

Notat

Til	Arbeids- og sosialdepartementet
Fra	Hovedorganisasjonen Virke
Dato	27. mars 2020
Sak	Ekstraordinære tiltak på arbeidslivsområdet

1. KORT OM BEHOVET FOR FORSKRIFTSFESTEDE UNNTAK MED HJEMMEL I KORONALOVEN

1.1. Virksomheter som kan og skal holde åpent er avhengige av bemanning

Vi viser til tidligere innspill av 17. mars 2020 og 23. mars 2020, samt diskusjon i arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd om behov for unntak fra arbeidstidsbestemmelsene og ferieloven i forbindelse med koronapandemien.

Koronaloven skal «legge til rette for forsvarlige, effektive og forholdsmessige tiltak som er nødvendige for å begrense forstyrrelsen av sentrale samfunnsfunksjoner», jf. formålsbestemmelsen i § 1.

Siden 12. mars har det vært en fortløpende diskusjon om hva som skal defineres som samfunnets kritiske funksjoner. Denne oversikten har vært justert flere ganger av Justisdepartementet og DSB. Eksempler på hva som nå regnes som kritiske samfunnsfunksjoner er dagligvare, bensinstasjoner, mye av helse, apotek, renhold og gravferd. Som sagt er denne oversikten oppe til fortløpende vurdering og vil kunne endres til også å omfatte andre områder.

Hva som regnes som kritiske samfunnsfunksjoner vil ligge i kjerneområdet for koronalovens formålsbestemmelse. Samtidig er det for Virke klart at koronaloven har et videre anvendelsesområde, jf. ordlyden «sentrale» samfunnsfunksjoner.

Våre innspill vil være tett knyttet til behovene i det som i dag defineres som kritiske samfunnsfunksjoner, men det er viktig at man i forskriftsarbeidet ikke legger et for snevert anvendelsesområde til grunn, slik at vi sikrer dynamiske regler som fanger opp de endringene vi nå ser skjer fra time til time.

Helt overordnet er innspillene våre begrunnet i at virksomheter som ivaretar sentrale samfunnsfunksjoner er avhengige av å ha folk på jobb for å ivareta sitt samfunnsoppdrag. Kombinasjonen av høyt fravær blant egne ansatte (karantene, omsorgsdager og annet sykefravær) og høy grad av usikkerhet rundt bemanningsbehov i tiden fremover gjør det svært krevende å lage arbeidsplaner og ferieplaner. Innspillene skal bidra til å avhjelpe negative effekter av koronapandemien ved å sikre drift og nødvendig bemanning.

I Virkes medlemsundersøkelse som ble gjennomført i uke 13 svarte omtrent 40 % av arbeidsgiverne innen dagligvare at de har opplevd økning i legemeldt fravær, og 50 % svarte at de har opplevd økning i egenmeldt fravær, sammenlignet med situasjonen før koronapandemien. Vi får tilbakemeldinger fra flere av arbeidsgiverne som kan og skal holde åpent, at de ser tendenser som vil kunne skape store utfordringer med bemanningen frem i tid.

1.2 Forskriftshjemmelen må benyttes for å sikre virksomheter uten tariffavtale nødvendig handlerom

Det følger av koronaloven at det bare er adgang til å iverksette tiltak/utfordrige forskrifter som er nødvendige og forholdsmessige. Det betyr at det ikke er adgang til å bruke forskriftshjemmelen dersom problemet kan løses på en forsvarlig og effektiv måte uten å bruke forskriftshjemmelen.

I denne sammenhengen vil Virke trekke et klart skille mellom virksomheter med og uten tariffavtale. Ser man medlemsmassen i Virke under ett kan man gjøre følgende deling:

- 25 % av medlemmene er bundet av tariffavtale
- 75 % av medlemmene er ikke bundet av tariffavtale

For de virksomhetene som er tariffbundet er koronaloven og forskriftshjemmelen av mindre betydning. Grunnen til dette er at partene her er gitt et relativt stort handlingsrom for å inngå avtaler som fraviker bestemmelser i lov og avtaleverk. På grunn av prinsippet om tariffavtalenes ufravikelighet vil heller ikke eventuelle forskriftshjemler komme til anvendelse i disse virksomhetene, med mindre tariffavtalen åpner for dette. Samtidig vil en forskriftsfesting kunne danne rettslige skranker og bidra til å mane til edruelighet i partenes krav og forhindre at ressurser det er knapphet på, utnytter motpartens sårbarhet i en kritisk tid.

De siste ukene har Virke inngått en rekke avtaler om avvikende regler for arbeidstidsplanlegging, utvidede rammer for overtid og fordeling av arbeidstid med ulike arbeidstakerorganisasjoner. Vedlagt følger en oppdatert oversikt over avtaler inngått mellom Virke og ulike organisasjoner på arbeidstakersiden i forbindelse med covid-19.

1.3 Tariffavtaledekning blant virksomheter med samfunnskritiske funksjoner i Virkes medlemsmasse

Som nevnt over er 75 % av Virkes medlemmer ikke bundet av tariffavtale. Det er store forskjeller i organisasjonsgrad og dekningsgrad i det norske arbeidslivet, og også blant virksomhetene som ivaretar samfunnskritiske funksjoner. Dette kan illustreres med følgende eksempler fra Virkes medlemsmasse:

- **Dagligvare:** Virke har over 2000 medlemsvirksomheter som driver dagligvare. De sysselsetter omtrent 65 000 ansatte og utfører rundt 37.000 årsverk. Det er **30 %** av virksomhetene som har tariffavtale.
- **Virke Servicehandel** organiserer den norske bensinstasjonsnæringen på kjede- og forhandlernivå. Virksomheten er av myndighetene definert som samfunnskritisk. Bransjen består av ca 3000 virksomheter med til sammen 15 000 medarbeidere. Det er **13 %** av virksomhetene som har aktive tariffavtaler.

- **Gravferd:** I gravferdsvirksomhetene i Virke sysselsettes omtrent 1900 ansatte fordelt på 1650 årsverk, fordelt på 314 virksomheter. Tariffavtaledekningen er **15 %**.
- **Apotek:** Blant de 639 apotekene som er organisert i Virke er det en tariffavtaledekning på **83 %**. Apotekene sysselsetter omtrent 1900 ansatt fordelt på 1600 årsverk.
- **Renhold:** Virke har i overkant av 170 medlemsvirksomheter innen renhold. De har omtrent 4300 ansatte fordelt på omtrent 2400 årsverk. Tariffavtaledekningen er **10 %**.

Det er imidlertid ikke bare mellom ulike bransjer man ser store forskjeller i dekningsgrad. Størrelsen på virksomheten er også avgjørende. Generelt kan man si at organisasjons-/dekningsgraden øker i takt med størrelsen på virksomheten.¹

Virkes medlemsvirksomheter er ikke alene om å ha begrenset mulighet for å løse behovet for unntak gjennom tariffavtaler. Tariffdekning blant virksomheter som er med i en arbeidsgiverorganisasjon er 43 %.²

For de 57 % av virksomhetene som ikke er omfattet av tariffavtaler er handlingsrommet til å gjøre unntak fra arbeidstidsbestemmelser og ferielovgivningen svært begrenset. Både arbeidsmiljøloven og ferieloven er preceptorisk lovgivning, som bare gir anledning til å avtale andre løsninger der loven eksplisitt åpner opp for det.

For å sikre virksomhetene uten tariffavtaler det handlingsrommet de nå må ha for å ivareta de sentrale samfunnsfunksjonene de har, så er det nødvendig at regjeringen nå raskt bruker forskriftshjemmelen.

2. SVÆRT UFORUTSIGBART BEMANNINGSBEHOV

I virksomheter som kan eller skal holde åpent, skaper koronakrisen store utfordringer med bemanningskabalene. Uvanlig stort fravær blant de ansatte legger større press på den delen av bemanningen som fremdeles kan jobbe. Situasjonen endrer seg svært raskt. Det er krevende å forutse bemanningsbehovet neste uke og neste måned.

I helse- og omsorgssektoren forsterkes dette ytterligere av usikkerheten rundt utvikling antall smittede og antall pasienter som har behov for behandling. Mange av virksomhetene har ansatte som har jobbet utover normal arbeidstid de siste ukene. På sykehusene er det mange ordinære behandlinger som ikke følges opp, slik at det også er forventet å komme mange pasienter med behov for behandling når koronaepidemien har roet seg.

Virke får tilbakemeldinger fra medlemmer innen helse- og omsorgssektoren som er bekymret for at de ikke vil kunne gi helt nødvendige helsetjenester, fordi det er krevende å ha nok kvalifisert personell.

De medlemmene vi har vært i kontakt med understreker at det å gjøre unntak fra arbeidstidsreglene og ferieloven er noe de anser som en siste utvei. Som arbeidsgivere er de opptatt av å ha forsvarlige arbeidstidsordninger som sikrer de ansatte hvile og avbrekk som gjør at de kan stå i denne situasjonen over tid. Dersom de havner i en situasjon der bemanningskabalene ikke lar seg løse på en annen måte, er det likevel behov for at arbeidsgivere har tilstrekkelig handlingsrom til å sikre drift av virksomheten.

I notatet fra 17. mars 2020 ba vi om tiltak i form av kortere varslingsfrister ved endring av arbeidstid og ferieavvikling, mulighet for utvidet arbeidstid uten søknad, utvidet unntaksadgang og mulighet for beordring av personell for virksomheter med samfunnskritiske funksjoner. I det følgende har vi konkretisert noen av forslagene fra notatet 17.03.2020 og utdypet forslagene og behovene for endring i ferieloven.

3. KONKRETE FORSLAG TIL ENDRING I ARBEIDSTIDSBESTEMMELSER

3.1 Arbeidsmiljøloven § 10-3 justeres

Dersom arbeidstakere arbeider til ulike tider på døgnet, skal det utarbeides en arbeidsplan som viser hvilke uker, dager og tider den enkelte arbeidstaker skal arbeide. Arbeidsplanen skal **så langt det er praktisk mulig** utarbeides i samarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte. ~~Dersom ikke annet fremgår av tariffavtale,¹ skal arbeidsplanen drøftes med arbeidstakernes tillitsvalgte så tidlig som mulig og senest to uker før iverksettelsen.~~ Arbeidsplanen skal være lett tilgjengelig for arbeidstakerne, **senest to dager før iverksettelse.**

3.2. Unntaksadgang inspirert av arbeidsmiljøloven § 10-12 (3)

Bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapittel 10 kan fravikes for arbeid som på grunn av COVID-19 må foretas for å avverge fare for eller skade på liv eller eiendom, herunder sikre forsvarlig drift i virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner. I så fall skal arbeidstakerne sikres tilsvarende kompenserende hvileperioder eller, der dette ikke er mulig, annet passende vern

3.3. Beordringsadgang i virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner

Det utformes en hjemmel for beordring av nøkkelpersonell i virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner etter modell fra helseberedskapsloven §§ 4-1 jf. § 1-5, slik at:

- Nøkkelpersonell kan pålegges å forbli i tjeneste ut over ordinære arbeidstid i virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner.
- Gravide, personer under 18 eller personer over 65 er unntatt. Det samme gjelder personer som alene har omsorgen for barn under 16 år eller for funksjonshemmede.
- Beslutningen gis anvendelse for et begrenset tidsrom, og maksimalt for 1 måned. Den kan gjentas for inntil 1 måned av gangen.

4. KONKRETE FORSLAG TIL UNNTAK FRA FERIELOVEN

4.1 Unntaksbestemmelser som treffer bredt

Behovene for unntak fra ferieloven treffer en større bredde av virksomheter enn de vi antar at faller innenfor koronalovens formålsbestemmelse om "sentrale samfunnsfunksjoner". Samtidig haster det å få på plass unntaksbestemmelsene ettersom ferieplanleggingen etter hovedreglene må skje i disse dager. Virke ber departementet vurdere om det kan være mulig å legge opp til en rask prosess med stortingsbehandling, slik det som ble gjort med "Lov om endring i permitteringslønnsloven" (Lov-2020-03-20-06). Våre forslag er generelt utformet.

4.2. Kortere varslingsfrist for ferie

Gjeldende rett

Det følger av ferieloven § 6 (2) at arbeidstaker kan kreve å få underretning om feriefastsettingen **tidligst mulig og senest 2 måneder før ferien tar til**, såfremt ikke **særlige grunner** er til hinder for dette. Fristen for underrettelse ble utvidet fra 1 måned til 2 måneder i 1988. Det er få føringer om hvilke "særlige grunner" som kan gi grunnlag for feriefastsettelse med kortere varselfrist enn den arbeidstakeren kan kreve. I forarbeidene (Ot.prp nr 54, 1986-87) skriver departementet at det "må være klart at det først og fremst er driftsmessige forhold som kan begrunne dette."

Problemet

Det er svært vanskelig for virksomheter å imøtekomme arbeidstakeres ønske om klarhet i ferieavviklingen 2 måneder før ferien tar til. For ferie som skal avvikles fra skoleåret er slutt, 22. juni 2020 innebærer lovens hovedregel at ferieplanen skal være klar 22. april 2020. Det er krevende all tid virksomhetene både har langt mer prekære oppgaver å ivareta de neste ukene, og en svært usikker bemanningssituasjon.

Løsningen

Virke ber om klarhet i om usikkerheten om fremtidig bemanningsbehov på grunn av koronapandemien ansees som en "særlig grunn" som gjør at arbeidsgiver kan se bort fra varslingsfristen. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom en tolkningsuttalelse fra lovavdelingen.

Dersom lovavdelingen mot formodning ikke er enige i en slik forståelse, ber vi om at Arbeids- og sosialdepartementet, med hjemmel i koronaloven, gjøre en midlertidig endring med en forkortet frist for arbeidstakere kan kreve å få underretting om feriefastsettelsen. I tråd med tilbakemeldinger vi har fått fra våre medlemmer denne uken foreslår vi en plikt til å «underrette så snart som mulig og senest to uker før feriestart».

4.3. Muligheten for å overføre ferie eller betale ut deler av ferien

Gjeldende rett

Det følger av ferieloven § 7 (3) at inntil 12 virkedager ferie kan overføres til påfølgende ferieår. Det må inngås skriftlig avtale med den enkelte ansatte. Loven åpner ikke for å avvikle overføring av ferie utover dette.

Problemet:

Mange av virksomhetene har en forventning om manglende tilgang på kvalifisert personell det neste halvåret.

Virke mener:

Det bør åpnes for at arbeidsgiver kan pålegge overføring av 12 dager i virksomheter eller at det samme antall feriedager utbetales, der det ikke er mulig å avvikle ferien uten vesentlig ulempe for virksomheter i løpet av ferieåret 2020. Forskriftsbestemmelsen kan utformes som en eksplisitt regulering av dette, for eksempel:

«Arbeidsgiver kan pålegge overføring eller utbetaling av inntil 12 virkedager ferie til det påfølgende ferieår.»

Et annet alternativ er å fjerne ansvarsgrunnlaget for å kreve erstatning for manglende ferieavvikling i § 7 (3), slik at arbeidstaker kun kan kreve overføring:

Ferie som i strid med lovens bestemmelser eller på grunn av forhold som nevnt i § 9 nr. 1 og 2, ikke er avviklet ved ferieårets utløp, skal overføres til det påfølgende ferieår. ~~Hvis manglende ferieavvikling skyldes arbeidsgiver kan arbeidstaker i tillegg til overføring kreve erstatning etter § 14~~

Virke understreker at det ikke er gjort en EØS-rettslig vurdering av forslaget, og ber departementet undersøke dette nærmere. Vi er oppmerksomme på at økonomisk kompensasjon for å ikke avvikle ferie i en normalsituasjon vil stride med EØS-avtalen, men viser i den sammenheng til Prop. 56 L (2019-2020) der det ikke utelukkes at det kan være nødvendig å avvike fra EØS-avtalen i spesielle tilfeller.

4.4 Plassering av hovedferien

Gjeldende rett

Det følger av ferieloven § 7 at arbeidstakere kan kreve at “*hovedferie som omfatter 18 virkedager gis i hovedferieperioden 1 juni – 30 september*”. Arbeidstakere kan også kreve at restferien skal gis samlet innenfor ferieåret.

Problemet:

- Forventet topp på koronatilfellene ut fra anslått planscenario fra FHI der epidemien varer omtrent et år, med en topp omtrent midt i perioden. Det er rimelig da å planlegge for at toppen kommer en gang i mai – oktober, men at ulike deler av landet kan nå toppen til ulike tidspunkter.
<https://www.fhi.no/contentassets/c9e459cd7cc24991810a0d28d7803bd0/covid-19-epidemien-risiko-prognose-og-respons-i-norge-etter-uke-12.-med-vedlegg.-24.mars-2020.pdf>
- Disse forventningene gjør også at det vil bli en svært krevende kabal å sikre de ansatte i samfunnskritiske funksjoner 3 uker sammenhengende ferie i hovedferieperioden.

Virke mener:

Det bør åpnes for at arbeidsgivere kan fravike reglene om plassering av ferien i 2020 dersom hovedreglene ikke kan overholdes uten vesentlig ulempe for virksomheten. Arbeidsgiver plikter å ha dialog med de ansatte, og legge til rette for at ferien avvikles i tråd med lovens hovedregler dersom arbeidet uten skade kan utsettes eller utføres av andre.

Med vennlig hilsen

Ivar Horneland Kristensen
Administrerende direktør, Hovedorganisasjonen Virke

Vedlegg:

- Oppdatert oversikt over avtaler inngått (og som er under forhandling) mellom Virke og ulike arbeidstakerorganisasjoner