

## Nefndarálit

### um 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 minni hluta velferðarnefndar.

Það er mikilvægt við alla ákvarðanatöku þegar kemur að réttindum fatlaðs fólks að fulltrúar notenda og aðstoðarfólks þeirra sitji við borðið frá fyrstu stigum og að raddir þeirra vegi þungt. Árið 2019 skipaði þáverandi félags- og barnamálaráðherra nefnd undir forystu félagsmálaráðuneytis með fulltrúum frá ráðuneytinu, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólama­nna, BSRB, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Vinnueftirliti ríkisins. Nefndinni var m.a. falið að meta hvort og þá með hvaða hætti rétt væri að leggja til breytingar á ákvæðum laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum er varða hvíldartíma og næturvinnutíma þeirra starfsmanna sem veita þjónustu á grundvelli 11. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir þar sem gætt yrði sjónarmiða þeirra sem nýta sér þjónustuna og þeirra sem veita hana. Í upphafi árs 2021 skipaði þáverandi félags- og barnamálaráðherra jafnframt starfshóp um heildarendurskoðun laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, með fulltrúum frá félagsmálaráðuneyti, Öryrkjabandalagi Íslands, Sambandi ís­lenskra sveitarfélaga og Landssamtökunum Þroskahjálp. Við vinnslu frumvarps þessa fékk velferðarnefnd Alþingis á sinn fund fulltrúa frá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, NPA mið­stöðinni, Öryrkjabandalagi Íslands, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólama­nna, BSRB, Félagssráðgjafafélagi Íslands og Sambandi íslenskra sveitarfélaga til að fjalla um mál­ið. Í öllu þessu ferli var því aðeins einn fulltrúi notenda NPA-þjónustunnar á móti fjölmörg­um fulltrúum annarra hagsmunasamtaka og enginn fulltrúi NPA-aðstoðarfólks, þrátt fyrir að frumvarpið snerist um hagsmuni þeirra. Betur hefði farið á því að veita röddum notenda þjónustunnar og þeirra sem veita hana meira vægi í allri umræðu og aðdraganda frumvarps­ins.

Rétt er einnig að benda á að við undirbúning frumvarpsins virðist takmarkað tillit hafa verið tekið til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands samkvæmt samningi Samein­uðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, þrátt fyrir að Ísland hafi fullgilt hann árið 2016. Samningurinn felur í sér skuldbindingu ríkja um raunverulegt samráð milli stjórnvalda og fatlaðs fólks í málum og löggjöf sem varða það, sbr. 3. mgr. 4. gr. samningsins, sem undir­strikar alvarleika þess að samráðinu hafi verið eins ábótavant og hér hefur verið lýst.

#### Markmið vinnulöggjafar.

Markmið vinnulöggjafarinnar er að vernda launþega fyrir valdaójafnvægi gagnvart vinnu­veitendum sínum. Vinnusambandið milli NPA-verkstjórnenda og aðstoðarfólks þeirra er hins vegar óhefðbundið í vinnuréttarlegu tilliti. Markmið NPA er að veita verkstjórnendum tæki­færi til að lifa sjálfstæðara lífi heima við en þeir ættu annars tæk á innan stofnana eða án að-

stoðar. Verkstjórnendur eru margir algerlega háðir aðstoðarfólki sínu með margar eða jafnvel allar athafnir daglegs lífs, allan sólarhringinn, í aðstæðum þar sem nánustu ættingjar og vinir þeirra eru ekki til staðar. Valdaójafnvæginu er því öfugt farið í vinnuréttarsambandi notenda þjónustunnar og aðstoðarfólks þeirra samanborið við vinnuréttarsambönd á hefðbundnum vinnumarkaði. Mikilvægt er að hafa þetta í huga við endurskoðun vinnulöggjafar sem varðar NPA, þ.e. hversu frábrugðnar kringumstæður notenda og starfsfólks NPA eru gagnvart hefðbundnari störfum.

### **Niðurstöður viðhorfskannana NPA-starfsfólks.**

Viðhorfskannanir aðstoðarfólks hafa sýnt að mikill sveigjanleiki er í starfinu og aðstoðarfólk ákveður vaktaskipulag í samráði við notendur þjónustunnar. Yfirgnæfandi meiri hluti þeirra sem starfa sem NPA-aðstoðarfólk er afar ánægður með starfið, vinnutíma og vinnufyrirkomulag. Í núgildandi lögum er bráðabirgðaheimild til undanþágu frá ákvæðum 53. og 56. gr. laganna um hvíldartíma og næturvinnutíma hjá NPA-aðstoðarfólki þar sem þeim er veitt talsvert svigrúm til að skipuleggja vinnuna á sem farsælastan hátt fyrir bæði NPA-notendur og aðstoðarfólk. Þetta svigrúm var nýtt í sérstökum sérkjarasamningi NPA-starfsfólks frá árinu 2015 sem unninn var í mikilli sátt milli notenda og starfsfólks. Í samningnum er kveðið á um að hámarki tvær samliggjandi sólarhringsvaktir, að þeim skilyrðum uppfylltum að aðstoðarfólk nái nauðsynlegri samfelldri hvíld meðan á vakt stendur og fái auk þess tíma til að taka pásur og matarhlé. Samkvæmt viðhorfskönnunum er almennt mikil ánægja með núverandi fyrirkomulag, bæði meðal notenda og aðstoðarfólks. Aðstoðarfólk nýtur góðs af því að fá lengra hlé milli vakta og gerir það notendum þjónustunnar sem þurfa aðstoð allan sólarhringinn kleift að hafa færri vaktaskipti. Með þessu fyrirkomulagi er notandi þjónustunnar ekki eins bundinn af vaktaskiptum sem gerir honum kleift að lifa sjálfstæðara lífi, sem er meginmarkmið NPA-þjónustunnar. Vert er að nefna að NPA-starfsfólki finnst álag almennt vera hæfilegt í starfi. Starfið er ekki hefðbundið heldur snýst um að aðstoða notendur þjónustunnar eftir þörfum hverju sinni, og er því ekki um viðvarandi álag að ræða eins og á ef til vill við um mörg önnur störf. Þar að auki er mikilvægt að áréttu að í núgildandi kjarasamningum fær starfsfólk að minnsta kosti sólarhringslangt vaktافرí milli sólarhringsvakta til að tryggja að það fái nægilega hvíld. Við innleiðingu styttingar vinnuvikunnar varð hámarksfjöldi sólarhringsvakta alls sex talsins á fjögurra vikna tímabili, sem þýðir að á 28 daga vinnutímabili eru 22 frídagar. Það er því gert ráð fyrir umtalsverðri hvíld og frítíma milli vakta.

Af framansögðu fær minni hlutinn ekki séð að sterk rök séu fyrir því að víkja til hliðar núverandi fyrirkomulagi með svo eindregnum hætti sem lagt er til í frumvarpinu. Í ljósi þess að ánægja ríkir með fyrirkomulagið hjá bæði notendum og starfsfólki verður ekki séð að nauðsynlegt sé að þvinga fram annað fyrirkomulag með lögum en núgildandi samningar kveða á um.

### **Tilefni lagasetningar.**

Tilefni frumvarps félags- og vinnumarkaðsráðherra er að heimild til undanþágu frá ákvæðum 53. og 56. gr. er bráðabirgðaákvæði sem gildi til 1. apríl 2022 og því nauðsynlegt að framlengja heimildina eða festa hana í sessi til að tryggja framtíð þjónustunnar. Miðað við greinargerð með frumvarpinu er tilefnið fyrst og fremst hagsmunir og réttindi NPA-aðstoðarfólks. Notendur NPA samstanda af afar fjölbreyttum hópi með mismunandi þarfir. Verði frumvarpið hins vegar að lögum er umgjörð NPA-þjónustu skorinn of þröngur stakkur. Notendur þjónustunnar hefðu t.d. minna um það að segja en nú hvenær þeir fara að sofa og

þyrftu að vera komnir upp í rúm fyrir miðnætti. Líkt og að framan er rakið er markmið NPA-þjónustu að fatlað fólk hafi meira um það að segja hvernig það hagar daglegu lífi sínu, þ.m.t. hvenær það fer að sofa og hvenær það hefur daginn.

Í 2. tölul. 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um mun strangari skilyrði hvað varðar hvíldar-tíma starfsfólks og rof á honum heldur en gert er í núgildandi sérkjarasamningum. Miðað við sérstakt eðli þjónustunnar er óskynsamlegt að þrengja skilyrðin með þessum hætti, en það getur valdið óþarfaálagi og raski fyrir notendur þjónustunnar. Þar að auki gengur ákvæðið lengra en kröfur aðstoðarfólks og stéttarfélags þeirra hafa náð til. Með frumvarpinu er því lagt til að skert verði það frelsi sem fatlað fólk og aðstoðarfólk þeirra nýtur í núgildandi sérkjarasamningum. Þessar takmarkanir eru ekki rökstuddar með fullnægjandi hætti í greinar-gerð með frumvarpinu, sérstaklega í ljósi þeirrar sérstöðu sem einkennir starfsemina og fyrir-komulag hennar, en líkt og að framan er rakið ríkir almenn ánægja meðal notenda og NPA-starfsfólks með núverandi fyrirkomulag. Til að tryggja réttindi og hagsmuni þeirra hefði verið nægilegt að orða ákvæðið með almennari hætti og leggja ákvörðunarvaldið í hendur notendum og aðstoðarstarfsfólki sem þau gætu nánar útfært í sérkjarasamningum með aðkomu stéttarfélags síns.

Þegar lög eru sett er mikilvægt að hafa í huga tilefni og markmið lagasetningarinnar. Frumvarpið fjallar að meginstefnu um hagsmuni NPA-starfsfólks, en það átti aðeins einn fulltrúa við borðið í öllu því ferli sem fram fór í aðdraganda þess að frumvarpið var lagt fram. Í ljósi sérstaks eðlis starfseminnar hefði bæði verið eðlilegra að veita röddum notenda þjónustunnar og starfsfólks hennar meira vægi og að taka meira tillit til þeirra. Miðað við upplifun notenda þjónustunnar og aðstoðarfólks þeirra var ekki tilefni til að skerða samnings-frelsi þeirra með svo afgerandi hætti. Minni hlutinn fagnar því að verið sé að festa þjónustuna í sessi með lögum til að eyða þeirri óvissu sem hefur verið viðvarandi undanfarin ár. Hins vegar telur minni hlutinn að ákvæði 2. tölul. 1. gr. gangi of langt og að hægt hefði verið að ná yfirlýstum markmiðum frumvarpsins án þess að víkja til hliðar núverandi fyrirkomulagi með svo afgerandi hætti.

Alþingi, 1. júní 2022.

Halldóra Mogensen.