

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, og lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992, með síðari breytingum (aukin vinnuvernd og notendastýrð persónuleg aðstoð).

Frá velferðarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bjarnheiði Gautadóttur, Rún Knútsdóttur og Þór G. Þórarinsson frá velferðarráðuneyti, Halldór Grönvold frá Alþýðusambandi Íslands, Sonju Ýri Þorbergsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæjar, Helgu Dögg Björgvinsdóttur frá Kvenréttindafélagi Íslands, Bryndísi Snæbjörnsdóttur og Friðrik Sigurðsson frá Landssamtökunum Þroskahjálp, Guðjón Sigurðsson frá MND félagi Íslands, Rúnar Björn Herrera Þorkelsson frá NPA miðstöðinni svf. og Gyðu Hjartadóttur og Sólveigu B. Gunnarsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Umsagnir bárust frá Akureyrarkaupstað, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bláskógabyggð, Endurhæfingu – þekkingarsetri, Hugarafli, Kennarasambandi Íslands, félagsmálaráði Kópavogsbæjar, Kvenréttindafélagi Íslands, Landssambandi eldri borgara, Landssamtökunum Þroskahjálp, MND félaginu á Íslandi, Persónuvernd, velferðar-sviði Reykjavíkurborgar, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Öryrkjabandalagi Íslands.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, og lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992, með síðari breytingum. Frumvarpið lýtur að þremur þáttum.

Lagastoð fyrir reglugerð.

Í fyrsta lagi eru í 1. gr. frumvarpsins lagðar til breytingar á 38. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Þeim er ætlað að tryggja lagastoð fyrir nýja reglugerð um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum. Fyrir liggja drög að reglugerð sem unnin voru í samráði við samtök aðila vinnumarkaðarins.

Umsagnir um 1. gr. frumvarpsins voru jákvæðar. Nefndin tekur undir mikilvægi þess að tryggja lagastoð fyrir reglugerð um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum og leggur því til að b-liður 1. gr. frumvarpsins verði samþykktur óbreyttur.

Nefndin telur æskilegt að 38. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum sé afdráttarlaus um að reglugerð skuli sett um hvaða kröfur skuli uppfylltar varðandi skipulag, tilhögun og framkvæmd vinnu, þar á meðal um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum. Hún leggur því til breytingu á a-lið 1. gr. frumvarpsins sem felur í sér að mælt verði fyrir um að ráðherra setji reglugerð frekar en að ráðherra sé það heimilt.

Tilkynningar um úrbætur.

Í öðru lagi er í 2. gr. frumvarpsins lagt til að bætt verði við 82. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum málgrein um skyldu atvinnurekenda til að tilkynna Vinnueftirliti ríkisins um úrbætur á vinnustað. Henni er ætlað að auka öryggi innan vinnustaða með aukinni skilvirkni vinnustaðaeftirlits Vinnueftirlitsins.

Viðbrögð við tillögunni voru jákvæð. M.a. kom fram að nýting rafrænna samskipta í stað eftirlitsheimsókna gæti verið til hagsbóta fyrir bæði atvinnurekendur og Vinnueftirlitið.

Nefndin telur breytinguna til þess fallna að gera eftirlit Vinnueftirlitsins skilvirkara og geta dregið úr þörf á eftirlitsheimsóknum. Nefndin leggur því til að 2. gr. frumvarpsins verði samþykkt óbreytt.

Notendastýrð persónuleg aðstoð.

Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar sem varða samstarfsverkefni um innleiðingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar við fatlað fólk. Notendastýrð persónuleg aðstoð við fatlað fólk felur í sér að viðkomandi einstaklingar stýra sjálfir þeirri þjónustu sem þeir fá innan tíma- og fjárhagsramma sem markaður er í samningi um aðstoðina og ræðst af mati á þörf viðkomandi. Henni er ætlað að stuðla að því að fatlað fólk geti notið sjálfstæðis til jafns við ófatlað fólk. Alþingi samþykkti á 138. löggjafarþingi þingsályktun þar sem félags- og tryggingamálaráðherra var falið að koma á fót notendastýrðri persónulegri aðstoð við fatlað fólk á Íslandi (354. mál). Með 42. gr. laga nr. 152/2010, um breytingu á lögum um málefni fatlaðra, var ákvæði til bráðabirgða IV í lögnum breytt. Ákvæðið mælir nú fyrir um samstarfsverkefni ríkis, sveitarfélaga og heildarsamtaka fatlaðs fólks um innleiðingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar. Verkefnisstjórn um notendastýrða persónulega aðstoð hóf störf 2011. Fyrstu tilraunasamningar um notendastýrða persónulega aðstoð voru gerðir árið eftir. Síðan hefur samningum fjölgað og 2014 var gerður 51 samningur. Gert er ráð fyrir að nokkuð fleiri samningar en það verði gerðir 2015 og 2016.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að í nýju ákvæði til bráðabirgða í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum verði veitt tímabundin heimild til fráviks frá reglum 53. og 56. gr. laganna um hvíldartíma og næturvinnutíma vegna starfsmanna sem veita notendastýrða persónulega aðstoð með samkomulagi samtaka aðila vinnumarkaðarins. Í greinargerð með frumvarpinu er rakið að gildandi reglur séu taldar geta sett verkefninu um notendastýrða persónulega aðstoð nokkrar skorður.

Í 1. mgr. 53. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum kemur fram sú meginregla að starfsmenn skuli fá minnst 11 klukkustunda samfellda hvíld á hverjum 24 klukkustundum. Í 1. mgr. 56. gr. kemur fram sú meginregla að vinnutími næturvinnustarfsmanna skuli að jafnaði ekki vera lengri en átta klukkustundir á hverju 24 klukkustunda tímabili. Ákvæðin taka mið af reglum um vinnutíma samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 3. og 8. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2003/88/EB, um ákveðna þætti er varða skipulag vinnutíma, sem hefur verið felld inn í XVIII. viðauka við samninginn. Í 18. gr. tilskipunarinnar er heimild til að víkja frá 3. og 8. gr. með kjarasamningum. Heimila ber slík frávik með því skilyrði að hlutaðeigandi starfsmenn fái samsvarandi hvíldartíma í staðinn eða – í undantekningartilvikum þegar ekki er unnt af hlutlægum ástæðum að veita samsvarandi hvíldartíma – að hlutaðeigandi starfsmenn fái viðeigandi vernd.

Skiptar skoðanir komu fram um 3. gr. frumvarpsins fyrir nefndinni. Samtök fatlaðs fólks studdu ákvæðið. Fram kom að sveigjanlegri vinnutími gæti greitt fyrir aukinni samfellu í notendastýrðri persónulegri aðstoð, m.a. með svokölluðum „sofandi næturvöktum“ sem fela í sér að starfsmaður sefur á svipuðum tíma og notandi en er til staðar ef þörf krefur. Á móti var bent á að meginreglur laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum um hvíldartíma og næturvinnutíma væru einkum ætlaðar til verndar starfsfólki. Heimildir til frávika frá reglunum gætu leitt af sér óhæfilegan þrýsting á starfsmenn um að vinna langar vaktir án fullnægjandi hvíldar.

Nefndin telur vinnu við notendastýrða persónulega aðstoð hafa nokkra sérstöðu. Starfsmenn vinna í mikilli nánd við notendur. Fyrirkomulag aðstoðarinnar verður að vera sveigjanlegt til að mæta einstaklingsbundnum þörfum notenda og ná þeim tilgangi sínum að efla sjálfstæði þeirra. Nefndin telur því réttmætt að veita tímabundna heimild til frávika frá meginreglum 53. og 56. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum um hvíldartíma og næturvinnutíma. Nefndin bendir á að í 3. gr. frumvarpsins er ráðgert að frávik byggist á samkomulagi samtaka aðila vinnumarkaðarins. Samtök launafólks muni því hafa aðkomu að mótun reglna um hvíldartíma og næturvinnutíma starfsmanna í notendastýrðri persónulegri aðstoð. Vinnueftirlit ríkisins skuli veita umsögn um slíkt samkomulag aðila vinnumarkaðarins. Þá felur ákvæðið í sér að verði hvíldartími styttri en 53. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum gerir ráð fyrir skuli starfsmenn, eins fljótt og við verður komið, fá samsvarandi hvíldartíma að lágmarki. Ákvæðið hefur því að geyma varnagla sem draga úr líkum á því að gengið sé óhæfilega á starfsmenn. Þá er aðeins ráðgert að heimildin gildi á meðan á samstarfsverkefni um innleiðingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar stendur á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða IV í lögum um málefni fatlaðs fólks, sbr. 2. efnismgr. 3. gr. frumvarpsins. Loks telur nefndin 3. gr. frumvarpsins samræmast tilskipun 2003/88/EB, sbr. 18. gr. tilskipunarinnar. Í ljósi þessa leggur nefndin til að 3. gr. frumvarpsins verði samþykkt óbreytt. Nefndin telur þó mikilvægt að við undirbúning á lögfestingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar, sem vikið er að hér aftar, verði kannað hvort heimild til frávika frá 53. og 56. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum hafi leitt af sér óhæfilegan þrýsting á starfsmenn og að heimildin verði þá endurskoðuð.

Í 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða IV í lögum um málefni fatlaðs fólks segir að faglegt og fjárhagslegt mat á samstarfsverkefni um innleiðingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar skuli fara fram fyrir árslok 2014 en þá skuli verkefninu formlega vera lokið. Enn fremur skuli ráðherra eigi síðar en í árslok 2014 leggja fram frumvarp til laga þar sem lagt verði til að lögfest verði að persónuleg notendastýrð aðstoð verði eitt meginform þjónustu við fatlað fólk og skuli efni frumvarpsins m.a. taka mið af reynslu af framkvæmd samstarfsverkefnisins.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að samstarfsverkefnið verði framlengt til ársloka 2016 og fyrir mælum varðandi lögfestingu úrræðisins breytt. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að það sé mat verkefnisstjórnar um notendastýrða persónulega aðstoð að ekki sé komin slík reynsla af framkvæmd verkefnisins að unnt sé að tryggja að markmið þess nái fram að ganga með fullnægjandi hætti ljúki verkefninu í árslok 2014. Endurskoðun á lögum um málefni fatlaðs fólks standi yfir og gert sé ráð fyrir að festa notendastýrða persónulega aðstoð í sessi sem eitt af þeim þjónustuúrræðum sem fötluðu fólki standi til boða þurfi það á aðstoð að halda í daglegu lífi. Verði gildistími samstarfsverkefnisins um notendastýrða persónulega aðstoð framlengdur með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu komi aukin reynsla af framkvæmd verkefnisins til með að nýtast við endurskoðun laganna.

Fyrir nefndinni kom fram almennur stuðningur við framlengingu samstarfsverkefnisins, þótt sumir hafi lýst vonbrigðum með að ekki hafi tekist að lögfesta notendastýrða persónulega aðstoð 2014. Bent var á að tryggja þyrfti nægt fjármagn til að standa undir fyrir séðum fjölda samninga um notendastýrða persónulega aðstoð meðan á samstarfsverkefninu stæði. Þá var bent á ýmis sjónarmið sem huga ætti að við undirbúning lögfestingar úrræðisins. Sérstaklega var rætt um fjármögnun til lengri tíma og ýmis vinnuréttarleg efni, þar á meðal vinnuáðstöðu, starfslýsingu, fræðslu fyrir starfsmenn og hvort beint ráðningarsamband ætti að vera á milli starfsmanna og notenda þjónustunnar eða hvort starfsmenn ættu að vera í ráðningarsambandi við milliliði um þjónustuna. Einnig kom fram að á öðrum Norðurlöndum hafi reynt á margvísleg úrlausnarefni varðandi notendastýrða persónulega aðstoð sem æskilegt væri að líta til við undirbúninginn.

Nefndin telur æskilegt að framlengja samstarfsverkefnið til 2016. Aftur á móti telur nefndin ekki fram komin rök sem sýna að þörf sé á þeirri breytingu sem lögð er til í b-lið 4. gr. frumvarpsins, enda er þegar gert ráð fyrir lögfestingu persónulegrar notendastýrðar aðstoðar sem eins meginforms þjónustu við fatlað fólk í 2. másl. 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða IV í lögum um málefni fatlaðra. Nefndin leggur því til að sú breyting ein verði gerð á 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða IV í lögnum að ártalinu 2014 verði skipt út fyrir 2016 í 1. og 2. másl. málsgreinarinnar.

Nefndin leggur áherslu á tryggja fjármögnun notendastýrðar persónulegrar aðstoðar, m.a. til að treysta öryggi notenda um áframhald þjónustunnar, þar á meðal þeirra sem nú hafa samning um notendastýrða persónulega aðstoð. Nefndin telur rétt að við undirbúning tillagna um lögfestingu úrræðisins verði m.a. litið til reynslu annarra Norðurlanda. Nefndin telur rétt að í meginatriðum verði mælt fyrir um kjör starfsmanna sem veita notendastýrða persónulega aðstoð í kjara- og ráðningarsamningum fremur en í löggjöf. Engu síður telur nefndin nauðsynlegt að taka afstöðu til vissra vinnuréttarlegra álitafna við undirbúning tillagnanna, þar á meðal hvort áfram eigi að veita heimild til fráviks frá almennum reglum um hvíldartíma og næturvinnutíma, líkt og fyrr greinir.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. A-liður 1. gr. orðist svo: Í stað orðanna „nánari reglur“ í inngangsmálslið kemur: reglugerð.
2. 4. gr. orðist svo:
Í stað ártalsins „2014“ í 1. og 2. másl. 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða IV í lögnum kemur: 2016.

Steinunn Þóra Árnadóttir skrifar undir álit þetta með fyrirvara um að notendastýrð persónuleg aðstoð sé hluti af opinberri velferðarþjónustu og eigi ekki að vera gróðalind einkaðíla sem sinna umsýslu vegna þjónustunnar með arðsemissjónarmið í huga.

Alþingi, 25. mars 2015.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir,
form.

Ásmundur Friðriksson,
frsm.

Brynjar Níelsson.

Elsa Lára Arnadóttir.

Ingibjörg Óðinsdóttir.

Páll Jóhann Pálsson.

Páll Valur Björnsson.

Steinunn Þóra Árnadóttir,
með fyrirvara.

Valgerður Bjarnadóttir.

