

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

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

Frá félags- og barnamálaráðherra.

1. gr.

2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða 9 í lögnum orðast svo:

Ákvæði þetta gildir til 31. desember 2020 og tekur til samninga sem gerðir eru á tímabilinu frá 1. janúar 2020 til 31. desember 2020.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

#### 1. Inngangur.

Meðan á samstarfsverkefni ríkis, sveitarfélaga og heildarsamtaka fatlaðs fólks um notendastýrða persónulega aðstoð samkvæmt ákvæði til bráðabirgða IV í lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, stóð var jafnframt í gildi ákvæði til bráðabirgða 9 í lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. 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 ákvæði til bráðabirgða 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 ákvæði til bráðabirgða 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, 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 veiti einstaklingum þjónustu á grundvelli samstarfssamnings ríkis, sveitarfélaga og heildarsamtaka fatlaðs fólks um notendastýrða persónulega aðstoð samkvæmt ákvæði til bráðabirgða IV í lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks. Jafnframt kemur fram að tillöggunni sé meðal annars ætlað að stuðla að því að framkvæmd verkefnisins geti orðið með þeim hætti sem 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 er á um í IX. kafla laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum séu lágmarksreglur um tiltekna vernd til handa starfsmönnum. Því beri að gæta varfærni og meðalhófs við setningu reglna sem hugsanlega geti 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.

Við gildistöku laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, var gildistími ákvæðis til bráðabirgða 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, lengdur til 31. desember 2019. Var það gert þar sem ákvæðið þótti nauðsynlegt þannig að unnt væri að semja um frávík frá þeim vinnutímareglum sem löggin kveða á um vegna vinnu þeirra starfsmanna sem veita notendastýrða persónulega aðstoð. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum 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), 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, í tímabundnu ákvæði til bráðabirgða í lögunum 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 framtíðar 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 að í ljósi framangreinds sé gert 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 fyrrnefndrar könnunar, að því er varðar réttindi og starfsumhverfi þeirra starfsmanna sem hér um ræðir.

Framangreint nefnd hefur þegar hafið störf en auk þeirra aðila sem nefndir hafa verið eiga Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands fulltrúa í nefndinni. Gert er ráð fyrir

að niðurstaða umræddrar könnunar liggi fyrir á vormánuðum 2020 og að nefndin muni í kjölfarið koma fram með tillögur um hvernig þessum málum verði best háttar til framtíðar lítið. Mikilvægt þykir að nefndin geti lokið störfum sínum áður en gerðar verða breytingar á umræddum ákvæðum laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum í tengslum við vinnu starfsmanna sem veita þá þjónustu sem hér um ræðir.

Í ljósi þess sem að framan er rakið er talið nauðsynlegt að lengja gildistíma ákvæðis til bráðabirgða 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum til loka árs 2020 í því skyni að tryggja að áfram sé heimilt að haga vinnutíma starfsmanna, sem eru að veita þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, með þeim hætti sem þau lög gera ráð fyrir þannig að markmið þeirra 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 tilteknum tilvikum, að ætla megi að vinnutími starfsmanna rúmist ekki innan almennra vinnutímareglna laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpi þessu er lagt til að gildistími ákvæðis til bráðabirgða 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum verði framlengdur til 31. desember 2020. Í ljósi þess að fyrri gildistími ákvæðisins rann út 31. janúar 2019 er jafnframt lagt til að ákvæðið taki til samninga sem gerðir eru á tímabilinu frá 1. janúar 2020 og út gildistíma ákvæðisins eða til 31. desember 2020. Er þetta lagt til þannig að ekki myndist rof í það tímabil 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 nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Að öðru leyti eru ekki lagðar til breytingar á umræddu ákvæði til bráðabirgða 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum en tryggt þykir að með breytingunum 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. Er þannig 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.

Eins og komið hefur fram er frumvarpinu ætlað að tryggja að áfram verði 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 verið hefur frá því að tilraunaverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð stóð yfir og eftir að löggin tóku gildi. Ráðuneytið telur fyrirhugaðar breytingar í þessu sambandi á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum ekki gefa tilefni til sérstaks 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 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 lágmarks-

hvíldartíma, árlegt orlof, hlé og hámarksvinnutíma á viku og tiltekna þætti í tengslum við næturvinnu, vaktavinnu og vinnumynstur. Fyrirnefnd 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 fyrirnefndrar tilskipunar um öryggi og heilsuvernd starfsmanna og gæta þess að stafsmeðmenn fái samsvarandi hvíld í staðinn. Ráðuneytið telur að þær breytingar á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum sem lagðar eru til rúmist innan heimilda fyrirnefndrar tilskipunar um frávík frá þeim meginreglum um vinnutíma sem tilskipunin mælir fyrir um. Á það ekki síst við þar sem í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sé með samkomulagi samtaka aðila vinnumarkaðarins vikið frá 53. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum 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 njóta þjónustunnar. Við vinnslu frumvarpsins var óskað sérstaklega eftir umsögn frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólanna, BSRB, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Vinnueftirliti ríkisins.

Þá fóru drög að frumvarpinu í opið umsagnarferli í samráðsgátt Stjórnarráðsins í febrúar 2020 þar sem almenningi gafst kostur á að koma á framfæri athugasemdum við drögin. Enn fremur voru áform um gerð frumvarpsins kynnt öðrum ráðuneytum.

### 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 njóta þjónustunnar. Fram kemur í lögnum 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 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.

Þeim breytingum á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum sem frumvarp þetta gerir ráð fyrir 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 fyrir þá einstaklinga sem fá þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Mikilvægt þykir að vinnuáðstæður starfsmanna séu viðunandi öllum stundum, meðal annars hvað varðar vinnutíma sem og þau hjálpartæki sem telja verður nauðsynleg hverju sinni til að skapa öruggt vinnuumhverfi viðkomandi starfsmanna.

Í ljósi framangreinds er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir að áfram verði kveðið á um heimild til að víkja frá ákvæðum 53. og 56. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum um hvíldartíma og næturvinnutíma í þeim tilvikum sem hér um ræðir í tímabundnu ákvæði til bráðabirgða í lögnum í stað þess að kveða á um breytingar á umræddum ákvæðum laganna. Þykir það mikilvægt þannig að unnt verði að meta hvernig þessum málum verði best háttáð til framtíðar lítið 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. Líkt og að framan greinir hefur félags- og barnamálaráðherra skipað nefnd sem hefur meðal annars það hlutverk að fylgjast með hvort réttindi þeirra starfsmanna sem starfa 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. Hlutverk nefndarinnar er meðal annars að standa fyrir könnun á meðal starfsmanna sem starfa við veitingu umræddrar þjónustu og skila ráðherra skýrslu um niðurstöðu hennar ásamt því að koma með tillögur um breytingar á lögum eða reglugerðum að því er varðar réttindi og starfsumhverfi þeirra starfsmanna sem um ræðir. Gert er ráð fyrir að niðurstöður könnunarinnar liggi fyrir á vormánuðum 2020.

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 breytingunum er ætlað að gilda um þá starfsmenn sem veita þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir burt séð frá kyni þess starfsmanns sem um ræðir hverju sinni. Þó ber að nefna að ekki er vitað hvort kynjaskipting þeirra sem sinna þessari þjónustu sé nokkurn veginn jöfn eða hvort annað kynið sé í meiri hluta en fram til þessa hafa ekki verið teknar saman upplýsingar um kynjaskiptingu starfsmanna sem sinnt hafa þjónustu á grundvelli umræddra laga og liggja slíkar upplýsingar því ekki fyrir. Gera verður ráð fyrir að fyrrnefnd nefnd, sem ætlað er að fylgjast með hvort réttindi þeirra starfsmanna sem veita þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir séu virt, muni í störfum sínum meðal annars taka saman kyngreindar upplýsingar um þá starfsmenn sem sinna umræddri þjónustu. Þá hafa ekki verið teknar saman upplýsingar um kynjaskiptingu þeirra sem nýta umrædda þjónustu og liggja slíkar upplýsingar því ekki fyrir.

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.