

ÚRSKURÐUR

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 4/1999

Lögmannafélag Íslands

gegn

samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 17. febrúar 1999, sem barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála þann 18. febrúar s.á. hefur Gunnar Sturluson, hdl., fyrir hönd Lögmannafélag Íslands, kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 1/1999](#), dags. 21. janúar 1999.

Í ákvörðuninni kemur fram að samkeppnisráð telji að aukastörf kennara við lagadeild Háskóla Íslands við samningu lögfræðilegra álitsgerða séu ekki skaðleg samkeppni eða fari gegn markmiði samkeppnislaga eða einstökum ákvæðum laganna. Ráðið telur því ekki ástæðu til íhlutunar samkeppnisráðs vegna málsins.

Áfrýjandi krefst þess að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 1/1999 verði felld úr gildi og lagt verði fyrir samkeppnisráð að taka málið til efnislegrar meðferðar á ný. Þá er þess krafist að lagt verði fyrir samkeppnisráð að kanna umfang lögfræðistarfa kennara við lagadeild Háskóla Íslands áður en málið verður tekið til ákvörðunar að nýju.

Samkeppnisráð krefst þess að ákvörðun samkeppnisráðs verði staðfest.

II.

Málavextir eru þeir að með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 7. október 1997, barst erindi frá áfrýjanda vegna samkeppnisstöðu lögmannanna gagnvart kennurum lagadeildar Háskóla Íslands. Í erindinu er þess farið á leit að Samkeppnisstofnun kanni umfang lögfræðistarfa kennara við lagadeild Háskóla Íslands og hvort samkeppni þeirra við lögmennt sé á jafnræðisgrundvelli og hvort hún sé andstæð ákvæðum samkeppnislaga.

Málsmeðferð Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs er lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess er þar segir.

Á fundi samkeppnisráðs 21. janúar 1999 var erindi áfrýjanda tekið fyrir og afgreitt með ákvörðun nr. 1/1999.

Í niðurstöðu ákvörðunar segir m.a. :

„Samkeppnisráð telur því að aukastörf kennara við lagadeild Háskóla Íslands við samningu lögfræðilegra álitserðir (sic) séu ekki skaðleg samkeppni eða fari gegn markmiði samkeppnislaga eða einstökum ákvæðum laganna.“

Í ákvörðunarorðum segir:

„Ekki er ástæða til íhlutunar samkeppnisráðs vegna máls þessa.“

Mál þetta var flutt munnlega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála 15. mars 1999.

III.

Að mati áfrýjanda eru slíkir gallar á málsmeðferð og efnistöfum samkeppnisráðs í máli þessu að fella beri ákvörðunina úr gildi og leggja fyrir ráðið að taka málið til efnislegrar umfjöllunar á ný.

Áfrýjandi bendir á að í hefðbundnum störfum háskólakennara felist kennsla og rannsóknir ásamt stjórnun að einhverju leyti sbr. lög nr. 131/1990 um Háskóla Íslands en að störf sem snúist um verkefni á almennum samkeppnismarkaði falli ekki undir hefðbundin störf þeirra. Lögfræðipjónusta kennara við lagadeild Háskóla Íslands á almennum markaði sé atvinnustarfemi sem falli undir ákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993 með vísan til 1. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 4. gr. laganna. Einnig í þeim tilvikum þegar kennslu- og rannsóknarvinna þeirra tengist útseldri lögfræðipjónustu. Því sé ljóst að samkeppnisreglur taki til starfa kennara.

Bent er á að samkeppnisráð hafi skilgreint markaðinn í þessu máli þannig að um sé að ræða markað fyrir lögfræðilegar álitserðir. Að mati áfrýjanda er það gert án þess að rannsakað sé hvert umfang lögfræðistarfa kennara við lagadeild sé í raun og veru. Þá telur áfrýjandi að samkeppnisráð láti áfrýjanda bera hallann af skorti á upplýsingum um rekstrarskilyrði kennaranna hjá Háskóla Íslands upplýsingum sem áfrýjandi hefur enga lagaheimild til að afla en samkeppnisyfirvöld alla möguleika á að fá. Bent er á þá grundvallarreglu í stjórnslurétti að stjórnvöld geti ekki komist hjá því að rannsaka mál á viðhlítandi hátt með því að beita sönnunarreglum í stað rannsókna. Í 10. gr. stjórnslulaga sé kveðið á um rannsóknarskyldu stjórnvalds. Verði því að gera þá kröfu til samkeppnisyfirvalda að rannsaka mál til hlítar áður en ákvarðanir eru teknar. Sem dæmi nefnir áfrýjandi að upplýsa hefði átt hvenær mál séu tekin til úrlausnar hjá kennurunum undir merkjum lagastofnunar Háskóla Íslands og hvenær þeir vinna þau í eigin nafni. Bent er á að lagastofnun greiði gjald til háskólans fyrir afnot af aðstöðu

o.þ.h. Engar skýringar séu á því í málinu hvers vegna lagastofnun þarf að greiða umrætt gjald en ekki kennararnir sjálfir.

Áfrýjandi kveðst fallast á markaðsskilgreiningu samkeppnisráðs í máli þessu en þó með fyrirvara um niðurstöðu úr nauðsynlegri könnun á umfangi lögfræðistarfa kennara.

Áfrýjandi telur að með því að taka að sér lögfræðistörf, svo sem samningu lögfræðilegra álitserða, séu kennarar við lagadeild Háskóla Íslands í verulegri samkeppni við lögmennt sem einnig veita slíka þjónustu. Bent er á að löggjafinn hafi lagt margvíslegar kvaðir á lögmennt sem hafi áhrif á samkeppnisstöðu þeirra gagnvart öðrum á samkeppnismarkaði sem kennararnir séu óbundnir af. Í þessu felist mismunur á samkeppnisstöðu sem sé í andstöðu við efni og markmið samkeppnislaga. Áfrýjandi telur að skyldur þær og kvaðir sem lagðar hafi verið á lögmennt leiði til verulegs kostnaðar við rekstur lögmannsstofa og hafi áhrif á samkeppnisstöðu lögmannna langt út fyrir það svið lögmenntsku sem nýtur verndar einkaréttar lögmannna. Leggur áfrýjandi áherslu á að lögmennt eigi ekkert val um það hvort þeir bjóði þjónustu með eða án þeirra skilyrða sem m.a. lög nr. 77/1998 setja lögmonnum. Bent er á að kennarar geti stundað lögfræðistörf á markaðinum án þess að neytendur séu varðir með þeim reglum sem um lögmennt gilda.

Áfrýjandi bendir á að þær skyldur og kvaðir sem löggjafinn hafi lagt á lögmennt nái ekki einungis til starfa þeirra innan einkaréttar heldur til allrar lögfræðilegrar þjónustu sem lögmennt veita þar með talið gerð lögfræðilegra álita. Bent er á að kennarar þurfi ekki að hafa opna skrifstofur fyrir almenning með þeim kostnaði sem því fylgi og séu ekki bundnir agavaldi. Þá beri þeim ekki að kaupa starfsábyrgðartryggingar og hafi ekki gjaldskrár. Að mati áfrýjanda er í hinni kærðu ákvörðun ekki nein efnisleg umfjöllun eða mat á þessum mismunandi skilyrðum.

Áfrýjandi gerir athugasemdir við það að ekki sé upplýst í málinu hver eðlismunur sé á því kostnaðarlega þegar kennarar vinna á vegum lagastofnunar og er þeir vinna á eigin vegum. Ekki verði séð hvers vegna Háskóli Íslands geri greinarmun á þessu tvennu við innheimtu þjónustugjalda.

Áfrýjandi kveður fullyrðingu lagadeildar, um að ekki sé um að ræða neinn styrk eða aðstoð frá Háskóla Íslands að ræða vegna aukastarfa kennara, lagða til grundvallar. Áfrýjandi telur að samkeppnisráði hafi borið að staðreyna þessa fullyrðingu lagadeildar.

Áfrýjandi bendir á að samkeppnisyfírvöld geti beint tilmælum til ráðherra ef lagabreytinga sé þörf og að samkeppnisráð hafi því að minnsta kosti getað tekið málið til afgreiðslu skv. 19. gr. samkeppnislaga.

Samkeppnisráð bendir á að það fari eftir efnisatriðum máls hverju sinni, sakarefninu og valdheimildum stjórnvalds til afskipta af því, hversu mikilla upplýsinga þarf að afla til að mál teljist nægjanlega upplýst. Í þessu sambandi verði stjórnvöld að taka mið af meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga og ákvæði 9. gr. stjórnsýslulaga um

málshraða þegar metið sé hvaða rannsóknaraðgerðum sé beitt hverju sinni eða hversu mikilla upplýsinga er aflað. Samkeppnisráð telur að í þessu máli hafi nægjanleg gögn legið fyrir.

Samkeppnisráð bendir á að mál þetta fjalli um samkeppnisstöðu lögmanna gagnvart einstaklingum sem sinna kennslu við Háskóla Íslands. Hér sé því ekki um að ræða að lögmenn keppi á markaði við opinber fyrirtæki eða fyrirtæki sem njóti einhvers konar opinberrar verndar. Sá opinberi aðili sem helst keppi við lögmenn á afmörkuðum sviðum sé lagastofnun. Starfsemi lagastofnunar sé ólík starfsemi einstakra kennara í veigamiklum atriðum. Lagastofnun greiði Háskóla Íslands sérstakt gjald fyrir afnot af aðstöðu o.fl. auk þess sem haldið sé sérstakt bókhald fyrir starfsemi þeirrar stofnunar. Bent er á að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 14/1995, sem áfrýjandi hafi bent á, hafi varðað samkeppnisstöðu félagsvísindastofnunar gagnvart einkaaðilum. Bera megi saman stöðu félagsvísindastofnunar og lagastofnunar en starfsemi þessara stofnana verði ekki borin saman við aukastörf einstakra kennara.

Samkeppnisráð bendir á að Háskóli Íslands fullyrði að umræddir einstaklingar séu ekki styrktir í tilteknum störfum. Vandséð sé hverra gagna eigi að afla til að staðfesta það. Lögð er áhersla á að ekki sé um að ræða hefðbundna rannsókn á því hvort opinbert fyrirtæki, sem starfi að hluta í samkeppni við einkaaðila, sé að niðurgreiða þá þjónustu með opinberu fé. Samkeppnisráð eigi engin tók á að rannsaka mál þetta önnur en að spyrjast fyrir um þetta hjá háskólayfirvöldum.

Þá bendir samkeppnisráð á að þótt sýnt hefði verið fram á að kennarar nýti aðstöðu sína í húsnæði háskólans að einhverju leyti við samningu lögfræðilegra álitsgerða væri athugunarefni til hvaða aðgerða samkeppnisráð hefði getað gripið. Ljóst sé að samkeppnisráð hafi ekki heimild til að skerða möguleika kennara til að inna af hendi aukastörf. Af lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins megi ráða að opinberir starfsmenn megi sinna aukastörfum að vissum skilyrðum uppfylltum. Þá sé aflahæfi þeirra verndað í stjórnarskránni.

Hvað viðkemur ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er bent á að eins og ákvæðið beri með sér sé því helst ætlað að gilda um opinber fyrirtæki sem starfi að hluta til í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar og að hluta í samkeppni við einkaaðila. Í þessu máli sé um að ræða einstaklinga sem starfi sem kennarar við Háskóla Íslands.

IV.

Niðurstaða.

Ágreiningsefni máls þessa lýtur að samkeppnisstöðu lögmanna gagnvart kennurum lagadeildar Háskóla Íslands og beinist að lögfræðilegum álitsgerðum hinna síðarnefndu en ljóst er að slík þjónusta þeirra á almennum markaði er atvinnustarfsemi

sem fellur undir skilgreiningu 1. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 þar að lútandi.

Svo sem fram kemur í ákvörðun samkeppnisráðs ritaði Samkeppnisstofnun Háskóla Íslands bréf 3. nóvember 1997 og óskaði eftir umsögn háskólayfirvalda um málið. Í svarbréfi háskólans, dagsettu 27. febrúar 1997, er meðal annars rakið á hvern hátt skólinn hefur tekið á samkeppnisaðstöðu stofnana hans sem eiga í samkeppni við fyrirtæki á almennum markaði. Í bréfinu kemur fram að lagadeild háskólans hafi verið falið að fjalla um erindi áfrýjanda varðandi samkeppnisstöðu lögmannna á almennum markaði gagnvart kennurum við lagadeild. Í svari lagadeildar, sem dagsett er 30. desember 1997, kemur meðal annars fram að starfsemi kennara deildarinnar við lögfræðilegar álitssgerðir fari fram í yfirvinnu. Fari sú vinna ekki að neinu leyti fram með fjármunum háskólans og sé hún unnin utan vinnutíma og utan veggja skólans. Í sumum tilvikum sé þó um að ræða skiptivinnu, sem komi í stað annarrar vinnu, sem unnin sé utan veggja háskólans en í hans þágu. Unnt sé að fullyrða að ekki sé um að ræða neinn styrk eða aðstoð frá háskólanum að þessu leyti. Grundvallarsjónarmiðið sé það að sérhver kennari lagadeildar hafi rétt til þess að sinna í frítíma sínum hverju því starfi sem hann kjósi og verði það frelsi ekki skert nema með lögum. Þá segir að fjöldi álitssgerða sem kennarar lagadeildar semji sé breytilegur þeirra í milli og milli ára. Megi þó gera ráð fyrir að fjöldi þeirra hafi ekki farið yfir 20-25 undanfarin ár. Umfang álitssgerðanna sé mismunandi en sumar þeirra hafi verið yfirgripsmiklar vegna þess vísindaframlags sem í þeim hefur verið krafist.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar 5. mars 1998 var óskað eftir athugasemdum áfrýjanda og bærust þær með bréfi hans dagsettu 14. júlí sama ár. Í niðurlagi bréfsins var þess farið á leit við Samkeppnisstofnun að hún kannaði umfang lögfræðistarfa kennara við lagadeild Háskóla Íslands og hvort samkeppni þeirra við lögmennt væri á jafnréttis-grundvelli. Bar að mati áfrýjanda meðal annars að kanna a) hvert væri umfang lögfræðistarfa kennaranna, það er útseldrar lögfræðipjónustu, b) fyrir hvern/hverja kennarar hefðu unnið, c) hvers eðlis útseld lögfræðipjónusta þeirra væri, d) hvernig þjónusta þeirra væri verðlögð, e) að hvaða marki kennarar nyttu starfskrafta starfsfólks lagadeildar og/eða nemenda í lögfræðistörfum sínum og aðstöðu við lagadeildina að öðru leyti og f) hvort lögfræðistörf kennara væru styrkt af opinberu fé.

Í svarbréfi lagadeildar frá 30. október 1998 var talið að ekkert nýtt kæmi fram í nefndu bréfi áfrýjanda sem gæfi tilefni til frekari skýringa og var vísað til áður nefnds bréfs háskólayfirvalda frá 30. desember 1997.

Að mati áfrýjunarnefndar er ekki ástæða til að draga í efa staðhæfingar kennara lagadeildar háskólans um vinnutilhögun þeirra varðandi lögfræðilegar álitssgerðir og að sú vinna fari ekki að neinu leyti fram með fjármunum skólans eða styrk eða aðstoð frá háskólanum. Hið sama gildir um fullyrðingu þeirra um fjölda álitssgerða sem þeir hafi samið undanfarin ár.

Samkvæmt því og með vísan til þess að málatilbúnaður áfrýjanda gefur enga ástæðu til að ætla að umfang lögfræðilegra álitsgerða kennara lagadeildar Háskóla Íslands hafi teljandi áhrif á starfsemi lögmannna er það mat áfrýjunarnefndar að málið sé nægjanlega upplýst samkvæmt 39. gr. samkeppnislaga, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, til þess að unnt sé að leggja efnislegt mat á ágreiningsefnið.

Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga er markmið laganna að efla virka samkeppni í viðskiptum með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Í 2. gr. laga um lögmennt nr. 77/1998, sem tóku gildi 1. janúar síðastliðinn, sbr. áður 5. gr. laga nr. 61/1942 um málflytjendur, er lögmonnum veittur einkaréttur til að flytja mál fyrir héraðsdómi, Hæstarétti og sérdómstólum. Hins vegar er hverjum sem er heimilt að semja lögfræðilegar álitsgerðir fyrir einstaklinga og aðrar lögpersónur. Eiga þeir sem eftir því leita því frjálst val um það hvort þeir leita til lögmanns eða einhvers annars þar á meðal kennara við lagadeild Háskóla Íslands. Er því um frjálsa samkeppni að ræða á þeim markaði sem kennurum lagadeildar jafnt sem öðrum er heimilt að taka þátt í enda verði ekki talið að slík aukastörf séu ósamrýmanleg aðalstarfi þeirra, sbr. 21. gr. laga nr. 70/1996. Er óumdeilt að vinnuveitandi kennara við lagadeild háskólans hefur ekki gert neinar athugasemdir við umrædd lögfræðistörf þeirra.

Ekki er gerð grein fyrir því af hálfu áfrýjanda hve stór hluti lögfræðilegar álitsgerðir eru af heildarstörfum þeirra en að mati áfrýjunarnefndar er ekki varhugavert að telja, að hann sé almennt óverulegur.

Enda þótt ljóst sé að málflytningisstörf séu að jafnaði drjúgur hluti af störfum lögmannna er vinna þeirra að öðru leyti afar fjölbreytileg og iðulega miklir fjárhagslegir hagsmunir í húfi. Er því eðlilegt að á lögmonnum hvíli ákveðnar skyldur hvað varðar fjárvörslu og starfsábyrgðartryggingu með tilliti til öryggis viðskiptamönnum þeirra, sbr. 12. gr. laga nr. 77/1998 og 19. gr., 23. gr. og 25. gr. sömu laga.

Þá verður ekki talið að einkaréttur lögmannna og þær skyldur sem honum fylgja eigi að útiloka aðra frá samkeppni við þá á þeim sviðum sem lögmennt njóta ekki slíks réttar.

Að virtu öllu framangreindu er það niðurstaða áfrýjunarnefndar að aukastörf kennara lagadeildar Háskóla Íslands við samningu lögfræðilegra álitsgerða séu ekki skaðleg samkeppni eða stríði gegn markmiði samkeppnislaga eða einstökum ákvæðum laganna. Ber því að staðfesta hina kærðu ákvörðun um að ekki sé ástæða til íhlutunar samkeppnisráðs vegna máls þessa.

V.

Úrskurðarorð.

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 1/1999, dags. 21. janúar 1999, er staðfest.

Reykjavík, 26. mars 1999.

Helgi I. Jónsson

Kirstín Flygenring

Ólafur K. Ólafsson