

5.3. Lovbaserede eksklusivbestemmelser

5.3.1. Retsplejeloven (advokater)

5.3.1.1. Udbredelse og form

Det følger af retsplejelovens § 143, stk. 1, at alle danske advokater skal være medlem af Advokatsamfundet. Bestemmelsen har følgende ordlyd: "Alle advokater er medlemmer af Det danske Advokatsamfund."

Enhver advokat bliver automatisk medlem af Advokatsamfundet, når han eller hun modtager beskikkelse. Der finder ikke nogen egentlig indmeldelse sted, og et medlem kan ikke ekskluderes. Udtræden af Advokatsamfundet kan kun ske ved, at retten til at udøve advokatvirksomhed ophører. Advokatsamfundet har ca. 4.000 medlemmer.

Advokatsamfundet er en ved lov oprettet organisation for advokater, der ledes af en bestyrelse, Advokatrådet, jf. nedenfor. Advokatsamfundet er opdelt i 11 advokat kredse. Kredsbestyrelserne bistår Advokatrådet. Efter retsplejelovens § 144 opretter Advokatsamfundet et Advokatnævn, der er et uafhængigt klageorgan, jf. nedenfor.

Advokatsamfundet har udarbejdet nogle vedtægter, der er godkendt af justitsministeren, jf. retsplejelovens § 143, stk. 4. Ifølge vedtægterne har Advokatsamfundet tre hovedopgaver: (1) at varetage advokatstandens interesser, (2) at påse og håndhæve opfyldelsen af de almindelige og særlige advokatpligter og (3) at virke til gavn for det danske retssamfund.

Advokatrådet består af en formand og 14 andre medlemmer, og repræsenterer Advokatsamfundet både udadtil og indadtil. Advokatrådet varetager en række forskellige opgaver, der er nærmere defineret i retsplejeloven og Advokatsamfundets vedtægter.

Det følger af retsplejelovens § 143, stk. 2, at Advokatrådet fører tilsyn med advokaterne (og deres autoriserede fuldmægtige). Finder rådet, at en advokat ikke har handlet i overensstemmelse med de pligter, stillingen medfører, kan det indklage den pågældende for Advokatnævnet.

Det fremgår af vedtægterne, at Advokatrådet blandt andet udarbejder de advokatetiske regler, forestår efter- og videreuddannelse af advokater, arbejder for en udvikling af vilkårene for udøvelse af advokatvirksomhed, arbejder for en styrkelse af advokatstandens selvstændighed og uafhængighed, virker til fremme af retssikkerheden, drager omsorg for, at Advokatsamfundets medlemmer modtager information og orientering om forhold,

der har betydning for udøvelsen af advokatvirksomhed, anlægger og indtræder i retssager til varetagelse af Advokatsamfundets og standens interesser, retter henvendelse til de lovgivende og administrative myndigheder, nedsætter udvalg til løsning af opgaver og afgiver responsa blandt andet om en blandt advokater herskende kutyme. Herudover påser Advokatrådet, at advokater overholder de til enhver tid gældende regler om ansvarsforsikring og klientkonto, ligesom rådet administrerer Advokatsamfundets Erstatningsfond.

Klager over advokater behandles af Advokatnævnet, der er et uafhængigt klageorgan oprettet i henhold til retsplejelovens § 144.

Advokatnævnet består af 18 medlemmer. Formandskabet består af tre dommere. Ni medlemmer er advokater, mens seks medlemmer, der er udpeget af Justitsministeriet, repræsenterer forbrugerne og erhvervslivet. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende. Nævnets sammensætning sikrer, at der vil kunne mønstres et flertal mod advokaterne i Advokatnævnet, og at der i tilsynet med advokater deltager repræsentanter, der ikke hidrører fra advokatstanden selv.

Advokatnævnet behandler klager over advokaters optræden eller behandling af en sag (disciplinærsager). Nævnet træffer afgørelse på baggrund af en indstilling fra kredsbestyrelsen i den kreds, hvor advokaten, der er klaget over, har kontor. Gennem sin praksis, som offentliggøres i fagbladet Advokaten, i Advokatnævnets Årsberetning og på Advokatsamfundets hjemmeside, fastlægger nævnet, hvad der kan anses for at være "god advokatskik". Dette sker med udgangspunkt i retsplejelovens § 126.

Klager over advokathonorarer behandles først af en lokal kredsbestyrelse. Der findes 11 kredsbestyrelser, som består af advokater og en repræsentant fra offentligheden. Kredsbestyrelsens afgørelse kan appelleres til Advokatnævnet.

Den daglige administration af Advokatsamfundet varetages af et sekretariat på ca. 40 medarbejdere. En af sekretariatets hovedopgaver er at servicere medlemmer af Advokatsamfundet, Advokatrådet, Advokatrådets fagudvalg og offentligheden. Den daglige ledelse varetages af en generalsekretær.

I 1994 blev de af Advokatsamfundets aktiviteter, der ikke direkte var knyttet til Advokatsamfundets tilsyns- og disciplinærfunktion, udskilt til et selvstændigt selskab, Advokaternes Serviceselskab, hvortil medlemskabet er frivilligt.

Advokaternes Serviceselskab er et aktieselskab under Advokatsamfundet. Selskabets formål er at tilbyde advokatvirksomheder serviceydelser, blandt andet kurser og IT-ydelser, der generelt kan medvirke til at styrke driften af en advokatvirksomhed.

Over 900 virksomheder og over 3.000 advokater er medlemmer af Advokaternes Serviceselskab, dvs. at de abonnerer på Serviceselskabets ydelser.

5.3.1.2. Baggrund og formål

Kravet om advokaters medlemskab af en sammenslutning af advokater, nu Advokatsamfundet, har eksisteret siden vedtagelsen af den første retsplejelov i 1916 (der trådte i kraft i 1919).

§ 139 i den første retsplejelov havde følgende ordlyd: "Samtlige Sagførere udgør et Samfund."

I 1876 afgav den 2. proceskommission betænkningen "Udkast til Lov om Domsmagtens, den offentlige Anklagemyndigheds, Politimyndighedens Samt Sagførervæsenets Ordning."

Betænkningen indeholdt blandt andet en undersøgelse af sagførervæsenets organisation. Kommissionen fandt, at en heldig gennemførelse af en retsreform for en væsentlig del beroede på, at sagførernes anseelse blev styrket ved indførelse af en lovfæstet organisation.

Kommissionen foreslog, at der for hver landsretskreds skulle oprettes et sagførersamfund med et sagførerråd, der havde til formål at hævde sagførerstandens værdighed og anseelse gennem et kontrolorgan, der udgik fra standen selv, og som havde kontrol- og disciplinærmyndighed over samtlige sagførere i kredsen. Baggrunden for forslaget om en kontrol, som udgik fra sagførersamfundet selv, var hensynet til sagførernes uafhængighed af statsmagten.

Det forslag, der endte med at blive vedtaget som den første retsplejelov, afveg fra den 2. proceskommissions forslag derved, at der var tale om oprettelse af ét sagførersamfund, og ikke et sagførersamfund for hver landsretskreds.

§ 139 i den første retsplejelov var gældende uforandret indtil revisionen af retsplejelovens afsnit om advokater, som blev gennemført ved lov nr. 277 af 9. juni 1982. Ved denne revision fik bestemmelsen den ordlyd og det paragrafnummer, som den har i dag.

Revisionen byggede på betænkning nr. 871 fra 1979 om revision af retsplejelovens afsnit om advokater. Udvalget bag betænkningen var af den opfattelse, at advokaternes pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet burde bevares. I betænkningen (afsnit 6.7., side 61) er det blandt andet anført:

"Advokaternes obligatoriske medlemskab af advokatsamfundet bør efter udvalgets opfattelse bevares. Det tvungne medlemskab er det naturlige grundlag for advokatsamfundets nuværende disciplinærmyndighed over advokater [...] og for advokatsamfundets tilsyn med overholdelsen af de særlige pligter med hensyn til klientkonto, erstatningsfond og ansvarsforsikring, der i tidens løb er pålagt advokater på initiativ fra advokatside og med justitsministeriets godkendelse."

Som følge heraf foreslog udvalget, at den gældende ordning blev opretholdt uændret, og at der alene foretoges en modernisering af bestemmelsens ordlyd. Dette forslag blev vedtaget, og revisionen af retsplejelovens afsnit om advokater kom derfor ikke til at berøre reglerne om advokaters pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet.

Reglerne om advokaters pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet er ikke siden ændret. Samtidig med at forbudet i retsplejelovens § 124 mod at drive advokatvirksomhed i selskabsform blev ophævet, jf. lov nr. 403 af 13. juni 1990, blev der dog i § 143, stk. 2, som 3. pkt. indført en bestemmelse, hvorefter Advokatsamfundets tilsyns- og sanktionsbeføjelser udtrykkeligt blev udvidet til også at omfatte advokatselskaber.

5.3.1.3. Betydning

Det er karakteristisk for den eksisterende ordning med advokaters pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet, at der er tale om et selvdømme blandt advokater, der samtidigt sikrer uafhængighed af statsmagten. Advokatsamfundet udøver kontrol, tilsyn og disciplinærmyndighed i forhold til dets medlemmer.

Advokatsamfundets bestyrelse, Advokatrådet, påser, at Advokatsamfundets medlemmer, advokaterne, overholder de krav, der gælder med hensyn til udøvelsen af virksomhed som advokat, dvs. at de overholder god advokatskik.

Det følger af retsplejelovens § 126, stk. 1, at en advokat skal udvise en adfærd, der stemmer med "god advokatskik". I tilknytning hertil vedtager Advokatrådet nogle advokate-tiske regler, der beskriver de generelle og konkrete krav, der gælder for advokater. De advokate-tiske regler udtrykker Advokatrådets opfattelse af, hvad der forstås ved "god advokatskik", og den praksis, der er fastlagt af Advokatrådet eller af domstolene i tilfælde, hvor Advokatnævnets afgørelser indbringes for domstolene. Samspelet mellem Advokatrådet og Advokatnævnet sikrer, at der løbende sker en udvikling af de advokate-tiske regler, og at der sker en tilpasning til ændrede samfundsforhold.

Advokatsamfundets selvdømme - i modsætning til statslig kontrol og tilsyn - afspejler advokaters særlige funktion i samfundet. En advokat repræsenterer ikke staten, og fører ikke tilsyn eller kontrol på vegne af staten, men repræsenterer klienter, hvad enten der er tale om private personer eller offentlige myndigheder. En advokat varetager således hensynet til sine klienters interesser. Denne rådgivnings- og repræsentationsfunktion forudsætter, hvad enten der er tale om civile sager eller straffesager, en uafhængighed af statsmagten.

Da Advokatrådet fører kontrol og tilsyn med advokater, kan rådet efter omstændighederne komme i et modsætningsforhold til Advokatsamfundets medlemmer. Som eksempel herpå kan nævnes tilfælde, hvor Advokatrådet indbringer konkrete sager for Advokatnævnet eller fastsætter generelle regler for udøvelse af virksomhed som advokat. Det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet indebærer, at Advokatrådet kan opfylde denne funktion uden at skulle bekymre sig om dette eventuelle modsætningsforhold og konsekvenserne heraf, fx i form af, at en eller flere advokater meldte sig ud af Advokatsamfundet i utilfredshed med Advokatrådets varetagelse af sine opgaver. Det pligtmæssige medlemskab indebærer med andre ord, at Advokatrådet, hvad enten det handler udadtil eller indadtil, kan optræde med autoritet, når det handler og taler på vegne af hele advokatstanden.

Det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet skal endvidere ses i sammenhæng med Advokatsamfundets opgaver og funktion. Som beskrevet ovenfor varetager Advokatsamfundet ikke kun advokatstandens interesser. Advokatsamfundet er dermed ikke en brancheorganisation i snæver forstand. Advokatsamfundet skal som beskrevet ovenfor tilige håndhæve opfyldelsen af de almindelige og særlige advokatpligter samt virke til gavn for det danske retssamfund. Det er navnlig disse yderligere formål der betyder, at Advokatsamfundet ikke nødvendigvis handler i overensstemmelse med den enkelte advokats interesser og ønsker.

Det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet indebærer i øvrigt, at den enkelte advokat automatisk bliver underkastet Advokatrådets tilsyn og kontrol, og Advokatnævnets (og advokatkredsens) disciplinære beføjelser. Der er med andre ord tale om obligatorisk tilsyn, kontrol og disciplinærmyndighed.

5.3.1.4. Udvalgets overvejelser

Danmarks internationale forpligtelser er ikke til hinder for at opretholde den eksisterende ordning med advokaters pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet. Som det fremgår ovenfor af kapitel 3, afsnit 3.3.4.2.3., er et lovpligtigt medlemskab af en forening, der ved lov har fået overdraget udøvende og dømmende myndighed, ikke omfattet af beskyt-

teisen af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 11, idet der ikke er tale om en forening i konventionens forstand.

Det er udvalgets opfattelse - på samme måde som det var opfattelsen i betænkning nr. 871 fra 1979 - at den eksisterende ordning bør bevares.

Der er tale om en ordning, der i det væsentlige har eksisteret uændret siden vedtagelsen af den første retsplejelov i 1916, og de hensyn, der i sin tid begrundede indførelsen af ordningen, er efter udvalgets opfattelse fortsat relevante og afgørende.

Udvalget tillægger det vægt, at advokater har en særlig funktion i samfundet. Som nævnt ovenfor repræsenterer en advokat ikke staten, men klienter, hvad enten der er tale om private personer eller offentlige myndigheder. Denne funktion forudsætter uafhængighed af statsmagten.

Den eksisterende ordning sikrer advokaternes uafhængighed af statsmagten, og tilgodeser samtidigt det offentliges interesse i, at der udøves en effektiv kontrol med advokaters optræden og behandling af konkrete sager.

Det pligtmæssige medlemskab indebærer, at den enkelte advokat automatisk bliver underkastet Advokatrådets tilsyn og kontrol, og Advokatnævnets (og advokatkredsens) disciplinære beføjelser.

Det pligtmæssige medlemskab af Advokatsamfundet er således snævert forbundet med Advokatsamfundets udøvelse af tilsyns- og disciplinærmyndighed over for dets medlemmer, idet det giver Advokatrådet mulighed for at udøve tilsyn og disciplinærmyndighed over for medlemmerne også i tilfælde, hvor Advokatrådet kommer i et modsætningsforhold til medlemmerne. Advokatrådet kan således udøve sin tilsyns- og disciplinærmyndighed uden frygt for medlemsflugt.

Det pligtmæssige medlemskab betyder i øvrigt, at Advokatrådet, hvad enten det handler udadtil eller indadtil, kan gøre det med den autoritet der følger af, at Advokatrådet repræsenterer hele advokatstanden.

Efter udvalgets opfattelse er det en nødvendig forudsætning for, at Advokatsamfundet har mulighed for at udøve et effektivt tilsyn, at alle advokater er medlem af Advokatsamfundet. Det pligtmæssige medlemskab adskiller sig herved afgørende fra eksklusivbestemmelser i kollektive aftaler på arbejdsmarkedet, hvor lovgivningsmagten ikke har tillagt fagforeninger og arbejdsgivere udøvende og dømmende beføjelser i forhold til deres medlemmer.