokratisk samfunn, hvilket fastlås av den internasjonale advokatsammenslutningen International Bar Association:

---

74 Competition & Markets Authority, 2016

75 Panteia (2012), «Evaluation of the legal framework for the free movement of lawyers», foretatt for EU Kommissionen

« 1.1 General principle: A lawyer shall maintain independence and be afforded the protection such independence offers in giving clients unbiased advice and representation. A lawyer shall exercise independent, unbiased professional judgment in advising a client, including as to the likelihood of success of the client's case. »[76]

I våre intervjuer ble det også uttrykt bekymring over at eksterne eiere kan skade advokatforetaks faglige og økonomiske uavhengighet. En liberalisering av eierskapsreglene ble dermed betraktet som et tveegget sverd, som kan skade advokatenes uavhengighet når de kommer under press til fordel for eksterne investorers profittmotiv.

Thomas Svensen fra BAHR peker på følgende:

«Dette blir til syvende og sist et spørsmål om man tror på at rollen som advokat skiller seg fra andre rådgivere og konsulenter. Utdannelsen til og opplæringen av advokater fokuserer på at advokater også har en bredere samfunnsfunksjon. Dersom man mener at dette representerer en verdi i seg selv, vil en aksept av eksterne eiere i advokatfirmaer kunne motvirke denne effekten og gjøre advokater og advokatfirmaer mer lik en hvilken som helst annen tjenesteleverandør. En slik utvanning vil kunne motvirke en eventuell bredere samfunnsfunksjon knyttet til en profesjon.»

Det er allikevel verdt å merke seg at det også ble poengtert at en mindre liberalisering, for eksempel ved å følge Danmark, hvor opptil 10% av advokatfirmaene eies av andre enn advokater, neppe får store konsekvenser for hverken konkurransesituasjonen eller kvaliteten på juridiske tjenester.

Det kan eventuelt innføres tiltak som sikrer at eierregler kan liberaliseres på en måte som gjør at advokatfirmaer får tilgang til risikovillig kapital uten at det går ut over de to grunnleggende prinsippene: advokaters faglige og økonomiske uavhengighet og personlig ansvar.

Advokatlovutvalget har blant annet vurdert å løse uavhengighetsproblematikken ved å begrense innflytelsen fra eksterne eiere. Et alternativ kan være å tillate passivt eksternt eierskap, noe som sikrer at de eksterne eierne ikke har kontroll over advokatfirmaet og/eller begrenser hvor mye en eierandel kan eies av eksterne eiere.

En studie gjort av CMA i 2016 konkluderer også med at risikoen for interessekonflikter mellom advokater og ikke-advokater ikke har oppstått i praksis etter liberaliseringen av eierskapsreglene i Storbritannia.[77] De fant ikke noe bevis som tyder på at de nye eierskapsreglene har forårsaket negative effekter på forbrukere eller gjort skade på den juridiske profesjonens kjerneverdier. Det var bred enighet fra de interesserte partene om at advokatforetak som tar i bruk *ABS* ikke utgjør noen høyere risiko enn selskaper som blir eiet og ledet av advokater. Ifølge the Legal Services Consumer Panel in England and Wales[78];

« [...] the dire predictions about a collapse in ethics and reduction in access to justice as a result of ABS have not materialized. »

---

76 International Bar Association (2011), "International Principles on Conduct for the Legal Profession».
77 Competition & Markets Authority Report, 2016
78 Legal Services Consumer Panel in England and Wales, 2014

Andre mulige effekter

I forbindelse med en eventuell liberalisering, gjort for å bedre dra nytte av ekstern finansiering og kompetanse for i møte med utviklingene på «legal tech» markedet, kunne det likevel være nødvendig å gjennomføre tiltak for å sikre advokatenes faglige og økonomiske uavhengighet og opprettholde ansvarsprinsippet.

For å sikre at kvaliteten av juridiske tjenester ikke forringes kan man for eksempel vurdere å regulere eksterne eiere.

I våre intervjuer ble det flere ganger lagt frem at dette kan være en god mulighet, som potensielt gjør at man både kan høste godene fra en liberalisering gjennom en bedre konkurransesituasjon, uten å risikere en forringelse av kvaliteten. For eksempel, kan eksterne eiere tillegges det samme ansvaret som interne eiere, eller eierskapsprøver kjent fra bankverdenen kan bli innført.

Advokat Siri Øvstebø poengter følgende:

«Jeg synes man skal åpne opp, men det er viktig å adressere hvilket ansvar en ekstern eier skal ha. Eksterne investorer vil muligens ikke ta samme høyde for ansvaret, hvis de ikke hefter personlig. Derfor skal det være mulig å gi det juridiske ansvaret til alle eierne […]»

I et intervjuet med HELP ble det påpekt at:

«Tidligere var det kun eiendomsmeglere som kunne eie eiendomsmeglerselskaper, men i dag eies de store meglerselskapene typisk av banker. Kvaliteten i eiendomsmeglerbransjen har aldri vært høyere enn i dag.»

Anders Ryssdal fra Glittertind uttaler at:

«Likesom i bankverden burde det kunne bygges 'Chinese Walls' mellom eierne og advokatene for å unngå interessekonflikter ved eksternt eierskap.»

Det er viktig å understreke at liberaliseringen i England og Wales ble fulgt av en betydelig regulering av hvem som kan bli eiere, for å sikre at kvaliteten på de juridiske tjenestene og advokatenes uavhengighet ikke ble truet. I en studie fra 2012 undersøkte professorene George Yarrow og Dr. Christopher Decker advokatbransjens økonomiske betydning i EU, og skrev om den britiske tilgangen:

« Whilst the UK has relaxed its rules on ownership of law firms in order to allow for the introduction of alternative business structures, the national regulations provide for careful supervision of businesses opting for these alternative structures. Consistent with what has been argued in earlier parts of this report, the new options amount to regulatory reform, not to simple deregulation: indeed the new UK approach is arguably more, not less, regulatory than the old, at least in terms of the resources required for supervision of the relevant activities. »

Synspunktet om at lovendringen derfor har, på noen måter, ført til *økt* regulering ble også fremlagt i Copenhagen Economics' intervjuer med The Law Society og Solicitors Regulation Authority i 2014,

grunnet den omfattende søknadsprosessen forbundet med å få en lisens til å drive et advokatforetak som et ABS-selskap, og utviklingen av et strengt sanksjonssystem.

Dermed er det også viktig å påpeke at de eventuelle omkostningene av en lignende lovendring i et annet land muligens kan være høye, ettersom regulering nødvendig for å sikre kvaliteten på juridiske tjenester kan bli omfattende.

4.5.2 Styremedlemmer

Videre, utover eierskapsreglene, foreslår Advokatlovutvalget at det åpnes for eksterne styremedlemmer. Et eksternt styremedlem er et styremedlem som ikke har noen rolle i virksomheten, utenom rollen i styret. Dette tiltaket kan være en god måte å tilføre advokatforetak erfaring og faglig kompetanse på.

I dag skal et flertall i styret likevel fortsatt være advokater som jobber i selskapet. Dessuten skal styremedlemmer ikke ha interessekonflikter. For eksempel, kan styremedlemmene ikke være tilknyttet andre advokatforetak, eller være kunder.

Flere empiriske studier har kommet frem til at kommersielle fordeler har oppstått ved at man har fått eksterne medlemmer inn i virksomhetens styre.

Cowling (2003)[79] finner i sin empiriske studie av små og mellomstore virksomheter at det er signifikante produktivitetseffekter ved å få eksterne medlemmer inn i bestyrelsen. Cowling (2003) poengterer at små og mellomstore bedrifter ofte eies av spesialister, og kan dermed ha fordel av å få tilført andre kompetanser utenifra.

Brunninge et al. (2007)[80] finner lignende resultater i sine empiriske studier av eksterne styremedlemmer i små og mellomstore virksomheter. Eksterne styremedlemmer øker disse virksomhetenes evne til å foreta strategiske justeringer, i takt med eksterne og interne endringer i selskapets interesseområde.

4.5.3 Delkonklusjon

I dette kapittelet har vi vurdert andre mulige tiltak for eierskapsreglene til advokatforetak, utover Advokatlovutvalgets forslag.

Basert på analysen over, konkluderer vi med at en liberalisering av eierskapsreglene som tillater eksternt eierskap i et visst omfang kan være hensiktsmessig, ettersom det kan øke konkurransen og tilføye ny ikke-juridisk kompetanse, i tillegg til potensielt mer investering i nyskapning og teknologi.

Dette kan bli spesielt viktig i møte med utviklinger på «legal tech»-markedet, ettersom en liberalisering kan gjøre det lettere for advokatforetak å dra nytte av nyutviklet teknologi.

Likevel, kan en liberalisering av eierskapsreglene utgjøre en reell trussel mot advokaters uavhengighet, med mindre man innfører regulering for å forhindre dette.

---

79 Cowling, M. (2003) «Productivity and corporate governance in smaller firms», Small business economics, vol. 21, no. 1

80 Brunninge et al. (2007) «Corporate Governance and Strategic Change in SMEs: The Effects of Ownership, Board Composition and Top Management Teams», Small business economics, October 2007, vol. 29, no. 3

Erfaringer fra England og Wales viser at en liberalisering av eierskapsregler kan medføre små positive konkurranseeffekter ved å fremme innovasjon og nyskapning, uten merkbare konsekvenser for kvaliteten på disse juridiske tjenestene.

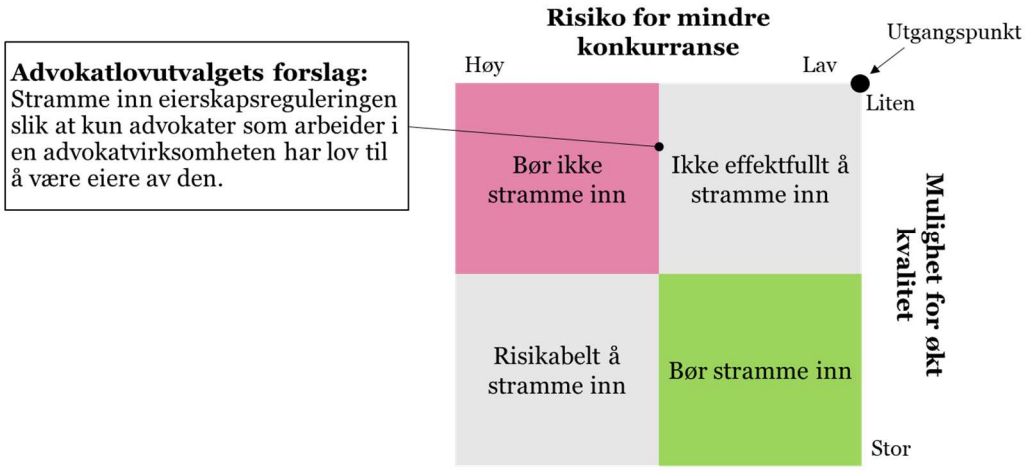
Det er imidlertid viktig å understreke at en liberalisering av disse reglene ble fulgt av omfattende regulering som tok sikte på å sikre opprettholde kvaliteten. Dette tyder på at kan det bli nødvendig å investere betydelig i regulering for å realisere konkurransefordelene av en liberalisering uten å senke kvaliteten, for å sikre at liberaliseringen blir samfunnsøkonomisk gunstig.

Vi vurderer også at å åpne opp for eksterne styremedlemmer kan få signifikante positive effekter for produktiviteten i advokatbransjen.

4.6 KONKLUSJON

Basert på vår undersøkelse, intervjuer og analyse, vurderer vi at en innstramming av eierskapsreglene fører med seg en betydelig risiko for å begrense konkurransen unødvendig, dvs. at det enten ikke vil være effektfullt å stramme inn eller at det ikke bør strammes inn, se Figur 25.

Figur 25
Advokatlovutvalgets forslag er ikke hensiktsmessig



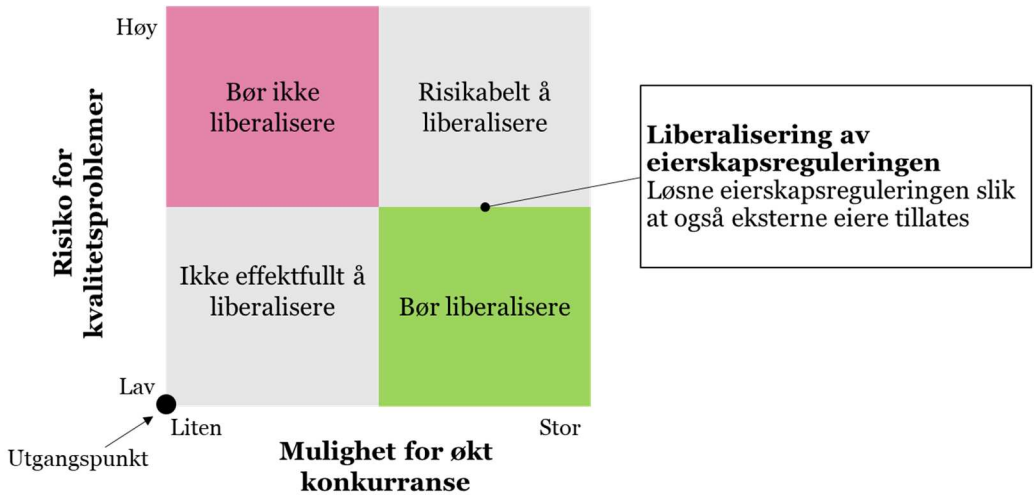
Kilde: Copenhagen Economics

Dette bygger på at vi har ikke funnet tegn på at det er en nevneverdig risiko for kvalitetsproblemer forbundet med advokaters tjenester, eller juridiske tjenester generelt, i Norge i dag. Derfor er de positive konsekvensene av en innstramming høyst sannsynlig lave.

Samtidig, kan en innstramming få betydelige negative konsekvenser for konkurransen. For eksempel, kan «legal tech» utløse et behov for ekstern finansiering, som taler for en liberalisering. Tilgang på ekstern kompetanse og kapital kan hjelpe advokatfirmaer til å tilpasse seg de nye teknologiske utviklingene på markedet for juridiske tjenester. En innstramming av eierskapsreglene vil motvirke denne effekten.

Videre, vurderer vi at en liberalisering kan være positivt for konkurransen, men inneholder en moderat risiko for redusert kvalitet, se Figur 26.

Figur 26
En liberalisering kan være positiv for konkurransen



Kilde: Copenhagen Economics

En liberalisering av eierskapsreglene kan bidra positivt til konkurransen ved å tilføre ekstern kapital og kompetanse, samt drive frem innovasjon og teknologisk utvikling.

Det er dog viktig å kombinere en eventuell liberalisering med regulering for å begrense risikoen for kvalitetsproblemer ved å beskytte advokatenes uavhengighet.

BILAG A

OVERSIKT OVER INTERVJUPERSONER

Tabell 3
Oversikt over intervjuer

NAVN	STILLING	ORGANISASJON	BRANSJE
Sverre Tyrhaug	Managing Partner	Thommessen	Advokatforetak
Anders Ryssdal	Advokat	Glittertind	Advokatforetak
Navneet Bajwa	Forretningsutvikler	Wiersholm	Advokatforetak
Thomas K. Svensen	Managing Partner	BAHR	Advokatforetak
Siri Øvstebø	Advokat	Lokal advokat	Advokat
Nina Dybedahl	Jurist/ rettshjelper	Webjuristene	Rettshjelpere
Merete Nygaard	CEO	Lexolve (tidligere Lawbotics)	«Legal tech»
Hege Bjølseth	Direktør	Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet	Statlig organ
Dag Eriksen	Assisterende direktør	Tilsynsrådet for advokatvirk-somhet	Statlig organ
Merete Smith	Generalsekretær	Advokatforeningen	Interesseorganisasjon
Øyvind Precht-Jensen	Advokat	Advokatforeningen	Interesseorganisasjon
Espen Knudsen	Fagsjef rammebetingelse	Den norske Revisorforening	Interesseorganisasjon
Nina Fodstad Skumsrud	Fagsjef	Norges Eiendomsmeglerforbund	Interesseorganisasjon
Joakim Marstrander	Partner i EY og i EY law i Norge	EY	Revisjonsselskap
Per Ivar Skinstad	Partner og leder for KPMG Law	KPMG	Revisjonsselskap
Johan Dolven	Administrerende direktør	Help forsikring	Forsikringsselskap
Tore Strandbakken	Viseadministrerende direktør	Help forsikring	Forsikringsselskap
Dag Are Børresen	Kommunikasjonsdirektør	Help forsikring	Forsikringsselskap
Bernard Zysman	Head of Legal	Gjensidige forsikring	Forsikringsselskap
Jardar Aas	Advokat	Gjensidige forsikring	Forsikringsselskap
Frode Mathiesen	Advokat	Sparebanken Sør	Bank
Audun Moen	Juridisk direktør	DNB	Bank