

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til starfa hér á landi, nr. 26/2010 (meðalhófsprófun, EES-reglur)

Frá háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

Á eftir 3. mgr. 1. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Lög þessi gilda einnig um meðalhófsprófun sem framkvæmd er áður en ný lög eða stjórnvaldsfyrirmæli eru sett um lögverndun starfs eða gildandi lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum er breytt.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

a. Á eftir 5. mgr. 9. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ráðherra sem í hlut á skal framkvæma meðalhófsprófun, í samræmi við 7. gr. tilskipunar (ESB) 2018/958, við undirbúning á frumvarpi að nýjum lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem fela í sér lögverndun starfs. Sama á við um breytingu á gildandi lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Ráðherra sem í hlut á skal skrá rökstuðning fyrir því að ákvæðin séu réttlæt看leg og standist meðalhóf í gagnagrunn yfir lögverndaðar starfsgreinar.

Ráðherra er heimilt að setja nánari fyrirmæli í reglugerð um innleiðingu og framkvæmd tilskipunar (ESB) 2018/958, þar á meðal um framkvæmd meðalhófsprófunar, upplýsingaskipti milli aðildarríkja og kröfur um skráningu upplýsinga í gagnagrunn yfir lögverndaðar starfsgreinar.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Samræming, reglugerð, meðalhófsprófun o.fl.*

3. gr.

Við 10. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Með lögum þessum er innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/958 um meðalhófsprófun áður en samþykkt er ný lögverndun starfsgreina, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 71 frá 11. nóvember 2021, bls. 236-245. Tilskipun (ESB) 2018/958 var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 243/2021, frá 24. september 2021, sem birt var 22. febrúar 2024 í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 17, bls. 30, sbr. einnig bókun 1 um altæka aðlögun við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, þar sem bókunin er lögfest.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í háskóla-, iðnaðar og nýsköpunarráðuneytinu. Markmið þess er að tryggja eðlilega starfsemi innri markaðar EES. Með frumvarpinu er innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/958 um meðalhófsprófun áður en samþykkt er ný lögverndun starfsgreina. Tilskipun um meðalhófsprófun tekur til þeirra lögvernduðu starfsgreina sem falla undir gildissvið tilskipunar 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi, sem innleidd var með lögum um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til starfa hér á á landi, nr. 26/2010.

Utanríkismálanefnd fjallaði um tilskipun um meðalhófsprófun, í samræmi við 5. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, þann 3. júní 2019. Nefndin gerði ekki athugasemd við að gerðin yrði tekin upp í EES-samninginn. Tilskipunin um meðalhófsprófun varð hluti af EES-samningnum með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 243/2021, þann 24. september 2021.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið tilskipunar um meðalhófsprófun er að koma í veg fyrir ótilhlýðilegar takmarkanir á aðgangi að eða stundun atvinnustarfsemi, og tryggja eðlilega starfsemi innri markaðarins og tryggja á sama tíma gagnsæi og öflugna neytendavernd. Það er á valdsviði aðildarríkja EES-samningsins að ákveða hvort og hvernig eigi að setja reglur sem varða starfsgrein innan marka meginreglna um bann við mismunun og meðalhófsreglunnar. Tilskipunin felur í sér að aðildarríki eru skuldbundin til að meta meðalhóf krafna sinna um takmarkanir á aðgangi að lögvernduðum starfsgreinum til að tryggja frjálsa för launafólks, staðfesturétt og frelsi til að veita þjónustu, sem eru grundvallarreglur innri markaðarins.

Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf frá nóvember 2021 kemur fram áhersla ríkisstjórnarinnar á einfaldara regluverk og að markvisst verði unnið að því að auka samkeppnishæfni og sveigjanleika íslensks atvinnulífs með því að draga úr hindrunum í gildandi regluverki og tryggja að ný lögjöf sé skýr og skilvirk. Innleiðing tilskipunarinnar er í efnislegu samræmi við þá stefnu stjórnvalda að einfalda regluverk sem setur starfi fólks hindranir á fjölmörgum sviðum atvinnulífsins og eru til þess fallnar að hindra samkeppni. Því er fyrirbyggjandi lagafrumvarp eðlilegt skref í að styðja við stefnu stjórnvalda í þessum málaflokki.

Eftirlitsstofnun EFTA gaf frá sér rökstutt álit 6. desember 2023 þess efnis að Ísland hefði gerst brotlegt við EES-samningum, með því að hafa ekki innleitt tilskipun (ESB) 2018/958 í landsrétt. Með bréfi, dags. 25. janúar, svaraði ráðuneytið því að til stæði að leggja fram frumvarp til innleiðingar á tilskipuninni auk þess að útbúa ítarlegar leiðbeiningar um

meðalhófsmat. Tafir hafa orðið á innleiðingu gerðarinnar þar sem flókið var að finna ákvæðum um meðalhófsmat stað við innleiðingu í landsrétt.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér innleiðingu á tilskipun um meðalhófsprófun áður en samþykkt er ný lögverndun starfsgreina. Samkvæmt tilskipuninni skulu allar nýjar og breyttar reglur vera réttlætanager og í réttu hlutfalli við markmið um almannahagsmuni. Þeim þarf að fylgja rökstuðningur með vísan til markmiða sem varða almannahagsmuni

Aðildarríki þurfa að meta meðalhóf ráðstöfunar áður en nýjar eða breyttar gildandi laga- eða stjórnvaldsreglur eru settar og fylgjast með því að slíkar ráðstafanir séu í samræmi við meðalhófsregluna eftir að þær hafa verið samþykktar. Matið skal vera með nægilega ítarlegri skýringu sem gerir kleift að meta hvort hún samræmist meðalhófsreglunni, hún þarf að vera framkvæmd á grundvelli eiginlegra og, ef unnt er, meginlegra gagna, og framkvæmd á opinn og hlutlægan hátt.

Íslenska stjórnarskráin hefur þegar að geyma ákvæði um að skerðing á atvinnufrelsi þurfi að stefna að almannahagsmunum og því er ekki að finna sérstakt efnisákvæði um það í frumvarpi þessu. Þá eru drög að reglugerðum og frumvörpum að meginstefnu til birt í Samráðsgátt stjórnvalda og gefst hagaðilum tækifæri á að fá upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar og koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Ákvæði 8. gr. tilskipunar um meðalhófsprófun er þannig þegar fylgt í framkvæmd.

Efnisákvæði frumvarps þessa snúa að því að innleiða tilskipun um meðalhófsprófun formlega. Þá er kveðið á um framkvæmd meðalhófsprófunar og er ábyrgð þess á höndum hlutaðeigandi ráðherra hverju sinni. Einnig er kveðið á um að skrá skuli rökstuðning fyrir því að ákvæði sem metin eru í samræmi við tilskipunina séu rökstudd sem réttlætanager og að meðalhófs sé gætt, í gagnagrunn ESB yfir lögverndaðar starfsgreinar.

Þá er einnig mælt fyrir um heimild ráðherra til að setja reglugerð, sé þörf á frekari útfærslu á meðalhófsprófuninni, upplýsingaskipti milli aðildarríkja, kröfur um skráningu í gagnagrunn og öðrum framkvæmdaratriðum tilskipunar um meðalhófsprófun.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins snertir atvinnufrelsið sem varið er í 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, sem hefur að geyma lagaáskilnaðarreglu um að eingöngu megi setja atvinnufrelsi skorður með settum lögum frá Alþingi. Þá verða slíkar skorður einvörðungu settar krefjist almannahagsmunir þess.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að stjórnvöld þurfi að framkvæma sérstakt mat áður en reglur um lögverndun starfs eru settar eða þeim breytt, og miða þannig að því að tryggja að skorður við atvinnufrelsi séu eingöngu settar með því markmiði að tryggja almannahagsmuni. Samþykkt frumvarpsins er til þess fallin að styrkja atvinnufrelsi

Breytingar sem stefnt er að með frumvarpinu eru gerðar til að efna þær skuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir með aðild að EES-samningnum.

5. Samráð.

Áform um lagasetningu voru til umsagnar í Samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá 26. janúar til 12. febrúar 2024 (mál nr. S-16/2024). Umsögn barst frá Samtökum iðnaðarins. Samtökin mótmæltu fyrirhuguðum áformum með vísan til aðgerða sem stjórnvöld hafa þegar

framkvæmd í samræmi við tillögur OECD og vísuðu einnig til þess að ekki ætti að draga úr hæfisskilyrðum þegar skortur væri á eftirliti með löggiltum iðngreinum.

Verði frumvarpið að lögum hefur það ekki í för með sér breytingu á lögum og reglum um lögverndaðar starfsgreinar. Eingöngu er kveðið á um að stjórnvöld tryggi að meðalhófsprófun á nýjum eða breyttum reglum fari fram, og kanni þannig hvort önnur úrræði en löggilding geti náð því markmiði sem stefnt er að hverju sinni.

Í vinnslu.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum á það að leiða til vandaðri reglusetningar um lögverndun starfa. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á fjárhag ríkissjóðs. Frumvarpið eykur ekki reglubyrði á fyrirtæki eða einstaklinga og getur haft jákvæð áhrif á atvinnufrelsi og samkeppnishæfni.

Í vinnslu.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. – 3. mgr. 1. gr. gildandi laga um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til starfa hér á landi, nr. 29/2010, er fjallað um gildissvið laganna. Við 1. gr. laganna bætist ákvæði um að undir gildissvið laganna falli einnig meðalhófsprófun sem stjórnvöld skulu framkvæma þegar setja á nýjar lagareglur eða stjórnvaldsfyrirmæli sem takmarka aðgengi að lögvernduðum starfsgreinum eða iðkun þeirra. Þetta á einnig við þegar stjórnvöld hyggjast breyta gildandi lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum.

Um 2. gr.

Í greininni er bætt við ákvæði um meðalhófsprófun. Það er hlutaðeigandi ráðherra sem ber ábyrgð á að mat í samræmi við 7. gr. tilskipunar um meðalhófsprófun sé framkvæmt til þess að tryggja að ný eða breytt ákvæði sem takmarka aðgengi að lögvernduðum starfsgreinum eða iðkun þeirra séu til þess fallin að ná því markmiði sem stefnt er að og að þau gangi ekki lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði. Í 5. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar er sérstaklega tekið fram að við mat á lögverndun heilbrigðisstarfsgreina skuli taka tillit til markmiðsins um að tryggja öfluga heilsuvernd manna.

Umfang matsins skal vera í réttu hlutfalli við eðli, innihald og umfang ákvæðisins en skýringar skulu vera nægjanlega ítarlegar svo unnt sé að leggja mat á hvort farið sé að meðalhófsreglunni. Ráðherra sem í hlut á skráir rökstuðninginn fyrir því að ákvæði, sem metin eru í samræmi við tilskipun um meðalhófsprófun, séu rökstudd sem réttlæt看leg og að meðalhófs sé gætt, í gagnagrunn ESB yfir lögverndaðar starfsgreinar, sem er nú þegar í notkun.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um meðalhófsprófun og aðra framkvæmd á tilskipun um meðalhófsprófun í reglugerð. Einnig kemur til greina að ákvæði um meðalhófsmat komi fram í leiðbeiningum sem dómsmálaráðuneytið útbýr og birtir á innri vef Stjórnarráðsins, sbr. 5. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnvarfrumvarpa og þingsályktunartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar, nr. 791/2018.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 4. gr.