

## 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. málslíð skal unnin í samráði við viðkomandi stéttarfélag.

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 skrár 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. málslíð, 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 stéttarfélaganna af því að geta beitt verkföllum til að ná framgangi krafna í vinnudeilum. Í því efni er í lögum 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 stéttarfélaganna 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 stéttarfélaganna samkvæmt óskum sveitarfélaganna 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 skrá 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 viðkvæmstu 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 Alþjóðavinnuálastofnunarinnar (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. málslíð, 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.