

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 30. mars 2016
Tilvísun: 1603064 / 00.08.00

Efni: Umsögn Ferðamálastofu um frv. til laga um leiðsögumenn ferðamanna. Þingskjal 28 – 28. mál.

Vísað er í erindi nefndarsviðs Alþingis, sem barst með tölvupósti þann 17. mars, sl. þar sem óskað var umsagnar Ferðamálastofu um frumvarp til laga um leiðsögumenn ferðamannastaða.

Frumvarpið kveður á um að starfsheiti leiðsögumanna ferðamanna verði lögverndað þannig að aðeins þeir sem fengið hafa leyfi frá Ferðamálastofu hafi rétt til að kalla sig leiðsögumenn ferðamanna. Frumvarpið takmarkar ekki rétt annarra til að leiðsegja í ferðum.

Ferðamálastofa telur jákvætt að hugað verði að málefnum leiðsögumanna og að í frumvarpinu felist ákveðin tækifæri. Eins og staðan er í dag eru engar bindandi kröfur gerðar til leiðsögumanna og því getur hver sem er tekið að sér slík störf. Með því að lögvernda starfsheiti leiðsögumanna ferðamanna er verið að tryggja að það fólk sem titlar sig leiðsögumenn hafi ákveðna lágmarkspækkingu og færni til að styðja við gæði ferðaþjónustu, öryggi ferðamanna og góða umgengni við náttúru landsins. Það kemur hins vegar ekki í veg fyrir að aðrir geti tekið að sér slík störf.

Með vaxandi fjölbreytni í þeirri afþreyingu sem ferðamönnum býðst, hefur margbreytileiki og sérhæfing leiðsögustarfsins vaxið. Þannig er mikilvægt að þeir sem leiðsegja í ferðum hafi víðtæka þekkingu á íslensku þjóðlífi, sögu, menningu og náttúru landsins, en slík þekking er ekki nægjanleg þegar kemur að leiðsögn í sérhæfðum eða krefjandi ferðum í náttúru Íslands. Það kann því að vera skynsamlegt að skilgreina undirflokk leiðsögumanna eftir eðli þeirra ferða sem þeir taka ábyrgð á. Aðalmálið við hæfisskilyrði er að leiðsögumennirnir gefi sig ekki út fyrir og geri eitthvað sem þeir geta ekki. Víða erlendis hefur verið notast við ýmsar skilgreiningar og greint er t.d. á milli almennra leiðsögumanna, gönguleiðsögumanna og fjallaleiðsögumanna. Viðlíka flokkun ætti einnig að skoða hér á landi.

Vakin er athygli á að Ferðamálastofa gaf árið 2013 út leiðbeinandi reglur um öryggismál ferðaskipuleggjenda og ferðaskrifstofa, en þær reglur byggðu á drögum að reglugerð sem fyrirhugað var að setja í kjölfar breytinga á lögum 73/2005 um skipan ferðamála. Af þeim breytingum varð þó ekki. Ferðamálastofa hefur haldið þessum reglum á lofti, en þær eru jafnframt samhæfðar við þær kröfur sem gerðar eru innan Vakans, gæða- og umhverfiskerfis ferðaþjónustunnar. Vakinn gerir miklar kröfur um menntun og sérþekkingu starfsmanna hjá ferðaþjónustufyrirtækjum og hefur mótað þær kröfur í samvinnu við fyrirtæki innan atvinnugreinarinnar. Til að varpa ljósi á margbreytileika þeirrar þjónustu sem ferðamönnum

stendur til boða má nefna að í almennum flokki Vakans eru tilbúin gæðaviðmið vegna 24 tegunda ferðaþjónustu, en þar af eru 23 beinlínis á affreyingarsviði. Með þessu skal áréttað að leiðsögn getur verið afar sérhæfð og því nauðsynlegt að vanda til verka sé fyrirhugað að skilgreina starfheitið með lögum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

1. gr. Leyfi

Erlend starfsheiti sömu merkingar í 2. málslíð: Ferðamálastofa veltir upp þeirri spurningu hvort sleppa megi þessum málslíð. Einnig er velt upp þeirri spurningu hvort erlendir leiðsögumenn, sem hingað koma tímabundið með erlenda hópa, munu ganga í gegnum leyfisveitingaferlið og hvort þeir munu ekki kalla sig öðru sambærilegu heiti til að komast hjá leyfisveitingaferlinu. Ekki verður séð hver tilgangurinn með ákvæðinu er. Sjá einnig aths. við c. líð 2. gr.

Þar sem ekki er verið að takmarka almennt rétt til að leiðsegja í ferðum þarf að liggja fyrir hvaða starfstítl þeir sem ekki teljast leiðsögumenn skv. frumvarpi þessu skulu bera. Skilgreiningar/orðanotkun þarf að liggja ljós fyrir svo ekki verði ruglingur eða misskilningur.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að það verði á hendi Ferðamálastofu að gefa úr leyfi fyrir leiðsögumenn. Ferðamálastofa er vel í stakk búin að taka að sér ný verkefni þar sem stofnunin er stjórnsýslustofnun og hjá stofnuninni starfar afar hæft starfsfólk. Stofnunin hefur einnig hefur margra ára reynslu í veitingu ferðaþjónustuleyfa.

2. gr. Skilyrði

a. líður, leyfi á grundvelli leiðsögunáms

Það þarf að vera alveg á hreinu að ákvæðið eigi við alla sem lokið hafa viðurkenndu leiðsögunámi hér á landi, hvort sem það er svæðisleiðsögn eða landsleiðsögn.

Allmargir leiðsögumenn hafa aflað sér réttinda erlendis t.d. jöklaleiðsögumenn. Mikilvægt er að viðurkennd verði leiðsöguréttindi sem aflað er erlendis.

>> Lagt er til að bætt verði við nýjum líð þar sem kveðið er á um að leyfi megi veita þeim sem lokið hafi (viðurkenndu) leiðsögunámi erlendis enda leggi hann fram staðfestingu þess efnis/færi sönnur á réttindi sín með því að leggja fram staðfestingu á réttindunum.

b. líður, leyfi á grundvelli starfsreynslu

Í greinargerð með ákvæðinu er gert ráð fyrir að viðkomandi hafi haft skattskyldar tekjur af leiðsögn skv. lögum um tekjuskatt og að umsækjandi um leyfi verði að hafa unnið við leiðsögu ferðamanna í meira en hálfu starfi til að teljast hafa haft hana að aðalstarfi. Ferðamálastofa telur þetta eðlilegt viðmið en telur að textinn eigi heima í lagaákvæðinu sjálfu svo enginn vafi leiki á. >> Lagt er til að við b. líð bætist nýr málslíður svohljóðandi: Með aðalstarfi er átt við að umsækjandi hafi unnið við leiðsögn í meira en hálfu starfi. Umsækjandi verður að hafa haft skattskyldar tekjur af leiðsögn skv. lögum um tekjuskatt.

c. líður, leyfi skv. lögum um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi

Gera þarf greinarmun á því hvort leiðsögumenn ætli sér að starfa hér á landi eða hvort þeir koma aðeins tímabundið hingað til lands með erlenda hópa. Sjálfsgagt mál er að þeir sem hyggjast starfa hér á landi í einhvern tíma sækji um leyfi. Það er óraunhæft að ætla erlendum leiðsögumönnum sem koma tímabundið hingað til lands með erlenda hópa að fara í gegnum leyfisveitingaferlið. Mun líklegra er að þeir muni notast við eitthvað annað heiti til að komast hjá leyfisveitingaferlinu.

Ekki má neinn vafi vera fyrir hendi um hina erlendu leiðsögumenn en það er mat Ferðamálastofu að ákvæðin tengd þeim séu ekki nægjanlega skýr og marg óljóst hvað þá varðar.

3. gr. Hæfnisprof

Ferðamálastofa bendir á að nauðsynlegt sé að endurskoða nágildandi námsskrá leiðsögumanna sem skv. greinargerð með frumvarpinu er frá árinu 2004. Námsskráin þarf að taka við af hinum öra vexti og þróun atvinnugreinarinnar og greina nýjar aðstæður í leiðsögn til ferðamanna enda er starfsumhverfið gjörbreytt frá því sem var þegar nágildandi námsskrá leiðsögunáms var sett. Ný tækifæri til afþreyingar og auknar kröfur ferðamanna til upplifunar kalla á nýja þekkingu sem nágildandi námsskrá gerir til að mynda ekki ráð fyrir. Má þar nefna sem dæmi fjallaleiðsögn, jöklaleiðsögn, skíðaleiðsögn og siglingar. Tryggja þarf að lög um starfsheiti leiðsögumanna taka mið af þessum veruleika og taki til fjölbreyttari þekkingar en nú er gert ráð fyrir í námskrá.

4. gr. Þjónustugjöld

Greinin veitir heimild til að innheimta þjónustugjöld vegna kostnaðar af veitingu leyfa og undirbúnings og framkvæmdar hæfnisprófa. Nauðsynlegt er að fjármagn fylgi með verkefninu. Að öðrum kosti þarf leyfis- og hæfnisprófgjaldið að vera það hátt til að það standi undir kostnaði.

6. gr. Viðurlög

Það er mat Ferðamálastofu að viðurlagakaflinn sé of veikur og telur stofnunin stjórnvaldssektir betur til þess fallnar að auka skilvirkni. Stjórnvaldssektir eru mun áhrifameiri og skjótvirkari. Kæra til lögreglu tekur langan tíma og slík verkefni ekki í forgangi lögreglu.

Lagt er til að Ferðamálastofa geti lagt stjórnvaldssektir á einstakling sem brýtur gegn lögum þessum. Sektirnar gætu t.d. numið frá 50.000 til 100.000 og við ákvörðun væri t.d. hægt að taka tillit til þess hvað brot hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega og hvort um ítrekað brot er að ræða.

Aðrar athugasemdir:

Opinbert auðkenni

Ferðamálastofa leggur til að við bætist ný grein um auðkenni. Við leyfisveitingu fái leiðsögumenn opinbert númerað auðkenni sambærilegt og ferðaskrifstofur og ferðaskipuleggjendur fá við útgáfu leyfa.

Eftirlit

Lagt er til að við bætist ný grein um eftirlit þar sem lögreglu er falið eftirlit með leiðsögumönnum. Lögreglan fer með lögregluvald og hefur þar með þær heimildir sem þarf til að sinna eftirliti í þessu eins og öðru t.d. til að stöðva bifreiðar og fólk og kalla eftir upplýsingum o.s.frv. og því eðlilegt og rökrétt að lögreglu verði falið eftirlitið.

Tilgangur frumvarpsins er einungis að lögvernda starfsheitið „leiðsögumaður ferðamanna” en takmarkar ekki heimild annarra til að veita ferðamönnum leiðsögn. Þar sem frumvarpið er einungis takmarkandi hvað varðar notkunina á starfsheitinu þá leggst Ferðamálastofa ekki gegn því að það verði samþykkt. Hins vegar má benda á að æskilegt hefði verið, við undirbúning frumvarpsins, að samráð hefði verið haft við hagsmunaaðila. Í ört vaxandi atvinnugrein er mikilvægt að hafa heildarsýn og að samræmi sé í aðgerðum og framkvæmdum. Það eru ýmis verkefni í farvatninu sem lúta að sambærilegum viðfangsefnum, s.s. endurskoðun á lögum um skipan ferðamála og ýmis verkefni tengd öryggis- og gæðamálum. Með þessi atriði til hliðsjónar

mætti e.t.v. skoða það að biða með afgreiðslu frumvarpsins þar til starfsumhverfi leiðsögumanna er orðið skýrara.

Ferðamálastofa bendir á að ekkert samtal/samráð hefur farið fram innan atvinnugreinarinnar og því liggur ekki fyrir hvaða áhrif frumvarpið kann að hafa á starfsmannahald ferðaþjónustufyrirtækja.

Fulltrúar Ferðamálastofu eru reiðubúnir að koma á fund atvinnuveganefndar Alþingis til að fylgja eftir umsögn sinni og svara þeim spurningum sem kunna að vakna.

Virðingarfyllt,
F.h. Ferðamálastofu



Helena Þ. Karlsdóttir, forstn. stjórnsýslu- og umhverfissviðs



Félag leiðsögumanna

Mörkinni 6
108 Reykjavík
Sími 588-8670
Kt. 510772-0249

www.touristguide.is

info@touristguide.is

Reykjavík, 21. mars 2016

Umsögn um frumvarp til laga um leiðsögumenn, flutt á 145. löggjafarþingi 2015–2016. Þingskjal 28 — 28. mál.

Félag leiðsögumanna (FL) fagnar framkomnu frumvarpi og þakkar Ásmundi Friðrikssyni alþingismanni fyrir að taka þetta mál upp, sem og að vera í samstarfi við FL við samningu þess.

Félagið telur afar mikilvægt að frumvarpið nái fram að ganga þar sem það mun leiða til meiri fagmennsku á sviði leiðsagnar í þeirri mikilvægu en jafnframt viðkvæmu grein sem ferðaþjónustan er nú orðin fyrir samfélagið. Daglega eru nefnd dæmi um það sem betur hefði mátt fara í ferðaþjónustunni á Íslandi; oft atvik sem hefði mátt koma í veg fyrir hefði fagmenntaður leiðsögumaður verið með í ferð.

Ekki síst á þetta við um atvik sem tengjast öryggi ferðamanna, umgengni við viðkvæma náttúru landsins eða atvik þar sem þekking á landi og þjóð hefði komið í veg fyrir slæma upplifun ferðamanns á Íslandi.

Eins og staðan er núna getur hver sem er kallað sig leiðsögumann og farið með ferðamenn um Ísland en verði frumvarpið að lögum þá geta eingöngu þeir kallað sig leiðsögumenn sem uppfylla þau skilyrði sem frumvarpið tilgreinir. Ákveðinn gæðastimpill verður þar með að baki starfsheitinu, sem stuðla mun að meiri gæðum og fagmennsku í ferðaþjónustunni. Hjálaga er fylgiskjal sem skilgreinir starf og bakgrunn leiðsögumanna, sem útskýrir vel í hverju starf fagmenntaðs leiðsögumanns er fólgið. Af skilgreiningunni má ljóst vera að hver sem er getur ekki uppfyllt öll þessi skilyrði; til þess þarf ákveðna menntun, þjálfun og reynslu. Slíkt hafa leiðsögumenn, fagmenntaðir á Íslandi, til að bera.

Skilgreiningin er þýðing á kaflanum um leiðsögumenn í Staðli um leiðsögumenn frá Staðlaráði Íslands - ÍST EN 15565:2008 – sem skólanefnd Félags leiðsögumanna vann og skilaði til mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

Félag leiðsögumanna telur brýnt að frumvarpið verði samþykkt fyrir sumarið 2016 þegar von er á meiri fjölda ferðamanna til landsins en nokkru sinni fyrr og þörfin fyrir fagmennsku í ferðaþjónustunni verður enn brýnni en ella. Nú eru rúmlega 1000 félagsmenn í fagfélagi Félags leiðsögumanna sem standast þær kröfur sem gerðar eru til þeirra sem notað geta starfsheitið *leiðsögumaður* skv. frumvarpinu.

Eins og fram kemur í frumvarpinu gefst þeim sem unnið hafa við leiðsögn í ákveðinn árafjölda eða hlotið menntun frá skólum sem ekki teljast uppfylla

fullilega skilyrði um menntun leiðsögumanna, kostur á að fara í raunfærnimat, þar sem framkvæmdin verður á ábyrgð Ferðamálastofu. Þegar þegar fólk hefur staðist það mat, eða bætt við menntun sína sem upp á vantar, bætist fjöldi fólks í hóp þeirra sem skv. frumvarpinu geta kallast leiðsögumenn.

Allir ferðaþjónustuaðilar á Íslandi, sem vilja uppfylla ákveðnar gæða- og öryggiskröfur, eru þegar farnir að ráða eingöngu fagmenntaða leiðsögumenn, enda koma kröfur um slíkt frá erlendum viðskiptavinum þeirra. Verði frumvarpið að lögum mun það leiða til enn meiri fagmennsku hvað snertir þennan þátt ferðaþjónustunnar á Íslandi.

Félag leiðsögumanna vill að lokum árétta að afar mikilvægt er að um þá sem falla undir c-lið, 2. gr. gildi það sama og um þá sem falla undir b-lið sömu greinar, þ.e.: *... enda sýni umsækjandi með hæfnisprófi að hann búi yfir þeirri þekkingu og færni sem þarf til að uppfylla skilyrði a-liðar.*

Þannig að skilyrði fyrir fólk sem býr á Íslandi séu ekki strangari en fyrir þá sem koma frá öðrum löndum.

Virðingarfyllst,

Fyrir hönd Félags leiðsögumanna

Örvar Már Kristinsson
Formaður

Vilborg Anna Björnsdóttir
Vara formaður

Þorsteinn Svavar McKinstry
Stjórnarmaður

Bryndís Kristjánsdóttir
Stjórnarmaður

*Jakob S. Jónsson
Leiðsögumaður
c/o Kristján Jóh. Jónsson
Beykhlíð 21
105 Reykjavík*

Nefndasvið alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Svíþjóð, 25 apríl 2016.

Þingskjal 28 – 28. mál. Frumvarp til laga um leiðsögumenn ferðamanna

Undirritaður, Jakob S. Jónsson, starfandi leiðsögumaður, hefur að undanfögnu skrifað nokkrar greinar í fjölmiðla um starf leiðsögumanna og m.a. nefnt þar frumvarp til laga um leiðsögumenn ferðamanna og var af því tilefni beðinn um að skila inn umsögn um frumvarpið, enda þótt umsagnartími væri í raun liðinn. Sjálfsagt er að verða við slíkri bön.

Frumvarpið kveður á um hverjir hafi rétt til að kalla sig leiðsögumann ferðamanna og hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til þess ásamt því hvernig hæfnisprófi skuli háttað í því tilviki að leyfisskilyrði verði ekki fullnægt nema með því móti. Framkvæmdaaðili verði Ferðamálastofa.

Það er margt gott að segja um grundvallarhugsunina í frumvarpinu og ekki seinna vænna að tekið sé á þessum hluta ferðaþjónustunnar, sem varðar leiðsögn og fræðslu um land, þjóð og sögu. Leiðsögumaðurinn er yfirleitt sá sem stendur á milli lands, þjóðar, menningar og sögu annars vegar og ferðamannsins hins vegar. Hann túlkar þar á milli og á – a.m.k. samkvæmt skilgreiningu Evrópuþaðals um leiðsögunám – að vera talsmaður landsins og þjóðarinnar, menningarinnar og sögunnar og skýra út fyrir ferðamanninum í hverju sérstaða Íslands er fólgin og hvaða kröfur hin viðkvæma náttúra gerir til mannsins. Hann á að setja söguna og menninguna í samhengi við landið sem og sögu og menningu annarra þjóða. Þetta er mikilvægt verkefni og á í besta falli að verða til þess að ferðamaðurinn taki ástfóstri við landið, gerist talsmaður þess og vilji koma aftur.

Frumvarp um leiðsögumenn ferðamanna þarf vitaskuld að taka mið af þessum brýnustu eiginleikum starfsins og því færi vel á þegar í upphafi frumvarps að skilgreind yrðu og gerður greinarmunur á störfum leiðsögumanns, fararstjóra og hópstjóra; tilgangurinn með því er að setja leiðsögumanninn og hlutverk hans og skyldur í samhengi. Þá yrði með slíkri skilgreiningu einnig mun auðveldara að lögvernda starfið sem slíkt, svo aðeins leiðsögumenn með viðurkennda íslenska menntun megi starfa við leiðsögn hér á landi. Það er brýnt hagsmunamál fyrir landið sjálft og náttúru þess.

Samkvæmt frumvarpinu eru skilyrðin til að mega kalla sig leiðsögumann ferðamanna þrenns konar:

1. leiðsögunám sem uppfyllir kröfur námskrár,
2. leiðsögn að aðalstarfi í samanlagt þrjú ár og hæfnispróf,
3. hæfi til starfa á Íslandi skv. lögum nr. 26/2010

Skal nú fjallað nánar um hvert og eitt þessara skilyrða:

Leiðsögunám sem uppfyllir kröfur námskrár

Um fyrsta skilyrðið er það að segja, að eins og það hljómar sjálfsagt, þá hefur það verið ákaflega umdeilt hvað kalla megir “viðurkennt nám”. Félag leiðsögumanna hefur talað mikið um gildi menntunar og er m.a.s. tvískipt, þar sem aðild að hinu svonefnda fagfélagi er bundin við þá eingöngu sem lokið hafa “leiðsögunámi frá skóla sem mennta- og menningarmálaráðuneytið viðurkennir og kennir samkvæmt gildandi námskrá ráðuneytisins” – eins og segir í lögum félagsins.

Gallinn er, að lög félagsins styðjast ekki við veruleikann og það sem verra er – sem stendur er ekki til nein viðurkennd námskrá um leiðsögunám. Sú eina námskrá sem hafði viðurkenningu ráðuneytis var sú sem kennt var eftir hjá Leiðsöguskóla Íslands, sem er undir Menntaskólanum í Kópavogi settur; hún var numin úr gildi með nýjum lögum um framhaldsskóla er gildi tóku 2011. Þá var hverri námsbraut gert að skila inn nýrri námskrá sem ráðuneytið staðfesti, en Leiðsöguskólinn hefur enn ekki gert það.

Þá er það mikill misskilningur að kennt sé samkvæmt námskrá í leiðsögunámi hjá Endurmenntun Háskóla Íslands. Háskólanám fer eðli málsins samkvæmt ekki fram samkvæmt námskrá og enginn formlegur samanburður hefur verið gerður á náminu við Leiðsöguskólann og EHI.

Það er því ógerlegt að orða fyrsta skilyrðið eins og gert er í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins; ráðuneyti fræðslumála gefur ekki út námskrá og mun ekki gera það skv. lögum um framhaldsskóla. Hugtakið námskrá er ónothæft sem viðmið um réttindi leiðsögumanna.

Auk þess kemur annað til, þótt e.t.v. væri hægt að búa svo um hnúta að námskrá yrði viðurkennd: ferðapjónusta á Íslandi hefur vaxið ört síðustu ár og ekkert bendir til að lát verði á þeim vexti. Þessi vöxtur hefur gert kröfur um margvíslegar tegundir leiðsagnar, sumar hverjar ekki kenndar við neinn leiðsöguskóla hérlandis, en sem myndu krefjast viðurkenningar ekki síður en sú leiðsögn sem kennd er við leiðsöguskóla hérlandis. Þar á ég við sérstaka leiðsögn eins og fjallaleiðsögn, jöklaleiðsögn, þjóðgarðsleiðsögn, gönguleiðsögn, svæðisleiðsögn, staðarleiðsögn og aðra slíka leiðsögn, sem ekki er skilgreind í neinni námskrá og veitir (þar af leiðandi!) ekki rétt til fullrar aðildar í Félagi leiðsögumanna.

Þetta misræmi milli veruleikans, námsins og Félags leiðsögumanna gerir að verkum að ekki er unnt að nota námið eitt og sér sem viðmið löggildingar.

Eðlilegra væri og hreinlegra að miða löggildingu starfsheitis við “starfandi leiðsögumenn”; Ferðamálastofu yrði gert að búa til viðmið sem á aðlögunartíma gætu gengið út frá því námi sem kennt er í þeim skólum sem kenna leiðsögn ásamt starfsreynslu. Námskröfur verður svo að skilgreina í öðru ferli og er þar eðlilegast að byggja á því starfi sem þegar hefur verið unnið innan Evrópusambandsins og sem hefur skilað sér í staðli um almennt leiðsögunám (ÍST EN 15565:2008), sem er lágmarksviðmið, sem aðildarfélög Evrópusambandsins geta nýtt sér. Viðmið fyrir almenna leiðsögn og sérstök viðmið fyrir sértæka leiðsögn væri svo hægt að festa í sessi hér á landi með því að ganga út frá viðmiðum Vakans, gæðakerfis ferðapjónustu á Íslandi.

Leiðsögn að aðalstarfi í samanlagt þrjú ár og hæfnispróf

Um annað skilyrðið er ekkert nema gott að segja; hæfnispróf gæti sem hægst tekið mið af fyrrnefndum viðmiðum Vakans, gæðakerfis ferðapjónustu á Íslandi; aðeins þarf að hyggja að því að búa Vakann þannig úr garði að hann taki einnig á þeim viðmiðum sem telja má nauðsynleg fyrir annars vegar almenna leiðsögn og hins vegar sértæka. Þá myndi með viðmiði við Vakann fást eðlilegt samhengi við öryggismál og nauðsyn þess að leiðsögumenn hafi viðunandi kunnáttu á því sviði.

Hæfi til starfa á Íslandi skv. lögum nr. 26/2010

Lög 26/2010 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.

Um það er í sjálfu sér ekki nema gott eitt að segja; þó er varað við því, að erlendir leiðsögumenn geti á grundvelli þessara laga öðlast sterkari rétt en íslenskir leiðsögumenn. Fer það eftir tvennu, annars vegar hvers eðlis hin erlendu réttindi þeirra eru og svo hvort í gildi sé eða ekki samningur um gagnkvæmni réttinda milli Íslands og þeirra ríkja, sem lögin ná yfir – Evrópubandalagsríkin og Norðurlöndin. Hér virðist sem gæti komið upp sú staða að sænskir eða danskir leiðsögumenn, með skemmra nám en íslenskir leiðsögumenn að baki, kæmu til Íslands og störfuðu í samræmi við texta og anda þessa frumvarps sem hér er til umræðu, án þess þó að hafa nokkurt nám að baki í því sem varðar sérstöðu Íslands og er grundvöllur ferðapjónustu hér.

Þarna er komin meginástæða þess að velta megi fyrir sér, hvort ekki sé réttast að stíga skrefið til fulls og bæta í frumvarpið ákvæðum um lögvernd starfsins sem slíks, þannig að aðeins leiðsögumenn með viðurkennda íslenska menntun megi starfa við leiðsögn hér á landi. En til þess að svo megi verða þarf tvennt að koma til:

Í fyrsta lagi þarf að koma því lagi á menntunarmálin að skólar viti sína stöðu og nemendur þeirra geti lagt stund á leiðsögunám í þeirri vissu að það veitir þeim rétt til að starfa í samræmi við lögin og anda þeirra og þeir megi með réttu kalla sig leiðsögumenn ferðamanna.

Í öðru lagi færi betur á því að miða leyfi og réttindi til að kalla sig leiðsögumann ferðamanna og til að sinna starfi leiðsögumanns – hvort sem um er að ræða almenna leiðsögn eða sérhæfða – við hlutverk leiðsögumannsins eins og best færi á að skilgreina það í lögum: sem talsmann lands, náttúru, þjóðar, menningu og sögu. Þar væri eðlilegast að lyfta fram landinu sjálfu og náttúrunni, miða við sérstöðu þeirra þátta í ljósi þess að Ísland er eitt yngsta land í heimi og umgengni við það krefst sérstakrar aðgátar og aðgæslu.

Í þessu einstaka, síðastnefnda atriði felst að mínu viti nákvæmlega það sem þarf til að gera leiðsögumönnum kleift að kalla sig leiðsögumenn og til að leiðsögn verði lögverndað starf. Starf leiðsögumanns yrði þar með tengt nánum böndum við sérstöðu Íslands og helsta aðdráttarafl: hina óspilltu náttúru og einstöku sögu og menningu.

Slíkt skref yrði allri ferðapjónustu til heilla og myndi auðvelda stjórnvöldum jafnt og einstökum fyrirtækjum í ferðapjónustu að taka þátt í mótun þeirra mikilvægu atvinnugreinar sem ferðapjónustan er.

Með vinsemd og virðingu,

Jakob S. Jónsson,
Leiðsögumaður.



Atvinnuveganefnd Alþingis
101 Reykjavík

MENNTA- OG
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsgrötu 4 · 101 Reykjavík
sími: 545 9500 · bréfasími: 562 3068
postur@mrn.is · menntamálaráðuneyti.is

Reykjavík 13. maí 2016
Tilv.: MMR16040186/14.21.1-

Efni: Mennta og menningarmálaráðuneyti vill benda á eftirfarandi varðandi frumvarp til laga um leiðsögumenn ferðamanna, Þingskjal 28-28. mál á 145. löggjafarþingi 2015-2016.

Árið 2008 voru sett ný lög nr. 92/2008 um framhaldsskóla. Í ákvæði III til bráðabirgða í lögnum segir eftirfarandi um gildi eldri stjórnvaldsfyrirmæla: *Reglugerðir, auglýsingar og önnur fyrirmæli sett samkvæmt lögum nr. 80/1996, með síðari breytingum, skulu halda gildi sínu að svo miklu leyti sem þau stangast ekki á við lög þessi þar til nýjar reglugerðir, auglýsingar eða önnur fyrirmæli hafa öðlast gildi.*

Með birtingu auglýsingar nr. 674/2011 í B-deild Stjórnartíðinda 16. maí 2011 tók gildi ný aðalnámskrá framhaldsskóla, sem skyldi koma til framkvæmda í skólum frá og með skólaárinu 2011-2012 eftir því sem við yrði komið og koma til framkvæmda að fullu eigi síðar en 1. ágúst 2015. Samkvæmt 1. gr. auglýsingarinnar var eldri aðalnámskrá framhaldsskóla nr. 138/2004 felld úr gildi. Með því er litið svo á að allar námsbrautarlýsingar sem áttu sér stoð í aðalnámskránni frá 2004 hafi einnig fallið úr gildi frá sama tíma.

Samkvæmt námskránni 2011 færast ábyrgð á námskráargerð í auknum mæli til framhaldsskólanna sem er veitt aukið umboð til að byggja upp nám sem tekur mið af sérstöðu skóla, þörfum nemenda, nærsamfélags og atvinnulífs. Tillögur um námsbrautir eru sendar til Menntamálastofnunar sem yfirfer efni þeirra áður en þær eru staðfestar af ráðherra til að verða hluti af aðalnámskrá framhaldsskóla. Þær námsbrautarlýsingar sem ráðherra hefur staðfest skv. 23. gr. laga um framhaldsskóla nr. 92/2008 og birst hafa í B-deild Stjórnartíðinda teljast gildar námsbrautarlýsingar, aðrar ekki.

Ráðuneytið vill jafnframt benda á að samkvæmt gildandi lögum og aðalnámskrá framhaldsskóla má búast við að staðfestar verði mismunandi námsbrautarlýsingar með sérhæfingu í leiðsögu ferðamanna. Við staðfestingu þessara námsbrautarlýsinga er auk aðalnámskrár framhaldsskóla lagður til grundvallar evrópskur staðall (CEN EN 15565 2008) um lágmarksmenntun leiðsögumanna í Evrópu sem telst skuldbindandi fyrir Ísland í gegnum EES-samninginn.

Fyrir hönd ráðherra

Hellen Gunnarsdóttir

Jón Vilberg Guðjónsson

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík 31. mars 2016

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um leiðsögumenn ferðamanna (heildarlög), 28. mál.

Samtök ferðaþjónustunnar hafa fengið ofangreint frumvarp til umsagnar og vilja koma eftirfarandi á framfæri:

Samtökin eru mótfallin samþykkt frumvarpsins sem til umæðu er um löggildingu á starfsheiti leiðsögumanna. Fara þarf í ítarlega skoðun áður en slíkt getur verið samþykkt og mynda þarf breiða sátt um framkvæmdina meðal atvinnulífs og leiðsögumanna.

Eins og samtökin hafa áður bent á er staðan í dag þannig að fagnám leiðsögumanna hér á landi er engan veginn í beinum tengslum við atvinnulífið og nauðsynlegt að gera bragabót á því áður en rætt er um löggildingu starfsheitisins. Í því samhengi er bent á að margir leiðsögumenn sem starfa hér á landi hafa sérhæft sig erlendis á sínu sviði með áherslu á öryggi og viðbrögð við óvæntum atvikum en hafa ekki gengið í gegnum leiðsögunám hér á landi. Mikil þörf er á faglegum og góðum leiðsögumönnum og eykst þörfin eftir því sem ferðaþjónustan vex og kröfur um gæði aukast.

Mikilvægt er, áður en önnur skref eru tekin, að samræma nám leiðsögumanna og tengja það kröfum nútíma ferðaþjónustu. Þar má t.d. nefna kröfur um öryggi og viðbrögð við óvæntum atburðum. Fyrr er ekki hægt að ræða um verndun starfsheitisins.

Virðingarfyllt
f.h. Samtaka ferðaþjónustunnar

Gunnar Valur Sveinsson

Alþingi - Atvinnuveganefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Ísafjörður 31. mars 2016
UST201603-160/J.S.J.
04.04

Efni: Frumvarp til laga um leiðsögumenn ferðamanna - 28. mál

Umhverfisstofnun vísar til erindis nefndarsviðs Alþingis (Atvinnuveganefnd), dags. 17. mars 2016, þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um leiðsögumenn ferðamanna, sbr. þingskjal 28 – 28. mál á 145. Löggjafarþingi 2015-2016.

Frumvarpið var áður flutt á 144. löggjafarþingi (642. mál). Með því er lagt til að starfsheitið leiðsögumaður ferðamanna verði lögverndað. Markmið þess er að tryggja að þeir sem beri það starfsheiti hafi ákveðna lágmarksþekkingu og -færni til að styðja við gæði ferðaþjónustu, öryggi ferðamanna og góða umgengni við náttúru landsins.

Athugasemdir Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun tekur undir þau sjónarmið að nauðsynlegt er að tryggja að þeir sem beri ábyrgð á skipulögðum hópferðum um náttúru Íslands hafi ákveðna þekkingu og færni sem styðji við gæði ferðaþjónustu, öryggi ferðamanna og góða umgengni við náttúru landsins eins og það er orðað í frumvarpinu. Umhverfisstofnun telur jafnframt nauðsynlegt út frá sjónarmiðum náttúruverndar að þeir aðilar sem koma að leiðsögn séu fullkunnugt um þau ákvæði sem fram koma í núgildandi lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, þekki ákvæði friðlýsinga um þau svæði sem farið er um, auk þess að þekkja áherslur sem koma fram í stjórnunar- og verndaráætlunum friðlýstra svæða.

Umhverfisstofnun bendir á að nýverið skilaði stofnunin inn umsögn um tillögu til þingsályktunar (275. mál) um hæfisskilyrði leiðsögumanna. Þar koma fram áherslur sem stofnunin telur nauðsynlegar til að stuðla að verndun þeirra svæða sem farið er um með skipulagðar hópferðir.

Umhverfisstofnun telur brýnt að skilgreina hæfisskilyrði leiðsögumanna samhlíða fyrirhugaðrar lögverndunar starfsheitis leiðsögumanns ferðamanna. Nauðsynlegt er í ljósi þess að hérlandis er möguleiki á fjölbreyttri afþreyingu sem krefjast sérhæfingar leiðsögumanna. Helst ber þar að nefna leiðsögn á jöklum, skíðaleiðsögn, fjallaleiðsögn, köfun o.s.frv. Tryggja þarf að lög um leiðsögumenn ferðamanna taki mið af þessu og mögulega aðgreini leiðsögumenn út frá sérhæfingu.

Umhverfisstofnun bendir einnig á að Ferðamálastofa gaf út árið 2013 leiðbeinandi reglur um öryggismál fyrir ferðapjónustuaðila. Tilgangur reglnanna var að mæta auknum öryggiskröfum til handhafa ferðaskipuleggjenda- og ferðaskrifstofuleyfa. Í leiðbeinandi reglum sem Ferðamálastofa lagði fram, er komið inn á hæfisskilyrði starfsmanna sem bera ábyrgð á ferðamönnum í mismunandi tegundum ferða. Umhverfisstofnun leggur til að þær reglur verði til hliðsjónar að viðbættum þeim áherslum sem Umhverfisstofnun leggur fram hér að ofan, þ.e. þá þætti sem varða grunnkunnáttu í greinum laga nr.60/2013, þekkingu á ákvæðum friðlýsinga, auk áherslna í Stjórnunar- og verndaráætlunum friðlýstra svæða.

Virðingarfyllt


Jón Smári Jónsson
Sérfræðingur


Aðalbjörg Birna Guttormsdóttir
Teymisstjóri



Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 31. mars 2016

Efni: Frumvarp til laga um leiðsögumenn (28. mál)

Með frumvarpinu er lagt til að starfsheitið „leiðsögumaður ferðamanna“ verði lögverndað. Markmið frumvarpsins er að tryggja að þeir sem noti það starfsheiti hafi ákveðna lágmarksþekkingu og -færni til að tryggja fullnægjandi gæði ferðaþjónustu, öryggi ferðamanna og góða umgengni við náttúru landsins.

Viðskiptaráð leggst gegn því að frumvarpið nái fram að ganga.

Hvers vegna lögverndun?

Lögverndun er ávallt komið á í nafni neytendaverndar: vernda þurfi einstaklinginn gagnvart fúski og lélegri þjónustu á ákveðnum sviðum.¹ Lögverndun hefur hins vegar jafnframt neikvæðar afleiðingar. Með því að skapa hindranir fyrir þá sem vilja hefja störf í atvinnugrein dregur lögverndun úr fjölda starfandi í viðkomandi grein. Afleiðingar þess eru minni samkeppni og hærri verð fyrir viðskiptavinum en ella. Þá getur lögverndun haft neikvæð áhrif á nýsköpun með opinberum reglum um ákveðna menntun eða aðferðir sem torvela nýjar aðferðir eða lausnir.²

Íslendingar eiga Norðurlandamet í lögverndun starfa og er leyfis skyldu beitt í meira mæli hérlandis en á öðrum Norðurlöndum (mynd 1). Samkvæmt þeirri leið þarf leyfi stjórnvalda bæði til að nota viðkomandi starfsheiti og einnig til að sinna þeim verkefnum sem felast í starfinu.

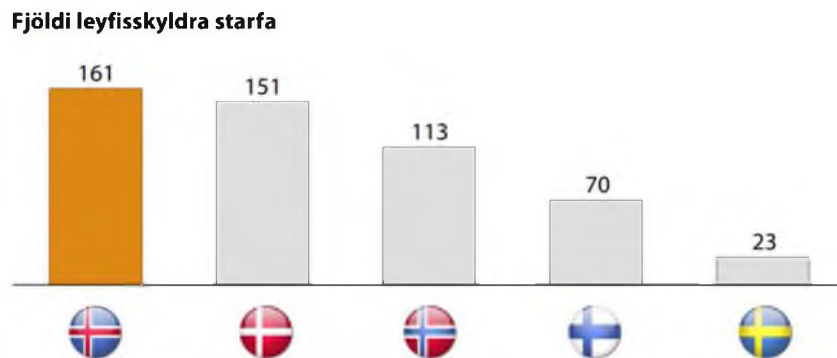
¹ Nánari umfjöllun um lögverndaðar atvinnugreinar má nálgast í skoðun ráðsins frá 8. september 2015 „*Banvænn biti? Lögverndun á íslenskum vinnumarkaði*“. Slóð:

<http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodonir/banvaenn-biti/>

² Sjá úttekt Dr. Morris Kleiner (janúar 2015): „*Reforming Occupational Licensing Policies*“. Slóð:

<http://www.brookings.edu/research/papers/2015/01/28-reforming-occupational-licensing-policies-kleiner>

Mynd 1: Leyfisskylda nær til fleiri starfa á Íslandi en á öðrum Norðurlöndum



Heimildir: Framkvæmdastjórn ESB, greining Viðskiptaráðs Íslands

Fyrirliggjandi frumvarp felur í sér lögverndun á starfsheitinu leiðsögumaður en ekki leyfisskyldu til að geta starfað sem slíkur. Sú leið sem valin er í frumvarpi þessu er því minna íþyngjandi form lögverndunar gagnvart þeim sem vilja hefja störf í greininni en leyfisskylda væri.

Hins vegar er sérstaklega tekið fram í frumvarpinu að lögin geti greitt fyrir því að áhrifin verði þau sömu. Sem dæmi er tekið í frumvarpinu að ábyrg fyrirtæki í ferðaþjónustu gætu áskilið að einungis einstaklingar sem hefðu hlotið leyfi stjórnvalda til að nota starfsheitið leiðsögumaður ferðamanna skyldu leiða allar ferðir á sínum vegum. Verði það raunin hefði frumvarpið svipuð áhrif og lögverndun.

Reynslan lögverndun í óhag

Í samantekt á tólf rannsóknum á áhrifum lögverndunar á gæði þjónustu fundu tvær þeirra jákvæð áhrif, níu rannsóknir fundu engin áhrif og ein rannsókn fann neikvæð áhrif.³ Áhrif lögverndunar á gæði þjónustu eru því óljós. Þegar kemur að áhrifum á verð er sambandið hins vegar skýrt. Í sömu samantekt voru ellefu rannsóknir á áhrifum lögverndunar á verð skoðaðar. Niðurstaða níu þeirra var að verð væru marktækt hærri af völdum lögverndunar. Þá var niðurstaða umfangsmikillar rannsóknar að starfsfólk í lögvernduðum greinum hefur 28% hærri tekjur en þegar störfín eru frjáls.⁴

Rannsóknir hafa því ekki sýnt fram á að lögverndun þjóni almannahagsmunum í formi bættra gæða. Aftur á móti hafa þær sýnt að lögverndun þjónar hagsmunum þeirra sem fyrir eru í viðkomandi stétt í formi hærri tekna. Reynslan sýnir því að veik rök eru fyrir því að skerða atvinnufrelsi með jafn umfangsmiklum hætti og gert er.

Lögverndun ber einkenni sérhagsmunagæslu

Að mati Viðskiptaráðs ber lögverndun starfsgreina mörg einkenni sérhagsmunagæslu. Með lögverndun fá þeir sem fyrir eru í atvinnugrein minna aðhald frá nýjum aðilum. Með minni samkeppni geta þeir því hækkað verð til viðskiptavina án þess að þeir geti leitað annað. Þannig færir lögverndun fjármuni frá viðskiptavinum og þeim sem vilja hefja störf til þeirra sem fyrir eru í greininni.

Þess skal getið að frumvarp þetta var unnið í samráði við Félag leiðsögumanna sem hafa unnið stöðugt að því að fá í lög lögverndun starfs og starfsheitis leiðsögumanna og telja það eitt af þeim mikilvægustu verkefnum sem félagið vinnur að.⁵ Heppilegra hefði verið að líta til breiðari hagsmuna við smíði löggjafar á sviði ferðaþjónustu.

³ Sjá skýrslu Hvíta hússins (júlí 2015): „Occupational Licensing: A Framework for Policymakers“. Slóð: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/licensing_report_final_nonembargo.pdf

⁴ Kleiner og Krueger (2013): „Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market“ Slóð: <http://www.nber.org/papers/w14979>

⁵ Sjá vefsíðu Félags leiðsögumanna. Slóð: <http://www.touristguide.is/Menntun/>

Árið 2012 kom skýrsla frá nefnd sem ætlað var að endurskoða lögverndun á sviði iðnaðarstarfa. Nefndin lagði fram hóflegar lagabreytingatillögur í skýrslu sinni. Ferlið sigldi hins vegar í strand í kjölfar samráðsferlis við hagsmunafélög viðkomandi stétta. Í því ferli bárust 20 umsagnir þar sem nær allir lögðust gegn breytingum á löggjöfinni. Þrýstihópar sem gæta hagsmuna fárra höfðu þá svo mikil áhrif að stjórnvöld voru vanmáttug þegar kom að því að draga úr sérréttindum þeirra. Því miður virðist sama niðurstaða vera uppi á teningnum nú.

Lögverndun starfsheitisins leiðsögumaður

Öll löggjöf um lögverndun ætti að miðast við að atvinnufrelsi sé ekki skert nema sýnt hafi verið fram á að ávinningur lögverndunar vegi upp þann samfélagslega kostnað sem af henni hlýst. Þrátt fyrir að innan Evrópu finnist dæmi þess að starfsheitið leiðsögumaður sé lögverndað eru einnig dæmi um hið gagnstæða.

Viðskiptaráð telur að fullnægjandi mat á nauðsyn þess að lögvernda starfsheitið hérlandis þurfi að liggja fyrir áður en slík lagasetning fer fram. Í greinargerð með frumvarpi þessu má hins vegar hvorki finna rökstuðning þess efnis hver þörfin sé fyrir lögverndun starfsheitisins né hvaða skaði kunni að hljóstast af því að hafa starfsemina áfram frjálsa. Í ljósi ótvíræðra neikvæðra áhrifa lögverndunar án þess að sýnt hafi verið fram á gagnsemi hennar í þessu tilfelli telur Viðskiptaráð forsendur fyrir ákvörðun um lögverndun starfsheitisins vera ófullnægjandi.

Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld til að fylgja erlendum fordæmum og einskorða lögverndun við þær greinar þar sem hún skilar sannarlega ávinningi. Afnáam lögverndunar í fjölmörgum atvinnugreinum myndi auka atvinnufrelsi, styðja við markmið stjórnvalda um aukna framleiðni, ýta undir nýsköpun og draga úr kostnaði fyrir bæði neytendur og fyrirtæki.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki fram að ganga.

Virðingarfyllst,



Björn Brynjúlfur Björnsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands