

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002 (sérhæfð þekking).

Frá félags- og vinnumarkaðsráðherra.

#### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:  
Ráðherra er heimilt að birta í reglugerð lista yfir þau störf sem krefjast sérhæfðrar þekkingar sem tímabundinn skortur er á hér á landi. Ráðherra skal að minnsta kosti á tólf mánaða fresti óska eftir tillögum að breytingum á framangreindri reglugerð frá hlutað-eigandi stofnunum og hagsmunasamtökum. Vinnumálastofnun er heimilt að veita tíma-bundið atvinnuleyfi vegna starfs sem krefst sérhæfðrar þekkingar sem tímabundinn skortur er á hér á landi og birt hefur verið í reglugerð, sbr. 1. másl. Vinnumálastofnun óskar staðfestingar á sérhæfðri þekkingu viðkomandi útlendingis í samræmi við íslenskar reglur telji stofnunin slíkt nauðsynlegt. Að öðru leyti gildir ákvæði 1. mgr.
- Á eftir orðunum „krefst háskólamenntunar“ í 3. mgr., sem verður 4. mgr., kemur: eða starfs sem krefst sérhæfðrar þekkingar, sbr. 3. mgr.
- Á eftir 2. másl. 5. mgr., sem verður 6. mgr., kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Hafi leyfið verið veitt á grundvelli 3. mgr. er heimilt að framlengja það um allt að tvö ár þrátt fyrir að það starf sem um ræðir hafi verið fellt brott af lista yfir störf sem falla undir 3. mgr. samkvæmt gildandi reglugerð hverju sinni, sbr. 3. mgr.

#### 2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2023.

#### Greinargerð.

##### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu í samstarfi við háskóla-, iðnaðar og nýsköpunarráðuneytið í því skyni að mæta þeim áherslum sem fram koma í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs hvað varðar þau áhersluatriði að auka svigrúm og skilvirkni við ráðningu erlendra sérfræðinga og að auðvelda íslenskum nýsköpunar- og sprotafyrirtækjum að ráða fólk með sérþekkingu frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Hugverkaiðnaður hefur fest sig í sessi sem fjórða stoðin í verðmætasköpun og útflutningi Íslands en útflutningstekjur hugverkaiðnaðar námu 16% af útflutningi landsins árið 2020. Mikil vaxtataækifæri þykja enn fyrir hendi í hugverkaiðnaði en sá vöxtur er þó meðal annars háður framboði af sérhæfðri þekkingu, reynslu og mannauði. Samkeppni um hæft starfsfólk

hefur aukist hratt á síðastliðnum árum af ýmsum ástæðum, svo sem vegna aukinnar alþjóðavæðingar, aukins hreyfanleika starfsfólks og aukinnar þarfar á sérhæfingu eftir því sem tækninni fleygir fram.

Ísland á í harðri samkeppni við aðrar þjóðir um hæfileikaríkt starfsfólk en mikil eftirspurn hefur verið eftir starfsfólki með sérhæfða þekkingu, svo sem starfsfólki í tengslum við hugbúnaðarþróun og upplýsingatækni. Þá hefur komið í ljós að nokkur fjöldi starfsfólks sem starfar innan framangreindra atvinnugreina hefur ekki lokið formlegri menntun innan þessa sviðs og býr því yfir þekkingu sem segja má að sé óhefðbundin.

Samtök iðnaðarins gerðu í upphafi árs 2022 könnun hjá aðildarfélögum sínum í hugverkaiðnaði í því skyni að fá vísbendingu um mannauðsvandann hér á landi innan þess sviðs. Niðurstöður könnunarinnar bentu til þess að um 80% fyrirtækja í hugverkaiðnaði hér á landi vanti starfsfólk til þess að viðhalda núverandi starfsemi sinni auk þess sem 100% svarenda sögðust þurfa á fleira starfsfólki að halda svo möguleiki væri á vexti fyrirtækisins. Samtökin mátu stöðuna svo að þörf væri fyrir um 9.000 sérfræðinga á næstu fimm árum innan hugverkaiðnaðar og í því sambandi sé þá sérstaklega horft til starfsfólks með tiltekna reynslu og þekkingu sem ekki sé til staðar hér á landi.

Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs eru listuð upp ýmis verkefni sem varða með einum eða öðrum hætti atvinnuréttindi útlendinga hér á landi. Meðal þeirra áherslna sem þar birtast er að aukið verði svigrúm og skilvirkni við ráðningu erlendra sérfræðinga og að íslenskum nýsköpunar- og sprotafyrirtækjum verði auðveldað að ráða fólk með sérþekkingu frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins. Við undirbúning frumvarpsins var meðal annars litið til fyrirkomulags við veitingu tiltekinna tímabundinna atvinnuleyfa í nágrannaríkjum, sér í lagi í Danmörku þar sem veiting tiltekinna atvinnuleyfa er með svipuðu sniði og lagt er til í 1. gr. frumvarpsins.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Samkvæmt gildandi lögum er það eitt af skilyrðum fyrir veitingu tímabundins atvinnuleyfis hér á landi vegna starfs sem krefst sérfræðiþekkingar að sérfræðiþekking viðkomandi útlendingis feli í sér háskóla-, iðn-, list- eða tæknimenntun sem viðurkennd er hér á landi. Reynslan hefur sýnt að sú skilgreining og afmörkun á því hvað teljist sérfræðiþekking í skilningi laganna hefur í vissum tilfellum verið talin of þröng, ekki síst þegar um er að ræða störf sem krefjast sérhæfðrar þekkingar sem felur þó ekki í sér háskóla-, iðn-, list- eða tæknimenntun sem viðurkennd er hér á landi.

Reynslan hefur jafnframt sýnt að skortur á sérhæfðri þekkingu getur hamlað vexti fyrirtækja, ekki síst fyrirtækja í hugverkaiðnaði. Þykir því mikilvægt að auka svigrúm til veitingar atvinnuleyfa til ríkisborgara ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins vegna starfa sem krefjast slíkrar þekkingar. Frumvarpinu er því ætlað að tryggja markvissari afgreiðslu umsókna um atvinnuleyfi vegna starfa sem krefjast sérhæfðrar þekkingar þeirra sem þeim gegna sem felur þó ekki í sér háskóla-, iðn-, list- eða tæknimenntun sem viðurkennd er hér á landi, m.a. á sviði hugverkaiðnaðar. Frumvarpinu er jafnframt ætlað að auka fyrirsjáanleika við framkvæmd laga um atvinnuréttindi útlendinga í tengslum við veitingu tímabundinna atvinnuleyfa vegna framangreindra starfa og auðvelda þannig aðgengi íslenskra fyrirtækja að sérhæfðri þekkingu sem getur leitt af sér aukna nýsköpun og kröftugri hagvöxt í íslensku samfélagi.

## 3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að í nýrri 3. mgr. 8. gr. laganna verði kveðið á um heimild ráðherra til að birta í reglugerð lista yfir þau störf sem krefjast sérhæfðrar þekkingar sem tímabundinn skortur er á

hér á landi. Gert er ráð fyrir að ráðherra skuli að minnsta kosti á tólf mánaða fresti óska eftir tillögum að breytingum á framangreindri reglugerð frá hlutadeigandi stofnunum og hagsmunasamtökum. Þá er gert ráð fyrir að Vinnumálastofnun verði heimilt að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna starfs sem krefst sérhæfðrar þekkingar sem tímabundinn skortur er hér á landi og birt hefur verið í framangreindri reglugerð. Ákvæðinu er þannig ætlað að ná til starfa sem ekki krefjast tiltekinnar sérfræðiþekkingar í formi háskóla-, iðn-, list- eða tæknimenntunar sem viðurkennd er hér á landi en krefjast þess þó að sá einstaklingur sem gegni því starfi sem um ræðir hverju sinni búi yfir sérhæfðri þekkingu sem tímabundinn skortur er á hér á landi. Gert er ráð fyrir að þau störf sem um ræði kunni meðal annars að vera á sviði upplýsinga- og fjarskiptatækni eða annarra starfsgreina þar sem störf kunna að krefjast sérhæfingar sem þó telst ekki sérfræðiþekking í skilningi gildandi laga.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Efni frumvarps þessa gefur ekki tilefni til sérstaks mats á samræmi við ákvæði stjórnarskrár. Með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafa íslensk stjórnvöld skuldbundið sig til að skapa skilyrði fyrir fulla atvinnu, bætt lífskjör og bætt starfsskilyrði á Evrópska efnahagssvæðinu, sbr. einnig lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, með síðari breytingum. Ákvæði 28.–30. gr. samnings um Evrópska efnahagssvæðið fjalla sérstaklega um fjálsa för launafólks og eru ákvæðin nánar útfærð í gerðum um þetta efni sem hafa verið felldar undir V. viðauka við samninginn. Það telst felast í skuldbindingum íslenskra stjórnvalda samkvæmt framangreindum samningi að þau veiti launamönnum sem eru ríkisborgarar annarra aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins sama aðgang og íslenskir ríkisborgarar hafa að lausum störfum á innlendum vinnumarkaði og þar með forgang fram yfir ríkisborgara ríkja utan svæðisins að þeim störfum. Að mati ráðuneytisins þykir ekki tilefni til að ætla að efni frumvarpsins sé í ósamræmi við framangreindar skuldbindingar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, enda gert ráð fyrir að frumvarpið nái aðeins til veitingar tímabundinna atvinnuleyfa vegna starfa sem krefjast sérhæfðrar þekkingar sem tímabundinn skortur er á.

#### **5. Samráð.**

Við vinnslu frumvarpsins var haft samráð við dómsmálaráðuneyti, háskóla- iðnaðar og nýsköpunaráðuneyti, Útlendingastofnun og Vinnumálastofnun. Jafnframt var við vinnslu frumvarpsins haft samráð við Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins. Í tengslum við vinnslu frumvarpsins var enn fremur haft samráð við tiltekin fyrirtæki sem hafa reynslu af því að ráða til sín erlent starfsfólk með sérhæfða þekkingu sem og við starfsfólk sem starfar í nýsköpun og hugverkaiðnaði.

Drög að frumvarpi þessu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 27. október 2022 (mál nr. S-205/2022). Þá voru áform um gerð frumvarpsins kynnt öðrum ráðuneytum. Alls bárust fjórar umsagnir í gáttina frá Alþýðusambandi Íslands, Bændasamtökum Íslands, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins. Hefur frumvarpið tekið breytingum með tilliti til þeirra athugasemda sem þar komu fram eftir því sem tilefni þótti til. Umsagnaraðilar gerðu ekki efnislegar athugasemdir hvað varðar tillögu að nýrri 3. mgr. 8. gr. laganna og kom meðal annars fram að með frumvarpinu væri stigið jákvætt skref í þá átt að laða til landsins erlenda sérfræðinga, en hluti umsagnaraðila tók fram að ganga mætti lengra í þeim efnunum.

#### **6. Mat á áhrifum.**

Ekki þykir fyrir séð að efni frumvarpsins muni hafa fjárhagsáhrif á ríkissjóð verði frumvarpið óbreytt að lögum. Efni frumvarpsins snertir fyrst og fremst íslensk fyrirtæki sem og

tiltekna einstaklinga sem búa yfir sérhæfðri þekkingu og er óheimilt að ráða sig til starfa hér á landi án þess að hafa áður fengið veitt atvinnuleyfi hérlendis. Ætla má að lögfesting frumvarpsins hafi í för með sér jákvæð áhrif fyrir framangreinda aðila enda er með frumvarpinu, eins og áður segir, stefnt að því að tryggja markvissari afgreiðslu umsókna um atvinnuleyfi vegna tiltekinna starfa hér á landi sem og aukinn fyrirsjáanleika við framkvæmd laga um atvinnuréttindi útlendinga í tengslum við veitingu tímabundinna atvinnuleyfa. Þannig er stefnt að því að auðvelda aðgengi íslenskra fyrirtækja að sérhæfðri þekkingu sem getur leitt af sér aukna nýsköpun og kröftugri hagvöxt í íslensku samfélagi.

Almennt hafa tímabundin atvinnuleyfi hér á landi verið veitt körlum í meira mæli en konum. Á árunum 2016–2021 veitti Vinnumálastofnun alls 5.570 tímabundin atvinnuleyfi, þar af voru 3.378 veitt körlum og 2.192 konum. Sé litið til tímabundinna atvinnuleyfa vegna starfa sem krefjast sérfræðiþekkingar veitti Vinnumálastofnun alls 1.742 leyfi á sama tímabili, þar af voru 1.145 veitt körlum og 597 konum. Í ljósi framangreinds má því ætla að efni frumvarpsins hafi meiri áhrif á karla en konur sé gert ráð fyrir að áfram verði fleiri körlum en konum veitt atvinnuleyfi.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í 8. gr. gildandi laga er kveðið á um heimild Vinnumálastofnunar til að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna tiltekins starfs hér á landi sem krefst sérfræðiþekkingar. Meðal skilyrða fyrir veitingu slíks atvinnuleyfis er að sérfræðiþekking útlendingins feli í sér háskóla-, iðn-, list- eða tæknimenntun sem viðurkennd er hér á landi. Enn fremur er Vinnumálastofnun í undantekningartilvikum heimilt að veita tímabundið atvinnuleyfi samkvæmt ákvæðinu ef viðkomandi útlendingur hefur yfir að ráða sérþekkingu sem jafna má við slíka menntun. Í athugasemdum við 6. gr. frumvarps þess er breytti 8. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, sbr. lög nr. 78/2008, um breytingu á lögum nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga, og lögum nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins, með síðari breytingum, kemur meðal annars fram að með þessu sé átt við sérþekkingu útlendinga sem byggist á langri starfsreynslu við tiltekið starf sem leiðir til sérhæfðrar fagþekkingar hans og að sú sérþekking verði ekki fengin með öðrum hætti.

Í a-lið er lagt til að í nýrri 3. mgr. 8. gr. laganna verði kveðið á um heimild ráðherra til að birta í reglugerð lista yfir störf sem krefjast sérhæfðrar þekkingar sem tímabundinn skortur er á hér á landi. Er í því sambandi við það miðað að þau störf sem um ræðir falli undir ÍSTARF21 sem er viðurkennt flokkunarkerfi byggt á alþjóðlegri starfaflokkun. Þannig er gert ráð fyrir að ráðherra verði heimilt að birta í reglugerð lista yfir tiltekin störf sem við eiga hverju sinni og að Vinnumálastofnun meti í hverju tilviki fyrir sig hvort tiltekið starf sem sótt er um tímabundið atvinnuleyfi vegna falli þar undir með tilliti til verkefna og skyldna þess sem starfinu á að gegna. Gert er ráð fyrir að ráðherra skuli á að minnsta kosti tólf mánaða fresti óska eftir tillögum að breytingum á framangreindri reglugerð frá hlutaðeigandi stofnunum og hagsmunasamtökum. Er því gert ráð fyrir að mat á störfum sem krefjast sérhæfðrar þekkingar sem tímabundinn skortur er á hér á landi komi til endurskoðunar með reglulegum hætti, ekki síst í því skyni að tryggja megi að undir reglugerð falli aðeins þau störf sem krefjast sérhæfðrar þekkingar sem tímabundinn skortur er á hér á landi á hverjum tíma en gert er ráð fyrir að tillögur framangreindra aðila geti ýmist lotið að því að fækka eða fjölga þeim störfum sem getið er um í reglugerð. Með stofnunum og hlutaðeigandi hagsmunasamtökum er hér meðal annars átt við Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins og Vinnumálastofnun sem og aðrar stofnanir og aðra hagsmunaaðila eftir því sem þurfa þykir hverju

sinni. Gera verður ráð fyrir að tillögur Vinnumálastofnunar hafi sérstakt vægi við mat á því hvaða starfa er getið í reglugerð hverju sinni, ekki síst í ljósi hlutverks Vinnumálastofnunar í tengslum við könnun á aðstæðum á vinnumarkaði.

Þá er lagt til að Vinnumálastofnun verði heimilt að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna starfs sem krefst sérhæfðrar þekkingar sem tímabundinn skortur er á hér á landi og birt hefur verið í reglugerð, sbr. framangreint. Ákvæðinu er þannig ætlað að ná til starfa sem ekki krefjast tiltekinnar sérfræðiþekkingar í formi háskóla-, iðn-, list- eða tæknimenntunar sem viðurkennd er hér á landi en krefjast þess þó að sá einstaklingur sem gegnir því starfi sem um ræðir hverju sinni búi yfir sérhæfðri þekkingu sem tímabundinn skortur er á hér á landi. Er ákvæðinu þannig ekki ætlað að ná til starfa sem gera kröfu um tiltekna formlega menntun, líkt og störf innan heilbrigðiskerfisins, störf verkfræðinga, lögfræðinga eða störf við iðngreinar í byggingariðnaði, en áfram er gert ráð fyrir að tímabundin atvinnuleyfi vegna slíkra starfa verði veitt á grundvelli 1. mgr. 8. gr. laganna. Gert er ráð fyrir að þau störf sem um ræðir kunni meðal annars að vera á sviði upplýsinga- og fjarskiptatækni eða annarra starfsgreina þar sem störf kunna að krefjast sérhæfingar sem þó telst ekki sérfræðiþekking í skilningi gildandi laga. Í fyrrnefndum starfsgreinum hefur þróun starfa og þeirrar hæfni sem störf gera kröfu um verið hröð og ljóst að slík störf kunni nú að gera kröfu um sérhæfða þekkingu sem ekki telst sérfræðiþekking í skilningi gildandi laga. Gert er ráð fyrir að Vinnumálastofnun óski staðfestingar á sérhæfðri þekkingu viðkomandi útlendingis í samræmi við íslenskar reglur telji stofnunin slíkt nauðsynlegt sem og að ákvæði 1. mgr. ákvæðisins skuli gilda að öðru leyti. Er þannig gert ráð fyrir að sambærilegar reglur gildi um veitingu tímabundinna atvinnuleyfa á grundvelli hinnar nýju málsgreinar, sem hér er lagt til að bætt verði við 8. gr. laganna, og almennt gilda um veitingu tímabundinna atvinnuleyfa á grundvelli ákvæðisins. Er því gert ráð fyrir að umsækjendur leggi fram gögn sem staðfesta sérhæfða þekkingu telji Vinnumálastofnun slíkt nauðsynlegt. Þar getur verið um að ræða ýmiss konar vottanir, staðfestingar eða önnur gögn sem sýna fram á sérhæfingu á því sviði sem um ræðir.

Í b-lið er lagt til að þegar um er að ræða umsókn um atvinnuleyfi vegna starfa sem birt hafa verið í reglugerð og krefjast sérhæfðrar þekkingar sem tímabundinn skortur er á hér á landi verði heimilt að víkja frá skilyrði a-liðar 1. mgr. 7. gr. laganna um forgangsrétt ríkisborgara ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins, EFTA-ríkja eða Færeyja. Þrátt fyrir framangreint fellur það engu að síður í hlut Vinnumálastofnunar að meta, í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni, hvort ástæða sé til að atvinnurekandi leiti fyrst að starfsmanni á innlendum vinnumarkaði eða af Evrópska efnahagssvæðinu áður en leyfi samkvæmt ákvæðinu er veitt, en gengið er út frá því að slíkt heyri til undantekninga, enda gert ráð fyrir að við setningu reglugerðar á grundvelli ákvæðisins hafi þegar verið lagt mat á það hvers konar sérhæfða þekkingu skortir hér á landi á hverjum tíma.

Þá er í c-lið lagt til að heimilt verði að framlengja atvinnuleyfi sem veitt eru á grundvelli nýrrar 3. mgr. 8. gr. laganna þrátt fyrir að starf sem viðkomandi útlendingur gegnir hafi verið fellt af lista í fyrrnefndri reglugerð á gildistíma þess leyfis sem um ræðir að uppfylltum öðrum skilyrðum 5. mgr. ákvæðisins. Gengið er út frá því að hið sama eigi við hafi reglugerð verið felld úr gildi.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.