Frumvarp til laga

um breytingar á lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða 9 í lögunum:

1. Í stað orðanna „samstarfsverkefnis ríkis, sveitarfélaga og heildarsamtaka fatlaðs fólks um notendastýrða persónulega aðstoð samkvæmt ákvæði til bráðabirgða IV í lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, með síðari breytingum“ í 1. mgr. kemur: laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
2. 2. mgr. orðast svo: Ákvæði þetta gildir til 31. desember 2021.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. október 2018.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Meðan á tilraunaverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) hefur staðið hefur jafnframt verið í gildi ákvæði til bráðabirgða 9 í lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, með síðari breytingum, þar sem fram kemur að með samkomulagi samtaka aðila vinnumarkaðarins sé heimilt að víkja frá ákvæðum 53. og 56. gr. laganna um hvíldartíma og næturvinnutíma þeirra starfsmanna sem veita einstaklingum þjónustu á grundvelli verkefnisins. Jafnframt kemur fram í umræddu ákvæði til bráðabirgða að sé vikið frá ákvæði 53. gr. laganna með slíku samkomulagi 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. Þá kemur fram að Vinnueftirlit ríkisins skuli 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 þyki „*að þær reglur sem í gildi eru 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 er lagt til að með samkomulagi samtaka aðila vinnumarkaðarins sé 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 lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, með síðari breytingum.*“ Jafnframt kemur fram að tillagan sé meðal annars gerð í því skyni að stuðla að því að framkvæmd verkefnisins um notendastýrða persónulega aðstoð geti orðið með þeim hætti sem gert hafi verið ráð fyrir þegar verkefnið hafi verið sett á laggirnar. Þá kemur fram að í „*þessu sambandi ber að geta þess að þær reglur um hvíldartíma, frídaga og hámarksvinnutíma sem kveðið er á um í IX. kafla laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum eru lágmarksreglur um tiltekna vernd til handa starfsmönnum. Því ber að gæta varfærni og meðalhófs við setningu reglna sem hugsanlega geta skert þessa vernd en ætla má 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. Hér er því gert ráð fyrir að sé með samkomulagi samtaka aðila vinnumarkaðarins vikið frá 53. gr. laganna þannig að hvíldartíminn sé styttri hjá viðkomandi starfsmönnum en umrætt ákvæði laganna gerir ráð fyrir geti þeir síðar, og eins fljótt og við verði komið, fengið að lágmarki samsvarandi hvíldartíma og 53. gr. laganna kveður á um*.“ Umrætt ákvæði til bráðabirgða 9 hefur þannig þótt nauðsynlegt í tengslum við notendastýrða persónulega aðstoð til að unnt sé að semja um frávik frá þeim vinnutímareglum sem lögin kveða á um en ákvæðið fellur úr gildi 1. október 2018 við gildistöku laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í því skyni að tryggja þá þjónustu sem lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir gera ráð fyrir þannig að markmið laganna nái fram að ganga þykir nauðsynlegt að tryggja áfram í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum að heimilt sé að semja um rýmri vinnutíma en ákvæði laganna gera ráð fyrir vegna þeirra starfsmanna sem veita umrædda þjónustu. 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 í það minnsta í tilteknum tilvikum með þeim hætti að ætla má að vinnutími starfsmanna rúmist ekki innan almennra vinnutímareglna gildandi laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í ljósi framangreinds er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir að gildistími ákvæðis til bráðabirgða 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum verði framlengdur um rúmlega þrjú ár eða til 31. desember 2021. Jafnframt er gert ráð fyrir að ákvæðinu verði breytt þannig að ekki verði lengur vísað til samstarfsverkefnis ríkis, sveitarfélaga og heildarsamtaka fatlaðs fólks um notendastýrða persónulega aðstoð samkvæmt ákvæði til bráðabirgða IV í lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, með síðari breytingum, heldur verði vísað til þeirrar þjónustu sem gert er ráð fyrir að verði veitt á grundvelli laga 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 frávik frá ákvæðum laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum hvað varðar vinnutíma þeirra starfsmanna sem veita munu 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.

Mikilvægt þykir að þær breytingar sem frumvarp þetta gerir ráð fyrir á ákvæði til bráðabirgða 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum öðlist gildi á sama tíma og lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningþarfir. Í ljósi þess er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir að frumvarp þetta öðlist gildi 1. október 2018 eða á sama tíma og lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir öðlast gildi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Að mati velferðarráðuneytisins gefur efni frumvarps þessa ekki sérstakt tilefni til mats á samræmi við ákvæði stjórnarskrár eða alþjóðlegar skuldbindingar. Líkt og komið hefur fram er frumvarpinu ætlað að tryggja að eftir gildistöku laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningþarfir verði áfram unnt að semja um frávik frá ákvæðum laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum hvað varðar vinnutíma þeirra starfsmanna sem veita munu þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir líkt og verið hefur meðan á tilraunaverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð hefur staðið. Ráðuneytið telur fyrirhugaðar breytingar í þessu sambandi á gildandi lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum því ekki gefa tilefni til framangreinds mats á samræmi við ákvæði stjórnarskár 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 vikulega lágmarkshvíldartíma, árlegt orlof, hlé og hámarksvinnutíma á viku og tiltekna þætti í tengslum við næturvinnu, vaktavinnu og vinnumynstur. Fyrrnefnd 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 fyrrnefndrar tilskipunar um öryggi og heilsuvernd starfsmanna og gæta þess að stafsmenn fái samsvarandi hvíld í staðinn. Ráðuneytið telur að þær breytingar á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum sem frumvarp þetta gerir ráð fyrir rúmist innan heimilda fyrrnefndrar tilskipunar um frávik frá þeim meginreglum um vinnutíma sem tilskipunin gerir ráð fyrir. 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.

Frumvarp þetta var samið í velferðarráðuneytinu í kjölfar þess að lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir voru samþykkt á Alþingi í apríl 2018. Óskað var sérstaklega eftir umsögn frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, BSRB, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Vinnueftirliti ríkisins. Alls bárust ráðuneytinu X umsagnir frá framangreindum aðilum þar sem …….

Þá fór frumvarpið í opið umsagnarferli í samráðsgátt Stjórnarráðsins í ágúst 2018 þar sem almenningi gafst kostur á að koma með athugasemdir við drög að frumvarpinu. Alls bárust umsagnir frá X aðilum sem farið var yfir í ráðuneytinu og tillit tekið til eftir því sem tilefni þótti til. Enn fremur voru áform um gerð frumvarpsins kynnt öðrum ráðuneytum.

Efni frumvarps þessa snertir fyrst og fremst þá starfsmenn sem veita munu þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir sem og þá einstaklinga sem njóta munu þjónustunnar.

6. Mat á áhrifum.

Líkt og komið hefur fram snertir efni frumvarps þessa fyrst og fremst þá starfsmenn sem veita munu þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir sem og þá einstaklinga sem njóta munu þjónustunnar. Fram kemur í framangreindum lögum að markmið laganna 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 kemur fram að þjónustan skuli miða 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. Þá kemur fram að þjónusta samkvæmt lögunum 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 þannig 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 frumvarps þessa muni hafa jákvæð áhrif fyrir þá einstaklinga sem munu fá þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Við gerð frumvarp þess er varð að lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningþarfir komu hins vegar fram athugasemdir um að réttindi þeirra starfsmanna sem kæmu til með að eiga hlut að máli væru ekki nægjanlega tryggð, svo sem hvað varðar vinnutíma og aðbúnað á fyrirhuguðum vinnustöðum. Í því sambandi má nefna að í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningþarfir er gert ráð fyrir að vinna þeirra starfsmanna sem koma til með að sinna framkvæmd umræddrar þjónustu fari alla jafna fram á heimili notenda þjónustunnar og/eða á öðrum stöðum sem henta notendum hverju sinni. Mikilvægt þykir að vinnuaðstæður starfsmanna verði 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 lögunum 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 háttað 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. Er því gert ráð fyrir að samhliða því að frumvarp þetta verður að lögum skipi ráðherra tímabundna nefnd til þriggja ára undir forystu ráðuneytisins en í henni ættu sæti fulltrúar frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, BSRB, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Vinnueftirliti ríkisins. Nefndin hefði 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 vinnuaðstæður. Í því skyni er gert ráð fyrir að eftir tiltekinn tíma frá gildistöku laganna standi nefndin fyrir könnun/úttekt meðal starfsmanna sem starfa munu við framkvæmd umræddrar þjónustu og skili síðan ráðherra skýrslu um niðurstöður könnunarinnar þar sem sérstök áhersla yrði lögð á umfjöllun um fyrrnefnd atriði. Jafnframt yrði 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.

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 munu þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir burtséð frá kyni þess starfsmanns sem um ræðir hverju sinni. Þrátt fyrir framangreint verður að ætla að verði kynjaskipting þeirra starfsmanna sem sinna munu umræddri þjónustu ekki jöfn muni efni frumvarpsins hafa meiri áhrif á stöðu þess kyns sem meira er af meðal starfsmanna heldur en þess kyns sem minna er af meðal starfsmanna. Telja verður að sömu sjónarmið eigi við hvað varðar þau áhrif sem frumvarpið mun hafa á notendur þeirrar þjónustu sem lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir gerir ráð fyrir út frá kyni hlutaðeigandi notenda. Fram til þessa hafa ekki verið teknar saman upplýsingar um kynjaskiptingu starfsmanna sem sinnt hafa þjónustu á grundvelli tilraunaverkefnis um notendastýrða persónulega aðstoð og liggja slíkar upplýsingar því ekki fyrir. Gera verður ráð fyrir að fyrrnefnd nefnd, sem gert er ráð fyrir að ráðherra skipi í því skyni 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, muni í störfum sínum meðal annars taka saman kyngreindar upplýsingar um þá starfsmenn sem sinna munu 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.