

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 5/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande och till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet AjUU 1/2020 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Tarja Kröger, arbets- och näringsministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

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.

Enligt 23 § 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. Grunderna för tillfälliga undantag ska

Betänkande GrUB 5/2020 rd

dock bestämmas genom lag. Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

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.

Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att förordningar om tillämpningen av beredskapslagen bör utfärdas först när riksdagen har fattat ett beslut enligt 6 § om giltigheten av ibruktagningsförordningen (GrUB 2/2020 rd, s. 6). Den nu aktuella förordningen utfärdades den 17 mars 2020, innan riksdagen hade godkänt förordningen om ibruktagning av de ifrågavarande bestämmelserna i beredskapslagen. Eftersom riksdagen den 18 mars 2020 beslutade att statsrådets förordning om utövande av befogenheter enligt 86, 88, 93—95 och 109 § i beredskapslagen i huvudsak kan förbli i kraft, anser grundlagsutskottet att också den nu aktuella tillämpningsförordningen blivit möjlig att tillämpa. Utskottet vill dock uppmana statsrådet att i eventuella framtida fall uppmärksamma tidpunkten för utfärdandet av tillämpningsförordningarna.

Enligt ingressen har förordningen utfärdats med stöd av 93 och 94 § i beredskapslagen. I 93 § i beredskapslagen föreskrivs det om villkor för avvikelser från anställningsvillkor och i 94 § om begränsning av uppsägningsrätten. De här bestämmelserna i beredskapslagen, liksom också 3 och 4 § i statsrådets ibruktagningsförordning, utgör grunden för den nu aktuella tillämpningsförordningen.

I 93 § i beredskapslagen hänvisas endast till arbetstidslagens bestämmelser om vilotider och övertidsarbete samt till semesterlagens bestämmelser om givande av semester. I 2 och 3 § i tillämpningsförordningen jämföras dessa de kollektivavtalsbestämmelser som grundar sig på 30 § i semesterlagen och det kollektivavtal som ingåtts med stöd av 34 § i arbetstidslagen. Med stöd av den allmänna hänvisningen i 1 § 3 mom. i förordningen jämföras också tjänstekollektivavtal med dem. Enligt motiveringen till regeringens proposition med förslag till beredskapslag finns bestämmelser om vilotider och övertidsarbete samt om givande av semester också i arbets- och tjänstekollektivavtal. Till den del bestämmelserna i arbets- och tjänstekollektivavtalen baserar sig på 40 § i arbetstidslagen och 30 § i semesterlagen, grundar sig behörigheten för bestämmelserna på arbets- och tjänstekollektivavtalet på den ifrågavarande lagen. Avvikelser från kraven på vilotider och tidpunkten för semester kan därför med stöd av konstaterandet i motiveringen anses gälla även de nämnda bestämmelserna i arbets- och tjänstekollektivavtal (RP 3/2008 rd, s. 80).

Enligt motiveringspromemorian till tillämpningsförordningen syftar förordningen till att säkerställa ett tillräckligt antal anställda hos arbetsgivaren under en virusepidemi. Enligt 2 § 2 mom. och 3 § 3 mom. i tillämpningsförordningen är en förutsättning för åtgärderna att de ”behövs på grund av coronavirusepidemi”. Av en sådan formulering framgår det enligt grundlagsutskottet inte tillräckligt tydligt att syftet med ändringarna uttryckligen är att trygga en tillräcklig handlingsförmåga inom hälso- och sjukvården och andra samhällsviktiga funktioner under en pandemi. Grundlagsutskottet betonar att det i 23 § i grundlagen ställs ett nödvändighetskrav för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid 4 § i beredskapslagen, där det sägs att de befogenheter lagen ger får utövas endast på ett sådant sätt

Betänkande GrUB 5/2020 rd

som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas genom utövandet av befogenheterna. Ingrepp i arbetstagares semestrar och arbetstider ska således i varje enskilt fall kunna motiveras tillräckligt med hänsyn till 4 § i beredskapslagen.

I 93 § i beredskapslagen och i 2 och 3 § i tillämpningsförfordningen har åtgärderna begränsats i den bemärkelsen att de inte får äventyra säkerheten i arbetet eller arbetstagarens hälsa. Med stöd av dessa bestämmelser kan det allmänna fullgöra skyldigheten enligt grundlagens 18 § 1 mom. att sörja för skyddet av arbetskraften.

I 4 § i tillämpningsförfordningen föreskrivs om förlängning av uppsägningstiden till fyra månader. En förutsättning för tillämpning av bestämmelsen är att en förlängning av uppsägningstiden är nödvändig med tanke på befolkningens hälso- och sjukvård, minimiförsörjning eller säkerhet. En på detta sätt avgränsad och motiverad förlängning av uppsägningstiden kan anses uppfylla proportionalitetskravet.

Enligt 23 § i grundlagen ska tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser beträffande mänskliga rättigheter. Enligt 5 § i beredskapslagen ska de internationella förpliktelser som är bindande för Finland och allmänt erkända folkrättsliga regler iakttas vid tillämpningen av den lagen. Med beaktande av tillämpningsområdet för den förordning som behandlas här framhåller utskottet särskilt betydelsen av internationella arbetsorganisationens konventioner och Europeiska sociala stadgan (se även AjUU 1/2020 rd, s. 3). Dessutom framhåller utskottet att de diskrimineringsförbud som ingår i grundlagen och i människorättskonventioner ska beaktas vid tillämpningen av förordningen.

Det finns inga rättsliga hinder för att tillämpningsförfordningen ska få förbli i kraft.

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.

Betänkande GrUB 5/2020 rd

Helsingfors 19.3.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
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 Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Iiris Suomela gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.