



Alþingi
Erindi nr. P 130/1072
komudagur 24.2.2004

LÖGBERGI
101 Reykjavík
Sími: 525 4000

Allsherjarnefnd Alþingis,
b.t. nefndasviðs Alþingis,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. febrúar 2004

Með vísun til bréfs háttvirtrar allsherjarnefndar, dagsetts 5. febrúar sl., þar sem lagadeild Háskóla Íslands er gefinn kostur á að láta í té umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 77/1998 um lögmenn, 463. mál, gerir deildin eftirfarandi athugasemdir við þau ákvæði frumvarpsins sem lúta að hæfi manna til að öðlast réttindi til að vera héraðsdóms- og hæstaréttarlögmenn. Það skal tekið fram að ekki eru gerðar athugasemdir af hálfu deildarinnar við önnur ákvæði frumvarpsins en þau sem greinir hér á eftir.

1.

Samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 6. gr. nógildandi laga um lögmenn er það eitt af skilyrðum þess að öðlast réttindi sem héraðsdómslögmaður að umsækjandi hafi „lokið embættisprófi í lögfræði frá Háskóla Íslands“. Samkvæmt a-lið 4. gr. frumvarpsins er lagt til að í stað þessa ákvæðis komi „hefur lokið fullnaðarnámi í lögfræði með embættis- eða meistaraprófi við lagadeild háskóla sem viðurkenndur er hér á landi samkvæmt lögum um háskóla“.

Eins og gerð er ítarleg grein fyrir í umsögn lagadeildar Háskóla Íslands um frumvarp til laga um breyting á lögum um lögmenn, sem lagt var fram á síðasta þingi, dagsettri 10. apríl 2003, lítur deildin svo á að ekki sé nein þörf á að gera breytingar á umræddu ákvæði. Það er álit hennar að farsælla sé að fresta því að gera þá breytingu, sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, uns meiri reynsla hefur fengist af starfsemi þeirra þriggja lagadeilda sem starfræktar eru við aðra háskóla hér á landi en Háskóla Íslands og allar eru svo til nýteknar til starfa.

Ekkert er því til fyrirstöðu að þessar nýju deildir bjóði upp á kennslu til BA-prófs í lögfræði. Hins vegar er rannsóknatengt framhaldsnám til embættis- eða meistaraprófs allt annars eðlis, því að það nám krefst m.a. aðstöðu, sem deildirnar búa ekki yfir, svo sem fullkomins bókasafns. Lýsir lagadeild Háskóla Íslands sig reiðubúna til þess að taka við þeim, sem lokið hafa BA-prófi í lögfræði frá öðrum háskólum og uppfylla tiltekin lágmarksskilyrði, og sjá um kennslu þeirra til embættisprófs í lögfræði sem er jafngilt meistaraprófi. Þeirri tilhögun, sem er í senn hagkvæmari og útlátaminni fyrir

ríkissjóð, mætti síðan breyta að nokkrum árum liðnum þegar meiri reynsla er komin á starfsemi hinna lagadeildanna.

2.

Ef það er hins vegar vilji Alþingis að veita lagadeildum þeirra háskóla, sem viðurkenndir eru hér landi, heimild til þess að útskrifa kándaða að loknu embættis- eða meistaraþrófi, sem sé jafngilt embættisþrófi í lögfræði frá lagadeild Háskóla Íslands, verður að gera, lögum samkvæmt, sambærilegar kröfur og gerðar hafa verið til þess embættisþrófs í reynd. Ástæðan er sú að fram að þessu hafa ekki verið sett neinar reglur eða viðmið af hálfu menntamálaráðuneytisins þegar um er að ræða hefðbundið laganám til embættis- eða meistaraþrófs hérlandis. Þess í stað hefur það verið lagt í vald hvers háskóla að ákveða hvaða greinar lögfræði skuli kenndar og í hverjum mæli, svo og hvaða námskröfur skuli gerðar til þeirra sem stunda þetta nám. Þar af leiðandi er engin trygging fyrir því, eins og verið hefur til þessa, að verðandi lögmenn (og um leið dómara) þessa lands hafi tileinkað sér tiltekna lágmarkskunnáttu í lögfræði þótt þeir hafi lokið því sem nefnt er í frumvarpinu „fullnaðarnámi í lögfræði með embættis- eða meistaraþrófi við lagadeild háskóla“.

Í fyrrgreindri umsögn lagadeildar Háskóla Íslands frá 10. apríl 2003 eru færð ítarleg rök fyrir því hvers vegna gera þarf ríkar kröfur til verðandi dómara og lögmanna hér á landi, eins og gert er hvarvetna annars staðar í þeim ríkjum sem vilja teljast til réttarríkja. Það verður jafnframt að telja sjálfsagt að séu starfsréttindi takmörkuð með þeim hætti, sem gert er í lögum um lögmenn, sé séð til þess af hálfu löggjafans og stjórnvalda að þeir, sem þau réttindi öðlast, hafi tileinkað sér tiltekna lágmarkskunnáttu til að geta rækt þau störf á sómasamlegan hátt.

Með vísun til þess, sem að framan greinir, gerir lagadeild það að tillögu sinni að í 6. gr. laga um lögmenn komi tvær nýjar mággreinar, 3. og 4. mgr., sem hljóði svo: „Með fullnaðarnámi í lögfræði í 4. tölul. 1. mgr. er átt við nám, sem tekur minnst fimm ár miðað við eðlilega námsframvindu, þar sem 9/10 hlutar hið minnsta eru fölgir í námi í lögfræðigreinum. Meðal námsgreina skulu vera almenn lögfræði, þ.e. réttarheimildarfræði og lögskýringar, stjórnskipunarréttur, stjórnsýsluréttur, sífja- og erfðaréttur, eignaréttur, kröfuréttur, skaðabótaréttur, refsiréttur og réttarfar, þ.e. almennt einkamála- og sakamálaréttarfar. – Til að ganga úr skugga um að þeir, sem lokið hafa sem svarar þriggja ára grunnnámi í lögfræði, hafi tileinkað sér næga kunnáttu, m.a. í þeim greinum sem taldar eru upp í 3. mgr., skulu þeir gangast undir sérstakt próf áður en þeir fá heimild til að hefja framhaldsnám til meistara- eða embættisþrófs. Skal prófið vera folgið í úrlausn raunhæfra verkefna og lágmarks-einkunn til að standast það miðuð við 6 á einkunnaskalanum 1–10. Þriggja manna prófnefnd skal annast prófið og skipar Hæstiréttur hana til fjögurra ára í senn. Skal skipa einn nefndarmanna samkvæmt tilnefningu lagadeildar Háskóla Íslands, annan samkvæmt tilnefningu lagadeilda við aðra háskóla sameiginlega, en þann þriðja án tilnefningar. Jafnmargir varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Hæstiréttur skipar nefndinni formann, svo og varaformann úr röðum varamanna. Efnt skal til prófsins tvisvar sinnum á ári samkvæmt ákvörðun prófnefndar. Nefndin ákveður jafnframt gjald sem próftakar greiða fyrir að þreyta prófið. Skal fjárhæð þess taka mið af kostnaði við það. Prófnefnd setur nánari reglur um framkvæmd prófsins.“

Núverandi 3. mgr. 6. gr. laganna verði 5. mgr. og hljóði svo:

„Leggja má að jöfnu við próf það, sem um getur í 4. tölul. 1. mgr., sambærilegt próf frá öðrum háskóla ef prófnefnd skv. 4. mgr. telur sýnt að svo sé. Til að staðreyna að umsækjandi hafi næga þekkingu í íslenskum lögum skal hann jafnframt gangast undir próf samkvæmt þeirri málsgrein og standast það með tilskildum árangri.“

Núverandi 4. mgr. 6. gr. verði 6. mgr., sbr. c-lið 4. gr. fyrirbyggjandi frumvarps. Við greinina bætist ný málsgrein, 7. mgr., sbr. d-lið 4. gr. frumvarpsins.

Við lögin bætist síðan svofellt ákvæði til bráðabirgða:

„Þeir sem innrituðust í nám í lögfræði við lagadeild Háskóla Íslands árið 2001 eða fyrir og hafa lokið eða munu ljúka embættisprófi í lögfræði frá deildinni í síðasta lagi árið 2009 þurfa ekki að þreyta próf skv. 4. mgr. 6. gr. laga þessara.“

Loks bætist svohljóðandi ákvæði við 6. tölul. 2. mgr. 4. gr. og 6. tölul. 2. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998 um dómstóla: „eftir því sem nánar er fyrir mælt í lögum um lögmennt.“

Með þeim ákvæðum, sem lagt er til að tékin verði upp í 6. gr. laga um lögmennt, er tryggt að þeir, sem hafa „lokið fullnaðarnámi í lögfræði með embættis- eða meistara-prófi“ hafi tileinkað sér tiltekna lágmarkskunnáttu í íslenskum lögum. Hér er gert ráð fyrir að í stað þess að mæla nákvæmlega fyrir um inntak námsins og námskröfur, eins og gert er t.d. í Danmörku, verði farin sú leið að taka upp smækkaða mynd af „bar examination“, eins og tíðkast í Bandaríkjunum. Með því móti er komið til móts við óskir lagadeilda háskólanna um sjálfstæði og sveigjanleika, án þess að þær geti hagað náminu eins og þeim sýnist. Ekki er nægilegt að staðreyna þekkingu verðandi lögmannna og dómara á íslenskum lögum með prófraun þeirri, sem mælt er fyrir um í 7. gr. laga um lögmennt, enda er gengið út frá því að þeir, sem hana þreyta, hafi þegar tileinkað sér slíka almenna þekkingu. Að auki er hún einskorðuð við þær greinar „bóknáms og verkmenntunar sem helst varða rækslu lögmannsstarfa“, eins og segir í 2. mgr. 7. gr.

Þá er lagt til að þeir, sem ætla sér að halda áfram námi til embættis- eða meistara-prófs í lögfræði skv. 4. tölul. 1. mgr. 6. gr. að loknu grunnnámi, verði að ljúka prófi skv. 4. mgr. 6. gr. Þetta er gert til þess að tryggja það að þeir, sem hefja slíkt framhaldsnám, hafi áður tileinkað sér hina almennu lagakunnáttu. Með því móti verður framhaldsnámið takmarkað við þá nemendur sem náð hafa tilteknum lágmarksárangri í undirstöðugreinum lögfræðinnar. Við það verður námið ekki aðeins markvissara, heldur er útgjöldum hins opinbera jafnframt haldið í skefjum því að rannsóknatengt framhaldsnám er sem fyrr segir miklum mun dýrara en grunnnámið. Þess má geta að í deildum Háskóla Íslands er þess almennt krafist að til þess að geta hafið framhaldsnám þurfi nemendur að hafa lokið BA-námi með góðri einkunn, helst fyrstu einkunn.

Þær námsgreinar, sem gert er ráð fyrir að kenndar verði í grunnnámi eru þær sömu og kenndar hafa verið í grunnnámi í hefðbundinni lögfræði við lagadeild Háskóla Íslands og lagadeildir Kaupmannahafnar- og Árósháskóla. Þá er lagt til að Hæstiréttur skipi prófnefnd til að hafa umsjón með prófi skv. 4. mgr. 6. gr. Það er gert til að tryggja að prófið verði í senn faglegt og óvilhallt. Ennfremur er nauðsynlegt að búa svo um hnúta að lagadeildir háskólanna komi að skipun prófnefndarmanna. Lagt er til að lagadeild Háskóla Íslands tilnefni einn nefndarmanna og lagadeildir annarra háskóla í

sameiningu annan. Þetta er gert vegna þeirrar sérstöðu sem lagadeild Háskóla Íslands hefur í samanburði við lagadeildir annarra háskóla. Það stafar ekki aðeins af því að deildin hefur starfað í rúm 90 ár, en hinar deildirnar í 1–3 ár, heldur er Háskóla Íslands einum skylt samkvæmt lögum að starfrækja lagadeild og halda þar með uppi lagakennslu á háskólastigi, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 41/1999.

Þá er með framangreindum tillögum gert ráð fyrir að verðandi dómáramur verði að ljúka sams konar fullnaðarnámi í lögfræði og verðandi lögmenn. Fram að þessu hafa verið gerðar mjög ríkar námskröfur til þeirra sem lokið hafa embættisprófi í lögfræði frá lagadeild Háskóla Íslands. Þannig hefur lágmarkseinkunn í almennri lögfræði til skamms tíma verið 7 og lágmarkseinkunn í öðrum greinum 6 á einkunnaskalanum 1–10. Lágmarksseinkunn við deildina er nú 6 í öllum greinum, meðan hún er almennt 5 í öðrum háskóladeildum hérlendis, þ. á m. í þeim þremur lagadeildum, sem starfræktar eru við aðra háskóla, eftir því sem best er vitað. Eðlilegt er að við gildistöku nýrra reglna um embættis- eða meistaraþróf í lögfræði verði lagaskil miðuð við það að þeir, sem innrituðust í nám í lögfræði árið 2001 og hefja munu framhaldsnám næsta haust, miðað við eðlilega námsframvindu, verði undanþegnir því að gangast undir próf skv. 4. mgr. 6. gr., enda ljúki þeir námi innan leyfilega tímamarka sem eru 8 ár. Ráðgert bráðabirgðaákvæði er miðað við þetta vegna þess að lagadeild Háskóla Íslands var eina háskóladeildin sem bauð upp á nám í lögfræði árið 2001. Sama ár innrituðust reyndar fyrstu nemendurnir í nám í viðskiptalögfræði við Viðskiptaháskólann á Bifröst, en það nám er, eðli máls samkvæmt, ekki sambærilegt við hefðbundið laganám.

Að öðru leyti skýra framangreindar breytingatillögur við frumvarpið sig sjálfar.

3.


Lagadeild Háskóla Íslands fellst ekki á þau rök, sem færð eru fyrir því í athugasemdum með a-lið 5. gr. frumvarpsins, að þar sem lagadeildir hafi tekið til starfa við aðra háskóla hérlendis sé rétt að einn nefndarmanna í prófnefnd skv. 7. gr. laga um lögmenn skuli ekki lengur vera tilnefndur af lagadeild Háskóla Íslands. Æskilegt er að tengsl haldist milli prófnefndarinnar og þeirra háskóladeilda sem annast lagakennslu. Því er sjálfsagt að lagadeild Háskóla Íslands haldi áfram að tilnefna einn af þremur nefndarmönnum í umrædda prófnefnd, enda hefur deildin sem fyrr segir sérstöðu í samanburði við aðrar lagadeildir hérlendis og er sú eina þeirra sem starfar samkvæmt sérstökum lögum.

4.

Það er álit lagadeildar Háskóla Íslands að þær reglur, sem gilt hafa um hæfi verðandi hæstaréttarlögmanna, skv. 9. gr. laga um lögmenn, hafi reynst vel. Því leggst deildin gegn þeim breytingum, sem fyrirhugaðar eru með 6. gr. frumvarpsins, sérstaklega þeirri sem miðar að því að leggja niður prófnefnd skv. 2. mgr. 9. gr. núgildandi laga.

Lagadeild Háskóla Íslands ítrekar að lokum þá ósk að fram fari viðræður milli stjórnvalda og þeirra háskóla, sem bjóða upp á kennslu í lögfræði, um tilhögun á háskólanámi í hefðbundinni lögfræði hér á landi, áður en gerð verður sú breyting á 4. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga um lögmenn sem lögð er til með a-lið 4. gr. fyrirbyggjandi frumvarps. Í þeim viðræðum verði kannaðir kostir og gallar þessarar breytingar og lögnum síðan breytt, að þeim loknum, ef ástæða þykir til. Að öðrum kosti er hætt við að ekki yrði aftur snúið, jafnvel þótt síðar kæmi í ljós að breytingin hefði verið gerð að lítt athuguðu máli og haft margvísleg óæskileg áhrif í för með sér.

Fyrir hönd lagadeildar Háskóla Íslands,



Eiríkur Tómasson,
deildarforseti