



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Finnmærk politidistrikt

Deres referanse:
20/99924 - 2

Vår referanse:
20/99924 - 21

Dato:
24.9.2020

Høringsvar - endring i advokatregelverket - krav til vandel og skikkethet for ledelsen i advokatfirma

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 12.8.2020 med forslag om innføring av krav om at eiere og personer i ledelsen i advokatforetak uten advokatbevilling må ha hederlig vandel og ikke må anses uskikket.

Departementet mener at spørsmålet om det skal stilles krav til denne personkretsen bør tas inn i arbeidet med ny advokatlov, men spørsmålet er ikke vurdert av Advokatlovutvalget i NOU 2015:3. Derfor er forslaget sendt på høring, med målsetting om å fremme lovproposisjon i løpet av inneværende stortingsperiode.

Finnmærk politidistrikt har gjennom Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester (heretter kalt politiattestkontoret) ansvaret for utstedelse av politiattester og gjennomføring av vandelsvurdering i Norge, jf. politiregisterloven § 36 nr. 1 og 2.

Finnmærk politidistrikt støtter begrunnelsen fra Justis- og beredskapsdepartementet hva gjelder hensynene bak forslaget, og har ikke innvendinger mot forslaget som sådan. Vi vil likevel knytte noen merknader til forslaget.

Personkrets

Finnmærk politidistrikt er enige i departementets utgangspunkt om at personkretsen som det skal avkreves politiattest av bør samsvare med reglene i finanslovgivningen. Vi viser til at siktemålet med bestemmelsene er like, og at bestemmelsene derfor bør være tilnærmet likelydende.

Vi er enige i at det bør presiseres at kravene også omfatter dem som faktisk deltar i ledelsen i foretaket uavhengig av hvilken formell tittel de har, samt at både direkte og indirekte eierskap bør omfattes. Dette er i samsvar med tilsvarende regulering i finanslovgivningen.

I finanslovgivningen er det stilt krav om god vandel for eiere som har "betydelig eierandel", jf. eksempelvis eiendomsmeglingsloven § 2-8, verdipapirfondloven § 2-5, verdipapirhandelloven § 11-10 og § 13-3, og verdipapirregisterloven § 5-2. Med betydelig eierandel menes direkte eller indirekte eierandel som representerer minst 10 prosent av aksjekapitalen eller stemmene,

Finnmærk politidistrikt

eller som på annen måte gjør det mulig å utøve betydelig innflytelse over forvaltningen i selskapet.

Departementet anfører i høringsnotatet at det bør stilles samme krav til alle eiere, uavhengig av eierandel, som til personer i styret og ledelsen i foretaket. Det er vist til hensynet til samfunnets tillit til advokatbransjen.

Finnmark politidistrikt kan ikke se noen åpenbar begrunnelse for hvorfor eierkontrollen skal avgrenses ulikt i finansbransjen og i advokatbransjen. Hensynet til samfunnets tillit gjør seg gjeldende for begge bransjer. Man kan stille spørsmål ved forholdsmessigheten og nødvendigheten av å avkreve politiattest av en eier som innehar én aksje, for å sette det på spissen. Videre viser vi til at også finansregelverket åpner for en viss skjønnsgrad ved at mindre eierandeler vil utløse eierkontroll dersom de gir adgang til å utøve vesentlig innflytelse over institusjonen.

Type politiattest

Departementet har foreslått at det skal innhentes ordinær politiattest, jf. politiregisterloven § 40, slik det også gjøres for advokater i dag. I NOU 2015:3 er det foreslått at det i enkelte tilfeller kan stilles krav om uttømmende politiattest som vilkår for advokatbevilling. Departementet opplyser at de ikke har konkludert på dette punktet, men påpeker at dersom det innføres krav til uttømmende politiattest for advokater, kan det være nærliggende å innføre tilsvarende krav for eiere og personer i ledelsen som ikke har advokatbevilling.

Finnmark politidistrikt er enige i at det bør stilles krav til ordinær politiattest for styremedlemmer, daglig leder og personer som deltar i ledelsen av foretaket. Dette samsvarer med tilsvarende regelverk i finansbransjen.

Vi er imidlertid kritiske til utvalgets forslag om at det skal være en skjønnsmessig adgang for Advokatsamfunnet til å kreve fremlagt uttømmende politiattest i forbindelse med søknad om advokatbevilling. Vi viser til NOU 2015:3 side 134:

Viser en ordinær politiattest forhold som gir grunn til å foreta nærmere undersøkelser, bør Advokatsamfunnet kunne kreve fremlagt en uttømmende politiattest for å få et bredere vurderingsgrunnlag.

Videre fremgår det på side 405:

Dersom innholdet i den ordinære politiattesten gir grunn til det, kan Advokatsamfunnet be om uttømmende politiattest, jf. første ledd siste punktum. Dersom den ordinære politiattesten indikerer at søkeren kan ha dårligandel, men ikke i seg selv gir grunnlag for å avslå søknaden om bevilling, bør uttømmende politiattest innhentes.

Det er uklart for oss hva utvalget mener med at den ordinære politiattesten kan "indikere" dårligandel, og det er heller ikke presisert nærmere i utredningen hva som ligger i denne vurderingen.

Etter vår mening bør lov- og forskriftshjemler være klare og forutsigbare slik at det ikke oppstår tvil om det foreligger hjemmel for vandelskontroll, og herunder hvor omfattende kontroll man kan foreta. Finnmark politidistrikt mener at den foreslåtte hjemmelen ikke er tilstrekkelig klar og forutsigbar, verken for søkeren, Advokatsamfunnet eller saksbehandlere

ved politiattestkontoret. I denne sammenheng kan det bemerkes at urettmessig utstedelse av politiattest innebærer et brudd på politiets taushetsplikt.

Vi bemerker i denne sammenheng at politiattestkontoret ofte mottar generelle henvendelser på telefon og e-post fra firma, kommuner og andre institusjoner hvor de ber om vurderinger på om de kan avkreve politiattest av sine ansatte. En vagt utformet lovhjemmel vil kunne bidra til at politiattestkontoret må håndtere enda flere henvendelser – både på generelt grunnlag og i enkeltsaker – noe som vil påvirke den øvrige saksbehandlingen.

Finnmark politidistrikt mener at gode grunner kan tale for at det bør kreves fremleggelse av uttømmende politiattest for å få tildelt advokatbevilling, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1. Det stilles i dag krav til uttømmende politiattest for dommere og dommerfullmektige. Et annet eksempel er eiendomsmeglere, hvor det kreves uttømmende politiattest begrenset til overtredelse av enkelte lovbrudd. Hensynet til den allmenne tillit kan tilsi at kravet til hederligandel for advokater og advokatfullmektige bør ta utgangspunkt i alle registrerte vandelsopplysninger uten tidsbegrensninger. Kravet bør i tilfelle gjelde generelt for alle, herunder også for advokatfullmektige.

Dersom departementet mener at hovedregelen for advokater og/eller advokatfullmektige skal være ordinær attest, men at det skal være adgang for å avkreve uttømmende politiattest i enkelte tilfeller, anbefaler Finnmark politidistrikt at dette forankres i objektive kriterier. Vilklårene for å kreve uttømmende politiattest fremlagt bør fastsettes i forskrift.

NOU 2015:3 – om utenlandsk politiattest

Selv om det ikke er en del av den aktuelle høringen, finner vi grunn til å knytte en bemerkning til utvalgets uttalelse i NOU 2015:3 side 134 om vurdering av utenlandske politiattester:

Advokatsamfunnet må også kunne legge vekt på utenlandske politiattester. Det vil være særlig relevant for personer som er bosatt i utlandet eller som har oppholdt seg i Norge kun i kort tid og søker om norsk advokatbevilling.

Det fremgår videre på side 168:

På samme måte som den som søker advokatbevilling, bør den som ønsker å bli advokatfullmektig legge frem utenlandsk politiattest der hvor det er relevant.

Endelig fremgår det på side 405:

I stedet for eller i tillegg til norsk politiattest må søkeren kunne pålegges å fremlegge utenlandsk politiattest.

Vi viser til politiregisterforskriften § 28-2 jf. politiregisterloven § 36 nr. 1 hvor det fremkommer at politiattest utstedt i annet EØS-land likestilles med norsk politiattest i tilfeller der det er hjemlet krav om botid. Med mindre det stilles krav i lov eller i forskrift i medhold av lov om botid for å få advokatbevilling, så er det ikke hjemmel til å verken avkreve eller vurdere politiattest utstedt i annet EØS-land i forbindelse med tildelingen.

Reglene for vandelskontroll i form av politiattest etter politiregisterloven gjelder norsk politiattest basert på opplysninger om straffereaksjoner i det norske straffesaksregisteret og reaksjonsregisteret, jf. politiregisterforskriften § 28-2. Vi viser til forarbeidene til

politiregisterforskriften § 28-2 (PRE-2013-09-20-1097), hvor det fremkommer følgende om forslaget til bestemmelsen (punkt 5.8.1.1):

Det er ikke adgang til å avkreve utenlandske borgere attester fra deres hjemland. Dette er en viktig avklaring i forhold til rettstilstanden før politiregisterloven, der spørsmål knyttet til vandelskontroll av utlendinger har skapt betydelige problemer, jf. også nærmere om dette i Ot.prp.nr.108 (2008-2009) punkt 12.2.6 s. 146. Unntak fra denne hovedregelen fremgår av § 28-2 første ledd tredje punktum, hvoretter politiattest utstedt i annet EØS-land likestilles med norsk politiattest i de tilfeller hvor det er hjemlet krav om botid. Unntaket er en konsekvens av politiregisterloven § 36 nr. 1 der politiattest i annet ledd EØS-land likestilles med norsk attest.

Det fremgår videre av departementets vurdering (punkt 5.8.1.3) at:

Når det gjelder spørsmål om vandelskontroll av utlendinger, synes flere av høringsinstansenes å legge til grunn at det er forskriften som etablerer den omtalte regelen. Forskriften er imidlertid bare en presisering av politiregisterloven § 36 nr. 1. Dette gjelder både at det med politiattest menes norsk politiattest, at det ikke lenger kan kreves politiattest fra land utenfor EØS-området og at likestilling med attester utstedt i EØS-land bare gjelder for de tilfellene der det stilles krav om botid. Dette fremgår også utvetydig av Ot.prp.nr.108 (2008-2009) punkt 21.7 og 12.2.6. I punkt 21.7 i de spesielle merknadene til § 36 nr. 1 er det uttalt at begrunnelsen for likestilling mellom norsk politiattest og attest utstedt i et EØS-land er at EØS-borgere ikke skal diskrimineres. Videre uttales det der at det ikke lenger kan kreves fremleggelse av politiattest utstedt i tredjeland.

[...]

Som det fremgår av dette, er bestemmelsen i forskriften i § 28-2 en presisering av politiregisterloven § 36. Det er heller ikke adgang til å fravike disse reglene i forskriften. Forslaget om frivillig fremleggelse av politiattester fra utlendingens hjemland kan heller ikke etterkommes. I Norge er vandelskontroll basert på at krav om politiattest må være hjemlet i lov, og vandelskontroll kan bare foretas i samsvar med den fremgangsmåten som er regulert i lov.

Slik regelverket er utformet i dag, sammenholdt med de ovennevnte uttalelsene i forarbeidene, er det kun hjemmel til å kreve fremlagt og vurdere norsk politiattest fra den som søker om advokatbevilling. Politiattest utstedt i EØS-land kan ikke avkreves ettersom det ikke er stilt krav om botid i lov eller i forskrift i medhold av lov. Den kan heller ikke vurderes ved frivillig fremleggelse. Man har aldri hjemmel til å kreve fremlagt eller vurdere politiattest utstedt i tredjeland, heller ikke ved frivillig fremleggelse.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at utvidelsen av personkretsen som skal underlegges krav vil medføre en viss økning i antall politiattester som skal utstedes, men at merkostnadene vil være små. Det er vist til Copenhagen Economics rapport "Analyse av endringer i norsk advokatregulering" fra 2019, hvor det fremkommer følgende på side 63:

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 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.

Finnmark politidistrikt vurderer at den foreslåtte endringen vil kunne gi beskjedne økonomiske og administrative konsekvenser for politiattestkontoret. Statistisk sett behandler en saksbehandler ved politiattestkontoret gjennomsnittlig cirka 20 000 politiattester per år. Vi legger til grunn at endringen vil kunne medføre en liten økning i antall attester sett hen til den samlede saksmengden.

Med hilsen

Ellen Katrine Hætta

Politimester

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler
Christine Nilssen
Seniorrådgiver