

**SKÝRSLA
NEFNDAR VEGNA
ENDURSKOÐUNAR IÐNAÐARLAGA**

Febrúar 2012

ISBN: 978-9979-871-58-3

EFNISYFIRLIT

SAMANTEKT	5
NIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR NEFNDARINNAR	8
1. INNGANGUR	11
1.1. Skipan nefndarinnar	11
1.2. Forsaga nefndarstarfsins.....	11
1.3. Störf nefndarinnar og gagnaöflun.....	12
1.4. Uppbygging skýrslunnar.....	13
2. IÐNAÐARLÖGIN	14
2.1. Þróun löggjafar um iðngreinar á Íslandi.....	14
2.2. Núgildandi iðnaðarlög.....	17
2.3. Reglugerð um löggiltar iðngreinar	20
2.4. Nýjar löggiltar iðngreinar	21
2.5. Fækkun löggiltra iðngreina	22
2.6. Dómar um framkvæmd iðnaðarlaga	23
2.7. Löggilding Mannvirkjastofnunar.....	26
2.8. Löggilding annarra starfsgreina	27
2.9. Löggilding starfsheita.....	28
2.10. Tilskipun 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi og innleiðing hennar í íslensk lög	29
2.11. Samanburður við löggjöf nokkurra nágrannalanda	31
2.11.1. Iðnaðarstörf í Noregi.....	31
2.11.2. Iðnaðarstörf í Danmörku	33
2.11.3. Iðnaðarstörf í Þýskalandi og Austurríki	34
3. ATVINNUFRELSI	36
3.1. Nokkur orð um forsögu núverandi atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar	36
3.2. Réttarleg þýðing atvinnufrelsisákvæðis 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar	36
4. STAÐA IÐNGREINA	42
4.1. Sveinspróf í löggiltum iðngreinum á Íslandi	42
4.2. Kennsla í löggiltum iðngreinum á Íslandi	43
4.3. Iðngreinar sem tengjast hönnun, listum og handverki	45
4.4. Mörk milli starfsgreina	45
4.5. Ljósmyndun	47
4.6. Staða iðngreina í Evrópulöndum	49
5. SAMRÁÐ VIÐ HAGSMUNAAÐILA	52
5.1. Umsagnarferli	52
5.2. Fundir með hagsmunaaðilum og samantekt á efni umsagna.....	53
HEIMILDIR	57
Viðauki I. Evrópuríki sem takmarka með löggjöf aðgang að iðngreinum sem eru löggiltar á Íslandi	58
Viðauki II. Kennsla og fjöldi sveinsprófa í iðngreinum sem löggiltar eru skv. iðnaðarlögum	60
Viðauki III. Listi yfir aðila sem fengu senda umsagnarbeiðni frá nefndinni	62

SAMANTEKT

Í febrúar 2011 skipaði iðnaðarráðherra nefnd til að endurskoða ákvæði iðnaðarlaga, nr. 42/1978. Á grundvelli skipunarbréfsins skoðaði nefndin iðnaðarlögin og þróun þeirra, atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og stöðu iðngreina hérlendis.

Annar kafli skýrslunnar fjallar um iðnlöggjöfina. Iðnlöggjöf og löggilding iðngreina á Íslandi byggist á langri hefð. Löggjöf um iðngreinar nær allt aftur til ársins 1893, þegar Alþingi samþykkti lög um iðnaðarnám. Frá og með setningu laga um iðnaðarnám, nr. 18/1927, og laga um iðju og iðnað, nr. 11/1927, hafa löggiltar iðngreinar verið taldar upp í reglugerðum. Í núgildandi iðnaðarlögum nr. 42/1978 og reglugerð nr. 940/1999, um löggiltar iðngreinar, er kveðið á um réttindi og skyldur iðnaðarmanna, þ.á m. skilyrði fyrir rétti til iðnaðarstarfa og sektir vegna brota gegn ákvæðum þeirra. Í lögnum er einnig kveðið á um þær reglur sem gilda þegar nýjar iðngreinar bætast í hóp löggiltra iðngreina, sem ekki hefur gerst síðan símsmíði varð löggilt iðngrein árið 1993.

Af dómaframkvæmd Hæstaréttar virðist mega draga þá ályktun að sýnt þurfi að vera að iðnaður sem menn stunda sé a.m.k. nokkuð umfangsmikill þáttur í starfsemi viðkomandi eigi hann að teljast „reka iðnað“ eða „starfa við iðngrein“ í skilningi iðnaðarlaga og þar með hafa gerst brotlegur við löggjöfina.

Löggilding iðngreina hér á landi felur í sér lögverndun og þar með einkarétt á starfsemi og notkun á starfsheiti í viðkomandi iðngrein. Mismunandi er hvernig þessum málum er háttað í nágrannalöndum okkar, sbr. kafla 2. Í Þýskalandi gilda nokkuð sambærilegar reglur og hér, þ.e. tiltekin störf eru lögvernduð, en löggiltar iðngreinar eru þó færri í Þýskalandi. Í Noregi hefur hins vegar verið farin sú leið að lögvernda aðeins starfsheiti iðnaðarmanna í stað lögverndunar tiltekinna starfa. Sú aðferð hefur einnig verið notuð fyrir nokkrar starfsgreinar hér á landi, s.s. sálfræðinga, verkfræðinga, tæknifræðinga, arkitekta, byggingarfræðinga, skipulagsfræðinga, tölvunarfræðinga og grafíska hönnuði.

Tilskipun Evrópusambandsins nr. 2005/36/EB, um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi, var innleidd hér með lögum um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til starfa hér á landi, nr. 26/2010. Þó tilskipunin feli í sér áherslu á frelsi til að veita þjónustu og gagnkvæma viðurkenningu á menntun og hæfi útilokar hún ekki lögverndun einstakra greina í aðildarríkjunum á grundvelli málefnalegra sjónarmiða á borð við lýðheilsu, almannaoöryggi og neytendavernd.

Þriðji kafli skýrslunnar fjallar um atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar. Ljóst er að löggilding starfsgreina felur í sér takmarkanir á atvinnufrelsi en strangar kröfur verður að gera til löggjafar sem felur í sér slíka skerðingu. Markmið skerðingarinnar þurfa að vera skýr og löggjafinn að hafa tekið afstöðu til þeirra, lögin þurfa að mæla fyrir um meginreglur til að ná fram þeim markmiðum sem og varðandi umfang takmarkana á atvinnufrelsi. Eftir því sem skerðing á atvinnufrelsi er meira íþyngjandi, þess meiri kröfur verður að gera til löggjafarinnar og skýrleika hennar.

Iðnaðarlög tilgreina ekki þær iðngreinar sem löggiltar eru hér á landi heldur er upptalningu á þeim að finna í reglugerð nr. 940/1999, um löggiltar iðngreinar. Í reglugerðinni eru tilgreindar tæplega 60 löggiltar iðngreinar og þeim skipt í níu flokka.

Innleiðing nýrrar iðngreinar í reglugerð nr. 940/1999 felur í sér löggildingu viðkomandi greinar og þar með verulega skerðingu á atvinnufrelsi annarra en þeirra sem löggildingar njóta. Í iðnaðarlögum nr. 42/1978 er bæði mælt fyrir um einkarétt iðnaðarmanna til iðnstarfa og refsingar í formi sekta sé brotið gegn ákvæðum laganna. Þetta fyrirkomulag getur falið í sér verulegar takmarkanir á atvinnufrelsi þeirra sem brjóta gegn lögmæltum rétti iðnaðarmanna til starfa. Gagnstætt við þá leið sem farin er í starfsheitalögum nr. 8/1996, þar sem einungis *starfsheiti* í nokkrum tækni- og hönnunargreinum eru löggilt, er í iðnaðarlögum mælt fyrir um löggildingu starfsheita sem og starfsemi iðnaðarmanna, sem felur í sér frekari skerðingu á atvinnufrelsi.

Markmið iðnaðarlöggjafarinnar eru ekki tilgreind í núgildandi iðnaðarlögum eða lögskýringargögnum með þeim heldur virðist löggjöfin hvíla á þeim grunni sem lagt var upp með árið 1927, þ.e. verndun starfa menntaðra iðnaðarmanna annars vegar og neytendavernd hins vegar. Vandséð er að slík markmið geti í öllum tilvikum talist fullnægjandi eða málefnaleg til réttlætningar á þeirri skerðingu á atvinnufrelsi sem löggilding iðngreina felur í sér. Á hinn bóginn mætti leggja fleiri sjónarmið til grundvallar löggildingu, einkum sjónarmið um öryggi og almanniheilbrigði, en til að löggjöfin verði talin byggjast á slíkum grunni eða öðrum verður löggjafinn að hafa tekið afstöðu til þess. Ljóst er því að lagarök hníga til þess að ákvæði iðnaðarlaga verði endurskoðuð með það að leiðarljósi að skýra grundvöll löggildingar nánar, ekki síst markmið hennar og tilgang sem hlýtur að verða að endurmeta í ljósi breyttra tíma og atvinnuhátta frá því iðnlöggjöfin var fyrst sett árið 1927.

Til grundvallar löggjöfinni liggja m.a. sem fyrr segir sjónarmið um neytendavernd en nú eru í gildi ýmis lög sem gegna einnig þeim markmiðum, sbr. m.a. lög um neytendakaup. Enda þótt slík löggjöf kæmi ekki í stað iðnlöggjafarinnar þarf að taka mið af henni við mat á því hvaða iðngreinar séu þess eðlis að nauðsynlegt sé að löggilda þær á grundvelli sjónarmiða um neytendavernd.

Enda þótt ákveðið hagræði sé í að mæla fyrir um löggiltar iðngreinar í reglugerð ráðherra verður að telja eðlilegra fyrirkomulag að löggjafinn taki hverju sinni afstöðu til þess hvort slík skerðing á atvinnuréttindum sem felst í löggildingu iðngreinar sé réttlæt看leg, málefnaleg og í samræmi við meginreglur stjórnskipunar um meðalhóf og jafnræði. Í því myndi felast að löggiltar iðngreinar yrðu taldar upp í iðnaðarlögum í stað reglugerðar ráðherra. Nefndin mælir með því að sú leið verði farin við endurskoðun löggjafarinnar. Önnur leið væri að skýra betur lagagrundvöll þess að fella megi nýja iðngrein undir reglugerð um löggiltar iðngreinar, þannig að efnislegar forsendur löggildingar og skilyrði hennar kæmu fram í löggjöfinni.

Í fjórða kafla skýrslunnar er fjallað um stöðu löggiltra iðngreina hér á landi. Margar iðngreinar eru fjölmennar og mikil eftirspurn er eftir fagmenntun í sumum greinum. Nokkrar iðngreinar eru hins vegar talsvert fámennar og á það sérstaklega við um sumar þeirra iðngreina sem heyra undir flokkinn *Hönnun, listir og handverk*. Ennfremur fer kennsla ekki fram með reglubundnum hætti hér á landi í á öðrum tug iðngreina og í fæstum tilvikum eru til námskrár eða námslýsingar fyrir þær greinar.

Löggiltar iðngreinar skarast oft á við starfsemi aðila sem lokið hafa annarri menntun. Slíka skörun er t.a.m. að einhverju leyti að finna á verksviðum fatahönnuða sem lokið hafa hönnunarmenntun og klæðskera sem lokið hafa iðnnámi, sem og störfum grafískra hönnuða og ljósmyndara.

Ísland og Liechtenstein virðast skera sig nokkuð úr í hópi ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu (EES) hvað snertir fjölda þeirra iðngreina sem eru löggiltar. Einnig er löggilding tíð í Austurríki og Þýskalandi.

Nefndin hafði samráð við fjölda hagsmunaaðila og er farið yfir helstu niðurstöður þess samráðs í fimmta kafla skýrslunnar.

NIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR NEFNDARINNAR

Niðurstöður og tillögur nefndarinnar eru eftirfarandi:

1. Nefndin telur tímabært að endurskoða iðnaðarlögin með gerð nýs lagafrumvarps. Frumvarp til nýrra laga verði byggt á grunni núgildandi laga og reglugerðar um löggiltar iðngreinar. Við endurskoðun löggjafarinnar verði lagt upp úr að hún verði einföld í sniðum, gagnsæ og virkni hennar tryggð. Auk þess verði efnislegar forsendur fyrir löggildingu einstakra iðngreina settar fram í löggjöfinni og tilgangur og markmið hennar skýrð og skilgreind, m.a. miðað við nútímaatvinnuhætti og lagaumhverfið í dag að öðru leyti.

Nefndin leggur til að iðnaðarlögin verði endurskoðuð.

2. Nefndin telur að þrátt fyrir að í því felist ákveðið hagræði að mæla fyrir um löggiltar iðngreinar í reglugerð ráðherra sé eðlilegra að löggjafinn taki hverju sinni afstöðu til löggildingar iðngreina og þar með hvort slíkt sé réttlætanlegt, málefnalegt og í samræmi við meginreglur stjórnskipunar um meðalhóf og jafnræði. Í því myndi felast að löggiltar iðngreinar yrðu taldar upp í iðnaðarlögum í stað reglugerðar ráðherra.

Nefndin leggur til að löggiltar iðngreinar verði tilgreindar í iðnaðarlögum í stað reglugerðar um löggiltar iðngreinar og reglugerðin verði felld úr gildi.

3. Nefndin skoðaði sérstaklega hvaða löggiltar iðngreinar eru kenndar á Íslandi út frá upplýsingum sem liggja fyrir um námsframboð iðngreina. Sú skoðun leiddi í ljós að nokkrar iðngreinar hafa ekki verið kenndar hérlendis á síðustu árum. Er þar m.a. um að ræða: Málmsteypu, mótasmíði, skipa- og bátasmíði, kæli- og frystivélavirkjun, kökugerð, feldskurð, glerslípun og speglagerð, hattasaum, hljóðfærasmíði, leturgröft, myndskurð og steinsmíði. Fáir hafa lokið sveinsprófi í þessum iðngreinum frá árinu 2000 og telja má líklegt að sumar þeirra séu ekki lengur til staðar í atvinnulífinu eða hafi tekið slíkum breytingum að ekki teljist lengur forsendur fyrir löggildingu þeirra. Áður en ráðist er í hugsanlegar breytingar er mikilvægt að skoðuð verði sú þekking og hæfni sem krafist er til tiltekinna iðnstarfa sem og að haft verði samráð við hlutaðeigandi stjórnvöld og alla hagsmunaaðila.

Nefndin leggur til að þær iðngreinar sem ekki eru lengur til staðar hér á landi verði ekki teknar upp í nýtt iðnaðarlagafrumvarp. Áður en slík brottfelling fer fram verði í öllum tilvikum fylgt ýtrustu reglum um afturköllun gildandi réttinda og haft samráð við aðila sem kunna að eiga hagsmuna að gæta.

Nefndin leggur auk þess til að nánari athugun fari fram á því hvaða iðngreinar hafa tekið slíkum breytingum að ekki teljist lengur málefnalegar forsendur fyrir löggildingu þeirra. Við þá athugun verði grundvöllur þeirra iðngreina sem í dag heyra undir *hönnun, listir, handverk og upplýsinga- og fjölmiðlagreinar* tekinn til sérstakrar athugunar. Auk þess verði skörun einstakra iðngreina skoðuð sérstaklega út frá sjónarmiðum um atvinnufrelsi.

4. Löggilding iðngreina samkvæmt iðnaðarlögum felur bæði í sér einkarétt til starfa í þeim greinum og einkarétt til að nota viðkomandi starfsheiti. Önnur nálgun í löggildingarmálum í mörgum nágrannaríkjum sem og nokkrum starfsgreinum hér á landi er að löggilda einungis starfsheiti. Slíkt felur í sér að viðkomandi hefur einungis einkarétt til að nota viðkomandi starfsheiti en ekki einkarétt til ákveðinna starfa, en sú leið hefur m.a. verið farin þar sem erfitt hefur reynst að afmarka viðkomandi starfsemi skýrt frá starfssviði annarra skyldra starfshópa.

Nefndin leggur til að við mat á hvort iðngreinar verði löggiltar verði framvegis lagt mat á hvort rétt sé að: a) löggilda iðngreinina og einkarétt til starfa í greininni, b) löggilda eingöngu notkun á starfsheiti, eða c) hvorugt. Í því sambandi mælir nefndin með að aðeins þær greinar sem telja verður nauðsynlegt að veita lögverndun á grundvelli ríkra almannahagsmuna verði framvegis felldar undir flokk löggiltra iðngreina.

5. Margir hagsmunaaðilar nefndu í umsögnum sínum eða á fundum með nefndinni að þeir teldu að framfylgd iðnaðarlaga væri ekki nægilega skilvirk. Fram kom að bæta þyrfti eftirlit með framkvæmd laganna og einfalda kæruleiðir. Einnig kom fram að gagnlegt gæti verið að hafa opinn miðlægan gagnagrunn yfir þá sem hefðu viðurkennd starfsréttindi til starfa í löggiltum iðngreinum þannig að hægt væri að sannreyna réttindi aðila á einfaldan hátt. Nefndin telur ástæðu til að skoða þessi atriði nánar og leggur til að ákvæði um eftirfylgni með lögnum, viðurlög og kæruleiðir verði endurskoðuð.

Nefndin leggur til að ákvæði um eftirfylgni með lögnum, viðurlög og kæruleiðir verði endurskoðuð.

Nefndin leggur til að:

- a) Lögð verði áhersla á innra eftirlit af hálfu starfsgreinanna sjálfra. M.a. verði skoðað hvort vinnustaðaskírteini geti gagnast við það eftirlit.**
- b) Skoðað verði nánar hvort eftirlit með að einstaklingar hafi tilskilin réttindi til að starfa við iðngrein geti farið fram í núverandi eftirlits- og leyfisveitingakerfi, t.d. við úthlutun virðisaukaskattsnúmera hjá Ríkisskattstjóra og skráningu kennitalna fyrirtækja hjá Þjóðskrá.**
- c) Af hálfu stjórnvalda verði komið upp miðlægum gagnagrunni yfir gildandi sveinspróf og meistararéttindi í iðngreinum.**

Að lokum bendir nefndin á að löggilding starfsgreina hér á landi tekur til fjölmargra iðn- og starfsgreina, fellur undir mismunandi ráðuneyti og stofnanir og skarast oft á tíðum, þannig að sumar starfsgreinar eru háðar tvöfaldri löggildingu. Að auki er núverandi fyrirkomulag löggildingar verulega frábrugðið því sem almennt gerist í nágrannaríkjunum. Á þessum grunni telur nefndin mikilvægt að stjórnvöld móti sér skýra framtíðarstefnu um fyrirkomulag löggildingar einstakra starfa og starfsgreina hér á landi. Nefndin mælir með því að af hálfu stjórnvalda verði farið nánar yfir fyrirkomulag löggildingar á vegum hinna ýmsu ráðuneyta og stofnana í stjórnkerfinu og það kortlagt.

1. INNGANGUR

1.1. Skipan nefndarinnar

Hinn 16. febrúar 2011 skipaði iðnaðarráðherra nefnd til að endurskoða ákvæði gildandi iðnaðarlaga, nr. 42/1978. Í skipunarbréfi nefndarinnar segir m.a.: „Nefndin skal sérstaklega skoða löggin m.t.t. ákvæða stjórnarskrárinnar um atvinnuréttindi, bæði almennt út frá öllum iðngreinum og einnig sérstaklega út frá nýlegum héraðsdómum sem varða starfsréttindi ljósmyndara.“ Í skipunarbréfinu kom einnig fram að nefndin skyldi í störfum sínum hafa náð samráð við hagsmunaaðila í iðnaði.

Í nefndina voru skipuð Anna Birna Þráinsdóttir, sýslumaður í Vík, samkvæmt tilnefningu innanríkisráðuneytis, Ólafur Grétar Kristjánsson, deildarsérfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneytinu, samkvæmt tilnefningu þess ráðuneytis og Elín Blöndal prófessor við Háskólann á Bifröst, formaður nefndarinnar, skipuð af iðnaðarráðherra. Starfsmenn nefndarinnar voru Hreinn Hrafnkelsson, sérfræðingur í iðnaðarráðuneyti og Hjálmar Stefán Brynjólfsson, lögfræðingur.

1.2. Forsaga nefndarstarfsins

Núgildandi iðnaðarlög eru frá árinu 1978, en þau hafa sætt nokkrum breytingum frá þeim tíma. Flestar þessara breytinga eru vegna aðildar Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og innleiðingar reglna á þeim grundvelli. Samkvæmt iðnaðarlögum skal mæla fyrir um löggiltar iðngreinar í reglugerð ráðherra. Í núgildandi reglugerð um löggiltar iðngreinar, nr. 940/1999, eru taldar upp tæplega 60 löggiltar iðngreinar.

Árið 2010 kvað héraðsdómur Reykjaness upp tvo dóma þar sem aðilar voru dæmdir fyrir brot gegn iðnaðarlögum með því að hafa rekið löggilta iðngrein á heimilum sínum, ljósmyndastofu þar sem teknar voru ljósmyndir og unnið úr þeim gegn gjaldi, án þess að hafa meistara til forstöðu.¹ Í framhaldi af þessum dómum barst iðnaðarráðuneytinu erindi frá Hagsmunasamtökum um ljósmyndun (HUL), þar sem farið var fram á að ljósmyndun yrði felld brott úr upptalningu í 1. gr. reglugerðar nr. 940/1999 um löggiltar iðngreinar, m.a. þar sem samtökin teldu lögverndina stangast á við 75. gr. stjórnarskrárinnar, um atvinnufrelsi.

¹ Fjallað er nánar um þessa dóma (mál S-460/2010 og S-461/2010) síðar í skýrslunni.

Ráðuneytið sendi erindi HUL til umsagnar mennta- og menningarmálaráðuneytis, Samtaka iðnaðarins og Ljósmyndarafélags Íslands. Í umsögn mennta- og menningarmálaráðuneytisins kom fram að ráðuneytið teldi að ekki væri unnt að fella niður löggildingu ljósmyndunar eingöngu, en væri vilji til þess af hálfu iðnaðarráðuneytisins yrði að fara fram heildstæð skoðun á lögverndun iðngreina í ljósi atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar þar sem gengið yrði úr skugga um að lögverndun allra iðngreina þjóni þeim tilgangi að vernda almannahagsmuni. Í sameiginlegri umsögn Samtaka iðnaðarins og Ljósmyndarafélags Íslands kom fram að þau legðust alfarið gegn erindi HUL, en væri það vilji iðnaðarráðuneytisins og/eða löggjafans að gera breytingar á regluverki um löggiltar iðngreinar þyrfti að skoða lögverndun starfsgreina í heild sinni í samvinnu við hagsmunaaðila.

Í janúar 2011 óskaði umboðsmaður Alþingis, í kjölfar kvörtunar sem honum hafði borist, eftir upplýsingum frá iðnaðarráðuneytinu um hvort það hefði tekið afstöðu til erindis HUL og hvort til stæði að endurskoða ákvæði reglugerðar um löggiltar iðngreinar með hliðsjón af atvinnufrelsisákvæði 1. mgr. 75. stjórnarskrárinnar.

Í svari ráðuneytisins í febrúar 2011 kom fram að það teldi ýmis rök hníga til þess að endurskoða mætti iðnaðarlögin í heild sinni. Var um það leyti tekin sú ákvörðun af hálfu ráðuneytisins að ráðast í heildarendurskoðun laganna í samráði við hagsmunaaðila. Skipaði ráðherra nefnd þessa til að gera tillögur þar að lútandi. Nefndinni var ætlað að skila greinargerð til ráðuneytisins sem gæti orðið grundvöllur áframhaldandi umræðu ráðuneytisins og hagsmunaaðila um stöðu löggiltra iðngreina sem og undirstaða fyrir gerð frumvarps um endurskoðun iðnaðarlaga.

Með hliðsjón af þeirri fyrirætlun iðnaðarráðuneytisins að taka iðnaðarlögin til endurskoðunar taldi umboðsmaður Alþingis ekki ástæðu til að taka málið til nánari athugunar að svo stöddu, enda taldi hann að niðurstaðan í slíku máli hefði aldrei orðið önnur en hugsanleg tilmæli um að reglugerðin og eftir atvikum lögin yrðu tekin til endurskoðunar.

1.3. Störf nefndarinnar og gagnaöflun

Nefndin hélt alls átta fundi á starfstíma sínum, auk þess sem formaður og starfsmenn nefndarinnar funduðu óformlega til að undirbúa starfið og safna gögnum. Í samræmi við

skipunarbréf nefndarinnar afmarkaði hún störf sín þegar í upphafi við atvinnuréttindi iðngreina og atvinnufrelsi og fjallaði því ekki um iðnaðarlögin í heild sinni. Þá var ljóst að hlutverk nefndarinnar var ekki að skila frumvarpi til breytinga á iðnaðarlögum, heldur að skila skýrslu sem gæti verið grundvöllur frekari umræðu og innlegg í vinnu við gerð lagafrumvarps.

Nefndin lagði mikla áherslu á samráð við hagsmunaaðila í iðnaði. Var ákveðið í upphafi starfsins að óska eftir umsögnum um afstöðu helstu hagsmunaaðila til fyrirhugaðrar endurskoðunar. Beiðni um umsögn var send til tæplega 70 aðila, en þar var um að ræða fagfélög innan vébanda Alþýðusambands Íslands (ASÍ) og Samtaka iðnaðarins, auk sjálfstæðra fagfélaga sem heyra undir iðnaðarlögin, skóla sem bjóða upp á kennslu í löggiltum iðngreinum og annarra aðila sem nefndin taldi hafa hagsmuna að gæta. Framangreindum aðilum var einnig boðið að senda fulltrúa á fund nefndarinnar til að kynna sín sjónarmið og þáðu 25 félög það boð. Alls bárust nefndinni 22 umsagnir frá 30 félögum. Nánari umfjöllun um samráðsferlið, þar á meðal helstu sjónarmið sem fram komu í umsögnunum, er að finna í 5. kafla skýrslunnar og allar umsagnirnar eru birtar á heimasíðu iðnaðarráðuneytisins.

Þá aflaði nefndin einnig mikils fjölda gagna sem mikilvægt er að hafa til hliðsjónar, en lista yfir helstu gögnin er að finna í heimildaskrá skýrslunnar. Að þessari vinnu lokinni voru tillögur nefndarinnar mótaðar.

1.4. Uppbygging skýrslunnar

Skýrslan er þannig uppbyggð að fremst er að finna samantekt á efni skýrslunnar, niðurstöðum og tillögum. Í 1. kafla er gerð grein fyrir skipan nefndarinnar og nefndarstarfinu. Kafli 2 geymir umfjöllun um iðnaðarlöggjöfina og reglugerð um löggiltar iðngreinar. Þar er einnig fjallað um dóma um framkvæmd iðnaðarlaga, löggildingu starfsheita, tilskipun ESB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi og löggjöf nokkurra Evrópuríkja. Í 3. kafla er fjallað um atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og réttaráhrif ákvæðisins með tilliti til löggildingar iðngreina. Fjórði kafla skýrslunnar geymir umfjöllun um stöðu iðngreina og í 5. kafla er loks fjallað um samráð nefndarinnar við hagsmunaaðila.

2. IÐNAÐARLÖGIN

Í þessum kafla er fjallað um þróun löggjafar um iðngreinar á Íslandi, nógildandi iðnaðarlög og reglugerð um löggiltar iðngreinar, auk þess sem fjallað er um dóma um framkvæmd iðnaðarlaga. Þá er í kaflanum einnig að finna umfjöllun um löggildingu starfsheita og lagalegan samanburð við nokkur nágrannalönd.

2.1. Þróun löggjafar um iðngreinar á Íslandi

Löggjöf um iðngreinar hér á landi nær allt aftur til ársins 1893. Það ár voru sett lög á Alþingi sem nefndust *Lög um iðnaðarnám*. Ákvæði laganna tóku til samninga sem gerðir voru milli verslunarmanna, handiðnaðarmanna eða atvinnurekanda. Lögin náðu bæði til vottunar umræddra samninga og innihalds þeirra. Lögin geymdu ákvæði um hámarkstíma sem samningurinn náði til, auk skilyrða sem nemar og meistarar (lærimeistarar) urðu að uppfylla.

Lögin voru nútímaleg á þeim tíma að því leyti að þau fólu í sér ýmis réttindi til handa iðnnemum gagnvart lærimeisturum. Til dæmis var þar mælt fyrir um hámark á vinnutíma á dag sem nam 12 stundum og óheimilt var að fá sveinum nokkra vinnu á helgidögum. Lærimeisturum var gert skylt að bæta skaða sveina sem ekki fengu námsbréf, hafi það verið orsökina að lærimeistari hafi ekki látið sér fyllilega annt um kennslu nemanda. Þá var nemanda heimilt að slíta samningi ef meistari hafði misþyrmt honum.

Einnig var þó kveðið um skyldur nemenda. Var kveðið á um að nemandi skyldi sýna lærimeistara sínum trúmennsku, hlýðni og auðsveipni. Að auki mátti með aðstoð lögreglustjóra flytja nemanda til meistara, ef hann hafði yfirgefið nám sitt án ástæðu.

Árið 1903 var sett reglugerð um próf iðnaðarnemenda á grundvelli laganna. Umrædd reglugerð fól í sér samræmda lýsingu á innihaldi prófs iðnaðarmanna. Til að mynda urðu buðkarar að geta gert mynd af kerri eða tunnu með tiltekinni lögun og rúmfangi og reikna ílátið út. Buðkarar nefndust áður beykjar (ft. af beykir), og væru slíkir (eða slíkar) starfandi nú til dags fengjust þeir/þær við að smíða tunnur. Reglugerðin var ítarleg að því leyti að hún fól í sér nákvæma lýsingu á þeirri kunnáttu sem áskilið var að þeir sem með viðkomandi störf fóru urðu að búa yfir.

Umrædd lög og reglugerð mótuðu á vissan hátt form löggildingar iðngreina sem hélst svo til óslitið alla tuttugustu öldina, þannig að á grundvelli laga sem byggðu á kerfi lærimeistara og sveina voru settar reglugerðir sem skilgreindu hvaða fög töldust iðngreinar lögum samkvæmt. Í reglugerðum var jafnframt nákvæmlega mælt fyrir um hvernig menntun þeirra skyldi vera. Lög um iðnaðarnám fólu semsagt í sér heimild til setningar reglugerðar, en í henni var að finna nákvæma lýsingu á þeirri hæfni eða kunnáttu sem iðnaðarmenn urðu að búa yfir og átti að prófa þá úr.

Hin eiginlega löggilding iðngreina hófst ekki fyrr en árið 1927. Það ár voru lög um iðnaðarnám endurskoðuð en jafnframt sett ný lög um iðju og iðnað. Með setningu laga um iðju og iðnað nr. 11/1927 var réttur iðnaðarmanna til starfa bundinn í lög og frá þeim tíma hefur verið óheimilt að starfa við iðnað nema hafa til þess leyfi frá stjórnvöldum. Í 1. gr. laga um iðju og iðnað nr. 11/1927 sagði: *„Iðja merkir í lögum þessum allan annan iðnað en handiðn og heimilisiðnað, hvaða efni eða orka, vjelar eða önnur tæki sem notuð eru og hvaða vörur eða efni sem framleidd eru.“* Í 2. gr. laganna sagði: *„enginn má reka nokkurs konar iðju á Íslandi eða í íslenskri landhelgi nema hann hafi til þess fengið leyfi lögum þessum samkvæmt.“*

Frá þessum upphafsárum löggjafar um iðnað og iðnmenntun hér á landi virðist upphaflegu heimildina til setningar reglugerðar ekki hafa verið að finna í lögum um iðju og iðnað, heldur í lögum um iðnaðarnám nr. 18/1927, sbr. 3. gr. þeirra laga. Reglugerð um þetta efni var fyrst sett í lok árs 1928, sbr. reglugerð um iðnaðarnám nr. 87/1928 og kom þar fram upptalning á þeim faggreinum sem teljast falla undir iðnað.

Löggilding iðngreina fólst í samspili laga um iðnaðarnám, nr. 18/1927 og laga um iðju og iðnað, nr. 11/1927 fram undir lok 20. aldar þegar breytingar urðu á starfsemi iðnskóla hér á landi. Árið 1988 voru sérstök lög um iðnskóla felld úr gildi, og kennsla í iðngreinum felld undir framhaldsskólastig hér á landi með lögum um framhaldsskóla nr. 57/1988, sbr. nú lög um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Hinn upphaflegi grundvöllur fyrir löggildingu margra þeirra iðngreina sem enn í dag eru löggiltar eru fyrrnefnd lög um iðnaðarnám og lög um iðju og iðnað.

Upptalningu á löggiltum iðngreinum var að finna í reglugerðum um iðnaðarnám og iðnfræðslu allt til ársins 1990 þegar sett var reglugerð um löggiltar iðngreinar,

námssamninga, sveinspróf og meistaraáttindi nr. 102/1990 og árið 1999 færðist upptalningin yfir í reglugerð um löggiltar iðngreinar.²

Eftirtekt vekur að löggiltar iðngreinar skuli upphaflega hafa verið taldar upp í reglugerð um iðnaðarnám en ekki í reglugerð um iðju og iðnað. Framan af var ábyrgð á iðnaðarnámi hjá atvinnuáráðuneyti, síðar iðnaðarmálaráðuneyti. Með lögum um iðnfræðslu nr. 68/1966 færðist ábyrgð á iðnnámi yfir til menntamálaráðuneytis. Reglugerðir um löggiltar iðngreinar voru því frá og með þeim tíma gefnar út af menntamálaráðherra með stoð í lögum um iðnfræðslu. Árið 1999 var lagastoðin færð yfir í iðnaðarlög og þar með undir valdsvið iðnaðarráðherra, sbr. nú reglugerð um löggiltar iðngreinar, nr. 940/1999. Rétt er að geta þess reglugerð nr. 280/1997, um námssamninga og starfsþjálfun felldi á brott reglugerð nr. 560/1995, um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistaraáttindi, án þess að ný ákvæði hafi þá verið sett í reglugerð um hvaða starfsgreinar skyldu teljast löggiltar. Um tveggja ára skeið voru því ekki í gildi neinar reglur um löggiltar iðngreinar.³

Varðandi menntunarkröfur þá er í aðalnámskrá framhaldsskóla kveðið á um nám til iðnréttinda í löggiltum iðngreinum og námi í löggiltum iðngreinum lýkur með sveinsprófi skv. 30. gr. laga um framhaldsskóla. Þá er í gildi reglugerð mennta- og menningarmálaráðherra um sveinspróf nr. 698/2009 og reglugerð um vinnustaðanám og starfsþjálfun á vinnustað nr. 840/2011.

Af lögskýringargögnum má ráða að þau sjónarmið sem lágu að baki setningu laga um iðju og iðnað, nr. 11/1927 og laga um iðnaðarnám, nr. 18/1927 voru m.a. vernd þeirra starfa sem iðnaðarmenn höfðu lært til í iðnskólum.⁴ Með því að binda starfsemi iðnaðarmanna við leyfi var þannig ætlunin að tryggja að þeir sem hefðu iðnmenntun leystu af hendi þau verk sem undir menntunina félli. Í almennum athugasemdum við frumvarp til laga um iðju og iðnað árið 1927 kom fram að lögin voru sett „bæði til tryggingar þeim, sem slík verk

² Upptalningu á löggiltum iðngreinum var að finna í reglugerð um iðnaðarnám nr. 87/1928, reglugerð um iðnaðarnám nr. 38/1941, reglugerð um iðnfræðslu nr. 130/1952, reglugerð um iðnfræðslu nr. 93/1960, reglugerð um iðnfræðslu nr. 143/1967, reglugerð um iðnfræðslu nr. 268/1974, reglugerð um iðnfræðslu nr. 554/1975, reglugerð um iðnfræðslu nr. 558/1981, reglugerð um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistaraáttindi nr. 102/1990, reglugerð um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistaraáttindi nr. 560/1995 og reglugerð um löggiltar iðngreinar nr. 648/1999.

³ Sjá nánar á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/altext/125/s/0105.html>.

⁴ *Alþingistíðindi 1927*, B-deild, bls. 194.

kaupa og iðnaðarmönnunum sjálfum.“⁵ Því má ljóst vera að upphaflegt markmið laganna var einnig að vernda neytendur, þ.e. þá sem kaupa verk eða þjónustu iðnaðarmanna. Í umræðum í efri deild þingsins við setningu laga um iðju og iðnað, kom einnig fram það sjónarmið að löggin gætu haft samkeppnishamlandi áhrif í för með sér: „*Iðnaðarfélögin munu og reyna að takmarka sem mest sveinafjölda, því að það er hverri stjett til bölvunar, að of mikið verði um þá, er keppast um að fá að vinna þau verk - keppast um handtökin, sem aðeins ákveðinn fjöldi manna getur lifað á.*“⁶

2.2. Núgildandi iðnaðarlög

Núgildandi iðnaðarlög, nr. 42/1978, voru samþykkt á Alþingi 18. maí 1978.⁷ Er þar mælt fyrir um löggildingu iðngreina, sbr. 1. mgr. 2. gr., 1. og 3. mgr. 8. gr. og 9. gr. laganna. Gildissvið laganna er afmarkað í 1. gr. þar sem segir að þau taki til hvers konar iðnaðar í atvinnuskyni. Til iðnaðar telst bæði handiðnaður og verksmiðjuiðnaður, hvaða efni eða orka, vélar eða önnur tæki sem notuð eru og hvaða vörur eða efni sem framleidd eru. Heimilisiðnaður er undanskilinn ákvæðum laganna, sbr. lokamálslið 1. gr.

Ákvæði 1. mgr. 2. gr. mælir fyrir um að: „*Enginn má reka iðnað í atvinnuskyni á Íslandi eða í íslenskri landhelgi, nema hann hafi til þess fengið leyfi lögum þessum samkvæmt.*“⁸ Í 1. mgr. 8. gr. segir að: „*Iðngreinar, sem reknar eru sem handiðnaður og löggiltar hafa verið í reglugerð ráðherra, skulu ávallt reknar undir forstöðu meistara. Um löggildingu skal hafa samráð við þann ráðherra er fer með fræðslumál og landssamtök meistara og sveina.*“

Í 1. másl. 3. mgr. 8. gr. iðnaðarlaga segir síðan: „*Rétt til iðnaðarstarfa í slíkum iðngreinum hafa meistarar, sveinar og nemendur í iðngreininni.*“ Í 9. gr. laganna er svo að finna svohljóðandi ákvæði: „*Rétt til að kenna sig í starfsheiti sínu við löggilta iðngrein hafa þeir einir, er hafa sveinsbréf eða meistarabréf í iðngreininni.*“

⁵ *Alþingistíðindi 1927, A* – deild, bls. 35.

⁶ *Alþingistíðindi 1927, B* – deild, bls. 205.

⁷ Líkt og fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að iðnaðarlögum nr. 42/1978, hvíla iðnaðarlög að stofni til á fyrrgreindum lögum um iðju og iðnað frá 1927.

⁸ Í 2. mgr. 2. gr. iðnaðarlaga kemur fram að ríkisborgarar eða lögaðilar aðildarríkja að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafa rétt til að starfa í iðnaði á grundvelli skuldbindinga Íslands um viðurkenningu á starfi og starfsþjálfun í iðnaði í öðru EES-ríki svo og ríkisborgarar eða lögaðilar aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu ellegar Færeyingar eða lögaðilar í Færeyjum.

Umræddar greinar iðnaðarlaga leggja hornstein að löggildingu iðngreina. Í ákvæðunum er lagt bann við að reka iðnað nema að hafa til þess leyfi í samræmi við lög, og iðnaðarstörf einungis heimiluð þeim sem teljast til meistara, sveina eða nemenda í iðngrein. Aðeins þeir sem hafa sveinsbréf eða meistarabréf í fagi eða iðngrein hafa rétt til að kenna sig í starfsheiti sínu við löggilta iðngrein. Umrædd bréf hljóta þeir sem ljúka *sveinsprófi* eða síðar *meistaraprófi* frá iðnskóla eða verkmenntaskóla í umræddri iðn, sbr. 1. mgr. 10. gr. iðnaðarlaga.

Með tilvitnuðum ákvæðum iðnaðarlaga er viðkomandi aðilum veittur einkaréttur til að reka iðngreinar í atvinnuskyni á Íslandi, svo framarlega sem uppfyllt séu skilyrði 3. gr. iðnaðarlaga. Þessi skilyrði eru:

- i) Að viðkomandi sé íslenskur ríkisborgari. Erlendur ríkisborgari, sem á lögheimili hér á landi og hefur átt það samfellt í a.m.k. eitt ár, er þó undanþeginn skilyrði um íslenskt ríkisfang. Ríkisborgarar annarra aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins, ríkisborgarar aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu og Færeyingar eru undanþegnir skilyrðum um íslenskt ríkisfang og búsetu hér á landi,
- ii) að aðili sé lögráða,
- iii) að aðili hafi forræði á búi sínu,
- iv) að aðili hafi ekki hlotið refsídóm og
- v) að aðili hafi bókhaldskunnáttu.

Sjötta skilyrðið er svo að viðkomandi verður að fullnægja að öðru leyti þeim skilyrðum sem koma fram í lögnum, sbr. orðalag 6. tölul. 1. mgr. 3. gr.: „*Fullnægir að öðru leyti skilyrðum þeim, sem sett eru í lögum þessum.*“ Það skilyrði sem lesa má út úr öðrum greinum laganna er þó fyrst og fremst krafan um að löggiltur iðnaðarmaður hafi sveinspróf eða meistarapróf í sinni iðngrein, sbr. áðurnefndar 3. mgr. 8. gr og 1. mgr. 10. gr. iðnaðarlaga.

Lykillinn að samþættingu menntakerfis og rétti iðnaðarmanna til iðnaðarstarfa felst í umræddri 3. mgr. 8. gr. iðnaðarlaga. Á þessi samþætting sér áratugalanga hefð hérlendis, eins og vikið var að í kaflanum um sögulega þróun iðnréttinda.

Iðngreinar sem eru reknar sem handiðnaður skulu ávallt reknar undir forstöðu meistara, sbr. 3. mgr. 8. gr. iðnaðarlaga. Af ákvæðinu mætti skilja að meistarar ættu einir rétt á að stunda sjálfstæðan rekstur. Á þessu er þó sú undantekning að sveinar geta starfað einir og unnið sjálfstætt, það er verið einyrkjar. Á þetta reyndi í dómi Hæstaréttar árið 1964:

H, hafði lokið sveinsprófi sem rakari og var ákærður samkvæmt ákvæðum laga um iðju og iðnað, nr. 18/1927, fyrir að reka rakarastofu án þess að hafa meistaráttindi. H hafði unnið einn á stofunni hluta tímabilsins sem ákæran tók til og var honum það heimilt samkvæmt sveinsbréfi sínu. Annan hluta tímabilsins hafði H haft svein í vinnu hjá sér, og taldist rekstur stofunnar með þeim hætti varða við 14. og 27. gr. laganna. Manninum var þó ekki gerð refsing og var hún látin niður falla samkvæmt 74. gr. laga nr. 19/1940. Krafa ákærvalds um að H yrði sviptur iðnréttindum sínum var ekki tekin til greina.

Sveinn getur því sinnt sjálfstæðri starfsemi (verið einyrki), í samræmi við þessa niðurstöðu Hæstaréttar. Í sama dómi segir þó að sveinn í tiltekinni iðngrein geti ekki haft annan svein í vinnu hjá sér. Hugsanlegt er að þeir geti sem tveir einstaklingar boðið í verk þannig að hvorugur fái greitt kaup hjá hinum.⁹ Ekki er hins vegar unnt fyrir svein að hafa óiðnlærðan mann í fagvinnu með sér, sbr. dóm Héraðsdóms Austurlands frá 24. júlí 2000.¹⁰

Nokkrar undantekningar eru á einkarétti sveina og meistara til að vinna að iðnaðarstörfum eða reka iðnað, sbr. 3.-4. mgr. 8. gr. iðnaðarlaga. Þannig getur sveina- og meistarafélag í sömu iðn gert samning um að ráða megi ólært verkafólk til iðnaðarstarfa undir stjórn lærðs iðnaðarmanns. Skilyrði fyrir slíkum samningi er að um sé að ræða tímabundið fyrirkomulag þegar sérstaklega stendur á og brýna þörf á auknum vinnukrafti í iðninni. Einnig getur hver og einn unnið iðnaðarstörf fyrir sjálfan sig og heimili sitt og enn fremur fyrir opinbera stofnun eða fyrirtæki sem hann vinnur hjá ef um „minniháttar“ viðhald á eignum þessara aðila er að ræða. Í sveitum, kauptúnum og þorpum með færri en 100 íbúa mega óiðnlærðir menn vinna að iðnaðarstörfum. Skorradalshreppur, Grímsey og Mjóifjörður eru meðal byggðarlaga sem falla undir þessa undantekningu.

Í iðnaðarlögum er að finna sektarheimildir vegna brota á lögnum. Í 15. gr. eru tilgreind þau tilvik sem við á, meðal annars ef einhver rekur löggilta iðngrein án þess að hafa meistara til forstöðu, leyfir öðrum að reka iðnað í skjóli leyfis síns, tekur að sér störf meistara, án þess að hafa leyst meistaráttindi eða ef maður kennir sig í starfsheiti sínu við löggilta iðngrein, án þess að hafa rétt til þess. Þá er í 16. gr. iðnaðarlaga að finna ákvæði um sviptingu meistara- eða sveinsbréfs vegna ítrekaðra brota á iðnaðarlögum.

⁹ Iðnaðarráðuneyti: „Upplýsingar handa iðnaðarmönnum“, á vefslóðinni: www.idnadarraduneyti.is.

¹⁰ Niðurstaða dómsins var sú að málarasveinn hefði brotið iðnaðarlög með því að ráða ófaglærða menn í málningavinnu. Taldist slíkt vera rekstur iðngreinar í samræmi við ákvæði iðnaðarlaga nr. 42/1978. Málinu var ekki áfrýjað til Hæstaréttar.

2.3. Reglugerð um löggiltar iðngreinar

Í núgildandi iðnaðarlögum er engum orðum um það farið hvaða iðngreinar eru löggiltar hér á landi. Upptalningu á þeim iðngreinum er að finna í reglugerð nr. 940/1999, um löggiltar iðngreinar, sem sett er með heimild í 1. mgr. 8. gr. iðnaðarlaga. Í reglugerðinni eru tilgreindar um 60 iðngreinar og þeim skipt í níu flokka, eins og sjá má í töflu 1.

Tafla 1. Löggiltar iðngreinar, skv. reglugerð nr. 940/1999 um löggiltar iðngreinar.

Bygginga- og mannvirkjagreinar Húsasmíði Húsgagnabólstrun Húsgagnasmíði Málaraiðn Múraraíðn Pípulagnir Veggfóðrun	Málm-, véltækni- og framleiðslugreinar Blikksmíði Flugvélavirkjun Málmsteypa Mótasmíði Netagerð Rennismíði Skipa- og bátasmíði Stálsmíði Stálskipasmíði Stálvirkjasmíði Málmsuða, sérgrein Vélvirkjun Kæli- og frystivélvirkjun, sérgrein
Farartækja- og flutningsgreinar Bifreiðasmíði Bifvélavirkjun Bílamálun	Náttúrunýting Skrúðgarðyrkja
Hönnun, listir, handverk Feldskurður Glerslípun og speglagerð Gull- og silfursmíði Hattasaumur Hljóðfærasmíði Kjólasaumur Klæðskurður karla Klæðskurður kvenna Leturgröftur Myndskurður Skósmíðaiðn Skósmíði Skóviðgerð	Rafiðngreinar Símsmíði Rafeindavirkjun Rafveituvirkjun Rafvélvirkjun Rafvirkjun
Matvæla- og veitingagreinar Bakaraiðn Framreiðsluðn Kjötiðn Kökugerð Matreiðsla Mjólkuriðn	Upplýsinga- og fjölmiðlagreinar Bókband Ljósmyndun Almenn ljósmyndun Persónuljósmyndun Prentsmíð Prentun
	Þjónustugreinar Hársnyrtiðn Snyrtifræði Tannsmíði

Í reglugerð nr. 940/1999 eru einungis þrjár efnisgreinar. Í 1. gr. eru taldar upp allar löggiltar iðngreinar hér á landi. Í 2. gr. er fjallað um hvernig innleiða skuli nýja iðngrein og settar verklagsreglur um innleiðinguna. Í 3. gr. er gildistími reglugerðarinnar tilgreindur.

Þær reglur sem gilda um samþykkt nýrra greina sem löggiltra iðngreina eru rúmar. Í 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar segir svo: „*Komi til álita að starfsgrein, sem er ekki talin upp í 1. gr. þessarar reglugerðar, verði löggilt iðngrein skulu hlutaðeigendur, sem starfsgreinina stunda, senda iðnaðarráðherra beiðni þar um og leggja jafnframt fyrir hann tillögur um nafn iðngreinarinnar, starfssvið, námstíma og kunnáttu- og prófkröfur.*“

Í 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um að samráð skuli haft við menntamálaráðherra og landssamtök meistara og sveina á viðkomandi sviði, verði ný starfsgrein innleidd. Að auki er mælt fyrir um möguleika á að setja sérstakar reglur um veitingu starfsréttinda í þessari nýju iðngrein, sbr. 3. mgr. 2. gr. Felur þetta í sér aðferð við löggildingu iðngreina sem byggir á að leyfi iðnaðarráðherra þurfi að koma til ásamt samráði menntamálaráðherra og landssamtaka umræddrar starfsgreinar. Leggja þarf fram beiðni ásamt með tillögum um nafn, starfssvið, námstíma og þær kröfur sem gerðar eru til kunnáttu í iðngreininni.

2.4. Nýjar löggiltar iðngreinar

Líkt og fram kom í kafla 2.3. er fyrirkomulag við inntöku nýrra iðngreina með þeim hætti að þær eru löggiltar með vísan til 2. gr. reglugerðar nr. 940/1999.

Nýjar iðngreinar hafa ekki bæst við hóp löggiltra iðngreina frá árinu 1993 þegar símsmíði var gerð að löggiltri iðngrein.¹¹

Ýmsar atvinnugreinar hafa í gegnum tíðina óskað eftir því að hljóta löggildingu sem iðngreinar. Árið 2003 var niðurstaða iðnaðarráðuneytis að ekki væri rétt að löggilda garð- og skógarplöntuframleiðslu sem iðngrein. Í bréfi ráðuneytisins til Félags garðyrkjumanna frá 10. janúar 2003 sagði: *Í löggildingu iðngreinar felst ekki einungis að starfsheiti séu*

¹¹ Sbr. reglugerð nr. 240/1993 um breytingu á reglugerð nr. 102/1990 um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistaráréttindi. Nokkrar iðngreinar voru sameinaðar eða fengu nýtt heiti í reglugerð 648/1999, sbr. umfjöllun í kafla 2.5.

viðurkennd, með óbeinum hætti, heldur einnig einkaréttur til vinnu í viðkomandi iðngrein svo sem nánar er greint frá í lögnum. Undantekningar frá einkaréttinum eru mjög takmarkaðar. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að ákvæði iðnaðarlaga fela í sér undanþágu frá atvinnufrelsisgrein stjórnarskrárinnar og ber að skilja takmarkanir á atvinnufrelsi í lögum þröngt. Þegar einkarétturinn er virtur er rétt að hafa í huga þá hagsmuni neytenda að þurfa ekki að lúta þeim takmörkunum sem í einkaréttinum felast. Af því leiðir að almennt verður að fara varlega í að löggilda nýjar iðngreinar og þarf almannahagsmuni til að takmarka atvinnufrelsið samkvæmt stjórnarskránni.

Með vísan til þessara lagaraka og þess að málefni garð- og skógarplöntuframleiðslu heyrðu í eðli sínu undir þáverandi landbúnaðarráðuneyti, var erindi Félags garðyrkjumanna hafnað.

Seinna í sama bréfi sagði: *Sé það enn ekki talið nægilegt þarf að biðja um einkarétt til starfa, t.d. með svipuðum hætti og í iðnaðarlögum. Þá þyrfti að gæta ákvæða atvinnufrelsisgreinar stjórnarskrárinnar, 75. gr., og þarf almannahagsmuni til eins og áður segir. Ef til þess kemur að landbúnaðarráðuneytið þurfi að taka afstöðu til erindis samkvæmt framansögðu er eðlilegt að afstaða verði tekin til þess þá eða síðar hvort sömu lagareglur ættu eigi að gilda um skrúðgarðyrkju og jafnvel fleiri námsgreinar þannig að sú grein yrði ekki vernduð sem löggilt iðngrein. ... [E]inkaréttur, sem löggiltum iðngreinum fylgir, [getur] leitt til óþarfa takmarkana, svo og kæra til refsingar frá þeim sem einkaréttar njóta. Slíkt getur verið til meiri eða minni óþæginda fyrir ýmsa aðila.*

Þótt það hafi ekki verið tekið fram berum orðum má leiða af bréfi iðnaðarráðuneytis að ráðuneytið hafi metið það svo að skilyrði atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar um almannahagsmuni hafi ekki verið uppfyllt.

2.5. Fækkun löggiltra iðngreina

Löggiltar iðngreinar á Íslandi eru eins og fram hefur komið taldar upp í reglugerð iðnaðarráðherra um löggiltar iðngreinar, nr. 940/1999. Sú reglugerð fól ekki í sér neinar efnislegar breytingar frá fyrri reglugerð um sama efni, sem var reglugerð menntamálaráðherra, nr. 648/1999, um löggiltar iðngreinar.

Með þeirri reglugerð var iðngreinum hins vegar fækkað nokkuð frá því sem áður gildi, þannig að löggilding nokkurra iðngreina var felld niður og nokkrar iðngreinar sameinaðar.

Eftirtaldar iðngreinar voru ekki taldar upp í reglugerð nr. 648/1999:

- Leirkerasmíði
- Tágariðun
- Beykisiðn
- Eirsmíði
- Reiða- og seglasaumur
- Sútaraiðn
- Vagnasmíði

Hvorki er að finna ákvæði í iðnaðarlögum eða reglugerð um löggiltar iðngreinar um hvernig vinnubrögð skuli viðhafa þegar fella á niður löggildingu iðngreina. Um það efni gilda því reglur stjórnisýsluréttarins, lögfestar (sbr. stjórnisýslulög, nr. 37/1993) sem ólögfestar.

Þá virðist sem nokkrar iðngreinar hafi verið sameinaðar eða fengið nýtt heiti í reglugerð 648/1999.¹²

- Reiðtygja- og aktygjasmíði varð að söðlasmíði.
- Rafsuða varð málmsuða.
- Járnsmíði var sameinuð stálsmíði.
- Vélsmíði varð að vélvirkjun. Iðnvélar, aflvélar, frystivélar og loft- og vökvastýringar sem voru undirgreinar í vélsmíði féllu niður, en í þeirra stað kom ný undirgrein í vélvirkjun; kæli- og frystivélavirkjun.

2.6. Dómar um framkvæmd iðnaðarlaga

Á það álitamál hvenær einstaklingur telst „reka iðnað“ eða „starfa við iðngrein“ hefur reynt fyrir Hæstarétti, t.a.m. í nokkrum málum sem varða ljósmyndun frá árunum 1945-1955 og 1987. Dómarnir virðast setja ákveðin mörk hvað snertir þá sem fá greiðslur fyrir ljósmyndun án þess að hafa hana að aðalstarfi, enda þótt ekki sé fullt samræmi í dómaframkvæmd.

Í elsta málinu, nr. 161/1945, taldist iðja manns sem fólst í grunninn í að afrita ljósmyndir annarra og fjölfalda þannig til sölu, falla undir heimilisiðnað og var hann því ekki dæmdur til sektargreiðslu. Enn í dag er gerður greinarmunur á hvort iðja og starfsemi fólks fellur undir heimilisiðnað eða iðnað í atvinnuskyni, sbr. 1. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978.

¹² Byggt á upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Heimilisiðnaður er undanskilinn ákvæðum laganna. Áratugi síðar féllu hins vegar dómar þar sem málsvörn með vísan til heimilisiðnaðar hélt ekki.

Í tveimur málum frá 1954 var niðurstaða Hæstaréttar að ljósmyndataka einstaklinga fyrir þóknun bryti gegn iðnaðarlögum, þótt slík ljósmyndataka væri ekki þeirra aðalstarf, sbr. dóma í málum nr. 32/1954 og 186/1954. Í máli 186/1954 hafði ákærði tekið myndir fyrir aðra, t.d. á samkomum, m.a. með vísan til þess að faglærðir ljósmyndarar hefðu ekki sinnt því starfi. Ákærði var efnafræðingur að mennt en starfaði hvorki sem ljósmyndari né auglýsti sig heldur vann störfin í frítíma sínum. Var hann dæmdur til sektargreiðslu.

Í dómum Hæstaréttar í málum nr. 25/1955 og 26/1955 reyndi á ákvæði iðnlöggjafarinnar, þar sem tveir einstaklingar voru kærðir vegna ljósmyndagerðar í atvinnuskyni án þess að hafa iðnréttindi sem ljósmyndarar. Í málunum var leitt í ljós að ákærðu höfðu báðir tekið að sér árið 1952 að stækka ljósmyndir gegn hárrí greiðslu fyrir iðnsýningu sem haldin var í Reykjavík sama án þess að hafa til þess tilskilin leyfi. Báðir höfðu þeir vísað á faglósmyndara en látið til leiðast þar sem faglærðir ljósmyndarar höfðu ekki þá stærð og þá gerð ljósmynda sem óskað var eftir. Fram kom í máli annars mannsins að hann hefði ekki tekið myndir sérstaklega fyrir sýninguna, einungis stækkað myndir sem hann átti sjálfur úr einkasafni. Hann hefði heldur aldrei auglýst sig sem ljósmyndara, heldur tekið myndir sem áhugamaður. Að auki hafði ákærði stækkað myndir fyrir tiltekna opinbera stofnun, en þar sem ekkert hefði verið frekar grennslast eftir því, kom ekki til álita að meta ákærða það til sakar. Fyrir Hæstarétti var talið að verk þau sem ákærðu unnu fyrir Iðnsýninguna og þegið greiðslu fyrir nægðu út af fyrir sig ekki til að telja að þeir hefðu rekið iðnað í merkingu laga um iðju og iðnað nr. 18/1927. Varðandi önnur störf þeirra var ekki talið leitt í ljós að ákærðu hefðu lagt stund á ljósmyndagerð með þeim hætti að talið yrði til iðnrekstrar og voru því báðir sýknaður af kröfu um refsingu.

Í dómi Hæstaréttar frá 1987, bls. 674, reyndi aftur á þá stöðu að einstaklingur hafði tekið ljósmyndir gegn greiðslu án þess að vera með réttindi í greininni. Starf hans var ekki talið vera svo umfangsmikið að viðkomandi hefði „rekið iðngrein“, þ.e. haft atvinnu af henni. Í málinu var áhugaljósmyndari sýknaður í Hæstarétti af því að hafa brotið iðnaðarlög, en hann hafði m.a. ljósmyndað Alþingismenn og gefið út í handbók Alþingis. Ákærði var sakaður um að hafa rekið ljósmyndaiðnað og ljósmyndaþjónustu frá árinu 1983, án iðnréttinda í ljósmyndaiðn, og fyrir að hafa selt þá þjónustu þeim sem vildu kaupa. Í kæru

Landssambands iðnaðarmanna var tekið fram að atvinnurekstur ákærða á sviði ljósmyndunar hafi verið umfangsmikill og voru sex aðilar nafngreindir sem leitað höfðu til hans. Rannsókn málsins snerist þó að mestu leyti um þátt ákærða í gerð handbókar Alþingis 1984 og var því lýst yfir við málflutning fyrir Hæstarétti að brot ákærða væri fólgið í töku andlitsmynda af alþingismönnum. Í málinu var hvorki upplýst um umfang ljósmyndastarfsemi ákærða né hvaða tekjur hann hefði haft af þeirri starfsemi. Ákærði hélt því fram að hann hefði stundað ljósmyndun sem tómstundavinnu, tekið var fram að hann hefði ekki auglýst starfsemi sína og ynni einn að henni og upplýst var að hann hefði verið var prentsmiðjustjóri í fullu starfi. Þótt sannað væri að ákærði hefði tekið myndir í Handbók Alþingis 1984 gegn greiðslu þótti það tilvik ekki nægja út af fyrir sig til að telja hann hafa rekið ljósmyndaiðnað í atvinnuskyni í merkingu iðnaðarlaga.

Enda þótt framangreindir dómar séu nokkuð misvísandi virðist mega draga þá ályktun dómaframkvæmd að sýnt þurfi að vera að iðnaður sem menn stunda sé a.m.k. nokkuð umfangsmikill þáttur í starfsemi viðkomandi eigi hann að teljast „reka iðnað“ eða „starfa við iðngrein“ í skilningi iðnaðarlaga.

Í dómum héraðsdóms Reykjaness í málum S-460/2010 og S-461/2010 taldi dómstóllinn að ákærðu, grafískir hönnuðir, hefðu gerst brotlegir við iðnaðarlög, m.a. á þeim forsendum að starfsemi þeirra hefði að stórum hluta verið rekstur ljósmyndastofu.

Í dómunum voru ákærðu dæmd fyrir brot gegn iðnaðarlögum með því að hafa, á árunum 2008 og 2009, rekið löggilta iðngrein á heimilum sínum án þess að hafa meistara til forstöðu. Þau höfðu rekið ljósmyndastofu þar sem teknar voru ljósmyndir og unnið úr þeim gegn gjaldi. Umrætt brot var talið varða við 3. tl. 1. mgr. 15. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978, sbr. 1. gr. reglugerðar um löggiltar iðngreinar nr. 940/1999.

Í máli S – 461/2010 kom fram að K teldi sig ekki hafa brotið lög vísvitandi. Hún starfi innan síns starfssviðs og sinni störfum sínum í samræmi við það sem hún hafi lært. Hún kvaðst aðeins taka gjald fyrir stafræna myndvinnslu en ekki myndatökur og reki því ekki hefðbundna ljósmyndastofu. K kvaðst líta svo á að hefðbundin ljósmyndun væri það að taka myndir á filmu og framkalla þær í myrkraherbergi. Hún sagði að ekki hefði verið meistari í ljósmyndun í forstöðu hjá fyrirtækinu. Þá kom fram að K vinni myndirnar í myndvinnsluforriti í tölvu en allar myndir sem hún taki séu stafrænar. Um menntun sína sagði ákærða að hún væri grafískur hönnuður og iðnhönnuður. Hluti af námi ákærðu hefði verið ljósmyndun og myndvinnsla, bæði á filmu og stafrænar myndir. Ákærða sagði að hún gæti ekki unnið við sitt fag án þess að taka myndir, en hún þurfi að afla sér efniviðar til að vinna vinnu sína.

Í vitnisburði ljósmyndara kom fram skýring á hvað átt væri við með „myndatöku og vinnslu á myndum“ í kærubréfi málsins. Vitnið sagði að til að vinna myndir þurfi að taka þær. Ljósmyndun væri lögvernduð iðngrein sem feli það í sér að taka myndir, vinna þær og koma

þeim frá sér á boðlegan hátt. Vitnið sagði að ákærðu hefðu auglýst þessa þjónustu. Þá sagði vitnið að ólögleg starfsemi hefði þau áhrif að það drægi úr starfsemi ljósmyndara.

K og M neituðu sök og héldu því fram að þau rækju ekki ljósmyndastofu heldur auglýsingastofu og grafíska vinnslu. Á vefsíðu þeirra kom m.a. fram að fyrirtæki þeirra sérhæfði sig í grafískri vinnslu á stafrænum myndum og að þar væri að finna myndir af börnum sem dæmi um starfsemi fyrirtækisins. Í niðurstöðu dómsins sagði: „*Af þeim gögnum sem fyrir liggja í málinu og framburði vitna, viðskiptavina ákærðu, verður ekki annað ráðið en að starfsemi ákærðu sé að stórum hluta ljósmyndastofa. Hafna verður því að ákærða María Krista geti ekki starfað við sitt fag, grafíska hönnun, án þess að taka sjálf myndir, enda er hægt að vinna myndabækur, „nafnamyndir“ o.þ.h. með myndum frá ljósmyndurum. Þá þykir það enga þýðingu hafa að myndir hafi verið afhentar á geisladiski en ekki pappír eða að ákærðu segi að aðeins sé tekið gjald fyrir „myndvinnslu“ en ekki myndatöku.*“

Fyrir héraðsdómi kom fram að K og M töldu sér ekki verða refsað á grundvelli ákvæða iðnaðarlaga þar sem lögin væru úrelt vegna breyttrar tækni, stafrænnar ljósmyndunar. Þannig séu ekki lengur notuð hættuleg efni við framköllun ljósmynda og því engin ástæða til að lögvernda ljósmyndun sem iðngrein. Í niðurstöðu dómsins sagði: „*Í þessu sambandi verður að líta til þess að löggilding iðngreina er ekki bundin við notkun hættulegra efna, enda segir í 2. gr. iðnaðarlaga nr. 42/1978 að lögin taki til hvers konar iðnaðar í atvinnuskyni, handiðnaðar og verksmiðjuíðnaðar, hvaða efni eða orka, vélar eða önnur tæki, sem notuð eru, og hvaða vörur eða efni, sem framleidd eru. Auk þess er það á forræði löggjafans að ákveða hvaða iðngreinar skuli njóta lögverndar en ekki dómara. Verður því að hafna þessum sjónarmiðum ákærðu.*“

K og M töldu einnig að ákvæði iðnaðarlaga brytu gegn atvinnufrelsi þeirra. Í niðurstöðu dómsins var vísað til atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar og tekið fram að ekki væru forsendur til annars „*en að telja að mat löggjafans, um að löggilda ljósmyndun sem iðngrein, sé reist á málefnalegum sjónarmiðum.*“ Var því þessum rökum K og M hafnað.

Voru þau dæmd til að greiða 150.000 króna sekt hvort um sig, auk sakarkostnaðar.

Þótt málsástæður í máli S–460/2010 væru lítið eitt frábrugðnar frá S–461/2010, voru lagarök hin sömu og niðurstaðan sú sama. Er dómur S–460/2010 því ekki rakinn sérstaklega hér. Dómi S–461/2010 var áfrýjað til Hæstaréttar, en skv. upplýsingum frá Hæstarétti var beiðni um áfrýjun hafnað á grundvelli 198. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008.¹³

2.7. Löggilding Mannvirkjastofnunar

Nokkrar af þeim löggiltu iðngreinum sem falla undir iðnaðarlögin eru einnig háðar frekari löggildingu á grundvelli annarra laga. Þannig veitir Mannvirkjastofnun löggildingu til rafvirkjunarstarfa, samkvæmt lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, nr. 146/1996 og einungis rafverktakar sem löggiltir eru af Mannvirkjastofnun mega taka að sér rafverktöku og/eða annast viðgerðir á hvers konar rafföngum.

¹³ Ákvæðið er svohljóðandi: „Áfelling dómi verður aðeins áfrýjað ef ákærði hefur verið dæmdur í fangelsi ellegar til að greiða sekt eða sæta upptöku eigna sem nær áfrýjunarfjárhæð í einkamáli. Ríkissaksóknara er ávallt heimilt að áfrýja dómi um sýknu ákærða. Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. má áfrýja héraðsdómi með leyfi Hæstaréttar sem veita má ef úrslit málsins hafa verulegt almennt gildi eða varða mikilvæga hagsmuni ellegar ekki er útilokað samkvæmt fyrirliggjandi gögnum að dómi kunni að verða breytt svo að einhverju nemi.“

Þá veitir Mannvirkjastofnun iðnmeisturum einnig löggildingu til að bera ábyrgð á einstökum verkþáttum við byggingaframkvæmdir samkvæmt lögum um mannvirki, nr. 160/2010. Húsasmíðameistarar, blikksmíðameistarar, múrarmeistarar, stálvirkjameistarar, pípulagningameistarar, málarmeistarar, rafvirkjameistarar, veggfóðrarmeistarar geta sótt um að verða löggiltir iðnmeistarar, en viðkomandi verða að hafa meistarabréf og hafa lokið prófi frá meistaraskóla eða hafa a.m.k. sambærilega menntun á hlutaðeigandi sviði.

2.8. Löggilding annarra starfsgreina

Löggilding iðngreina samkvæmt iðnaðarlögum felur bæði í sér einkarétt til starfa í þeim greinum og einkarétt til að nota viðkomandi starfsheiti. Slíkt fyrirkomulag er einnig til staðar í ýmsum öðrum starfsgreinum.

Þannig eru löggiltar heilbrigðisstéttir nú 33 talsins. Sérlæg gilda um 14 heilbrigðisstéttir en 19 stéttir hafa verið löggiltar með reglugerðum sem settar eru með stoð í lögum nr. 24/1985, um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta. Í frumvarpi til laga um heilbrigðisstarfsmenn, sem er nú til umfjöllunar á Alþingi, er lagt til að sérlögin verði sameinuð í ein lög um heilbrigðisstarfsmenn þar sem kveðið verði á um að rétt til að nota starfsheiti löggiltrar heilbrigðisstéttar og starfa sem heilbrigðisstarfsmaður á Íslandi hafi einungis þeir sem fengið hafi til þess leyfi landlæknis. Samkvæmt frumvarpi velferðarráðherra er gert ráð fyrir að löggiltar heilbrigðisstéttir verði 33 talsins og eru þær taldar upp í frumvarpinu.¹⁴

Einnig má nefna að rétt til að nota starfsheitin leikskólakennari, grunnskólakennari og framhaldsskólakennari og starfa við viðkomandi skólastig hafa þeir einir sem fengið hafa leyfi ráðherra.¹⁵ Af öðrum starfsheitum sem eru lögvernduð og fela einnig í sér einkarétt til ákveðinna starfa má nefna starfsheitin fasteignasali, lögmaður, héraðsdómslögmaður og hæstaréttarlögmaður.¹⁶

¹⁴ Frumvarpið má finna á vefslóðinni: www.althingi.is/altext/140/s/0147.html.

¹⁵ Sbr. lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 87/2008. Í lögnum er þó einnig kveðið á um undanþágur vegna tiltekinna aðstæðna.

¹⁶ Sbr. lög um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, nr. 99/2001, og lög um lögmenn, nr. 77/1998.

2.9. Löggilding starfsheita

Önnur nálgun í löggildingarmálum sem farin hefur verið hérlendis og í mörgum nágrannalöndum okkar er að löggilda einungis starfsheiti í tilteknum greinum.

Sú leið er t.d. farin í lögum nr. 8/1996, um löggildingu nokkurra starfsheita sérfræðinga í tækni- og hönnunargreinum. Löggilding starfsheita þeirra sérfræðinga sem falla undir lög nr. 8/1996 felur einungis í sér einkarétt til að nota viðkomandi starfsheiti en ekki einkarétt til ákveðinna starfa. Lögin taka til starfsheita verkfræðinga, tæknifræðinga, arkitekta (húsameistara), byggingafræðinga, húsgagna- og innanhússarkitekta (húsgagna- og innanhússhönnuða) eða hluta þessa starfsheitis, iðnfræðinga, landslagsarkitekta (landslagshönnuða), skipulagsfræðinga, raffræðinga, tölvunarfræðinga og grafískra hönnuða.

Sama leið hefur t.d. einnig verið farin varðandi sálfræðinga, en þar er einungis starfsheitið sálfræðingur lögverndað. Í skýringum með frumvarpi því sem varð að lögum um sálfræðinga, nr. 40/1996, kemur fram að sú leið hafi verið farin þar sem erfitt hafi reynst að afmarka starfsemi sálfræðinga skýrt frá starfssviði annarra skyldra starfshópa.¹⁷

Þá þarf t.d. leyfi ráðherra til að kalla sig bókasafns- og upplýsingafræðing og starfa sem slíkur hér á landi, samkvæmt lögum um bókasafnsfræðinga, nr. 97/1984. Ekki er kveðið á um sérréttindi til tiltekinna starfa, en í lögum um almenningsbókasöfn, nr. 36/1997, er þó kveðið á um að við mannráðningar skuli leitast við að tryggja eftir föngum að almenningsbókasöfn hafi á að skipa starfsfólki með sérmenntun sem hæfir verksviði safnanna, auk þess sem forstöðumaður almenningsbókasafns skal, ef þess er kostur, hafa lokið prófi í bókasafns- og upplýsingafræði eða jafngildu námi.

Einnig má nefna að það þarf leyfi ráðherra til að kalla sig viðskiptafræðinga, hagfræðinga eða nota heiti sem felur í sér orðin viðskiptafræðingur eða hagfræðingur, samkvæmt lögum nr. 27/1981, um rétt manna til að kalla sig viðskiptafræðinga eða hagfræðinga. Í skýringum með lagafrumvarpinu kemur fram að engin sérréttindi um ákveðin störf felist í lögverndun starfsheitanna.¹⁸

¹⁷ Lögin og lagafrumvarpið má finna á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/lagas/139b/1976040.html>.

¹⁸ Lögin og lagafrumvarpið er að finna á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/lagas/139b/1981027.html>.

2.10. Tilskipun 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi og innleiðing hennar í íslensk lög

Með lögum um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til starfa hér á landi, nr. 26/2010, var tilskipun Evrópusambandsins nr. 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi innleidd hér á landi, en með tilskipuninni var efni 15 tilskipana um viðurkenningu á starfsréttindum sameinað í eina tilskipun. Lögin fela í sér skilyrði sem gilda um einstaklinga sem aflað hafa sér faglegrar menntunar og hæfis í aðildarríkjum ESB og vilja starfa í öðru landi en heimalandi sínu, annað hvort sjálfstætt eða sem launþegar.

Tilskipun 2005/36/EB felur ekki í sér grundvallarbreytingar frá fyrri tilskipunum varðandi tilhögun viðurkenningar á faglegri menntun og hæfi á Evrópska efnahagssvæðinu. Réttur manna til viðurkenningar er sem áður bundinn því skilyrði að viðkomandi búi yfir menntun eða starfsþjálfun sem nær yfir 6 ára samantlagt nám og starfsþjálfun. Hins vegar er ætlunin að framkvæmdin verði einfaldari og skilvirkari, m.a. með nýjum ákvæðum um veitingu þjónustu og um samskiptakerfi stjórnvalda er annast viðurkenninguna.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 26/2010, segir að meðal nýmæla í tilskipuninni séu ákvæði um frelsi í veitingu þjónustu. Þar segir í 5. gr. að aðildarríkjum sé óheimilt að hefta frjálsa veitingu þjónustu með vísan til prófskírteina þegar aðili uppfyllir viss skilyrði. Hér er átt við það þegar sá sem veitir þjónustuna fer milli aðildarríkja og staldrar við í stuttan tíma (e. *temporary and occasional basis*). Þessi tímabundna veiting þjónustu er ekki skilgreind nánar, hana skal meta í hverju tilviki fyrir sig á grundvelli lengdar, tíðni, reglu og samfellu. Þegar aðili kemur inn í aðildarríki á grundvelli þessa ákvæðis fer ekki fram sama athugun á gögnum hans og ef hann sækir um fasta búsetu. Afgreiðslan má ekki taka lengri tíma en einn mánuð og hafi aðili ekki fengið nein svör frá viðkomandi stjórnvaldi að þeim tíma liðnum hefur hann fulla heimild til að veita þá þjónustu sem hann hefur skráð sig til, sbr. 7. gr. tilskipunar 2005/36/EB.¹⁹ Ríki geta hins vegar krafist þess að þjónustuaðilar leggi fram gögn, en til þess að það geti gerst þarf að vera sérstaklega kveðið á um slíkt í lögum. Samkvæmt því sem fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp til laga nr. 26/2010 munu flest aðildarríkja ESB fara fram á slíka yfirlýsingu af hálfu þjónustuveitenda og biðja um þau skjöl sem heimilt verður að

¹⁹ Ingvar Sverrisson: „Tilskipun Evrópusambandsins um viðurkenningu starfsréttinda, nr. 2005/36/EB.” *Tímarit Lögréttu*, 2. hefti 2008, bls. 156-158.

fara fram á í samræmi við tilskipunina. Framkvæmdastjórn ESB mun hins vegar beita sér fyrir samræmingu hvað þetta atriði snertir, m.a. með því að útbúa staðlað yfirlýsingarform sem nær til slíkra tilvika.²⁰

Iðngreinar heyra undir IV. viðauka tilskipunar 2005/36/EB. Ákvæði 17. og 18. gr. tilskipunarinnar, er varða viðurkenningu á starfsreynslu, gilda um rétt erlendra manna til að starfa hérlendis. Um rétt þeirra til starfa hér á landi, gildir einnig 13. gr. tilskipunarinnar, en hún nær til viðurkenningar á menntun starfsmanna. Þar segir m.a. að ef aðgangur að eða stundun lögverndaðrar starfsgreinar í gístiaðildarríki er háð skilyrðum um sérstaka faglega menntun og hæfi skuli lögbært yfirvald aðildarríkisins heimila umsækjendum að fá aðgang að og stunda starfsemi sem hafa undir höndum hæfnisvottorð eða vitnisburð um formlega menntun og hæfi sem er krafist í öðru aðildarríki til að hefja og stunda þá starfsemi á yfirráðasvæði þess.

Vert er jafnframt að benda á nokkra af þeim liðum sem koma fram í inngangsorðum tilskipunarinnar. Í 6. lið eru taldir upp þeir þættir sem taka skal sérstaklega tillit til hvað snertir lögverndaðar starfsgreinar, en þar er um að ræða lýðheilsu, almannaoýggi og neytendavernd. Þar segir að þegar þjónusta sé veitt skuli taka ríkt tillit til lýðheilsu, almannaoýggis og neytendaverndar, og því skuli setja sértæk ákvæði um lögverndaðar starfsgreinar sem veita þjónustu yfir landamæri tímabundið eða óreglubundið og hafa áhrif á lýðheilsu og almannaoýggi. Í 8. lið inngangsorða tilskipunarinnar er mælt fyrir um að þjónustuveitendum sem koma til starfa í öðrum löndum sé skylt að hlíta þeim skilgreiningum sem til eru á starfsgreinum og umfangi þeirrar starfsemi sem falla undir tiltekna starfsgrein, sem og reglum um notkun starfsheita. Þá er í 11. lið inngangsorða tilskipunarinnar er ítrekað að aðildarríkin hafi rétt til að mæla fyrir um kröfur um lágmarksmenntun og lágmarkshæfi. Hins vegar er óheimilt að krefjast þess að ríkisborgarar annarra landa afli sér menntunar í aðildarríki sem þeir flytja til, ef þeir hafa lokið menntun í öðru landi. Þessi atriði eru nánar útfærð í einstökum ákvæðum tilskipunarinnar.

Ákvæðum tilskipunar 2005/36/EB hefur verið breytt nokkrum sinnum síðan 2005,²¹ en þar af hefur ein breyting sérstaka þýðingu fyrir iðngreinar. Með reglugerð framkvæmdastjórnar

²⁰ Frumvarpið er að finna á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0361.html>.

²¹ Tilskipunina og breytingar á henni má finna á vefslóðinni: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/policy_developments/legislation_en.htm.

ESB nr. 1430/2007 var tilskipun 2005/36/EB breytt á þann veg að í viðauka II við tilskipunina bætist við tiltekin starfsþjálfun (e. *training programmes*) sem meistara í iðngreinum þurfa að hafa lokið, en mælt er fyrir um þá þjálfun í *Handwerksordnung* eða þýsku handverkslögunum sem fjallað er um síðar. Hvað snertir iðngreinar, þ.á m. þær 18 iðngreinar sem Þýskaland og Ísland eiga sameiginlegt að löggilda og taldar eru upp í viðauka I í reglugerðinni, auk annarra sem ekki eru löggiltar hér á landi, kemur fram í 3. gr. reglugerðarinnar að til að mega nefna sig meistara þurfi að hafa lokið námi og starfsþjálfun sem samanlagt nær yfir þrettán ár. Þar af er þriggja ára starfsþjálfun sem að hluta til fer fram innan fagfélaga sem lýkur með lokaprófi. Að loknu slíku námi og starfsþjálfun öðlast menn rétt til að starfa sjálfstætt, taka nema í þjálfun og nota starfstítilinn *meistari*.

2.11. Samanburður við löggjöf nokkurra nágrannalanda²²

2.11.1. Iðnaðarstörf í Noregi

Í Noregi heyra iðngreinar almennt séð undir svokölluð meistarabréfalög, nr. 35 frá 1986, sem á frummálinu nefnast *Lov om mesterbrev i håndverk og annen næring*.²³ Með lögunum er verið að vernda tiltekin starfsheiti, en þau fela ekki í sér einkarétt til vinnu í viðkomandi starfsgreinum eins og íslensku iðnaðarlögin.

Í 1. gr. norsku meistarabréfalaganna er sérstaklega kveðið á um að án gildandi meistarabréfs sé einstaklingum og fyrirtækjum óheimilt að nota orðið meistari eða gefa í skyn að viðkomandi hafi meistarabréf í tengslum við sérhæfingu í tiltekinni grein. Jafnframt er óheimilt að nota heiti eða vörumerki iðnmeistara til að auglýsa starfsemi sína, ef sá sem auglýsir hefur ekki meistararéttindi.²⁴

Í reglugerð nr. 1281 frá 2000 sem á frummálinu heitir *Forskrift om hvilke fag om er lagt under lov om mesterbrev i håndverk og annen næring* eru taldar upp þær iðngreinar sem heyra undir viðkomandi lög, en þar er m.a. um að ræða bakara, prentara, hárgreiðslufólk, ljósmyndara, úrsmiði o.fl. greinar. Þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að fá útgefið

²² Við gerð þessa kafla var m.a. stuðst við lokaverkefni Hjálmars Stefáns Brynjólfssonar til M.L. prófs í lögfræði við lagadeild Háskólans á Akureyri.

²³ Lög og reglugerðir sem heyra undir lögum má finna á: <http://www.lovdato.no/all/hl-19860620-035.html>.

²⁴ Sbr. 3. mgr. 1. gr. laganna, sem hljómar svo á frummálinu: Uten gyldig mesterbrev må ingen tillegge seg eller sin virksomhet betegnelsen mester i forbindelse med angivelse av et bestemt fag. Heller ikke må noen tillegge seg en betegnelse som sedvanlig bare brukes av næringsdrivende med mesterbrev eller som av andre grunner er egnet til å fremkalle forveksling med slike næringsdrivende eller deres virksomhet.

meistarabréf eru tiltekin í sérstakri reglugerð, en þar kemur fram að menntun, s.s. sveinspróf eða fullgilt lokapróf í iðngrein er eitt af þeim skilyrðum sem umsækjendur um bréfin verða uppfylla. Í 6. gr. umræddrar reglugerðar kemur þó fram að hægt sé að víkja frá umræddum skilyrðum.²⁵

Upphaflega féllu 44 greinar undir meistarabréfalögin, en þeim hefur fjölgað mikið síðan þá og í dag falla rúmlega 70 greinar undir lögin.²⁶ Sérstakur gagnagrunnur yfir handhafa meistarabréfa í Noregi hefur verið settur upp á netinu.²⁷

Rafiðngreinar falla ekki undir norsku meistarabréfalögin, heldur falla þær undir sérlög um rafmagnseftirlit (*Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr*).²⁸ Þrjár þeirra rafiðngreina sem eru löggiltar hér á landi eru jafnframt löggiltar í Noregi: símsmíði, rafveituvirkjun og rafvirkjun, en við athugun á stöðu Noregs innan gagnagrunns ESB um lögverndaðar starfsgreinar kemur fram að fjöldi annarra rafiðngreina eru löggiltar utan við þessar þrjár. Rafiðngreinar teljast því vera í nokkrum sérflokkum í Noregi samanborið við aðrar iðngreinar sem löggiltar eru hér á landi, því engar aðrar af löggiltu iðngreinunum hér á landi eru löggiltar iðngreinar í Noregi samkvæmt umræddum gagnagrunni. Nokkuð kemur á óvart að ekki einu sinni iðngreinar sem fást við byggingar og mannvirkjagerð eða matvæli teljast til löggiltra iðngreina í Noregi enda er slík lögverndun nokkuð algeng innan Evrópu, sem ráða má af því að fjöldi annarra Evrópuríkja lögverndar viðkomandi greinar.

Ekki er óvenjulegt að gerðar séu sérstakar lögbundnar kröfur til þeirra sem starfa við störf sem líkja má við iðn eða handverk, og má í því samhengi benda á reglugerð um stjórnun, merkingar og áfyllingar þrýstiloftsflaskna fyrir kafara í Noregi. Í henni kemur að fram að þeir sem sjá um að útbúa þær flöskur sem kafarar nota verða að búa yfir nauðsynlegum búnaði og hæfni til að mega meðhöndla flöskurnar. Ábyrgð á að starfsmenn hafi slíka hæfni er á höndum fyrirtækisins sem sér um slíkar flöskur, sbr. 8. gr. viðkomandi reglugerðar: *Virksomhet som er godkjent som kontrollør, skal sørge for at sakkyndig person har nødvendig utstyr og kvalifikasjoner til å kunne foreta fullt forsvarlig kontroll.*

²⁵ Forskrift om vilkår for å få mesterbrev (2000/1280): www.lovdata.no/for/sf/nh/nh-20001208-1280.html.

²⁶ Sbr. upplýsingar á vefslóðinni: http://www.mesterbrev.no/xp/pub/hoved/om_oss/564476

²⁷ Gagnagrunnurinn er á vefslóðinni: <http://mreg.nhosp.no/scripts/cgiip.wsc/web/index.html>.

²⁸ Lögin eru á vefslóðinni: <http://www.lovdata.no/all/nl-19290524-004.html>.

2.11.2. Iðnaðarstörf í Danmörku

Í Danmörku fer leyfisveiting til iðnaðarstarfa að mestu fram hjá fagsamtökum iðnaðarmanna í hverri iðngrein.²⁹ Engin ein löggjöf er til staðar sem nær til allra iðnaðargreina og varðar aðgengi að þeim, líkt og hér á landi. Þess í stað fyrirfinnast mörg smærri félag og samtök einstakra iðngreina sem öll tilheyra sérstöku sambandi iðngreina: *håndværksrådet*. *Håndværksrådet* nýtur svipaðrar stöðu og til að mynda Iðnaðarmannafélagið í Reykjavík, að því leyti að *håndværksrådet* er heildarsamtök iðnaðarmanna, hvaða iðngrein sem þeir stunda. *Håndværksrådet* er hins vegar ólíkt Iðnaðarmannafélaginu að því leyti að það er heildarsamtök fyrir mörg smærri félag iðnaðarmanna, í fögum þar sem aðilafjöldi er ekki mikill og fyrirtæki sem aðild eiga að undirfélögum *håndværksrådet* eru smá eða meðalstór. Að þessu leyti er *håndværksrådet* á vissan hátt líkara ASÍ eða Samtökum iðnaðarins, sem eru heildarsamtök hér á landi fyrir mörg fagfélög iðngreina.

Félögin sem aðild eiga að *håndværksrådet* sjá um leyfisveitingar til starfa. Félögin framkvæma með öðrum orðum það sem á dönsku nefnist *autorisation*, sem getur bæði þýtt *löggilding* og *leyfisveiting* á íslensku, sbr. umfjöllun um hugtakið löggildingu í hér framar. Á Íslandi er hins vegar nánast eingöngu talað um *löggildingu*.

Hins vegar tíðkast í Danmörku líkt og hér á landi að eitt þeirra skilyrða sem uppfylla þarf til að vinna iðnaðarstörf er að hafa lokið sveinsprófi í iðngrein.

Auknar kröfur umfram hefðbundna leyfisveitingu eru þó gerðar í tilteknum iðngreinum og fer t.d. sérstakt stjórnvald, *Sikkerhedsstyrelsen*, með eftirlit og leyfisveitingu fyrir raf-iðnaðarstörf.³⁰ Umrædd stofnun hefur jafnframt eftirlit með frárennislögnum, gaslögnum og notkun flugelda, auk annarra lögbundinna verkefna. Samkvæmt lögum um leyfisveitingu fyrir rafverktaka, *Lov om autorisation af elinstallatører 989 af 08/12 2003*, þurfa þeir leyfi þessa stjórnvalds til að mega starfa. Leyfisveitingin fer fram á grundvelli öryggissjónarmiða, sbr. 1. gr. umræddra laga: „*Loven har til formål at sikre, at elektriske installationer udføres sikkerhedsmæssigt korrekt.*“ Með þessum hætti má segja að störf

²⁹ Vefsíða Håndværksrådet í Danmörku: www.hvr.dk. Upplýsingar sem raktar eru í kaflanum má finna á undirsíðum samtakanna.

³⁰ Vefsíða Sikkerhedsstyrelsen í Danmörku: www.sik.dk. Sjá einnig: www.sik.dk/Professionelle/El.

rafverktaka lúti reglum sem hafa sambærileg réttaráhrif og löggilding hér á landi.³¹ Þar sem rafverktaki getur ekki starfað nema að hafa lokið fullgildu prófi skv. 5. gr. framangreindra laga og getað framvísað skilríkjum því til sönnunar, má segja að sambærilegar kröfur gildi fyrir rafverktaka og löggildingu þeirra í báðum löndum.

2.11.3. Iðnaðarstörf í Þýskalandi og Austurríki

Iðngreinar eru löggiltar í Þýskalandi líkt og á Íslandi. Með lögum sem á þýsku heita *Gesetz zur Ordnung des Handwerks* (einnig nefnd *Handwerksordnung* til styttingar) frá 24. september 1998 (BGBl. I S. 3074), eða lög um handiðnað, er aðgangur að iðngreinum settar skorður sem bundnar eru í lög. Lögin eru umfangsmikil að stærð og telja 125 greinar.³² Í lögnum er fjallað með ítarlegum hætti um iðnnám og skipulag iðnaðarstarfa innan Bundeslandanna í Þýskalandi. Einnig er fjallað um stjórnsýsluskilyrði eins og það hvert beri að sækja um löggildingu. Eitt af megin skilyrðum til að mega starfa sjálfstætt við iðngrein í Þýskalandi er að hafa lokið meistaraprófi í greininni.³³ Það byggir á hinum þýsku lögum um handiðnað, gr. 45-51.

Gerður er mikilvægur greinarmunur á iðngreinum með skiptingu þeirra í tvo flokka. Í fyrri flokknum, A, eru þær iðngreinar sem bannað er með lögum að starfa sjálfstætt að nema að hafa lokið meistaraprófi og hlotið leyfisveitingu til starfa, lögum samkvæmt. Í A-flokknum eru t.d. húsasmiðir, málarar, múrarar, pípulagningarmenn, bifvélavirkjar, rafvélavirkjar, bakarar, kjötiðnarmenn og hársnyrtifólk. Alls teljast 41 iðngrein til þessa A-flokks, en 18 af þeim greinum eru löggiltar iðngreinar á Íslandi (sjá viðauka I).

Í seinni flokknum, B, eru iðngreinar sem eru þess eðlis að ekki er nauðsynlegt að hafa lokið meistaraprófi til að starfa sjálfstætt innan þeirra, og ekki er þörf á leyfi til að starfa að umræddum iðngreinum.³⁴

³¹ Rafvirkjun er löggilt iðngrein á Íslandi, sbr. fyrri umfjöllun. Að auki er löggilding rafverktaka og eftirlit með þeim hérlandis á forræði Mannvirkjastofnunar, sbr. lög nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga. Þessa sérstöku meðferð á löggildingu rafverktaka eiga Danmörk og Ísland einnig sameiginlega.

³² Lögin er að finna á vefslóðinni: <http://www.gesetzesweb.de/HandwO.html>.

³³ Í því felst að viðkomandi þarf að hafa lokið menntun og faglegu námi sem gefur rétt á heitinu *Meister/Maitre*.

³⁴ Lista yfir þær greinar sem falla undir A og B flokk í Þýskalandi má finna á vefslóðinni: www.german-business-portal.info/GBP/Navigation/en/Work/professional-qualification.did=317044.html.

Með reglugerð framkvæmdastjórnar ESB nr. 1430/2007 um breytingu á II. og III. viðauka við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi hafa umræddar kröfur vegna löggildingar iðngreina hlotið staðfestingu framkvæmdastjórnarinnar. Í reglugerðinni er tiltekið að meistaraþrófs er krafist til að mega titla sig og starfa sjálfstætt í Þýskalandi í umræddum iðngreinum að undangenginni sérstakri starfsþjálfun sem mælt er fyrir með lögum. Með umræddri reglugerð njóta meistararéttindi í þessum iðngreinum lögverndar í Þýskalandi með þeim hætti, að þótt borgarar innan Evrópusambandsins hafi próf í iðngrein og starfsreynslu úr sínu heimalandi, geta þeir ekki starfað sjálfstætt í faginu í Þýskalandi uppfylli þeir ekki skilyrði hinna þýsku laga um handiðnað, *Handwerksordnung*. Á meðal slíkra skilyrða er að hafa meistaraþróf í iðngreinum sem tilheyra A-flokki. Kemur þetta fram í ákvæðum 45. – 51. greinar umræddra laga, auk þess að vera tilgreint í 3. lið I. ákvæðis viðauka umræddrar reglugerðar nr. 1430/2007. Í reglugerð nr. 1430/2007 eru þær iðngreinar taldar upp sérstaklega sem tilheyra A-flokki í framangreindum lögum um handiðnað, *Handwerksordnung*, og tekið fram að menntun þessara iðnaðarmanna feli í sér a.m.k. þrettán ára nám.

Auk Þýskalands gerði Austurríki sambærilegar kröfur um að í reglugerð framkvæmdastjórnar ESB nr. 1430/2007 yrði tiltekin krafa um meistaraþróf til að mega titla sig og starfa sjálfstætt í nokkrum iðngreinum að undangenginni þeirri starfsþjálfun sem mælt er fyrir með lögum. Með umræddri reglugerð njóta meistararéttindi í þessum iðngreinum lögverndar með sambærilegum hætti og í Þýskalandi. Þótt borgarar innan Evrópusambandsins hafi próf í iðngrein og starfsreynslu sem tilgreind eru í 3. lið I. ákvæðis viðauka umræddrar reglugerðar nr. 1430/2007, verða þeir að uppfylla umrædd skilyrði til að mega starfa sjálfstætt í Austurríki. Í reglugerðinni eru iðngreinarnar taldar upp, en um er að ræða 47 iðngreinar í Austurríki. Tekið er fram að menntun þessara iðnaðarmanna feli í sér a.m.k. þrettán ára nám.

Loks má nefna að flestar iðngreinar sem löggiltar eru hér er á landi teljast einnig til lögverndaðra starfsgreina í Liechtenstein. Nánari umfjöllun um hvaða greinar þar er um að ræða er að finna í kafla 4.6 og viðauka I.

3. ATVINNUFRELSI

3.1. Nokkur orð um forsögu núverandi atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar

Atvinnufrelsisákvæði hefur verið bundið í stjórnarskrá Íslands frá árinu 1874. Við setningu laga um iðju og iðnað árið 1927, sem iðnaðarlög nr. 42/1978 rekja rætur sínar til, hafði atvinnufrelsisákvæði því þegar verið í stjórnarskrá hér á landi í meira en hálfa öld, og þar að auki gengið í gegnum endurskoðun.³⁵ Í stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands frá árinu 1874 sagði í 51. gr.: „Öll bönd þau, er hamla atvinnuvegunum og jafnrétti manna til atvinnu og eigi eru byggð á almenningsheill, skal af taka með lagaboði.“ Fyrirmynd ákvæðisins var atvinnufrelsisákvæði dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 sem ætlað var að stemma stigu við einokunarstöðu svonefndra iðngilda, þ.e. samtökum handiðnaðar- og handverksmanna í Danmörku. Ákvæðinu var breytt með fullveldisstjórnarskránni árið 1920 og varð þá svohljóðandi: „Engin bönd má leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningsheill krefji, enda þarf lagaboð til.“ Þrátt fyrir þessa breytingu sem gerði orðalag ákvæðisins hnitmiðaðri var það almennt mat fræðimanna í stjórnskipunarrétti fram eftir síðustu öld að réttarleg þýðing þess væri takmörkuð.³⁶ Fyrir þá breytingu sem gerð var á atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 höfðu þegar gengið nokkrir dómur Hæstaréttar þar sem dómstóllinn veitti ákvæðinu ríkari merkingu en áður var talið að það fæli í sér. Hófst sú þróun með dómi Hæstaréttar frá 1988 í svonefndu Framamáli.³⁷ Af síðari dómaframkvæmd, sem og breytingum á ákvæðinu árið 1995, má hins vegar ráða að stjórnskipuleg þýðing þess hefur aukist til muna, líkt og fjallað verður um hér á eftir.

3.2. Réttarleg þýðing atvinnufrelsisákvæðis 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar

Eftir breytingarnar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 er atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar að finna í 1. mgr. 75. gr., svohljóðandi: „Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.“ Athugasemdir í frumvarpi því er samþykkt var sem stjórnarskipunarlög nr. 97/1995 veita leiðbeiningar um markmið breytinganna. Af þeim má þannig ráða að vilji stjórnarskrárgjafans hafi verið að leggja ríkari áherslu á meginregluna

³⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (2008), bls. 510 og Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“ (2001), bls. 401.

³⁶ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (2008), bls. 112 og Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“ (2001), bls. 409.

³⁷ Hrd. 1988, bls. 1532.

um að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa sjálfir. Þá segir í athugasemdum við ákvæði það er varð að 1. mgr. 75. gr.:

„Að sama skapi er í síðari málsliðnum reynt að draga mun betur fram en í núgildandi reglu að skorður við atvinnufrelsi, sem þurfi að ákveða með lögum, eigi að heyra til undantekninga og verði að helgast af nauðsyn vegna almannahagsmuna. Með því að breyta orðalagi á þennan hátt frá núgildandi reglu er ætlunin að leggja öllu ríkari áherslu á að löggjafinn verði að meta sérstaklega hvort almannahagsmunir krefjist í raun að meginreglunni um atvinnufrelsi verði vikið til hliðar á afmörkuðu sviði með lagasetningu. Má þá hafa í huga að talsvert hefur færst í vöxt á síðari árum að setja atvinnufrelsi skorður, einkum með löggjöf sem felur með einum eða öðrum hætti í sér einkarétt manna með ákveðna menntun eða starfsreynslu til að leggja stund á tiltekna atvinnu. Ástæða er einnig til að minnast þess að löggjöf af öðrum meiði getur einnig talist leiða til takmörkunar á atvinnufrelsi, t.d. þegar ákveðið er í lögum að opinbert leyfi þurfi til að starfa í tiltekinni atvinnugrein, svo sem á við um verslunarleyfi, eða heimild er veitt í lögum til að svipta mann rétti til að stunda ákveðna atvinnu eða banna honum það.“³⁸

Atvinnufrelsi felur fyrst og fremst í sér að öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa, líkt og fram kemur í beinu orðalagi 1. mgr. 75. gr. Atvinnufrelsið má þó takmarka, en aðeins að uppfylltum þeim skilyrðum að mælt verði fyrir um þær skorður í lögum og hins vegar að almannahagsmunir krefjist þess. Samkvæmt dómaframkvæmd síðustu ára eru gerðar ríkar kröfur til þess að skilyrði þessi séu uppfyllt við takmarkanir/skerðingu á atvinnufrelsinu. Birtist þetta annars vegar í að löggjafinn verður sjálfur að taka afstöðu til þess hvaða takmarkanir eru settar í stað þess að framselja það til framkvæmdavaldsins auk þess sem lagaheimildir sem takmarka atvinnufrelsið verða að uppfylla kröfur um skýrleika. Hins vegar hafa dómstólar gengið lengra en áður í að meta hvort almannahagsmunir liggi til grundvallar skerðingu á atvinnufrelsinu.³⁹ Fjallað verður nánar um þessi atriði hér á eftir.

Skilyrði um takmarkanir á grundvelli laga - lagaáskilnaðarreglan

Ljóst er að skilyrði 1. mgr. 75. gr. um að atvinnufrelsinu verði aðeins settar skorður með lögum felur í sér að reglugerð ein og sér nægir ekki heldur þarf sett lög frá Alþingi til, sbr. dóm Hæstaréttar frá 1988 í Framamálinu. Einföld lagaheimild nægir þó ekki ein og sér heldur leiðir af dómaframkvæmd að löggjöf sem heimilar skerðingu á atvinnufrelsi þarf að mæla fyrir um meginreglur hvað snertir takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem

³⁸ *Alþingistíðindi 1994-95, A-deild, þskj. 389, bls. 2108.*

³⁹ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (2008), bls. 521.

talin er nauðsynleg.⁴⁰ Í þessu felst að löggjafinn verður sjálfur að taka afstöðu til þess hvaða takmarkanir eigi að setja atvinnufrelsinu og hvernig það skuli gert.⁴¹ Þessu til viðbótar eru gerðar því meiri kröfur til skýrleika lagaheimildar sem takmarkar atvinnufrelsi eftir því sem mikilvægari hagsmunir eru í húfi.⁴² Páll Hreinsson hefur bent á að við könnun á hvort atvinnufrelsi hafi verið skert með settum lögum sé oftast hægt að nálgast efnið með rannsókn á þremur grundvallaratriðum, þ.e:

- 1) **Markmiðum takmarkana á atvinnufrelsi.** Þannig verða þau pólitísku markmið sem skerðing á atvinnufrelsi byggist á að vera ákveðin af Alþingi. Ekki verður þó gerð fortakslaus krafa um bein markmiðsákvæði í löggjöfinni ef þau markmið sem skerðingin byggist á verða ráðin af lagatexta og lögskýringargögnum.
- 2) **Þeim leiðum sem farnar skulu til að ná markmiðunum.** Alþingi verður að mæla fyrir í löggjöfinni um þá eða þær leiðir sem farnar skulu til að ná þeim markmiðum sem skerðing á atvinnufrelsi miðar að í þágu almannahagsmuna, en getur ekki falið stjórnvöldum að ákveða þær leiðir. Það ræðst síðan af eðli þeirra takmarkana sem um ræðir hversu ríkar kröfur verða gerðar til ítarleika og skýrleika þeirra meginreglna sem setja verður í lög. Þar gildir framangreind regla um að eftir því sem skerðing á atvinnufrelsi er meira íþyngjandi, þess strangari kröfur verður að gera til lagaheimildarinnar að þessu leyti.
- 3) **Umfangi þeirra takmarkana sem lagðar eru á atvinnufrelsi.** Hér gildir einnig reglan um að eftir því sem skerðing á atvinnufrelsi er meira íþyngjandi, þeim mun ríkari kröfur verður að gera til þess að Alþingi hafi í lögum tekið afstöðu til umfangs þeirrar skerðingar sem talin er nauðsynleg.⁴³

Skilyrði um almannahagsmuni

Atvinnufrelsi verða samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar því aðeins settar skorður með löggjöf að almannahagsmunir liggi þar til grundvallar. Fyrir 1995 var í atvinnufrelsisákvæðinu rætt um að almenningsheill þyrfti til, en hugtakið almannahagsmunir var sett þess í stað í 1. mgr. 75. gr. með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Hugtakið almannahagsmunir í skilningi ákvæðisins hefur ekki verið skilgreint í löggjöf eða af fræðimönnum hér á landi. Er ljóst að það er nokkuð matskennt líkt og

⁴⁰ Hrd. 1999, bls. 2956 (Samherjamál) og Hrd. 2000, bls. 1621 (Stjórnugrímál). Sjá einnig Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“ (2001), bls. 415.

⁴¹ Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“ (2001), bls. 417.

⁴² Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (2008), bls. 525.

⁴³ Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“ (2001), bls. 418.

hugtakið „almenningsþörf“ í eignarréttarákvæði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sem er eitt af skilyrðum eignarnáms. Í riti sínu Stjórnskipunarréttur tók Ólafur Jóhannesson fram að í síðargreinda hugtakinu fælist fyrst og fremst að einhverskonar samfélagslegir hagsmunir verði að liggja að baki ákvörðun um eignarnám en ekki persónulegir hagsmunir eins eða fárra manna.⁴⁴ Verður að ætla að sama skýring eigi við um hugtakið almenningseill í skilningi 1. mgr. 75. gr. enda hafa dómstólar yfirleitt lagt sambærileg sjónarmið til grundvallar um almennar takmarkanir gerðar í þágu almenningssparfa á eignarréttum manna og í þágu almannahagsmuna á atvinnufrelsi.⁴⁵

Almennt hefur verið litið svo á af hálfu fræðimanna og dómstóla að löggjafinn eigi fullnaðarúrskurðarvald um hvort almannahagsmunir (eða almenningseill) liggi að baki skerðingu á atvinnufrelsi í skilningi stjórnarskrárinnar. Þannig sæti mat löggjafans hvað þetta varðar ekki endurskoðun dómstóla.⁴⁶ Hefur þetta verið staðfest í dómum Hæstaréttar, sbr. m.a. framangreindan dóm frá 1988 í Framamálinu, þar sem fram kom að „almenni löggjafinn“ meti ráðstafanir um takmarkanir á leigubifreiðum til almannaheilla og verði „ekki haggð við því mati.“⁴⁷ Hér er rétt að minna á það sem fram hefur komið um þá fyrirætlun stjórnarskrárgjafans við breytingu á atvinnufrelsisákvæðinu með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, að „leggja öllu ríkari áherslu [en áður] á að löggjafinn verði að meta sérstaklega hvort almannahagsmunir krefjist í raun að meginreglunni um atvinnufrelsi verði vikið til hliðar á afmörkuðu sviði með lagasetningu.“ Björg Thorarensen hefur bent á að samkvæmt þessu megi ætla að dómstólar hafi nú skýrari heimild en áður til að endurskoða hvort lögmæt sjónarmið, s.s. um meðalhóf, liggi til grundvallar lagasetningu sem takmarkar atvinnufrelsi.⁴⁸ Nokkrir dómar sem gengið hafa eftir stjórnarskrárbreytingarnar styðja þessa ályktun.⁴⁹ Þeir sýna að þrátt fyrir að dómstólar endurskoði ekki beinlínis mat löggjafans á því hvað teljist vera aðgerðir í þágu almannahagsmuna skera þeir nú úr um hvort hlutaðeigandi löggjöf samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar, einkum jafnræðisreglu 65. gr. og hinni óskráðu meðalhófsreglu, sem og hvort hún byggist á málefnalegum sjónarmiðum.⁵⁰

⁴⁴ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands* (1960), bls. 461.

⁴⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (2008), bls. 532.

⁴⁶ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (2008), bls. 531.

⁴⁷ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (2008), bls. 103.

⁴⁸ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (2008), bls. 529.

⁴⁹ Sjá Hrd. 1998, bls. 4076 (veiðileyfamálið), Hrd. 2000, bls. 1534 (Vatneyrarmálið) og Hrd. 27. september 2007 í máli nr. 182/2007 (Björgun).

⁵⁰ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (2008), bls. 531.

Iðnlöggjöfin

Með tilliti til atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar, dómaframkvæmdar á grundvelli ákvæðisins og túlkana fræðimanna á gildissviði þess er ljóst að ýmis ákvæði iðnaðarlaga þarfnast nánari skoðunar við. Hér á eftir verður fjallað um nokkur meginatriði löggjafarinnar með tilliti til þeirra mælikvarða sem leggja má til grundvallar við athugun á því hvort ákvæði hennar feli í sér skerðingu á atvinnufrelsi.⁵¹ Rétt er að taka fram að hér er fyrst og fremst verið að fjalla um skerðingu á atvinnufrelsi þeirra sem ekki njóta réttinda til löggildingar á grundvelli laganna og þar með til að starfa við lögverndaða starfsgrein. Þá gefst ekki kostur á tæmandi umfjöllun um efnið hér heldur sem fyrr leitast við að byggja á þeim meginþáttum sem við geta átt.

Markmið takmarkana á atvinnufrelsi

Sem fyrr segir verður löggjafinn að hafa ákveðið þau pólitísku markmið sem skerðing á atvinnufrelsi byggist á. Geta þau komið fram í beinum markmiðsákvæðum laga, eða að þau má ráða af lagatexta og lögskýringagögnum. Iðnaðarlög nr. 42/1978 geyma ekki markmiðsákvæði né heldur verður með góðu móti ráðið af lagatextanum á hvaða markmiðum löggilding iðngreina byggist. Slík markmið koma heldur ekki fram í frumvarpi því er varð að lögum nr. 42/1978. Í lögskýringargögnum með iðnaðarlöggjöfinni frá 1927 er hins vegar að finna þau sjónarmið sem upphaflega lágu löggjöfinni til grundvallar, þ.e. sjónarmið um verndun starfa menntaðra iðnaðarmanna annars vegar og neytendavernd hins vegar, líkt og nánar er lýst í kafla 2.1. Í því sambandi er þó rétt að benda á að nú eru í gildi ýmis lög sem gegna markmiðum um neytendavernd, sbr. lög um neytendakaup, nr. 48/2003, sem tryggja vernd einstaklinga sem neytendur, auk þess sem hægt er að krefjast bóta fyrir galla í verkum iðnaðarmanna, sem og annarra, t.d. á grundvelli laga um fasteignakaup, nr. 40/2002, lausafjárkaup, nr. 50/2000, og þjónustukaup, nr. 42/2000.

Leiðir til að ná markmiðum um takmarkanir á atvinnufrelsi

Löggjöfin verður að mæla fyrir um meginreglur varðandi þær leiðir sem skulu farnar til að ná markmiðum þeim sem takmarkanir á atvinnufrelsi miða að í þágu almannahagsmuna. Í iðnaðarlögum er mælt fyrir um löggildinguna sem slíka og skilyrði hennar, sbr. 1. mgr. 2. gr., 1. og 3. mgr. 8. gr. og 9. gr. laganna. Þær iðngreinar sem njóta löggildingar eru hins

⁵¹ Sjá Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“ (2001), bls. 418.

vegar tilgreindar í reglugerð ráðherra. Á hinn bóginn mæla lögin í engu um skilyrði þess eða forsendur að einstakar greinar verði löggiltar, þ.e. felldar undir reglugerð um löggiltar iðngreinar, heldur mæla aðeins fyrir um að um löggildingu skuli hafa samráð við menntamálaráðherra og landssamtök meistara og sveina. Hér vantar því upp á að löggjöfin tilgreini þær meginreglur og sjónarmið sem leggja ber til grundvallar af hálfu ráðherra við ákvarðanatöku um hvort iðngrein verði felld undir reglugerðina og þar með löggilt.

Umfang takmarkana á atvinnufrelsi

Með iðnaðarlögum nr. 42/1978 er grundvöllur löggildingar settur fram, sbr. framangreint. Í iðnaðarlögum er því að finna þær meginreglur sem gilda um löggildingunni iðngreina, og aðgreining sveinsprófa og meistaraprófa og þeirra réttinda sem þau veita gefa til kynna umfang skerðingar þeirra á atvinnufrelsi sem löggildingin felur í sér. Takmörk skerðingarinnar koma einnig fram í þeim undantekningarákvæðum sem finna má í 3.- 4. mgr. 8. gr. laganna, sjá umfjöllun í kafla 2.2. Hins vegar hefur löggjafinn látið ráðherra eftir að löggilda iðngreinar og fella þær inn í reglugerð, sbr. nú reglugerð nr. 940/1999.

4. STAÐA IÐNGREINA

Nefndin lagði áherslu á að kynna sér stöðu iðngreina á Íslandi og í þessum kafla er farið yfir upplýsingar um það hvaða löggiltar iðngreinar eru kenndar hérlendis, auk upplýsinga um fjölda einstaklinga sem lokið hafa sveinsprófi í löggiltum iðngreinum.⁵² Einnig er fjallað sérstaklega um stöðu hönnunargreina og ljósmyndunar, sem og mörk milli starfsgreina. Loks er í kaflanum að finna upplýsingar um stöðu iðngreina í öðrum Evrópuríkjum.⁵³

4.1. Sveinspróf í löggiltum iðngreinum á Íslandi

Nefndin aflaði upplýsinga um hversu margir einstaklingar hefðu lokið sveinsprófi í hverri löggiltri iðngrein fyrir sig á Íslandi og er niðurstöðurnar að finna í þessum kafla, sem og í viðauka II.

Kannað var annars vegar hversu margir luku sveinsprófi frá 1927 til 6. desember 2011 og hins vegar hversu margir hefðu lokið sveinsprófi frá 1. janúar 2000 til 6. desember 2011, en upplýsingarnar eru fengnar úr sveinsprófaskrá sem mennta- og menningarmálaráðuneytið heldur utan um.⁵⁴

Sé litið á yfirflokka iðngreinanna kemur í ljós að innan flokksins *Hönnun, listir og handverk* eru greinar þar sem fáir hafa lokið sveinsprófi frá 1927 til 2011, samanborið við fög á borð við húsasmíði, bifvélavirkjun eða matreiðslu. Gull- og silfursmíði, kjólasaumur og klæðskurður eru fjölmenn fög að því leyti að fleiri en hundrað hafa lokið sveinsprófi í umræddum greinum. Í öllum öðrum greinum flokksins hafa færri en 50 manns lokið sveinsprófi, en þar er um að ræða eftirfarandi greinar: Feldskurður (3), glerslípun og speglagerð (8), hattasaumur (0), hljóðfærasmíði (7), klæðskurður kvenna (4), leturgröftur (0), myndskurður (9), skósmíði (22), skóviðgerð (26), steinsmíði (2), söðlasmíði (21) og

⁵² Í upplýsingum handa iðnaðarmönnum á heimasíðu iðnaðarráðuneytis er tiltekið að líkur aukist á að starfsgrein sé felld undir iðnaðarlög og verði gerð að löggiltri iðngrein ef tvenn skilyrði eru uppfyllt: i) að viðkomandi starfsgrein sé kennd hér á landi og ii) að nokkur fjöldi manna hafi lokið slíku námi. Því er eðlilegt að athuga stöðu þeirra iðngreina sem nú eru löggiltar með tilliti til þess hversu margir hafa lokið slíku námi, og hvort þær séu kenndar hér á landi. Sjá: Iðnaðarráðuneyti: „Upplýsingar handa iðnaðarmönnum.“

⁵³ Við gerð þessa kafla var m.a. stuðst við lokaverkefni Hjálmars Stefáns Brynjólfssonar til M.L. prófs í lögfræði frá Háskólanum á Akureyri.

⁵⁴ Ætla má að upplýsingarnar fyrir tímabilið 1990-2011 séu nokkuð áreiðanlegar, en samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu gæti vantað einhverjar skráningar fyrir tímabilið 1927-1990.

úrsmíði (31). Þetta verða því að teljast fámennar iðngreinar samanborið við hversu margir sveinar fyrirfinnast í öðrum iðngreinum.

Fyrir utan umræddan yfirflokk hafa færri en 100 manns lokið sveinsprófum í eftirtöldum iðngreinum frá 1927-2011: kökugerð (0), málmsteypa (17), mótasmíði (6), rafveituvirkjun (39), kæli- og frystivélavirkjun (0)⁵⁵, tannsmíði (48). Hvað stálsmíði og ljósmyndun snertir fer það eftir því hvort undirgreinar eru taldar saman eða ekki, hversu margir sveinar hafa lokið prófi í greinunum. Í almennri ljósmyndun hafa 75 manns lokið sveinsprófi og 87 í persónuljósmyndun eða alls 157 manns. Í stálsmíði hafa 60 lokið sveinsprófi, en í sérgreinum undir stálsmíði hafa 151 manns lokið prófi: 62 í stálskipasmíði, 67 í stálvirkjasmíði og 22 í málmsuðu. Í öllum öðrum iðngreinum hafa að minnsta kosti 100 manns lokið sveinsprófi, flestir í húsasmíði eða alls 6.519 sveinar.

Ef einungis er skoðað tímabilið frá 1. janúar 2000 til 6. desember 2011 kemur í ljós að á þeim tíma hafa færri en 10 manns hafa lokið sveinsprófum í eftirtöldum iðngreinum: Húsgagnabólstrun (5), feldskurður (0), glerslípun og speglagerð (0), hattasaumur (0), hljóðfærasmíði (0), klæðskurður kvenna (0), leturgröftur (0), myndskurður (2), skósmíði (3), skóviðgerð (1), steinsmíði (0), söðlasmíði (6), úrsmíði (2), kökugerð (0), málmsteypa (1), mótasmíði (1), skipa- og bátasmíði (0), stálskipasmíði (4), kæli- og frystivélavirkjun (0), rafveituvirkjun (8), rafvélavirkjun (8) og persónuljósmyndun (1).

4.2. Kennsla í löggiltum iðngreinum á Íslandi

Nefndin skoðaði sérstaklega hvaða löggiltu iðngreinar hægt er að læra hér á landi, út frá upplýsingum sem liggja fyrir um námsframboð iðngreina og er niðurstöðurnar að finna í þessum kafla, sem og í viðauka II. Leitað var upplýsinga um hverja iðngrein fyrir sig, út frá því námsframboði sem auglýst er við íslenska framhalds-, fjölbrauta- og verkmenntaskóla sem kenna iðngreinar námsárið 2011-2012.⁵⁶

Flestar iðngreinar sem löggiltar eru með iðnaðarlögum nr. 42/1978 og reglugerð 940/1999 eru kenndar skipulega hér á landi fyrir utan nokkrar greinar sem falla undir eftirtalda

⁵⁵ Kæli- og frystivélavirkjun fyrirfinnst ekki sem iðngrein í sveinprófaskrá mennta- og menningarmála-ráðuneytis og því er hér gert ráð fyrir að enginn hafi lokið sveinsprófi í greininni.

⁵⁶ Upplýsingar um námsframboð er m.a. að finna á www.idan.is. Að auki var námsframboð kannað út frá námskrám á heimasíðum einstakra verkmennta-, fjölbrauta- og framhaldsskóla.

yfirflokkar: i) *Málm- véltækni og framleiðslugreinar*, ii) *Matvæla- og veitingagreinar* og iii) *Hönnun, listir og handverk*.

Undir *Málm- véltækni og framleiðslugreinum* virðast fjórar löggiltar iðngreinar; málmsteypa, mótasmíði, skipa- og bátasmíði og kæli- og frystivélavirkjun ekki vera kenndar sérstaklega hér á landi og fáir eða engir hafa lokið sveinsprófi í þessum greinum frá árinu 2000 (sbr. kafla 4.1). Flugvélavirkjun (flugvirkjun) hefur heldur ekki verið kennd héraðs sítastliðin ár, en fjölmargir hafa lokið sveinsprófi í þeirri grein í kjölfarið á námi erlendis.⁵⁷

Undir *Matvæla- og veitingagreinum* er kökugerð ekki kennd héraðs og enginn hefur lokið sveinsprófi í þeirri grein samkvæmt sveinsprófaskránni. Mjólkurið er kennd í Danmörku, samkvæmt reglum um nám í mjólkurið og 23 sveinsbréf hafa verið gefin út frá árinu 2000.

Undir *Hönnun, listir og handverk* eru níu löggiltar iðngreinar sem ekki virðast kenndar sérstaklega hér á landi og fáir virðast hafa lokið sveinsprófi í þeim greinum síðastliðin ár (sbr. kafla 4.1). Þar er um að ræða feldskurð, glerslípun og speglagerð, hattasam, hljóðfærasmíði, klæðskurð kvenna, leturgröft, myndskurð, steinsmíði og úrsmíði. Einnig tilheyrja skósmíði, skóviðgerðir og söðlasmíði þessum hópi iðngreina, en þær eru fyrst og fremst kenndar ef næg eftirspurn er fyrir hendi í upphafi árs. Úrsmíði virðist fyrst og fremst vera kennd erlendis.

Hafa verður í huga að nokkrar breytingar virðast hafa orðið á kennslu í sumum iðngreinum hér á landi undanfarin ár án þess að samsvarandi breytingar hafi verið gerðar á reglugerð um löggiltar iðngreinar. Þannig eru löggiltu iðngreinarnar klæðskurður karla og klæðskurður kvenna ekki kenndar sem sérgreinar, heldur er samkvæmt námskrá boðið upp á nám í klæðskurði.⁵⁸ Löggiltu iðngreinarnar almenn ljósmyndun og persónuljósmyndun eru ekki kenndar sem sérgreinar, heldur er samkvæmt námskrá boðið upp á nám í ljósmyndun.⁵⁹ Þá eru löggiltu iðngreinarnar stálskipasmíði og stálvirkjasmíði ekki kenndar sem sérgreinar heldur eru þær hluti af námi í stálsmíði. Þá var kennsla í prentsmíð felld

⁵⁷ Í nóvember 2011 hófst nám í flugvirkjun í Tækniskólanum.

⁵⁸ Gefin hafa verið út 29 sveinsbréf í klæðskurði á síðustu árum.

⁵⁹ Frá árinu 2000 hefur verið gefið út eitt sveinsbréf í persónuljósmyndun.

undir grafíska miðlun eftir að nýtt námsskipulag í upplýsinga- og fjölmiðlagreinum tók gildi haustið 2000, og námið er nú kallað „Grafísk miðlun (prentsmíð)“ skv. námskrá.⁶⁰

4.3. Iðngreinar sem tengjast hönnun, listum og handverki

Af umræddum iðngreinum skera iðngreinar sem teljast til *hönnunar, lista og handverks* sig algjörlega úr miðað við aðrar löggiltar iðngreinar, að því leyti að margar þeirra virðast ekki vera kenndar skipulega í fjölbrauta- og iðnskólum hér á landi. Minnihluti greinanna sem heyra þar undir, eða einungis þrjár af fimmtán löggiltum iðngreinum, virðast kenndar með skipulegum hætti héraðs, en þar er um að ræða gull- og silfursmíði, kjólasaum og klæðskurð.⁶¹ Um það hvað þessu veldur er ómögulegt að fullyrða með vissu. Hins vegar má á það benda að heiti greinaflokksins: *Hönnun, listir og handverk* er nokkuð opið og undir það falla nokkrar greinar sem nú á dögum eru víða kenndar sem tómstundagaman frekar en sjálfstæðar atvinnugreinar. Liður í þessu kann að vera að handverksgreinar veiti takmarkaðri atvinnu- og tekjumöguleika en þær gerðu í upphafi aldar í kjölfar tækniþróunar 20. aldarinnar.

Í skýrslunni *Löggiltar iðngreinar á sviði hönnunar- og handverks*, sem Ásdís Jóelsdóttir vann árið 2001 fyrir starfsgreinaráð í hönnun, listum og handverki, segir m.a. að „í sumum greinum virðist hafa átt sér stað ákveðið niðurbrot. Þær hafa orðið lítt sýnilegar og legið í dvala, réttindalausir aðilar hafa fengið að vaða uppi án þess að tekið hafi verið á málum, láglaunastörf skapast o.s.frv.“⁶² Í skýrslunni kemur einnig fram að fáir hafi lokið námi í sumum þessara iðngreina, enda séu ekki til námskrár fyrir allar greinarnar.

4.4. Mörk milli starfsgreina

Í ýmsum tilvikum geta komið upp árekstrar milli löggiltra iðngreina innbyrðis og/eða milli löggiltra iðngreinar og annarrar starfsgreinar. Mörk milli klæðskurðar, sem er löggilt iðngrein, og fatahönnunar, sem ekki er löggilt geta þannig verið óljós. Ætla má að árekstur

⁶⁰ Sjá t.d.: <http://idan.is/nam-og-storf/storf/nr/83/>. Samkvæmt sveinsprófaskrá mennta- og menningarmála-ráðuneytis hafa frá árinu 2011 verið gefin út 8 sveinsbréf í *Prentsmíð-grafísk miðlun*, en áður voru eingöngu gefin út sveinsbréf í *Prentsmíð*.

⁶¹ Kennsla í skósmíði, skóviðgerðum og söðlasmíði fer fram ef næg eftirspurn er til staðar, sbr. fyrri umfjöllun.

⁶² Ásdís Jóelsdóttir: *Löggiltar iðngreinar á sviði hönnunar- og handverks* (2001), bls. 7.

milli iðngreinar sem nýtur einkaréttar er skarast við fag sem tilheyrir hönnunargeira verði ekki leystur nema að teknu tilliti til sjónarmiða um meðalhóf og jafnræði.⁶³

Í þessu samhengi má taka til athugunar þá löggiltu iðngrein sem heitir *prentsmíð* í reglugerð nr. 940/1999 en heitir nú samkvæmt námskrá *grafísk miðlun (prentsmíð)*.⁶⁴ Prentsmíð/grafísk miðlun var (og er) iðngrein, sem felur í sér að hanna þær plötur sem notaðar eru til að prenta eða þrykkja efni, hvort sem er á skilti, dagblöð eða bækur. Skv. 2. gr., sbr. 6. gr. reglugerðar um iðnfræðslu nr. 558/1981, hét iðngreinin áður prentljósmyndasmíði, sem gefur nokkra vísbendingu um þau verkefni sem heyra undir fagið. Uppsetning á prentplötur, hlutföll og vangaveltur um hönnun er meðal þess sem námið felur í sér, en áður fól starfið í sér töluverðan handiðnað. Tæknin hefur fyrir nokkru leyst handavinnuna af hólmi, og vinna við hönnun tengda grafískri miðlun fer nú fram að miklu leyti í gegnum tölvur.⁶⁵

Námslýsing á prentsmíð/grafískri miðlun svipar til náms grafískra hönnuða, og bæði fögin skarast nokkuð á við störf ljósmyndara.⁶⁶ Nám grafískra miðlara og grafískra hönnuða er hins vegar á ólíkum skólastigum; grafísk miðlun er á framhaldsskólastigi, en grafísk hönnun á háskólastigi. Ljósmyndun er hluti náms grafískra hönnuða í Listaháskóla Íslands og einnig hluti af prentsmíði/grafískri miðlun samkvæmt upplýsingum á vefsíðu Tækniskólans.⁶⁷ Starfsheiti grafískra hönnuða er löggilt með starfsheitalögum nr. 8/1996, sbr. 1. gr. laganna, en fagið telst ekki til löggiltra iðngreina.

Í störfum grafískra hönnuða felst að einhverju leyti að breyta ljósmyndum eða vinna með ljósmyndir/hlutföll/myndbyggingu og hanna út frá þeim. Það er hluti af starfi grafískra

⁶³ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi* (2008), bls. 104. Í þessu sambandi koma einnig til álita réttindi hönnuða í samræmi við höfunda- og hugverkarétt eftir starfssviðum þeirra og þeim afurðum sem þeir vinna að, sbr. lög um hönnun, nr. 46/2001 og höfundalög, nr. 73/1972.

⁶⁴ Á heimasíðu Iðunnar kemur fram að ekki sé lengur hægt að læra til prentsmíðs, þar sem kennsla í prentsmíð hafi verið felld undir grafíska miðlun eftir að nýtt námsskipulag í upplýsinga- og fjölmiðlagreinum tók gildi haustið 2000. Sjá: <http://idan.is/nam-og-storf/storf/nr/83/>.

⁶⁵ Sjá „Prentsmíður“, á vefslóðinni: <http://idan.is/nam-og-storf/storf/nr/83/> og „Grafísk miðlun (prentsmíð PS8)“, á vefslóðinni: www.tskoli.is/skolar/upplýsingataekniskolinn.

⁶⁶ Sjá námslýsingar undir „Grafísk miðlun (prentsmíð PS8)“, www.tskoli.is/skolar/upplýsingataekniskolinn og umfjöllun um „Tegund þekkingar“ undir „Viðmið um bakkalársgráðu í grafískri hönnun“, <http://honnunardeild.lhi.is/namsbrautir/grafisk-honnun/vidmid>.

⁶⁷ Sjá námslýsingar frá Tækniskólanum undir „Grafísk miðlun (prentsmíð PS8)“, <http://www.tskoli.is/skolar/upplýsingataekniskolinn> og „Viðmið um bakkalársgráðu í grafískri hönnun“, <http://honnunardeild.lhi.is/namsbrautir/grafisk-honnun/vidmid>.

hönnuða og, að því er virðist, hluti af þeirra námi.⁶⁸ Námslýsing fagsins felur í sér að grafískir hönnuðir verða að hafa þekkingu á myndsköpun, myndbyggingu og því hvernig á að breyta myndum. Sé það hluti af menntun grafískra hönnuða, hlýtur það jafnframt að vera hluti af þeim kröfum sem gerðar eru til starfa þeirra svo þeir megi kalla sig grafíska hönnuði í samræmi við starfsheitalög nr. 8/1996. Til að grafískir hönnuðir megi bera sitt lögverndaða starfsheiti, verða þeir að hafa lokið fullnaðarprófi og tileinkað sér sérþekkingu sem undir starfsgreinina heyrir. Hér er eðlilegt að spurningar vakni varðandi þau mörk sem lögverndun annarrar starfsgreinar, þ.e. ljósmyndunar, geta sett atvinnufrelsi grafískra hönnuða.

Spyrja má hvort þau réttindi sem löggilding felur í sér séu þess eðlis að einstaklingar sem hafa menntað sig til starfa í öðrum atvinnugreinum, hvort sem þær eru löggiltar eða ekki, megi ekki starfa sjálfstætt að verkefnum sem sannanlega heyra undir nám og sérþekkingu þeirra. Að öðrum kosti getur starfsemi sem heyrir undir löggiltar iðngreinar falið í sér svo umfangsmiklar takmarkanir að iðnaðarlög nr. 42/1978 takmarki stjórnarskrárvarið atvinnufrelsi annarra atvinnugreina.

4.5. Ljósmyndun

Samkvæmt skipunarbréfi nefndarinnar var henni m.a. ætlað að skoða iðnaðarlögin með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar um atvinnuréttindi, bæði almennt út frá öllum iðngreinum og einnig sérstaklega út frá nýlegum héraðsdómum sem varða starfsréttindi ljósmyndara. Nefndin skoðaði því ljósmyndun sérstaklega og fjallað er um fyrrnefnda héraðsdóma, sem og nokkra aðra dóma í kafla 2.6.

Nefndin hafði einnig samráð við bæði Ljósmyndarafélag Íslands, sem er fagfélag ljósmyndagreinarinnar og samstarfsvettvangur allra fagmenntaðra ljósmyndara í landinu, og Hagsmunasamtök um ljósmyndun (HUL) sem hafa beitt sér fyrir afnámi löggildingar ljósmyndunar.

Fram kom á fundum nefndarinnar með þessum félögum að nemendur í ljósmyndun hafi átt í erfiðleikum með að ljúka námi þar sem erfitt sé að komast á námssamning og ljúka skyldubundnu vinnustaðarnámi hjá ljósmyndara með meistaraþéttindi. Þannig hafi t.d. 12

⁶⁸ Sjá „Viðmið um bakkalársgráðu í grafískri hönnun“ á vefslóðinni: <http://honnunardeild.lhi.is/namsbrautir/grafisk-honnun/vidmid>.

nemendur verið teknir inn hjá Tækniskólanum í nám í ljósmyndun árlega,⁶⁹ en einungis 3-4 nemendur náí að ljúka sveinsprófi, fyrst og fremst vegna þess hve erfitt sé að ljúka vinnustaðanámi.⁷⁰ Bæði Ljósmyndarafélag Íslands og HUL voru sammála um að þetta væri ekki ásættanlegt.

Ljósmyndarafélag Íslands taldi að miðað við dóma Héraðsdóms Reykjaness í málum S-460/2010 og S-461/2010 um ljósmyndun væri ekki ástæða til að ætla að löggilding iðngreina samkvæmt iðnaðarlögum stangaðist á við ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi og því væri að þeirra mati ekkert sem mælti með að afnema löggildingu iðngreina.

Hagsmunasamtök um ljósmyndun segja aftur á móti í sinni umsögn að iðnlöggjöfin stangist verulega á við ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar í tilfalli ljósmyndunar og ætla megi að það eigi einnig við um fleiri greinar. Upptalning á löggiltum iðngreinum í reglugerð uppfylli að mati samtakanna ekki lagaáskilnaðarreglu stjórnarskrárinnar þar sem 75. gr. stjórnarskrárinnar kveði skýrt á um að eingöngu megi takmarka atvinnufrelsi með lögum. Þá kemur fram í umsögn Hagsmunasamtakanna að engin svör hefðu fengist við því hvaða almannahagsmuni verið væri að vernda með löggildingu ljósmyndunar og að engin málefnaleg rök virðist vera til staðar fyrir löggildingunni, en samtökin telja að slík rök ættu að vera til staðar þegar skerða á atvinnufrelsi. Samtökin telja að fullnægjandi væri að hafa lögverndað starfsheiti fyrir ljósmyndun, eins og tíðkast í mörgum atvinnugreinum, án þess að atvinnufrelsið sé takmarkað.

Einnig kom fram á fundum nefndarinnar með félögum að misjafnt sé hvernig tekið er á málum þeirra sem fást við að taka ljósmyndir gegn þóknun, án þess að hafa lokið sveinsprófi í ljósmyndun. Þeir grafísku hönnuðir sem dæmdir voru til sektargreiðslu í dómum héraðsdóms í málum nr. S-460 og S-461 árið 2010, uppfylltu þannig ekki skilyrði iðnaðarlaga um að hafa lokið námi í ljósmyndun. Hins vegar var bent á að einstaka ljósmyndarar hér á landi hafi aldrei lokið sveinsprófi í ljósmyndun, en virðist engu að síður hafa af því atvinnu að vinna við ljósmyndun og nota starfsheitið ljósmyndari. Þessir aðilar

⁶⁹ Árið 2011 var byrjað að taka inn 12 nemendur á hverja önn, þannig að framvegis verða allt að 24 nemendur teknir inn árlega í nám í ljósmyndun í Tækniskólanum.

⁷⁰ Samkvæmt sveinsprófaskrá mennta- og menningarmálaráðuneytis hafa frá árinu 2000 alls 45 nemendur lokið námi í almennri ljósmyndun og einn nemandi lokið námi í persónuljósmyndun. Gera má ráð fyrir að hluti þessara nemenda hafi lokið námi erlendis, en þar er ekki alltaf gerð krafa um vinnustaðanám.

hafi hins vegar ekki rekið ljósmyndastofur þar sem unnið var við persónuljósmyndun, en fram kom á fundi með Ljósmyndarafélagi Íslands að vandamálið væri einskorðað við þá gerð ljósmyndunar.

Vegna þess sem fram hefur komið virðist lagavernd réttinda þeirra sem fást við ljósmyndun ekki lúta sjónarmiðum um jafnræði, með því að einhverjir aðilar virðast fá að starfa óáreittir við ljósmyndun án réttinda á meðan öðrum er það bannað og gert að sæta refsingu vegna þess. Er erfitt að færa fram nokkur málefnaleg rök eða málefnaleg sjónarmið fyrir þessari stöðu.

Á fundum nefndarinnar með hagsmunaaðilum var auk þess á það bent að einstaklingar sem telja sig hafa hæfni til að vinna við ljósmyndun geta farið í svokallað raunfærnimat. Virðist það úrræði ekki hafa verið nýtt af þeim sem hafa viljað starfa við ljósmyndun en hafa ekki til þess sveinspróf í ljósmyndun og þykir ástæða til að undirstrika að sú leið er þeim fær.

4.6. Staða iðngreina í Evrópulöndum

Nefndin lét vinna samanburð yfir stöðu iðngreina hér á landi gagnvart öðrum Evrópulöndum og er niðurstöðurnar að finna í viðauka I. Samanburðurinn var unninn með greiningu þeirra upplýsinga sem liggja þegar fyrir í gagnagrunni yfir lögverndaðar starfsgreinar í löndum sem tilheyrja Evrópusambandinu – *Regulated Professions' Database*⁷¹ sem er hluti af miðlægu upplýsingakerfi ESB um innri markaðinn. Gerð var samanburðarkönnun á löggildingu iðngreina í öðrum löndum, með það að markmiði að finna út hvaða lönd löggilda sömu iðngreinar og teljast löggiltar hér á landi.

Þótt athyglisvert sé að skoða stöðu iðngreina með tilliti til þess iðnnáms og þeirrar kennslu sem er í boði hér á landi, er ekki síður athyglisvert að bera Ísland saman við önnur Evrópuríki hvað snertir löggildingu starfsgreina. Í viðauka I gefur að líta töflu sem sýnir hvaða lönd löggilda þær iðngreinar sem löggiltar eru hér á landi en upplýsingar í töflunni eru fengnar úr framangreindum gagnagrunni yfir lögverndaðar starfsgreinar í löndum sem tilheyrja Evrópusambandinu. Helstu atriði sem lesa má úr töflunni eru eftirfarandi:

⁷¹ *Regulated professions' database*. A vefslóðinni: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof.

- **Þjónustugreinar:** Einungis ein þeirra iðngreina sem löggiltar eru hér á landi er einnig löggilt sérstaklega innan allra ríkja Evrópusambandsins, en það er tannsmíði. Störf hársnyrta eru löggilt í 12 ríkjum auk Íslands og störf snyrtifræðinga í 6 ríkjum.⁷²
- **Bygginga- og mannvirkjagreinar:** Athygli vekur að innan *bygginga- og mannvirkjagreina* löggilda ekki öll lönd Evrópusambandsins störf húsasmiða. Um 9 lönd löggilda störf pípulagningarmanna, málara og húsasmiða, í flestum tilfellum löggilda sömu löndin öll þrjú störfin. Miðað við skráningu í gagnagrunni yfir lögverndaðar starfsgreinar virðist einungis eitt land utan Íslands löggilda starf málara.⁷³
- **Farartækja- og flutningsgreinar:** Hvað snertir *farartækja- og flutningsgreinar* vekur athygli að bifvélavirkjun er einungis löggilt í fjórum ríkjum, á meðan fleiri ríki löggilda bílamálun og bifreiðasmíði. Þetta er sérstaklega athyglisvert með tilliti til þess hversu margir hafa lokið sveinsprófi í greininni hér á landi, en alls hafa um 2000 manns hafa lokið sveinsprófi í bifvélavirkjun hérlendis, sbr. viðauka II.
- **Hönnun, listir og handverk:** Hattasaumur sker sig úr að því leyti að njóta hvergi löggildingar utan Íslands. Þá löggildir ekkert ríki skóviðgerðir sérstaklega, og löggilding leturgraftar og myndskurðar er líka mjög sjaldgæf í Evrópu. Hún tíðkast bara í einu ríki utan Íslands, þ.e. Liechtenstein.
- **Matvæla- og veitingagreinar:** Störf bakara og kjötiðnaðarmanna eru löggilt í 8 löndum fyrir utan Ísland. Kökugerð er löggilt í þremur ríkjum fyrir utan Ísland.
- **Málm-, véltækni- og framleiðslugreinar:** Ekkert ríki fyrir utan Ísland löggildir vélvirkjun, rennismíði eða skipa- og bátasmíði. Þýskaland og Ísland eiga það ein ríkja sameiginlegt í Evrópu að löggilda stálskipasmíði og netagerð. Mótasmíði er löggilt iðngrein á Íslandi og í Liechtenstein.
- **Náttúrunýting:** Ekkert ríki utan Íslands löggildir skruðgarðyrkju sem er eina fagið sem tilheyrir *náttúrunýtingu*.

⁷² Rétt er að geta þess að á yfirstandandi 140. löggjafarþingi Alþingis liggur fyrir nýtt frumvarp að heildarlögum um heilbrigðisstarfsmenn, en nái það fram að ganga munu tannsmíðir framvegis teljast til heilbrigðisstarfsmanna, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Sérstök lög um tannsmíði (nr. 109/2000) eru í gildi, og því má segja að tannsmíði hafi notið tvöfaldrar lagaverndar í um áratug, bæði undir iðnaðarlögum og með sérlögum.

⁷³ Hins vegar virðist til dæmis Þýskaland löggilda málara, nema bara undir öðru heiti í skránni (Maler und Lackierer), heldur en málarar á Íslandi heyra undir (Industrielackierer). Hér virðist því vanta upp á samræmingu í skráningu upplýsinga í gagnagrunninn, sem kann að rýra gildi upplýsinga hans. Í sumum tilfellum verður í það minnsta að taka upplýsingum hans með fyrirvara.

- **Rafiðngreinar:** Rafvirkjun er sú rafiðngrein sem löggilt er í flestum Evrópulöndum eða 10 talsins. Allar þær *rafiðngreinar* sem taldar eru upp í reglugerð nr. 940/1999 eru löggiltar í einhverju Evrópuríki ásamt með Íslandi.
- **Upplýsinga- og fjölmiðlagreinar:** Fá ríki löggilda *upplýsinga- og fjölmiðlagreinar*. Þannig löggilda aðeins 3 ríki auk Íslands prentun. Liechtenstein og Ísland löggilda prentsmíð (grafíska miðlun) og auk Íslands löggilda Liechtenstein og Austurríki störf ljósmyndara.

Ítarlegri upplýsingar um löggildingu starfsgreina erlendis er að finna í viðauka I við skýrsluna. Staðan virðist vera misjöfn á milli ríkja, en Liechtenstein er það ríki sem löggildir flestar iðngreinar af þeim sem löggiltar eru hér á landi. Að auki virðist löggilding iðngreina algeng í Austurríki og í Þýskalandi. Af þeim 58 iðngreinum (ef sérgreinar eru taldar með) sem löggiltar eru hér á landi eru 18 löggiltar í Þýskalandi.

5. SAMRÁÐ VIÐ HAGSMUNAAÐILA

Nefndin lagði í samræmi við skipunarbréf sitt mikla áherslu á samráð við hagsmunaaðila í iðnaði. Í þessum kafla er fjallað um samráð nefndarinnar við hagsmunaaðila og farið yfir helstu niðurstöður úr því samráði.

5.1. Umsagnarferli

Nefndin ákvað í upphafi starfsins að óska eftir umsögnum um afstöðu helstu hagsmunaaðila til fyrirhugaðrar endurskoðunar. Löggiltar iðngreinar samkvæmt reglugerð nr. 940/1999, um löggiltar iðngreinar, eru 58 talsins og innan flestra greina eru starfandi sérstök fagfélög. Bréf með beiðni um umsögn voru send til tæplega 70 hagsmunaaðila, en þar var um að ræða fagfélög innan Alþýðusambands Íslands (ASÍ) og Samtaka iðnaðarins, auk sjálfstæðra fagfélaga sem heyra undir iðnaðarlögin, skóla sem bjóða upp á kennslu í löggiltum iðngreinum og annarra aðila sem nefndin taldi hafa hagsmuna að gæta.⁷⁴

Í bréfunum sem send voru til hagsmunaaðila komu fram upplýsingar um skipan og hlutverk nefndarinnar í samræmi við skipunarbréf hennar. Auk þess var greint frá forsögu málsins og dómar S-460/2010 og S-461/2010 í Héraðsdómi Reykjaness reifaðir.⁷⁵ Meginefni bréfanna var svohljóðandi:

„Hlutverk nefndarinnar er þannig afmarkað við að kanna skilyrði og grundvöll fyrir löggildingu iðngreina með tilliti til 75. gr. stjórnarskrárinnar, sem lýsir í 1. mgr. atvinnufrelsi sem meginreglu. Samkvæmt ákvæðinu má þó setja atvinnufrelsinu skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Á grundvelli framangreinds munu eftirfarandi atriði koma til skoðunar:

- 1. Efnislegar forsendur löggildingar samkvæmt iðnaðarlögum; einkum hvernig löggjöfinni verður best fyrir komið með tilliti til atvinnufrelsisákvæðis 75. gr. stjórnarskrárinnar. Þar undir verði skoðaðar forsendur löggildingar iðngreina, með tilliti til þess hvort rökstyðja megi að almannahagsmunir réttlæti þá takmörkun á atvinnufrelsi sem í löggildingunni felst.*

⁷⁴ Í viðauka III er að finna lista yfir öll þau félög og hagsmunaaðila sem fengu senda beiðni um umsögn. Við gerð listans var sú leið farin að skrá niður öll fagfélög sem tilheyra heildarsamtökum ASÍ og Samtaka iðnaðarins og leita í kjölfarið uppi fagfélög þeirra iðngreina sem kynnu að standa utan við umrædd samtök, sem og aðra aðila sem nefndin taldi hafa hagsmuna að gæta.

⁷⁵ Vegna misritunar stóð í bréfinu að verið væri að vísa til dóma S-240/2010 og S-241/2010. Þó þessarar ónákvæmni hafi gætt fylgdi bréfinu reifun á efni dómanna, og fór því ekki á milli mála til hvaða dóma verið væri að vísa.

2. *Hvort rétt sé að fækka þeim iðngreinum sem taldar eru upp í reglugerð nr. 940/1999 í ljósi þess að sumar þeirra eru ekki kenndar hér á landi og mjög fáir sveinar eða jafnvel enginn starfar í sumum iðngreinanna.*

3. *Hvort heppilegra verði að finna iðnlöggjöfinni stað í einum lagabálki í stað þess að telja löggiltar iðngreinar upp í reglugerð.*

Því er hér með óskað eftir skriflegri umsögn þar sem fram komi afstaða yðar til þeirrar endurskoðunar sem fyrirhuguð er, einkum þeirra atriða sem tiltekin eru í liðum 1-3 hér að framan.“

5.2. Fundir með hagsmunaaðilum og samantekt á efni umsagna

Nefndinni bárust alls 22 umsagnir frá 30 aðilum og lista yfir þá aðila má sjá í töflu 2. Þar er um að ræða 19 umsagnir frá félögum sem heyra undir iðnaðarlögin, tvær umsagnir frá skólum sem kenna löggiltar iðngreinar, auk umsagnar frá Hagsmunasamtökum um ljósmyndun.

Tafla 2. Aðilar sem sendu nefndinni umsögn.

- | | |
|--|--|
| • ASÍ | • Landssamband bakarameistara |
| • Bílgreinasambandið | • Ljósmyndarafélag Íslands |
| • Félag blikksmiðjueigenda | • MATVÍS-matvæla- og veitingafélag Íslands |
| • Félag bókagerðarmanna | • Málarameistarafélagið |
| • Félag húsgagna- og innréttingaframleiðenda | • Málmur, samtök fyrirtækja í málm- og skipaiðnaði |
| • Félag íslenskra gullsmiða | • Meistarafélag byggingarmanna á Norðurlandi |
| • Félag íslenskra snyrtifræðinga | • Meistarafélag húsasmiða |
| • Félag skrudgarðyrkjumeistara | • Meistarafélag iðnaðarmanna í Hafnarfirði |
| • Félag vélstjóra- og málm-tæknimanna | • Meistarafélag í hárgreiðslu |
| • Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra (rafiðnaðardeild) | • Meistarafélag Suðurlands |
| • Flugvirkjafélag Íslands | • Rafiðnaðarsamband Íslands |
| • Hagsmunasamtök um ljósmyndun | • Samiðn-Samband iðnfélaga |
| • Iðnaðarmannafélagið í Reykjavík | • Samtök iðnaðarins |
| • Iðnskólinn í Hafnarfirði | • SART-Samtök rafverktaka |
| • Klæðskera- og kjólameistarafélagið | • Úrsmiðafélag Íslands |

Öllum þeim félögum og hagsmunaaðilum sem fengu senda beiðni um umsögn var einnig boðið að senda fulltrúa sína á fund nefndarinnar til að kynna sín sjónarmið og mættu fulltrúar frá flestum af þeim félögum sem sendu inn umsögn á fund nefndarinnar.

Skiptar skoðanir voru meðal umsagnaraðila á því hvort endurskoða ætti löggjöfina í heild sinni, en flestir umsagnaraðila töldu þó þörf á viðamiklum breytingum.

Hluti umsagnaraðila taldi að miðað við dóma Héraðsdóms Reykjaness í málum S-460/2010 og S-461/2010 um ljósmyndun væri ekki ástæða til að ætla að löggilding iðngreina samkvæmt iðnaðarlögum stangaðist á við ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi og því væri að þeirra mati ekkert sem mælti með að afnema löggildingu iðngreina. Hagsmunasamtök um ljósmyndun segja aftur á móti í sinni umsögn að iðnlöggjöfin stangist verulega á við ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar í tilfelli ljósmyndunar og ætla megi að það eigi einnig við um fleiri greinar. Í umsögn samtakanna kemur einnig fram að engin svör hafi fengist við því hvaða almannahagsmuni verið sé að vernda með löggildingu ljósmyndunar og að engin málefnaleg rök virðist vera til staðar fyrir löggildingunni, en samtökin telja að slík rök ættu að vera til staðar þegar skerða á atvinnufrelsi.

Flestir umsagnaraðilar töldu að rétt væri að skoða hvort fækka ætti þeim iðngreinum sem taldar eru upp í reglugerð nr. 940/1999 um löggiltar iðngreinar í ljósi þess að sumar þeirra eru ekki kenndar hér á landi og mjög fáir sveinar eða jafnvel enginn starfar í sumum iðngreinanna. Einstaka umsagnaraðilar voru þó annað hvort hlynntir eða andvígir því að fækka löggiltum iðngreinum. M.a. var bent á að afnám löggildingar vegna fátta sveina hefði í för með sér að enn færri myndu vilja læra viðkomandi grein og þar með gæti mikilvæg þekking glatast. Nokkrir umsagnaraðilar tiltóku sérstaklega að þeir væru á móti því að flokka iðngreinar niður í „æðra“ og „lægra“ settar iðngreinar, þannig að löggildingu þyrfti til sumra þeirra en annarra ekki. Flestir lögðu einnig áherslu á að ef fella ætti niður löggildingu iðngreina væri mikilvægt að hafa víðtækt samráð við þá aðila er málið varðar.

Skiptar skoðanir voru meðal umsagnaraðila um það hvort heppilegra væri að finna iðnlöggjöfinni stað í einum lagabálki í stað þess að telja löggiltar iðngreinar upp í reglugerð, en flestir voru þó á því að rétt væri að skoða hvor leiðin væri heppilegri. Sumir töldu þó reglugerðarformið heppilegra þar sem það byði upp á meiri sveigjanleika til breytinga. Aðrir töldu að upptalningin ætti að vera í lögum, m.a. þar sem það ætti að vera hlutverk Alþingis en ekki ráðherra að ákveða hvaða iðngreinar ætti að löggilda og að slíkt fyrirkomulag myndi styrkja stöðu löggiltra iðngreina. Þá taldi einn umsagnaraðili að rökstyðja mætti báðar leiðir.

Í mörgum umsögnum er vísað til mikilvægis menntunar í iðngreinum og telja margir að það myndi hafa alvarlegar afleiðingar fyrir iðnnám í landinu að afnema löggildingu iðngreina þar sem margir sæju sér þá síður hag í því að læra viðkomandi greinar. Sumir bentu einnig á að iðnaðarlögum væri ætlað að tryggja það að aðeins þeir sem hlotið hafi tiltekna menntun, þekkingu og reynslu geti starfað við iðngreinar hérlendis. Með lögnum væri því verið að viðhalda gæðakröfum og vönduðum vinnubrögðum og reyna að sporna við fúski sem gæti valdið almenningi tjóni, sem að þeirra mati hlyti að teljast almenningi til heilla.

Á fundum nefndarinnar með hagsmunaaðilum kom einnig fram að krafan um að ljúka þyrfti vinnustaðanámi til að útskrifast væri vandamál í sumum greinum, t.d. ljósmyndun, þar sem fáir meistara tækju nema í vinnustaðanám. Finna þyrfti lausn á þeim vanda, enda væri óásættanlegt að nemendur næðu ekki að ljúka námi vegna þessa. Bent var á að í einhverjum greinum væri ef til vill hægt að stytta vinnustaðanámið eða færa það að hluta til inn í skólana.

Fram kom í umsögnum og á fundum nefndarinnar með hagsmunaaðilum að í mörgum nágrannalöndum okkar væri notast við starfsheitafyrirkomulag, sem fæli einungis í sér einkarétt til notkunar á starfsheiti, en ekki einkarétt til starfa í viðkomandi grein.

Einnig kom fram að gagnlegt gæti verið að hafa opinn miðlægan gagnagrunn yfir þá sem hefðu viðurkennd starfsréttindi til starfa í löggiltum iðngreinum þannig að hægt væri að sannreyna réttindi aðila á einfaldan hátt.

Margir hagsmunaaðilar nefndu í umsögnum sínum eða á fundum með nefndinni að þeir teldu að framfylgd iðnaðarlaga væri ekki nægilega skilvirk og bæta þyrfti eftirlit með framkvæmd laganna og einfalda kæruleiðir. Eftirlit með framkvæmd laganna væri ekki ofarlega á forgangslista lögreglunnar og það væri tímafrekt og erfitt væri fyrir einstaklinga, lítil fyrirtæki eða lítil fagfélög að standa sjálf í eftirliti og kærum vegna brota á lögnum. Sum fagfélög hefðu því ákveðið að leggja frekar áhersla á kynningarstarf um gæði vinnu iðnaðarmanna, fremur en að eltast við ófaglærða aðila sem brytu gegn lögnum. Margir töldu hins vegar að heppilegra og einfaldara gæti verið að eftirlit með framkvæmd iðnaðarlaganna yrði falið stjórnsýslustofnunum sem tengjast viðkomandi iðngreinum, sem

hefðu þá jafnframt heimild til að beita stjórnsýslusektum ef brotið væri gegn lögnum. Í því sambandi var t.d. bent á að Mannvirkjastofnun gæti farið með eftirlit með bygginga- og mannvirkjagreinum, Umferðarstofa með málefni faratækja- og flutningsgreina og Matvælastofnun með málefni matvæla- og veitingagreina.

Þeirri hugmynd var varpað fram í einni umsögn hvort ekki mætti krefjast þess að allir þeir sem ætla sér að starfa sem iðnmeistarar í byggingariðnaði sækji um starfsleyfi, samanber að allir sem sækja um að starfa sem byggingarstjórar þurfa að sækja sér starfsleyfi hjá Mannvirkjastofnun. Með þessu fyrirkomulagi yrði auðveldara að kanna, hjá útgáfuaðila starfsleyfa, hverjir hafi tilskylda menntun til að koma að verkum. Einnig var nefnt á fundum með hagsmunaaðilum að skoða ætti hvort efla mætti innra eftirlit af hálfu starfsgreinanna sjálfra og hvort vinnustaðaskírteini gætu gagnast við það eftirlit. Þá var nefnt að skoða mætti hvort eftirlit með að einstaklingar hefðu tilskilin réttindi til að starfa við iðngrein (löggildingu eða löggilt starfsheiti) gæti hugsanlega farið fram í núverandi eftirlits- og leyfisveitingakerfi, t.d. við úthlutun virðisaukaskattsnúmera hjá Ríkisskattstjóra og skráningu kennitalna fyrirtækja hjá Þjóðskrá.

HEIMILDIR

Alþingistíðindi.

Ásdís Jóelsdóttir: *Löggiltar iðngreinar á sviði hönnunar- og handverks. Staða, menntun og framtíðarsýn.* Starfsgreinaráð í hönnun, listum og handverki, Reykjavík 2001.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur–mannréttindi.* Bókaútgáfan CODEX, Reykjavík 2008.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins: *Regulated professions' database.* Á vefslóðinni: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof (skoðað 16. desember 2011).

Handwerksordnung: <http://www.gesetzesweb.de/HandwO.html> (skoðað 16. desember 2011).

Håndværksrådet: „For medlemmer.“ Á vefslóðinni: <http://hvr.dk/for-medlemmer.aspx> (skoðað skoðað 16. desember 2011).

Håndværksrådet: „Om håndværksrådet.“ Á vefslóðinni: <http://hvr.dk/om-håndværksrådet.aspx> (skoðað 16. desember 2011).

Hjálmar Stefán Brynjólfsson: *Lengi býr að fyrstu gerð.* Lokaverkefni til M.L. prófs í lögfræði við Háskólann á Akureyri, 2011.

Iðan – fræðslusetur: www.idan.is (skoðað 16. desember 2011).

Iðnaðarráðuneyti: „Starfsréttindi.“ Á vefslóðinni: www.idnarraduneyti.is/malaflokkar/starfsrettindi/ (skoðað 16. desember 2011).

Iðnaðarráðuneyti: „Upplýsingar handa iðnaðarmönnum.“ Á vefslóðinni: http://www.idnarraduneyti.is/leyfisveitingar/uppl_um_leyfi/nr/1326, 20. mars 2007 (skoðað 16. desember 2011).

Ingvar Sverrisson: „Tilskipun Evrópusambandsins um viðurkenningu starfsréttinda, nr. 2005/36/EB.“ *Tímarit Lögréttu*, 2. hefti 2008, bls. 146-168.

Listaháskóli Íslands: „Viðmið um bakkalársgráðu í grafískri hönnun.“ Á vefslóðinni: <http://honnunardeild.lhi.is/namsbrautir/grafisk-honnun/vidmid>.

Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnskrárinnar.“ *Líndæla. Afmælisrit. Sigurður Líndal sjötugur.* Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 2001, bls. 399-421.

Ólafur Grétar Kristjánsson: *Löggilding iðngreina: dæmi um rentusókn eða vernd almannahagsmuna?* Lokaverkefni til meistaraþrófs í opinberri stjórnsýslu, 2004.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands.* Hlaðbúð, Reykjavík 1960.

Sikkerhedsstyrelsen: „El.“ Á vefslóðinni: <http://www.sik.dk/Professionelle/El> (skoðað 16. desember 2011).

Tækniskólinn – skóli atvinnulífsins: „Grafísk miðlun (prentsmíð PS8).“ Á vefslóðinni: <http://www.tskoli.is/skolar/upplýsingataekniskolinn>.

Ýmis bréf og tölvupóstar úr málaskrá iðnaðarráðuneytis, sem tengjast verkefni nefndarinnar.

Viðauki I. Evrópuríki sem takmarka með löggjöf aðgang að iðngreinum sem eru löggiltar á Íslandi

Upplýsingar um þau Evrópuríki sem takmarka aðgang að iðngreinum með lögum eru fengnar úr gagnagrunni yfir lögverndaðar starfsgreinar í Evrópu – *Regulated Professions' Database* sem er hluti af miðlægu upplýsingakerfi ESB um innri markaðinn – Internal Market Information system (IMI).

Bygginga- og mannvirkjagreinar:	
Húsasmíði	Slóvakía, Liechtenstein, Ísland, Ungverjaland, Pýskaland , Frakkland, Tékkland, Belgía og Austurríki – alls 9 lönd
Húsgagnabólstrun	Liechtenstein, Ungverjaland og Ísland – alls 3 lönd
Húsgagnasmíði	Pýskaland og Ísland – alls 2 lönd
Málaraiðn	Liechtenstein og Ísland (þessi flokkun er ekki einhlít, Pýskaland löggildir t.d. störf málara undir öðru heiti)
Múraraíðn	Slóvakía, Malta, Liechtenstein, Ísland, Ungverjaland, Pýskaland Frakkland, Tékkland og Belgía – alls 9 lönd
Pípulagnir	Spánn, Slóvakía, Liechtenstein, Ísland, Ungverjaland, Grikkland, Pýskaland , Frakkland, Tékkland og Belgía – alls 10 lönd
Veggfóðrun	Slóvakía, Liechtenstein, Ísland og Austurríki – alls 4 lönd
Farartækja- og flutningsgreinar:	
Bifreiðasmíði	Slóvakía, Liechtenstein, Ísland, Ungverjaland, Pýskaland , Frakkland, Belgía og Austurríki – alls 8 lönd
Bifvélavirkjun	Slóvakía, Pólland, Ísland, Pýskaland og Austurríki – alls 5 lönd
Bílamálun	Slóvakía, Liechtenstein, Ísland, Ungverjaland, Pýskaland , Frakkland, Belgía og Austurríki – alls 8 lönd
Hönnun, listir, handverk:	
Feldskurður	Slóvenía, Liechtenstein, Ísland, Ungverjaland, Tékkland og Austurríki – alls 6 lönd
Glerslípun og speglagerð	Liechtenstein, Ísland, Ungverjaland, Pýskaland , Tékkland, Belgía og Austurríki – alls 7 lönd
Gull- og silfursmíði	Slóvakía, Liechtenstein, Ísland, Ungverjaland, Tékkland og Austurríki – alls 6 lönd
Hattasaumur	Ísland löggildir eitt landa hattasaum í Evrópu, engin samsvörun innan kerfisins.
Hljóðfærasmíði	Liechtenstein, Ítalía, Ísland, Tékkland og Austurríki – alls 5 lönd
Kjólasaumur	Slóvenía, Liechtenstein, Ísland og Ungverjaland – alls 4 lönd
Klæðskurður karla	Slóvenía, Liechtenstein, Ísland og Ungverjaland – alls 4 lönd
Klæðskurður kvenna	Slóvenía, Liechtenstein, Ísland og Ungverjaland – alls 4 lönd
Leturgröftur	Liechtenstein og Ísland – alls 2 lönd
Myndskurður	Liechtenstein og Ísland – alls 2 lönd
Skósmíðaiðn - skósmíði	Liechtenstein, Ísland, Ungverjaland og Austurríki – alls 4 lönd
Skósmíðaiðn - skóviðgerð	Ekkert land utan Íslands löggildir skóviðgerðir sérstaklega.
Steinsmíði	Liechtenstein, Ísland, Tékkland, Belgía og Austurríki – alls 5 lönd
Söðlasmíði	Slóvenía, Liechtenstein, Ísland, Ungverjaland og Austurríki – alls 5 lönd
Úrsmíði	Slóvakía, Liechtenstein, Ísland, Tékkland, Austurríki – alls 5 lönd
Matvæla- og veitingagreinar:	
Bakaraiðn	Slóvenía, Slóvakía, Liechtenstein, Ísland, Pýskaland , Frakkland, Tékkland, Belgía, Austurríki – alls 9 lönd
Framreiðsluðn	Slóvenía, Portúgal, Ísland og Ungverjaland – alls 4 lönd
Kjötiðn	Slóvenía, Liechtenstein, Ísland, Pýskaland , Frakkland, Tékkland, Belgía og Austurríki – alls 8 lönd

Kökugerð	Portúgal, Liechtenstein, Ísland og Ungverjaland – alls 4 lönd
Matreiðsla	Slóvenía, Ísland, Portúgal og Ungverjaland – alls 4 lönd
Mjólkuriðn	Slóvenía, Slóvakía, Ísland, Tékkland og Austurríki – alls 5 lönd
Málm-, véltækni- og framleiðslugreinar:	
Blikksmíði	Liechtenstein, Ísland, Tékkland og Austurríki – alls 4 lönd
Flugvélavirkjun	Sviss, Svíþjóð, Spánn, Pólland, Malta, Írland og Ísland – alls 7 lönd
Málmsteypa	Slóvakía, Liechtenstein, Ísland, Þýskaland og Tékkland – alls 5 lönd
Mótasmíði	Liechtenstein og Ísland – alls 2 lönd
Netagerð	Þýskaland og Ísland – alls 2 lönd
Rennismíði	Ekkert land löggildir rennismíði fyrir utan Ísland.
Skipa- og bátasmíði	Ekkert land löggildir skipa- og bátasmíði fyrir utan Ísland.
Stálsmíði - stálskipasmíði	Þýskaland og Ísland – alls 2 lönd
Stálsmíði - stálvirkjasmíði	Portúgal, Pólland, Liechtenstein, Ísland, Ungverjaland, Grikkland, <i>Danmörk</i> og Búlgaría – alls 8 lönd
Stálsmíði – málmsuða, sérgrein	Portúgal, Pólland, Liechtenstein, Ísland, Ungverjaland, Grikkland, <i>Danmörk</i> og Búlgaría – alls 8 lönd
Vélvirkjun	Ekkert land löggildir vélvirkjun sérstaklega fyrir utan Ísland.
Vélvirkjun – kæli- og frystivélavirkjun, sérgrein	Ekkert land löggildir kæli- og frystivélavirkjun sérstaklega fyrir utan Ísland.
Náttúrunýting:	
Skrúðgarðyrkja	Ekkert land löggildir skrudgarðyrkju fyrir utan Ísland.
Rafiðngreinar:	
Símsmíði	Portúgal, Noregur, Ísland, Grikkland og Tékkland – alls 5 lönd
Rafeindavirkjun	Liechtenstein, Ísland og Tékkland – alls 3 lönd
Rafveituvirkjun	Noregur, Ísland og Finnland – alls 3 lönd
Rafvélavirkjun	Ísland, Þýskaland og Austurríki – alls 3 lönd
Rafvirkjun	Sviss, Portúgal, Noregur, Malta, Ísland, Ungverjaland, Grikkland, Þýskaland , Frakkland og <i>Danmörk</i> – alls 10 lönd
Upplýsinga- og fjölmiðlagreinar:	
Bókband	Liechtenstein, Ísland og Austurríki – alls 3 lönd
Ljósmyndun almenn ljósmyndun	Liechtenstein, Ísland og Austurríki – alls 3 lönd
Ljósmyndun - persónuljósmyndun	Ekkert land löggildir persónuljósmyndun sérstaklega utan Íslands.
Prentsmíði	Liechtenstein (undir heitinu grafískur hönnuður) og Ísland – alls 2 lönd
Prentun	Slóvakía, Liechtenstein, Ísland og Austurríki – alls 4 lönd
Þjónustugreinar:	
Hársnyrtiðn	Slóvakía, Portúgal, Liechtenstein, Ítalía, Ísland, Ungverjaland, Grikkland, Þýskaland Frakkland, Tékkland, Kýpur, Belgía og Austurríki – alls 13 lönd
Snyrtifræði	Slóvakía, Liechtenstein, Ítalía, Ísland, Ungverjaland, Tékkland og Austurríki – alls 7 lönd
Tannsmíði	Tannsmíði er löggilt grein í öllum löndum Evrópusambandsins – alls 27 lönd

* Heiti iðngreina geta verið mismunandi eftir löndum. Þannig löggildir Þýskaland t.d. málara undir öðru heiti í skránni (Malerei und Lackierer), heldur en málarar á Íslandi heyra undir (Industrielackierer). Hér virðist því vanta upp á samræmingu í skráningu upplýsinga í gagnagrunninn, sem kann að rýra gildi upplýsinga hans. Í sumum tilfellum verður í það minnsta að taka upplýsingum úr gagnagrunninum með fyrirvara.

Viðauki II. Kennsla og fjöldi sveinsprófa í iðngreinum sem löggiltar eru skv. iðnaðarlögum

Þær upplýsingar sem er að finna í þessum viðauka eru fengnar með því að athuga námsframboð framhaldsskóla, fjölbrautaskóla og verkmenntaskóla, þar sem iðngreinar eru kenndar auk þess að athuga námsframboð á vefsíðu IÐUNNAR fræðsluseturs (www.idan.is). Fjöldmargar iðngreinar eru kenndar í fleiri en einum skóla á landinu en sumar þeirra eru ekki kenndar með skipulegum hætti, eða verða í það minnsta ekki í boði skólaárið 2011-2012. Upplýsingar um hvenær síðast var tekið sveinspróf í fámennari iðngreinum hafa einnig verið færðar inn í töfluna (eða síðast útgefið sveinsbréf), sem og hvort til sé námskrá fyrir greinina.

Einnig var kannað hversu margir hefðu sveinsbréf í iðngreinum sem löggiltar eru á Íslandi, skv. sveinsprófaskrá mennta- og menningarmálaráðuneytis. Gerð var annars vegar athugun á því hversu mörg sveinsbréf hefðu verið útgefin frá 1927 til 6. desember 2011 og hins vegar hversu mörg sveinsbréf hefðu verið útgefin frá 1. janúar 2000 til 6. desember 2011. Ætla má að upplýsingarnar fyrir tímabilið 1990-2011 séu nokkuð áreiðanlegar, en samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti gæti vantað einhverjar skráningar fyrir tímabilið 1927-1990.

Iðngrein	Er greinin kennd á Íslandi?	Er til námskrá?	Fjöldi útgefna sveinsbréfa 1927-2011	Fjöldi útgefna sveinsbréfa 2000-2011
Bygginga- og mannvirkjagreinar:				
Húsasmíði	Já	Já	6.519	1.463
Húsgagnabólstrun	Nei (sveinspróf 2003)	Nei	125	5
Húsgagnasmíði	Já	Já	662	35
Málaraiðn	Já	Já	829	238
Múraraíðn	Já	Já	879	119
Pípulagnir	Já	Já	1.003	345
Veggfóðrun	Já	Já	115	25
Farartækja- og flutningsgreinar:				
Bifreiðasmíði	Já	Já	440	89
Bifvélavirkjun	Já	Já	2.004	274
Bílamálun	Já	Já	240	80
Hönnun, listir, handverk:				
Feldskurður	Nei (sveinspróf 1982)	Nei	3	0
Glerslípun og speglagerð	Nei (sveinspróf 1990)	Nei	8	0
Gull- og silfursmíði	Já	Já	125	34
Hattasaumur	Nei	Nei	0	0
Hljóðfærasmíði	Nei (sveinspróf 1986)	Nei	7	0
Kjólasaumur	Já	Já	254	79
Klæðskurður karla*	Já* (sveinsbréf útg. 2004)	Já*	114	25
Klæðskurður kvenna*	Já* (sveinspróf 1960)	Já*	4	0
Leturgröftur	Nei (sveinspróf aldrei)	Nei	0	0
Myndskurður	Nei (sveinspróf 2000)	Nei	9	2
Skósmíðaiðn - skósmíði	Já (sveinspróf 2008)	Já	22	3
Skósmíðaiðn – skóviðgerð	* (sveinspróf 2001)	*	26	1
Steinsmíði	Nei (sveinspróf 1994)	Nei	2	0
Söðlasmíði	Já (sveinspróf 2010)	Já	21	6
Úrsmíði	Nei, kennt erlendis	Nei	31	2

*Kennsla fer nú fram í klæðskurði, en ekki sérgreinunum klæðskurði karla og klæðskurði kvenna. Gefin hafa verið út 29 sveinsbréf í klæðskurði árin 2000-2011. Skóviðgerð er ekki lengur kennd sem sérgrein.

<i>Iðngrein</i>	Er greinin kennd á Íslandi?	Er til nám-skrá?	Fjöldi útgefina sveinsbréfa 1927-2011	Fjöldi útgefina sveinsbréfa 2000-2011
<i>Matvæla- og veitingagreinar:</i>				
Bakaraíðn	Já	Já	453	91
Framreiðsluiðn	Já	Já	814	137
Kjötiðn	Já	Já	490	79
Kökugerð	Nei	Nei	0	0
Matreiðsla	Já	Já	1.291	322
Mjólkuriðn	Nei (kennt erlendis)	Já*	129	23
<i>Málm-, véltækni- og framleiðslugreinar:</i>				
Blikksmíði	Já	Já	380	61
Flugvélavirkjun	Já (kennsla hófst 2011)	Já*	474	224
Málmsteypa	Nei (sveinspróf 2000)	Nei	17	1
Mótasmíði	Nei (sveinspróf 2000)	Nei	6	1
Netagerð	Já	Já	212	17
Rennismíði	Já	Já	502	62
Skipa- og bátasmíði	Nei (sveinspróf 1988)	Nei	235	0
Stálsmíði	Já	Já	60	38
Stálsmíði – stálskipasmíði**	(sveinsbréf útg. 2001)		62	4
Stálsmíði – stálvirkjasmíði**	(sveinsbréf útg. 2002)		67	23
Stálsmíði – málm-suða, sérgrein	Já (sveinsbréf útg. 2006)	Já	22	22
Vélvirkjun	Já	Já	644	627
Vélvirkjun – kæli- og frystivélavirkjun, sérgrein	Nei	Nei	0	0
<i>Náttúrunýting:</i>				
Skrúðgarðyrkja	Já	Já*	159	55
<i>Rafiðngreinar:</i>				
Símsmíði	Nei (sveinsbréf útg. 2007)	Nei	289	36
Rafeindavirkjun	Já	Já	750	330
Rafveituvirkjun	Já	Já	39	8
Rafvélavirkjun	Já	Já	230	8
Rafvirkjun	Já	Já	3.551	1.021
<i>Upplýsinga- og fjölmiðlagreinar:</i>				
Bókband	Já	Já	163	24
Ljósmyndun - almenn ljósmyndun	Já**	Já**	75	45
Ljósmyndun - persónuljósmyndun	** (sveinsbréf útg. 2000)	**	87	1
Prentsmíð	Já	Já	194	82
Prentun	Já	Já	319	46
<i>Þjónustugreinar:</i>				
Hársnyrtiðn	Já	Já	746	588
Snyrtifræði	Já	Já	602	420
Tannsmíði	Já	Já*	48	29

* Fyrir mjólkuriðn, flugvirkjun, skrudgarðyrkju og tannsmíði eru til námslýsingar en ekki námskrár.

**Almenn ljósmyndun og persónuljósmyndun eru ekki kenndar sem sérgreinar, heldur er skv. námskrá kennd ljósmyndun. Þá eru stálskipasmíði og stálvirkjasmíði ekki kenndar sem sérgreinar.

Viðauki III. Listi yfir aðila sem fengu senda umsagnarbeiðni frá nefndinni

<ol style="list-style-type: none"> 1. AFL Starfsgreinafélag Austurlands 2. ASÍ 3. Bílgreinasambandið 4. Borgarholtsskóli 5. Fagfélagið 6. Félag blikksmiðjueigenda 7. Félag bókagerðarmanna 8. Félag hágr.- og háskerameistara 9. Félag húsgagna- og innréttingaframleiðenda 10. Félag iðn- og tæknigreina 11. Félag íslenskra gullsmiða 12. Félag íslenskra snyrtifræðinga 13. Félag járníðnaðarmanna 14. Félag málmíðnaðarmanna á Akureyri 15. Félag skrúðgarðyrkjumeistara 16. Félag vélstjóra- og málm-tæknimanna 17. Félag vinnuvélaeigenda 18. Flugvirkjafélag Íslands 19. Fjölbrotarskóli Norðurlands vestra 20. Fjölbrotarskóli Suðurlands 21. Fjölbrotarskóli Suðurnesja 22. Fjölbrotarskóli Vesturlands 23. Fjölbrotarskólinn í Breiðholti 24. Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum 25. Hagsmunasamtök um ljósmyndun 26. Háskólinn á Hólum 27. Háskólinn í Reykjavík, tækni- og verkfræðideild 28. Háskóli Íslands, tannlæknadeild 29. Iðnaðarmannafélagið í Reykjavík 30. Iðnskólinn í Hafnarfirði 31. Iðnsveinafélag Húnvetninga 32. Iðnsveinafélag Skagafjarðar 33. Klæðskera- og kjólameistarafélagið 34. Landbúnaðarháskóli Íslands 	<ol style="list-style-type: none"> 35. Landssamband bakameistara 36. Listaháskóli Íslands, hönnunar- og arkitektúrdeild 37. Ljósmyndarafélag Íslands 38. MATVÍS-matvæla- og veitingafélag Íslands 39. Málrameistarafélagið 40. Málmur, samtök fyrirtækja í málm- og skipaiðnaði. 41. Meistarafélag bólstrara 42. Meistarafélag byggingarmanna á Norðurlandi 43. Meistarafélag byggingamanna Suðurnesjum 44. Meistarafélag byggingamanna í Vestmannaeyjum 45. Meistarafélag húsasmiða 46. Meistarafélag iðnaðarmanna í Hafnarfirði, 47. Meistarafélag í hárgreiðslu 48. Meistarafélag Suðurlands 49. Menntaskólinn á Ísafirði 50. Menntaskólinn í Kópavogi 51. Mjólkurfræðingafélag Íslands 52. Rafiðnaðarsamband Íslands 53. Samiðn-Samband iðnfélaga 54. Samtök iðnaðarins 55. Samtök íslenskra húshlutaframleiðenda 56. SART-Samtök rafverktaka 57. Snyrtiskólinn 58. Starfsgreinasamband Íslands 59. Stéttarfélag Vesturlands 60. Tannsmiðafélag Íslands 61. Tækniskólinn, skóli atvinnulífsins 62. Úrsmiðafélag Íslands 63. Verkalýðsfélag Akraness 64. Verkalýðsfélag Vestfirðinga 65. Verkalýðsfélag Þórshafnar 66. Verkmenntaskóli Austurlands 67. Verkmenntaskólinn á Akureyri 68. Þingiðn, félag iðnaðarmanna í Þingeyjarsýslum
---	--



Iðnaðarráðuneyti

Arnarhvoli - 150 Reykjavík - Sími 545 8500 - Fax 562 1289 - www.idnadarraduneyti.is