Betänkande AjUB 13/2018 rd─ RP 219/2018 rd

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av semesterlagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av semesterlagen (RP 219/ 2018 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- specialsakkunnig Johanna Ylitepsa, arbets- och näringsministeriet
- anställningsdirektör Anne-Maria Mäkinen, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- ledande expert Miia Kannisto, Akava ry
- expert Mika Kärkkäinen, Finlands näringsliv rf
- jurist Anu-Tuija Lehto, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- juridiskt ombud Atte Rytkönen, Företagarna i Finland rf
- jurist Hannele Vettainen, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- chef för arbetsmarknadsfrågor Minna Etu-Seppälä, Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf
- professor Niklas Bruun
- professor Ulla Liukkunen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- social- och hälsovårdsministeriet
- Statens arbetsmarknadsverk
- Kyrkans arbetsmarknadsverk
- KT Kommunarbetsgivarna.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att semesterlagen ändras. I lagen görs ändringar som är nödvändiga för att säkerställa att lagstiftningen är förenlig med EU-domstolens rättspraxis. Ändringarna tillförsäkrar arbetstagarna minimikraven enligt rättspraxis för arbetstidsdirektivet, dvs. rätt till fyra veckors betald semester trots frånvaro på grund av sjukdom, olycksfall eller läkarordinerad medicinsk rehabilitering som beror på en yrkessjukdom eller ett olycksfall och avser att återställa eller upprätthålla arbetsförmågan.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 2019.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Med ändringen införs bestämmelser som ska anpassa vår nationella lagstiftning till EU-domstolens tolkning av semesterreglerna i EU-rätten. Med hänvisning till rättspraxis sägs det i propositionen att vår semesterlag (162/2005) inte i tillräckligt hög grad tryggar arbetstagarnas rätt till betald semester i situationer där en arbetstagares frånvaro vid sjukdom eller rehabilitering pågår längre än vad som enligt semesterlagen anses vara tid som motsvarar arbetad tid, det vill säga i mer än 75 arbetsdagar. Lagförslaget förbättrar situationen för personer som är frånvarande från arbetet länge till följd av arbetsoförmåga.

Semesterlagen föreslås få bestämmelser om rätt att få extra lediga dagar som kompletterar semestern och om ersättning för extra lediga dagar. De extra lediga dagarna betraktas inte som semester eller tid som är jämställd med arbetad tid. Följaktligen tjänar arbetstagarna inte in ny semester för dagarna. En arbetstagare har rätt till extra lediga dagar, om den intjänade semestern för ett fullt kvalifikationsår understiger 24 semesterdagar till följd av frånvaro som beror på sjukdom, olycksfall eller läkarordinerad medicinsk rehabilitering som beror på en yrkessjukdom eller ett olycksfall och avser att återställa eller upprätthålla arbetsförmågan. Enligt semesterlagen motsvarar 24 semesterdagar fyra veckors semester. Däremot har en arbetstagare ingen rätt att få extra dagar om frånvaron har fortgått i mer än tolv månader utan avbrott.

Frånvarons kontinuitet avbryts av dagar eller timmar i arbete som infaller mellan frånvaroperioderna och som ger rätt till full kvalifikationsmånad. Arbete med partiell sjukdagpenning innebär dock inget avbrott i kontinuerlig frånvaro. Tanken är att de nya bestämmelserna inte ska minska möjligheterna att arbeta trots partiell sjukdagpenning. Också i fortsättningen kommer den som arbetar och har partiell sjukdagpenning att tjäna in semester på grundval av 5—7 § i semesterlagen, påpekar utskottet. Bestämmelserna om hur semester tjänas in vid partiell sjukdagpenning ändras alltså inte.

Arbetstagare har enligt förslaget rätt att få sådan ersättning för de extra lediga dagarna som motsvarar dennes ordinarie eller genomsnittliga lön. Ersättningen ska grunda sig på lönen vid den tidpunkt när arbetstagaren börjar ta ut de extra lediga dagarna. Däremot ger ersättningen för dagarna ingen rätt att få semesterpenning enligt tjänste- eller arbetskollektivavtal, såvida inte något annat sägs i avtalen.

Med hänvisning till EU-domstolens rättspraxis föreslår regeringen att också bestämmelsen om tidpunkten för semester som flyttats fram på grund av arbetsoförmåga ändras. I propositionen förlängs den tid under vilken framskjuten semester kan tas ut.

Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar men med följande kommentarer.

Arbetstidsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden, det så kallade arbetstidsdirektivet, innehåller bestämmelser om minimikrav för förläggning av arbetstiden och de gäller bland annat minimivilotider och årlig semester. Syftet är att främja arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Direktivet tar hänsyn till Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention nr 132 om betald semester.

Enligt artikel 7 i arbetstidsdirektivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som behövs för att se till att varje arbetstagare får en årlig betald semester om minst fyra veckor i enlighet med vad som föreskrivs genom nationell lagstiftning eller praxis angående rätten till och beviljandet av en sådan semester. Den årliga betalda semestern får inte bytas ut mot kontant ersättning, utom då anställningen avslutas, står det i direktivet.

Direktivet tillåter att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning avviker från vissa artiklar. Dessutom är det tillåtet att avvika från vissa artiklar genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. I fråga om artikel 7 om årlig semester föreslås dock inte rätt att göra avsteg.

Direktivet säger heller ingenting om mekanismen för hur en arbetstagares rätt till minst fyra veckors betald semester uppkommer. Medlemsstaterna kan ha mekanismer som innebär att semester tjänas in ett år och tas ut nästa år eller mekanismer där rätten till semester uppkommer och semesterdagarna tas ut samma år. Intjäningsmekanismen i vår semesterlag avviker från reglerna i flera andra EU-stater.

Bedömning av ändringsförslagen

Den utformning som semesterlagen och bestämmelserna om tid som är likställd med arbetad tid har i dag anses uppfylla kraven i ILO:s konvention om betald semester. De föreslagna ändringarna kan inte anses strida mot konventionen eftersom de förbättrar villkoren för personer som är frånvarande från arbetet länge på grund av sjukdom, olycksfall eller medicinsk rehabilitering.

De föreslagna extra lediga dagarna och semesterdagar har olika rättsverkningar. Vid utfrågningen av sakkunniga framfördes det vissa synpunkter om att de extra lediga dagarna på grundval av EU-rätten bör betraktas som semesterdagar och därmed ge nya semesterdagar. Men utskottet har också informerats om att det av arbetstidsdirektivet och anknytande rättspraxis inte går att dra slutsatsen att semester eller motsvarande extra lediga dagar måste generera ny semester. I de länder där rätt till semester uppkommer och semester tas ut samma år existerar inte frågan om semester samtidigt ska generera ny semester.

I sin praxis har EU-domstolen framhållit att den rätt till betald semester som finns inskriven i artikel 31.2 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 7 i arbetstidsdirektivet har två syften, nämligen att ge arbetstagare rätt till vila från de uppgifter som ingår i anställningsavtalet och att garantera tid för rekreation och fritid. En rätt att vid arbetsoförmåga obegränsat tjäna in rättigheter avseende betald årlig semester är enligt domstolen inte förenlig med det egentliga syftet med rätten till betald årlig semester och rätten kan därmed upphöra efter en skälig tid. Enligt en dom från domstolen behöver semester inte kunna tjänas in kumulativt utan begränsning

vid frånvaro på grund av sjukdom, utan det är enligt arbetstidsdirektivet tillåtet att införa begränsningar i den tid med arbetsoförmåga som genererar semesterrätt.

Än så länge har EU-domstolen inte lagt fast någon tydlig tidsgräns för vad som är en godtagbar tid för att avsluta intjäningen av semester vid arbetsoförmåga. Det finns heller ingen tolkning i rättspraxis för att bedöma om det vid frånvaro på grund av sjukdom och rehabilitering räcker med att uppfylla direktivets minimikrav på semester eller om man också i de fallen ska tillämpa sådan nationell lagstiftning som går längre än minimikraven i direktivet för exempelvis längden på semestern.

Förslaget bedöms ha en kostnadseffekt på cirka 18 miljoner euro för arbetsgivare inom privat sektor och på cirka 4,4 miljoner euro för arbetsgivare inom offentlig sektor. De nya bestämmelserna ökar också i viss grad det administrativa arbetet, behovet av att se över informationssystemen och behovet av att utbilda anställda inom personalförvaltningen. Om extra lediga dagar behandlas som semester och de också genererar ny semester, ökar kostnaderna enligt propositionen med cirka 13 procent jämfört med de beräknade kostnaderna för de föreslagna ändringarna. Kalkylen innefattar inte kostnaderna för eventuella semesterpengar som betalas ut på grundval av tjänste- och arbetskollektivavtal inom olika branscher.

I riksomfattande kollektivavtal kan det med stöd av semesterlagen avtalas att avtalsbestämmelser om givande av semester samt om tidpunkten för utbetalning av semesterlön och semesterersättning kan utsträckas till att omfatta extra lediga dagar. I det hänseendet ökar lagreformen klyftan mellan organiserade och oorganiserade företag i de fall där kollektivavtal med allmän giltighet i fortsättningen tillåter lokala avtal också beträffande extra lediga dagar och tidpunkten för utbetalning av ersättning för dem, och det är ett undantag från kollektivavtalet.

Utskottet anser att den föreslagna lagstiftningen inte entydigt kan anses strida mot EU-rätten utan att det finns riktlinjer från EU-domstolen. Följaktligen kan lagförslaget godkännas enligt propositionen. Semesterlagstiftningen kommer självfallet också i fortsättningen att styras av EU-domstolens rättspraxis.

I dagsläget införs därför bara de ändringar i semesterlagen som anses vara nödvändiga på grund av domstolens rättspraxis. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar att semesterlagen redan nu är relativt komplicerad och att den inte blir enklare av de nya begrepp som föreslås bli införda. Följaktligen bör beredningen av en övergripande reform för att uppdatera lagen fortsätta så snart som möjligt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 219/2018 rd utan ändringar.

Betänkande AjUB 13/2018 rd

Helsingfors 12.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tarja Filatov sd
vice ordförande Heli Järvinen gröna
medlem Reijo Hongisto blå
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Juha Rehula cent
medlem Eero Suutari saml
medlem Martti Talja cent
medlem Juhana Vartiainen saml
ersättare Petri Honkonen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Maiju Tuominen.

RESERVATION

Motivering

Det har tagit lång tid för regeringen att uppdatera semesterlagen i överensstämmelse med Europeiska unionens arbetstidsdirektiv (2003/88/EG) och i synnerhet i överensstämmelse med EU-domstolens rättspraxis.

Regeringen Sipilä har inte varit kapabel att lägga fram en övergripande reform av semesterlagen, utan erbjuder i stället ett misslyckat förslag att reparera lagen i hopp om att vår semesterlag ska uppfylla kraven i EU-rätten.

Vi kan inte godta att vår nationella bestämmelse om fem veckors semester i strid med vad direktivet kräver krymps ner till dess minimikrav på fyra veckor vid frånvaro som beror på sjukdom, olycksfall eller medicinsk rehabilitering.

Vid utfrågningen av sakkunniga kom det tydligt fram att det inte är någon bra lösning att anpassa strukturen i vår semesterlag till strukturen i arbetstidsdirektivet genom att göra det hela ännu mer komplicerat och införa en krånglig modell med extra lediga dagar som komplement till semester. Och dessutom enligt en modell som betyder att de extra dagarna inte betraktas som semester eller tid likställd med arbetad tid enligt semesterlagen. Vid frånvaro i dessa fall ska de extra dagarna inte genera ny semester, och ersättningen för dagarna avviker från semesterlönen. Det är inte tillåtet enligt EU-domstolens praxis.

Vi godtar inte att semesterlagen urholkas och vi godtar inte att det införs ett så komplicerat system att inte ens experter inom löneförvaltning kan utföra räkneoperationerna som de är presenterade i propositionen. Det om någonting är så långt vi kan komma från regeringens avregleringspolitik. Trots det bedömer regeringen att ändringen kommer att beröra 13 000 personer årligen, och för alla dem måste man specificera ersättningen för extra dagar enligt en individuell formel.

Vi anser i stället att det går att genomföra direktivet på ett enkelt sätt och samtidigt behålla fem veckors semester som minimikrav. Att döma av motiven till propositionen och enligt kalkyler från arbets- och näringsministeriet har arbetsgivarna sparat 120 miljoner euro tack vare sölandet med ändringen. Följaktligen kan man inte säga att förslaget är kostnadsneutralt, som det står i propositionen. Rättsförlusterna blir dessutom ännu större av att verkställigheten skjuts upp till dess att semesterperioden börjar. Arbetstagarna har i vilket fall som helt rätt att få skadestånd för att en medlemsstat inte har genomfört direktivet rätt.

Ännu mer tvivelaktigt förefaller regeringens utdragna process när man vet att det är fråga om en grundläggande rättighet som finns inskriven i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 31.2 har varje arbetstagare rätt till årlig betald semester. Domstolarna i Finland är skyldiga att tillämpa artikeln direkt och att låta bli att tillämpa nationell rätt, om den strider mot EU-rätten.

Betänkande AjUB 13/2018 rd
Reservation

Finlands riksdag har ett stort ansvar för att inte stifta lagar som strider mot EU-rätten. Oklarheter på arbetsmarknaden och dyra rättsprocesser kan bli följden.

Vi som undertecknat denna reservation anser att propositionen inte uppfyller kraven i EU-rätten. Propositionen strider mot begreppet ”årlig betald semester”. En EU-medlemsstat kan inte göra avsteg från kravet på årlig betald semester utan att göra sig skyldig till brott mot artikel 7 i arbetstidsdirektivet.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget med ändringar ***(Reservationens ändringsförslag)*** och

att riksdagen godkänner ett uttalande. ***(Reservationens förslag till uttalande)***.

Lag

om ändring av semesterlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i semesterlagen (162/2005) 26 § och ~~28 § samt~~ 29 § 1 mom. och
fogas till lagen en ny 7 a § som följer:

7 a §

Rätt till extra lediga dagar som kompletterar semestern på grund av frånvarotid som beror på sjukdom, olycksfall eller medicinsk rehabilitering

En arbetstagare har rätt till extra lediga dagar som tillägg till semestern, om den av arbetstagaren intjänade semestern för ett fullt kvalifikationsår understiger 24 dagar på grund av sådan frånvaro som avses i 7 § 2 mom. 2 eller 3 punkten. Rätt till extra lediga dagar föreligger dock inte längre efter det att frånvaron kontinuerligt fortgått över 12 månader. Frånvarons kontinuitet avbryts av sådana dagar eller timmar i arbete mellan frånvaroperioderna som ger rätt till en full kvalifikationsmånad. Kontinuiteten avbryts dock inte av sådana arbetade dagar eller timmar under vilka arbetstagarens arbete baserar sig på ett sådant avtal om deltidsarbete som avses i 2 kap. 11 a § i arbetsavtalslagen.

Arbetstagaren har rätt att för de extra lediga dagarna få minst sin ordinarie eller genomsnittliga lön eller sådan semesterersättning som avses 16 § på det sätt som i denna lag föreskrivs om semesterlön och semesterersättning.

På givandet av extra lediga dagar tillämpas bestämmelserna om givande av semester. ~~På den ersättning som betalas för de extra lediga dagarna tillämpas bestämmelserna om tidpunkten för betalning av semesterlön och semesterersättning.~~

26 §

(Som i AjUB)

~~28 §~~

~~*Semesterlönespecifikation*~~

~~I samband med betalningen av semesterlön eller ersättning enligt denna lag ska arbetsgivaren ge arbetstagaren en specifikation, av vilken semesterlönens eller ersättningens belopp och beräkningsgrunder framgår.~~

29 §

(Som i AjUB)

Ikraftträdandebestämmelsen

(Som i AjUB)

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen godkänner semesterlagen och förutsätter samtidigt att en genomgripande reform av semesterlagen bereds i trepartssamarbete och att en proposition skyndsamt lämnas till riksdagen.

Helsingfors 12.2.2019

Ilmari Nurminen sd
Tarja Filatov sd
Merja Mäkisalo-Ropponen sd
Heli Järvinen gröna
Anna Kontula vänst