

Grundlagsutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporära undantag vid tillämpningen av vissa bestämmelser i semesterlagen, arbetstidslagen och arbetsavtalslagen

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporära undantag vid tillämpningen av vissa bestämmelser i semesterlagen, arbetstidslagen och arbetsavtalslagen (Ö 22/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande och till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet AjUU 6/2020 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sanna Helopuro, statsrådets kansli
- regeringsråd Tarja Kröger, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Tapani Aaltela, social- och hälsovårdsministeriet
- överläkare Kaisa Halinen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Eila Mustonen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Efterkontroll av förordningar

Grundlagsutskottet har för bedömning fått en statsrådsförordning som utfärdats med stöd av 93 och 94 § i beredskapslagen (nedan också tillämpningsförordningen). Förordningen gäller temporära undantag vid tillämpningen av vissa bestämmelser i semesterlagen, arbetstidslagen och arbetsavtalslagen.

Betänkande GrUB 19/2020 rd

Bestämmelser om efterkontroll av förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen finns i 10 § i beredskapslagen. Enligt den paragrafen ska förordningar som statsrådet och ministerier utfärdat med stöd av II avdelningen i beredskapslagen genast föreläggas riksdagen. Riksdagen beslutar om de ska upphävas eller inte.

Den nu aktuella förordningen är utfärdad med stöd av statsrådets förordning av den 6 maj 2020 om fortsatt utövning av de befogenheter som anges i beredskapslagen. Riksdagen beslutade den 7 maj 2020 att den i enlighet med 8 § i beredskapslagen utfärdade statsrådsförordningen om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93 och 94 § i beredskapslagen får förbli i kraft (GrUB 17/2020 rd). De aktuella befogenheterna enligt beredskapslagen hade tidigare tagits i bruk i enlighet med 6 § i beredskapslagen och giltighetstiden för dem senare förlängts (GrUB 2/2020 rd, GrUB 9/2020 rd).

Bedömning av bestämmelserna

I 93 § i beredskapslagen föreskrivs det om villkor för avvikelser från anställningsvillkor och i 94 § om begränsning av uppsägningsrätten. De bestämmelserna i beredskapslagen samt 4 och 5 § i statsrådets förlängningsförordning utgör grunden för den nu aktuella tillämpningsförordningen. Grundlagsutskottet har bedömt tidigare förordningar som utfärdats med stöd av 93 och 94 § i beredskapslagen och då föreslagit att förordningarna inte upphävs (GrUB 5/2020 rd, GrUB 13/2020 rd).

Utskottet har bedömt godtagbarheten beträffande ibruktagningen av befogenheter enligt 2 kap. i beredskapslagen och de förordningar som utfärdats med stöd av dem utifrån principen att upprätthållandet av funktionsförmågan i hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi är ett synnerligen vägande skäl med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Denna grund har samband med det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv samt att även under en pandemi tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (se GrUB 2/2020 rd, s. 4–5, GrUB 3/2020 rd, s. 3). Samtidigt betonar utskottet betydelsen av aspekter som anknyter till de allmänna villkoren för att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna också inom tillämpningsområdet för undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen (se GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 4).

Den nu aktuella förordningen avses gälla till och med den 30 juni 2020. Bland annat vid bedömningen av förordningen om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 93 och 94 § i beredskapslagen påpekade utskottet att tillämpningen av bestämmelserna i beredskapslagen förutsätter att undantagsförhållandena fortsätter och ansåg det nödvändigt att grunderna för undantagsförhållanden bedöms när eventuella kommande förlängningsförordningar utfärdas (GrUB 17/2020 rd, s. 2).

Med hänvisning till motiveringspromemorian och inkommen information anser grundlagsutskottet att det finns förutsättningar för att förlänga giltighetstiden för tillämpningsförordningen till och med den 30 juni 2020. Utskottet påpekar dock att epidemiläget har förändrats efter att förordningen utfärdades. Utskottet understryker vikten av uppdaterad information. Utskottet framhåller

Betänkande GrUB 19/2020 rd

att om undantagsförhållandena fortsätter, blir det viktigare med en bedömning av huruvida villkoren för att tillämpa beredskapslagen och de befogenheter det föreskrivs om i den uppfylls (GrUB 9/2020 rd, GrUB 17/2020 rd). Enligt 11 § 1 mom. i beredskapslagen ska den gällande ibruktagningsförordningen eller förlängningsförordningen upphävas när undantagsförhållandena är över. Om förutsättningar för att tillämpa någon bestämmelse i II avdelningen inte längre finns, ska ibruktagnings- eller förlängningsförordningen enligt 11 § 2 mom. i beredskapslagen ändras i enlighet med det.

I bedömningen av beredskapslagen har grundlagsutskottet understrukit att lagstiftning som avser normala förhållanden och befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna har företräde (GrUB 17/2020 rd, GrUB 9/2020 rd, se också GrUU 14/2020 rd). Utskottet upprepar här sin uppfattning att beredningen av de ändringar som eventuellt behövs i lagstiftningen för normala förhållanden måste inledas, i synnerhet om epidemin drar ut på tiden. Det är dock skäl att föreskriva om bestående ändringar under normala förhållanden och efter noggrann beredning (GrUU 14/2020 rd, s. 2, se även GrUB 11/2020 rd, s. 6–7).

Enligt 1 § i tillämpningsförordningen får förordningen tillämpas på personal som arbetar inom hälso- och sjukvård och socialvård. Förordningen ska alltså inte längre alls tillämpas på personal inom räddningsväsendet, nödcentralsverksamheten eller polisväsendet. Det är motiverat att inskränka tillämpningen av befogenheter enligt beredskapslagen, har utskottet ansett redan tidigare (GrUB 17/2020 rd, s. 3).

Enligt utskottet borde tillämpningsområdet för den tidigare förordningen ha preciserats i själva förordningen eller i motiveringspromemorian, åtminstone vad gäller personalen. En exakt definition av tillämpningsområdet är relevant också av den anledningen att bestämmelserna i relativt stor utsträckning förefaller att innefatta arbetstagare inom såväl privat som offentlig sektor. I detaljmotiven till 1 § i den aktuella förordningen redogör regeringen för tillämpningsområdet. Motiven kompletteras dessutom av en anvisning från social- och hälsovårdsministeriet, där det räknas upp vilka social- och hälsovårdstjänster som 93 och 94 § i beredskapslagen tillämpas på och vilka personalgrupper som arbetar inom dem. Mot bakgrund av motiven och anvisningen förefaller tillämpningsområdet att vara mycket omfattande. Utskottet påpekar fortfarande vikten av att precisera och avgränsa tillämpningsområdet vad gäller personalgrupper.

I de tidigare förordningarna om tillämpningen av 93 och 94 § i beredskapslagen har det ingått ett nödvändighetskrav. Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att det av formuleringen inte tillräckligt tydligt framgår att det explicita syftet med ändringarna är att säkerställa tillräcklig handlingsförmåga inom hälso- och sjukvården och andra samhällsviktiga funktioner under en pandemi (GrUB 5/2020 rd, GrUB 13/2020 rd). Samtidigt har utskottet betonat att 23 § i grundlagen ställer ett nödvändighetskrav för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. I 1 § 4 mom. i den aktuella förordningen ingår däremot nödvändighetskravet på behörigt sätt.

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna i tillämpningsförordningen i den rådande epidemi-fasen kan anses vara nödvändiga och proportionella mot bakgrund av deras syfte (se även GrUB 17/2020 rd). Det finns därmed inga rättsliga hinder för att tillämpningsförordningen ska få förbli i kraft.

Betänkande GrUB 19/2020 rd

Problem i tillämpningen

De undantag som beredskapslagen tillåter har enligt uppgift tillämpats vid vissa hälso- och sjukvårdsenheter som inte har hand om av coronaepidemin, påpekar arbets- och jämställdhetsutskottet i sitt utlåtande. Dessutom har anställningsvillkor åsidosatts i större utsträckning än vad förordningen tillåter. Vidare har uppsägningstider förlängts utan det haft ett tydligt samband med coronaepidemin och utan att det påvisats att förlängningen är nödvändig. Också semesterar har skjutits upp och ställts in i strid med nödvändighetskravet i förordningen (AjUU 6/2020 rd, s. 3).

Precis som arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser grundlagsutskottet att uppgifterna om missbruk av undantagsbefogenheterna är oroväckande. Utskottet pekar på 4 § i beredskapslagen, där det sägs att de befogenheter lagen ger får 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 befogenheterna. Av betydelse är också att det i 4 § 2 mom. i beredskapslagen föreskrivs att befogenheter enligt beredskapslagen får utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Det är inte tillåtet att utöva undantagsbefogenheter exempelvis för att avhjälpa personalunderskott vid sedvanlig sjukfrånvaro eller låg personaldimensionering.

Statsrådet ska noga bevaka hur villkoren för att tillämpa beredskapslagen och de befogenheter som anges där uppfylls och vara uppmärksam på eventuella problem vid tillämpningen. Likaså ska statsrådet fortlöpande bedöma möjligheten att undanröja och avgränsa undantagen från och inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta har grundlagsutskottet redan tidigare understrukit (se bl.a. GrUB 17/2020 rd, s. 5, GrUB 9/2020 rd, s. 4). Man måste ingripa snabbt och korrekt om befogenheterna i beredskapslagen utövas utan att det finns grund för det. Det behövs adekvata och korrekta anvisningar, men också effektiv övervakning av hur befogenheterna i beredskapslagen tillämpas, framhåller utskottet. För bättre uppföljning och tillsyn bör det utredas om det behövs bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten att befogenheter enligt 93 och 94 § i beredskapslagen kommer att börja tillämpas på en arbetsplats.

Grundlagsutskottet anser det vara nödvändigt att statsrådet noga följer upp hur befogenheterna enligt beredskapslagen utövas och dessutom senast när undantagsförhållandena har upphört rapporterar till riksdagen hur de har utövats.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Grundlagsutskottet föreslår att statsrådets förordning om temporära undantag vid tillämpningen av vissa bestämmelser i semesterlagen, arbetstidslagen och arbetsavtalslagen inte upphävs.

Helsingfors 3.6.2020

Betänkande GrUB 19/2020 rd

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Tom Packalén saf.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.