

Miðvikudagurinn 25. nóvember 1998 kl. 10:00

117. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 15/1998

**Kvörtun snyrtifræðinga
vegna synjunar á viðurkenningu á starfsleyfi**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 6. júlí s.l., frá Láru V. Júlíusdóttur hrl., f.h. snyrtifræðinganna Nínu B. Sigurðardóttur, Ásdísar Arngeirsdóttur og Eyglóar Hrannar Ægisdóttur vegna synjunar um viðurkenningu á iðnréttindum.

Í erindinu kemur fram að ofangreindir snyrtifræðingar hafi lokið grunnnámi í snyrtifræði í Cidesco skóla, en það sé alþjóðlegur staðall á námi í snyrtifræði, auk margvíslegrar viðbótarmenntunar í sínum fræðum.

Þær hafi allar sótt um að fá nám sitt, sem þær hafi lokið með tilskildum prófum, viðurkennt sem sveinspróf í snyrtifræði. Menntamálaráðuneytið hafi synjað beiðni þeirra og vísað til þess að um veitingu iðnréttinda í snyrtifræði vegna náms sem stundað sé erlendis fari samkvæmt reglum ráðuneytisins nr. 364/1996. Þar sé kveðið á um það að þeir sem lokið hafi námi frá skóla sem kenni eftir Cidesco kröfum geti sótt um að gangast undir sveinspróf í iðninni þegar þeir hafi sannanlega lokið að minnsta kosti 10 mánaða starfsreynslu í iðninni. Ráðuneytið segi einnig að þessar reglur hafi verið samdar af fagfólki í iðninni í samráði við starfsfólk menntamálaráðuneytisins og samþykktar í fræðslunefnd iðngreina. Samanburður á námi í Cidesco skóla og námi í snyrtifræðum hér á landi hafi aldrei verið gerður með hlutlægum hætti af hálfu menntamálayfirvalda.

Í erindinu kemur jafnframt fram að við skoðun á reglum um veitingu réttinda í snyrtifræði og ákvæðum reglugerðar um viðurkenningu á erlendri iðnmenntun komi í ljós að ríkari kröfur séu gerðar varðandi prófatöku um viðurkenningu á

námi í snyrtifræði en almennt er um iðnnám. Ekki séu nein sjáanleg rök fyrir því að aðrar reglur eigi að gilda um viðurkenningu á snyrtifræði hér á landi en í öðrum löndum. Þetta sé alþjóðlegt fag, og hljóti að vera hægt að læra það í hvaða landi sem er. Með því að hafa lokið námi í Cidesco skóla hafi umræddir einstaklingar að þeirra mati þegar lokið prófi sem sé sambærilegt við sveinspróf og gott betur.

Auk þess segir í erindinu: „*Umbjóðendur mínir hafa ítrekað mótmælt því mati sem farið hefur fram af hálfu ráðuneytisins meðal annars með vísan til þess að það mat er að hluta til framkvæmt af aðilum sem sjálfir eiga hagsmuni að gæta og geta þar af leiðandi ekki verið hlutlausir í afstöðu sinni. Þar sé ekki beitt hlutlægum matsaðferðum og kröfur sem gerðar eru til þessarar iðngreinar ekki í neinu samræmi við það sem telja má eðlilegt að viðhafa. Ráðuneytið beiti hér með öðrum orðum ómálefnalegum sjónarmiðum. Þetta álit umbjóðenda minna byggist meðal annars á áralangri baráttu þeirra til að fá menntun sína viðurkennda og þeirri andstöðu sem þær hafa skynjað frá hagsmunahópum íslenskra snyrtisérfræðinga. Hlutlægum reglum hafi ekki verið beitt af hálfu ráðuneytisins í máli þessu þar sem hagsmunaaðilar koma að málum og beita valdi“.*

Í erindinu er þess farið á leit við Samkeppnisstofnun að hún rannsaki hvort framkvæmd menntamálaráðuneytisins við mat á námi snyrtifræðinganna standist samkeppnislög. Réttindaveitinganefnd sú sem kveðið sé á um í nefndum reglum sé skipuð þremur aðilum, tveimur snyrtifræðingum og félagsmönnum í Félagi íslenskra snyrtifræðinga. Önnur þeirra hafi sjálf rekið snyrtistofu um árabíl og hin hafi kennt snyrtifræði í Fjölbrautarskólanum í Breiðholti. Þær eigi því sjálfar beinna hagsmuna að gæta. Þriðji fulltrúi nefndarinnar sé starfsmaður menntamálaráðuneytisins. Þótt ætla megi að ráðuneytið geti sjálf tekið sjálfstæða afstöðu í málinu óháð niðurstöðu nefndarinnar komi annað á daginn. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 13. júní 1997, vísi það beinlínis til þess að afgreiðsla þess byggist alfarið á umsögn nefndarinnar þar sem nefndarmenn sem Félag íslenskra snyrtifræðinga hafi tilnefnt í nefndina búi yfir þeirri þekkingu á faginu, námskrá og kennslu sem nauðsynleg sé til að geta fjallað með faglegum hætti um umsóknir einstaklinga um iðnréttindi í iðngreininni. Hér sé ráðuneytið að víkja sér undan ábyrgð og vísa henni til hagsmunahópa.

II. Málsmeðferð

1.

Erindi Láru V. Júlisdóttur var sent menntamálaráðuneytinu til umsagnar og barst hún þann 22. júlí sl.

Í umsögn menntamálaráðuneytisins eru þau laga- og reglugerðarákvæði rakin sem umsækjendur þurfi að uppfylla til að verða sveinar í iðngrein á Íslandi. Menntun einstaklinga sem óska eftir viðurkenningu á menntun og starfsþjálfun sem aflað sé erlendis sé metin með hliðsjón af sambærilegum kröfum. Í snyrtifræði hafi verið settar sérstakar reglur um þetta mat, reglur um veitingu réttinda í snyrtifræði nr. 364/1996. Þar sé að finna skýr ákvæði um með hvaða hætti erlend menntun sé metin. Bent er á að einstaklingar eða lögaðilar frá ríkjum með aðild að EES- samningnum eigi þess einnig kost að sækja um starfsréttindi hér á landi samkvæmt tilskipun ESB 75/368/EBE. Starfsleyfi af því tagi feli þó að óbreyttu ekki í sér heimild fyrir viðkomandi til þess að kalla sig meistara eða svein.

Fyrrgreindar reglur ráðuneytisins um veitingu réttinda í snyrtifræði séu rýmri en tilskipun ESB vegna snyrtifræði að því leyti að í reglum ráðuneytisins sé þess einungis krafist að umsækjendur hafi að afloknu fagnámi starfað í 10 mánuði í iðninni, en í reglum ESB sé krafan um 2 ára starfsþjálfun að loknu starfsmenntaprófi. Hins vegar sé í reglum ráðuneytisins til viðbótar gerð krafa um sveinspróf að afloknu námi þar eð samkvæmt hefð geti þeir einir leyst til sín sveinsbréf sem lokið hafi sveinsprófi í iðngrein.

Loks segir í umsögn ráðuneytisins: „*Að því er varðar fullyrðingar lögmannsins um vanhæfi einstakra aðila er veita menntamálaráðuneytinu faglega ráðgjöf eða álit vísast til framhaldsskólalaga nr. 80/1996, nánar tiltekið 26. gr. og 28. gr. þar sem er að finna ákvæði um aðkomu fulltrúa sem tilnefndir eru af samtökum atvinnulífsins að málefnum er snerta starfsnám. Hliðstæð ákvæði um umsagnarrétt aðila atvinnulífsins er að finna í lögum um iðnaðarnám allar götur aftur til 1927. Menntamálaráðuneytinu er ekki ljóst með hvaða hætti núverandi fyrirkomulag í starfsmenntamálum getur brotið í bága við samkeppnislög, en telur að réttur aðila sé tryggður með ýmsum ákvæðum stjórnarsýslulaga og laga um umboðsmann Alþingis“.*

2.

Umsögn menntamálaráðuneytisins var sent Láru V. Júlíusdóttur hrl. til frekari athugasemda og bárust þær, þann 14. september sl.

Í athugasemdum lögmannsins kemur fram að leitað hafi verið til umboðsmanns Alþingis vegna þeirrar ákvörðunar menntamálaráðuneytisins að fallast ekki á viðurkenningu náms umbj. hennar án undangengis sveinsprófs. Umboðsmaður hafi vísað málinu frá sér og hvorki tekið efnislega afstöðu til málsins né gert athugasemd við skipan réttindaveitinganefndar þegar af þeirri ástæðu að málið hafi verið sent Eftirlitsstofnun EFTA til umfjöllunar.

Loks vill lögmaðurinn ítreka kröfu sína um að Samkeppnisstofnun rannsaki hvort framkvæmd menntamálaráðuneytisins á mati á námi umbjóðenda hennar standist ákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993, einkum 17. og 19. gr.

III.

Álit samkeppnisráðs

1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 25. nóvember 1998, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Tryggvi Axelsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Skarphéðinn Þórisson.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur samkeppnisráð athygli menntamálaráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli 19. gr. og d-liðar 2. mgr. 5. gr. laganna.

2.

Mál þetta snýst annars vegar um synjun menntamálaráðuneytisins á að viðurkenna nám kvartenda í snyrtifræðum við Cidesco skóla sem sveinspróf og hins vegar um hæfi þeirra fagaðila sem sitja í svokallaðri réttindaveitinganefnd á vegum menntamálaráðuneytisins til að meta menntun umsækjenda um réttindi í snyrtifræði.

Kvartendur hafa lokið prófi frá s.k. Cidesco skóla, en Cidesco er alþjóðlegur staðall í námi í snyrtifræði. Telja þeir að próf frá slíkum skóla sé sambærilegt

við sveinspróf og hafa ítrekað óskað eftir því við ráðuneytið að það viðurkenni námið sem slíkt.

Menntamálaráðuneytið hefur bent á að settar hafi verið sérstakar reglur í snyrtifræði um viðurkenningu á menntun og starfsþjálfunar sem aflað sé erlendis. Samkvæmt reglunum eigi einstaklingar þess kost að sækja um starfsréttindi hér á landi. Við mat á umsóknum ráðfæri ráðuneytið sig við svokallaða réttindaveitinganefnd sem veiti faglega ráðgjöf í málefnum er snerta starfsnám. Í nefndinni sitja fulltrúar Félags snyrtifræðinga og fulltrúi ráðuneytisins. Umrædd starfsréttindi erlendis frá feli ekki í sér heimild fyrir viðkomandi til þess að kalla sig meistara eða svein að óbreyttu.

3.

Í reglugerð nr. 560/1995 um löggiltar iðngreinar, námssamninga, sveinspróf og meistararéttindi kemur fram að snyrtifræði sé löggilt iðngrein hér á landi. Í 5. gr. reglugerðarinnar segir m.a. að menntamálaráðuneytið geti viðurkennt iðnmenntum sem aflað er erlendis gegn framvísun prófvottorðs og veitt starfsleyfi hér á landi án þess að viðkomandi gangi undir sveinspróf, enda séu kröfur til námsins sambærilegar við þær sem gerðar eru til viðkomandi starfsréttinda hér á landi.

Menntamálaráðuneytið hefur jafnframt gefið út reglur nr. 364/1996 um veitingu réttinda í snyrtifræði. Í 3. gr. er fjallað um umsóknir um réttindi í snyrtifræði vegna náms erlendis í iðninni á grundvelli Cidesco-prófa. Þar kemur fram að þeir sem lokið hafi námi frá skóla sem kenni eftir Cidesco-kröfum geti sótt um að ganga undir sveinspróf í iðninni þegar þeir hafi sannarlega lokið a.m.k. 10 mánaða starfsreynslu í iðninni. Menntamálaráðuneytið metur umsóknirnar í samráði við réttindaveitinganefnd í snyrtifræði og ákveður afgreiðslu á þeim, sbr. 2. mgr. 1. gr. reglnanna. Í 5. gr. reglnanna er síðan nánar kveðið á um hvernig Cidesco próf skuli metið jafngilt fagnámi í snyrtifræði.

4.

Eins og fyrr sagði er í máli þessu kvartað yfir synjun menntamálaráðuneytisins á að viðurkenna nám í snyrtifræðum við Cidesco skóla sem sveinspróf. Í því sambandi verður að hafa í huga að í gögnum málsins kemur fram að kvartendur hafa borið undir Eftirlitsstofnun EFTA álitafni er snerta mat menntamálaráðuneytisins á námi í snyrtifræði til starfsréttinda á Íslandi. Umfjöllun stofnunarinnar um málið er ekki lokið.

Þegar af þeirri ástæðu að álitæfni þetta er til athugunar hjá Eftirlitsstofnun EFTA telur samkeppnisráð ekki rétt að fjalla frekar um þennan þátt málsins.

5.

Þeir sem lokið hafa námi frá skóla sem kennir eftir Cidesco-kröfum geta, eins og áður segir, sótt um að gangast undir sveinspróf í iðninni. Menntamálaráðuneytið metur umsóknir um iðnréttindi í snyrtifræði samkvæmt fyrirfram ákveðnum matsreglum í samráði við réttindaveitinganefnd í snyrtifræði. Í þeirri nefnd eiga sæti tveir snyrtifræðingar tilnefndir af Félagi íslenskra snyrtifræðinga og fulltrúi ráðuneytisins. Þeir snyrtifræðingar sem sæti eiga í nefndinni hverju sinni eru því hugsanlegir keppinautar umsækjenda og/eða fulltrúar væntanlegra keppinauta umsækjanda.

Í umsögn sinni til menntamálaráðuneytisins á nefndin að hafa hliðsjón af matsreglum þeim sem fram koma í 5. gr. reglna um veitingu réttinda í snyrtifræði. Þar er nákvæmlega tilgreint hvaða námsgreinum umsækjandi þurfi að hafa lokið til að fá nám sitt metið sem fagþekkingu í snyrtifræði. Enda þótt Cidesco próf sé alþjóðlegur staðall á fagþekkingu í snyrtifræði og ætti því eðli málsins samkvæmt að vera samræmdur þá hefur, að sögn menntamálaráðuneytisins, reynslan sýnt að Cidesco próf geti verið mismunandi eftir löndum. Hlutverk nefndarinnar er því að fara yfir þau fög sem umsækjendur með próf úr Cidesco skóla hafa lokið og bera þau saman við gildandi námskrá eins og fram kemur í 5. gr. reglnanna um veitingu réttinda í snyrtifræði. Nefndin sem slík hefur því engar heimildir til að meta Cidesco próf til jafns við sveinspróf. Hafi umsækjandi lokið öllum þeim fögum sem fram koma í gildandi námskrá öðlast hann rétt til að taka sveinspróf eftir 10 mánaða starfsnám. Ef vafi leikur á um hvort umsækjandi hafi lokið öllum þeim fögum sem ætlast er til, eða hvort þau fög sem viðkomandi hefur lokið séu að öllu leyti sambærileg þeim sem talin eru upp í reglunum, kemur í hlut nefndarinnar að meta hvort svo sé. Í því sambandi verður að hafa í huga að gögn málsins gefa til kynna að ráðuneytið tekur ríkt tillit til tillagna nefndarinnar.

Að teknu tilliti til markmiðs samkeppnislaga og samkeppnislegra sjónarmiða verður að telja óeðlilegt að hugsanlegir keppinautar meti hvort umsækjendur uppfylli skilyrði fyrir því að fá próf sín úr Cidesco skóla viðurkennd sem fagþekkingu í snyrtifræði. Enda þótt Cidesco próf sé samræmt og staðlað virðist vera ákveðið svigrúm til mats af hálfu nefndarinnar um einstaka þætti námsins. Mat væntanlegra keppinauta er almennt ekki til þess fallið að vera

hlutlægt og málefnalegt, sbr. og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 2/1997, *Kvörtun Félags ungra lækna yfir samningi Tryggingarstofnunar og Læknafélags Reykjavíkur*. Mat réttindaveitinganefndar, sem í sitja hugsanlegir keppinautar umsækjenda, um það hvort umsækjendur uppfylli skilyrði 5. gr. reglna um veitingu réttinda í snyrtifræði verður því að teljast orka tvímælis og vera til þess fallið að skapa tortryggni hjá umsækjendum. Slíkt er til þess fallið að takmarka aðgang nýrra keppinauta að markaðnum og raska þar með samkeppni, sbr. 1. gr. samkeppnislaga.

Til að fyrirbyggja samkeppnislega mismunun mælist samkeppnisráð til þess við menntamálaráðherra að breyta reglum á þann hátt að faglegt mat á erlendu námi í snyrtifræði, fari fram hjá menntamálaráðuneytinu eða öðrum sem ekki eiga hagsmuni að gæta.