

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

PROMEMORIA

3.4.2020

FÖRSLAG TILL STATSRAÅDETS FÖRORDNING OM TEMPORÄRA UNDANTAG VID TILLÄMPNINGEN AV VISSA BESTÄMMELSER I SEMESTERLAGEN, ARBETSTIDSLAGEN OCH ARBETSAVTALSLAGEN

1. Bakgrund

I Kina utbröt i början av 2020 en epidemi av den smittsamma sjukdomen covid-19, som orsakas av ett nytt coronavirus. Sjukdomen spred sig snabbt utanför Kina. I början av april hade det konstaterats drygt en miljon fall i hela världen. Totalt 202 länder har rapporterat om smitta. Världshälsoorganisationen WHO klassade coronavirusepidemin som en pandemi den 11 mars 2020. Sjukdomen spred sig också till Finland och antalet bekräftade sjukdomsfall steg i allt snabbare takt i början av mars. En betydande andel av invånarna i Finland beräknas insjukna i covid-19.

Den 16 mars 2020 konstaterade regeringen i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden råder i Finland på grund av coronavirusutbrottet. Följaktligen utfärdade regeringen med stöd av beredskapslagen (1552/2011) en förordning om ibruktagnings av beredskapslagen den 17 mars 2020. Förordningen 125/2020 är i kraft den 18 mars–13 april 2020. Därefter utfärdade regeringen den 31 mars 2020 en förlägningsförordning 174/2020 som är i kraft den 14 april–13 maj 2020. Riksdagen har låtit den senare förordningen förbli i kraft genom ett beslut av den 2 april 2020. Båda förordningarna berättigar till undantag från bestämmelserna i semesterlagen (162/2005), arbetstidslagen (872/2019) och arbetsavtalslagen (55/2001) på det sätt som föreskrivs i tillämpningsförordningen. Rätten att införa undantag gäller samhällets vitala funktioner, bland annat hälso- och sjukvården, socialvården, räddningsväsendet, nödcentralsverksamheten och polisväsendet.

Virusepidemin kan leda till personalbrist i samhällets vitala funktioner på två sätt: För det första kan den personal som arbetar inom samhällets vitala funktioner insjukna i virussjukdomen eller bli försatt i karantän. För det andra kan servicebehovet inom dessa funktioner öka avsevärt under virusepidemin. Båda faktorerna kan leda till att det finns alltför lite personal i förhållande till behovet. Arbetskraftsbristen kan komma att störa verksamheten inom dessa samhällskritiska tjänster i betydande grad.

Genom ibruktagningsförordningen och förlägningsförordningen föreskrivs det till vilka delar befogenheterna och rätten att göra undantag enligt beredskapslagen får tas i bruk. Enligt 4 § i förlägningsförordningen är det tillåtet att avvika från bestämmelserna om vilotider och övertidsarbete i arbetstidslagen och från bestämmelserna om hur semester ges i semesterlagen på de villkor som föreskrivs i 93 § 2 och 3 mom. i beredskapslagen. Enligt 5 § i förordningen kan den uppsägningstid som arbetstagare, tjänstemän och kommunala tjänsteinnehavare ska följa förlängas på det sätt som föreskrivs i 94 § 3 och 4 mom. i beredskapslagen.

Undantagen får tillämpas på personal inom hälso- och sjukvården, socialvården, räddningsväsendet, nödcentralsverksamheten och polisväsendet. Uppsägningstiden kan däremot inte förlängas inom polisväsendet. Enligt 93 och 94 § i beredskapslagen ska närmare bestämmelser om gränserna för avvikelser utfärdas genom en tillämpningsförordning.

Den föreslagna förordningen avses vara en tillämpningsförordning som grundar sig på 93 och 94 § i beredskapslagen. Syftet med förordningen är att säkerställa att arbetsgivarna har tillräckligt mycket personal under virusepidemin. Arbetsgivaren ska ha rätt att vid behov avbryta en semester som redan har inletts eller flytta tidpunkten för en semester som redan har getts, avvika från skyldigheten att

inhämta arbetstagarens samtycke till övertidsarbete och förlänga den föreskrivna uppsägningstiden, om arbetsgivaren hotas av arbetskraftsbrist till följd av coronavirusepidemin.

Giltighetstiden för den första tillämpningsföreläggningen, 128/2020, som har utfärdats med stöd av 93 och 94 § i beredskapslagen löper ut den 13 april 2020. Institutet för hälsa och välfärd bedömde den 29 mars 2020 att epidemin sprids snabbt och att antalet fall inte når sin kulmen under de nuvarande föreläggningarnas giltighetstid. Det finns alltså fortfarande vägande skäl för att tillämpa befogenheterna och möjligheterna till undantag enligt beredskapslagen. Epidemins utveckling gör att behovet av de förelagda bestämmelserna kommer att öka avsevärt under vårens lopp.

Den förelagda tillämpningsföreläggningen motsvarar innehållsligt den tidigare tillämpningsföreläggningen 128/2020, med undantag för en mindre precisering av 3 § 2 mom. vad gäller skyldigheten att ordna med paus- och viloutrymmen. Enligt den nya formuleringen ska arbetsgivaren ställa pausutrymmen, viloutrymmen, socialutrymmen och matförsörjning som lämpar sig för vila och avkoppling till arbetstagarnas förfogande. Det krävs inte att det ska finnas paus- och viloutrymmen på arbetsplatsen, utan det väsentliga är att arbetstagarna har tillgång till sådana utrymmen, exempelvis när de arbetar utanför sin stationära arbetsplats.

2. Innehållet i den förelagda föreläggningen

Genom föreläggningen ska det tillåtas avvikelser från bestämmelserna om meddelande om semester, tidpunkten för givande av semester, senareläggning av semester och avbrytande av semester i semesterlagen. Likaså tillåter föreläggningen att man avviker från bestämmelserna om samtycke till övertidsarbete, maximiarbetsdag och vilotider i arbetstidslagen. I 4 § föreläggningen det om förlängd uppsägningstid som arbetstagare ska följa. Genom föreläggningen införs det också inskränkningar i tillämpningen av de kollektivavtalsbestämmelser som utfärdats om dessa frågor med stöd av 30 § i semesterlagen och 34 § i arbetstidslagen. Det bygger på motiveringen till 92 § i beredskapslagen, där det sägs att behörigheten för bestämmelserna i arbets- och tjänstekollektivavtal grundar sig på den ifrågasättande lagen, till den del bestämmelserna baserar sig på 30 § i semesterlagen och 34 § i arbetstidslagen.

Enligt 1 § 1 mom. får föreläggningen i överensstämmelse med 93 § i beredskapslagen tillämpas på personal som arbetar inom hälso- och sjukvården, socialvården, räddningsväsendet, nödcentralsverksamheten och polisväsendet. Enligt 4 § i föreläggningen får förlängning av uppsägningstiden dock inte tillämpas på personalen inom polisväsendet.

Enligt 2 mom. tillämpas det som föreläggningen om arbetstagare även på tjänstemän och tjänsteinnehavare. I 3 mom. sägs det att det som föreläggningen om arbetskollektivavtal också tillämpas på tjänstekollektivavtal.

Bestämmelserna i 2 § gäller arbetsgivarens rätt att avvika från semesterlagens bestämmelser om meddelande av semester och tidpunkten för när semester ges.

Enligt 23 § i semesterlagen ska arbetsgivaren när arbetsgivaren bestämmer tidpunkten för semestern underrätta arbetstagaren om tidpunkten senast en månad innan semestern börjar. Om det inte är möjligt, får arbetsgivaren meddela tidpunkten för semestern senare, men senast två veckor innan semestern börjar. Rätten att avvika från tidsbestämmelsen tillåter att arbetsgivaren tillämpar en kortare tid för att meddela tidpunkten för semestern. Det kan behövas när exceptionella arbetstidsföreläggningar görs med kort varsel. Det är alltså fråga om semester som arbetsgivaren bestämmer om.

Enligt 2 § får arbetsgivaren bestämma tidpunkten för semester utan att iaktta de tidsgränser för att ge semester som finns i 20 § i semesterlagen. Detsamma gäller den del av en semester som skjutits fram på grund av arbetsoförmåga.

Enligt semesterlagen är den tidpunkt för semester som arbetsgivaren har meddelat arbetstagaren bindande för arbetsgivaren. Därefter får tidpunkten för semester skjutas fram genom överenskommelse. För att beviljade semestrar inte ska orsaka oöverkomliga problem med att ordna arbetet, föreslås det i 3 punkten att arbetsgivaren ska ha rätt att skjuta upp tidpunkten för semestrar som arbetsgivaren redan meddelat och bekräftat, och därmed bestämma att semestern ska tas ut vid en senare tidpunkt. Om situationen kräver det har arbetsgivaren också rätt att avbryta semester som arbetstagaren har hunnit inleda.

Förordningen gäller all semester som avses i semesterlagen, det vill säga semester på sommaren omfattande 24 vardagar och semester på vintern omfattande sex vardagar. Likaså gäller den sparad ledighet enligt 27 § i semesterlagen. Dessutom ska förordningen tillämpas på lagstadgad längre semester som grundar sig på ett kollektivavtal. Däremot ska förordningen inte gälla ledighet som enbart baserar sig på kollektivavtal, exempelvis när semesterpenning byts ut mot ledighet.

Enligt 2 § 2 mom. är en förutsättning för att tillämpa förordningen att åtgärderna behövs vid exceptionella arbetsarrangemang till följd av coronavirusepidemin. De exceptionella åtgärderna får inte äventyra säkerheten i arbetet eller arbetstagarens hälsa. Personalen måste få ta ut uppskjutna semestrar så snart situationen tillåter det.

Enligt 3 § får arbetsgivaren trots arbetstidslagen och kollektivavtal som ingåtts med stöd av 34 § i den lagen låta arbetstagaren utföra övertidsarbete utan dennes samtycke. Bestämmelser om samtycke till övertidsarbete finns i 17 § i arbetstidslagen. Förordningen tillåter också att arbetsgivaren avviker från bestämmelsen om maximiarbetsdag i 18 § i arbetstidslagen. Enligt den får arbetstagarens arbetstid inbegripet övertidsarbete inte överstiga i genomsnitt 48 timmar i veckan under en utjämningsperiod av fyra månader. Avvikelse från bestämmelsen kan komma i fråga främst när en arbetstagare under en pågående utjämningsperiod har utfört nästan så mycket arbete som 18 § i arbetstidslagen tillåter.

Vidare tillåter förordningen att arbetsgivaren avviker från bestämmelserna om dygnsvila och veckovila i arbetstidslagen. Bestämmelser om dygnsvila finns i 25 § och bestämmelser om veckovila i 27 § i arbetstidslagen. Paragraferna tillåter redan i sig en viss flexibilitet som arbetsgivaren kan utnyttja. Dessutom ger 4 § i förordningen ytterligare möjligheter att ordna arbetet på ett exceptionellt sätt.

Ett villkor för att undantagen från arbetstidslagen ska få tillämpas är att de är nödvändiga för att trygga verksamheten. Ett annat villkor är att arbetsgivaren till arbetstagarnas förfogande ställer paus- och viloutrymmen, socialutrymmen och matförsörjning som lämpar sig för vila och avkoppling. Enligt 3 mom. är ett villkor för att få tillämpa bestämmelserna att åtgärderna behövs på grund av coronavirusepidemin och att de inte äventyrar säkerheten i arbetet eller arbetstagarens hälsa. Vidare ska arbetsgivaren se till att belastningen i arbetet fördelas jämnt och att arbetstagaren har möjlighet att återhämta sig från den påfrestning som arbetet orsakar.

Enligt 4 § får arbetsgivaren trots 6 kap. 3 § i arbetsavtalslagen och bestämmelser i kollektivavtalet förlänga uppsägningstiden till fyra månader, när en arbetstagare säger upp sig. Uppsägningstiderna enligt arbetsavtalslagen är 14 dagar respektive en månad.

En förutsättning för att tillämpa 4 § 1 mom. är att en förlängning av uppsägningstiden är nödvändig med tanke på befolkningens hälso- och sjukvård, minimiförsörjning eller säkerhet. Undantaget tillämpas emellertid inte på personalen inom polisväsendet.

Med hänsyn till 23 § i grundlagen samt 4 och 5 § i beredskapslagen är arbetsgivaren skyldig att, trots de möjligheter som tillämpningsförfordningen erbjuder, med de medel som arbetsarrangemang ger se till att undantagen från den gällande lagstiftningen blir så små som möjligt. Möjligheten att införa undantag ska således inskränkas till de fall när handlingsmöjligheterna enligt arbetstidslagen och semesterlagen inte räcker till för att hantera situationen. När detta bedöms måste man dock beakta att det är svårt att förutse hur epidemin kommer att fortskrida och vilka konsekvenser den har för arbetsplatsens arbetskraftsbehov. Det räcker med att en i personalen blir smittad för att många anställda ska bli försatta i karantän. Och arbetskraftsbrist kan uppstå mycket akut och oförutsett i enheter med kritisk verksamhet.

3. Förhållande till grundlagen och Finlands internationella åtaganden

3.1 Förhållande till grundlagen

Förfordningen motsvarar, med undantag för en mindre precisering, statsrådets tidigare förordning 128/2020, vars grundlagsenlighet redan en gång har bedömts av grundlagsutskottet (GrUB 5/2020 rd). Sedan att den tidigare tillämpningsförfordningen lämnades har virusepidemin blivit allvarligare och det finns därför tyngre vägande skäl för att utfärda tillämpningsförfordningen. Följaktligen anses grundlagen inte ställa några rättsliga hinder i vägen för att utfärda den föreslagna förordningen.

Enligt 23 § 1 mom. i grundlagen kan det genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen.

Den 16 mars 2020 konstaterade statsrådet att det råder undantagsförhållanden i Finland på grund av en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka och som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen. De pågående undantagsförhållandena gör det möjligt att avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna på de villkor som anges i 23 § i grundlagen.

Med den föreslagna förordningen kompletteras och preciseras 4 och 5 § i förordningen om förlängning av befogenheter som tagits i bruk under de undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen. Bestämmelserna i förordningen skapar en ram för rätten att göra avvikelser från anställningsvillkoren enligt 93 § och för rätten att begränsa uppsägningsrätten enligt 94 § i beredskapslagen på det sätt som det föreskrivs i den lagen.

Förlängd uppsägningstid kontra grundläggande fri- och rättigheter

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Innehållet i bestämmelsen öppnades i förarbetena till 15 § i regeringsformen (RP 309/1993 rd), som föregick grundlagen. Rätten begränsas för det första självfallet av vissa faktiska omständigheter, till exempel av tillgången till arbetstillfällen, utbildning, erfarenhet och yrkesskicklighet som krävs för arbetet och behörighetsvillkor för offentliga tjänster. För

det andra begränsas rätten av vissa rättsliga restriktioner, bland annat av begränsningar som gäller utländska medborgares rätt att arbeta och utöva näring.

Enligt 4 § i tillämpningsförfordningen får arbetsgivaren trots 6 kap. 3 § i arbetsavtalslagen och bestämmelser i kollektivavtalet förlänga uppsägningstiden till fyra månader, när en arbetstagare säger upp sig. Den normala uppsägningstiden för en arbetstagare är 14 dagar respektive en månad. Bestämelsen begränsar således arbetstagarens frihet att exempelvis byta jobb under den förlängda uppsägningstiden.

Undantag från arbets- och vilotider samt semester kontra grundläggande fri- och rättigheter

Enligt den andra meningen i 18 § 1 mom. i grundlagen ska det allmänna sörja för skyddet av arbetskraften. I det ingår också arbetstidsskydd. I det hänseendet är 2 och 3 § i tillämpningsförfordningen betydelsefulla. De föreskriver att arbetsgivaren vid behov kan avbryta arbetstagarens semester eller flytta fram tidpunkten för när ge semester, avvika från skyldigheten att inhämta arbetstagarens samtycke till övertidsarbete och dessutom göra avvikelser från bestämmelserna om vilotid.

Rätten till liv och det allmännas skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster (7 och 19 § i grundlagen)

Restriktionerna ovan i de grundläggande fri- och rättigheterna måste bedömas med avseende på 7 § 1 mom. i grundlagen, eftersom syftet med dem är att främja vars och ens rätt till liv och säkerhet. Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna tillförsäkra var och en tillräckliga socialtjänster samt hälsovårds- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa. Syftet med tillämpningsförfordningen är att säkerställa att arbetsgivarna har tillräckligt mycket personal under virusepidemin.

Proportionalitet, godtagbarhet och nödvändighet

De begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som ingår i tillämpningsförfordningen är tillfälliga på det sätt som det förutsätts i 23 § i grundlagen, eftersom förordningen är avsedd att gälla temporärt. Begränsningarna ska bara gälla personalen inom hälso- och sjukvården, socialvården, räddningsväsendet, nödcentralsverksamheten och polisväsendet när det råder undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen. De föreslagna begränsningarna är nödvändiga för att trygga individens grundläggande fri- och rättigheter och för att det allmänna ska kunna uppfylla sina lagstadgade skyldigheter.

Enligt 4 § i beredskapslagen får de befogenheter som lagen ger utövas endast på ett sådant sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas med utövandet av befogenheterna.

Vad beträffar förlängning av uppsägningstiden har arbetsgivaren inte fri prövningsrätt. Arbetsgivaren får förlänga uppsägningstiden endast om det är nödvändigt för befolkningens hälso- och sjukvård, minimiförsörjning eller säkerhet. Det ska med andra ord vara en situation, där arbetstagarens uppsägning skulle ha den typen av konsekvenser som man vill förhindra genom att ta i bruk bestämmelserna i beredskapslagen. Rätten att förlänga arbetstagarens uppsägningstid kommer inte att tillämpas på personal inom polisväsendet.

Vad beträffar inskränkningarna i arbetstidsskyddet är det värt att notera att ett villkor för att begränsningarna ska få införas är att det är nödvändigt för att trygga verksamheten. Ett annat villkor är att

arbetsgivaren ställer pausutrymmen, viloutrymmen, socialutrymmen och matförsörjning som lämpar sig för vila och avkoppling till arbetstagarnas förfogande. Åtgärderna ska behövas på grund av coronavirusepidemin, och de får inte äventyra säkerheten i arbetet eller arbetstagarnas hälsa. Vidare ska arbetsgivaren se till att belastningen i arbetet fördelas jämnt och att arbetstagaren har möjlighet att återhämta sig från den påfrestning som arbetet orsakar.

3.2 Förhållande till Finlands internationella åtaganden

Enligt 5 § 1 mom. i beredskapslagen ska de internationella förpliktelser som är bindande för Finland och allmänt erkända folkrättsliga regler iakttas vid tillämpningen av den lagen.

De viktigaste internationella åtagandena när det gäller arbetstagarnas rätt till semester och arbetstidskydd hänför sig till Europeiska unionens bestämmelser, Europarådets reviderade sociala stadga och Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention om semester (nr 132), ILO:s konvention angående tillämpningen av veckovila i industriella företag (nr 14), ILO:s konvention om arbetstidens förkortning till 40 timmar i veckan (nr 47) och ILO:s konvention om sjukvårdspersonalens sysselsättning, arbets- och levnadsförhållanden (nr 149).

Den europeiska sociala stadgan

Europarådets reviderade sociala stadga (1996, nedan europeiska sociala stadgan eller den sociala stadgan) innehåller bestämmelser om arbetstid och semesterrätt.

Enligt del I.2 i europeiska sociala stadgan har alla arbetstagare rätt till skäliga arbetsvillkor. Denna rättighet beskrivs närmare i artikel 2 i del II i stadgan och Finland har åtagit sig att följa artikeln.

För att trygga den enskilde arbetstagarens rätt till skäliga arbetsvillkor åtar sig parterna enligt bestämmelserna om arbetstid och årlig semester i artikeln följande:

- att se till att skälig arbetstid per dag och vecka fastställs och att arbetsveckan förkortas efterhand som produktionsökning och andra omständigheter av betydelse medger det (artikel 2.1),
- att se till att en årlig betald semester om minst fyra veckor införs (artikel 2.3),
- att sörja för en veckovila som om möjligt sammanfaller med den veckodag som av tradition eller sedvänja i vederbörande land eller trakt är erkänd som vilodag (artikel 2.5).

I europeiska sociala stadgan ingår också artikel G om inskränkningar i de rättigheter som garanteras i stadgan. Artikeln motsvarar de villkor för inskränkningar som anges i artiklarna 8 och 11.2 i Europakonventionen. Ett faktiskt förverkligande av de i del I angivna rättigheterna och principerna samt ett faktiskt åtnjutande av dessa i enlighet med vad som stadgas i del II förutsätter enligt artikel G att ifrågavarande rättigheter och principer inte görs till föremål för andra inskränkningar eller begränsningar än de som anges i dessa delar av stadgan, med undantag för sådana bestämmelser som anges i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral. De enligt

den sociala stadga tillåtna inskränkningarna i där angivna rättigheter och förpliktelser får endast tillämpas för de avsedda syftena.

Enligt tolkningspraxis i Europarådets utskott för sociala rättigheter är artikel G om inskränkningar tillämplig på samtliga artiklar i europeiska sociala stadgan, det vill säga artiklarna 1–31, även på artikel 2. Inskränkningarna är dock förenliga med rättigheterna i den europeiska sociala stadgan endast om de uppfyller villkoren i artikel G. En inskränkning ska alltså vara

- 1) föreskriven i lag. En inskränkning ska grunda sig på lag, rättspraxis eller något annat liknande, förutsatt att den är tillräckligt tydlig och uppfyller de krav på exakthet och förutsägbarhet som ställs på en lag.
- 2) grunda sig på legitima syften, det vill säga som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral.
- 3) vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för att uppnå ovannämnda mål. Inskränkningen ska stå i rätt proportion till det legitima syfte som eftersträvas. Det ska således finnas en skälig proportionalitet mellan inskränkningen av rätten och det eller de legitima mål som eftersträvas.

Enligt utskottets tolkningspraxis följer av detta att också restriktiva åtgärder som vidtas under extrema omständigheter måste vara relevanta för att målet ska nås. De får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet, de får endast tillämpas för det ändamål för vilket de är avsedda och de ska upprätthålla en tillräckligt hög skyddsnivå.

Internationella arbetsorganisationen ILO:s konventioner

Av Internationella arbetsorganisationen ILO:s gällande konventioner om arbetstid som är väsentliga med avseende på förordningen har Finland ratificerat konventionen nr 14 (1921) angående tillämpningen av veckovila i industriella företag och konventionen nr 47 (1935) om arbetstidens förkortning till 40 timmar i veckan. Dessutom omfattas sjukvårdspersonalens sysselsättning, arbets- och levnadsförhållanden av en särskild konvention nr 149 (1977). Finland har också ratificerat den konventionen.

Konvention nr 47 kräver att arbetstiderna begränsas till åtta timmar om dagen och 48 timmar i veckan. ILO:s expertkommitté betonade i sin rapport om arbetstiden 2018 att de undantag som görs i den nationella lagstiftningen och i praktiken bör begränsas till tydliga, väl definierade och avgränsade situationer, såsom olyckor, reella eller hotfulla situationer, force majeure eller brådskande arbete i anläggningar och fabriker (plant or machinery).

I konvention nr 14 förutsätts dessutom att personalen på privata eller offentliga industriföretag som ingår konventionens tillämpningsområde under varje sjudagarsperiod får en oavbruten vilotid på minst 24 timmar. Konventionen tillåter dock att medlemsstaterna gör undantag från detta, inbegripet tidsbegränsade eller förkortade viloperioder, med beaktande av alla relevanta ekonomiska och mänskliga aspekter och efter samråd med berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Sådana förhandlingar behövs inte för de undantag som redan ingår i gällande lagstiftning.

I konvention nr 149 om sjukvårdspersonalens sysselsättning, arbets- och levnadsförhållanden avses med ”sjukvårdspersonal” alla personalkategorier som ombesörjer sjukvård. Konventionen gäller alla som ingår sjukvårdspersonalen, oberoende av var de arbetar.

Enligt artikel 6 ska sjukvårdspersonalen i följande frågor åtnjuta förmåner som är minst likvärdiga med dem som gäller för andra arbetstagare i landet inom följande områden:

- a) arbetstid, däri inbegripet reglering av och ersättning för övertidsarbete, arbete på oönskade tid och skiftarbete,
- b) veckovila,
- c) betald semester.

Enligt artikel 3 i ILO:s konvention nr 132 ska varje person på vilken konventionen är tillämplig vara berättigad till en årlig betald semester av en stipulerad minimilängd. Semestern ska i intet fall understiga tre arbetsveckor för ett års tjänst. Finland har förbundit sig att säkerställa semester på 24 arbetsdagar.

Enligt artikel 8 kan uppdelning av den årliga semestern medges av en behörig myndighet eller genom tillämpliga metoder i varje land. Om inte något annat har bestämts i en mellan vederbörande arbetsgivare och arbetstagare gällande överenskommelse och under förutsättning att arbetstagarens tjänstetid medför rätt till så lång ledighet, ska en av delarna bestå av åtminstone två oavbrutna arbetsveckor.

Enligt artikel 9 ska sådan årlig semester, som enligt artikel 8 i konvention ska utgå i oavbruten följd, ges och utnyttjas senast inom ett år, och återstoden av den årliga semestern senast inom aderton månader, räknat från utgången av det år, under vilket semesterrätten intjänats. Varje del av semestern som överstiger ett fastställt minimum kan med vederbörande arbetstagares samtycke skjutas upp utöver den tidrymd som anges i artikeln och intill en ytterligare bestämd tidsgräns.

Det minimum och den tidsgräns som åsyftas ovan i artikeln ska fastställas av en behörig myndighet efter berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationers hörande eller genom kollektivavtal eller på sådant annat, med nationell praxis överensstämmande sätt, som kan vara tillämpligt under nationella förhållanden.

Frågan om en tillfällig förlängning av uppsägningstiderna när en arbetstagare säger upp sig kan under normala förhållanden behöva diskuteras också med avseende på förbudet mot tvångsarbete enligt ILO-konventionerna. ILO:s konvention nr 29 avser med tvångs- eller obligatoriskt arbete varje arbete eller tjänst som avkrävs någon under hot om något slag av straff och som personen inte av fri vilja har erbjudit sig att utföra. Den aktuella förordningen gäller dock nödarrangemang. Orsaken till nödläget och den aktuella förordningen är behovet av att på det sätt som konventionerna om mänskliga rättigheter tillåter trygga de tjänster som behövs när en fara eller olycka hotar befolkningens liv, personliga säkerhet eller hälsa samt samhällets existens eller välfärd. Det ska således anses att det inte handlar om tvångsarbete som förbjuds av ILO:s eller andra konventioner om de mänskliga rättigheterna.

ILO har upprepade gånger varit tvungen att bedöma inte minst strejkrättens eller den övriga arbetsstridsrättens förhållande till åtgärder för att trygga väsentliga tjänster. Bland annat kommittén för föreningsfrihet inom ILO:s styrelse har erkänt medlemsstaternas rätt att inskränka strejkrätten inom både offentlig och privat sektor, om en strejk allvarligt skulle äventyra liv, säkerhet eller hälsa för hela befolkningen eller en del av den.

En författning, vars bestämmelser endast kan tillämpas om en nödsituation fortsätter att existera och endast om medborgarnas liv och säkerhet kräver det, ska med hänsyn till dess syften och medborgarnas behov av skydd för liv och hälsa anses vara en force majeure-reglering och därmed tillåten även

i förhållande till andra ILO-konventioner, oberoende av om det i konventionen finns en uttalad force majeure-klausul eller inte.

Europeiska unionens lagstiftning

Enligt artikel 31.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har varje arbetstagare rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden. I artikel 31.2 föreskrivs det vidare att varje arbetstagare har rätt till en begränsning av den maximala arbetstiden samt till dygns- och veckovila och årlig betald semester.

Arbetstidsdirektivet

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (nedan arbetstidsdirektivet) fastställs minimikrav på säkerhet och hälsa för arbetstidens förläggning. Direktivet innehåller begränsningar beträffande arbetstider (exempelvis för maximal arbetstid och nattarbete) och krav på vilotider och semestrar.

Vad gäller semester förutsätter artikel 7 betald semester i minst fyra veckor. Rätten att få och bevilja semester bestäms i enlighet med nationell lag eller praxis.

Arbetstidsdirektivet tillämpas på all verksamhet, såväl privat som offentlig, som avses i artikel 2 i direktiv 89/391/EEG (nedan ramdirektivet om arbetsmiljö). Dess tillämpningsområde är alltså kopplat till tillämpningsområdet för ramdirektivet om arbetsmiljö. Enligt artikel 2.2 i ramdirektivet ska direktivet inte tillämpas på sådana offentliga verksamheter, där det inte kan undvikas att förhållanden som är speciella för dessa verksamheter kommer i konflikt med direktivet, exempelvis försvaret eller polisen eller viss specifik verksamhet inom civilförsvaret. Europeiska unionens domstol har konstaterat att utslutningen inte ska tillämpas på sådana verksamhetsområden i deras helhet (under normala förhållanden). Dess enda syfte är att säkerställa att de tjänster som är oumbärliga för skyddet av säkerhet, hälsa och allmän ordning ska kunna upprätthållas under förhållanden som är av exceptionellt allvarlig och omfattande art – exempelvis en katastrof – och vilka bland annat karaktäriseras av att arbetstagarna utsätts för inte obetydliga risker med avseende på deras säkerhet och hälsa och av att det av naturliga skäl inte är möjligt att planera arbetstiden för utrycknings- och räddningspersonal.

Arbetstidsdirektivet tillämpas följaktligen på verksamhet som bedrivs av försvaret, polisen eller räddningstjänsten (under normala förhållanden). Arbetstidsdirektivet är således också tillämpligt på annan specifik offentlig verksamhet förutsatt att den bedrivs under normala förhållanden. Däremot är det tillåtet avvika från kraven i arbetstidsdirektivet i exceptionella situationer.

Även om arbetstidsdirektivet tillämpas, innehåller artikel 17.3 f en möjlighet till avvikelser under de omständigheter som beskrivs i artikel 5.4 i ramdirektiv. Artikeln föreskrivs följande:

4. Detta direktiv ska inte inskränka medlemsstaternas möjlighet att vidta åtgärder för att upphäva eller begränsa arbetsgivarens ansvar i sådana situationer som är ovanliga och oförutsebara och som ligger utanför arbetsgivarens kontroll, eller för enstaka händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet.

Medlemsstaterna är inte skyldiga att begagna sig av möjligheten enligt första stycket.

De omständigheter som krävs enligt 93 § i beredskapslagen kan betraktas som sådana ovanliga och oförutsebara omständigheter som avses i direktivet och som ligger utanför arbetsgivarens kontroll, eller som enstaka händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet.

Artikel 17.3 f i arbetstidsdirektivet ger rätt att göra avvikelser från följande krav i direktivet:

- artikel 3 (dygnsvila)
- artikel 4 (raster)
- artikel 5 (veckovila)
- artikel 8 (nattarbets längd)
- artikel 6 (beräkningsperioder).

Avvikelserna får fastställas genom lagstiftning eller andra författningsbestämmelser eller genom kollektivavtal eller avtal mellan arbetsmarknadens parter under förutsättning att de berörda arbetstagarna ges motsvarande kompensationsledighet eller i undantagsfall – när det av objektiva skäl inte är möjligt att bevilja sådan kompensationsledighet – att arbetstagarna erbjuds lämpligt skydd.

Bedömning i förhållande till den föreslagna regleringen

Europeiska unionens lagstiftning, liksom andra internationella åtaganden, syftar till att trygga arbetstaganas rätt till betald semester i fyra veckor. De föreslagna bestämmelserna ska huvudsakligen gälla de andelar av vintersemester som intjänats under det kvalifikationsår som löpte från och med den 1 april 2018 till och med den 31 mars 2019. Arbetstagarna har a priori haft möjlighet att ta ut andelen sommarsemester på sedvanligt sätt under semesterperioden 2019. Dessutom ska bestämmelserna gälla våren 2020, och det hindrar inte att semester tas ut efter att undantagstillståndet har upphört. Arbetstagarna får således behålla rätten till årlig betald semester i fyra veckor.

Undantagen från gällande lagstiftning och bestämmelserna i kollektivavtal avser följaktligen rätten att ta ut och ge semester under tillfälliga undantagsförhållanden. De är nödvändiga för det fall att coronavirusepidemin ger upphov till akut brist på arbetskraft till följd av att antalet patienter ökar eller personalen insjuknar. Detta innebär att varken Europeiska unionens lagstiftning eller andra internationella åtaganden strider mot de föreslagna bestämmelserna.

Ovan sägs det dessutom att det i exceptionella situationer är tillåtet avvika från kraven i EU:s arbetstidsdirektiv. Också Europarådets sociala stadga tillåter, på vissa villkor som anges i artikel G, inskränkningar i de rättigheter som garanteras i stadgan.

4. Beredning och remissrespons

Förslaget till förordning har beretts som tjänsteuppdrag vid arbets- och näringsministeriet. På grund av ärendets brådskande karaktär har ärendet inte varit ute på remiss.

Förslaget till förordning har granskats av justitieministeriets laggranskning.

5. Ikraftträdande

Förordningen föreslås träda i kraft den 14 april 2020 och gälla till och med den 13 maj 2020.