

Electronic signature

Signed by

Børresen, Dag Are

(Identity verified with BankID Mobil (NO))



Date and time (UTC+01:00) Amsterdam, Berlin, Rome, Stockholm, Vienna

24.09.2020 13.36.40

Email address

dab@help.no

Date of birth

1971-06-28

Original document-hash

MDpZushk5lgQg/F7EPIYMvbo2BfIO7Wz0IPyq/HLU6M=

Justis- og beredskapsdepartementet
Sivilavdelingen
Dato: 24. september 2020

Høringssvar saksnr: 20/3628 – forslag om innføring av vandelskrav for eiere og ledere i advokatforetak

Vi viser til høringsbrevet, datert 12. august.

HELP Forsikring stiller seg bak forslaget om vandelsattest for eiere og personer uten advokatbevilling i ledende roller i advokatforetak, slik det fremkommer i høringsnotatet. Det er utelukkende positivt for tilliten til advokatbransjen at de samme kravene stilles til eiere, ledere og ansatte, advokatbevilling eller ikke.

Imidlertid mener vi det er nødvendig å gå lengre, og iverksette flere tiltak for å ivareta de hensyn som følger av advokatlovutvalgets mandat.

Advokatlovutvalget ble i sitt mandat bedt om å se hen til advokatkonkurranseutvalgets utredning fra 2002 (NOU 2002:18). I flere tiår har det vært et uttalt ønske å stimulere til økt konkurranse blant tilbyderne av advokattjenester, uten resultat.

Videre er det en utbredt oppfatning at kvalifisert advokathjelp ikke er allment tilgjengelig. Tilbudet er for dårlig, og altfor mange har ikke råd til å betale timeprisen advokatbransjen krever. Regjeringsadvokat Fredrik Sejersted uttaler i Advokatbladet 6/2020 s.46, "Det er et tankekors at private advokater har timetall som grunnleggende insentiv". Etter vår oppfatning nærmer regjeringsadvokaten seg sakens kjerne her.

Det er kun en svært liten del av befolkningen som omfattes av fri rettshjelp eller rettsrådsordningene. Mange risikerer å lide urett uten kompetent juridisk bistand. En tilsvarende bekymring for store gruppers rettssikkerhet deles for eksempel av Advokatforeningens generalsekretær Merete Smith i Advokatbladet 6/2020 s.49.

To mulige veier til fornyelse

HELP ser to alternativer for advokatbransjens videre utvikling, som begge legger til rette for innovasjon, og etter vår oppfatning tar hensyn til både publikums behov for kvalitetssikret juridisk bistand og bransjens krav til streng regulering.

Eksterne eiere Alternativ én er i tråd med hva Høyres Peter Frølich foreslår i Advokatbladet 9. september: å åpne for eksterne eiere av advokatfirmaer. Dette er etter vår oppfatning den beste måten å sikre konkurranse, innovasjon og langsiktige investeringer i ny teknologi på. Samtidig er advokatens uavhengighet et ufravikelig krav. Her oppfordrer vi departementet til å se til England og studere hvordan kravene til organisering og compliance er nedfelt i the Legal Services Act av 2007.

I England og Wales, der eksterne eiere er tillatt gjennom såkalte Alternative Business Structures (ABS), sikres advokatens uavhengighet gjennom et omfattende regelverk. Blant annet stilles det strenge krav til vanntette skiller mellom selskapets juridiske ansatte og øvrig virksomhet. Selskapet skal videre være organisert på en slik måte at det oppfyller tilsynsmyndighetens (SRA) krav til advokatvirksomhet, og eksterne eiere må oppfylle bestemte egnethetskrav, i tråd med forslaget som er tema for denne høringen.

Det er grunn til å tro at selskaper med eksterne eiere vil leve godt side om side med dagens selskapsmodeller. Etter 10 år med ABS'er i England er i dag ca 11 prosent av firmaene av denne typen, med eksterne eiere. Tallet vokser med ca ett prosentpoeng hvert år.

Forsikringsselskap

Alternativ to er mindre omfattende enn en fullstendig åpning for eksterne eiere i advokatbransjen, og går ut på at forsikringsselskap underlagt finansforetakslovens strenge regulatoriske krav, kan tilby advokattjenester til sine kunder. Også her må lovgivningen sette skrankene for uavhengighet og rettssikkerhet slik at økt konkurranse kan sikres innenfor et trygt rammeverk. Finansforetaksloven trådte i kraft i 2016, året etter advokatlovutvalgets utredning.

Alternativ to er for øvrig identisk med HELPs forslag fra høringsrunden i 2015. Forslaget beskrives kun kort her, mens en grundigere presentasjon fra advokat Knut Endre i advokatfirmaet Selmer er vedlagt.

Ved at advokater ansatt i forsikringsselskap kan tilby advokattjenester til forsikringsselskapets kunder, kan klientene sikres bistand til vesentlig lavere pris enn hva som er alminnelig i dagens marked for advokattjenester.

Finansforetaksloven stiller strenge krav til foretakenes drift, organisering, kundebehandling, eiernes og ledelsens skikkethet, og virksomheten kan underlegges Finanstilsynets kontroll. Lovgiver kan videre pålegge forsikringsselskapet å organisere tilbudet av advokattjenester på en slik måte at utøvelsen av advokatbistanden skjer uavhengig av selskapets ledelse. I tillegg stiller forsikringsselskapenes konsesjon krav om klageordninger slik at kundene enkelt skal kunne etterprøve sin advokats vurdering hvis de er uenige i denne.

Overdreven kostnadsfrykt

Begge løsninger beskrevet ovenfor vil i praksis ha mye til felles med hvordan advokatvirksomhet kan organiseres i England. Før lovendringen i England trådte i kraft i 2011, var en vanlig innvending at tilsynet med advokatvirksomhet heretter ville bli svært kostbart. Erfaringen fra England har tvert i mot vist det motsatte. Advokater betaler en avgift til tilsynet målt mot omsetning. I England og Wales er avgiften nå 0,25% av bransjens inntekter.

I Norge fører Finanstilsynet kontroll med etterlevelsen av finansforetaksloven. Finanstilsynet er et tilsyn med store ressurser og driver tett oppfølging av den bransjen den regulerer –en bransje med ca 60 000 ansatte. Finanstilsynet har ca 360 millioner i utgifter og 280 årsverk. Advokatbransjen utgjør vesentlig færre årsverk med lavere omsetning og omfatter ca 10 000 advokater og fullmektiger. Forholdsmessig vil et tilsyn for advokatbransjen på linje med Finanstilsynet koste 60 millioner kroner (tilsvarende 0,3 % av advokatbransjens inntekter). Vår vurdering er at dette er en høyst akseptabel kostnad, målt opp mot verdien av en velregulert bransje. En effektiv tilsynsmyndighet vil øke tilliten til leverandørene av juridiske tjenester, og kan enklere sanksjonere aktører som trår feil.

Ansatte advokater i et forsikringsselskap vil følgelig både være underlagt Finanstilsynets kontroll og finansforetakslovens krav, i tillegg til at de er bundet av RGA og underlagt Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. Med andre ord vil advokattjenester tilbudt gjennom et forsikringsselskap være underlagt strengere sikkerhet og kontroll enn advokattjenester for øvrig. I dag tilbys advokattjenester til forsikringsselskapenes kunder på ovennevnte måte allerede av flere forsikringsselskap. HELP har drevet på denne måten, med høy kundetilfredshet, i 15 år. Tiden er med andre ord overmoden for at lovgivningen følger etter.

Vern om rettsrådsmonopolet

Vår oppfatning er at kun advokater skal kunne tilby juridisk bistand. Rettsrådsmonopolet bør bestå. Dette sikrer at tilbyderne av juridiske tjenester fortsatt vil være underlagt det profesjonsansvaret som trengs for å opprettholde kvalitet og trygghet for kundene. Uten et slikt rettsrådsmonopol utvannes rettssikkerheten.

For øvrig viser vi til vedlagte notat fra advokat Knut Endre, datert 28. september 2015, samt til HELPs høringssvar til NOU 2015:3 "Advokaten i samfunnet".

Vennlig hilsen,

HELP Forsikring AS

Johan Dolven
administrerende direktør

Tore Strandbakken
viseadministrerende direktør
advokat MNA

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg:

- Notat vedr. organisering av advokatvirksomhet i forsikringsforetak av advokat Knut Endre
- Forslag lovtekst med merknader av advokat Knut Endre

HELP Forsikring AS
v/Johan Dolven
Postboks 1870 Vika
0124 OSLO

Oslo, 28. september 2015
Ansvarlig advokat: Knut Størmer Endre
2818036-v2

ORGANISERING AV ADVOKATVIRKSOMHET I FORSIKRINGSFORETAK

1 BAKGRUNN FOR OPPDRAGET

1.1 Innledning

Vi viser til møte med Johan Dolven den 19. juni 2015 og oppdragsbekreftelse den 17. august 2015.

Vi er bedt om å gi en uttalelse om advokatbistand kan organiseres som en forsikringstjeneste i et forsikringsforetak og utarbeide et utkast til lovbestemmelse til forslaget til ny advokat lov som hjemler en slik adgang.

1.2 Advokatlovutvalget

Advokatlovutvalget har avgitt sin innstilling om ny advokatlov i NOU 2015:3 "Advokaten i samfunnet". Utvalget har som hovedsynspunkt at advokatvirksomhet må organiseres slik at den som yter tjenesten er uavhengig av klient, eksterne eiere og andre interesser. Klientens interesser skal stå i fokus og advokatens lojalitet skal være knyttet til klienten. Med dette utgangspunkt har Advokatlovutvalget foreslått i utkastet til lovtekst §§ 15 flg. at advokatvirksomhet skal organiseres som uavhengige selskaper, hvor kun advokater som utøver yrkesaktiv virksomhet kan være eiere. Utvalget har foreslått unntak for internadvokater (dvs. ansatte advokater som kun yter bistand til arbeidsgiveren, se NOU 2015:3 under kapittel 14.2.5) og for organisasjonsadvokater (advokater som er ansatt i interesseorganisasjoner og som yter bistand til medlemmer og andre avgrensede grupper, se NOU 2015:3 under kapittel 14.2.6). Advokatlovutvalget foreslår imidlertid ingen unntak som omfatter advokatbistand ytet av forsikringsselskaper som en forsikringstjeneste.

1.3 Advokatbistand som en forsikringstjeneste

HELP Forsikring AS (HELP) har organisert sin advokatbistand som en forsikringstjeneste, som dekker utgifter til advokatbistand (rettshjelp). Forsikringstaker forsikrer seg mot å pådra seg utgifter til rettshjelp mot å betale en på forhånd fastsatt premie. Forsikringen dekker forsikringstaker mot risiko for kostnader til rettshjelp (forsikringstilfellet) i forsikringsperioden. Forsikringen utlikner risiko for kostnader til rettshjelp på en gruppe

forsikringstakere mot et statistisk beregnet vederlag (premie).

Skadeoppgjøret består i at HELP engasjerer eksterne advokater eller selv tar kostnadene ved å bruke egne advokater til å utføre bistanden. HELP's forsikringsvirksomhet utvider advokattilbudet til personer som ellers faller utenfor de offentlige rettshjelpsordningene. Ved en slik virkning av forsikringen kan HELP's rettshjelpsforsikring fremstå som et supplement til de offentlige rettshjelpsordningene. Den premie som forsikringstaker skal betale vil utgjøre en overkommelig kostnad for de fleste.

I tillegg skaper forsikringen forutberegnelighet hos forsikringstakere om advokatkostnader. Det er en allmenn politisk målsetning at alle skal ha lik rett til advokatbistand uavhengig av egne ressurser. HELP kan hevde at deres virksomhet er i samsvar med denne målsetning.

1.4 Fremstillingen videre

Vi skal nedenfor vurdere HELP's virksomhet opp mot Advokatlovutvalgets forslag om organisering av advokatvirksomhet. Vi vil ha som utgangspunkt Advokatlovutvalgets utkast til lovtekst i kapittel 4 om organisering av advokatvirksomhet (§§ 15 flg.). Advokatlovutvalget har ikke vurdert om regulatoriske krav etter LOV 2015-04-10 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) kan ivareta de hensyn til uavhengighet og klientfokus som Advokatlovutvalget legger særlig vekt på. Vi vil derfor under punktene 3 og 4 nedenfor vurdere advokatbistand som en forsikringstjeneste opp mot de regulatoriske krav som forsikringsselskaper er underlagt etter finansforetaksloven. Finansforetaksloven bygger videre på LOV 2005-06-10 nr. 44 om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet som regulerer HELP's virksomhet i dag og trer i kraft fra 1. januar 2016.

2 OPPSUMMERING

Utgifter til rettshjelp er en egen forsikringsklasse etter FOR 1995-09-18 nr. 797. I de tilfeller hvor HELP gjennomfører skadeoppgjøret ved bruk av egne advokater, oppstår det et klientforhold til forsikringstaker. Dette klientforholdet har klare likhetstrekk med det klientforholdet som oppstår mellom en organisasjonsadvokat og medlemmene av en organisasjon. Advokatlovutvalget legger til grunn at organisasjonsadvokatens klientrelasjon vil være slik som for advokater i advokatforetak og foreslår derfor ikke særregler for organisasjonsadvokater. Ut i fra den tilnærming som Advokatlovutvalget har til organisasjonsadvokater, skal det ikke være grunn til å foreslå særregler for advokater i forsikringsselskap som yter bistand til forsikringstakere, se under punkt 3 nedenfor.

Gjeldende regulering av eierforhold som Advokatlovutvalget er enig i og viderefører skal sikre at advokatene ikke står i et avhengighets- eller lojalitetsforhold til andre enn klienten. Dette hensynet kan tilsi begrensninger når det gjelder hvem som kan eie foretak som utøver advokatvirksomhet og er bakgrunnen for Advokatlovutvalgets forslag til regulering av eierforhold og organisasjonsform. Andre regelverk enn advokatlovgivningen kan imidlertid ivareta de samme hensyn som advokatreglene. Under punkt 4 nedenfor viser vi at dette kan være tilfellet for forsikringsselskaper som er undergitt streng regulatorisk regulering etter loven om finansforetak. Ut fra den strenge regulering som forsikringsforetak er underlagt når det gjelder eierforhold, ledelse, organisering og kapitalforhold, vil det være vanskelig å hevde at forsikringsselskap ikke er egnet til å yte uavhengig advokatbistand som ledd i en forsikringstjeneste.

3 ADVOKATER I FORSIKRINGSSLESKAP OG KLIENTRELASJONEN

3.1 Advokatlovutvalget og "Organisasjonsadvokater"

Advokatlovutvalget gjør unntak for organisasjonsadvokater og internadvokater, se lovutkastet §§ 18 og 19.

En internadvokat er en advokat som har sin arbeidsgiver som sin oppdragsgiver. En organisasjonsadvokat er en advokat som yter rettshjelp til medlemmer av en organisasjon, i motsetning til sin arbeidsgiver.

Organisasjonsadvokaten har eksterne klienter og må følge lovutkastets regler om bistand til eksterne klienter, se NOU 2015:3 s. 187, sp.2 nederst.

Advokater i et forsikringsforetak som yter advokatbistand til forsikringstakere vil på samme måte som organisasjonsadvokater yte rettshjelp til eksterne klienter. Klientrelasjonen for advokater som yter bistand til forsikringstakere har således klare likhetstrekk med den relasjon som oppstår mellom organisasjonsadvokaten og organisasjonens medlemmer. Forsikringsselskap kan også organiseres som et gjensidig selskap hvor alle forsikringstakere samtidig må være medlemmer i selskapet. Her vil advokatbistanden være knyttet til forsikringstakerens posisjon som medlem i selskapet og likheten med organisasjonsadvokater vil være særlig klar.

Når det gjelder klientrelasjonen må imidlertid de samme prinsipper kunne legges til grunn, uavhengig av om forsikringsselskapet har valgt selskapsformen aksjeselskap eller gjensidig selskap.

3.2 Nærmere om klientrelasjon

Advokatene i et forsikringsforetak må på samme måte som organisasjonsadvokatene følge lovutkastets regler om bistand til eksterne klienter.

Om klientrelasjonen til organisasjonsadvokater uttaler Advokatlovutvalget følgende, se NOU 2015 s. 188, sp. 2 øverst:

"Utvalget peker på at selv om organisasjonsadvokater er ansatt og lønnet av organisasjonen eller enheten de utøver advokatbistand på vegne av, vil organisasjonsadvokatens klientrelasjon være slik som for advokater i advokatforetak".

Utvalget foreslår derfor ikke særregler for organisasjonsadvokater. Vår vurdering er at klientrelasjonen mellom forsikringstakere og advokater i et forsikringsforetak, på samme måte som klientrelasjonen for organisasjonsadvokater vil være lik klientrelasjonen for advokater i advokatforetak.

3.3 Økonomisk formål med advokatvirksomheten

Organisasjonsadvokater er unntatt fra hovedkravene i lovutkastets § 17 så lenge den organisasjon eller enhet som yter bistanden ikke har et økonomisk formål med sin virksomhet, se utkastet § 19 (1). Forsikringsselskaper tilbyr advokatbistand som en forsikringstjeneste som tilbys mot en premie. Salg av forsikringstjenester har et økonomisk formål og unntaket i utkastet § 19 (1) kan således ikke direkte brukes på advokater som yter bistand til forsikringstakere. Dette skal behandles nedenfor under punkt 4. Det kan samtidig være verdt å merke seg at det ikke er klientrelasjonen til advokater i forsikringsselskap som utfordrer Advokatlovutvalget, men det forhold at advokatene som yter advokatbistand er ansatt i et selskap som har et økonomisk formål for eierne.

4 FORSIKRINGSSKAP OG KRAVENE TIL EIERE OG STYREMEDLEMMER I VIRKSOMHET SOM YTER ADVOKATTJENESTER

4.1 Eierskaps- og styringsprinsipper

Eierforholdene i advokatselskaper er regulert. Begrunnelsen for en slik regulering er ønsket om å opprettholde en selvstendig advokatstand med uavhengige advokater. Tanken om at en eier kan ha utstrakt mulighet for innflytelse på selskapet gjennom sitt eierskap kan komme i konflikt med prinsippet om at advokater skal være økonomisk og faglig uavhengige. Advokatens fokus skal være klientens interesser og behov. Det er derfor et sterkt behov for å verne klienter mot at advokaten kan komme i et lojalitets- eller avhengighetsforhold til motparter, se bl.a. NOU 2015: 3 s. 171, sp.2. Ut i fra dette skal ingen utenforstående ha eierinteresser i advokatselskaper eller kunne tilby advokattjenester. Advokatlovutvalget viderefører disse reguleringene, med noen mindre justeringer, jf. NOU 2015: 3 under kapittel 14.2. Unntakene er særlig knyttet til organisasjonsadvokater, se ovenfor under punkt 3 og internadvokater.

Det er ikke vanskelig å være enig i Advokatlovutvalgets utgangspunkt om at regelverket må sikre at advokatene ikke må stå i et avhengighetsforhold til andre enn klienten og at dette hensynet kan tilsi begrensninger når det gjelder hvem som kan eie foretak som utøver advokatvirksomhet. Det må samtidig kunne stilles spørsmål om Advokatutvalget er for strenge i sin utforming av prinsippene. Andre regelverk enn advokatlovgivningen kan ivareta de samme hensyn som advokatreglene. Dette kan f.eks. være tilfelle for forsikringsselskaper som er undergitt streng regulatorisk regulering etter loven om finansforetak. Dette skal behandles nedenfor under punkt 4.3.

Det må også kunne legges vekt på om forsikringsordninger kan utformes slik at de bidrar til å ivareta folks behov for advokatbistand på en god måte og kan fremstå som et tillegg til de offentlige rettshjelpsordningene. Advokatlovutvalget er selv inne på disse hensyn i NOU 2015:3 s. 183, sp. 1 øverst hvor utvalget peker på at eksterne eiere kan bidra til å utvikle nye konsepter for virksomhets- og forretningsutvikling i tillegg til kostnadseffektiv drift. Kostnadseffektiv drift kan bl.a. gi seg utslag i reduserte utgifter til advokatbistand og andre rettshjelpsutgifter. Riktig utforming av advokatbistand som en forsikringstjeneste, kan både være god forretningsutvikling og bidra til kostnadseffektiv advokatbistand.

4.2 Forsikringsselskaper som egnete eiere

Forsikringsselskaper som utøvere av advokatvirksomhet er underlagt et strengt konsesjonsregime med en rekke reguleringer knyttet til eierforhold og virksomhetsutøvelse som skal begrense enkelteieres innflytelse og sikre god og forsvarlig drift. Advokatlovutvalget har ikke vurdert disse reguleringene og det er grunnlag for å hevde at de særlige reguleringer av forsikringsselskapers eierforhold og virksomhet, motvirker de innvendinger som tradisjonelt har vært rettet mot eksterne eiere i advokatforetak. Et forsikringsforetak som har konsesjon til å yte rettshjelpbistand etter FOR 1995-09-18 nr. 797 om inndeling i forsikringsklasser (klasseforskriften), vil være underlagt detaljerte reguleringer i finansforetaksloven i tillegg til reglene i advokatloven. De regulatoriske rammene er egnet til å gi nødvendig trygghet for at advokatbistanden til forsikringsforetaket kan utøves på en uavhengig og lojal måte i samsvar med regelverket for advokatvirksomhet. Forsikringsforetak vil i tillegg til de materielle rammene være underlagt rapporteringskrav og tilsyn av Finanstilsynet og Finansdepartementet. Regelverket i finansforetaksloven om forsikringsforetak bygger på EU lovgivning (Solvens II). De reglene som gir trygghet for forsikringsforetakets utøvelse av advokatvirksomhet skal kort nevnes nedenfor.

4.3 Oversikt over regulatoriske regler for forsikringsvirksomhet som kan trygge advokatvirksomhet

4.3.1 Konsesjonskrav

Forsikringsforetak må ha konsesjon for å utøve sin virksomhet, se finansforetaksloven § 2-12.

Grunnkravene til en konsesjonssøknad er angitt i finansforetaksloven kapittel 3 og er knyttet til:

- krav om en forsvarlig kapitalisering (soliditet og likviditet)
- krav om en forsvarlig virksomhet og organisering
- krav om egnete eiere
- krav om egnete ledere
- krav til forsvarlig kundebehandling

Kravene skal være oppfylt når konsesjon gis og til en hver tid forsikringsforetaket er i virksomhet. Dette kontrolleres løpende gjennom kvartalsvise rapporter til Finanstilsynet og periodevise rapporter til markedet.

4.3.2 Krav rettet mot eiere

Krav om egnete eiere:

Finansforetaksloven har en rekke bestemmelser som skal sikre at et forsikringsforetak til en hver tid kan opptre uavhengig av eiergrupper. Reglene er utformet slik at de skal hindre uønsket eierkonsentrasjon og sikre at eiere med kvalifiserte eierandeler opptrer på vegne av foretakets beste.

Hovedbestemmelsen i finansforetaksloven § 3-3 (1) er gitt denne utforming:

"Departementet skal kjenne identiteten til eierne i foretaket og være overbevist om eier av kvalifiserte eierandeler er egnet til å inneha slike eierandeler og utøve slik innflytelse i foretaket som eierandelen gir grunnlag for".

Kravene til egnethet prøves før konsesjon gis og skal løpende være oppfylt så lenge forsikringsforetaket er i virksomhet. Det er knyttet meldeplikt til reglene.

Krav om spredt eierskap:

Ingen kan uten tillatelse fra Finanstilsynet/Finansdepartementet eie mer enn 9.99 % av aksjene i et forsikringsforetak. Dette gir som hovedregel mange og små eiere i et forsikringsselskap.

Krav om godkjenning av kvalifisert eierandel:

Alle eierandeler på 10 % eller mer må godkjennes av Finanstilsynet/Finansdepartementet.

Finansforetaksloven har i kapittel 6 detaljerte regler om vilkår som må oppfylles og saksbehandlingen. Tillatelser kan også til en hver tid kalles tilbake dersom

Finanstilsynet/Finansdepartementet har *"grunn til å anta at innehaveren utviser slik handlemåte at forutsetningene for tillatelsen ikke lenger er til stede"*, se f.eks.

finansforetaksloven § 6-4 (5).

4.3.3 *Krav om egnethetsprøving av styret*

Styremedlemmer og daglig leder i et forsikringsselskap skal være egnet til å inneha sine posisjoner i forsikringsforetaket, se finansforetaksloven § 3-5. Alle medlemmer i styret og daglig leder skal således egnethetsvurderes.

Innholdet i kravet om egnethet er særlig knyttet til kompetanse (utdannelse og yrkeserfaring i forhold til ansvarsområde i foretaket) og etiske forhold (politiattest mv. om straffbare forhold og utvist adferd i tidligere ansettelsesforhold/tillitsverv). Økonomiske forhold (insolvens) kan imidlertid også tillegges vekt. Kandidater til verv som styremedlem eller daglig leder kan nektes å ta eller inneha en slik posisjon dersom Finanstilsynet mener at vilkårene om egnethet ikke er oppfylt.

Egnetheten prøves første gang under konsesjonsbehandlingen. Kravene til egnethet skal være oppfylt så lenge forsikringsforetaket er i virksomhet.

4.3.4 *Krav om egnethetsprøving av ledelsen*

I tillegg til styremedlemmer og daglig leder må alle som har nøkkelfunksjoner i foretaket oppfylle egnethetskravene, se finansforetaksloven § 3-5 (3). Kravene til øvrige ledelse er de samme som under punkt 4.3.3 ovenfor, men er tilpasset den enkelte lederens funksjoner.

4.3.5 *Særlige krav om god kundebehandling*

Finansforetaksloven har i kapittel 16 regler om forholdet til kunder. Dette er bestemmelser som vil komme i tillegg til de bestemmelser som regulerer klientforholdet mellom advokat og klient i advokatloven.

Noen vilkår skal kort nevnes:

- Kundebehandling skal organiseres slik at kunder blir behandlet av ansatte som har nødvendig kompetanse og fagkyndighet.
- Virksomheten skal innrettes slik at det er liten risiko for interessekonflikter. Det skal etableres betryggende ordninger og rutiner for å identifisere og i tilfelle motvirke slike risikoforhold innenfor de ulike områdene av virksomheten, se finansforetaksloven § 16-1 (4).
- Forsikringsvilkår som regulerer rettshjelpbistand (og andre forsikringstjenester) skal være "rimelige og betryggende".

Kravene til riktig kundebehandling er undergitt løpende kontroll av Finanstilsynet og Finansdepartementet, som også kan gi forskrift om organisering av kundebehandlingen mv.

4.3.6 *Andre krav til organisering av virksomheten*

Forsikringsforetak skal drives forsvarlig og ha en organisering med styrings- og kontrollorganer som skal sikre klare ansvars- og styringsforhold, se bl.a. finansforetaksloven § 3-1 og kapittel 8 (generalforsamling, styrings og kontrollorganer), kapittel 9 (tillitsvalgte og ansatte), kapittel 13 (krav til virksomheten) og kapittel 16 (forholdet til kunder, markedsføring mv.)

4.3.7 Krav om forsvarlig økonomi

Forsikringsforetak vil etter finansforetaksloven kapittel 14 ha krav om ansvarlig kapital (solvenskapital). Finansforetaksloven stiller opp strenge krav om soliditet og likviditet som forsikringsselskap løpende må rapportere er oppfylt til Finanstilsynet. Dette vil sikre en god kapitalbase som også vil gi sikkerhet for utøvelse av forsikringsforetakets rettshjelpsvirksomhet. Kravene er utledet av EU-direktiv, særlig direktiv 2009/138/EF om adgang til å starte og utøve forsikringsvirksomhet og gjenforsikringsvirksomhet (Solvens II).

Advokatforetak har ikke tilsvarende krav til sin kapitalbase.

4.4 Eierskap, ledelse, klientfokus og lojalitet

Advokatvirksomhet har direkte eller indirekte et økonomisk formål. Et viktig hensyn med advokatlovgivning er å motvirke at virksomhetens økonomiske formål skader klientens interesser. Klienten skal være i fokus og advokatens lojalitet skal rettes mot klienten. Advokatlovutvalget har løst den latente interessekonflikten mellom økonomisk formål for eierne og klientlojalitet med å kreve at bare advokater som utøver yrkesaktivitet i foretaket, kan være eier i foretaket. Punkt 4.3 ovenfor viser at det kan være andre måter å løse denne latente interessekonflikten på. I stedet for å begrense kretsen av eierne, kan man gå direkte inn å regulere måten eiere og styret skal opptre på i sin ledelse av virksomheten og bygge inn kundefokus og kundelojalitet i de rammevilkår som virksomheten må oppfylle for å få og opprettholde konsesjon.

I tillegg til å regulere eierskap til kvalifiserte eierposter, stille særskilte egnethetskrav til styre og ledelse, fastsetter finansforetaksloven viktige regler om organiseringen av virksomheten i kapittel 13 og 16. Etter finansforetaksloven § 13-5 skal et forsikringsforetak bl.a. organiseres og drives på en forsvarlig måte med klare og hensiktsmessige styrings- og kontrollordninger. Risiko skal kunne identifiseres, overvåkes og rapporteres. Det skal også etableres egne og uavhengige kontrollfunksjoner med ansvar for internrevisjon og risikostyring. Etter lovens § 16-1 gjelder bl.a. følgende om organiseringen av kundebehandlingen:

- Kundebehandlingen skal organiseres slik at kundene blir behandlet av ansatte (her advokater) som har nødvendig kompetanse og fagkyndighet. Kunden skal sikres forsvarlig rådgivning og veiledning.
- Forsikringsforetak skal ha systemer og rutiner for å sikre etterlevelse av opplysningsplikt overfor kundene og utformingen av forsikringsavtaler.
- Forsikringsforetak skal innrette sin virksomhet slik at det er liten risiko for interessekonflikter mellom foretaket og kundene, kundene seg i mellom. Virksomheten skal også innrettes slik at risikoen for at kunden gis en behandling som kan være i strid med god forretningsskikk minimeres. Det skal også etableres rutiner for å identifisere og motvirke slike risikoforhold.

Finansforetaksloven fastsetter således krav til forsvarlig klienthåndtering som kommer i tillegg til de som foreslås av Advokatlovutvalget. Forsikringsforetak er også pålagt å etablere systemer for å motvirke og overvåke mulige interessekonflikter mot klienter. I tillegg skal det etableres uavhengige kontrollfunksjoner som rapporterer om kravene til forsvarlig kundebehandling og risikoovervåking er oppfylt. Det er også etablert tilsynsordninger gjennom Finanstilsynet, og Finansdepartementet er gitt hjemmel til å gi utfyllende forskrifter for å sikre at regelverket etterleves.

Formålet med det kunderettede regelverket etter finansforetaksloven er å sikre foretakets fokus og lojalitet mot kundene. Slik regelverket og kontrollordningene er utformet, vil det være vanskelig å hevde at den

advokatbistand som advokater i et forsikringsforetak yter til forsikringstakere ikke vil være forsvarlig eller sikre tilstrekkelig fokus og lojalitet mot klientene. Regelverket i finansforetaksloven kommer også i tillegg til de regler som følger av advokatlovutvalgets utkast. Et tilleggskrav som forsikringsforetak er pålagt, og som ikke vil gjelde for advokatforetak, er kravet om å etablere en internrevisjon som overvåker og avgir rapporter om klienthåndteringen. På dette punkt er forsikringsforetakene undergitt strengere krav enn advokatforetak.

5 DIREKTIV 2009/138/EF OM ADGANG TIL Å STARTE OG UTØVE FORSIKRINGSVIRKSOMHET (SOLVENS II DIREKTIVET)

5.1 Direktivet som del av norsk rett

Solvens II er tatt inn i norsk rett gjennom stortingsvedtak [] basert på Prop. 54 S om godkjenning av direktiv 2009/138/EF om adgang til å starte og utøve forsikringsvirksomhet. Direktivet har et eget avsnitt om rettshjelpsforsikring. Reglene er ikke inntatt i finansforetaksloven, men kan tas inn i de forskrifter som skal utarbeides til loven.

5.2 Retten til det frie advokatvalg

Retten til det frie advokatvalg er en viktig del av rettshjelpsforsikringen.

I Solvens II direktivet er retten til det frie advokatvalg fremhevet i artikkel 201. punkt 1, som slår fast følgende hovedprinsipp:

"Enhver avtale om rettshjelpsforsikring skal uttrykkelig fastsette at den forsikrede fritt kan velge advokat eller annen person med nødvendige kvalifikasjoner i henhold til nasjonal lovgivning for å forsvare, representere eller ivareta sine interesser..."

Retten til fritt advokatvalg er inntatt i FOR 1992-12-04 nr. 904 om rettshjelpsforsikring. Prinsippet er i dag inntatt i forskrift om rettshjelpsforsikring § 3. Rettshjelpsforsikring og bistand fra advokater må således etter forsikringslovgivningen organiseres slik at forsikringsvilkårene ikke griper inn i forsikringstakers (klientens) rett til selv å velge advokat. Rettshjelpsforsikringen etablerer således ingen binding mellom forsikringsforetaket og forsikringstaker hva gjelder advokatvalget.

5.3 Rett til nemndbehandling

Solvens II direktivet innfører en plikt for medlemsstatene til å etablere organer som kan behandle uoverensstemmelser mellom en forsikringsgiver som yter advokatbistand/rettshjelp og den som er forsikret (klienten). Ordningene med voldgift eller nemndbehandling skal organiseres slik at de gir "garantier for objektivitet". Adgangen til å kunne prøve kvaliteten av den advokatbistand som ytes i en særskilt etablert nemnd er ny i direktivet. I dag reguleres behandlingen av uoverensstemmelser mellom den som yter advokatbistand/rettshjelp og den som er forsikret (klienten) i de konsesjonsvilkår som fastsettes av Finanstilsynet/Finansdepartementet.

Organet som etter Solvens II direktivet skal behandle uoverensstemmelser mellom den som yter rettshjelpsforsikring og forsikringstaker (klient) vil komme i tillegg til Advokatnemnda som foreslås av Advokatlovutvalget som er rettet inn mot disiplinærklager, se lovutkastet kapittel 8, §§ 66 flg. Den voldgift eller nemnd som skal behandle uoverensstemmelser mellom en forsikringsgiver som yter advokatbistand/rettshjelp

og den som er forsikret (klienten) kan også gis en annen og mer tilpasset sammensetning enn Advokatnemnda. Advokatnemnda skal bestå av 15 medlemmer hvorav 10 av medlemmene skal være advokater eller dommere. En slik sammensetning kan være hensiktsmessig i saker hvor en advokat kan risikere å miste sin bevilling, men synes lite egnet ved behandling av uoverensstemmelser som kan oppstå i forholdet mellom den som yter rettshjelp og forsikringstaker (klient). Her kan det synes mer hensiktsmessig å ta utgangspunkt i regelverket til Forsikrings- og Finansklagenemnda og tilpasse regelverket slik at det gir "garantier for objektivitet" innenfor rettshjelpsforsikring.

6 KONKLUSJON

Det fremstår som svært vanskelig ut fra vår gjennomgang å hevde at forsikringsselskap ikke er i stand til organisere sin advokatbistand på en måte som ivaretar hensynet til kundefokus og kundelojalitet på en forsvarlig måte. Gjennomgangen viser også at organisering av advokatbistand/rettshjelp i et forsikringsselskap kan gjennomføres slik at organiseringen oppfyller de vilkår om uavhengighet som oppstilles i utkastet til ny advokatlov. Forsikringsforetak og rettshjelpsforsikring er regulert virksomhet under tilsyn med løpende kontroll og rapporteringsansvar. I tillegg er den advokatbistand som ytes som ledd i en rettshjelpsforsikring undergitt tilleggskrav som ikke gjelder for ordinær advokatvirksomhet.

Utkastet til lovtekst er lagt ved brevet som eget vedlegg.

* * *

Oppdraget er utført ut i fra faglige kriterier. Advokatfirmaet Selmer deltar også i arbeidsgrupper som gir næringspolitiske innspill til Advokatforeningens høringsuttalelse. Undertegnede deltar ikke i dette arbeidet. Det er nærmere redegjort for disse forhold i oppdragsbekreftelsen 17. august 2015.

Med vennlig hilsen

ADVOKATFIRMAET SELMER DA

Knut Endre
advokat

Vedlegg

Forslag til ny §§ 18 og 19 i utkast til ny lov om advokatvirksomhet

Kapittel 4 Organisering av advokatvirksomhet

(Ny) § 18. *Advokatvirksomhet i forsikringsselskap*

(1) Foretak som er gitt konsesjon etter Lov 2015-04-10 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern § 2-12 første til tredje ledd til å yte rettshjelpdekning kan utøve advokatvirksomhet for å levere denne tjenesten.

(2) Når en advokat som utøver advokatvirksomhet etter første ledd opptrer utad, skal det fremgå hvilket forhold advokaten har til forsikringsforetaket.

(3) Advokatvirksomheten i første ledd skal organiseres og utøves i samsvar med reglene i denne loven.

(Ny) § 19. *Organisering av advokatvirksomhet som utøves av forsikringsselskap*

(1) Advokatvirksomheten skal organiseres som en egen avdeling atskilt fra forsikringsforetakets øvrige virksomhet.

(2) Avdelingen skal ledes av en person som oppfyller vilkårene for å inneha advokatbevilling etter § 5. Lederen skal ha en stedfortreder som oppfyller samme vilkår.

(3) Lederen er ansvarlig for å organisere virksomheten i avdelingen og skal sørge for at det etableres rutiner som ivaretar advokatenes uavhengighet og sikrer mot at oppdrag kan medføre interessekonflikter.

(4) Forsikringsselskapet kan ikke pålegge advokater i avdelingen å utføre oppgaver som kan gå ut over advokatenes uavhengighet.

(5) Advokater i avdelingen skal ikke motta lønn eller annet vederlag fra forsikringsforetaket eller andre som kan gå ut over advokatens uavhengighet.

(6) Tredje til femte ledd gjelder tilsvarende i forhold til advokatfullmektiger i avdelingen.

(7) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om organisering av advokatvirksomheten

Merknader til forslaget

Til § 18 Advokatvirksomhet i forsikringsselskap

Til første ledd

Første ledd åpner for at forsikringsselskap som er gitt tillatelse til å yte rettshjelpstjenester i Norge i henhold til Lov 2015-04-10 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) kan organisere virksomheten som advokatvirksomhet.

Til andre ledd

Etter andre ledd skal advokat som utøver rettshjelpsbistand opplyse om at han er ansatt i forsikringsselskapet når han bistår forsikringstaker (klienten).

Til tredje ledd

Forsikringsselskapet må i sin organisering av sin rettshjelpsbistand oppfylle kravene i finansforetaksloven og advokatloven, se forslaget til ny § 19.

Til § 19 Advokatvirksomhet i forsikringsselskap

Til første ledd

Første ledd fastsetter at advokatvirksomheten skal organiseres i en egen avdeling atskilt fra forsikringsselskapets øvrige virksomhet. For spesialiserte forsikringsselskaper som kun yter rettshjelp reiser ikke kravet til organisering av bistanden særskilte krav. For forsikringsselskap som også har konsesjon til å tilby skadeforsikring i andre forsikringsklasser, må de advokater som skal yte rettshjelpsbistand organiseres i en egen atskilt avdeling. Forsikringsselskapet må også påse at ingen av de advokater som yter rettshjelp samtidig yter advokatbistand i en annen av de andre forsikringsklassene som foretakets virksomhet omfatter, se direktiv 2009/138/EF om adgang til å starte og utøve forsikringsvirksomhet og gjenforsikringsvirksomhet (Solvens II), artikkel 200, punkt 2 som regulerer rettshjelp i de tilfeller hvor et er forsikringsforetakets egne advokater som utfører bistanden.

Til andre ledd

Etter andre ledd, skal den som leder advokatvirksomheten ha advokatbevilling og oppfylle de krav som følger av advokat- og forsikringslovgivningen, jf. bl.a. kravet til egnethet i finansforetaksloven § 3-5. For å sikre at ansvarskravene i advokat- og forsikringsloven til en hver tid er oppfylt, skal den som leder advokatvirksomheten ha en nestleder som oppfyller de samme vilkårene. Den som utpekes som stedfortreder skal også egnethetsvurderes etter finansforetaksloven § 3-5.

Til tredje ledd

Etter tredje ledd er den som leder advokatvirksomheten ansvarlig for å organisere advokatbistanden slik at kravene i advokat- og forsikringslovgivningen er oppfylt. Lederen skal således påse at både advokatlovens – og finansforetakslovens bestemmelser er oppfylt, se f.eks. utkastet til advokatlov kapittel 5 om grunnleggende krav til advokater, kapittel 6 om regler for advokatbistand til eksterne klienter og finansforetakslovens krav til kundehåndtering, interne rutiner, rapporteringer og internkontroll i §§ 13-5 og 16-1. De interne regler og rutiner som etableres skal ivareta hensynet til klare styrings og ansvarsforhold, og sikre advokatenes uavhengighet og lojalitet til forsikringstaker (klienten).

Etter § 33 i utkastet til advokatlov skal advokatene være medlem av Advokatsamfunnets kollektive forsikringsordning. Ut i fra de krav til soliditet og likviditet som

forsikringsforetak er underlagt, kan det reises spørsmål om forsikringsselskapet kan stå som selvassurandør i forhold til egen advokatvirksomhet. Vi har i lovutkastet ikke tatt stilling til dette spørsmålet. Når det gjelder andre bestemmelser i advokat- og forsikringslovgivningen som overlapper hverandre, f.eks. bestemmelsene om taushetsplikt, legger vi til grunn at advokatene i et forsikringsforetak må oppfylle både bestemmelsene i utkastet til advokatlov § 27 flg. og finansforetaksloven §§ 9-6 til 9-8.

Til fjerde ledd

Bestemmelsen er rettet mot forsikringsforetaket og er et konkret uttrykk for hovedregelen i advokatlovutkastets § 21 som skal verne om advokatenes uavhengighet. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med direktiv 2009/138/EF om adgang til å starte og utøve forsikringsvirksomhet og gjenforsikringsvirksomhet (Solvens II), artikkel 200, punkt 2.

Til femte ledd

Bestemmelsen skal sikre mot økonomiske bindinger som kan påvirke advokatenes uavhengighet når de yter rettshjelp. Advokatlovutvalget har foreslått en tilsvarende bestemmelse for organisasjonsadvokater.

Til sjette ledd

De bestemmelser som skal sikre uavhengighet for advokater som yter rettshjelp, skal gjelde tilsvarende for advokatfullmektiger. Advokatlovutvalget har foreslått tilsvarende bestemmelse for internadvokater og organisasjonsadvokater, se også kapittel 3 om advokatfullmektiger i utkastet til ny advokatlov.

Til sjuende ledd

Bestemmelsen gir departementet fullmakt til å gi utfyllende regler om retten til å yte advokatbistand i forsikringsforetak som yter rettshjelp. Advokatlovgivningen ligger under Justisdepartementet og forskriftshjemmelen gir Justisdepartementet adgang til å fastsette bestemmelser om uavhengighet ut over det som følger av utkastet til advokatlov og finansforetaksloven. En slik regulering kan f.eks. være rettet mot å gi lederen av advokatavdelingen og dennes stedfortreder adgang til å møte og delta i styremøtene i forsikringsforetaket. En slik adgang vil komme i tillegg til den rett til styre representasjon for ansatte som følger av finansforetaksloven § 8-4.

Justisdepartementet har ansvaret for advokatlovgivningen og Finansdepartementet har ansvaret for lovgivningen om forsikringsforetak. I de tilfeller hvor kompetansen etter advokatloven og finansforetaksloven overlapper hverandre, må departementene samordne sin virksomhet.