

Henrik Ballebye Okholm¹

Socio-economic consequences of non-lawyers' representation before courts

It is sometimes argued that, allowing for non-lawyers to represent their clients in court, may lead to an increase in the supply of legal services, implying more competition in the legal sector and lower prices – to the benefit of consumers. However, the competition benefits from non-lawyer representation are in most cases small, and likely outweighed by the associated risk of lower quality in the performed services, offsetting higher procedural and supervision costs, to be borne by taxpayers.

The importance of high quality

A well-functioning legal system facilitates economic activity and development, because it ensures trust and accountability between individual agents. At the same time, legal matters are highly complex in nature, and it is thus essential that the legal profession is subjected to a high standard of quality. It is in the general interest of society, that contracts are drafted in a correct and unambiguous manner, that applicable law is formed on the basis of all relevant information, etc.

Another important aspect of high quality in legal work is, that legal procedures are run as effectively as possible, with a high level of professionalism. This ensures that procedural and supervision costs are low.

Due to the complexity of legal work, the profession is characterised by asymmetric information. That is, a situation where the buyers of a given service (or good) are unable to assess the true quality of that service – even after the service has been performed.

Asymmetric information may result in declining quality, because sellers have an incentive to apply less work and produce a lower quality, since buyers are unable to discover this – this phenomenon is often called moral hazard. As a consequence, the risk of receiving a product of low quality tends to reduce consumers' willingness-to-pay, rendering the market unprofitable for those sellers who actually provide a product of high quality – this phenomenon is often called adverse selection, as it leads to a lower average quality in the entire market.

Regulation can mitigate the problems associated with asymmetric information. In most countries only lawyers are allowed to represent their clients in court. Since lawyers are subjected to various regulatory requirements, such as high educational standards, ethical guidelines and external supervision, clients can expect a reasonable quality of service even when the market is characterised by asymmetric information.

The risk associated with allowing for non-lawyers to represent in court, is that of reduced quality in the entire legal profession. Because non-lawyers are subjected to less regulatory requirements than lawyers, they will dilute the average quality in the profession according to the logic of moral hazard and adverse selection.

Representation by non-lawyers will also lead to greater pressure on the supervision apparatus and on procedural costs. This has been particularly evident in the United Kingdom, where representation was liberalized in 2007.

¹ Author of 'Competition and regulation of the legal sector in Denmark' by Henrik Ballebye Okholm, Copenhagen Economics, 9 April 2015 - http://www.ccbe.eu/fileadmin/user_upload/NTCdocument/Competition_and_regu1_1429624161.pdf

Competition effects are small

On the other hand, granting lawyers exclusive access to represent their clients in court, creates a legal monopoly in the market for these services. With high access barriers to the legal profession, this could lead to a situation of lower supply, less competition and higher prices – to the detriment of consumers.

However, competition between lawyers is high in most countries, and empirical evidence suggests that liberal representation policies have little effect in terms of additional competition. In Sweden for instance, court representation is completely dominated by lawyers, even when there is allowance for non-lawyer representation.

Why is this? According to a number of recent surveys, consumers are more concerned with the academic quality and professional reputation of their legal representatives, rather than the price level for their services. Lawyers, being highly skilled professionals, will only face competition from non-lawyers in simple cases, with low value to the client.

The presence of presumably cheaper non-lawyers will instead lead to a higher number of cases in court. This is because individuals weigh the costs of pursuing a civil case against the potential value, before deciding to proceed to court. More cases will lead to higher procedural costs, that are partly borne by taxpayers.

*

Christopher Decker²

Representation by Advocates in Courts: An Economic and Comparative View

1. *Does economic analysis and evidence suggest the existence of a link between the quality of a legal system and economic welfare?*

The principal conclusion of a substantial body of economic analysis and evidence suggests that well-functioning legal systems contribute to, and facilitate, economic development and performance. In this context, a 'well-functioning' legal system is conceived as one that is stable and provides certainty to market participants at reasonable cost, allowing them to transact in confidence, while being sufficiently adaptable to new and evolving circumstances, and providing new opportunities for social and economic transactions that such evolution frequently brings.

An important aspect of the relationship between a legal system and economic performance is the role that legal services play in facilitating and sustaining markets. The core activity of the professional legal services sector tends to expand market activity throughout the economy, and it is therefore closely linked to economic performance and growth; a feature that distinguishes legal services from a number of other professional service activities with which they are often compared in economic and policy assessments.

Moreover, this analysis and evidence suggests that it is not by chance that good economic performance tends to be closely associated with stable and well-functioning legal systems. Rather the institutions (including laws and norms) of a legal system condition and determine economic performance. Institutions that are stable, professional and credible facilitate economic development and lead to higher levels of economic activity.

2. *What is the relationship between lawyers and economic performance?*

² Co-author of 'Assessing the economic significance of the professional legal services sector in the European Union' by Professor George Yarrow and Dr Christopher Decker, Regulatory Policy Institute, August 2012 - http://www.ccbe.eu/fileadmin/user_upload/NTCdocument/RPI_study_Yarrow_D1_1348650358.pdf

Although political institutions determine important aspects of the structure of a legal system, and the judiciary determines how given laws are implemented, lawyers also contribute, through their actions and conduct, to both the shape of a legal system and how effectively it operates and functions. Put simply, having a well-designed set of rules 'on the books', which aims to protect property rights and various other rights of citizens, will be ineffective if, in practice, those responsible for implementing or working with those rules are either under-resourced, insufficiently skilled or subject to external influence (corrupt).

Two aspects of the conduct of a legal profession, in particular, appear to be closely associated with the performance of a legal system.

- First, for a legal system to be effective it is necessary for lawyers to be adequately trained and resourced to perform the tasks required of them. Evidence suggests that, the *quality* of lawyers is an important determinant of how a legal system functions. Research examining the development of the rule of law in China in the 1990s, for example, has concluded that, while there had been improvements in the quality and performance of China's legal profession, significant problems remained at that particular time, which continued to have adverse effects on both commercial activity and the exercise of individual rights.
- Secondly, given the nature of work that lawyers undertake, the integrity of the profession is significant; there is considerable economic value in maintaining a culture of professionalism and independence from external influences, including State influence.

3. *Are lawyers just like any other profession or trade?*

Lawyers are often compared to other professionals (accountants, architects, dentists and doctors), and while there are some similarities, there are also important ways in which the tasks and activities of lawyers are distinguishable from those of other professions. In particular, there is a connection between the independence of lawyers, the implementation of law and the development of a rule of law. Historical examples show that where lawyers are not sufficiently independent this can affect which legal matters get challenged (i.e.: which rights are enforced) and the manner in which they are challenged. However, independence is not something that can be mandated by fiat, but appears to be closely associated with professionalisation and the prevailing culture of norms of the legal profession.

In addition, lawyers, through their advocacy, can be agents of social and economic change. Famous civil rights cases in the United States and elsewhere attest to this ability. Advocacy which shapes the law also effects economic and social behaviour. For this reason, it is often noted that, in modern economies, an active and well performing legal profession contributes to the substantive development of a legal system. In Common Law systems, in particular, it is evident that arguments made by lawyers that are accepted by a court become part of a body of legal precedent, influencing or binding on later decisions. In this respect, lawyers are argued to be direct *participants* in law making; they can make The Law.

Summary: Implications for policy and regulation

In summary, a substantial body of analysis and evidence suggests that well-functioning laws and regulations can have direct effects on economic performance. Lawyers contribute, through their actions and conduct, to both the shape of a legal system and how effectively it operates and functions. Two aspects of the conduct of a legal profession appear to be closely associated with the performance of a legal system. First, lawyers must be adequately trained and resourced to perform the tasks required of them (i.e. : the quality of the profession impacts on the effectiveness of a legal system). Second, given the nature of the work that lawyers undertake, the integrity of the profession is an important aspect of a stable institutional structure and framework for the economy.

ANEXA 2

Henrik Ballebye Okholm³

Consecințe socio-economice ale reprezentării non-avocațiale în fața instanțelor de judecată

Se susține uneori că posibilitatea reprezentării non-avocațiale în fața instanțelor de judecată ar putea determina o creștere a numărului serviciilor juridice prestate, ceea ce implică o concurență mai acerbă în sectorul juridic și prețuri mai mici, în beneficiul consumatorilor. Totuși, beneficiile în materie de concurență generate de reprezentarea non-avocațială sunt, în majoritatea cazurilor, minore și se compensează prin riscul conex al unei calități mai slabe a serviciilor prestate, generând costuri procedurale și de supraveghere mai ridicate ce vor fi suportate de către contribuabili.

Importanța unei calități ridicate

Un sistem juridic funcțional facilitează activitatea economică și dezvoltarea, deoarece asigură o relație bazată pe încredere și responsabilitate între agenți individuali. În același timp, întrucât chestiunile juridice sunt extrem de complexe prin natura lor, este esențial ca profesia juridică să fie supusă unui standard de calitate ridicat. Întocmirea contractelor într-o manieră corectă și clară, elaborarea legislației aplicabile în baza tuturor informațiilor relevante, etc. sunt în interesul general al societății.

Un alt aspect important al calității ridicate a activității juridice constă în derularea procedurilor juridice într-o manieră cât mai eficientă, la un nivel înalt de profesionalism. Acest lucru asigură un nivel redus al costurilor procedurale și al celor aferente activității de supraveghere.

Dată fiind complexitatea activității juridice, profesia este caracterizată de informații asimetrice, cum ar fi situația în care cumpărătorii unui anumit serviciu (sau unui anumit bun) nu sunt capabili să evalueze calitatea reală a serviciului respectiv – chiar și după prestarea acestuia.

Informațiile asimetrice pot avea ca rezultat o reducere a calității. Vânzătorii au un stimulent să muncească mai puțin și să asigure o calitate mai redusă, întrucât cumpărătorii nu au capacitatea de a descoperi acest lucru – acest fenomen este numit deseori hazard moral. Prin urmare, riscul de a primi un produs de calitate scăzută tinde să reducă dorința de a plăti a consumatorilor, făcând ca piața să fie neprofitabilă pentru vânzătorii care furnizează cu adevărat un produs de calitate ridicată – acest fenomen este numit deseori selecție adversă, întrucât determină o calitate medie mai scăzută la nivelul întregii piețe.

Reglementarea poate reduce problemele aferente informațiilor asimetrice. În majoritatea țărilor, doar avocații au dreptul să își reprezinte clienții în instanță. Întrucât avocații sunt supuși unor cerințe de reglementare, precum standarde educaționale ridicate, ghiduri etice și supraveghere externă, este posibil ca și atunci când piața este caracterizată de informații asimetrice, clienții să se aștepte să primească un serviciu de calitate rezonabilă.

Riscul asociat posibilității de reprezentare non-avocațială în fața instanțelor de judecată constă în calitatea redusă la nivelul întregii profesii juridice. Întrucât persoanele de altă profesie decât cea de avocat sunt supuse unor cerințe de reglementare mai puțin stricte decât avocații, conform logicii hazardului moral și selecției adverse, acestea vor diminua calitatea medie a profesiei.

În plus, reprezentarea non-avocațială va genera o presiune sporită asupra aparatului de supraveghere și costurilor procedurale. Acest lucru este evident în special în Marea Britanie, unde reprezentarea a fost liberalizată în 2007.

³ Autor al 'Competition and regulation of the legal sector in Denmark' (Concurența și reglementarea în sectorul juridic din Danemarca) de Henrik Ballebye Okholm, Copenhagen Economics, 9 aprilie 2015 - http://www.ccbe.eu/fileadmin/user_upload/NTCdocument/Competition_and_regu1_1429624161.pdf

Efectele asupra concurenței sunt reduse

Pe de altă parte, dacă reprezentarea clienților în instanță ar fi permisă doar avocaților, s-ar crea un monopol juridic pe piața acestor servicii. Impunerea unor bariere ridicate de acces la profesia juridică ar putea conduce la o scădere a ofertei și a concurenței, însoțită de o creștere a prețurilor – în detrimentul consumatorilor.

Cu toate acestea, concurența între avocați este ridicată în majoritatea țărilor, iar dovezile empirice arată că politicile liberale privind reprezentarea au un efect minor în ceea ce privește concurența suplimentară. În Suedia, de exemplu, reprezentarea în instanță este dominată exclusiv de avocați, chiar și atunci când reprezentarea non-avocațială este permisă.

Cum s-a ajuns la această situație? După cum arată unele studii recente, consumatorii sunt mai preocupați de calitatea academică și reputația profesională a reprezentanților lor legali decât de nivelul prețurilor pentru aceste servicii. Întrucât avocații sunt profesioniști foarte calificați, singurele situații în care se vor confrunta cu concurența exercitată de către persoanele de altă profesie vor fi cazurile simple cu o valoare redusă pentru client.

Prezența unor persoane de altă profesie decât cea de avocat despre care se presupune că vor practica prețuri mai mici va conduce, în schimb, la creșterea numărului de cauze aduse în fața instanțelor de judecată. Acest lucru este consecința faptului că înainte de a lua decizia de a deschide o acțiune în instanță, oamenii cântăresc costurile acestei acțiuni în raport cu valoarea potențială. Un număr mai mare de cauze va determina o creștere a costurilor procedurale suportate parțial de contribuabili.

*

Christopher Decker⁴

Reprezentarea avocațială în fața instanțelor de judecată: punct de vedere economic și comparativ

4. Analizele și dovezile economice indică o legătură între calitatea sistemului juridic și bunăstarea economică?

Concluzia principală a unui număr substanțial de analize și dovezi economice arată că sistemele juridice funcționale facilitează și contribuie la dezvoltarea și performanța economică. În acest context, un sistem juridic „funcțional” este conceput sub forma unui sistem stabil care oferă certitudine actorilor de pe piață la costuri rezonabile, permițându-le să încheie tranzacții cu încredere, dar având în același timp o capacitate suficientă de a se adapta la situații noi, și oferindu-le oportunități noi pentru tranzacțiile sociale și economice aduse deseori de această evoluție.

Un aspect important al relației dintre un sistem juridic și performanța economică este rolul pe care serviciile juridice îl au în facilitarea și susținerea piețelor. Activitatea esențială a sectorului profesional al serviciilor juridice are tendința de a extinde activitatea pieței la nivelul economiei, fiind așadar strâns legată de performanța și creșterea economică. Această caracteristică

⁴ Coautor al ‘Assessing the economic significance of the professional legal services sector in the European Union’ (Evaluarea semnificației economice a sectorului profesional al serviciilor juridice în Uniunea Europeană) de Profesor George Yarrow și Dr. Christopher Decker, Regulatory Policy Institute, august 2012 - http://www.ccbe.eu/fileadmin/user_upload/NTCdocument/RPI_study_Yarrow_D1_1348650358.pdf

diferențiază serviciile juridice de multe alte servicii profesionale cu care sunt comparate deseori în evaluările economice și politice.

În plus, analiza și dovezile arată că nu întâmplător o performanță economică bună are tendința de a fi asociată îndeaproape cu sisteme juridice stabile și funcționale. Instituțiile (inclusiv legile și normele) unui sistem juridic condiționează și determină performanța economică. Instituțiile stabile, profesioniste și credibile facilitează dezvoltarea economică și determină niveluri mai bune ale activității economice.

5. Care este legătura dintre avocați și performanța economică?

Deși instituțiile politice determină aspecte importante ale structurii unui sistem juridic, iar organismele judiciare determină modul de aplicare a legilor, avocații, prin acțiunile și comportamentul lor, contribuie în egală măsură atât la structurarea sistemului juridic, cât și la eficiența funcționării acestuia. Pe scurt, un set bine conceput de reguli, menit să protejeze drepturile de proprietate și diferite alte drepturi ale cetățenilor, va fi ineficient dacă, în practică, persoanele care au responsabilitatea de a aplica sau de a lucra cu aceste reguli fie nu dispun de suficiente resurse sau competențe, fie sunt supuse unor influențe externe (sunt corupte).

În special două aspecte ale exercitării profesiei juridice par a fi strâns legate de performanța sistemului juridic.

- În primul rând, pentru ca un sistem juridic să fie eficient, este necesar ca avocații să fie instruiți adecvat și să dispună de resursele corespunzătoare pentru a-și îndeplini sarcinile care li se impun. Dovezile arată că un important factor determinant pentru modul de funcționare a sistemului juridic este *calitatea* avocaților. De exemplu, în urma cercetărilor efectuate în anii 1990 în legătură cu dezvoltarea statului de drept în China, s-a ajuns la concluzia că deși profesia juridică din China a cunoscut îmbunătățiri în materie de calitate și performanță, la acea dată existau probleme semnificative care continuau să influențeze negativ atât activitatea comercială, cât și exercitarea drepturilor individuale.
- În al doilea rând, dată fiind natura activității întreprinse de avocați, integritatea profesiei este extrem de importantă; menținerea unei culturi a profesionalismului și independenței față de influențele externe, inclusiv față de influența statului, prezintă o valoare economică semnificativă.

6. Profesia de avocat este similară cu orice altă profesie sau breaslă?

Avocații sunt deseori comparați cu membrii altor profesii (contabili, arhitecți, stomatologi, medici). Deși există unele asemănări, sarcinile și activitățile avocaților se diferențiază de cele ale altor profesii în anumite privințe importante. Este vorba, în special, despre legătura dintre independența avocaților, aplicarea legii și dezvoltarea statului de drept. Exemple din trecut arată că inexistența unui nivel suficient de independență în rândul avocaților poate să determine aspectele juridice care vor fi contestate (respectiv drepturile care vor fi exercitate) și modalitatea de contestare a acestora. Cu toate acestea, independența nu poate fi dictată prin ordine, ci pare a fi strâns legată de profesionalizarea și cultura predominantă a normelor profesiei juridice.

În plus, avocații, prin activitățile lor de susținere a diferitelor cauze, pot fi agenții schimbării sociale și economice. Mărturie pentru această capacitate stau cauze celebre în materie de drepturi civile

din Statele Unite și alte țări ale lumii. Activitățile avocațiale care conturează legislația influențează, de asemenea, comportamentul economic și social. Din acest motiv, se observă deseori că în economiile moderne, o profesie juridică activă și performantă contribuie la dezvoltarea considerabilă a sistemului juridic. În special în sistemele de comon law, este evident că argumentele aduse de avocați și acceptate de către instanță sunt incluse în categoria precedentelor judiciare, influențând hotărârile ulterioare sau chiar având un caracter obligatoriu în emiterea acestora. Din acest punct de vedere, se afirmă că avocații sunt *participanți* direcți la procesul de legiferare; ei pot să facă Legea.

Sinteză: implicații în materie de politici și reglementări

Pe scurt, un număr semnificativ de analize și dovezi arată că legile și reglementările funcționale pot avea efecte directe asupra performanței economice. Prin acțiunile și comportamentul lor, avocații contribuie atât la structurarea sistemului juridic, cât și la eficiența funcționării acestora. Două aspecte ale comportamentului profesiei juridice par a fi strâns legate de performanța sistemului juridic. În primul rând, avocații trebuie să fie instruiți adecvat și să dispună de resursele corespunzătoare pentru a-și îndeplini sarcinile care li se impun (respectiv calitatea profesiei influențează eficiența sistemului juridic). În al doilea rând, dată fiind natura activității prestate de avocați, integritatea profesiei este un aspect important al unei structuri instituționale stabile și al unui cadru stabil pentru economie.