151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal 207 — 206. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

**um skrá yfir störf hjá sveitarfélögum sem heimild til verkfalls nær ekki til.**

Frá félags- og barnamálaráðherra.

1. gr.

Gerð skráa.

Til að tryggja að nauðsynlegasta heilbrigðis- og öryggisþjónusta við íbúa sveitarfélaga sé veitt og lífi og heilsu þeirra sé ekki ógnað vegna verkfalls skal hvert sveitarfélag fyrir sig birta skrá yfir störf hjá sveitarfélaginu sem heimild til verkfalls samkvæmt lögum um stéttar­félög og vinnudeilur nær ekki til. Skrá skv. 1. málslið skal unnin í samráði við viðkom­andi stéttar­félög.

Skrá skv. 1. mgr. skal taka til starfa þeirra sem sinna nauðsynlegustu heilbrigðis- og öryggis­þjónustu sem hlutaðeigandi sveitarfélag veitir íbúum.

2. gr.

Birting skráa.

Fyrir 1. febrúar ár hvert skulu sveitarfélög birta í B-deild Stjórnartíðinda skrár yfir störf sem heimild til verkfalls samkvæmt lögum um stéttarfélög og vinnudeilur nær ekki til, sbr. 1. gr. Ný skrá tekur gildi 15. febrúar næst eftir birtingu. Sé ný skrá ekki birt samkvæmt framan­greindu framlengist síðast gildandi skrá um eitt ár. Andmæli gegn breytingum á skrám skulu bor­in fram fyrir 1. mars sama ár og skal ágreiningur sem ekki leysist með samkomulagi lagður fyrir Félagsdóm sem sker úr honum til fullnustu.

3. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

**Ákvæði til bráðabirgða.**

Innan eins mánaðar frá gildistöku laga þessara skal hvert sveitarfélag ljúka við gerð skrár skv. 1. gr. sem birt verður skv. 2. gr. Komi upp ágreiningur við gerð skrár, sbr. 1. málslið, þann­ig að ekki takist að ljúka gerð hennar innan eins mánaðar frá gildis­töku laga þessara skal ágrein­ingurinn lagður fyrir Félagsdóm sem sker úr honum til fullnustu.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Forsögu og tilefni frumvarps þessa má rekja til þess að í lögum um stéttarfélög og vinnu­deilur, nr. 80/1938, er ekki að finna sambærileg ákvæði og er að finna í 19., 20. og 21. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, sem heimila gerð skráa yfir þau störf sem heimild til verkfalls nær ekki til. Í ljósi þess voru drög að frum­varp­inu samin í tengslum við gerð kjarasamnings Sambands íslenskra sveitarfélaga og Starfs­greina­sambands Íslands, fyrir hönd 17 aðildarfélaga, sem undirritaður var 16. janúar 2020 og síðan samþykktur með atkvæða­greiðslu, og voru drögin að frumvarpinu fylgiskjal 3 með framan­greind­um kjara­samn­ingi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Sveitarfélög eru staðbundin stjórnvöld þegar kemur að því að veita margháttaða heil­brigðis- og öryggisþjónustu við íbúa sveitarfélaganna. Þá hafa sveitarfélögin tekið að sér, sam­kvæmt samningum við ríkið, að reka þjónustustofnanir á borð við hjúkrunar- og dvalar­heimili sem og að veita þjónustu við fatlað fólk og að veita þjónustu á heimilum sem starfa sam­kvæmt barna­verndarlögum. Sem stjórnvöld bera sveitarfélög lögbundna ábyrgð á að íbúar þeirra fái þá þjónustu sem nauðsynlegust er án röskunar til þess að lífi þeirra og öryggi sé ekki ógnað. Þessi ábyrgð sveitar­félaganna kemur meðal annars skýrt fram í 5. gr. laga um þjón­ustu við fatlað fólk með lang­varandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, lögum um félags­þjónustu sveitar­félaga, nr. 40/1991, og barnaverndarlögum, nr. 80/2002.

Í lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, er nauðsynleg vernd fyrir við­kvæma hópa vegin á móti hagsmunum stéttarfélaga af því að geta beitt verkföllum til að ná framgangi krafna í vinnudeilum. Í því efni er í lögunum farin sú leið að mæla fyrir um gerð skráa yfir þau störf sem heimild til verkfalla nær ekki til, sbr. 19., 20. og 21. gr. laganna. Sam­bærileg ákvæði er sem fyrr segir ekki að finna í lögum um stéttar­félög og vinnudeilur, nr. 80/1938, en þau lög liggja til grundvallar gerð kjara­samninga af hálfu stéttarfélaga sem starfa á almennum vinnumarkaði og semja við sveitar­félög­in, meðal annars vegna starfa sem taka til þjón­ustu við íbúa sveitarfélaga, einkum starfa í tengslum við þjónustu við fatlað fólk og þá sem búa á hjúkrunar- og dvalarheimilum eða heimil­um sem starfa samkvæmt barna­verndar­lögum. Í mörgum tilvikum er meginþorri starfs­manna sem veita framangreinda þjón­ustu sveitar­félaga ráðinn til starfa á grundvelli kjara­samninga sem gerðir eru sam­kvæmt lögum um stéttar­félög og vinnudeilur. Ljóst er að komi til verkfalls hjá fyrr­nefndum starfs­mönn­um munu til­teknar starfseiningar hjá sveitarfélögum, svo sem búsetu­kjarnar fyrir fatlað fólk og hjúkrunar- og dvalarheimili, geta orðið óstarf­hæfar nánast frá upp­hafi verkfalls.

Þar sem ekki er bein lagastoð fyrir hendi til að gera skrá yfir þau störf sem heimild til verk­falla nær ekki til þegar um er að ræða starfsmenn sem falla undir kjarasamninga á grund­velli laga um stéttarfélög og vinnudeilur gilda meginreglur laganna um þau störf sem hér um ræðir. Samkvæmt hefðbundinni túlkun laganna hafa stéttarfélög, þegar sveitarfélög hafa óskað eftir því, veitt undanþágur frá verkföllum félagsmanna sinna vegna tiltekinna starfa hjá sveitar­félögum þannig að unnt sé að veita þá heilbrigðis- og öryggisþjónustu sem nauðsyn­leg­ust er þrátt fyrir verk­föll.

Frumvarp þetta gerir ráð fyrir að í samráði við viðkomandi stéttarfélög birti hvert sveitar­félag skrá yfir þau störf sem heimild til verkfalla nær ekki til í stað einhliða afgreiðslu stéttar­félaga samkvæmt óskum sveitarfélaga um undanþágur frá verkföllum, en mikilvægt þykir að sömu reglur gildi hvað þetta varðar hvort sem um er að ræða störf sem starfsmenn sem falla undir kjara­samninga á grundvelli laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna gegna eða störf sem starfs­menn sem falla undir kjarasamninga á grundvelli laga um stéttarfélög og vinnu­deilur gegna. Miðað er við að þær reglur sem gilda um skrár samkvæmt frumvarpi þessu séu sam­bærilegar þeim reglum sem gilda um skrár á grundvelli laga um kjara­samn­inga opin­berra starfs­manna, nr. 94/1986.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði að hvert sveitarfélag skuli birta skrá yfir störf hjá sveitarfélaginu sem heimild til verkfalls samkvæmt lögum um stéttar­félög og vinnu­deilur, nr. 80/1938, nær ekki til. Er í þessu sambandi átt við skrá yfir störf hjá hlutaðeigandi sveitar­félagi við nauðsynlegustu heilbrigðis- og öryggis­þjón­ustu við íbúa þess. Er þetta lagt til í því skyni að tryggja að sú heilbrigðis- og öryggisþjónusta við íbúa sveitar­félaga sem nauðsyn­leg­ust er sé veitt og lífi og heilsu þeirra sé ekki ógnað þrátt fyrir verkföll félags­manna þeirra stéttar­félaga sem gera kjarasamninga á grund­velli laga um stéttarfélög og vinnu­deilur. Gert er ráð fyrir að slík skrá verði unnin í samráði við viðkomandi stéttarfélög.

Jafnframt er lagt til að skýrt verði kveðið á um að framangreind skrá skuli taka til starfa þeirra sem sinna nauðsynlegustu heilbrigðis- og öryggisþjónustu sem hlutaðeigandi sveitar­félag veitir íbúum. Enn fremur er gert ráð fyrir að kveðið verði skýrt á um hvernig birta skuli skrárn­ar, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Þá er gert ráð fyrir að and­mæli gegn breytingum á skrám skuli borin fram fyrir tiltekinn tíma og að ágreiningur sem ekki leysist með samkomulagi skuli lagð­ur fyrir Félags­dóm sem skeri úr honum til fullnustu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Almennt er viðurkennt að löglega boðað verkfall eigi ekki að raska þeim hluta opinberrar vel­ferðarþjónustu sem lýtur að þeirri heilbrigðis- og öryggisþjónustu sem íbúum sveitarfélaga er nauðsynleg til varnar heilbrigði og lífi. Þannig er í lögum um kjarasamninga opin­berra starfs­manna, nr. 94/1986, kveðið á um takmarkanir á verkfallsheimild opinberra starfsmanna, sbr. 19. gr. laganna. Að baki þessum takmörkunum búa þau sjónarmið að viðkvæmustu hópar sam­félags­ins eigi skilyrðislausan rétt á að sú þjónusta sem þeir eiga rétt á raskist ekki. Slík öryggis- og verndarsjónarmið styðjast meðal annars við ákvæði alþjóðlegra mannréttinda­samn­inga á borð við sáttmála Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Markmiðið er að koma í veg fyrir að verkfall geti valdið notendum áföllum og skaða sem í einhverjum tilvikum gæti reynst óbætanlegur fyrir viðkomandi. Þessi sjónarmið eru viðurkennd í alþjóðlegum vinnu­rétti og áratuga framkvæmd félagsfrelsisnefndar Alþjóðavinnumálastofnunarinnar (ILO) um túlkun á stjórnarskrá ILO og samþykkt ILO nr. 87, sbr. *Freedom of association, Com­pi­la­tion of decisions,* 6. útgáfa 2018, bls. 154–162. Samkvæmt þessum reglum getur stjórn­völdum verið heimilt að grípa inn í löglega boðuð verkföll ef talið er að öryggi og heil­brigði einstaklinga sé ógnað en íslensk lög ber að túlka til samræmis við skuldbindingar Íslands vegna aðildar að ILO en Ísland hefur meðal annars fullgilt samþykkt ILO nr. 87.

5. Samráð.

Efni frumvarpsins snertir sveitarfélögin, aðra rekstraraðila almannaþjónustu í umboði sveitar­félaganna, stéttarfélög og félagsmenn þeirra sem falla undir kjarasamninga á grundvelli laga um stéttarfélög og vinnudeilur, sem og íbúa sveitarfélaga sem njóta lögbundinnar þjón­ustu þeirra.

Drög að frumvarpinu voru samin í tengslum við gerð kjarasamnings Sambands íslenskra sveitar­félaga og Starfsgreinasambands Íslands, fyrir hönd 17 aðildarfélaga, sem undirritaður var 16. janúar 2020 og síðan samþykktur með atkvæðagreiðslu, og voru drögin að frumvarpinu fylgi­skjal 3 með framangreindum kjarasamningi.

Áform um framlagningu frumvarpsins voru kynnt öðrum ráðuneytum en þar sem drög að frum­varpinu voru samin af helstu hagsmunaaðilum í tengslum við gerð kjarasamnings og síð­an birt sem fylgiskjal þegar umræddur kjarasamningur tók gildi, sbr. framangreint, þótti ekki ástæða til að óskað eftir athugasemdum við efni þess með birtingu í samráðsgátt stjórn­valda.

6. Mat á áhrifum.

Þeir aðilar sem unnu drög að frumvarpi þessu í tengslum við kjarasamning Sambands íslenskra sveitarfélaga og Starfsgreinasambands Íslands, fyrir hönd 17 aðildarfélaga, sem undir­ritaður var 16. janúar 2020 og síðan samþykktur með atkvæðagreiðslu eru sammála um nauð­syn þess að lögfesta gerð skráa yfir störf sem heimild til verkfalla nær ekki til, hvort sem þeir sem gegna störfunum falla undir kjarasamninga á grundvelli laga um kjarasamninga opin­berra starfs­manna eða kjarasamninga á grundvelli laga um stéttarfélög og vinnudeilur. Efni frum­varps þessa tryggir að sveitarfélögin sem stjórnvöld geti rækt hlutverk sitt og tryggt að íbúar þeirra fái þá þjónustu sem nauðsynlegust er til þess að lífi þeirra og öryggi sé ekki ógnað vegna verkfalla. Verði frum­varpið að lögum munu sveitarfélög birta lista yfir störf sem verk­falls­heimild þeirra starfs­manna sem gegna þeim nær ekki til, óháð því á grundvelli hvaða kjara­samn­inga við­kom­andi starfsmenn hafa verið ráðnir til starfa, enda sé um að ræða nauð­syn­leg­ustu heil­brigðis- og öryggisþjónustu innan sveitarfélaganna. Verður að ætla að slík fram­kvæmd dagi úr óvissu komi til verkfalla þar sem ávallt væri ljóst til hvaða starfa slíkar ráð­staf­an­ir næðu ekki.

Gert er ráð fyrir að frumvarpið stuðli að auknu öryggi hvað varðar veitingu almanna­þjón­ustu innan sveitarfélaga. Efni frumvarpsins er ekki ætlað að hafa önnur áhrif á konur en karla en í ljósi þess að konur eru almennt í meiri hluta þeirra sem sinna þeim störfum sem hér um ræðir, sem og þeirra sem þiggja þá þjónustu sem um ræðir má ætla að efni frumvarpsins hafi meiri áhrif á konur en karla. Í því sambandi má nefna að samkvæmt upplýsingum frá Hag­stofu Ís­lands voru karlar sem störfuðu á umræddu sviði um 5.200 árið 2018 en konur voru hins vegar 17.400 á sama tímabili. Þá má nefna að konur hafa undanfarin ár verið um það bil tveir þriðju þeirra íbúa sem dvelja á hjúkrunar- og dvalarheimilum en karlar einn þriðji samkvæmt upp­lýs­ingum frá embætti landlæknis.

Við gildistöku frumvarpsins verða engin fyrir séð áhrif á fjárhag ríkissjóðs, hvorki rekstrar­leg né efnahagsleg. Þá mun lögfesting frumvarpsins ekki hafa áhrif á fjárhag sveitar­félaga þar sem um er að ræða áframhaldandi veitingu tiltekinnar þjónustu, þrátt fyrir að komi til verk­falla, sem sveitar­félögum er skylt að veita lögum samkvæmt.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lagt til að kveðið verði á um að hvert sveitarfélag skuli birta skrá yfir störf hjá hlutað­eigandi sveitar­félagi sem heimild til verkfalls samkvæmt lögum um stéttar­félög og vinnu­deilur, nr. 80/1938, nær ekki til. Er þetta lagt til í þeim tilgangi að tryggja að nauð­syn­leg­asta heilbrigðis- og öryggisþjónusta við íbúa sveitarfélaga sé veitt og lífi og heilsu þeirra sé ekki ógnað þrátt fyrir verkföll félagsmanna þeirra stéttarfélaga sem gera kjara­samn­inga á grund­velli laga um stéttar­félög og vinnudeilur. Sú þjónusta sveitarfélaga sem hér um ræðir snýr meðal annars að því að veita fötluðu fólki, öldruðum og öðrum einstaklingum sem ekki geta bjargað sér sjálfir án stuðning frá hlutaðeigandi sveitarfélagi þá þjónustu sem nauð­syn­leg­ust er í tengslum við grunnþarfir hvers einstaklings, svo sem mat, lyf, hreinlæti og öryggi. Gert er ráð fyrir að skráin verði unnin í samráði við viðkomandi stéttar­félög.

Jafnframt er lagt til að skýrt verði kveðið á um að skráin skuli taka til starfa þeirra sem sinna nauðsynlegustu heilbrigðis- og öryggisþjónustu sem hlutaðeigandi sveitar­félag veitir íbú­um. Í því sambandi má nefna þjónustu sem veitt er á hjúkrunar- og dvalar­heimilum, þjón­ustu við fatlað fólk og þjónustu sem veitt er á heimilum sem starfa sam­kvæmt barna­verndar­lög­um.

Í 2. mgr. 19. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, er kveðið á um skyldu fjármála- og efnahagsráðherra og sveitarfélaga til að birta skrár yfir störf starfs­manna, sem falla undir kjarasamninga á grundvelli laganna, sem heimild til verkfalls nær ekki til, að undangengnu samráði við viðkomandi stéttarfélög. Til að tryggja nauðsynlegustu heil­brigðis- og öryggisþjónustu sveitarfélaga við íbúa, komi til verkfalla, þykir nauð­syn­legt að sveitar­félög geti með sambærilegum hætti birt skrár yfir störf starfsmanna, sem ekki falla undir kjarasamninga á grundvelli laga um kjarasamninga opinberra starfs­manna, sem heim­ild til verkfalls nær ekki til, enda kann að vera um að ræða sambærileg störf og starfs­menn, sem falla undir kjarasamninga á grundvelli laga um kjarasamninga opin­berra starfs­manna, gegna.

Um. 2. gr.

Hér er lagt til að fyrir 1. febrúar ár hvert skuli sveitarfélög birta í B-deild Stjórnartíðinda skrár yfir störf sem heimild til verkfalls samkvæmt lögum um stéttarfélög og vinnu­deilur, nr. 80/1938, nær ekki til, sbr. 1. gr. frumvarps þessa. Jafnframt er gert ráð fyrir að ný skrá taki gildi 15. febrúar næst eftir birtingu. Enn fremur er gert ráð fyrir að sé ný skrá ekki birt sam­kvæmt framangreindu framlengist gildistími síðast gildandi skrár um eitt ár. Þá er lagt til að and­mæli gegn breytingum á skrám skuli borin fram fyrir 1. mars sama ár og að ágreiningur sem ekki leysist með samkomulagi skuli lagður fyrir Félagsdóm sem skeri úr honum til fullnustu. Er þetta lagt til í sam­ræmi við 4. málsl. 2. mgr. 19. gr. laga um kjarasamninga opin­berra starfsmanna, nr. 94/1986, auk þess sem gert er ráð fyrir að birting í B-deild Stjórnar­tíð­inda verði með sama hætti og ver­ið hefur með skrár samkvæmt þeim lögum.

Um. 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Lagt er til að kveðið verði á um að hvert sveitarfélag skuli ljúka við gerð skrár skv. 1. gr. frum­varps þessa, sem birt verður í samræmi við 2. gr. frumvarpsins innan eins mánaðar frá því að frumvarpið varð að lögum. Jafnframt er lagt til að komi upp ágreiningur við gerð skrár, sbr. 1. málslið, þannig að ekki takist að ljúka gerð hennar innan eins mánaðar frá því að frum­varp­ið verður að lögum skuli ágreiningurinn lagður fyrir Félagsdóm sem skuli skera úr honum til fullnustu.