

Fimmtudagurinn 21. janúar 1999 kl. 10:00

120. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 1/1999

**Erindi Lögmannafélags Íslands vegna lögfræðistarfa
kennara við lagadeild Háskóla Íslands**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Lögmannafélagi Íslands, dags. 7. október 1997, vegna samkeppnisstöðu lögmannna gagnvart kennurum lagadeildar Háskóla Íslands.

Í erindinu er frá því greint að kennarar við lagadeild Háskóla Íslands hafi um langt árabil tekið að sér lögfræðileg verkefni sem ekki teljast til starfa þeirra sem kennara við lagadeild, þ.e. samningu lögfræðilegra álitserða fyrir einstaklinga, fyrirtæki og stofnanir, en hugsanlega einnig annars konar lögfræðipjónustu. Fram kemur í erindinu að meðal hefðbundinna starfa lögmannna sé að semja lögfræðilegar álitserðir fyrir þá sem leiti eftir slíkri þjónustu.

Lögmannafélagið vísar í bréfi sínu í lög nr. 61/1942 um málflytjendur, með síðari breytingum, og bendir á að samkvæmt þeim hvíli á lögmonnum margvíslegar skyldur. Í lögunum sé kveðið á um að lögmennt skuli hafa skrifstofur opnar fyrir almenning, starfsábyrgðartryggingu, halda fjárvörslu-reikninga fyrir skjólstaðinga og sæta eftirlits- og agavaldi stjórnar Lögmannafélagsins. Einnig beri lögmonnum samkvæmt ákvæði 31. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 að hafa gjaldskrár aðgengilegar. Einnig er upplýst að lögmonnum hafi frá og með áramótunum 1996/1997 verið gert skylt að innheimta fjármagnstekjuskatt hjá viðskiptavinum sínum og standa skil á honum í ríkissjóð.

Í erindinu kemur fram að það sé „...álit margra sjálfstætt starfandi lögmanna að með því að taka að sér samningu lögfræðilegra álitsgerða séu kennarar við lagadeildina í verulegri samkeppni við lögmenn, sem einnig veita slíka þjónustu. Hefur því meðal annars verið haldið fram að samkeppnisstaða lögmanna sé mun lakari en kennaranna að þessu leyti af ýmsum ástæðum“. Sem dæmi um lakari samkeppnisstöðu lögmanna nefnir Lögmannafélagið, máli sínu til stuðnings, fyrrnefndar skyldur sem löggjafinn hefur lagt á lögmenn. Jafnframt segir í erindinu: „Ekki er vitað hvort kennarar við lagadeildina nýta starfsaðstöðu sína þar í lögfræðistörfum sínum en ef svo er bætir það verulega samkeppnisstöðu þeirra gagnvart lögmönnum“.

Í erindinu segir að stjórn Lögmannafélagsins sé ljóst að hvorki lögmenn né aðrir hafi einkarétt til að semja lögfræðilegar álitsgerðir en margvíslegar kvaðir löggjafans geri samkeppnisstöðu lögmanna erfiðari en annarra í þessum efnum.

Í lok erindisins segir að með vísan til ofanritaðs og viðhorfs margra lögmanna „... leyfir stjórn L.M.F.Í sér að fara þess á leit við Samkeppnisstofnun að hún kanni umfang lögfræðistarfa kennara við lagadeild Háskóla Íslands og hvort samkeppni þeirra við lögmenn sé á jafnræðisgrundvelli og hvort hún sé andstæð ákvæðum samkeppnislaga, nr. 8/1993“.

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun skrifaði bréf til Háskóla Íslands, dags. 3. nóvember 1997, vegna erindis Lögmannafélagsins og óskaði eftir umsögn háskólayfirvalda um erindið.

Þar sem Samkeppnisstofnun hafði, áður en erindi Lögmannafélagsins barst, ítrekað fengið erindi er vörðuðu stofnanir Háskólans sem eiga í samkeppni við einkafyrirtæki, var í bréfi stofnunarinnar til Háskólans rifjuð upp afskipti samkeppnisyfirvalda vegna fyrri erinda er vörðuðu skólann. Meðal þess sem minnst var á í bréfi Samkeppnisstofnunar var ákvörðun samkeppnisráðs nr. 14/1995 frá í febrúar 1995, þar sem mælt var fyrir um fjárhagslegan aðskilnað samkeppnisrekstrar Félagsvísindastofnunar og annarrar starfsemi Háskóla

Íslands. Einnig var minnst á afskipti Samkeppnisstofnunar vegna erinda sem stofnuninni höfðu borist og vörðuðu Stofnun Háskólans í erlendum tungumálum, Málvísindastofnun og loks Viðskiptafræðistofnun Háskólans.

Í bréfi stofnunarinnar var rífað upp að það sé skilningur samkeppnisyfyrvalda að eftir ofangreind afskipti þeirra myndu háskólayfirvöld sjá til þess að starfsemi stofnana skólans, sem rekin er í samkeppni við fyrirtæki á almennum markaði, verði ekki niðurgreidd af annarri starfsemi Háskólans. Samkeppnisstofnun óskaði í ljósi ofangreinds í bréfi sínu eftir upplýsingum um hvernig þessum málum væri nú háttað hjá Háskóla Íslands.

2.

Svarbréf, dags. 27. febrúar 1998, barst frá Háskóla Íslands. Í bréfinu er gerð grein fyrir því með hvaða hætti Háskólinn hefur tekið á samkeppnisstöðu stofnana skólans sem eiga í samkeppni við fyrirtæki á almennum markaði. Með bréfinu fylgdi aðstöðusamningur Háskólans við Félagsvísindastofnun Háskólans. Varðandi aðrar stofnanir sem nefndar eru í bréfi Samkeppnisstofnunar vísar Háskólinn til stefnu fjármálaráðuneytisins um fjárhagslegan aðskilnað í rekstri stofnana ríkisins.

Í bréfi Háskóla Íslands kemur fram að lagadeild Háskólans hafi verið falin umfjöllun um erindi Lögmannafélagsins varðandi samkeppnisstöðu lögmanna á almennum markaði gagnvart kennurum við lagadeild. Umsögn lagadeildarinnar fylgir með bréfi Háskólans. Með bréfi Háskólans fylgdi einnig bréf Gunnlaugs H. Jónssonar háskólaritara, dags. 21. júní 1996, til Lögmannafélags Íslands um störf og fjárhagslega stöðu Lagastofnunar Háskóla Íslands.

Í umsögn lagadeildar er fjallað um störf kennara deildarinnar sem tengjast samningu lögfræðilegra álitserða. Hins vegar verði ekki fjallað um álitserðir sem kennarar lagadeildar eru skipaðir af héraðsdómstólum lögum samkvæmt til að semja, t.d. örorkumat. Að mati deildarinnar falli slík verk utan gildissviðs samkeppnislaga.

Lagadeild fjallar í greinargerð sinni ekki sérstaklega um starfsemi Lagastofnunar enda beinist erindi Lögmannafélagsins ekki að þeirri starfsemi. Í greinargerð deildarinnar segir að hún fjalli ekki um aðra þjónustu kennara en lögfræðilegar álitserðir þeirra þar sem ekki hafi verið gerð grein fyrir því í

erindi Lögmannafélagsins hvers konar þjónustu annarri en samningu álitserða kvörtun félagsins beinist gegn.

Greinargerð lagadeildar um erindi Lögmannafélagsins varðandi lögfræðilegar álitserðir er sett fram í sex liðum. Í fyrsta lið kemur fram að lögmenn hafi ekki einkarétt á því að semja lögfræðilegar álitserðir, aðrar starfsstéttir geti einnig tekið slíkt að sér. Samning slíkra álitserða teljist aftur á móti til venjubundinna starfa lögmanna, en einnig til hefðbundinna aukastarfa kennara lagadeilda hér og erlendis.

Í öðrum lið kemur fram að lagadeild líti svo á að samning lögfræðilegra álitserða sé oftlega nátengd og raunhæfur þáttur í rannsóknarvinnu sem fer fram innan deildarinnar. Nefnd eru dæmi um álitserðir, svo sem um réttarstöðu Kolbeinseyjar og fleira. Lagadeild álitur að starfsemi kennara deildarinnar í tengslum við lögfræðilegar álitserðir sé nauðsynleg og hefðbundinn liður í rannsóknum innan lögfræði. Jafngildi því takmarkanir á þeim því að rannsóknarvinna sé sett í fjötra. Það er álit deildarinnar að það verði ekki gert nema sérstök rök og gildar lagaheimildir liggi til.

Í þriðja lið segir m.a. að starfsemi kennara lagadeildar í tengslum við álitserðir sé alfarið málefni Háskólans annars vegar og viðkomandi kennara hins vegar. Starfsemin sé ekki opin almenningi og ekki auglýst og þeir sem leiti til kennara lagadeildar þurfi að sætta sig við að kennarar hafi ekki tíma eða áhuga á að taka verkefni að sér. Fram kemur einnig að kennarar lagadeildar líti almennt svo á að starfsemi þeirra er varðar álitserðir felist í því að greina tiltekna réttarstöðu en alls ekki að taka að sér hagsmunagæslu fyrir tiltekinn aðila. Samanburð við starfsemi lögmanna og skyldur telur lagadeild ekki eiga við um starfsemi kennara lagadeildar. Deildin telur forsendur gjörólíkar og þar af leiðandi geti skyldur aldrei orðið þær sömu.

Í fjórða lið greinargerðarinnar segir að starfsemi kennara lagadeildar í tengslum við lögfræðilegar álitserðir sé unnin utan vinnutíma og utan veggja Háskólans. Þó kemur fram að um geti verið að ræða skiptivinnu af hálfu kennara, þ.e. að þeir geti t.d. undirbúið kennslu heima á kvöldin en notað svipaðan tíma til vinnu við álitserð innan veggja Háskólans. Lagadeild fullyrðir að ekki sé um að ræða neinn styrk eða aðstoð frá Háskólanum að þessu leyti. Síðan segir: „Grundvallarsjónarmiðið er það að sérhver kennari lagadeildar hefur rétt til

Þess að sinna í frítíma sínum hverju því starfi sem hann kys. Það frelsi verður ekki skert nema með lögum. Slik lagastöð er fráleitt til staðar í þessu máli“.

Í fimmta lið greinargerðar lagadeildarinnar kemur fram það mat að ekki hafi verið samdar nema 20–25 álitserðir af kennurum deildarinnar á undanförunum árum. Umfang þeirra segir deildin mismunandi en sumar hafi verið yfirgripsmiklar vegna vísindaframlags sem krafist hafi verið. Að mati lagadeildar, þó að hún telji það enga þýðingu hafa í þessu máli, hefur fjöldi eða umfang álitserðanna engin áhrif á þeim markaði sem um ræðir, þ.e. starfssviði lögmanna.

Í sjötta lið greinargerðarinnar segir: „*Samkeppni af hálfu kennara lagadeildar við störf lögmanna, að því leyti sem hún á sér stað, hlýtur að vera til góðs fyrir markaðinn. Hér er um lítil fyrirtæki að tefla sem rekin eru fyrir lágmarkskostnað. Má ætla að samkeppni frá slíkum aðilum sé líkleg til að lækka verðið á þjónustunni og skila sér þannig til neytenda. Það er einmitt eitt af markmiðum samkeppnislaga að hlúa að slíkri samkeppni. Að áliti lagadeildar ættu því samkeppnisyfírvöld að leitast við að finna leiðir til að auka slíka samkeppni og efla hana þar sem hún á sér stað en ekki draga úr henni“.*

3.

Samkeppnisstofnun sendi Lögmannafélagi Íslands umsögn háskólayfirvalda um erindi Lögmannafélagsins með bréfi, dags. 5. mars 1998, og bauð félaginu að gera athugasemdir við umsögnina.

Svarbréf, dags. 14. júlí 1998, barst frá Lögmannafélaginu. Í bréfinu segir að greinargerð lagadeildar Háskóla Íslands gefi tilefni til almennra athugasemda, en einnig sérstakra athugasemda um efni hennar.

Lögmannafélagið upplýsir í bréfi sínu að nýsamþykkt lög um lögmenn, nr. 77/1998, sem taka eigi gildi 1. janúar 1999 kveði að sumu leyti skýrar á um skyldur lögmanna en fyrri lög nr. 61/1942, um málflytjendur. Í bréfi sínu ítrekar félagið skyldur og kvaðir sem löggjafinn hefur lagt á sjálfstætt starfandi lögmenn og telur ljóst að þær leiði til verulegs kostnaðar við rekstur lögmennstofa. Máli sínu til stuðnings bendir félagið á að einungis sú skylda að hafa skrifstofu opna almenningi hafi töluverðan kostnað í för með sér.

Lögmannafélagið segir að hvorki í málflytjendalögum né lögum um lögmennt sé að finna almenna skilgreiningu á því hvað felist í störfum lögmanna. En vísbendingu um starfssvið lögmanna upplýsir félagið að finna megi í atvinnugreinaskráningu Hagstofu Íslands og fylgir sú skilgreining með bréfi félagsins.

Varðandi hvað teljist til hefðbundinna starfa háskólakennara vísar Lögmannafélagið m.a. í lög nr. 131/1990, um Háskóla Íslands. Félagið telur ekki að störf að verkefnum á almennum markaði í samkeppni við aðrar stéttir falli undir hefðbundin störf háskólakennara. Ákvæði samkeppnislaga telur félagið að eigi við um þau störf háskólakennara sem falli utan skilgreiningar um hefðbundin störf en einnig ef kennsla og rannsóknarvinna kennara tengist útseldri þjónustu.

Í athugasemdum Lögmannafélagsins um greinargerð lagadeildar kemur fram að félagið telji að nærtækt ætti að vera fyrir lagadeild að afla upplýsinga um það hvers konar verktakavinnu og/eða lögfræðistörf kennarar deildarinnar taki að sér og vísar í því tilefni til tveggja bókana á háskólaráðsfundum 1997. Þar komi m.a. fram að heimild hafi verið veitt af ráðuneyti til handa nafngreindum prófessor til þess að starfa sem verktaki og veita lögfræðilega ráðgjöf til viðbótar starfi við Háskóla Íslands. Jafnframt telur félagið orðalag bókananna benda til þess að lögfræðistörf kennara deildarinnar einskorðist ekki við samningu lögfræðilegra álitssgerða. Ljósrit af bókunum fylgdi með athugasemdum Lögmannafélagsins.

Fram kemur í athugasemdum Lögmannafélagsins að félagið fallist ekki á það álit lagadeildar að samning lögfræðilegra álitssgerða að beiðni dómstóla, t.d. vegna örorkumats, falli utan gildissviðs samkeppnislaga og telur að þær heyri undir umfjöllun þessa erindis.

Í athugasemdum segir einnig að félagið telji óeðlilegt að tiltekinn hópur manna geti veitt starfsstétt eins og lögmönnum samkeppni, m.a. með sérstakri heimild viðkomandi fagráðuneytis, með því að bjóða sambærilega þjónustu á sama markaði, án þess að vera settir undir sambærileg starfsskilyrði af hálfu löggjafans og/eða stjórnvalda.

Um það álit lagadeildar að samning lögfræðilegra álitssgerða sé oft nátengd og nauðsynlegur liður í rannsóknum innan lögfræði og takmarkanir á þeim jafngildi því að rannsóknarvinna sé sett í fjötra segir m.a. í athugasemdum

Lögmannafélagsins: „*Vísindaleg rannsóknarverkefni háskólakennara eru yfirleitt óháð tíma eða þörfum tiltekinna aðila. Í hinu vísindalega rannsóknar- og fræðistarfi er leitast við að skoða og skilgreina ákveðna hluti í okkar samfélagi, sem hafa almenna fræðilega þýðingu í sjálfu sér, ekki vegna þess að utanaðkomandi aðili, viðskiptavinur, bað um rannsóknina. Þessi rannsóknarvinna er greidd af H.Í. sem hluti af launakjörum kennaranna þar sem þeir eru að uppfylla starfsskyldur sínar.*

Leiti deildir, stofnanir eða starfsmenn háskólans út á almennan markað með þekkingu sína og rannsóknir, t.d. í viðleitni til að efla tengsl skólans við atvinnulífið, fellur sú starfsemi þeirra eðlilega undir þær reglur, sem þar gilda, þ.m.t. reglur samkeppnisréttar“.

Lögmannafélagið minnir á að sjálfstætt starfandi lögmennt inni af höndum mikilsverðar rannsóknir í lögfræðingum og hafi áhrif á þróun réttarins í landinu en þessi vinna sé ekki undanþegin samkeppnisreglum.

Lögmannafélagið fellst í athugasemdum sínum ekki á þá staðhæfingu sem fram kemur í greinargerð lagadeildar að starfsemi kennara lagadeildar í tengslum við álitserðir sé alfarið málefni Háskólans annars vegar og viðkomandi kennara hins vegar.

Lögmannafélagið mótmælir þeirri staðhæfingu að samanburður á starfsemi og skyldum kennara annars vegar og lögmanna hins vegar sé fráleitur þar sem forsendur séu gjörólíkar og þar af leiðandi geti skyldurnar aldrei orðið þær sömu. Kennarar skeri sig ekki úr um það að hafa ekki tíma né áhuga á að taka að sér verkefni. Sama eigi við um lögmennt. Lögmannafélagið bendir á að stór hluti af störfum lögmanna felist í því að greina réttarstöðu viðskiptamanna þeirra hvort sem á eftir fylgi frekari ráðgjöf og þjónusta. Lögmannafélagið mótmælir einnig að starfsemi kennara lagadeildar fari fram á þröngu sérsviði sem lögmennt hafi litlar tekjur af og telur lagadeild ekki hafa fært fram nein rök að því leyti.

Lögmannafélagið telur að fyllilega sé hægt að bera saman lögfræðistörf kennara lagadeildar á almennum markaði og lögfræðiþjónustu lögmanna. Starfsskilyrði þeirra síðarnefndu telur Lögmannafélagið hins vegar ólík og leiði það til lakari samkeppnisstöðu lögmanna.

Umfjöllun lagadeildar um s.k. skiptivinnu kennara segir í athugasemdum Lögmannafélagsins að sé augljóst dæmi um það ójafnræði sem er á starfs-skilyrðum og aðstöðu kennara annars vegar og lögmanna hins vegar og vísar félagið til umfjöllunar og ályktunar samkeppnisráðs í ákvörðun nr. 14/1995.

Lögmannafélagið telur þá fullyrðingu lagadeildar, að starfsemi kennara deildarinnar hafi engin teljandi áhrif á starfsemi lögmanna, órökstudda þar sem ekki hafi verið upplýst af hálfu deildarinnar hvert sé árlegt umfang lögfræðistarfa kennara deildarinnar.

Vegna þess sem sagt er um samkeppni kennara við lögmenn í greinargerðinni, þ.e. að hún hljóti að vera til góðs fyrir markaðinn og líkleg til að lækka verð á þjónustu bendi Lögmannafélagið á að vera kunni að hin smáu fyrirtæki háskólakennara, sem selja lögfræðiþjónustu á almennum markaði, séu rekin fyrir lágmarkskostnað. Félagið telur hins vegar að hagkvæmni í rekstri náist m.a. með því að kennarar lagadeildar reki starfsemi sína í húsnæði lagadeildarinnar og njóti þeirrar aðstöðu sem þar er án þess að greiða fyrir hana. Einnig ítrekar Lögmannafélagið að á kennara deildarinnar séu ekki lagðar sömu kvaðir og á sjálfstætt starfandi lögmenn.

Lögmannafélagið segir að kjarni málsins felist í því að kennarar lagadeildar selji sambærilega þjónustu og lögmenn á sama markaði án þeirra kvaða og skyldna sem löggjafinn hefur lagt á lögmenn.

Í lok athugasemda Lögmannafélagsins við greinargerð lagadeildar segir: *„Hafa stjórnvöld, í þessu tilviki menntamálaráðuneytið, sérstaklega heimilað kennurum lagadeildar að stunda þessa starfsemi, eftir atvikum með aðstöðu sem greitt er fyrir af H.Í. (húsnæði, rafmagn og hiti, sími, ljósritun, tölvuhugbúnaður og tölvunetsaðgangur o.fl.). Í þessu felst mikið ójafnræði og verður að teljast andstætt þeim markmiðum sem að er stefnt með samkeppnislögum.*

Lögmannafélagið segir í athugasemdabréfi sínu að í erindinu hafi félagið farið þess á leit við Samkeppnisstofnun að hún kannaði umfang lögfræðistarfa kennara við lagadeild Háskóla Íslands og hvort samkeppni þeirra við lögmenn væri á jafnræðisgrundvelli. Fram kemur að félagið telur að greinargerð Háskóla Íslands hafi ekki nema að takmörkuðu leyti veitt upplýsingar sem félagið telur nauðsynlegar til að leggja mat á umfjöllunarefnið. Eftirfarandi atriði telur

félagið að Samkeppnisstofnun beri að kanna vegna lögfræðistarfa kennara við lagadeild Háskóla Íslands:

- „a) Hvert er umfang lögfræðistarfa þeirra, þ.e. útseldrar lögfræðipjónustu?*
- b) Fyrir hvern/hverja hafa kennarar lagadeildar unnið?*
- c) Hvers eðlis er lögfræðipjónusta þeirra?*
- d) Hvernig er þjónusta þeirra verðlögð? (Hvernig er gjaldskrá þeirra?)*
- e) Að hvaða marki njóta kennarar lagadeildar starfskrafta starfsfólks deildarinnar og/eða nemenda í lögfræðistörfum sínum og aðstöðu við lagadeildina að öðru leyti?*
- f) Eru lögfræðistörf kennara lagadeildar styrkt af opinberu fé, t.d. vegna tengsla rannsóknar- og kennslustarfa þeirra og lögfræðistarfanna?“.*

Í lok bréfs Lögmannafélagsins segir að erindi þess hafi á sér fleiri hliðar en þá sem snýr að kennurum lagadeildar. Og síðan segir: *„Ein hliðin snýr að löggjafarvaldinu í landinu, þ.e. hvaða starfsskilyrði eru sett í lögum fyrir einstaka starfsstéttir sem eru á samkeppnismarkaði. Þá má nefna margumtalaða launastefnu menntamálayfirvalda gagnvart kennurum við æðri skóla landsins, sem virðist eiga að leysa með því að veita háskólakennurum sérstakar heimildir til að starfa sem verktakar og veita sérfræðilega ráðgjöf á almennum markaði til viðbótar við kennarastörf þeirra. Að þessu leyti varðar erindi L.M.F.Í störf kennara við æðri menntastofnanir og starfsmanna annarra opinberra stofnana á samkeppnismarkaði almennt“.*

4.

Háskólayfirvöldum var með bréfi, dags. 18. september 1998, gefinn kostur á að koma á framfæri við Samkeppnisstofnun athugasemdum við bréf Lögmannafélagsins, dags 14. júlí sl.

Háskólarektor vísaði málinu til lagadeildar og í athugasemdum deildarinnar, dags. 30. október sl., kemur m.a. fram að lagadeild telji ekki að neitt nýtt hafi komið fram í bréfi Lögmannafélagsins frá 14. júlí sl. Lagadeild ítrekar þó að þær skyldur sem á lögmönnum hvíla samkvæmt lögum séu grundvallaðar á rökum sem ekki eigi við um aukastörf kennara.

Lagadeild ítrekar að aðalatriði þessa máls séu eftirfarandi:

„1) Lögmenn hafa ekki einkarétt á þeim markaði sem mál þetta tekur til. Þeir verða að sætta sig við þá samkeppni sem aðrir aðilar geta veitt þeim og aðlaga sig að breyttu og opnara samkeppnisumhverfi. Samkeppnisyfirköld ættu

fremur að stuðla að því að auka samkeppni á þessum markaði en að draga úr henni.

2) Samkeppni á umræddum markaði er til þess fallin að lækka verð á þeirri þjónustu sem um ræðir og auka breidd hennar. Dæmi um hið síðarnefnda er að bæði lögmenn og kennarar lagadeildar hafa verið beðnir að taka saman álitsgerðir um svonefnd gagnagrunnsfrumvarp.

3) Sú samkeppni sem á sér stað á umræddum markaði fer fram á jafnréttisgrundvelli. Kennarar lagadeildar njóta ekki ríkisstyrks eða annars sambærilegs styrks.

4) Kennarar lagadeildar telja að atvinnufrelsi megi ekki skerða. Íhlutun samkeppnisyfirvalda við þær aðstæður sem að ofan greinir getur falið í sér brot á atvinnufrelsi þeirra og auk þess óeðlilega takmörkun á þeirri samkeppni sem fyrir hendi er.“

Í lok bréfs lagadeildar segir að þar sem í bréfi Lögmannafélagsins, 14. júlí sl., sé vikið sérstaklega að tilteknum kennara lagadeildar og ætlaðri aukavinnu hans þá skili kennarinn sérstökum athugasemdum sem fylgja bréfi lagadeildar. Kennarinn leiðréttir í athugasemdum sínum og fylgiskjali með þeim misskilning og rangtúlkunir sem hann telur að fram komi í bréfi Lögmannafélagsins gagnvart sér.

5.

Samkeppnisstofnun sendi með bréfi, dags. 10. nóvember 1998, athugasemdir háskólayfirvalda og fylgiskjöl, til Lögmannafélagsins. Félagið gerir í bréfi, dags. 27. nóvember sl., m.a. eftirfarandi athugasemdir við þau fjögur atriði sem lagadeild taldi í fylgibréfi með bréfi háskólayfirvalda, frá 3. nóvember sl., vera aðalatriði í máli þessu:

„1) Lögmenn hafa vissulega ekki einkarétt á þeim markaði sem um er fjallað. Þeir eru í samkeppni við aðrar stéttir, þar á meðal kennara við lagadeild H.Í. Þeir telja sig hins vegar búa við skerta samkeppnishæfni vegna þeirra kvaða og skyldna sem löggjafinn leggur á þá en ekki aðrar stéttir, t.d. kennara lagadeildar.

2) Þrátt fyrir úbendingar L.M.F.Í þar að lútandi hefur ekki af hálfu lagadeildar H.Í. eða einstakra kennara verið upplýst um verð á þjónustu þeirra eða gjaldskrár. Fullyrðing forseta lagadeildar um að samkeppni kennara deildarinnar við lögmenn lækki verð á þjónustunni er marklaus nema sýnt verði fram á hvernig þjónusta þeirra er verðlögð.

Í athugasemdum lagadeildar er talið að samkeppni kennaranna og lögmanna auki breidd þjónustunnar og því til sönnunar er tekið sem dæmi álitserðir um svonefnt gagnagrunnsfrumvarp. L.M.F.Í. bendir á að einmitt þetta dæmi sýni ljóslega beina samkeppni kennaranna, hvort sem þeir eru á eigin vegum eða vegum Lagastofnunar, við sjálfstætt starfandi lögmenn.

3) L.M.F.Í. hafnar þeirri fullyrðingu að samkeppni kennara lagadeildar sé á jafnréttisgrundvelli. Í athugasemdum L.M.F.Í frá 14. júlí s.l. er bent á að þeir njóti þeirrar aðstöðu í lögfræðistörfum sínum, sem þeim, sem kennurum við H.Í er búin án endurgjalds. Þá leggur löggjafinn ekki á kennarana þær kvaðir og skyldur, sem lagðar eru á sjálfstætt starfandi lögmenn. Fráleitt er því að halda fram að samkeppnin sé á jafnréttisgrundvelli.

4) L.M.F.Í telur enga hættu á að atvinnufrelsi manna verði skert umfram það sem eðlilegt má telja þegar beitt er lögætum úrræðum við að jafna samkeppnisstöðu fyrirtækja svo markmiðum samkeppnislaga verði náð“.

Lögmannafélagið upplýsir að það hafi ekki verið tilgangur félagsins að vega að starfsheiðri tilgreinds kennara við lagadeildina, hann sé virtur fræðimaður og hafi átt farsælan feril sem lögmaður. Félagið gerir ekki athugasemdir við leiðréttingar kennarans en félagið segir að eftir sem áður virðist ljóst að lögfræðileg þjónusta kennara lagadeildar sé eða geti verið mjög víðtæk.

Lögmannafélagið segir að sérstaka athygli veki að ekki hafi verið veittar upplýsingar um umfang lögfræðistarfa kennara deildarinnar af hálfu lagadeildar um verðlagningu á þjónustu þeirra eða önnur atriði sem L.M.F.Í. hefur bent á að kanna þyrfti undir rekstri máls þessa, sbr. upphaflegt erindi félagsins og bréf félagsins frá 14. júlí sl. Lögmannafélaginu virðist Samkeppnisstofnun ekki hafa krafist þessara upplýsinga, en félagið telur þær skipta máli við úrlausn málsins.

Í lok bréfsins segir að Lögmannafélag Íslands ítreki fyrri afstöðu sína til málsins og vísar til ákvæða samkeppnislaga nr. 8/1993, m.a. 1., 2., 4., 5., 17., 19., 31. og 39. gr. laganna máli sínu til stuðnings.

III.

Niðurstöður

1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 21. janúar 1999, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Bjarni Svanur Bjarnason, Hrund Hafsteinsdóttir, Jón Grímsson, Karitas Pálsdóttir og Tryggvi Axelsson.

2.

Í máli þessu óskar Lögmannafélag Íslands eftir því að samkeppnisyfírvöld kanni umfang lögfræðistarfa kennara við lagadeild Háskóla Íslands, hvort samkeppni þeirra við lögmennt sé á jafnræðisgrundvelli og hvort hún sé andstæð ákvæðum samkeppnislaga. Það lögfræðistarf kennara lagadeildar sem tilgreint er í erindinu er samning lögfræðilegra álitsgerða fyrir einstaklinga, fyrirtæki og stofnanir sem ekki teljist til starfa þeirra sem kennarar lagadeildar. Einnig er nefnt að hugsanlega geti verið um önnur störf að ræða án þess að þau séu tilgreind nánar.

Lögmannafélagið segir að stjórn félagsins sé ljóst að hvorki lögmennt né aðrir hafi einkarétt á að semja lögfræðilegar álitsgerðir. Hins vegar er á það bent að skv. lögum hvíli margvíslegar skyldur á lögmenntum. Kvaðir þessar geri samkeppnisstöðu lögmannanna gagnvart lögfræðistörfum kennara lagadeildar Háskólans lakari. Lögmannafélagið nefnir einnig að sinni kennarar lagadeildar lögfræðistörfum sínum með því að nýta til þess starfsaðstöðu sína við lagadeild bæti það samkeppnisstöðu þeirra gagnvart lögmenntum. Telur félagið að fyllilega sé hægt að bera saman lögfræðistörf kennara lagadeildar á almennum markaði og lögfræðisþjónustu lögmannanna en samkeppnisstaða lögmannanna sé lakari vegna kvaða og skyldna sem löggjafinn hefur lagt á lögmennt.

3.

Í umsögn lagadeildar Háskóla Íslands kemur fram að starfsemi kennara deildarinnar við álitsgerðir felist í því að greina réttarstöðu en ekki að taka að sér hagsmunagæslu fyrir tiltekinn aðila. Sökum þessa geti ekki hvílt sömu skyldur á kennurum lagadeildar og hvíla á lögmenntum. Vinna kennaranna við lögfræðilegar álitsgerðir sé í flestum tilvikum unnin utan vinnutíma kennarans við Háskólann og utan veggja skólans. Lagadeild fullyrðir að ekki sé um neinn styrk eða aðstoð frá Háskólanum að ræða vegna þessarar vinnu kennara. Bent er á að sérhver kennari deildarinnar hafi rétt til að sinna í frítíma sínum hverju

Því starfi sem hann kýs. Slíkt frelsi verði ekki skert nema með lögum og slíkri lagastoð sé ekki til að dreifa í þessu máli.

4.

Eins og áður segir beinist erindi Lögmannafélags Íslands að því að samkeppni lögmannna við lögfræðistörf kennara lagadeildar Háskóla Íslands byggji ekki á jafnréttisgrundvelli. Kvörtun Lögmannafélagsins virðist að mati samkeppnisráðs aðallega byggja á tveimur stöðum. Í fyrsta lagi að kvaðir og skyldur sem löggjafinn hafi lagt á lögmennt geri samkeppnisstöðu þeirra lakari gagnvart kennurum lagadeildar. Í öðru lagi að kennararnir nýti starfsaðstöðu sína við deildina við samningu álitserða í samkeppni við lögmennt. Verður nú vikið að þessum atriðum.

Varðandi kvaðir þær og skyldur sem Lögmannafélagið telur íþyngja félagsmönnum sínum í frjálsri samkeppni við kennara lagadeildar er í upphafi mikilvægt að líta til 1. og 2. gr. laga nr. 77/1998 um lögmennt. Í 1. gr. kemur fram að með lögmanni sé í lögnum átt við þann sem hefur leyfi til að vera hæstaréttarlögmaður eða héraðsdómslögmaður. Síðan er tekið fram að lögmennt séu opinberir sýslunarmennt og njóti réttinda og beri skyldur samkvæmt því. Meginréttindi lögmannna koma fram í 2. gr. laganna. Með ákvæðinu er lögmönnum veittur einkaréttur, með tilteknum undantekningum, til að gæta hagsmuna aðila fyrir Hæstarétti, héraðsdómstólum landsins, svo og til reksturs mála fyrir sérdómstólum. Í 29. gr. laganna eru ákvæði sem miða að því að verja einkarétt lögmannna. Samkvæmt ákvæðinu varðar það sektum að taka að sér þau störf lögmannna sem lúta einkarétti án tilskilinna réttinda. Jafnframt eru starfsheiti lögmannna varin í ákvæðinu.

Lög um lögmennt leggja margvíslegar skyldur á þá starfsstétt. Má í því sambandi benda á að skv. 3. gr. laganna er lögmönnum skylt að vera félagsmennt í Lögmannafélagi Íslands og greiða gjald til félagsins varðandi lögbundna starfsemi þess. Í 12. gr. kemur fram að lögmönnum er skylt að hafa skrifstofu opna almenningi, varðveita fjármuni annarra á vörslufjárreikningum og afla sér starfsábyrgðartryggingar, sbr. og 19., 23., og 25. gr. laganna. Samkvæmt 13. gr. laganna skal Lögmannafélag Íslands hafa eftirlit með því að lögmaður uppfylli ávallt skilyrði fyrir lögmennsréttindum.

Í þessu samhengi er rétt að líta til þess að skylda lögmannna til að halda vörslufjárreikninga og hafa starfsábyrgðartryggingu var fyrst í lög leidd með

lögum nr. 24/1995, sem breyttu lögum nr. 61/1942 um málflytjendur. Í lögskýringagögnum kemur fram að ástæða þessara lagabreytinga hafi m.a. verið tjón viðskiptamanna lögmanna vegna gjaldþrota nokkurra lögmanna. Tilgangur þessara breytinga hafi verið sá að tryggja öryggi viðskiptamanna lögmanna.

Samning lögfræðilegra álitserða fyrir einstaklinga, fyrirtæki og stofnanir fellur ekki undir einkarétt lögmanna. Er því í raun hverjum sem er, jafnt lærðum sem leikum, heimilt að veita slíka þjónustu. Kennarar við lagadeild Háskólans hafa að einhverju marki keppt á þessum markaði við starfandi lögmenn. Samkeppnisráð getur í sjálfu sér fallist á að þær skyldur sem hvíla sérstaklega á lögmönnum geti haft áhrif á samkeppnisstöðu þeirra á þessum markaði. Hins vegar verður hér að líta til fyrrgreinds einkaréttar lögmanna. Ekki síst á grundvelli hans annast lögmenn margvíslega hagsmunagæslu fyrir skjólstaðinga sína sem öðrum er eftir atvikum óheimilt að annast. Er oft um að ræða mikilsverða hagsmuni og umsýslu með fjármuni annarra. Í ljósi þeirra hagsmuna sem geta verið í húfi og á grundvelli m.a. neytendaverndar-sjónarmiða hefur löggjafinn talið ástæður til að leggja ofangreindar skyldur og kvaðir á lögmenn. Kennarar við lagadeild Háskólans hafa ekki með höndum hagsmunagæslu af þessu tagi og er óheimilt að stunda þau lögfræðistörf sem lögmenn hafa einkarétt á.

Störf og starfsumhverfi lögmanna annars vegar og kennara við lagadeild HÍ, í aukastörfum þeirra, hins vegar eru samkvæmt framansögðu ósambærileg í veigamiklum atriðum. Þær skyldur sem á lögmönnum hvíla vegna séreðlis starfa þeirra eiga sér beina stoð í þeim lögum sem um störf þeirra gilda. Með sama hætti leiðir af ákvæðum laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að kennurum við lagadeild HÍ er heimilt að taka að sér aukastörf að tilgreindum skilyrðum uppfylltum. Af þessu leiðir að svigrúm samkeppnisráðs til beinnar íhlutunar í máli þessu er takmarkað, væri talin ástæða til slíks. Þar fyrir utan telur samkeppnisráð almennt, með vísan til þeirra sjónarmiða sem búa að baki þeim kvöðum sem lagðar eru á lögmenn og með vísan til þess að öllum er í raun heimilt að selja þjónustu sína við gerð lögfræðilegra álitserða, að ekki sé um samkeppnislega mismunun að ræða að þessu leyti sem sé andstæð ákvæðum samkeppnislaga eða markmiði þeirra. Er þá einnig haft í huga að hugsanlegir kaupendur framangreindrar þjónustu eiga val um það hvort þeir leita til lögmanna sem hafa starfsábyrgðartryggingu á grundvelli laga eða til annarra aðila. Þá ber einnig að líta til þess að í stað þeirra

kvaða sem á lögmennt eru lagðar kemur að þeir njóta einkaréttar til tiltekinna starfa sem um leið eru veigamikill þáttur í störfum þeirra almennt. Segja má að einkaréttur lögmanna geti jafnframt veitt þeim ákveðið samkeppnisforskot á markaðnum fyrir samningu lögfræðilegra álitsgerða.

Með því að fella samningu lögfræðilegra álitsgerða ekki undir einkarétt lögmanna hefur löggjafinn ákveðið að samkeppni skuli ríkja á því sviði á milli lögmanna og annarra en ekki milli lögmanna eingöngu. Verður samkvæmt öllu framansögðu ekki talið að sá munur sem kann að vera á stöðu lögmanna og annarra á þessum markaði fari gegn markmiði samkeppnislaga.

5.

Lögmannafélag Íslands telur að við samningu lögfræðilegra álitsgerða nýti kennarar lagadeildar sér aðstöðu sem Háskóli Íslands greiðir fyrir, s.s. húsnæði, sími, ljósritun, tölvubúnaður o.s.frv. Lögfræðistörf þessara aðila, sem unnin séu í samkeppni við lögmennt, séu m.ö.o. niðurgreidd af Háskólanum.

Í máli þessu hefur lagadeild Háskóla Íslands lýst því yfir að vinna kennara við lögfræðilegrar álitsgerðir sé unnin í frítíma kennara og utan vinnustaðar þeirra, Háskólans. Á það er þó bent að í einhverjum tilvikum geti verið um það að ræða að kennari vinni að álitsgerð innan veggja skólans og noti þá sambærilegan tíma við undirbúning kennslu heima fyrir, s.k. skiptivinna. Lagadeildin hefur einnig fullyrt að ekki sé um ræða neinn styrk eða aðstoð frá Háskólanum vegna þessara aukastarfa kennaranna. Það er mat samkeppnisráðs að Lögmannafélagið hafi ekki sýnt fram á það í málflutningi sínum að þessu sé öðruvísi farið og telur ráðið ekki ástæðu til að efast um staðhæfingu lagadeildar um þessi atriði.

Samkeppnisráð telur því að aukastörf kennara við lagadeild Háskóla Íslands við samningu lögfræðilegra álitsgerðir séu ekki skaðleg samkeppni eða fari gegn markmiði samkeppnislaga eða einstökum ákvæðum laganna.

IV.

Ákvörðunarorð:

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

*[Máli þessu var áfryjað; sjá Úrskurð áfryjunarnefndar samkeppnismála í máli
[nr. 4/1999](#)]*