



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 68

(2005–2006)

---

## Om lov om endringer i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstoloven) (organisering av rettshjelpsvirksomhet)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 7. april 2006,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

---

I proposisjonen fremmer regjeringen forslag om endringer i lov 13. august 1915 om domstolene (domstoloven). Formålet med endringene er å øke konkurransen på markedet for juridiske tjenester, med sikte på rimeligere og lettere tilgjengelige tjenester for forbrukerne.

Endringene går ut på å tilpasse reglene for etablering og drift av rettshjelpsforetak til de reglene som gjelder for etablering og drift av advokatforetak. Det foreslås at domstoloven § 218 annet ledd nr. 1 annet punktum, hvoretter rettshjelpsvirksomhet som ytes i medhold av § 218 annet ledd nr. 1 første punktum bare kan organiseres som enkeltpersonforetak som innehas av vedkommende selv, oppheves. Det er etter dagens regler visse organisasjonsbegrensninger også for advokatforetak. Disse reglene er å finne i domstoloven §§ 231–232 og er primært begrunnet i hensynet til advokaters økonomiske uavhengighet og personlige ansvar for de råd som gis. Det foreslås derfor at tilnærmet tilsvarende regler skal gjelde for rettshjelpsvirksomhet som ytes i medhold av § 218 annet ledd nr. 1.

Forslagene i proposisjonen er en del av departementets oppfølging av Advokatkonkurranseutvalgets innstilling i NOU 2002:18 Rett til rett.

### 2 Lovforslagets bakgrunn

---

#### 2.1 En oversikt

Per i dag er det 50 personer som har fått utstedt erklæring fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet etter advokatforskriften § 1–1 og som derved kan yte rettshjelp etter domstoloven § 218 annet ledd nr. 1. De fleste driver i hovedsak sin rettshjelpsvirksomhet alene, i enkeltmannsforetak, men noen rettshjelpere etablerer også større enheter gjennom kontorfelleskapsmodellen, tilsvarende som i advokatbransjen.

Etter domstoloven § 218 annet ledd nr. 1 annet punktum kan denne typen rettshjelpere, dvs. personer med juridisk embetseksamen, men som ikke har advokatbevilling, kun organisere slik virksomhet «i enkeltpersonforetak som innehas av vedkommende selv». Advokatforetak derimot, kan i utgangspunktet velge organisasjonsform, men er underlagt visse begrensninger som fremgår av domstoloven §§ 231 - 232. Disse reglene er i det vesentlige satt for å sikre advokatenes økonomiske uavhengighet og personlige ansvar. I § 233 gjøres det enkelte unntak fra reglene, men disse anses ikke hensiktsmessig eller nødvendig for den type rettshjelpsvirksomhet som ytes i medhold av § 218 annet ledd nr. 1.

Organisasjonsbegrensningen for rettshjelpsforetak har siden innføringen i 1991 hatt sin begrunnelse i at dette ville medføre at rettshjelperne

skulle kunne gi et rimeligere tilbud, jf. Ot.prp. nr. 7 (1990–91) side 15. Formålet med denne regelen var først og fremst å «åpne for rettshjelpsvirksomhet i mindre omfang og i enklere former, slik at det blir et alternativt og rimeligere tilbud til brukerne». Et tilleggsargument var at det «i den grad det vil medføre konkurranse i forhold til advokatstanden, vil dette kunne ha en gunstig innvirkning på prisene også på advokatenes ytelser». Mye tyder imidlertid på at organisasjonsbegrensningen bidrar til å hindre nyetableringer. Vi viser blant annet til de stordriftsfordeler rettshjelperne mister ved begrensningen, noe som kan virke prisdrivende og således vil være i strid med intensjonen. Enn videre kan mindre enheter være lite attraktivt fordi det ikke i samme grad muliggjør faglig utvikling gjennom daglige diskusjoner og samarbeid med kolleger.

Advokatkonkurranseutvalget drøftet endringer i adgangen til å yte rettshjelpsvirksomhet som en av flere forhold som man antok kunne bidra til å øke konkurransen og bedre vanlige folks tilgang på rettshjelp. I synet på dagens regelverk delte utvalget seg i tre fraksjoner, hvorav en del av utvalget tok til orde for at rettshjelpere bør gis adgang til å organisere næringsvirksomheten på annen måte enn som enkeltpersonforetak. En annen del av utvalget mente at siste rest av advokatmonopolet burde oppheves, ved at retten til å yte rettshjelpsvirksomhet fristilles og at domstolloven § 218 derfor i det store og hele måtte oppheves. En tredje gruppe mente endringer i mulighetene for å få advokatbevilling, for eksempel gjennom egen rettshjelpsvirksomhet, burde vurderes, slik at dette kan stimulere til økt etablering av rettshjelpsforetak. Hele utvalget var således av den oppfatning at dagens ordning ikke er tilfredsstillende.

## 2.2 Høringen

Forslag til endringer i domstolloven, med sikte på å tilpasse reglene for rettshjelpsforetak til det som gjelder for advokatforetak, ble sendt på høring 31. august 2005.

I departementets høringsbrev ble dagens organisasjonsbegrensning i domstolloven § 218 foreslått opphevet, samtidig som tilnærmet tilsvarende bestemmelser som for advokatforetak ble foreslått innført. Dette gjelder også straffebestemmelsen i domstolloven § 234, for den som grovt eller gjentatte ganger overtrer reglene om organisering av rettshjelpsforetak.

Høringsbrevet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Domstoladministrasjonen  
 Politidirektoratet  
 Økokrim  
 Kredittilsynet  
 Konkurransetilsynet  
 Konkursrådet  
 Forbrukerrådet  
 Forbrukerombudet  
 Regnskapsregisteret  
 Tilsynsrådet for advokatvirksomhet  
 Advokatbevillingsnemnden  
 Disiplinærnemnden for advokater  
 Den norske Advokatforening  
 Norges Juristforbund  
 Juristenes rettshjelpforening  
 Den norske dommerforening  
 Den norske Revisorforening  
 Norges Eiendomsmeglerforbund  
 Norske Inkassobyråers Forening  
 Norges Autoriserte Regnskapsføreres forening

Høringsfristen var 15. oktober 2005. Det er kommet inn 28 uttalelser til høringsbrevet. Følgende høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse: Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Juristenes rettshjelpforening, Advokatforeningen, (tidligere) Barne- og familiedepartementet, (tidligere) Moderniseringsdepartementet, Oslo tingrett, Forbrukerrådet, Finansdepartementet, Konkurransetilsynet og Trondheim tingrett.

## 3 Gjeldende rett

Etter domstolloven § 218 annet ledd nr. 1 kan rettshjelpere, dvs. personer med juridisk embetsekamen og som ikke har advokatbevilling, kun organisere sin rettshjelpsvirksomhet «i enkeltpersonforetak som innehas av vedkommende selv». Dette i motsetning til advokatvirksomhet, som kan organiseres også i selskaper. Av hensyn til advokatenes uavhengighet og personlige ansvar er imidlertid også advokatforetak underlagt visse begrensninger. Reglene for dette er å finne i domstolloven §§ 231–232. Blant annet er det et grunnleggende krav om at «bare personer som utøver en vesentlig del av sin yrkesaktivitet i selskapets tjeneste», kan «eie andeler eller inneha verv som styremedlem eller varamedlem til styret», jf. domstolloven § 231 annet ledd første punktum. Av § 232 følger det også at det skal utpekes en ansvarlig advokat for det enkelte oppdrag eller deler av dette. Det skal således være klart for klienten hvem som er ansvarlig og som det eventuelt kan gjøres ansvar gjeldende mot.

## 4 Forslaget i høringsbrevet

---

Rettshjelperne utgjør et nyttig supplement til advokatene, særlig i forhold til å yte juridisk bistand utenfor rettergang. Fordi organisasjonsbegrensningen i domstoloven § 218 annet ledd nr. 1 annet punktum kan bidra til å begrense konkurransen og dermed bidra til å motvirke lavere priser på juridiske tjenester generelt, foreslo departementet at domstoloven § 218 annet ledd nr. 1 annet punktum oppheves.

Hensynet til uavhengighet og personlig ansvar gjør seg gjeldende også for rettshjelpere. På denne bakgrunn ble det i høringsbrevet foreslått at regler tilsvarende organisasjonsbegrensningene for advokatforetak også skal gjelde for rettshjelpsvirksomhet som ytes i medhold av § 218 annet ledd nr. 1, riktignok med slike begrensninger som naturlig følger av rettshjelpenes egenart.

Det ble også foreslått at for selskaper som driver rettshjelpsvirksomhet, skal foretaksnavnet inneholde ordet rettshjelp(-er).

Videre ble det foreslått at straffebestemmelsen i domstoloven § 234 også skal gjelde for overtredelse av reglene for organisering av rettshjelpsvirksomhet.

## 5 Høringsinstansenes syn

---

Det er innkommet 28 høringsuttalelser til departementets forslag. Ti av disse støtter forslagene om en oppheving av gjeldende organisasjonsbegrensning for rettshjelpsvirksomhet som ytes i medhold av § 218 annet ledd nr. 1 og at slike rettshjelpsforetak underlegges tilnærmet tilsvarende regler som advokatforetak. De øvrige har ingen merknader.

Blant de som støtter forslaget er *Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Advokatforeningen, Juristenes rettshjelperforening, Forbrukerrådet og Moderniseringsdepartementet*.

Fra *Tilsynsrådet for advokatvirksomhet* er tilslutningen gitt under forutsetning av at rettshjelperne underlegges det samme ubegrensede personlige ansvar som advokatene har.

For advokatforetak er det et krav om at foretaksnavnet skal inneholde ordet «advokat». Fordi tilsvarende krav i opplysningsøyemed kunne være hensiktsmessig i forhold til rettshjelpsvirksomhet, ble det i departementets høringsbrev foreslått at rettshjelpsforetak skal inneholde ordet «rettshjelp(-er)». Det er kun Tilsynsrådet for advokatvirksomhet som har uttalt seg om dette forslaget, hvoretter det fremheves at betegnelsen «rettshjelper» favner noe videre enn den rettshjelpsvirksom

het som omfattes av domstoloven § 218 annet ledd nr. 1. Fordi betegnelsen er så innarbeidet blant aktører innen rettsvesenet og presumptivt befolkningen for øvrig, finner imidlertid Tilsynsrådet for advokatvirksomhet likevel å kunne slutte seg til forslaget. Det forslås i så fall at det fritt kan velges mellom betegnelsene «rettshjelper» og «rettshjelp».

## 6 Departementets vurderinger

---

Departementet har merket seg at forslaget i det vesentlige får støtte fra sentrale organer på området. På bakgrunn av høringen er det foretatt en liten presisering hva gjelder ordlyden i forslaget til ny domstolov § 219 a første og tredje ledd, herunder at det i foretaksnavnet kan velges mellom «rettshjelp» og «rettshjelper». I tillegg er det tatt inn en presiserende henvisning til § 219 a annet ledd annet punktum i forslaget til ny § 219 b annet ledd første punktum. Enkelte rent lovtekniske endringer er også gjort. Ingen av endringene har betydning for realiteten i lovforslaget, som opprett holdes.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet har tatt opp spørsmålet om rettshjelpenes eventuelle ubetingede personlige ansvar for de råd som gis. Departementet legger til grunn at rettshjelperne er underlagt et slikt ansvar uavhengig av organisasjonsform, tilsvarende som for advokater.

Gjeldende regler for organisering av advokatforetak, som de foreslåtte reglene tar utgangspunkt i, bygger på to grunnleggende prinsipper: uavhengighet og personlig (økonomisk) ansvar. Dette er også omtalt som *profesjonsansvaret*. Når det gjelder advokater, er det lagt til grunn at det er allment akseptert og anerkjent at advokater ikke kan organisere seg bort fra det personlige ansvaret for de råd advokaten gir. Den ansvarlige advokaten er suveren i rådgivningen til klienten og er ikke underlagt selskapets styringsorganer, daglig leder eller lignende i faglige spørsmål. Begrunnelsen for de overfor nevnte prinsipper ligger i *klientforholdets egenart*. Dette bygger i utstrakt grad på tillit. Rådgivning er bygget på to forhold: kjennskap til spesiallovgivning og personlig erfaring. Det er av denne grunn ikke alltid lett å begrunne de råd som gis. I de fleste tilfeller følger det av sakens natur at rådene bygger på skjønnsmessige avgjørelser, der advokatens judisium ofte vil gjøre utslaget. Det følger av dette at bare den advokat som har ansvaret for oppdraget har slike nødvendige kunnskaper til klientens problem, bakgrunn og forholdene for øvrig, at det er forsvarlig å gi råd. Det legges til

grunn at disse forhold er så elementære for enhver advokat at de ikke bare må fremstå som en selv følge, men også oppfattes som nødvendige for enhver advokat. Forhold som er så intimt knyttet til selve rådgivningsprosessen forandrer seg ikke om advokaten driver alene, i kompaniskap eller i aksjeselskaps form. De forhold som her er nevnt, er utførlig omhandlet i Ot.prp. nr.7 (1990–91) om lov om endringer i domstoloven m.m. side 55 følgende, som det vises til. De nevnte grunnleggende prinsipper ved organisering av advokatforetak, kan etter departementets oppfatning ikke stille seg annerledes for rettshjelpere eller rettshjelpsforetak.

Departementet legger etter dette til grunn at rettshjelpere, tilsvarende advokater, både er ubetinget personlig ansvarlig for de råd som gis og må anses å være faglig ansvarlig for utførelsen av det enkelte oppdrag, uavhengig av organisasjonsform. Vi viser i denne forbindelse til utpekingsreglene for advokatforetak i domstoloven § 232 jf. herværende forslag til ny § 219 b for rettshjelpsforetak, som er av sentral betydning i denne sammenheng.

## 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementets forslag innebærer ingen betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige sammenlignet med dagens regler. Den som vil yte rettshjelpsvirksomhet etter domstoloven § 218 annet ledd nr. 1 må ha erklæring fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. Selv om siktemålet med forslaget er å øke antallet rettshjelpere med slik tillatelse, antas ikke dette forslaget å få et slikt omfang at det blir behov for flere stillinger eller at det får andre budsjettmessige konsekvenser for Tilsynsrådet for advokatvirksomhet.

For en del rettshjelpere vil endringen kunne ha betydning ved at det vil kunne bli lettere å etablere seg ved at man kan etablere seg i større enheter og oppnå stordriftsfordeler. På denne måten antas det at flere vil kunne etablere seg med rettshjelpsvirksomhet som hovednæring.

For publikum vil forslaget kunne medføre et større samlet tilbud av rettshjelp og derved mulighet for bedre tilgang enn tilfellet er i dag, til å motta rettshjelp til en lavere kostnad.

## 8 Merknader til de enkelte bestemmelser

### Generelt

Reglene i §§ 219 a og 219 b for rettshjelpsvirksomhet er utformet over samme lest som tilsvarende regler for advokatvirksomhet. Det er imidlertid for skjeller i rettsvirkningene mellom en advokatbevilging og en erklæring fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet i henhold til § 218 annet ledd nr. 1 jf. advokatforskriften § 1–1. En advokatbevilling gir i mange tilfeller rettigheter utover det å yte (egen) rettshjelp. Det vises for eksempel til at advokatbevillingen gir rett til også å drive inkassovirksomhet og eiendomsmekling. I tillegg har man ordningen med autorisasjon av advokatfullmektiger. Dette vil ikke være aktuelt for rettshjelpere i medhold av den erklæring som gis av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet i medhold av § 218 annet ledd nr. 1 jf. advokatforskriften § 1–1.

Dette innebærer at reglene for organisering av advokatvirksomhet i §§ 231 og 232 kun kan gis tilsvarende anvendelse på rettshjelpsvirksomhet i den utstrekning de passer. Når det i lov og kommentarer angis at bestemmelsene gjelder så langt det passer, er dette kun ment som reservasjon i forhold til at både lovt tekst og kommentarer til §§ 231 og 232 benytter betegnelsene «advokat», «advokatvirksomhet», «advokatbevilling» m.v.

Reglene for organisering av advokatvirksomhet i §§ 231 og 232 er grundig kommentert i Ot.prp. nr. 7 (1990–91) side 77 følgende. Det vises derfor til denne. De kommentarer som gis i det følgende, må ses i lys av og i tillegg til kommentarene til §§ 231, 232 og 234, så langt disse passer.

### til § 219 første ledd nytt femte punktum

Bestemmelsen viser til reglene i §§ 219 a og 219 b, som gjelder ved organisering av rettshjelpsvirksomhet som ytes i medhold av § 218 annet ledd nr. 1.

### til § 219 a:

Bestemmelsen gir regler for organisering av rettshjelpsvirksomhet som ytes etter § 218 annet ledd nr. 1 i henhold til erklæring fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet jf. advokatforskriften § 1–1.

På tilsvarende måte som for advokatvirksomhet, tilsier ønsket om å opprettholde juridiske tjenesteyteres uavhengighet at rettshjelpsvirksomhet bare kan organiseres på måter som sikrer denne uavhengigheten. (Se punkt 6 ovenfor.)

*Første ledd* fastsetter at rettshjelpsvirksomhet som ytes i medhold av § 218 annet ledd nr. 1 som hovedregel bare kan organiseres som enkeltpersonforetak som innehas av en rettshjelper eller som selskap i samsvar med § 219 a. Bestemmelsen gjelder ikke rettshjelpsvirksomhet som ytes i medhold av annet enn erklæring fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet etter § 218 annet ledd nr. 1 jf. advokatforskriften § 1–1. I *annet ledd* er det regulert hvem som kan yte rettshjelpsvirksomhet på selskapets vegne. Etter *første punktum* gjelder dette bare den som har erklæring fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet etter § 218 annet ledd nr. 1, jf. advokatforskriften § 1–1. I henhold til *annet punktum* kan imidlertid slik virksomhet også utøves av en person som har rett til å yte rettshjelpsvirksomhet i medhold av annet enn tillatelse som nevnt i første punktum, forutsatt at det er stilt sikkerhet for det ansvar vedkommende kan pådra seg etter § 219 b. Av *tredje ledd* følger det at selskapets foretaksnavn skal inneholde ordet «rettshjelp» eller «rettshjelper». *Fjerde ledd* gir § 231 annet, fjerde og sjette ledd tilsvarende anvendelse så langt det passer.

Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 7 (1990–91) side 77 følgende.

*til § 219 b:*

Bestemmelsen regulerer hvilke regler som gjelder for selskapets plikt til å utpeke en ansvarlig person ved utførelsen av oppdraget eller bestemte deler av dette. *Første ledd* gir § 232, med unntak av fjerde og sjuende ledd, tilsvarende anvendelse så langt det passer. *Annet ledd første punktum* angir i hvilken

utstrekning en person som yter rettshjelp i medhold av annet grunnlag enn erklæring fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet etter § 218 annet ledd nr. 1 jf. § 219 a annet ledd annet punktum, kan utpekes som ansvarlig. Dersom en slik person er utpekt som ansvarlig, følger det av § 219 b annet ledd *annet punktum* at § 232, unntatt tredje og fjerde ledd, gjelder tilsvarende så langt det passer.

Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 7 (1990–91) side 80 følgende.

*til § 234 annet ledd ny bokstav c:*

Bestemmelsen innebærer straffeansvar for overtredelse av de fastsatte regler for organisering av rettshjelpsvirksomhet som ytes i henhold til erklæring fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet etter § 218 annet ledd nr. 1 jf. advokatforskriften §1–1. Tilsvarende gjelder for overtredelse av de bestemmelser som gjelder for organisering av advokatvirksomhet.

Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 7 (1990–91) side 84.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) (organisering av rettshjelpsvirksomhet).

---

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) (organisering av rettshjelpsvirksomhet) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) (organisering av rettshjelpsvirksomhet).

#### I

I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) gjøres følgende endringer:

§ 218 annet ledd nr. 1 annet punktum oppheves.

§ 219 første ledd nytt femte punktum skal lyde:

*Med hensyn til organisering av slik rettshjelps virksomhet gjelder §§ 219 a og 219 b.*

Nåværende femte punktum blir nytt sjettem punktum.

Ny § 219 a skal lyde:

*Dersom annet ikke følger av lov, kan rettshjelps virksomhet som nevnt i § 218 annet ledd nr. 1, bare organiseres som enkeltpersonforetak som innehas av en rettshjelper eller som selskap i samsvar med denne paragraf.*

*Rettshjelpsvirksomhet kan på selskapets vegne bare utøves av personer som har tillatelse etter § 218 annet ledd nr. 1 i henhold til erklæring fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, jf. advokatforskriften § 1–1. Slik virksomhet kan likevel utøves på selskapets vegne av en person som har adgang til det i medhold av annet enn tillatelse som nevnt i første punktum,*

*når det er stilt sikkerhet for det ansvar vedkommende kan pådra seg etter § 219 b.*

*For selskaper som driver rettshjelpsvirksomhet, skal foretaksnavnet inneholde ordet rettshjelp eller rettshjelper.*

*§ 231 annet, fjerde og sjette ledd gjelder tilsvarende så langt det passer.*

Ny § 219 b skal lyde:

*§ 232, med unntak av fjerde og sjuende ledd, gjelder tilsvarende så langt det passer.*

*For selskaper der en person yter rettshjelp på selskapets vegne i samsvar med § 219 a annet ledd annet punktum, kan vedkommende utpekes som ansvarlig for oppdrag vedkommende har adgang til å utføre. I så fall gjelder § 232, unntatt tredje og fjerde ledd, tilsvarende så langt det passer.*

§ 234 annet ledd ny bokstav c skal lyde:

*c. reglene om organisering av rettshjelpsvirksomhet i §§ 219 a og 219 b, forutsatt at reglene er overtrådt gjentatte ganger eller at overtredelsen er grov.*

#### II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.