

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980
(vinnutími starfsmanna sem veita notendastýrða persónulega aðstoð).

Frá félags- og barnamálaráðherra.

1. gr.

Í stað ártalsins „2020“ þrívegis í 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis 9 í lögnum kemur: 2021.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í félagsmálaráðuneytinu. Í þágildandi lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992, með síðari breytingum, var í ákvæði til bráðabirgða IV kveðið á um samstarfsverkefni ríkis, sveitarfélaga og heildarsamtaka fatlaðs fólks um notendastýrða persónulega aðstoð. Meðan á samstarfsverkefninu stóð var jafnframt í gildi bráðabirgðaákvæði 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980. Þar var kveðið á um að með samkomulagi samtaka aðila vinnumarkaðarins væri heimilt að víkja frá ákvæðum 53. og 56. gr. laganna um hvíldartíma og næturvinnutíma þeirra starfsmanna sem veittu einstaklingum þjónustu á grundvelli verkefnisins. Jafnframt var í umræddu bráðabirgðaákvæði 9 kveðið á um að væri vikið frá ákvæði 53. gr. laganna með slíku samkomulagi, þannig að hvíldartíminn yrði styttri hjá viðkomandi starfsmönnum en ákvæðið gerði ráð fyrir, skyldi við það miðað að starfsmennirnir fengju eins fljótt og við væri komið að lágmarki samsvarandi hvíldartíma og kveðið væri á um í 53. gr. laganna. Þá var kveðið á um að Vinnueftirlit ríkisins skyldi veita umsögn um slíkt samkomulag samtaka aðila vinnumarkaðarins.

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 80/2015, 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), að því er varðar fyrrnefnt bráðabirgðaákvæði 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, kemur meðal annars fram að ljóst þygi að þær reglur sem í gildi séu samkvæmt lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum um hvíldartíma, frídaga og hámarksvinnutíma, sbr. IX. kafla laganna, geti sett framkvæmd verkefnisins um notendastýrða persónulega aðstoð nokkrar skorður. Því sé lagt til að með samkomulagi samtaka aðila vinnumarkaðarins verði heimilt að víkja frá tilteknum ákvæðum laganna um hvíldartíma og næturvinnutíma þeirra starfsmanna sem veita einstaklingum þjónustu á grundvelli samstarfssamnings ríkis, sveitarfélaga og heildarsamtaka fatlaðs fólks um notendastýrða persónulega aðstoð samkvæmt ákvæði til bráðabirgða IV í þágildandi lögum um

málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992. Jafnframt kemur fram að tillögunni sé meðal annars ætlað að stuðla að því að framkvæmd verkefnisins geti orðið eins og gert hafi verið ráð fyrir þegar það var sett á laggirnar. Enn fremur er í þessu sambandi bent á að þær reglur um hvíldartíma, frídaga og hámarksvinnutíma sem kveðið sé á um í IX. kafla laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, 46/1980, séu lágmarksreglur um tiltekna vernd til handa starfsmönnum. Því beri að gæta varfærni og meðalhófs við setningu reglna sem hugsanlega geta skert þessa vernd en ætla megi að slíkt sé almennt ekki heimilt nema unnt sé að réttlæta slíkar skerðingar á málefnalegan hátt auk þess sem lögmæt markmið standi þar að baki. Því sé gert ráð fyrir að verði með samkomulagi samtaka aðila vinnumarkaðarins vikið frá 53. gr. laganna þannig að hvíldartíminn verði styttri hjá viðkomandi starfsmönnum en umrætt ákvæði laganna geri ráð fyrir geti þeir síðar, og eins fljótt og við verði komið, fengið að lágmarki samsvarandi hvíldartíma og 53. gr. laganna kveði á um.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í kjölfar gildistöku laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, var gildistími bráðabirgðaákvæðis 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum lengdur til 31. desember 2019, sbr. lög nr. 152/2018, um breytingu á lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, með síðari breytingum (vinnutími starfsmanna sem veita notendastýrða persónulega aðstoð). Gildistíminn var síðan lengdur að nýju til 31. desember 2020 með lögum nr. 97/2020, um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, með síðari breytingum (vinnutími starfsmanna sem veita notendastýrða persónulega aðstoð). Var það gert í ljósi þess að ákvæðið þótti nauðsynlegt þannig að unnt væri að semja um frávík frá þeim vinnutímareglum sem lögin kveða á um vegna vinnu þeirra starfsmanna sem veita notendastýrða persónulega aðstoð. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að fyrrnefndum lögum nr. 152/2018, 157. mál, þskj.157, kemur meðal annars fram að í þeim tilvikum sem hér um ræðir þyki mikilvægt að kveðið verði á um heimild til að víkja frá ákvæðum um hvíldartíma og næturvinnutíma, sbr. 53. og 56. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, í ákvæði til bráðabirgða í lögnum í stað þess að kveða á um breytingar á umræddum ákvæðum laganna. Tekið er fram að þannig verði unnt að meta hvernig þessum málum verði best háttáð til lengri tíma litið þar sem gætt verði bæði sjónarmiða þeirra sem nýta sér þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir sem og þeirra sem veita þjónustuna. Þá kemur fram í fyrrnefndri greinargerð að gert sé ráð fyrir að samhliða því að frumvarpið verði að lögum skipi ráðherra tímabundna nefnd undir forystu ráðuneytisins með fulltrúum frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólanna, BSRB, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Vinnueftirliti ríkisins. Nefndin hafi það hlutverk að fylgjast með hvort réttindi þeirra starfsmanna sem starfa munu við framkvæmd þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir séu virt, svo sem hvað varðar vinnutíma, veikindaleyfi, orlof og vinnuáðstæður. Í því skyni sé gert ráð fyrir að eftir tiltekinn tíma frá gildistöku laganna standi nefndin fyrir könnun meðal starfsmanna sem starfa munu við framkvæmd umræddrar þjónustu og skili síðan ráðherra skýrslu um niðurstöður könnunarinnar þar sem sérstök áhersla verði lögð á umfjöllun um fyrrnefnd atriði. Jafnframt verði það hlutverk nefndarinnar að koma með tillögur um breytingar á lögum eða reglugerðum, gerist þess þörf, meðal annars út frá niðurstöðum könnunarinnar, að því er varðar réttindi og starfsumhverfi þeirra starfsmanna sem hér um ræðir.

Framangreind nefnd var skipuð á haustmánuðum 2019 og hefur hún meðal annars staðið fyrir könnun meðal starfsmanna sem sinna umræddri þjónustu. Í erindi sem nefndin sendi ráðherra í nóvember 2020 kemur meðal annars fram að það sé mat nefndarinnar að skoða þurfi vinnutíma starfsmanna sem veita notendastýrða persónubundna aðstoð í samhengi við aðra þætti er tengjast skipulagi starfa viðkomandi starfsmanna, svo sem atriði tengd umsýslu samninga um umrædda þjónustu, atriði er tengjast skyndilegum forföllum starfsmanna vegna eigin veikinda eða veikinda barna þeirra, ferðalögum notenda þjónustunnar og sjúkrahusinnlögnum notendanna. Fyrir liggir að félags- og barnamálaráðherra hafi í hyggju að skipa starfshóp í því skyni að taka til heildarendurskoðunar lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, í samræmi við 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I með lögunum, þar sem sérstök áhersla verði lögð á að greina álitæfni er varða notendastýrða persónulega aðstoð. Í ljósi þess sé það mat nefndarinnar að rétt sé að nefndin og fyrirhugaður starfshópur vinni saman að framtíðarlausn á skipulagi þjónustunnar þar sem litið verði bæði til hagsmuna notenda þjónustunnar og þeirra starfsmanna sem starfa við veitingu hennar þannig að markmiðum þjónustunnar verði náð sem og að starfsmenn njóti þeirra réttinda sem gilda almennt um skipulag vinnutíma hér á landi. Það sé því jafnframt mat nefndarinnar að nauðsynlegt sé að lengja gildistíma bráðabirgðaákvæðis 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, til loka árs 2021 eða á meðan framangreind vinna stendur yfir.

Verði gildistími bráðabirgðaákvæðis 9 í framangreindum lögum lengdur, eins og kveðið er á um í frumvarpi þessu og framangreind nefnd lagði til í erindi sínu, verður tryggt að á þeim tíma sem framangreind vinna stendur yfir verði áfram unnt að semja um frávík frá ákvæðum laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum hvað varðar vinnutíma þeirra starfsmanna sem veita þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir eins og lögin gera ráð fyrir þannig að markmið laganna nái fram að ganga. Í því sambandi má nefna að í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir er gert ráð fyrir að þjónustan sem veitt er sé þess eðlis, í það minnsta í tiltekn- um tilvikum, að ætla megi að vinnutími starfsmanna rúmist ekki innan almennra vinnutíma- reglna laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að gildistími bráðabirgðaákvæðis 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, verði lengdur til og með 31. desember 2021 þannig að áfram verði tryggt að unnt sé að semja um frávík frá ákvæðum laganna hvað varðar vinnutíma þeirra starfsmanna sem veita þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir á meðan fram fer fyrirhuguð heildarendurskoðun á lögunum.

Að öðru leyti eru ekki lagðar til breytingar á umræddu bráðabirgðaákvæði 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og er því áfram gert ráð fyrir að Vinnueftirlit ríkisins veiti umsögn um samkomulag sem samtök aðila vinnumarkaðarins gera á grundvelli ákvæðisins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til mats á samræmi við ákvæði stjórnarskrár eða alþjóðlegar skuldbindingar.

Þrátt fyrir framangreint ber að geta þess að ákvæði laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, er varða vinnutíma þátttakenda á vinnumarkaði hér á landi byggjast á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/88/EB frá 4. nóvember 2003 um ákveðna þætti er varða skipulag vinnutíma (áður tilskipun ráðsins 93/104/EB frá 23. nóvember 1993

um ákveðna þætti er varða skipulag vinnutíma) sem gildir um daglegan og vikulegan lágmarkshvildartíma, árlegt orlof, hlé og hámarksvinnutíma á viku og tiltekna þætti í tengslum við næturvinnu, vaktavinnu og vinnumynstur. Framangreind tilskipun felur í sér lágmarksréttindi til að tryggja öryggi og heilsu starfsmanna en heimilt er að víkja frá meginreglum hennar að nánari skilyrðum uppfylltum. Slíkar heimildir til frávika byggjast meðal annars á því að skipulag vinnutíma í ákveðnum starfsgreinum sé eða kunni að vera með þeim hætti að æskilegt sé að heimila tiltekinn sveigjanleika við beitingu meginreglna tilskipunarinnar. Nýti aðildarríki sér slíkar heimildir ber þeim að gæta að meginreglum tilskipunarinnar um öryggi og heilsuvernd starfsmanna og gæta þess að starfsmenn fái samsvarandi hvíld í staðinn. Talið er að þær breytingar á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum sem hér eru lagðar til rúmist innan heimilda framangreindrar tilskipunar um frávík frá þeim meginreglum um vinnutíma sem tilskipunin mælir fyrir um. Á það ekki síst við þar sem gert er ráð fyrir að sé með samkomulagi samtaka aðila vinnuarkaðarins vikið frá 53. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, þannig að hvíldartíminn verði styttri hjá viðkomandi starfsmönnum en ákvæðið gerir ráð fyrir skuli við það miðað að starfsmennirnir fái eins fljótt og við verður komið samsvarandi hvíldartíma að lágmarki og kveðið er á um í 53. gr. laganna.

5. Samráð.

Efni frumvarps þessa snertir fyrst og fremst þá starfsmenn sem veita þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir sem og þá einstaklinga sem nýta þjónustuna. Frumvarpið var unnið í samráði við nefnd félags- og barnamálaráðherra sem skipuð er fulltrúum frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólanna, BSRB, félagsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Landssamtökunum Proskahjálp, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Vinnueftirliti ríkisins og Öryrkjabandalagi Íslands. Þar sem efni frumvarpsins er í samræmi við tillögu framangreindrar nefndar og frumvarpið þar með unnið í samstarfi við þá aðila sem áttu fulltrúa í nefndinni þótti ekki ástæða til að kynna frumvarpið sérstaklega í samráðsgátt Stjórnvalda.

6. Mat á áhrifum.

Líkt og fram hefur komið snertir efni frumvarps þessa fyrst og fremst þá starfsmenn sem veita þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir sem og þá einstaklinga sem nýta þjónustuna. Fram kemur í framangreindum lögum að markmið þeirra sé að fatlað fólk eigi kost á bestu þjónustu sem unnt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess. Jafnframt er kveðið á um að þjónustan skuli miðað að því að fatlað fólk fái nauðsynlegan stuðning til þess að það geti notið fullra mannréttinda til jafns við aðra auk þess sem þjónustunni sé ætlað að skapa umræddum einstaklingum skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum. Fram kemur að við framkvæmd þjónustu við fatlað fólk skuli virðing borin fyrir mannlegri reisn þess, sjálfræði og sjálfstæði og að þjónusta samkvæmt lögnum skuli miðast við einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður viðkomandi einstaklinga, óskir þeirra og önnur atriði sem skipti máli.

Lengingu á gildistíma bráðabirgðaákvæðis 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, er ætlað að auka líkur á því að framangreindum markmiðum í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir verði náð. Því má ætla að efni frumvarpsins muni hafa jákvæð áhrif á þá einstaklinga sem nýta þjónustu á grundvelli laganna. Þá þykir mikilvægt að vinnuaðstæður starfsmanna séu viðunandi öllum stundum, meðal annars hvað varðar vinnutíma.

Ekki verður séð að þær breytingar á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum sem frumvarp þetta felur í sér hafi mismunandi áhrif á stöðu kynjanna á vinnumarkaði þar sem breytingunni er ætlað að gilda um þá starfsmenn sem veita þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir óháð kyni starfsmanna. Telja verður að sömu sjónarmið eigi við hvað varðar þau áhrif sem frumvarpið mun hafa á notendur þjónustunnar. Fram til þessa hafa ekki verið teknar saman upplýsingar um kynjaskiptingu starfsmanna sem sinnt hafa þjónustu á grundvelli umræddra laga. Gera verður ráð fyrir að sú nefnd sem þegar hefur hafið störf og meðal annars er ætlað að fylgjast með hvort réttindi þeirra starfsmanna sem veita þjónustu á grundvelli laganna séu virt sem og fyrirhugaður starfshópur um heildarendurskoðun laganna muni í störfum sínum taka saman kyngreindar upplýsingar um þá starfsmenn sem sinna umræddri þjónustu.

Ekki þykir fyrirséð að efni frumvarpsins eigi eftir að hafa áhrif á fjárhag ríkissjóðs, svo sem rekstraráhrif eða áhrif á efnahagsreikning ríkisins, verði frumvarpið óbreytt að lögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að gildistími bráðabirgðaákvæðis 9 í lögnum verði lengdur til 31. desember 2021. Jafnframt er lagt til að ákvæðið taki til samninga sem gerðir eru á tímabilinu frá 1. janúar 2021 og út gildistíma ákvæðisins eða til 31. desember 2021. Er þetta lagt til svo að um samfellt tímabil geti verið að ræða þar sem heimilt er með samkomulagi samtaka aðila vinnumarkaðarins að víkja frá ákvæðum 53. og 56. gr. laganna um hvíldartíma og næturvinnutíma þeirra starfsmanna sem veita einstaklingum þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.