

Frumvarp til laga

um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til starfa hér á landi.

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi taka til þess þegar meta þarf hvort einstaklingur, sem hefur hug á að starfa hér á landi sem launþegi eða sjálfstætt starfandi, uppfyllir skilyrði til að starfa í starfsgrein, sem til þarf leyfi, löggildingu eða aðra jafngilda viðurkenningu stjórnvalds, á grundvelli faglegrar menntunar og hæfis sem hann hefur aflað sér í öðru landi.

Lög þessi gilda enn fremur þegar tilkynna skal um þjónustu sem veitt er hér á landi tíma- bundið eða með hléum og háð er leyfi, löggildingu eða annarri jafngildri viðurkenningu stjórnvalds.

2. gr.

Réttindi.

Einstaklingar sem eru ríkisborgarar í aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins eða í landi þar sem samið hefur verið um gagnkvæma viðurkenningu starfsréttinda, eiga rétt á að gegna hér á landi starfi, hvort heldur er sjálfstætt eða sem launþegar, með sömu skilmálum og gilda um íslenska ríkisborgara, enda uppfylli þeir skilyrði:

- tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2005/36/EB, um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi, sem og viðauka við hana eins og þeir eru á hverjum tíma,
- í samningum sem ríkisstjórnir Norðurlanda gera og öðlast hafa gildi að því er Ísland varðar og kveða á um almennar reglur um gagnkvæma viðurkenningu starfsréttinda,
- Hoyvíkursamningsins, dags. 31. ágúst 2005, milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar.

3. gr.

Lögbær stjórnvöld.

Einstaklingur sem fellur undir tilskipunina eða samninga um viðurkenningu starfsréttinda, sbr. 2. gr., og óskar eftir því að starfa hér á landi skal beina umsókn sinni til mennta- og menningarmálaráðuneytisins, nema öðru stjórnvaldi sé með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum falin úrlausn málsins.

Einstaklingur, sem ekki fellur undir tilskipunina eða samninga um viðurkenningu starfsréttinda, sbr. 2. gr., skal beina umsókn sinni til mennta- og menningarmálaráðuneytisins nema öðru stjórnvaldi sé með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum falin úrlausn málsins.

Það stjórnvald sem veitir leyfi, löggildingu eða viðurkenningu til þess að gegna starfi í starfsgrein hér á landi kannar hvort skilyrði tilskipunarinnar eða samninga skv. b- og c-lið 2. gr. og þau skilyrði sem um starfið gilda að öðru leyti séu uppfyllt.

Einstaklingur sem óskar eftir því að gegna hér starfi sem launþegi eða sjálfstætt starfandi, tímabundið eða með hléum, skal áður senda hlutaðeigandi stjórnvaldi skriflega tilkynningu um fyrirætlán sína, sbr. 5. gr.

4. gr.

Tímabundin þjónusta eða með hléum.

Einstaklingur sem fellur undir skilyrði tilskipunarinnar á rétt á að veita hér á landi þjónustu tímabundið og með hléum ef hann:

- a. hefur lögfasta búsetu í aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins og á rétt til þess að stunda þar sama starf og
- b. hefur unnið við starfið í að minnsta kosti tvö ár á síðastliðnum tíu árum áður en þjónustan er veitt og það er ekki lögverndað í því ríki. Skilyrði um tveggja ára starfsreynslu gildir ekki þegar annaðhvort starfsgreinin eða menntun til starfsins er háð leyfi, löggildingu eða viðurkenningu stjórnvalds.

Við mat á eðli þjónustu sem veitt er tímabundið og óreglubundið skal í hverju tilviki líta til tímalengdar, tíðni, reglufestu og samfellu þjónustunnar.

5. gr.

Yfirlýsing vegna þjónustu sem veitt er tímabundið eða með hléum.

Sá sem óskar eftir því að veita þjónustu hér á landi í fyrsta sinn, sbr. 4. gr., skal áður en hún hefst gefa skriflega yfirlýsingu til hlutaðeigandi stjórnvalds, þar sem m.a. er getið þeirra váttrygginga sem hann nýtur. Yfirlýsingin skal endurnýjuð árlega ef óskað er eftir því að halda áfram að veita þjónustu tímabundið eða með hléum.

Hlutaðeigandi stjórnvald getur krafist þess að yfirlýsingu umsækjanda, sem óskar eftir að veita þjónustu á sínu sviði í fyrsta sinn, eða þegar um er að ræða mikilvægar breytingar á aðstæðum sem byggt hefur verið á, fylgi eftirtalin gögn:

- a. sönnun fyrir þjóðerni umsækjanda,
- b. vottorð um að umsækjandi sé með lögfasta búsetu í aðildarríki til þess að stunda þar sama starf og að hann hafi til þess leyfi þegar hann afhendir vottorðið,
- c. prófskírteini sem sýnir fram á menntun og hæfi umsækjanda til starfsréttinda,
- d. sönnun þess að starfið hafi verið stundað í að minnsta kosti tvö ár á síðastliðnum tíu árum, sbr. b-lið 1. mgr. 4. gr.,
- e. hreint sakavottorð fyrir störf í öryggisþjónustu þegar þess er krafist hér á landi.

6. gr.

Upplýsingar.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið, svo og stjórnvöld sem í hlut eiga, geta krafist umsækjanda um upplýsingar sem þörf er á til að taka megi afstöðu til umsóknar um heimild til að gegna starfi hér á landi, eða veita þjónustu tímabundið eða með hléum. Með sama hætti má afla upplýsinga frá lögbærum yfirvöldum þess ríkis þar sem réttinda er aflað eða þar sem hlutaðeigandi hefur starfað eða rekið starfsemi sína um staðfestingu á því hvort hann hafi aflað sér tilskilinna réttinda og hvort hann hafi sætt viðurlögum eða réttindamissi vegna starfa sinna.

7. gr.

Vinnsla og miðlun upplýsinga.

Íslensk stjórnvöld skulu eiga samstarf við stjórnvöld þeirra ríkja sem fara með framkvæmd tilskipunarinnar, þar á meðal um miðlun upplýsinga, og haft geta áhrif á rétt til þess að stunda starf sem til þarf leyfi, löggildingu eða aðra jafngilda viðurkenningu.

Stjórnvald sem hefur með höndum viðurkenningu starfsréttinda sem fellur undir tilskipunina hefur heimild til vinnslu persónuupplýsinga og annarra upplýsinga sem nauðsynlegar teljast vegna framkvæmdar tilskipunarinnar. Er stjórnvaldi í þeim tilgangi heimilt að halda sérstaka skrá um upplýsingarnar og miðla þeim til annarra lögbærra yfirvalda í aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins, enda fari slík miðlun upplýsinga um evrópskt upplýsingakerfi (e. *Internal Market Information System*) og gætt sé ákvæða 29. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Með sama hætti er stjórnvaldi heimilt að taka við upplýsingum úr slíku kerfi og varðveita þær í sérstakri skrá. Miðlun upplýsinga með öðrum hætti er óheimil.

Stjórnvöld og aðilar sem lögum samkvæmt er falið að hafa með höndum viðurkenningu menntunar og hæfis samkvæmt tilskipuninni eða hafa eftirlit með störfum þeirra sem hlotið hafa leyfi til þess að starfa hér á landi á grundvelli tilskipunarinnar skulu hafa aðgang að upplýsingum sem skráðar eru.

Um vinnslu upplýsinga, sbr. 2. mgr., skal að öðru leyti gæta ákvæða laga nr. 77/2000, þar á meðal um að veita þeim einstaklingum sem upplýsingar eru skráðar um fræðslu um meðferð upplýsinganna, sbr. 18. gr. þeirra laga. Það stjórnvald sem viðurkennir eða veitir hlutaðeigandi starfsréttindi telst ábyrgðaraðili í skilningi þeirra laga.

8. gr.

Heimildir til setningar stjórnvaldsfyrirmæla. Gjaldtaka.

Ráðherra sem í hlut á getur með reglugerð veitt undanþágu frá ákvæðum í lögum er varða ríkisfang, búsetu eða viðurkenningu á prófum að því leyti sem það er nauðsynlegt vegna skuldbindinga er felast í tilskipuninni, eða samningum skv. 2. gr.

Ráðherra sem í hlut á setur reglur um hæfnispróf eða viðbótarmenntun eftir því sem við á. Hann getur einnig ákveðið að umsækjandi skuli greiða kostnað vegna mats á hæfni og/eða viðbótarmenntunar. Fjárhæð gjaldsins má nema kostnaði við þýðingu gagna, kennslu, námsmat og aðra umsýslu vegna viðbótarnáms á umræddu sviði.

Ráðherra sem í hlut á setur reglur um gjöld er krefja má við afgreiðslu umsóknar um heimild til að gegna starfi hér á landi.

9. gr.

Samræming, reglugerð o.fl.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið skal sjá um og samræma framkvæmd tilskipunarinnar og samninga sem falla undir 2. gr.

Mennta- og menningarmálaráðherra setur nánari fyrirmæli í reglugerð um innleiðingu og framkvæmd tilskipunarinnar, þar á meðal um heimildir til þess að afla upplýsinga hjá þeim stjórnvöldum sem veita leyfi eða löggildingu samkvæmt tilskipuninni. Í slíkri reglugerð skal enn fremur kveðið nánar á um tilhögun mats og málsmeðferð þegar stjórnvald fjallar um umsóknir um viðurkenningu til að gegna lögvernduðu starfi hér á landi.

Mennta- og menningarmálaráðherra getur með samningi falið þar til bærum aðila að sjá um hæfnispróf og veita viðbótarmenntun, skv. 2. mgr. 8. gr. Jafnframt má fela slíkum aðila

að annast mat á því hvort umsækjandi uppfyllir lögmælt skilyrði til að gegna starfinu og til að taka við og afgreiða umsóknir, sbr. 2. og 3. mgr. 3. gr. Ákvörðun stjórnvalds sem tekin er á grundvelli slíks samnings er endanleg og sætir ekki kæru til æðra stjórnvalds.

Mennta- og menningarmálaráðherra er enn fremur heimilt að setja í reglugerð nánari fyrir-mæli um vinnslu og miðlun upplýsinga sem nauðsynlegar eru við framkvæmd tilskipunarinnar, enda sé þar gætt fyrir mæla laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

10. gr.

Innleiðing tilskipunarinnar.

Lög þessi fela í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/36/EB frá 7. september 2005 um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi, eins og hún var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 142/2007, sem birt var 10. apríl í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 19/2008.

11. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Frá sama tíma falla brott lög nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum.

12. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 87/2008:* 1. mgr. 6. gr. laganna orðast svo:

Mennta- og menningarmálaráðherra skal staðfesta leyfi til að nota starfsheitið leikskólakennari, grunnskólakennari og framhaldsskólakennari samkvæmt umsókn ríkisborgara frá ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins eða Færeyjum ef viðkomandi leggur fram vottorð um viðurkennd kennsluréttindi í ríki innan svæðisins eða Færeyjum í samræmi við skilyrði tilskipunar 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi.

2. *Lög um náms- og starfsráðgjafa, nr. 35/2009:* 1. mgr. 3. gr. laganna orðast svo:

Mennta- og menningarmálaráðherra skal staðfesta leyfi til að nota starfsheitið náms- og starfsráðgjafi samkvæmt umsókn ríkisborgara frá ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins eða Færeyjum ef viðkomandi leggur fram vottorð um viðurkennd réttindi í ríki innan svæðisins eða Færeyjum í samræmi við skilyrði tilskipunar 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.

Með frumvarpinu er innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi. Tilskipunin varð hluti af EES-samningnum með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 142/2007 frá 26. október 2007. Með þingsályktun 16. mars 2009 samþykkti Alþingi að heimila ríkisstjórninni að staðfesta ákvörðunina fyrir Íslands hönd. Að efni til varðar tilskipunin viðurkenningu á menntun til að gegna starfi

sem er lögverndað og því að menn skuli hafa aflað sér faglegrar menntunar og hæfis áður en þeim er heimilt að hefja störf á viðkomandi sviði.

Með tilskipuninni eru 15 fyrri tilskipanir um viðurkenningu faglegrar menntunar og hæfis sameinaðar í eina, bæði tilskipanir almenna kerfisins (89/48/EBE, 92/51/EBE og 1999/42/EB) og hinar svokölluðu geiratilskipanir (um lækna, hjúkrunarfræðinga og fleiri stéttir). Eina háskólastéttin sem stendur utan þessa kerfis nú eru lögmenn. Með tilskipuninni verða ekki grundvallarbreytingar á tilhögun viðurkenningar á faglegri menntun og hæfi á Evrópska efnahagssvæðinu. Réttur manna til viðurkenningar er hinn sami og áður en vonast er til að framkvæmdin verði einfaldari og skilvirkari, m.a. með nýjum ákvæðum um veitingu þjónustu og um samskiptakerfi stjórnvalda er annast viðurkenninguna. Öll megin skilyrði viðurkenningar og málsmeðferð er hin sama og áður og áfram liggur kerfinu til grundvallar sérstök skilgreining á menntunarstigum eða -þrepum. Menntunarstigin eru fimm og prófskírteini skilgreind samkvæmt því sem hér segir: skírteini vegna styttri námskeiða eða hæfniprófa (e. *attestation of competence*), framhaldsskólapróf (e. *certificate*) og þrjú þrep háskólaprófa (e. *diploma*), þar sem munurinn milli prófa felst í lengd náms í árum. Um þessi fimm stig segir framkvæmdastjórn Evrópusambandsins að þau verði að vera til í lögum hvers lands, jafnvel þótt það sé aðeins gert með vísun til tilskipunarinnar. Unnt er að líta svo á að þessi skipting menntunar endurspeglar í menntakerfinu á Íslandi.

Innleiðing tilskipunarinnar kallar aftur á móti á lagabreytingar hér á landi en endurskoða þarf lög nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, en þau hafa að geyma ákvæði um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi hér á landi, og færa til samræmis við ákvæði hinnar nýju tilskipunar. Ákvæði laga nr. 83/1993 fela í sér almenna löggjöf um viðurkenningu starfsréttinda og hæfis. Þannig taka ákvæði laganna einnig til viðurkenningu starfsréttinda sem kann að hafa verið samið um í samningum milli Norðurlandanna. Með frumvarpinu er einnig lagt til að ákvæði þess taki til starfsréttinda sem falla undir ákvæði Hoyvikursamningsins milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar og til starfsréttinda sem aflað er í landi utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Frumvarpið er byggt á sömu framsetningu og lög nr. 83/1993, en við setningu þeirra var höfð til hliðsjónar sambærileg löggjöf í Danmörku. Við vinnslu þessa frumvarps hefur með sama hætti verið stuðst við gildandi löggjöf í Danmörku, *lov om adgang til udøvelse af visse erhverv i Danmark* og *lov om vurdering af udenlandske uddannelseskvalifikationer* sem jafnframt fela í sér innleiðingu á tilskipun 2005/36/EB í danskan rétt.

II.

Meðal nýmæla í tilskipuninni eru ákvæði um frelsi í veitingu þjónustu. Þar segir í 5. gr. að aðildarríkjum sé óheimilt að hefja 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 (e. *duration*), tíðni (e. *frequency*), reglu (e. *regularity*) og samfellu (e. *continuity*). Þegar aðili kemur inn í aðildarríki á grundvelli þessa ákvæðis fer ekki fram sama athugun á gögnum hans og þegar um búsetu er að ræða, ekki eiginleg viðurkenning. Afgreiðslan má taka einn mánuð og hafi aðili ekki fengið nein svör frá viðkomandi stjórnvaldi að þeim tíma liðnum hefur hann fulla heimild til þess að veita þá þjónustu sem hann hefur skráð sig til. Á móti kemur að ríki getur krafist þess að þjónustuaðilar leggi fram ákveðin

gögn, en til þess að það geti gerst þarf að vera sérstaklega kveðið á um slíkt í lögum. Hér má nefna að langflest aðildarríki munu fara fram á yfirlýsingu af þessu tagi af hálfu þjónustuveitanda og munu einnig biðja um öll skjöl sem heimilt er samkvæmt tilskipuninni að fara fram á. Framkvæmdastjórn ESB mun beita sér fyrir ákveðinni samræmingu í þessu tilliti og er unnið að einsleitu yfirlýsingarformi er öll lönd notist við.

Samkvæmt 15. gr. tilskipunarinnar geta fagsamtök innan Evrópu komið sér saman um svokölluð sameiginleg grunnskilyrði (e. *common platforms*), þar sem skilgreindar eru kröfur sem þarf að uppfylla til þess að aðilar geti öðlast viðurkenningu. Þar sem slíku samstarfi yrði komið á yrði ekki heimilt að beita uppþóttarráðstöfunum (e. *compensation measures*), hér yrði um gagnkvæma viðurkenningu að ræða líka þeirri sem þegar tíðkast fyrir sumar heilbrigðisgreinar.

Lögbær yfirvöld munu koma sér upp nánara samstarfi um viðurkenningu prófskírteina en verið hefur til þessa. Framkvæmdastjórn ESB vinnur að því að koma á laggirnar sérstöku upplýsingakerfi sem kallast *IMI – Internal Market Information System*. Innan þessa kerfis geta stjórnvöld átt bein samskipti og þannig flýtt fyrir því að þegnarnir geti átt greiða leið milli landa og öðlast viðurkenningu á menntun sinni. Hugsanlega þarf að kveða á um samskipti íslenskra stjórnvalda við stjórnvöld annarra landa í lögum hér á landi í tengslum við IMI vegna verndar persónuupplýsinga. Utanríkisráðuneytið er tengiliður Íslands við IMI-verkefnið.

Aðildarríkin þurfa að skipa samráðsaðila (e. *coordinator*) fyrir tilskipunina, sem hefur svipað hlutverk og fyrri samráðsaðilar, en til þessa hefur mennta- og menningarmálaráðuneytið gegnt þessu hlutverki. Hlutverk samráðsaðila er að stuðla að samræmdri framkvæmd tilskipunarinnar og safna upplýsingum um framkvæmdina, svo sem um skilyrði fyrir aðgengi að tilteknum störfum.

Þá þurfa aðildarríkin að setja á laggirnar tengilið í viðkomandi landi sem gegnir upplýsingaskyldu gagnvart þegnunum um viðurkenningu prófskírteina og aðstoðar þá við að nýta sér þann rétt sem þeir eiga samkvæmt tilskipuninni.

Loks mun starfa sérstök nefnd um viðurkenningu prófskírteina, skipuð fulltrúum aðildarríkjanna, sem mun aðstoða framkvæmdastjórnina við ýmis mál er upp kunna að koma og tengjast þessum málaflokki.

III.

Gildandi lög um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum, nr. 83/1993, gera ráð fyrir því að viðurkenning á menntun til starfsréttinda sé í höndum viðkomandi stjórnvalds, sem skuli sjá til þess að nauðsynleg skilyrði til þess að gegna starfinu hér á landi hafi verið uppfyllt. Þannig annast landlæknisembættið viðurkenningu á menntun heilbrigðisstétta og útgáfu leyfisbréfa fyrir hönd heilbrigðisráðuneytisins. Sýslumenn annast útgáfu leyfa til starfa í lög-giltum iðngreinum fyrir hönd iðnaðarráðuneytisins. Í fylgiskjali með frumvarpinu er að finna lista yfir þær starfsgreinar sem teljast lögverndaðar hér á landi ásamt því stjórnvaldi sem fer með málefni viðkomandi greinar. Í upptalninguna vantar starfsstéttir sem til þessa hafa fallið undir svokallaðar geiratilskipanir, þ.e. lækna, hjúkrunarfræðinga o.fl. Að málum er varða viðurkenningu starfsréttinda einstakra starfsgreina koma: mennta- og menningarmálaráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið, iðnaðarráðuneytið, viðskiptaráðuneytið, fjármálaráðuneytið, dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, umhverfisráðuneytið og utanríkisráðuneytið (vegna IMI).

Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur haft með höndum afgreiðslu umsókna um

viðurkenningu menntunar í löggiltum iðngreinum. Bæði er það vegna hefðar og vegna þess að eitt meginskilyrðið fyrir iðkun löggiltra iðnar á Íslandi er að umsækjandi um viðurkenningu uppfylli skilyrði um menntun til að mega starfa í tiltekinni iðn. Mennta- og menningarmálaráðuneytið gefur út námskrár í löggiltum iðngreinum og getur því talist faglega bært um að veita umsögn um gögn er umsækjendur leggja fram. Slík afgreiðsla nær þó eingöngu til þess hvort aðili uppfyllir skilyrði um menntun til að starfa á tilteknu sviði en lýkur ekki með útgáfu leyfisbréfs. Sýslumenn, fyrir hönd iðnaðarráðuneytisins, gefa út leyfisbréf til handa iðnaðarmönnum er koma frá EES-svæðinu og sækja um að fá að starfa í iðngrein á Íslandi. Byggist sú afgreiðsla á reglugerð um viðurkenningu á rétti manna til að starfa í iðnaði á EES-svæðinu nr. 495/2001. Komi fólk frá landi utan EES-svæðisins á það þess ekki kost að fá réttindi sín formlega staðfest nema það gangist undir sveinspróf hér á landi og standist það. Þá fá þeir útgæfið íslenskt sveinsbréf líkt og allir sem standast sveinspróf.

Við afgreiðslu mennta- og menningarmálaráðuneytisins á umsóknum um viðurkenningu iðnmenntunar erlendis frá er farið fram á að umsækjandi leggi fram afrit af prófskírteini sínu með upptalningu námsgreina og staðfestar upplýsingar um starfsreynslu á viðkomandi sviði er nái að lágmarki þremur árum. Er hér höfð hliðsjón af samsvarandi skilyrðum í tilskipun Evrópusambandsins sem innleidd er með lögum þessum. Leitast er við að haga afgreiðslunni þannig að umsækjandi fái skjót svör og að þau liggi fyrir innan fjögurra til sex vikna frá því að umsókn var lögð fram. Samkvæmt fyrrnefndri tilskipun hafa aðildarríki ESB allt að fjórum mánuðum til þess að afgreiða hliðstæðar umsóknir. Umsóknir fara ávallt til umsagnar fagaðila sem hafa sérþekkingu á viðkomandi sviði. Stjórnvöld bera þó ein ábyrgð á niðurstöðu í hverju máli og umsækjendur fá ráðrúm til þess að koma við andmælum sé niðurstaðan þeim ekki hagfelld.

IV.

Fjöldi erlendra ríkisborgara sem sækir um viðurkenningu á menntun sinni til starfa hér á landi er mismunandi milli ára. Flestar viðurkenningar eru veittar á sviði heilbrigðisgreina og löggiltra iðngreina. Í miðlægum gagnagrunni ESB um lögverndaðar starfsgreinar er að finna tölfræðiupplýsingar um hvaða menntun erlendis frá hefur fengist viðurkennd hér á landi og koma eftirfarandi starfsstéttir fram þar:

Bakarar, bifvélavirkjar, byggingafræðingar, flugvirkjar, framhaldsskólakennarar, framreiðslufólk, félagsráðgjafar, fótaaðgerðafræðingar, grunnskólakennarar, hljóðfærasmíðir, hnykkjar, hársnyrtifólk, húsameistarar, húsasmíðir, húsgagnabólstrarar, innanhússhönnuðir, iðjuþjálfar, iðnfræðingar, kjötiðnaðarfólk, matartæknar, matreiðslufólk, matvælafræðingar, málmsuðufólk, múrarar, næringarfræðingar, næringarráðgjafar, pípulagningafólk, rafeindavirkjar, rafveituvirkjar, rafvélavirkjar, rafvirkjar, rennismíðir, sjóntækjafræðingar, sjúkraliðar, sjúkranuddarar, sjúkraþjálfarar, skipulagsfræðingar, skrudgarðyrkjufólk, snyrtifræðingar, stálvirkjasmíðir, sálfræðingar, talmeinafræðingar, tannfræðingar, tanntæknar, tæknifræðingar, tölvunarfræðingar, veggfóðrarar, verkfræðingar, vélvirkjar, úrsmíðir og þroskaþjálfar.

Hér geta bæði verið á ferðinni erlendir einstaklingar sem óska eftir að taka upp iðkun starfa sem þeir hafa aflað sér menntunar til á Íslandi eða Íslendingar sem hafa menntað sig erlendis þar eð umrætt nám er ekki í boði hér á landi.

Á þeim uppgangstímum er ríktu á Íslandi þegar Kárahnjúkastífla var reist og álver Alcoa í Reyðarfirði var í byggingu jókst mjög fjöldi umsókna um viðurkenningu iðnmenntunar erlendis frá, eða úr um 20 árið 2000 í 672 árið 2006.

V.

Með frumvarpi þessu er lagt til að tilskipun 2005/36/EB verði innleidd í íslensk lög. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að ákvæði þess komi í stað gildandi laga m.a. til þess að taka inn ákvæði um frjálsa veitingu þjónustu, sameiginleg grunnskilyrði og um persónuverndarmál tengd samvinnu stjórnvalda og framkvæmdarvalds, sbr. V. bálk tilskipunarinnar. Við það er miðað að mennta- og menningarmálaráðuneytið birti reglugerð um sama efni þar sem tilskipunin er birt sem viðauki. Samhliða þurfa einstök ráðuneyti, sem kveða á um rétt manna til að starfa á ákveðnum sviðum í lögum, að breyta tilvísunum í tilskipanir þegar það á við þannig að umrædd lög vísi hér eftir til tilskipunar 2005/36/EB í stað eldri tilskipana.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Meginefni frumvarpsins tekur til faglegrar menntunar og hæfis sem aflað er í öðru ríki og nauðsynlegt er að hlutaðeigandi hafi vilji hann starfa hér á landi annaðhvort sem launþegi eða sem sjálfstæður aðili í eigin atvinnurekstri. Frumvarpið tekur þannig til þess þegar einstaklingur óskar eftir því að tiltekin menntun og hæfi sem hann hefur aflað sér erlendis verði grundvöllur fyrir veitingu leyfis til þess að mega starfa í lögverndaðri starfsgrein (e. *regulated profession, d. lovregluleret erhverv*). Til þess að fá að starfa í lögverndaðri starfsgrein þarf því ákvörðun þar til bærs stjórnvalds í formi leyfis, löggildingar eða sérstakrar viðurkenningar, enda hafi hlutaðeigandi þá faglegu menntun og hæfi sem til þarf samkvæmt lögum eða fyrirmælum settum samkvæmt þeim. Ákvæði frumvarpsins gera almennt ráð fyrir því að óski einstaklingur eftir viðurkenningu á menntun sinni eða hæfi, sem hann hefur aflað í öðru landi, skuli hann beina umsókn sinni til mennta- og menningarmálaráðuneytisins nema slíkt sé falið öðru stjórnvaldi samkvæmt lögum, sbr. 3. gr. frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér almenn fyrirmæli um viðurkenningu menntunar og hæfis til starfsréttinda. Eins og fram kemur í 2. gr. frumvarpsins er gildissviðið ekki einskordað við þá sem falla undir tilskipun 2005/36/EB heldur tekur það einnig til menntunar og hæfis sem aflað er í öðrum ríkjum en þar greinir. Er það í samræmi við skipan gildandi laga nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum.

Í 2. mgr. 1. gr. er tekið fram að ákvæðið taki einnig til þess þegar tilkynna skuli um þjónustu sem fram fer tímabundið eða með hléum í lögverndaðri starfsgrein í samræmi við þau nýmæli sem felast í tilskipuninni, sbr. 4. gr.

Um 2. gr.

Í greininni kemur fram sú almenna regla að falli einstaklingur undir tilskipunina, eða samning sem Norðurlöndin hafa gert um viðurkenningu starfsréttinda eða Hoyvíkursamninginn milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar, skuli hann eiga rétt á að starfa hér á landi, hvort heldur sjálfstætt eða sem launþegi með sömu skilmálum og gilda um íslenska ríkisborgara. Með vísun til tilskipunarinnar í a-lið 1. mgr. er með almennum hætti vísað til þeirra skilyrða sem þar eru sett fyrir viðurkenningu starfsréttinda. Í b-lið 1. mgr. er að finna sambærilegt ákvæði og er í 2. mgr. 1. gr. gildandi laga. Lokamálsliður c-liðar 1. mgr. er nýmæli. Hoyvíkursamningurinn tók gildi 1. nóvember 2006. Samkvæmt iii-lið C-liðar 2. mgr. 5. gr. samningsins skal viðurkenna sambærileg prófskírteini og annan vitnisburð um formlega menntun og hæfi sem fengin er á yfirráðasvæði hins samningsaðilans.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar er sett fram sú almenna regla að beina skuli umsókn um mat á menntun og hæfi vegna starfs sem til þarf löggildingu eða leyfi til mennta- og menningarmálaráðuneytisins nema það sé í verkahring annars stjórnvalds að veita réttindin. Þannig ber t.d. að beina umsókn um starfsréttindi innan heilbrigðisgeirans til heilbrigðisráðuneytis og embættis landlæknis. Berist ráðuneytinu umsókn sem heyrir undir annað stjórnvald skal það framsenda umsóknina til hlutaðeigandi stjórnvalds í samræmi við fyrirmæli 2. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Í 2. mgr. er fjallað um umsóknir þeirra sem ekki falla undir tilskipunina eða samninga um viðurkenningu starfsréttinda skv. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins.

Um skyldu einstaklings til þess að tilkynna um þjónustu sem hann hyggst veita tímabundið eða með hléum er fjallað með almennum hætti í 4. mgr. Í 4. gr. frumvarpsins er síðan fjallað um upplýsingaskyldu vegna þjónustu sem veitt er í fyrsta sinn, sbr. 7. gr. tilskipunarinnar.

Um 4. gr.

Í 2. mgr. ákvæðisins er fjallað sérstaklega um rétt þeirra einstaklinga sem falla undir tilskipunina og veita hér þjónustu tímabundið eða með hléum. Hér er byggt á 5. gr. tilskipunarinnar. Tekið er fram að einstaklingur sem fellur undir tilskipunina eigi rétt á að veita hér á landi þjónustu, tímabundið eða með hléum, hafi hann lögfesta búsetu í aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins og rétt til þess að stunda þar sömu störf, hafi hann unnið við starfið í að minnsta kosti tvö ár á síðustu tíu árum áður en þjónustan er veitt hér. Skilyrði um tveggja ára starfsreynslu gildir þó ekki þegar annaðhvort starfsgreinin eða menntun til starfsins er lögvernduð, sbr. b-lið 1. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar. Hér er byggt á þeirri almennu reglu að aðildarríkjum sé óheimilt að mæla fyrir um takmarkanir er snúa að starfsréttindum erlendra þjónustuveitenda uppfylli þeir öll lagaskilyrði til að mega starfa innan viðkomandi starfsgreinar í sínu heimaríki. Þó er aðildarríkjum heimilt að mæla fyrir um tilkynningar- og upplýsingaskyldu þjónustuveitanda, sbr. 7. gr. tilskipunarinnar og lokamálsgrein 4. gr. frumvarpsins.

Um 5. gr.

Ákvæðið geymir fyrirmæli um skyldur þess sem óskar eftir að fá að veita þjónustu hér á landi til þess að gefa yfirlýsingu vegna þjónustunnar og láta af hendi gögn með umsókn, eins og nánar er mælt fyrir um í ákvæðinu. Greinin svarar til 7. gr. tilskipunarinnar. Ákvæði tilskipunarinnar um yfirlýsingu þjónustuveitanda og þau gögn sem lögð eru fram með henni, eiga m.a. að gera stjórnvaldi kleift að meta hvort ástæða sé til þess að fjalla um mál umsækjanda á grundvelli þeirrar heimildar í niðurlagi 4. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar að krefjast þess að hlutaðeigandi gangist undir hæfnispróf þegar mikill munur er á faglegri menntun og hæfi þjónustuveitandans og þeirri menntun sem krafist er hér á landi.

Gera má ráð fyrir því að útbúið verði staðlað eyðublað sem notast verði við í öllum aðildarríkjum sambandsins. Aðildarríkjum er heimilt að kalla eftir því að tilkynningin sé endurnýjuð fyrir hvert það ár sem þjónustuveitandinn hyggst veita þjónustuna.

Um 6. gr.

Greinin byggist að hluta til á 6. gr. gildandi laga þar sem tekið er fram að mennta- og menningarmálaráðuneytið og þau stjórnvöld sem fara með málefni viðkomandi starfs geti krafist umsækjanda um nauðsynleg gögn til þess að þau geti tekið afstöðu til umsóknar um

heimild til þess að fá að gegna umræddu starfi hér á landi. Greinin byggist jafnframt á fyrir-mælum 50. gr. tilskipunarinnar um að stjórnvald sem veitir leyfi til þess að gegna viðkomandi starfi getur látið kanna prófskírteini, þ.e. menntun og hæfi umsækjanda er óskar eftir að veita þjónustu í fyrsta skipti hér á landi, þegar um er að ræða lögvernduð störf þar sem sérstaklega þarf að gæta að heilsufars-, öryggis- eða neytendaverndarsjónarmiðum. Í samræmi við fyrirmæli tilskipunarinnar ber stjórnvöldum að gæta meðalhófs við slíka forathugun á menntun og hæfi umsækjanda og ganga ekki lengra en nauðsynlegt er í því sambandi.

Ákvæðið miðar við að hlutaðeigandi stjórnvöld afli framangreindra upplýsinga í samræmi við fyrirmæli tilskipunarinnar eftir því sem tilefni gefst til. Um heimild til þess að miðla og afla upplýsinga um viðurkenningu réttinda um samevrópskt upplýsingakerfi er fjallað í 7 gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Í 56. gr. tilskipunarinnar er lögð áhersla á að aðildarríkin hafi með sér nána samvinnu og veiti gagnkvæma aðstoð til að auðvelda framkvæmdina. Gerir tilskipunin þannig ráð fyrir að samvinnan taki m.a. til miðlunar upplýsinga um viðurlög eða refsiaðgerðir eða aðrar alvarlegar eða sérstakar aðstæður sem eru líklegar til þess að hafa áhrif á rétt umsækjanda til þess að stunda þau störf sem falla undir gildissvið tilskipunarinnar. Í 1. mgr. 56. gr. tilskipunarinnar er lögð áhersla á að við vinnslu og miðlun upplýsinga sé gætt ákvæða laga um persónuvernd, sbr. tilskipun Evrópusambandsins 95/46/EB um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga annars vegar og tilskipun 2002/58/EB um vinnslu persónuupplýsinga og um verndun einkalífs á sviði rafrænna fjarskipta (tilskipun um friðhelgi einkalífs og rafræn fjarskipti) hins vegar.

Í greininni er fjallað um heimildir stjórnvalda til vinnslu persónuupplýsinga og annarra upplýsinga sem nauðsynlegar teljast til þess að framfylgja ákvæðum tilskipunarinnar og miðla þeim um svonefnt IMI-upplýsingakerfi, sbr. ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins nr. 2008/49/EB. Upplýsingakerfið á að nota til upplýsingaskipta sem nauðsynleg eru vegna tilskipunarinnar og ákvæða nýrrar þjónustutilskipunar nr. 2006/123/EB. Af 29. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og miðlun persónuupplýsinga, leiðir að flutningur persónuupplýsinga til annars ríkis er heimill ef ákvæði laga nr. 77/2000 veita fullnægjandi vernd. Tekið er fram að ríki sem framfylgir tilskipun Evrópusambandsins 95/46/EB teljist fullnægja þessu skilyrði. Við það er miðað að um IMI-upplýsingakerfið verði sendar upplýsingar, m.a. um hvort tiltekinn einstaklingur hafi hlotið löggildingu eða starfsleyfi og hvort hann hafi viðhlítandi starfsreynslu, en einnig upplýsingar um hvort hann hafi þurft að sæta agaviðurlögum, hafi verið sviptur starfsréttindum eða heimildum, hafi hlotið dóm fyrir refsivert athæfi, hvort hann hafi misst forræði á búi sínu og hvort hann hafi óflekkað mannorð. Ljóst er að sumar þessara upplýsinga geta talist viðkvæmar í skilningi 8. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000. Með ákvæðinu er veitt sérstök heimild til vinnslu viðkvæmra upplýsinga, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna. Enda sé að öðru leyti uppfyllt skilyrði 1. mgr. 8. gr. laganna, þar á meðal að vinnslan sé nauðsynleg til þess að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaradila.

Í 3. mgr. er fjallað um þá aðila sem skulu hafa aðgang að upplýsingum sem skráðar eru í IMI-upplýsingakerfið. Geta þar verið um að ræða stjórnvöld eða sjálfstæðir aðilar sem á grundvelli heimildar í lögum er falin framkvæmd viðurkenningar og annarra þátta samkvæmt tilskipuninni eða fara með eftirlit með þeim sem hlotið hafa leyfi til að starfa hér á landi á grundvelli tilskipunarinnar.

Á réttað er í 4. mgr. að við vinnslu upplýsinga, skv. 2. mgr. skuli gæta ákvæða laga nr. 77/2000, þar á meðal um rétt hins skráða um fræðslu um meðferð upplýsinganna. Ætti slíkt að vera tiltölulega auðvelt í framkvæmd, t.d. þar sem gera mætti ráð fyrir því að þess yrði getið á eyðublaði sem umsækjandi um starfsréttindi fyllir út og undirritar.

Fyrirmæli greinarinnar um samvinnu þeirra ríkja sem undir tilskipunina falla ná til starfsréttinda hvort sem starfið fellur undir reglur um tímabundna þjónustu eða ef starfsréttinda er aflað í öðru aðildarríki.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. þessarar greinar er hlutaðeigandi ráðherra veitt sambærileg heimild og er í 1. mgr. 4. gr. gildandi laga til setningar reglugerða. Þá byggist ákvæði 2. mgr. á sambærilegu ákvæði og eru í 2. mgr. 4. gr. gildandi laga. Heimildin tekur einnig mið af 7. gr. tilskipunarinnar, en þar er við það miðað að þegar mikill munur er á menntun og hæfi þjónustuveitandans til starfsréttinda og þeirrar menntunar sem krafist er, að því marki að hann geti verið skaðlegur lýðheilsu og almannaöryggi, skuli viðkomandi stjórnvöld gefa þjónustuveitandanum tækifæri á að sýna, einkum með hæfnisprófi, að hann hafi aflað sér þeirrar þekkingar eða hæfni sem á skortir. Í 3. mgr. er sambærileg heimild og í lokamálslið 2. mgr. 4. gr. gildandi laga um heimild til þess að krefjast tiltekins gjalds fyrir þjónustu vegna umfjöllunar og afgreiðslu á umsóknum erlendra ríkisborgara um að mega stunda starf hér á land, enda falli þjónustan ekki undir ákvæði 10. gr. laga nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs.

Um 9. gr.

Fyrirmæli 1. mgr. svara til 5. gr. gildandi laga. Í 2. mgr. er mælt fyrir um skyldu annarra stjórnvalda sem annast viðurkenningu starfsréttinda til þess að veita mennta- og menningarmálaráðuneytinu nauðsynlegar upplýsingar vegna framkvæmdar tilskipunarinnar. Þá er tekið fram að í reglugerð skuli kveðið nánar á um tilhögun mats á menntun og hæfi þegar fjallað er um umsóknir um viðurkenningu til að gegna lögvernduðu starfi hér á landi.

Í 3. mgr. er kveðið á um heimildir til þess að fela þar til bærum aðila að annast þau stjórn-sýsluverkefni sem honum eru falin með einstökum ákvæðum frumvarpsins. Er þá annaðhvort um að ræða stofnun á vegum ráðuneytisins eða aðila utan þess. Slíkum aðila má fela með þjónustusamningi, sbr. 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins, að taka við umsóknum, veita nauðsynlega þjónustu og taka stjórnvaldsákvæðanir í einstökum málum, þar sem slíkt getur átt við. Af almennum reglum leiðir að slíkar ákvarðanir eru kærnanlegar til mennta- og menningarmálaráðherra. Sé slíkt framsal hins vegar til annars stjórnvalds er í ákvæðinu tekið fram að ákvarðanir þess séu ekki kærnanlegar til æðra stjórnvalds.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 11. og 12. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Um frumvarp til laga um viðurkenningu á faglegrri
menntun og hæfi til starfa hér á landi.**

Frumvarpið tekur til þess þegar einstaklingur óskar eftir því að tiltekin menntun og hæfi sem hann hefur aflað sér erlendis verði grundvöllur fyrir veitingu leyfis til þess að mega starfa í lögbundinni starfsgrein hér á landi. Til þess að fá að starfa í lögbundinni starfsgrein þarf leyfi frá viðeigandi stjórnvaldi í formi leyfis, löggildingar eða sérstakrar viðurkenningar. Almenn er í ákvæðium frumvarpsins gert ráð fyrir því að óski einstaklingur eftir viðurkenningu á menntun sinni eða hæfi sem hann hefur aflað annars staðar skuli hann beina umsókn sinni til mennta- og menningarmálaráðuneytisins nema úrlausn slíkr mála sé falið öðru stjórnvaldi samkvæmt lögum. Líkt og í núgildandi lögum verður mennta- og menningarmálaráðuneytinu heimilt að innheimta gjald fyrir kostnað vegna mats á hæfni og/eða viðbóta-menntun.

Í frumvarpinu eru almenn fyrirmæli um viðurkenningu menntunar og hæfis til starfsréttinda. Gildissvið frumvarpsins er þannig ekki einskorðað við gildissvið tilskipunar 200/36/EB, heldur tekur það einnig til menntunar og hæfis sem aflað er í öðrum ríkjum en tilskipunin tekur til. Er það í samræmi við skipan gildandi laga nr. 83/1993, um viðurkenningu menntun og prófskírteinum. Meðal nýmæla í frumvarpinu eru ákvæði um frelsi í veitingu á þjónustu, að það sé óheimilt að hefja frjálsa veitingu þjónustu með vísan til prófskírteina þegar aðili uppfyllir viss skilyrði. Hér er átt við þegar sá sem veitir þjónustuna fer milli aðildarríkja og staldrar við í stuttan tíma.

Fjöldi umsókna um viðurkenningu á menntun og hæfi frá öðrum löngum hefur verið mjög misjafn. Sem dæmi voru 20 umsóknir um viðurkenningu á iðnmenntun á árinu 2000 en á árinu 2006 voru umsóknirnar 672 talsins þegar mest lét, m.a. vegna virkjanaframkvæmda. Þessum umsóknum hefur mennta- og menningarmálaráðuneytið að mestu sinnt. Öll stjórn-sýsla er talin vera til staðar til að sinna þeim verkefnum sem falla til samkvæmt frumvarpinu.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.