

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till semesterlag och vissa lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 november 2004 en proposition med förslag till semesterlag och vissa lagar som har samband med den (RP 238/2004 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Tarja Kröger, arbetsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Seppo Koskinen
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Kari-Pekka Tiitinen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

I propositionen ingår dels ett förslag till ny semesterlag, dels förslag till följdändringar i lagen om utstationerade arbetstagare, arbetstidslagen och lagen om ersättning till arbetsgivare för semesterkostnader för den tid föräldradagpenning betalas. Semesterlagen har generell räckvidd och regeringen föreslår att den med vissa föreskrivna begränsningar tillämpas på arbete i såväl arbetsavtalsförhållande som tjänsteförhållande.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 april 2005.

I motiven till lagstiftningsordning konstaterar regeringen att den nya semesterlagen bl.a. omfattar statstjänstemän, som föreslås få behålla sina nu på förordningsnivå reglerade fördelak-

tigare semesterförmåner. Detta är förenligt med grundlagens 80 §, som förutsätter att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag.

I lagen har också tagits in bestämmelser om när det är tillåtligt att avvika från semesterlagen genom tjänste- eller arbetskollektivavtal, när ett kollektivavtal också kan tillämpas på oorganiserade arbetstagares anställningsförhållande och när ett allmänt bindande kollektivavtal med avvikelse från lagens bestämmelser kan tillämpas till den anställdas nackdel. De föreslagna reglerna motsvarar enligt motiven bestämmelserna i arbetsavtalslagen, arbetstidslagen och den gällande semesterlagen.

Regeringen menar att lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men anser det trots allt önskvärt att grundlagsutskottet yttrar sig om den.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den nya semesterlagen är ställvis svårbegriplig med en mängd hänvisningar antingen till andra paragrafer i lagen eller till exempelvis arbetsavtalslagen. Meningarna är långa, vilket ofta gör det svårt att få en uppfattning om sakinnehållet. Det handlar om en av de viktigaste lagarna som reglerar arbetslivet och de anställdas välbefinnande och bör rimligen kunna läsas av alla arbetstagare, tjänstemän och arbetsgivare. Utskottet påpekar att det minsta man kan kräva av lagstiftning är att den är tydlig och exakt.

Räckvidd

Enligt 1 § 1 och 2 mom. tillämpas den nya lagen på arbete som utförs i ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande, om inte något annat föreskrivs. Den tillämpas inte bara på arbetstagare utan också på tjänstemän och tjänsteinnehavare. Vad som bestäms om kollektivavtal gäller för både arbets- och tjänstekollektivavtal.

Av motiven framgår att lagen ska tillämpas på tjänstemän enligt statstjänstemannalagen, kommunernas och samkommunernas tjänsteinnehavare och den evangelisk-lutherska kyrkans tjänsteinnehavare. Om inte något annat bestämts, tillämpas lagen också på sådana personer i tjänsteförhållande som statstjänstemannalagen inte tillämpas på. Tjänsteförhållanden av detta slag som det föreskrivs särskilt om är de tjänsteförhållanden som avses i lagen om republikens presidents kansli och lagen om Finlands Bank. Det finns inga särskilda bestämmelser om semestrarna för riksdagens och Folkpensionsanstaltens tjänstemän utan om dem har träffats separata avtal. Av motiven framgår inte om lagen också ska

gälla riksdagens tjänstemän. Likaså är läget oklart när det gäller Folkpensionsanstaltens tjänstemän.

Det gäller för arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att ta reda på om det är meningen att också riksdagens tjänstemän ska omfattas av den nya lagen. En annan sak som bör säkras är att lagen inte rubbar innehållet i de gällande avtalen mellan Folkpensionsanstalten och dess personal. Detta framgår inte av lagtexten eller motiven till den. Utskottet bör överväga om bestämmelserna om lagens räckvidd behöver preciseras på denna punkt eller om det krävs en särskild övergångsbestämmelse.

Enligt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om arbetsrätt med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda. Landskapet har med stöd av 18 § 2 och 4 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapets tjänstemän och kommunernas tjänsteinnehavare samt tjänstekollektivavtal för landskapets respektive kommunernas anställda. Grundlagsutskottet anser att 27 § 25 punkten i självstyrelselagen ger riket lagstiftningsbehörighet i fråga om tjänstemännen i religionssamfund i landskapet Åland.

I landskapet Åland tillämpas följaktligen den nya semesterlagen inte bara på personer i privat anställningsförhållande utan också på landskapets och dess kommuners personal i arbetsavtalsförhållande och de i landskapet befintliga församlingarnas personal i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande. Landskapets lagstiftning tillämpas däremot på landskapets och dess kommuners tjänstemän. Grundlagsutskottet uppmanar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att utreda hur de föreslagna bestämmelserna fungerar i landskapet Åland på denna punkt.

Grundlagen kontra arbets- och tjänstekollektivavtal

Grundlagens 80 § 1 mom. förutsätter att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska utfärdas genom lag. Kravet täcker enligt grundlagsmotiven också grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning (RP 1/1998 s. 132/I). Grundlagsutskottet har bekräftat detta (GrUU 3/2000 rd s. 3/I). Grundlagsbestämmelsen säger ingenting om att avtal om frågorna kan träffas genom arbets- och tjänstekollektivavtal. Men arbets- och tjänstekollektivavtalen hade befäst sin ställning långt före 2000 års grundlag och när den lagen stiftades var det ingen som propsade på ändringar i det gällande systemet. Kollektivavtalen bygger på lag och det som i lag bestäms om vilka frågor som kan ingå i dem.

Grundlagsutskottet har förut tagit upp frågan om kollektivavtalssystemet kontra grundlagen. Utskottet har kommit till att kollektivavtal får göra ingrepp i individens rättigheter och skyldigheter. Grundlagens 80 § har enligt utskottet regler för utfärdande av förordning och delegering av lagstiftningsbehörighet men sträcker sig som sådan inte till vilka arbetslivsfrågor som kan överenskommas genom kollektivavtal. Frågan gäller vilka arbetslivsfrågor som över lag ska regleras genom lag och vilka läggs fast genom inbördes överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Sett ur detta perspektiv är ett kollektivavtal ett regleringsinstrument som inte direkt berörs av grundlagens 80 §. Denna grundlagsbestämmelse reglerar hur det allmänna utövar den lagstiftande makten, och det är klart att om staten avser att utfärda rättsregler om liknande omständigheter, måste det bestämmas om dem genom lag. När det gäller kollektivavtalen överlåter det allmänna däremot regleringen av arbetslivet i väsentliga delar åt arbetsmarknadens parter (GrUU 41/2000 rd s. 2—3). Detta bygger på principen om avtalsfrihet.

Utskottet anser att det ovan sagda också gäller tjänstekollektivavtal. Lagstiftaren får emellertid inte överföra vilka frågor som helst för överenskommelse i arbets- eller tjänstekollektivavtal, menar utskottet, eftersom gränserna för detta finns utstakade i grundlagens 80 § 1 mom. och var dessa går bör övervägas för varje fråga separat. Bestämmelser på lagnivå krävs alltid när det gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Den anställdes rätt att tjäna in semester måste betraktas som något tillhörande de viktigaste grunderna för den anställdes rättigheter och en sådan skyldighet inom skyddet av arbetskraften som faller på det allmänna enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Därför kan frågan inte uteslutande regleras genom arbets- eller tjänstekollektivavtal utan kräver bestämmelser i lag.

Kravet har enligt utskottet tillgodosetts i 30 § 1 mom. i förslaget. I lagrummet räknas upp saker som man kan avtala annat om i ett kollektivavtal. Ett absolut krav är att möjligheterna att genom arbets- och tjänstekollektivavtal göra avsteg från lagen är tillräckligt exakt angivna och noga avgränsade i fråga om den substantiella dimensionen. Förteckningen upptar inte intjänande av semester, alltså inkräktar man genom arbets- eller tjänstekollektivavtal inte på semesterrettens grunder, m.a.o. dess essentiella innehåll. Bestämmelsen uppfyller följaktligen kraven i grundlagens 80 § 1 mom.

I lagförslaget föreskriver 21 § 1 mom. om uppdelning av semestern att arbetsgivaren och arbetstagaren får avtala om att arbetstagaren tar ut en del av semestern som överstiger tolv vardagar i en eller flera delar. Enligt 30 § 1 mom. kan det genom kollektivavtal ingås avvikande avtal om uppdelning av semestern. I motiven till lagstiftningsordning påpekar regeringen att avtalsrätten motsvarar den gällande semesterlagen. Finland har antagit och satt i kraft Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention om avlönad semester. I artikel 8.2 i konventionen står det att en del av semestern ska bestå av åtminstone två oavbrutna arbetsveckor, såvida inte annat har bestämts i en mellan vederbörande arbetsgivare och arbetstagare gällande överenskommelse och under förutsättning att arbetstagarens tjänstetid medför rätt till så lång ledighet.

Varken tolkningen av konventionen eller den gällande semesterlagen har tillåtit att denna pe-

riod på tolv vardagar (två veckor) delas upp. Det är viktigt, menar utskottet, att möjligheten enligt förslaget 30 § 1 mom. till avvikande avtal om uppdelning av semestern följer huvudregeln och bara gäller den del av semestern som över-skrider tolv vardagar. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör överväga om bestämmelsen ska preciseras på denna punkt.

En arbetsgivare som iakttar ett allmänt bindande kollektivavtal får enligt den föreslagna 31 § inom avtalets tillämpningsområde också iakttä de kollektivavtalsbestämmelser som avses i 30 § och som avviker från lagen till arbetstagarnas nackdel, om tillämpningen av bestämmelserna inte förutsätter avtal på lokal nivå. Regeln följer mönstret i den gällande semesterlagen. Utskottet har tidigare konstaterat att målen med allmängiltigheten går i samma riktning som förpliktelsen för det allmänna i grundlagens 18 § 1 mom. att skydda arbetskraften. Med tanke på 80 § i grundlagen är det dessutom betydelsefullt att allmängiltigheten uttryckligen bygger på en bestämmelse i lag och att det bestäms genom lag om villkoren för den allmänt bindande verkan och förfarandet att fastställa ett rikstäckande kollektivavtal som allmängiltigt. Utskottet har ansett att grundlagen tillåter allmänt bindande kollektivavtal (GrUU 41/2000 rd s. 3/II). Regleringen i 31 § av sådana bestämmelser i allmängiltiga kollektivavtal som avviker från lagen är enligt utskottets åsikt förenlig med utskottets tidigare policy.

Statstjänstemännens semestrar

I 38 § 3 och 4 mom. finns särbestämmelser för tjänsteförhållanden enligt statstjänstemannalagen. För närvarande regleras semestrarna för statstjänstemännen i förordning. I och med att reglerna nu skrivs in i lagen uppfylls kravet om bestämmelser i lag i grundlagens 80 § 1 mom. Däremot är det misslyckat att bestämmelserna

finns i 38 §, eftersom den paragrafen gäller lagens ikraftträdande. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör överväga om bestämmelserna kunde ingå i egna paragrafer t.ex. under 6 kap.

Enligt 5 § 1 mom. i förslaget är en tjänsteman vars tjänsteförhållande fortgått i mer än ett år berättigad till semester under två och en halv vardag för varje kvalifikationsmånad. I 38 § 3 mom. står det att en tjänsteman har rätt till egentlig semester under tre vardagar för varje full kvalifikationsmånad, om han eller hon före semestertidens början har en till semester berättigande tjänstetid på sammanlagt minst femton år. Enligt 4 mom. i samma paragraf får avtal om tillämpningen av bestämmelserna i 3 mom. ingås på det sätt som avses i 30 §.

Av motiven framgår att avsikten varit att tjänstemannaorganisationerna ska kunna avtala om bättre förmåner än vad den nya semesterlagen medger, dvs. om tre dagars semesterrätt och om vintersemesterförlängning. Regeringen framhåller i motiven till lagstiftningsordning att man genom rikstäckande tjänstekollektivavtal kan avtala om denna tredagarssemesterrätt, men inte så att rätten till semester under två och en halv vardag inskränks. Det förefaller som avsikten inte har varit att rätten till semester för en tjänsteman som efter femton år i tjänsten tjänar in tre vardagar per kvalifikationsmånad skulle kunna skäras ner till två och en halv vardag genom tjänstekollektivavtal. Trots att det i konstitutionellt hänseende inte finns något hinder för ett sådant förfarande, menar grundlagsutskottet att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lyfta fram lagstiftarens intention i sitt betänkande.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig grundlagsordning.

Helsingfors den 18 februari 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.