|  |  |
| --- | --- |
|  |  **ÁFORM UM LAGASETNINGU** *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** |  Frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna alþjóðasamþykktar um vinnu við fiskveiðar – 150. löggjafarþing. SRN19060032 |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** |  Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið/Eggert Ólafsson. |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | [ ]  Já[x]  Nei |
| **Dags.** |  11. júní 2019. |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni**
 |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**

Íslenska ríkið, sem aðili að Alþjóðavinnumálastofnuninni (e. *International Labour Organization – ILO*), hyggst fullgilda samþykkt stofnunarinnar nr. 188 um vinnu við fiskveiðar frá 2007 (*ILO 188*) og ber þá samkvæmt reglum þjóðaréttar skylda til að tryggja að ríkið fari eftir ákvæðum samþykktarinnar.Samþykktin var samþykkt með það að markmiði að bæta aðstæður um 30 milljóna manns sem starfa við fiskveiðar um allan heim. Í henni eru ákvæði sem ætlað er að tryggja að starfsmenn á sviði fiskveiða njóti aukins öryggis og heilbrigðis við vinnu og læknishjálpar á sjó og að veikir eða slasaðir sjómenn á fiskiskipum fái umönnun í landi. Jafnframt að þeir fái nægilega hvíld þeim til heilsuverndar og öryggis, að þeir njóti verndar í krafti starfssamninga og að þeir njóti sömu almannatryggingaverndar og aðrir starfsmenn.1. **Hvert er úrlausnarefnið?**

Að gera breytingar á íslenskum lögum og reglum þannig að réttindi samkvæmt samþykkt 188 um vinnu við fiskveiðar séu tryggð í íslenskri löggjöf.1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**

Með lögum nr. 82/2018 um breytingu á ýmsum lögum vegna alþjóðasamþykktar um vinnuskilyrði farmanna voru innleidd ákvæði sem finna má í alþjóðasamningi Alþjóðavinnumálastofnunarinnar um vinnuskilyrði farmanna (e. *Maritime Labour Convention – MLC*), sem íslenska ríkið hefur fullgilt. Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að þeim lögum er vísað til samþykktar ILO 188 og segir að í ljósi efnis þeirrar samþykktar og hversu áþekk hún er MLC-samþykktarinnar þótti eðlilegt að sumar breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu næðu einnig til fiskimanna en ekki eingöngu farmanna þó að ekki hafi verið stefnt að fullgildingu ILO 188 með því frumvarpi. Íslensk lög og reglur tryggja að miklu leyti þau réttindi sem kveðið er á um í samþykkti nr. 188. Fyrirhugað er að innleiða útistandandi ákvæði í íslenskan rétt með reglugerðum. Það er hins vegar mat ráðuneytisins að til að íslenska ríkið geti talist hafa innleitt ákvæði samþykktarinnar verði að gera tilteknar lagabreytingar. Í fyrsta lagi er í Í 6. mgr. 9. gr. samþykktarinnar kveðið á um bann að meginstefnu við næturvinnu ungmenna undir 18 ára aldri í níu klukkustundir. Lögbæru stjórnvaldi er heimilað að veita undanþágu frá ítrustu kröfum að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Í 3. mgr. 8. gr. sjómannalaga kemur fram að ekki megi hafa yngri mann, karl eða konu, en 18 ára við vinnu á farþegaskipum og flutningaskipum að nóttu til, þ.e. tímabil sem varir í a.m.k. níu samfelldar klukkustundir. Þetta eigi þó ekki við ef um er að ræða menntun og þjálfun ungra sjómanna 16-18 ára að því varðar fyrir fram ákveðin verkefni og áætlanir. Í niðurlagi ákvæðisins er svo ráðherra heimilað að setja nánari reglur um næturvinnu vegna menntunar og þjálfunar ungra sjómanna 16-18 ára að undangengnu samráði við samtök sjómanna og útgerðarmanna. Hér er um að ræða reglu sem kveðið er á um í MLC-samþykktinni. Þar sem regla ILO188 um næturvinnu ungmenna er samhljóða reglu MLC samþykktarinnar um sama efni er full ástæða til að útfæra gildissvið 3. mgr. 8. gr. sjómannalaga svo það taki einnig til fiskimanna með þeim undanþágum sem heimilar eru frá reglunni. Í öðru lagi erÍ 2. mgr. 22. gr. samþykktarinnar er sett fram sú krafa að einkarekin þjónusta sem veitir skráningar- og ráðningarþjónustu í þágu fiskimanna skuli gera það í samræmi við staðlað kerfi, sem komið skal á með samráði við helstu hagsmunaaðila, þar sem krafist er leyfis og vottunar eða annars forms lögverndunar. Í 3. mgr. eru svo settar fram í þremur stafliðum þær kröfur að banna skuli fyrirtækjum sem sinna skráningar- og ráðningarþjónustu að fæla fiskimenn frá því að ráða sig til starfa, fiskimaður skuli hvorki beint né óbeint greiða hvers kyns gjöld eða aðrar álögur vegna skráningar eða ráðningar og sett verði skilyrði fyrir rekstri einkarekinnar ráðningarskrifstofu ásamt skilgreiningu á því hvenær unnt verði að fella úr gildi heimild til starfseminnar ef viðeigandi lög eða reglugerðir eru brotnar. Reglan er sambærileg reglu um sama efni í MLC samþykktinni um vinnuskilyrði farmanna. Sú leið var farin við innleiðingu þeirrar reglu að lögfesta nýtt ákvæði í lög nr. 76/2001 um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa, með setningu 10. gr. A. Í ákvæðinu er settur fram rammi sem um slíka starfsemi skal gilda og í 4. mgr. ákvæðisins er reglugerðarheimild þar sem ráðherra er heimilað að mæla nánar fyrir um skráningar- og ráðningarþjónustu og eftirlit með henni í reglugerð. Við innleiðingu ILO188 er fyrirhugað að fella sambærilegt ákvæði inn í lög nr. 30/2007 um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa.Í þriðja lagi er í 10. – 12. gr. samþykktarinnar fjallað um læknisskoðanir og læknisvottorð fiskimanna. Í 1. mgr. 10. gr. er sett fram sú krafa að enginn fiskimaður skuli starfa um borð í fiskiskipi án gilds læknisvottorðs til staðfestingar á heilbrigði til að sinna skyldustörfum sínum. Lögbæru stjórnvaldi er svo heimilað, að nánari skilyrðum uppfylltum, að veita undanþágu til frá beitingu 1. mgr. vegna skipa annarra en þeirra sem eru 24 metrar að lengd eða lengri eða eru að jafnaði á sjó lengur en þrjá daga. Í 2. tölul. 12. gr. kemur svo fram að læknisvottorð skuli gilda að hámarki í tvö ár nema fiskimaður sé undir 18 ára aldri, en þá skal gildistíminn vera eitt ár. Í lögum nr. 30/2007 er fjallað um áhafnir íslenskra fiskiskipa. Lögin binda útgáfu réttindaskírteina vél- og skipstjórnarmanna m.a. þeim skilyrðum að uppfyllt séu nánar tilgreind skilyrði um heilsufar sem fylgt er eftir með kröfu um læknisvottorð þar að lútandi, sbr. b-lið 4. mgr. 8. gr. laganna. Í 1. mgr. 9. gr. laganna er svo tilgreint að skírteini gefin út skv. lögunum gildi allt að fimm ár frá útgáfudegi. Í 3. mgr. 23. gr. reglugerðar nr. 175/2008 um skipstjórnar- og vélstjórnarréttindi á fiskiskipum, varðskipum og öðrum skipum, með síðari breytingum, kemur fram að skírteini til skipstjórnar og vélstjórnar á skipum öðrum en skemmtibátum skuli endurnýjuð til 5 ára í senn. Ekki eru gerðar kröfur um læknisvottorð annarra fiskimanna en réttindamanna í íslenskum rétti. Til að uppfylla áskilnað ILO188 samþykktarinnar þarf að lögfesta kröfu þess efnis að fiskimenn aðrir en réttindamenn þurfi að framvísa læknisvottorði til að vera heimilt að hefja störf um borð í fiskiskipi. Skulu slík vottorð hafa að hámarki tveggja ára gildistíma, auk þess sem færa þyrfti gildistíma læknisvottorða réttindamanna niður í tvö ár. |
| 1. **Markmið**
 |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.** Að tryggja réttindi og öryggi sjómanna og uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar í þessum málaflokki.
2. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.**Markmiðið er að innleiða í lög nauðsynleg ákvæði til að íslenska ríkið uppfylli kröfur sem gerðar eru samkvæmt samþykkt Alþjóðavinnumálastofnunarinnar er varðar vinnu við fiskveiðar.
 |
| 1. **Leiðir**
 |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?** Í kjölfar fullgildingar samþykktarinnar ber samkvæmt 6. gr. samþykktarinnar að innleiða í íslenskan rétt ákvæði samþykktarinnar og framfylgja þeim lögum, reglugerðum og ráðstöfunum til að standa við skuldbindingar. Ef ekkert er aðhafst áður en samþykktin öðlast gildi gagnvart Íslandi er ljóst að Ísland uppfyllir ekki kröfur sínar samkvæmt þjóðarétti og tryggir auk þess ekki þau réttindi að fullu sem kveðið er á um í samþykktinni.
2. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.**Fyrirhugað er að innleiða flestar reglur samþykktar Alþjóðavinnumálastofnunarinnar, sem ekki eru þegar tryggð í dag samkvæmt íslenskum lögum, með breytingum á reglugerðum sem sækja sér stoð í lög. Hins vegar er talið nauðsynlegt að mæla fyrir um tilteknar reglur í lögum. Eru ekki önnur úrræði en lagasetning tækar.
3. **Mögulegar leiðir við lagasetningu.**Samþykkt Alþjóðavinnumálastofnunarinnar samanstendur af 54. gr. í meginmáli og þremur viðaukum. Hægt er að fara þá leið að gera þær lágmarksbreytingar á lögum sem nauðsynlegar eru til að réttindi samkvæmt samþykktinni séu tryggð í íslensku regluverki. Annar möguleiki er að ganga lengra í lagasetningu þannig að fleiri ákvæði væru innleidd þannig að ákvæði samþykktarinnar mynduðu eina heild.
 |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?**
 |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.**

Áformað er að fara þá leið að gera tillögu um þær lagabreytingar sem nauðsynlegar eru til að réttindi ILO 188 séu tryggð hér á landi. Breytingar sem hægt er að mæla fyrir um með reglugerðum verða sett með þeim hætti. Ástæða þess að þessi leið er farin er einkum sú að hún er í samræmi við þær aðferðir sem farnar hafa verið t.a.m. við innleiðingu reglna vegna fullgildingar MLC-samþykktarinnar, sbr. umfjöllun hér að ofan. Þá tryggir íslenskt regluverk þegar að miklu leyti þau réttindi sem ILO 188 mælir fyrir um. Með því að taka upp fleiri ákvæði en nauðsynlegt er í lagasafn verður að öllum líkindum um að ræða tvítekning í lagasafninu, sem er ekki talið æskilegt. Það er talið betra að mælst sé fyrir um þessi réttindi í þeim lagabálkum sem fyrir eru í íslenska lagasafninu.1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**

Sjá lið A-3 hér að ofan. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar**
 |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Fyrirhugaðar breytingar varðar atvinnufrelsi sem tryggð er samkvæmt 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Verður að kveða á um skorður í lögum. Ákvæði þessi munu þannig samræmast kröfum stjórnarskrár. Íslenska ríkið er aðili að Alþjóðavinnumálastofnuninni sem var stofnuð árið 1919 til að skilgreina og samræma grundvallarréttindi í atvinnulífinu, vera vettvangur skoðanaskipta og stefnumótun í félags- og vinnumálum og bæta aðstæður og efla öryggi á vinnustöðum. Þetta er m.a. gert með afgreiðslu samþykkta og tilmæla stofnunarinnar til aðildarríkjanna um að virða grundvallarréttindi atvinnurekenda og launafólks. Fyrirhugað er að undirrita samþykkt stofnunarinnar nr. 188 um vinnu við fiskveiðar frá 2007 (*ILO 188*). Með því skapast skylda að þjóðarétti til að fara eftir ákvæðum samþykktarinnar. Í 6. gr. samþykktarinnar er þannig mælt fyrir um skyldu aðildarríkja til þess að innleiða í rétt sinn ákvæði samþykktarinnar og framfylgja þeim lögum, reglugerðum eða öðrum ráðstöfunum til að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt samþykktinni.1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?** Nei.
2. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Nei. |
| 1. **Samráð**
 |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?** Félag skipstjórnarmanna, Félag vélstjóra og málmtæknimanna, Snarfari, Sjómannafélag Íslands, Sjómannasamband Íslands, Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtök iðnaðarins, SVÞ - Samtök verslunar og þjónustu, Landssamband smábátaeigenda, Slysavarnarfélagið Landsbjörg.
2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?** Félagsmálaráðuneytið, sem fer með vinnumál, þ.m.t. réttindi og skyldur og samstarf á vegum Alþjóðavinnumálastofnunarinnar.
3. **Samráð sem þegar hefur farið fram.**

Ekki hefur farið fram samráð.1. **Fyrirhugað samráð:** Að því er varðar almennt samráð verða áform um lagasetningu kynnt almenningi á samráðsgátt stjórnvalda. Þá verða drög að frumvarpi kynnt almenningi með sama hætti. Jafnframt verða áformin kynnt fyrir Siglingaráði.
 |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er**
 |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.**

Ekki er talið að fyirhuguð lagasetning hafi fjárhagsleg áhrif fyrir ríkissjóð. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing**
 |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?** Já.
2. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?** Ekki er talin þörf á löngum aðlögunartíma**.**
3. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**
4. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**
5. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**
 |
| 1. **Annað**
 |
|   |
| 1. **Fylgiskjöl**
 |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**
 |