

DISIPLINÆRNEMNDEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Dato:
20. desember 2023
Vår ref.:
endelig
Deres ref.:

Saksbehandler
advokat Hilde Goflebakke
Disiplinærnemnden for advokater
Boks 362 Sentrum, 0102 Oslo
E-post:
nemnden@avokatforeningen.no
Telefon: +47 22 03 50 50
(hverdager mellom kl. 12.00–14.30)

DISIPLINÆRNEMNDENS HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG TIL ENDRINGER I ADVOKATLOVEN OG NY ADVOKATFORSKRIFT

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 29. september 2023, med høringsfrist 2. januar 2024. Høringen gjelder forslag til endringer i advokatloven mv. (overgangsregler mv.) og ny advokatforskrift.

Disiplinærnemndens uttalelse knytter seg hovedsakelig til høringsnotatet del III Ny advokatforskrift kapittel 11 Advokatnemnda.

Disiplinærnemnden er i all hovedsak fornøyd med de forskriftsforslag og forslag til endringer i advokatloven som departementet har foreslått. Det er generelt foreslått en mindre regulering av Advokatnemndas virksomhet og kompetanse enn det er adgang til etter advokatloven, noe Disiplinærnemnden ser som svært positivt. På denne måten legges det opp til å gjøre Advokatnemnda fleksibel og tilpasningsdyktig både på kort og lang sikt, samt at det vil bidra til å sikre Advokatnemnda som et uavhengig forvaltningsorgan, jf. advokatloven § 53 første ledd.

Merknadene nedenfor tar sikte på dels å få frem det Disiplinærnemnden mener er spesielt positivt med departements forslag og dels å få frem det Disiplinærnemnden mener er svakheter i forslaget eller områder hvor det bør gjøres endringer eller forbedringer.

Disiplinærnemndens uttalelse er begrenset til det som gjelder Advokatnemndas behandling av disciplinær- og salærklagesakene. De foreslalte reglene for Advokatnemndas behandling av klage på Advokattilsynets avgjørelser, vil ikke bli kommentert.

Forvaltningslovens anvendelse

Advokatnemndas oppgave i disciplinær- og salærklagesakene vil være å avgjøre om advokater utøver sin virksomhet i henhold til de advokatetiske reglene. Slik sett vil Advokatnemnda være en viktig bidragsyter til å bevare og opprettholde tilliten til advokatstanden og rettsstaten for øvrig. For å kunne opprettholde denne tilliten er det viktig

at Advokatnemnda gis de nødvendige hjemlene for å kunne være det uavhengige forvaltningsorganet advokatloven legger opp til, jf. advokatloven § 53 første ledd.

Sett i sammenheng med at disiplinær- og salærlagesakene i stor grad er partsstyrte, er det Disiplinærnemndens mening at dagens rettstilstand, hvor forvaltningsloven ikke får anvendelse på Disiplinærnemndens virksomhet med mindre det er særskilt bestemt, videreføres.¹ I advokatloven er det imidlertid foreslått at forvaltningsloven skal gjelde for Advokatnemndas virksomhet, og ikke tvisteloven slik Disiplinærnemnden praktiserer det i dag.² Det å la forvaltningsloven gjelde i disse sakene er en endring som etter Disiplinærnemndens mening reiser flere betenkelskheter av både prinsipiell og praktisk art.

Til forskjell fra alminnelig forvaltningsrett, hvor tvisten står mellom det offentlige på en side og privatpersoner på den andre, står tvisten i disiplinær- og salærlagesakene mellom privatpersoner og private aktører. Dette er bakgrunnen for at Disiplinærnemnden i dag ser hen til tvisteloven i sin behandling av sakene.

Disiplinærnemndens oppgave er å håndheve de advokatetiske reglene nedfelt i Regler for god advokatskikk, og ta stilling til spørsmålet om advokaten har handlet i strid med disse reglene basert på de opplysninger og den dokumentasjon partene har fremlagt (forhandlingsprinsippet). Ut fra at disiplinær- og salærlagesakene er partsstyrte, er Disiplinærnemnden bundet av grunnlaget for klagen og partenes anførsler (disposisjonsprinsippet). Innenfor disse rammene står likevel Disiplinærnemnden fritt til å subsumere under andre regler i Regler for god advokatskikk enn de som er påberopt. Det vil være en omveltning av praksis dersom forvaltningsloven skal gjelde for Advokatnemndas behandling av disiplinær- og salærlagesakene, selv om det i advokatloven er gjort unntak for enkelte av forvaltningslovens bestemmelser.

I tillegg til å anvende sivilprosessens prinsipper, er praksis i dag at Disiplinærnemnden søker veiledning i tvisteloven der gjeldende regler ikke har løst problemet. Et eksempel på dette er ADA-2018-D158, hvor spørsmålet var om klager hadde rettslig klageinteresse. Et annet eksempel er at Disiplinærnemnden i dag har anledning til å rette en beslutning som på grunn av skrive- eller regnefeil, misforståelser, forglemmelse eller lignende klar feil har fått en utforming som ikke stemte med Disiplinærnemndens mening. Praksisen med retting av beslutning er hentet fra tvisteloven § 19-8. Konkurranseklagenemnda har også en tilsvarende bestemmelse, se konkuranseloven § 40.

Oppsummeringsvis mener Disiplinærnemnden det er uheldig om forvaltningsloven generelt skal gjelde for Advokatnemndas virksomhet. Det er særlig hensynet til Advokatnemndas uavhengighet som taler mot en slik løsning, men også hensynet til sakens parter. Disiplinærnemnden mener det bør gjøres unntak fra forvaltningslovens regler for Advokatnemndas behandling av disiplinær- og salærlagesakene. Det vises til at det er gjort unntak fra forvaltningsloven for blant annet Skatteklagenemnda, jf. skatteforvaltningsloven § 1-3 hvor det fremgår at forvaltningsloven ikke gjelder for behandling av saker etter

¹ Se forvaltningsloven § 4 første ledd bokstav b og Prop. 214 L (2020-2021) s. 214.

² Se Prop. 214 L (2020-2021) punkt 21.4.3.1 og høringsnotatet punkt 11.4.2.

skatteforvaltningsloven med unntak av forvaltningsloven § 15a og kapittel VII. Det samme gjelder for Trygderetten, hvor det fremgår av trygderettsloven § 37 at forvaltningsloven ikke gjelder ved behandlingen av saker etter denne lov.

Dersom departementet mener forvaltningsloven likevel skal gjelde for Advokatnemndas behandling av disiplinær- og salærlagesakene, mener Disiplinærnemnden det er flere bestemmelser i forvaltningsloven som ikke egner seg for Advokatnemndas behandling av disse sakene.

Dette gjelder for det første forvaltningsloven § 35 om omgjøring.³ For at vilkårene i forvaltningsloven § 35 skal være oppfylt, må endringen ikke være «til skade» for noen som avgjørelsen retter seg mot eller direkte tilgodeser. Disiplinær- og salærlagesakene er partsstyrte, og en endring av avgjørelse vil alltid være til skade for en part. Det kan derfor reises spørsmål ved hvor ofte vilkårene for å omgjøre en avgjørelse i praksis vil være oppfylt. Like fullt vil alle anmodninger om omgjøring måtte saksbehandles på adekvat måte, og det er en risiko for at dette kan bli ressurskrevende.

Disiplinærnemnden er bekymret for antall begjæringer om omgjøring av en sak som vil kunne komme etter overgangen til Advokatnemnda, dersom forvaltningsloven § 35 gis anvendelse på disiplinær- og salærlagesakene. Det å åpne for at en part som er misfornøyd med avgjørelsen kan begjære den omgjort, vil kunne virke prosessdrivende.

Disiplinærnemnden (og tidligere også Advokatforeningens disiplinærutvalg) får fra tid til annen gjentakende klager fra samme person som er misfornøyd med avgjørelsen. Disse klagerne belaster klageordningen ved å fremme den samme klagens igjen og igjen. Klagene resulterer som regel i avvisning eller at advokaten blir frifunnet fordi klagens er “åpenbart grunnløs”, jf. advokatforskriften 1996 § 5-5 første ledd. I advokatloven § 56 fjerde ledd er det lagt opp til at disse sakene kan avvises som «åpenbart grunnløs».⁴ Det er fint at det gis en hjemmel til å avvise disse klagene, men Disiplinærnemnden er bekymret for at dersom det åpnes for omgjøring vil disse klagerne, i stedet for å sende inn en ny klage, komme til å benytte denne hjemmelen for å begjære sin klage omgjort.

Disiplinærnemnden mener derfor det bør gjøres unntak fra forvaltningsloven § 35, særlig sett ut ifra at det i advokatloven § 58 og i forslag til forskrift § 57 er gitt hjemmel til å gjenåpne en disiplinæravgjørelse. Forvaltningsloven har ikke en bestemmelse om gjenåpning, men Disiplinærnemnden er positiv til at dagens hjemmel videreføres. I høringsnotatet s. 105-106 viser departementet til at det er nødvendig med klare regler for å forhindre unødige gjenåpningsbegjæringer. Disiplinærnemnden deler ikke departementets bekymring for antall unødvendige gjenåpningsbegjæringer. I løpet av de siste årene har Disiplinærnemnden i gjennomsnitt mottatt åtte gjenåpningsbegjæringer i året. Det er ikke noe som tilsier at tallet på antall gjenåpningsbegjæringer vil øke etter overgangen til Advokatnemnda.

³ Jf. høringsnotatet punkt 11.5.3 hvor det fremgår at forvaltningslovens regler om omgjøring av vedtak etter § 35 gjelder for advokatnemndas avgjørelser, jf. Prop. 214 L (2020-2021) punkt 21.4.3.9.

⁴ Jf. prop. 214 L (2020-2021) merknader til § 56.

Slik Disiplinærnemnden ser det, dekker dagens regler med retting og gjenåpning behovet for å «omgjøre» avgjørelser i disciplinær- og salærlagesakene på en tilstrekkelig måte. Det er uheldig om en part gis hemmel til både til å begjære en disciplinæravgjørelse omgjort og gjenåpnet.

Disiplinærnemnden finner også grunn til å trekke frem forvaltningsloven § 19, som lyder:

- «En part har ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument*
- a. *som er av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, når slike opplysninger kan unntas etter offentleglova §§ 20 og 21,*
 - b. *som angår tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og berekninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin egen næringsvirksomhet,*
 - c. *som angår forskningsideer eller forskningsprosjekter i sak som gjelder økonomisk støtte eller rådgivning fra det offentlige i forbindelse med forskningsprosjekt, eller*
 - d. *som det av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer som står ham nærmest anses utilrådelig at han får kjennskap til; likevel slik at opplysningene på anmodning skal gjøres kjent for en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det.*

Med mindre det er av vesentlig betydning for en part, har han heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder

- a. *en annen persons helseforhold, eller*
- b. *andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre*

Kongen kan gi forskrifter som for særskilte saksområder utfyller eller nærmere fastlegger hvordan §§ 18 til 19 skal anvendes. Når tungtveiende grunner taler for det, kan forskriftene også gjøre unntak fra disse paragrafer.»

Det er gode grunner for å gjøre unntak også fra denne bestemmelsen i disciplinær- og salærlagesakene i likhet med advokatloven § 57 femte ledd, hvor det er gjort unntak fra forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum om at det er forvaltningsorganet som skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I Disiplinærnemnden er prosessen partsstyrt, og det er partene selv som har ansvaret for å fremskaffe og dokumentere sine påstander. Det er viktig at det synliggjøres for partene at de selv er ansvarlig for å fremskaffe den nødvendige dokumentasjonen og at de selv må foreta en vurdering av hvilke opplysninger som de ønsker å legge frem i saken med den følge at de blir kjent for motparten. Det er også parten selv som må foreta en vurdering av om opplysningene kan legges frem uten hinder av taushetsplikten. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende der klager ikke er eller har vært advokatens klient. Det vil ikke være mulig for sekretariatet å kontrollere om opplysningene en part gir kan være unntatt fra partsoffentlighet etter forvaltningsloven § 19.

Videre mener Disiplinærnemnden at det bør klargjøres at forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsling ikke kan påberopes av advokaten. Bestemmelsen lyder:

«Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal dette også gjelde den mindreårige selv. Fristen løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.

Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv. I regelen gis forhåndsvarslet skriftlig. Er det særlig byrdefullt å gi skriftlig underretning, kan underretningen gis muntlig eller på annen måte.

Forhåndsvarsling kan unnlates dersom:

- a. *slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres,*
- b. *parten ikke har kjent adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydningen av varslet,*
- c. *vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varslet av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.»*

En avgjørelse hvor Disiplinærnemnden setter salæret betydelig ned eller til kroner 0, vil i mange tilfelle kunne være særlig inngripende for advokaten. Det kan derfor argumenteres for at advokaten i disse tilfellene bør gis et forhåndsvarslel før beslutning treffes. Når Disiplinærnemnden får klagen til behandling, er det imidlertid ikke alltid klart hva parten mener advokaten har gjort galt og det er ikke alltid advokaten har kommentert på det klager har anført. Advokaten vil imidlertid uansett ha fått anledning til å komme med både tilsvare og avsluttende innlegg, og da slik at unntaket i § 16 tredje ledd bokstav c kan tenkes å få anvendelse.

Videre vises det som eksempel til forvaltningsloven § 25 andre ledd siste punktum. Forvaltningsloven § 25 andre ledd har følgende ordlyd:

«I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere fremstillingen tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av fremstillingen.»

Partene vil ha fullt innsyn i sakens dokumenter til enhver tid via portalen Advokatklageordningen. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig å la forvaltningsloven § 25 andre ledd siste punktum få anvendelse på disiplinær- og salærklagesakene.

Til sist vises det som eksempel til forvaltningsloven § 27 andre ledd, som har følgende ordlyd:

«I saker der begrunnelsen etter § 24 skalgis samtidig med vedtaket, bør grunnene gjengis i underretningen. Der dette på grunn av særlige forhold ikke kan gjennomføres, og likeledes der partene kan kreve grunngjiling etter § 24 annet ledd, skal det i underretningen isteden gis opplysning om på hvilken måte partene kan bli kjent med begrunnelsen.»

I disiplinær- og salærklagesakene vil partene bli underrettet om avgjørelsen per e-post med oppfordring om å logge seg inn i portalen Advokatklageordningen for å lese selve beslutningen med begrunnelse. Det at det kun sendes ut en kort e-post til partene med oppfordring om å logge seg inn i portalen, er begrunnet i personvernheksyn. Det å la forvaltningsloven § 27 andre ledd gjelde, vil også medføre unødvendig ekstraarbeid.

Merknader til utkast til Advokatforskriften kapittel 11 Advokatnemnda

Disiplinærnemnden er positiv til de foreslalte bestemmelsene i advokatforskriften kapittel 11 om Advokatnemnda.

Utkastet § 53 Advokatnemndas sammensetning og sekretariat

Disiplinærnemnden mener forslag til forskrift § 53 om Advokatnemndas sammensetning er en viktig bestemmelse for å sikre Advokatnemndas uavhengighet og legitimitet i samfunnet.

Disiplinærnemnden er enig med departementet i deres forslag i andre ledd om at Advokatnemnda skal ha et sekretariat som forbereder sakene for behandling i nemnda, og at denne funksjonen skal utøves av Advokatforeningen. Advokatforeningen har vært sekretariat for Disiplinærnemnden siden etableringen i 1997. Fra 1. januar 2023 behandles alle klager på advokat av Disiplinærnemnden som eneste instans, da Advokatforeningens disiplinærutvalg har blitt avviklet som et ledd i overgangen til Advokatnemnda.

Advokatforeningens sekretariat har skrevet utkast til beslutning i nær samtlige av alle beslutninger avsagt av Disiplinærnemnden siden 2021, totalt 809 beslutninger per 10. desember 2023. Disiplinærnemnden bekrefter at dette har vært en klar tidsbesparelse for nemndens medlemmer. Advokatforeningen er et sekretariat med lang og bred erfaring innenfor saksfeltet.

Utkastet § 54 Delegering av avgjørelsesmyndighet

Disiplinærnemnden støtter forslaget om at Advokatnemnda kan velge å deleger avgjørelsesmyndighet til Advokatnemndas leder eller nestleder, til leder i den enkelte avdeling eller til sekretariatet. Dette vil frigjøre tid for Advokatnemndas medlemmer og sikre en effektiv disiplinærordning, og bidra til en smidig og robust klageordning.

Disiplinærnemnden er videre positiv til departementets forslag om å åpne opp for en delegering av avgjørelsesmyndighet også i realitetsavgjørelser.

Disiplinærnemnden har for øvrig ingen merknader til forskriften § 54 sin utforming.

Utkastet § 55 Saksbehandlingen i Advokatnemnda

Disiplinærnemnden er enig i utkastet § 55 om saksbehandlingen i Advokatnemnda.

Disiplinærnemnden vil særlig bemerke at det er fint at det fremkommer av forslaget at avgjørelser i Advokatnemnda krever alminnelig flertall. Dette er i tråd med dagens situasjon.

Utkastet § 56 Ytterligere krav til disiplinærklagen

Disiplinærnemnden er positiv til den hjemmelen departementet legger opp til i utkastet § 56.

Disiplinærnemnden vil bemerke at de krav som følger av utkastet § 56 første ledd oppfylles allerede i dag slik advokatklageordningen er bygd opp.

I utkastet § 56 andre ledd siste punktum er det foreslått en bestemmelse om at Advokatnemnda kan begrense partenes dokumentasjon. I en klagesak får hver av partene anledning til å komme med to skriftlige innlegg hver. Disiplinærnemndens erfaring er at problemet ikke alltid er dokumentmengden generelt, men at partene ofte kommer med ytterligere innlegg i saken både under saksforberedelsen og etter at saken er sendt til voting. I dag har Disiplinærnemnden ingen hjemmel til å kreve at dokumentasjonen skalstå i rimelig forhold mellom betydningen saken har for partene og omfanget av partenes dokumentasjon. Disiplinærnemnden er derfor positiv til departementets forslag. En hjemmel til å begrense partenes dokumentasjon vil kunne bidra til å sikre at klagesaksbehandlingen ikke blir for vidløftig.

Disiplinærnemnden er også positiv til en hjemmel for å kunne be partene om å inngi et avsluttende innlegg. Disiplinærnemnden praktiserer en slik regel også i dag, og inspirasjonen for ordningen er tvisteloven § 9-10 andre ledd første og andre punktum om sluttinnlegg. Bestemmelsen lyder:

«Retten skal som regel kreve at partene innen avsluttende saksforberedelse inngir et sluttinnlegg. Sluttinnlegget skal kort angi den påstand, de påstandsgrunnlag og de rettsregler som påberopes, og de bevis parten vil føre.»

Et avsluttende innlegg vil særlig være aktuelt i de større sakene og vil kunne bidra til at saken blir mer konsentrert og oversiktig, som igjen vil kunne sikre en effektiv og rask behandling av saken.

Utkastet § 57 Gjenåpning

Disiplinærnemnden er enig i utkastet § 57 om gjenåpning. Bestemmelsen er langt på vei i tråd med gjeldende rett, som etter nemndens mening fungerer tilfredsstillende.

Departementet har i forslaget foreslått at gjenåpningsadgangen ikke skal gjelde for disiplinæravgjørelser som avviser en sak. En slik regel vil skape forutberegnelighet og trygghet for advokatene. Disiplinærnemnden støtter forslaget.

Utkastet § 58 Advokatnemndas deling av opplysninger

Disiplinærnemnden mener utkastet § 58 andre og tredje ledd må ses i sammenheng med første ledd om at fellende disiplinæravgjørelser skal deles med Advokattilsynet uten ugrunnet opphold etter at de er avsagt. Det vil være Advokattilsynets oppgave og ansvar å gjøre seg kjent med innholdet i Advokatnemndas avgjørelser om disiplinær kritikk for eventuelt å følge opp forhold som hører under Advokattilsynets ansvarsområde. I den forbindelse vil Advokattilsynet også måtte ta i betraktning andre klagesaker som gjelder samme advokat.

Disiplinærnemnden har for øvrig ingen merknader til bestemmelsen, og støtter det forslaget departementet har foreslått.

Merknader til utkast til advokatforskriften kapittel 10 Advokattilsynet

Utkastet § 51 Advokattilsynets deling av opplysninger

Departementet har i forslag til forskrift § 51 første ledd foreslått en hjemmel for at Advokattilsynet kan dele opplysninger med Advokatnemnda dersom opplysningene kan være av betydning for utførelsen av oppgaver Advokatnemnda er tillagt i eller i medhold av lov.

En slik delingshjemmel mellom Tilsynsrådet og Disiplinærnemnden følger i dag av advokatforskriften 1996 § 4-8 siste ledd. I dag benyttes bestemmelsen blant annet for Tilsynsrådet til å dele opplysninger med Disiplinærnemnden om oppstart av advokatvirksomhet samt opphør og tap av bevilling. Disiplinærnemnden er avhengig av denne informasjonen for å kunne realitetsbehandle en disiplinærklage. Se eksempelvis ADA-2001-D122, hvor advokaten hadde opphört å praktisere som advokat, men hvor nemnden likevel hadde hjemmel til å realitetsbehandle klagen da det pålagde forholdet var utført mens advokaten drev advokatpraksis.

Disiplinærnemnden er positiv til delingshjemmelen departementet har foreslått i utkastet § 51. Det blir viktig for Advokatnemnda til enhver tid å ha tilgang til oppdaterte opplysninger om alle advokater, advokatfullmektiger, advokatforetak m.m. i Norge. Det er Advokattilsynet som vil få disse opplysningene i forbindelse med utstedelse av advokatbevilling, autorisasjon av advokatfullmektiger, tap av advokatbevilling og opphør av advokatvirksomhet. Det er derfor hensiktsmessig at Advokattilsynet får i oppgave å gjøre denne informasjonen tilgjengelig for Advokatnemnda på en effektiv måte.

Overgangsregler og søksmålsfrist

Disiplinærnemnden mener den bestemmelsen som er foreslått i forslaget til endringer i advokatloven § 73 vil sikre en rask og effektiv overgang til det nye tilsyns- og disiplinærssystemet. Disiplinærnemnden har ingen merknader til utformingen i forslag § 73 i advokatloven, og støtter departementet forslag.

Med advokatloven innføres det en frist på seks måneder for partene til å reise søksmål mot Staten v/Advokatnemnda. I dag er det ingen søksmålsfrist for parten til å angripe Disiplinærnemndens beslutninger, noe som er uheldig av flere årsaker. Disiplinærnemnden er derfor positive til innføringen av søksmålsfrist i advokatloven § 65 og at departementet ikke foreslår noen overgangsregler knyttet til innføringen av denne bestemmelsen.

Med venlig hilsen

Ruth-Louise Osborg
Disiplinærnemndens leder

