

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

PROMEMORIA

11.5.2020

FÖRSLAG TILL STATSRADETS FÖRORDNING OM TEMPORÄRA UNDANTAG VID TILLÄMPNINGEN AV VISSA BESTÄMMELSER I SEMESTERLAGEN, ARBETSTIDSLAGEN OCH ARBETSAVTALSLAGEN

1. Inledning

Den 16 mars 2020 konstaterade regeringen i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden råder i Finland på grund av coronavirusutbrottet. Följaktligen utfärdade regeringen med stöd av beredskapslagen (1552/2011) en ibruktagningsförordning den 17 mars 2020. Förordningen (125/2020) var i kraft den 18 mars–13 april 2020. Därefter utfärdade regeringen den 31 mars 2020 en förordning om förlängd giltighetstid för ibruktagningsförordning 174/2020 och den är i kraft den 14 april–13 maj 2020. Därefter utfärdade regeringen den 6 maj 2020 en förordning om förlängd giltighetstid för ibruktagningsförordning 308/2020 och den är i kraft den 14 april–30 juni 2020. Genom ett beslut av den 7 maj 2020 lämnade riksdagen den sistnämnda förlängningsordningen i kraft.

Ibruktagningsförordningarna (125/2020, 174/2020 och 308/2020) ger rätt att, på det sätt som föreskrivs i tillämpningsförordningen, avvika från vissa bestämmelser i semesterlagen (162/2005), arbetstidslagen (872/2019) och arbetsavtalslagen (55/2001). Statsrådet utfärdade den 17 mars 2020 tillämpningsförordning 128/2020 (GrUB 5/2020 rd), som gällde till och med den 13 april 2020, och den 6 april 2020 förordning 190/2020 om fortsatt giltighetstid för tillämpningsförordningen (GrUB 13/2020 rd). Förordningen gäller till och med den 13 maj 2020.

Undantagen får tillämpas på personal inom hälso- och sjukvården och socialvården i hela landet. Tidigare fick undantagen också tillämpas inom räddningsväsendet, nödcentralsverksamheten och polisväsendet, men i dessa fall finns det inte längre något absolut behov av undantagsbefogenheter. Enligt 93 och 94 § i beredskapslagen ska närmare bestämmelser om gränserna för avvikelser utfärdas genom en tillämpningsförordning.

Förordningarna hänger samman med coronapandemin, som på två sätt kan leda till personalbrist inom dels hälso- och sjukvården, dels socialvården. För det första kan den personal som arbetar i dessa verksamheter insjukna i virussjukdomen eller bli försatt i karantän. För det andra kan servicebehovet inom dessa verksamheter öka avsevärt under virusepidemin. Båda omständigheterna kan leda till att det finns alltför lite personal i förhållande till behovet. Arbetskraftsbristen kan komma att i betydande grad störa verksamheten inom dessa samhällskritiska tjänster.

1.1 Epidemiologisk och medicinsk lägesbild

WHO konstaterade den 11 mars 2020 att covid-19-epidemin, som hade fått sin början i den kinesiska provinsen Hubei, hade övergått i en pandemi. Vid det här laget finns det drygt 3,6 miljoner konstaterade fall av coronasmitta i hela världen. Dessutom har det inrapporterats drygt 250 000 dödsfall i sjukdomen covid-19. I Europa har det konstaterats fler än 1,6 miljoner fall av coronasmitta. Fler än 147 000 personer har dött i covid-19. I Finland har 255 personer dött i sjukdomen.¹

¹Lägesrapport från Institutet för hälsa och välfärd 7.5.2020.

I avsnitt 1.2 i motiveringspromemorian till ibruktagningsförordningen (308/2020) ges en mycket omfattande beskrivning av det epidemiska förloppet och en utredning av den medicinska lägesbilden. Lägesbild ligger också till grund för denna förordning.

1.2 Lägesbild av hur befogenheterna i tillämpningsförordningen har utövats hittills, förhållande till lagstiftningen under normala förhållanden och behov av undantagsbefogenheter som verksamheten ger upphov till

Statsrådets förordning om tillfälliga undantag vid tillämpningen av vissa bestämmelser i semesterlagen (162/2005), arbetstidslagen (872/2019) och arbetsavtalslagen (55/2001) avser att säkerställa att arbetsgivarna har tillräckligt stor personalstyrka under viruspandemin.

Den första tillämpningsförordningen (128/2020) som utfärdats med stöd av 93 och 94 § i beredskapslagen upphörde att gälla den 13 april 2020 och den andra förordningen om fortsatt giltighetstid (190/2020) upphör att gälla den 13 maj 2020.

Den föreslagna förlängningsförordningen gäller, under de förutsättningar som anges i den, arbetsgivares rätt att avvika från arbetstidslagens bestämmelser om vilotider och restriktioner i övertidsarbete samt rätt att avvika från semesterlagens bestämmelser om att bevilja semester inom hälso- och sjukvården och socialvården. Förordningen gäller dessutom arbetsgivares rätt att förlänga den uppsägningstid som ska iakttas när en arbetstagare säger upp sig. Tiden får förlängas från 14 dagar respektive en månad enligt 6 kap. 3 § i arbetsavtalslagen till högst fyra månader. Befogenheten att bevilja undantag gäller också motsvarande bestämmelser i arbets- och tjänstekollektivavtal som riksomfattande arbetsgivar- och arbetstagarförbund har ingått.

I arbetstidslagen föreskrivs det om timmar som överstiger den ordinarie arbetstiden och om villkoren för att få utföra dem. För att arbetsgivaren ska få låta göra övertidsarbete krävs det samtycke från arbetstagaren för varje gång eller för en kortare tidsperiod åt gången. Bestämmelsen är tvingande rätt. Enligt tillämpningsförordningen är det tillåtet att inom förordningens tillämpningsområde avvika från kravet på samtycke till övertidsarbete.

Arbetstidslagen innehåller, på det sätt som arbetstidsdirektivet förutsätter, tvingande bestämmelser om den maximala arbetstid där alla utförda arbetstimmar räknas in. Arbetsgivaren får i snitt låta en arbetstagare utföra högst 48 timmar i veckan under en utjämningsperiod på fyra månader. I kollektivavtalen har det dock gått att avtala om en utjämningsperiod på upp till 12 månader för anställningsförhållanden. I och med att övertidsarbete räknas in i maximiarbetstiden har rätten att avvika från bestämmelsen om maximiarbetstid i 18 § i arbetstidslagen möjliggjorts genom förordning. Å andra sidan kan maximiarbetstiden jämnas ut mot det tillåtna genomsnittet under en relativt lång tidsperiod. Det är således mycket exceptionellt att det uppstår ett behov av att göra avsteg från bestämmelsen.

Genom en förordning som utfärdas med stöd av beredskapslagen kan också avvikelser från arbetstidslagens bestämmelser om 11 timmars dygnsvila och 35 timmars veckovila tillåtas. De ovan nämnda undantagsbefogenheterna som grundar sig på förordning har tillämpats endast i relativt få fall, eftersom arbetstidslagen i sig ger möjligheter till flexibilitet vad beträffar förkortad dygnsvila. Även veckovila kan enligt arbetstidslagen beviljas som ett genomsnitt, det vill säga jämnas ut under en period av två veckor eller upp till 12 veckor, förutsatt att veckovilan varar 24 timmar varje vecka. Det kan krävas att en befogenhet enligt förordningen utövas, om arbetsgivaren vill avvika från bestämmelserna om ersättande vilotid i arbetstidslagen eftersom de är tvingande.

Genom en förordning som utfärdas med stöd av beredskapslagen kan också avvikelser från arbetstidslagens bestämmelser om semester tillåtas. I praktiken gäller möjligheterna till undantag befogenheterna om meddelande om semester, flyttning av semester och avbrytande av semester. Befogenheten att göra undantag från beviljande av semester har gällt arbetsgivarens rätt att bestämma en tidpunkt för semestern som avviker från semesterlagen. Befogenheten har behövts för att bestämma tidpunkten för vintersemester, eftersom arbetsgivaren enligt semesterlagen ska ge vintersemester senast före utgången av april. Däremot kan arbetsgivaren förordna att sommarsemester placeras under en semesterperiod som inleds i början av maj och slutar i slutet av september. Det innebär att semesterlagen i sig ger arbetsgivaren mycket flexibla möjligheter att bestämma tidpunkten för semestern. I maj finns det följaktligen inget behov av att föreskriva om rätt att bevilja undantag från tidpunkten för semestern. Detta gäller i synnerhet när förordningen fortfarande ska ge arbetsgivaren rätt att flytta redan beviljad semester och att avbryta redan påbörjad semester.

Arbets- och näringsministeriet har i en enkät till Kommunala arbetsmarknadsverket, arbetsgivarförbundet HALI och löntagarförbunden utrett i hur stor utsträckning rätten att bevilja undantag har tillämpats, vilka befogenheter som har tillämpats, i vilka situationer de har tillämpats och om arbetsplatserna hade klarat sig utan de möjligheter till undantag som förordningen ger. Enkäten gjordes i mitten av april och vände sig till universitetssjukhusen, sjukvårdsdistrikten, räddningsverken och vissa kommuner. Enligt svaren har befogenheterna främst tillämpats inom social- och hälsovården. Åtgärderna var företrädesvis kortare tider för meddelande om semester än lagen föreskriver, framflyttning av redan beviljade semestrar och avbrytning av inledda semestrar. Av befogenheterna enligt arbetstidslagen tillämpades i synnerhet rätten att förordna arbetstagare till övertidsarbete utan arbetstagarens samtycke. I vissa fall har man också varit tvungen att förkorta dygnsvilan.

Arbets- och näringsministeriet genomförde ännu den 11 maj 2020 en ny enkät om utövningen av befogenheterna vid universitetssjukhusen och i vissa kommuner. Utredningen baserar sig på en enkät som kommunala arbetsmarknadsverket sändt till nämnda aktörer. Utredningen visar att även om antalet coronaviruspatienter inte har varit så stort som man förutsåg i mitten av mars, har det funnits ett klart behov av att utöva undantagsbefogenheter och att behovet av dem under sommarsemesterperioden är minst lika stort som tidigare. Enligt universitetssjukhusens svar har man fortfarande varit tvungen att skjuta upp och avbryta semestrar för att personalresurserna och patientsäkerheten ska kunna tryggas i enskilda situationer. Behovet av att skjuta upp beviljade semestrar och avbryta dem är nödvändigt med tanke på tryggheten av personalresurserna, för att längre semestrar överhuvudtaget ska kunna fastställas för sommarmånaderna. Utredningen visade också att man har varit tvungen att låta utföra övertidsarbete utan arbetstagarens samtycke till övertidsarbete och förkorta dygnsvilan genom att förordna en skötare som jobbat kvällsskift att fortsätta arbeta under morgonskiftet. Behovet av att utöva undantagsbefogenheter har uppstått på grund av oförutsedda arbetsbelastningar (omfattande sjukdomsutbrott) och på grund av att man varit tvungen att utbilda vårdpersonal för de nya uppgifter som intensivvården kräver. I svaren fästes också uppmärksamhet vid att vården av intensivvårdspatienter ska resurseras utöver den normala intensivvårdsverksamheten, och att det inte är särskilt lätt att överföra personal till sådana uppgifter.

Enligt uppgifter till social- och hälsovårdsministeriet har flexibilitetsmekanismerna i anställningsvillkoren använts i viss omfattning inom social- och hälsovårdssektorn. Social- och hälsovårdsministeriet gör i samarbete med regionförvaltningsverken och Institutet för hälsa och välfärd varje vecka enkät bland kommunerna om lägesbilden. Den visar på en omfattande ökning av servicebehoven inom socialvården de fyra senaste veckorna. Ökat servicebehov har inrapporterats särskilt vad gäller ekono-

miskt stöd, hemservice och hemvård, barnskydd, mentalvårdsarbete och missbrukartjänster. Servicebehovet i anslutning till boendeservice hade ökat något under vecka 18, medan 23 procent av de kommunala aktörer som svarade rapporterade om ett ökat servicebehov i anslutning till bl.a. hemservice och hemvård. Kommunens förmåga att producera institutions- och boendeservice bedömdes vara nöjaktig av 9 procent av respondenterna och dålig av 1 procent. I fråga om övriga öppenvårdstjänster ansåg 17 procent av respondenterna att situationen är utmanande och 1 procent att den är dålig. Kommunerna bedömer att situationen för privata tjänsteproducenter i området i genomsnitt är något bättre än så. I de öppna svaren i enkäten kom det fram en stark oro över hur personalstyrkan ska räcka till om personalen eventuellt exponeras eller insjuknar, över problem med att rekrytera vikarier och sommarjobbare och över möjligheterna att vid sjukdomsfall trygga tillgången till personlig assistans inom närståendevården och servicen till personer med funktionsnedsättning. Också personalens ork när arbetsmängden, klient- och patientfallen och den psykiska belastningen ökar var ett orosmoment i svaren.

Vecka 19 kompletterades enkäten med en fråga om kommunen eller den privata producenten hade tillämpat flexibiliteten i personalens anställningsvillkor beträffande övertidsarbete, semestrar eller uppsägningstider på det sätt som tillämpningsförfordningen möjliggör. Under veckan kom det in svar från 143 kommuner eller samkommuner (enkäten skickades till över 200 kommuner och samkommuner). Det är okänt hur många de faktiska åtgärderna var eftersom uppskattningsvis en tredjedel av de som tog emot enkäten inte besvarade den. Svaren visar dock att tillämpningsförfordningen har tagits i bruk.

I 25 procent av de kommuner och samkommuner som svarade hade möjligheten till övertidsarbete, i 33 procent möjligheterna beträffande semestrar och i 4 procent möjligheterna till uppsägning tillämpats på anställningsvillkoren på det sätt som tillämpningsförfordningen möjliggjorde. Det förekom en viss regional variation i åtgärderna. Mest hade tillämpningsförfordningen använts i de regioner som hör till Regionförvaltningsverket i Södra Finland och Statens ämbetsverk på Åland. Dessutom hade 81 procent av kommunerna eller samkommunerna gjort personalöverföringar mellan olika sektorer.

Än så länge går det inte att få några exakta uppgifter om hur många enheter inom hälso- och sjukvården eller andra enheter som omfattas av förordningen och hur många arbetstagare som hittills har varit föremål för undantagsåtgärder. Att döma av tillgängliga uppgifter har undantagsbefogenheterna tills vidare tillämpats i begränsad omfattning. Det finns också tydliga regionala skillnader beroende på hur utbredd epidemin är. I områden där det finns bara få eller mycket få sjukdomsfall har befogenheterna nästan inte alls behövts.

Överlag vårdar social- och hälsovården över hela linjen befolkningsgrupper som har ett kontinuerligt och livsviktigt behov av tjänster för att trygga sitt liv och sin hälsa. När servicesystemet belastas kan bristen på arbetskraft inom social- och hälsovården öka också av att personal inom hälso- och sjukvården eller socialvården insjuknar. Smitta som sprider sig till personal och invånare hotar vården och omsorgen, likaså klient- och patientsäkerheten, i synnerhet inom hemvården, på boendeservice-enheter och vid vårdinrättningar. Också situationen inom personlig assistans och professionell familjevård kan snabbt förvärras. Brist på arbetskraft kan i betydande omfattning försvåra situationen inom dessa kritiska tjänster och därmed äventyra befolkningens hälsa och klient- och patientsäkerheten.

Servicesystemet inom social- och hälsovården måste ha tillräckligt omfattande och snabbt tillgängliga möjligheter att säkerställa sin funktionsförmåga. Detta är viktigt för att människors grundlagsfästa rätt till liv och hälsa samt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och oundgänglig försörjning och omsorg ska kunna tillgodoses och fara som hotar liv och hälsa ska kunna bekämpas med hjälp av

relevanta tjänster. De befogenheter som införs med stöd av beredskapslagen tryggar explicit adekvat funktionsförmåga inom social- och hälsovården för att brådskande tjänster, service till utsatta befolkningsgrupper och andra nödvändiga tjänster ska kunna säkerställas i rätt tid över hela linjen.

Viruspandemin kan leda till personalbrist inom social- och hälsovårdens verksamheter på två sätt. För det första kan personalen insjukna i virussjukdomen eller hamna i karantän på grund av att de exponerats. För det andra kan servicebehovet inom dessa verksamheter öka avsevärt under virusepidemin. Båda omständigheterna kan leda till att det finns alltför lite personal i förhållande till behovet.

I ett läge med en pandemi är det nödvändigt att säkerställa att det finns tillräckligt med kvalificerad personal inom social- och hälsovården. Även om befogenheterna än så länge bara har utövats i begränsad omfattning, är det enligt tillgänglig information nödvändigt att fortsatt tillämpa dem inom hälso- och sjukvården och socialvården. Detta för att man ska vara rustad inför ett större behov av tjänster och insatser till följd av ökande sjuklighet i befolkningen och dess följdverkningar, fler sjukdomsfall bland personalen, oförutsedda fall av karantän och den kommande semesterperioden i sommar.

Trots att utbredningen av epidemin har stabiliserats anses det fortfarande finnas en risk för att epidemin tar fart på nytt och når en nivå som gör att hälso- och sjukvården blir överbelastad. Risken för en ny upptrappning av epidemin är stor och innebär ett direkt hot. Dessutom kan händelserna uppkomma snabbt. Om kapaciteten inom hälso- och sjukvården blir överbelastad, kommer coronasmitta att utsätta en del av befolkningen för en sådan fara för liv och hälsa som hade kunnat undvikas utan överbelastning. Viruset är fortfarande i omlopp både i Finland och i stora delar av världen i övrigt. Största delen av befolkningen i Finland är fortfarande mottaglig för smitta. Det i sin tur kan leda till en ny upptrappning av epidemin.

1.3 Förhållande till grundlagen och Finlands internationella åtaganden

1.3.1 Förhållande till grundlagen

Enligt 23 § 1 mom. 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.

Den 16 mars 2020 konstaterade statsrådet att det råder undantagsförhållanden i Finland på grund av en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka och som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen. De pågående undantagsförhållandena gör det möjligt att avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna på de villkor som anges i 23 § i grundlagen.

Med den föreslagna förordningen kompletteras och preciseras 4 och 5 § i förordningen om fortsatt utövning av befogenheter som tagits i bruk under de undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen (308/2020). Bestämmelserna i förordningen skapar en ram för rätten att göra avvikelser från anställningsvillkoren enligt 93 § och för rätten att begränsa uppsägningsrätten enligt 94 § i beredskapslagen på det sätt som det föreskrivs i den lagen.

Förlängd uppsägningstid kontra grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Innehållet i bestämmelsen öppnades i förarbetena till 15 § i regeringsformen, som föregick grundlagen (RP 309/1993 rd). Rätten begränsas för det första självfallet av vissa faktiska omständigheter, exempelvis av till buds stående arbetstillfällen, utbildning, erfarenhet och yrkesskicklighet som krävs i arbetet och behörighetsvillkor för offentliga tjänster. För det andra begränsas rätten av vissa rättsliga restriktioner, bland annat av begränsningar som gäller utländska medborgares rätt att arbeta och utöva näring.

Enligt 4 § i tillämpningsförordningen får arbetsgivaren trots 6 kap. 3 § i arbetsavtalslagen och bestämmelser i kollektivavtalet förlänga uppsägningstiden till fyra månader, när en arbetstagare säger upp sig. Den normala tiden för en arbetstagare att säga upp sig är 14 dagar respektive en månad. Bestämmelsen inskränker således arbetstagarens frihet att exempelvis byta jobb under den förlängda uppsägningstiden.

Undantag från arbets- och vilotider samt semester kontra grundläggande fri- och rättigheter. Enligt den andra meningen i 18 § 1 mom. i grundlagen ska det allmänna sörja för skyddet av arbetskraften. I det ingår också arbetstidsskydd. I det hänseendet är 2 och 3 § i tillämpningsförordningen betydelsefulla. De föreskriver att arbetsgivaren vid behov kan avbryta arbetstagarens semester eller flytta fram tidpunkten för när semester ges, avvika från skyldigheten att inhämta arbetstagarens samtycke till övertidsarbete och dessutom göra avvikelser från bestämmelserna om vilotid.

Rätten till liv och det allmännas skyldighet att tillförsäkra var och tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. De föreslagna restriktionerna i de grundläggande fri- och rättigheterna måste bedömas med avseende på 7 § 1 mom. i grundlagen, eftersom syftet med dem är att främja vars och ens rätt till liv och säkerhet. Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna tillförsäkra var och en tillräckliga socialtjänster samt hälsovårds- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa. Syftet med tillämpningsförordningen är att säkerställa att arbetsgivarna har tillräckligt stor personalstyrka under virusepidemin.

I samband med att befogenheterna enligt beredskapslagen togs i bruk konstaterade riksdagens grundlagsutskott följande: Att upprätthålla funktionsförmågan i hälso- och sjukvårdssystemet också under en pandemi är, med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, ett tungt vägande skäl med koppling till det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv och tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 2/2020 rd, GrUB 3/2020 rd, GrUB 7/2020 rd, GrUB 17/2020 rd).

Denna grundläggande fri- och rättighet och undantagsbefogenheternas förhållande till den beskrivs närmare i motiveringspromemorian om ibruktagningsförordningen.

Proportionalitet, godtagbarhet och nödvändighet beträffande de åtgärder som krävs enligt grundlagen

Fram till i dag har befogenheterna i tillämpningsförordningen inte behövt utövas i någon större utsträckning i de verksamheter som ingår i förordningens tillämpningsområde. Formuleringen i 23 § i grundlagen om undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen tillåter emellertid också framsyn, förutsatt att den är tillräckligt konkret underbyggd.

Grundlagsutskottet har i sina betänkanden GrUB 9/2020 rd och GrUB 17/2020 rd framhållit att befogenheter enligt beredskapslagen inte får tas i bruk på lättvindiga grunder eller för säkerhets skull, eftersom befogenheterna vid behov kan tas i bruk snabbt. Å andra sidan har grundlagsutskottet ansett att det mot bakgrund av tillgängliga internationella jämförelser har visat sig vara av stor vikt för genomslaget att åtgärderna för att bekämpa smittspridning och säkerställa ett fungerande servicesystem sätts in vid rätt tidpunkt och är tillräckligt förutsägbara. Detta är av särskilt stor vikt vid bedömning av möjligheten att använda de åtgärder som ingår i denna förordning i situationer där akut personalbrist måste lösas med mycket snabbt (rentav inom några timmar).

Trots att utbredningen av epidemin har stabiliserats finns det fortfarande risk för att epidemin tar fart på nytt och når en nivå som gör att hälso- och sjukvården blir överbelastad. Risken för en ny upptrappning av epidemin är stor och innebär ett direkt hot. Dessutom kan händelserna uppkomma snabbt. Sjukdomskluster där det inte går att spåra smittkedjor i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar kan också uppstå mycket snabbt. Om kapaciteten inom hälso- och sjukvården eller socialvården blir överbelastad, kommer coronasmitta att utsätta en del av befolkningen för en sådan fara för liv och hälsa som hade kunnat undvikas utan överbelastning.

Med beaktande av de ytterst vägande skälen för att ta i bruk beredskapslagen i den rådande pandemi-situationen, det vill säga att trygga hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga och därigenom avvärja allvarliga hot mot människors liv och hälsa, har grundlagsutskottet inte ansett att befogenheterna i sig strider mot proportionalitetskravet (GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 5).

I hela sin omfattning vårdar social- och hälsovården över hela linjen befolkningsgrupper som har ett kontinuerligt och livsviktigt behov av tjänster för att trygga sitt liv och sin hälsa. Servicesystemet inom social- och hälsovården ska ha tillräckligt omfattande och snabbt användbara möjligheter att säkerställa dess funktionsförmåga för att människornas rätt till liv och hälsa samt tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och nödvändig omsorg som garanteras i grundlagen ska kunna tillgodoses och fara som hotar liv och hälsa bekämpas med hjälp av relevanta tjänster. De befogenheter som införs med stöd av beredskapslagen och således påverkar anställningsvillkoren är ägnade att trygga adekvat funktionsförmåga inom social- och hälsovården för att brådskande tjänster, tjänster för utsatta befolkningsgrupper och annan nödvändig service ska kunna säkerställas i rätt tid över hela linjen.

Med hänvisning till det som sägs ovan måste de föreslagna bestämmelserna anses vara nödvändiga.

Med avseende på proportionalitetskravet är det dessutom av betydelse att giltighetstiden för befogenheterna enligt beredskapslagen inte föreslås bli förlängd med mer än ungefär sex veckor och att den totala giltighetstiden för befogenheterna fortfarande är relativt kort (se t.ex. GrUB 9/2020 rd, s.4). Tillämpningsområdet för begränsningarna kommer att vara begränsat. De ska bara tillämpas på personalen inom hälso- och sjukvården och socialvården under undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen. De föreslagna begränsningarna är nödvändiga för att trygga individens grundläggande fri- och rättigheter och för att det allmänna ska kunna uppfylla sina lagstadgade skyldigheter.

Det allmänna generella skyldighet att trygga rätten till liv och hälsa samt tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt att trygga social- och hälsovårdens verksamhetskapacitet gäller fortlöpande också under undantagsförhållanden (7 § i grundlagen och artikel 2 i Europakonventionen, 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen samt artikel 12 i ESK-konventionen och artikel 11 i den reviderade europeiska sociala stadgan; FN:s konvention om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer

med funktionsnedsättning). Likaså gäller övriga grundläggande fri- och rättigheterna och internationella mänskliga rättigheter som garanteras i grundlagen.

Enligt 4 § i beredskapslagen får de befogenheter som lagen ger 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 att utöva befogenheterna. Bestämmelser om detta ska explicit ingå i 1 § 4 mom. i tillämpningsförfordningen. Det är tillåtet att utöva undantagsbefogenheterna bara om lagstiftningen under normala förhållanden inte säkerställer tillräckligt stor personalstyrka med avseende på arbetsgivarens verksamhet, och det således är nödvändigt att tillämpa en avvikelse från semesterlagen, arbetstidslagen och arbetsavtalslagen på det sätt som föreskrivs i förordningen. Förlängd uppsägnings-tid ska vara tillåten bara om det är nödvändigt på grund av befolkningens hälso- och sjukvård, minimiförsörjning eller säkerhet.

Vad beträffar inskränkningarna i arbetstidsskyddet är det värt att notera att ett villkor för att begränsningarna får införas är att det är nödvändigt för att trygga verksamheten. Ett annat villkor är att arbetsgivaren måste ordna med paus- och viloutrymmen, socialutrymmen och matförsörjning som lämpar sig för vila och avkoppling. Åtgärderna får inte äventyra säkerheten i arbetet eller arbetstagarens hälsa. Vidare ska arbetsgivaren se till att belastningen i arbetet fördelas jämnt och att arbetstagarna har möjlighet att återhämta sig från påfrestningen i arbetet.

1.4.2 Förhållande till Finlands internationella åtaganden

Enligt 5 § 1 mom. i beredskapslagen ska de internationella förpliktelser som är bindande för Finland och allmänt erkända folkrättsliga regler iakttas vid tillämpningen av den lagen.

De viktigaste internationella åtagandena när det gäller arbetstagarnas rätt till semester och arbetstidsskydd hänför sig till Europeiska unionens regelverk, Europarådets reviderade sociala stadga och Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention om semester (nr 132), ILO:s konvention om arbetstidens förkortning till 40 timmar i veckan (nr 47) och ILO:s konvention om sjukvårdspersonalens sysselsättning, arbets- och levnadsförhållanden (nr 149).

Den europeiska sociala stadgan

Europarådets reviderade sociala stadga (1996, nedan europeiska sociala stadgan eller den sociala stadgan) innehåller bestämmelser om arbetstid och semesterrätt.

Enligt del I.2 i europeiska sociala stadgan har alla arbetstagare rätt till skäliga arbetsvillkor. Denna rättighet beskrivs närmare i artikel 2 i del II i stadgan och Finland har åtagit sig att följa artikeln.

För att trygga den enskilde arbetstagarens rätt till skäliga arbetsvillkor åtar sig parterna enligt bestämmelserna om arbetstid och årlig semester i artikeln följande:

- att se till att skälig arbetstid per dag och vecka fastställs och att arbetsveckan förkortas efterhand som produktionsökning och andra omständigheter av betydelse medger det (artikel 2.1),
- att se till att en årlig betald semester om minst fyra veckor införs (artikel 2.3),

- att sörja för en veckovila som, om möjligt sammanfaller, med den veckodag som av tradition eller sedvänja i vederbörande land eller trakt är erkänd som vilodag (artikel 2.5).

I europeiska sociala stadgan ingår också artikel G om inskränkningar i de rättigheter som garanteras i stadgan. Artikeln motsvarar de villkor för inskränkningar som anges i artiklarna 8 och 11.2 i Europakonventionen. Ett faktiskt förverkligande av de i del I angivna rättigheterna och principerna samt ett faktiskt åtnjutande av dessa i enlighet med vad som stadgas i del II förutsätter enligt artikel G att ifrågavarande rättigheter och principer inte görs till föremål för andra inskränkningar eller begränsningar än de som anges i dessa delar av stadgan, med undantag för sådana bestämmelser som anges i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral. De enligt den sociala stadga tillåtna inskränkningarna i där angivna rättigheter och förpliktelser får endast tillämpas för de avsedda syftena.

Enligt tolkningspraxis i Europarådets utskott för sociala rättigheter är artikel G om inskränkningar tillämplig på samtliga artiklar i europeiska sociala stadgan, det vill säga artiklarna 1–31, även på artikel 2. Inskränkningarna är dock förenliga med rättigheterna i den europeiska sociala stadgan endast om de uppfyller villkoren i artikel G. En inskränkning ska alltså

- 1) vara föreskriven i lag. En inskränkning ska grunda sig på lag, rättspraxis eller något annat liknande, förutsatt att den är tillräckligt tydlig och uppfyller de krav på exakt-
het och förutsägbarhet som ställs på en lag.
- 2) grunda sig på legitima syften, det vill säga som garanti för andras fri- och rättigheter
eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa
eller moral.
- 3) vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle som garanti för att uppnå ovannämnda
mål. Inskränkningen ska stå i rätt proportion till det legitima syfte som eftersträvas.
Det ska således finnas en skälig proportionalitet mellan inskränkningen av rätten
och det eller de legitima mål som eftersträvas.

Enligt utskottets tolkningspraxis följer av detta att också restriktiva åtgärder som vidtas under extrema omständigheter måste vara relevanta för att målet ska nås. De får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet, de får endast tillämpas för det ändamål för vilket de är avsedda och de ska upprätthålla en tillräckligt hög skyddsnivå.

Internationella arbetsorganisationen ILO:s konventioner

Av Internationella arbetsorganisationen ILO:s gällande konventioner om arbetstid som är väsentliga med avseende på förordningen har Finland ratificerat konventionen nr 47 (1935) om arbetstidens förkortning till 40 timmar i veckan. Dessutom omfattas sjukvårdspersonalens sysselsättning, arbets- och levnadsförhållanden av en särskild konvention nr 149 (1977). Finland har också ratificerat den konventionen.

Konvention nr 47 kräver att arbetstiderna begränsas till åtta timmar om dagen och 48 timmar i veckan. ILO:s expertkommitté betonade i sin rapport om arbetstiden 2018 att de undantag som görs i den nationella lagstiftningen och i praktiken bör begränsas till tydliga, väl definierade och avgränsade situationer, såsom olyckor, reella eller hotfulla situationer, force majeure eller brådskande arbete i anläggningar och fabriker (plant or machinery).

I konvention nr 149 om sjukvårdspersonalens sysselsättning, arbets- och levnadsförhållanden avses med "sjukvårdspersonal" alla personalkategorier som ombesörjer sjukvård. Konventionen gäller alla som ingår sjukvårdspersonalen, oberoende av var de arbetar.

Enligt artikel 6 ska sjukvårdspersonalen i följande frågor åtnjuta förmåner som är minst likvärdiga med dem som gäller för andra arbetstagare i landet inom följande områden:

- a) arbetstid, däri inbegripet reglering av och ersättning för övertidsarbete, arbete på oönskade tid och skiftarbete,
- b) veckovila,
- c) betald semester.

Enligt artikel 3 i ILO:s konvention nr 132 ska varje person på vilken konventionen är tillämplig vara berättigad till en årlig betald semester av en stipulerad minimilängd. Semestern ska i intet fall understiga tre arbetsveckor för ett års tjänst. Finland har förbundit sig att garantera semester omfattande 24 arbetsdagar.

Enligt artikel 8 kan uppdelning av den årliga semestern medges av en behörig myndighet eller genom tillämpliga metoder i varje land. Om inte något annat har bestämts i en mellan vederbörande arbetsgivare och arbetstagare gällande överenskommelse och under förutsättning att arbetstagarens tjänstetid medför rätt till så lång ledighet, ska en av delarna bestå av åtminstone två oavbrutna arbetsveckor.

Enligt artikel 9 ska sådan årlig semester, som enligt artikel 8 i konventionen ska utgå i oavbruten följd, ges och utnyttjas senast inom ett år, och återstoden av den årliga semestern senast inom aderton månader, räknat från utgången av det år, under vilket semesterrätten intjänats. Varje del av semestern som överstiger ett fastställt minimum kan med vederbörande arbetstagares samtycke skjutas upp utöver den tidrymd som anges i artikeln och intill en ytterligare bestämd tidsgräns.

Det minimum och den tidsgräns som åsyftas ovan i artikeln ska fastställas av en behörig myndighet efter berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationers hörande eller genom kollektivavtal eller på sådant annat, med nationell praxis överensstämmande sätt, som kan vara tillämpligt under nationella förhållanden.

Frågan om en tillfällig förlängning av uppsägningstiderna för arbetstagare kan under normala förhållanden behöva diskuteras också med avseende på förbudet mot tvångsarbete enligt ILO-konventionerna. ILO:s konvention nr 29 avser med tvångs- eller obligatoriskt arbete varje arbete eller tjänst som avkrävs någon under hot om något slag av straff och som personen inte av fri vilja har erbjudit sig att utföra. Den aktuella förordningen gäller dock nödarrangemang. Orsaken till nödarrangemang och den aktuella förordningen är behovet av att på det sätt som tillåts i människorättskonventionerna trygga de tjänster som behövs när en fara eller olycka hotar befolkningen, människors liv, den personliga säkerheten eller hälsan samt samhällets existens eller välfärd. Det ska således anses att det inte handlar om tvångsarbete som förbjuds i ILO-konventionen eller i andra konventioner om de mänskliga rättigheterna.

ILO har upprepade gånger varit tvungen att bedöma inte minst strejkrättens eller den övriga arbetsstridsrättens förhållande till åtgärder för att trygga väsentliga tjänster. Bland annat kommittén för förkningsfrihet inom ILO:s styrelse har erkänt medlemsstaternas rätt att inskränka strejkrätten inom både

offentlig och privat sektor, om en strejk allvarligt skulle äventyra liv, säkerhet eller hälsa för hela befolkningen eller en del av den.

En författning, vars bestämmelser endast kan tillämpas om en nödsituation fortsätter att existera och endast om medborgarnas liv och säkerhet kräver det, ska med hänsyn till dess syften och medborgarnas behov av skydd för liv och hälsa anses vara en force majeure-reglering och därmed tillåten även i förhållande till andra ILO-konventioner, oberoende av om det i konventionen finns en uttalad force majeure-klausul eller inte.

Europeiska unionens lagstiftning

Enligt artikel 31.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har varje arbetstagare rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden. I artikel 31.2 föreskrivs det vidare att varje arbetstagare har rätt till en begränsning av den maximala arbetstiden samt till dygns- och veckovila och årlig betald semester.

Arbetstidsdirektivet

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (nedan arbetstidsdirektivet) fastställs minimikrav på säkerhet och hälsa för arbetstidens förläggning. Direktivet innehåller begränsningar beträffande arbetstider (exempelvis för maximal arbetstid och nattarbete) och krav på vilotider och semestrar.

Vad gäller semester förutsätter artikel 7 betald semester i minst fyra veckor. Rätten att få och bevilja semester bestäms i enlighet med nationell lag eller praxis.

Arbetstidsdirektivet tillämpas på all verksamhet, såväl privat som offentlig, som avses i artikel 2 i direktiv 89/391/EEG (nedan ramdirektivet om arbetsmiljö). Dess tillämpningsområde är alltså kopplat till tillämpningsområdet för ramdirektivet om arbetsmiljö. Enligt artikel 2.2 i ramdirektivet ska direktivet inte tillämpas på sådana offentliga verksamheter, där det inte kan undvikas att förhållanden som är speciella för dessa verksamheter kommer i konflikt med direktivet, exempelvis försvaret eller polisen eller viss specifik verksamhet inom civilförsvaret. Europeiska unionens domstol har konstaterat att uteslutningen inte ska tillämpas på sådana verksamhetsområden i deras helhet (under normala förhållanden). Dess enda syfte är att säkerställa att de tjänster som är oumbärliga för skyddet av säkerhet, hälsa och allmän ordning ska kunna upprätthållas under förhållanden som är av exceptionellt allvarlig och omfattande art – exempelvis en katastrof – och vilka bland annat karaktäriseras av att arbetstagarna utsätts för inte obetydliga risker med avseende på deras säkerhet och hälsa och av att det av naturliga skäl inte är möjligt att planera arbetstiden för utrycknings- och räddningspersonal.

Arbetstidsdirektivet tillämpas följaktligen på verksamhet som bedrivs av försvaret, polisen eller räddningstjänsten (under normala förhållanden). Arbetstidsdirektivet är således också tillämpligt på annan specifik offentlig verksamhet förutsatt att den bedrivs under normala förhållanden. Däremot är det tillåtet avvika från kraven i arbetstidsdirektivet i exceptionella situationer.

Även om arbetstidsdirektivet tillämpas, innehåller artikel 17.3 f en möjlighet till avvikelser under de omständigheter som beskrivs i artikel 5.4 i ramdirektiv. Artikel 17.3 f föreskrivs följande:

4. Detta direktiv ska inte inskränka medlemsstaternas möjlighet att vidta åtgärder för att upphäva eller begränsa arbetsgivarens ansvar i sådana situationer som är ovanliga och

oförutsebara och som ligger utanför arbetsgivarens kontroll, eller för enstaka händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet.

Medlemsstaterna är inte skyldiga att begagna sig av möjligheten enligt första stycket.

De omständigheter som krävs enligt 93 § i beredskapslagen kan betraktas som sådana ovanliga och oförutsebara omständigheter som avses i direktivet och som ligger utanför arbetsgivarens kontroll, eller som enstaka händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet.

Artikel 17.3 f i arbetstidsdirektivet ger rätt att göra avvikelser från följande krav i direktivet:

- artikel 3 (dygnsvila)
- artikel 4 (raster)
- artikel 5 (veckovila)
- artikel 8 (nattarbets längd)
- artikel 6 (beräkningsperioder).

Avvikelseerna får fastställas genom lagstiftning eller andra författningsbestämmelser eller genom kollektivavtal eller avtal mellan arbetsmarknadens parter under förutsättning att de berörda arbetstagarna ges motsvarande kompensationsledighet eller i undantagsfall – när det av objektiva skäl inte är möjligt att bevilja sådan kompensationsledighet – att arbetstagarna erbjuds lämpligt skydd.

Bedömning i förhållande till den föreslagna regleringen

Europeiska unionens lagstiftning, liksom andra internationella åtaganden, syftar till att trygga arbetstaganas rätt till betald semester i fyra veckor. Förslaget ingriper inte i längden på semestern, utan det tillåter att beviljade semestrar flyttas eller avbryts. Semestrar som anställda inte kan ta ut måste dock ges så snart det är möjligt. Möjligheterna att göra undantag är nödvändiga för det fall att coronaepidemin ger upphov till akut brist på arbetskraft om antalet patienter ökar eller personalen insjuknar. Detta innebär att varken Europeiska unionens lagstiftning eller andra internationella åtaganden strider mot de föreslagna bestämmelserna.

Ovan sägs det dessutom att det i exceptionella situationer är tillåtet avvika från kraven i EU:s arbetstidsdirektiv. Också Europarådets sociala stadga tillåter, på vissa villkor som anges i artikel G, inskränkningar i de rättigheter som garanteras i stadgan.

2. Förslag till gränser för utövning av undantagsbefogenheterna enligt 93 och 94 § i beredskapslagen

Med stöd av det som sägs ovan föreslås det att det med stöd av 93 och 94 § i beredskapslagen utfärdas en förordning av statsrådet om gränserna för utövning av undantagsbefogenheter mellan den 14 maj och den 30 juni 2020.

3. Motivering till paragraferna

1 §. Enligt paragrafen gäller förordningen semestrar enligt semesterlagen (162/2005), vilotider och övertidsbegränsningar enligt arbetstidslagen (872/2019) och uppsägningstider i arbetsavtal enligt arbetsavtalslagen (55/2001). Förordningen får tillämpas på personal inom hälso- och sjukvården och socialvården i hela landet.

Avvikelserna enligt förordningen får, om coronaepidemin kräver det, tillämpas på personal vid alla verksamhetsenheter inom social- och hälsovården i både offentlig och privat verksamhet. Personal inom hälso- och sjukvården som avses i förordningen är sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som avses i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) och i förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (564/1994) samt personer som uppfyller villkoren för att vara verksamma som yrkesutbildade personer. Yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården är exempelvis läkare, tandläkare, sjukskötare, hälsovårdare, laboratorieskötare, fysioterapeuter, röntgenskötare, provisorer, farmaceuter och närvårdare. Bestämmelser om yrkesutbildade personer inom socialvården finns i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015). Lagen tillämpas på yrkesutbildade personer inom socialvården som är anställda i en sammanslutning eller hos en privat aktör som sköter offentliga uppdrag samt på yrkesutbildade personer inom socialvården som är självständiga yrkesutövare. Social- och hälsovårdsministeriet utfärdade den 6 april 2020 en anvisning om tillfälliga undantag vid tillämpning av vissa bestämmelser i semesterlagen, arbetstidslagen och arbetsavtalslagen på personal som arbetar inom hälso- och sjukvården och socialväsendet. I en bilaga till anvisningen anges de social- och hälsovårdstjänster och stödtjänster i direkt anslutning till dem där undantagsbestämmelserna får tillämpas på personal, om situationen kräver det. Promemorian ingår som bilaga till denna motiveringspromemoria. Undantagen får tillämpas på yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, när de arbetar inom prehospital akutsjukvård, bland annat sjukskötare, läkare, akutsjukvårdare och närvårdare.

Enligt 2 mom. gäller förordningen personal både i arbetsavtalsförhållande och i tjänsteförhållande. Enligt 3 mom. ska det som förordningen föreskriver om arbetskollektivavtal också tillämpas på tjänstekollektivavtal.

I betänkande GrUB 13/2020 rd betonar grundlagsutskottet att det i 23 § i grundlagen ställs ett krav på nödvändighet för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Vidare förskriver 4 § i beredskapslagen att befogenheterna enligt lagen 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 att utöva befogenheterna. Ingrepp i arbetstagares semestrar och arbetstider måste således i varje enskilt fall kunna motiveras i tillräcklig omfattning med hänsyn till 4 § i beredskapslagen.

Följaktligen föreslås 4 mom. föreskriva om villkoren för att utöva undantagsbefogenheterna i varje enskild situation. Kravet på nödvändighet och proportionalitet enligt momentet gäller utövande av befogenheterna i 2–4 § i förordningen. Grundlagsutskottet betonar i sitt betänkande GrUB 13/2020 rd vikten av de förbud mot diskriminering som ingår i grundlagen och internationella konventioner om mänskliga rättigheter. När befogenheterna utövas måste diskrimineringsförbuden i lagstiftningen om arbetsavtals- och tjänsteförhållanden och arbetsgivarens skyldigheter beträffande jämlik behandling beaktas.

Momentet utgår från att befogenheterna i 2–4 § under coronaepidemin får utövas först när det inte går att trygga tillgång till tillräcklig arbetskraft genom att tillämpa den gällande semesterlagen och arbetstidslagen och 6 kap. 3 § 2 mom. i arbetsavtalslagen. Ett annat villkor för att befogenheterna ska få utövas är att de är nödvändiga för att trygga arbetsgivarens verksamhet. Det handlar om att säker-

ställa tillräckligt stor personalstyrka i situationer när servicebehovet ökar på grund av att sjukfrekvensen i befolkningen stiger och det uppstår andra följdverkningar, eller när arbetsgivarens personal själv insjuknar eller hamnar i karantän. Då gäller det också att beakta att det är svårt att förutse hur epidemin kommer att utvecklas och hur den påverkar behovet av arbetskraft på arbetsplatsen. Det behövs bara att en anställd blir smittad för att ett stort antal anställda ska hamna i karantän. Personalbrist kan således uppstå mycket oförutsett och oförutsägbart i verksamhetsenheter med kritiska funktioner. Vidare måste det beaktas att behovet av vårdpersonal ökar mycket av att patienter med covid-19 har särskilda vårdbehov och av att personalen måste använda skyddsutrustning mot infektioner. Personalbehovet ökar uppskattningsvis 1,5–2 gånger till 7,5–10 vårdare för varje intensivvårdsplats som är i användning. Även inom socialvården kan personalbehovet öka snabbt vid smittförebyggande arbetsarrangemang och av ökad efterfrågan på service.

Samtidigt måste åtgärderna stå i rätt proportion till det mål som eftersträvas med att utöva befogenheten, det vill säga att säkerställa tillräckligt stor personalstyrka för att kunna bedriva verksamheten. De förutsättningar för att utöva undantagsbefogenheterna som ingår i momentet stämmer överens med 4 § i beredskapslagen. Trots möjligheterna enligt tillämpningsförfordningen är arbetsgivaren skyldig att med metoder för organisation av arbetet se till att undantagen blir så små som möjligt i förhållande till den gällande lagstiftningen.

2 §. Förfordningen tillåter att arbetsgivaren avviker från bestämmelserna om meddelande om semester, tidpunkten för givande av semester, flyttning av tidpunkten för semester och avbrytande av semester i semesterlagen. Rätten att göra undantag gäller också de tjänstekollektivavtalsbestämmelser om dessa frågor som har införts med stöd av 30 § i semesterlagen. Rätten att göra avsteg från kollektivavtalsbestämmelserna hänger samman med detaljmotiven till beredskapslagen. Där sägs det att behörigheten för bestämmelserna i arbets- och tjänstekollektivavtal grundar sig på lag, till den del bestämmelserna baserar sig på 30 § i semesterlagen.

Enligt 1 mom. 1 punkten är det tillåtet att avvika från bestämmelser och föreskrifter som gäller meddelande om semester. Enligt 23 § i semesterlagen ska arbetsgivaren, när arbetsgivaren bestämmer tidpunkten för semestern, underrätta arbetstagaren om tidpunkten senast en månad innan semestern börjar. Om det inte är möjligt, får arbetsgivaren meddela tidpunkten för semestern senare, men senast två veckor innan semestern börjar. Rätten att avvika från anmälningsbestämmelsen tillåter att arbetsgivaren tillämpar en kortare tid för att meddela tidpunkten för semester. Det kan behövas när exceptionella arbetstidsförläggningar görs eller personal flyttas mellan arbetsuppgifter med kort varsel. Möjligheten att avvika gäller alla semestrar som arbetsgivaren förordnar.

Enligt semesterlagen är den tidpunkt för semester som arbetsgivaren har meddelat arbetstagaren bindande för arbetsgivaren. Arbetsgivaren har ingen rätt att ändra tidpunkten för godkänd och meddelad semester utan arbetstagarens samtycke. Om arbetsgivaren ensidigt ändrar tidpunkten för en meddelad semester, kan arbetsgivaren bli skadeståndsskyldig. Enligt semesterlagen får genom riksomfattande tjänstekollektivavtal avtal även ingås om den anmälningsperiod som ska iakttas när en tjänstemans eller tjänsteinnehavares semester flyttas fram eller avbryts samt om grunderna för avbrytandet av semestern i de situationer där flyttandet eller avbrytandet är påkallat av vägande skäl som hör samman med utövandet av offentlig makt eller är nödvändigt för skötseln av ett offentligt samfunds lagstadgade uppgifter som hör samman med hälsa eller säkerhet. Detta gäller dock inte personer i arbetsavtalsförhållande inom social- och hälsovården.

I ett läge med en pandemi är det viktigt att säkerställa att det finns tillräckligt med kvalificerad personal inom social- och hälsovården. Befogenheterna är därmed nödvändiga vad gäller personal inom hälso- och sjukvården och socialvården.

För att beviljade semestrar inte ska orsaka oöverkomliga problem med att ordna arbetet, föreslås det i 1 mom. 2 punkten att arbetsgivaren ska ha rätt att skjuta upp tidpunkten för semestrar som arbetsgivaren redan har meddelat och bekräftat, och därmed bestämma att arbetstagaren ska ta ut semestern vid en senare tidpunkt. Om situationen kräver det har arbetsgivaren också rätt att avbryta semester som arbetstagaren har hunnit inleda. Bestämmelser om det finns i 3 punkten. Å andra sidan tryggar rätten att avbryta semestrar arbetsgivarens möjligheter att förordna om semester under sommarperioden, eftersom arbetsgivaren då har möjlighet att reagera på ett akut arbetskraftsbehov som uppkommer under semestern.

Enligt 2 § i den förordning (190/2020) som fanns före den föreslagna tillämpningsförordningen hade arbetsgivaren rätt att också avvika från bestämmelserna om givande av semester. Undantagsbefogenheten behövdes i mars–april av den anledningen att arbetsgivaren ska ge vintersemester före utgången av april. Vad gäller sommarsemester har arbetsgivaren däremot rätt att bestämma semestern för tiden från den andra maj till den sista september. I och med att tidpunkten för sommarsemester redan på grundval av bemyndigandena i semesterlagen kan bestämmas för en tidsperiod som sträcker sig till utgången av september, föreslås här inget bemyndigande att avvika från den bestämmelsen. Någon undantagsbefogenhet är inte heller nödvändig eftersom rätten att flytta fram beviljad semester och avbryta redan påbörjad semester fortfarande ska ingå arbetsgivarens metodarsenal. Dessutom ger semesterlagen arbetsgivaren och arbetstagaren omfattande möjligheter att tillsammans avtala om tidpunkten för semester. Vidare är utgångspunkten att arbetsgivaren dimensionerar personalstyrkan så att verksamheten kan bedrivas trots semestrar.

En avvikelse från semesterlagen enligt vad som föreskrivs i 1 mom. kräver att villkoren i 1 § 4 mom. är uppfyllda. Ett villkor är således att åtgärderna är nödvändiga eftersom exceptionella arbetsarrangemang har införts till följd av coronaepidemin och för att säkerställa att det finns tillräckligt med arbetskraft. I 2 mom. föreskrivs det vidare att exceptionella åtgärder inte får äventyra personalens säkerhet i arbetet eller arbetstagarens hälsa. Enligt 3 mom. måste personalen få ta ut uppskjuten semester så snart som möjligt. Bestämmelsen avser att säkerställa att arbetstagarna orkar arbeta kvar under exceptionella förhållanden.

3 §. Paragrafen föreskriver om avvikelse från arbetstidslagens bestämmelser. Utgångspunkten är att arbetsgivaren dimensionerar personalstyrkan så att verksamheten kan bedrivas i överensstämmelse med kraven beträffande vilotid och övertidsarbete under normala förhållanden, om det inte samtidigt har skett förändringar i arbetsgivarens servicebehov till följd av coronaviruset. Sedvanlig sjukfrånvaro ger inte arbetsgivaren rätt att avvika från dessa krav. Arbetsgivaren har också möjlighet att under de förutsättningar som anges i arbetstidslagen beordra arbetstagare att utföra nödarbete. Ett villkor är då att en oförutsedd händelse har vållat avbrott i den normala driften eller medför överhängande fara för ett sådant avbrott, eller medför fara för skada på liv, hälsa, egendom eller miljö. Nödarbete förutsätter således att en händelse är oförutsägbar. Om arbetet räknas som nödarbete, berättigar det arbetsgivaren att avvika från restriktionerna för nattarbete, kravet på samtycke till övertidsarbete och vilotiderna. Dessutom ger nödarbete arbetsgivaren rätt att tillfälligt avvika från den maximala arbetstiden. Nödarbete får beordras för högst två veckor.

Om virusepidemin leder till att arbetstagare och tjänsteinnehavare inom hälso- och sjukvården insjuknar i stor skala, kan behovet av arbetsför arbetskraft öka så mycket att arbetstidslagens krav på vilotid

och inskränkningar i övertidsarbete blir ett hinder för arbetsgivaren att låta utföra arbetet. Konsekvensen förstärks om patienttillströmningen ökar. Ett liknande behov kan dessutom uppstå inom socialvården, inte bara inom hälso- och sjukvården.

Enligt 1 § får arbetsgivaren trots arbetstidslagen och kollektivavtal som ingåtts med stöd av 34 § i den lagen låta arbetstagaren utföra övertidsarbete utan dennes samtycke. Bestämmelser om samtycke till övertidsarbete finns i 17 § i arbetstidslagen.

Enligt 2 punkten i förslaget får arbetsgivaren avvika från arbetstidslagens bestämmelser om dygnsvila och veckovila. Bestämmelser om dygnsvila och vilotider för att ersätta förkortad dygnsvila finns i 25 § och bestämmelser om veckovila i 27 § i arbetstidslagen. Vidare föreskriver 28 § om vilotid för att ersätta avvikelse från veckovila. Paragraferna tillåter redan i sig en viss flexibilitet som arbetsgivaren kan utnyttja vid omställningar i arbetsarrangemangen. Dessa flexibilitetsmekanismer är enligt 1 § 4 mom. primära i förhållande till de undantagsbefogenheter enligt denna paragraf som kan utövas först när det är nödvändigt för att trygga tillgång till tillräckligt med arbetskraft.

I paragrafen tillåter 3 punkten att arbetsgivaren avviker från bestämmelsen om maximiarbetsdag i 18 § i arbetstidslagen. Enligt den får arbetstagarens arbetsdag inbegripet övertidsarbete inte överstiga i genomsnitt 48 timmar i veckan under en utjämningsperiod av fyra månader. Avvikelse från bestämmelsen kan komma i fråga främst bara när en arbetstagare under en pågående utjämningsperiod har utfört nästan så mycket arbete som 18 § i arbetstidslagen tillåter och nödvändiga arbetsarrangemang mot slutet av perioden fortfarande kräver övertidsarbete.

Ett villkor för att undantagen från arbetstidslagen ska få tillämpas är att de är nödvändiga för att trygga verksamheten på det sätt som föreskrivs i 1 § 4 mom. Enligt 2 mom. får åtgärderna inte äventyra säkerheten i arbetet eller arbetstagarens hälsa. Vidare ska arbetsgivaren se till att belastningen i arbetet fördelas jämnt och att arbetstagaren har möjlighet att återhämta sig från påfrestningen i arbetet.

Ett annat villkor för att utöva befogenheterna är att arbetsgivaren måste ordna med paus- och viloutrymmen, socialutrymmen och matförsörjning som lämpar sig för vila och avkoppling.

4 §. Enligt paragrafen får arbetsgivaren trots 6 kap. 3 § i arbetsavtalslagen och bestämmelser i kollektivavtalet förlänga uppsägningstiden till fyra månader, när en arbetstagare säger upp sig. Vid en bedömning av förlängningen måste kravet på nödvändighet och proportionalitet i 1 § 4 mom. beaktas. Uppsägningstiden får alltså inte per automatik vara fyra månader. Uppsägningstiderna enligt arbetsavtalslagen är 14 dagar respektive en månad, när en arbetstagare säger upp sig.

En förutsättning för att få förlänga uppsägningstiden är enligt 2 mom. att det är nödvändig med tanke på befolkningens hälso- och sjukvård, minimiförsörjning eller säkerhet.

Om uppsägningstiden under förordningens giltighetstid har förlängts till fyra månader och uppsägningstiden fortfarande pågår när giltighetstiden för befogenheterna att bevilja undantag upphör, ska den uppsägningstid som iakttas vid uppsägningen tillämpas efter att förordningen har upphört att gälla. Arbetstagaren ska dock, efter att förordningen har upphört att gälla, kunna säga upp arbetsavtalet med en kortare uppsägningstid än den som tillämpas i anställningsförhållandet.

4. Konsekvenser och alternativ

Den sjukdom som coronaviruset orsakar, covid-19, har övergått i en pandemi och den har också i Finland lett till ett ökat vårdbehov både inom hälso- och sjukvården och inom socialvården. Hittills (7.5.2020) har det i Finland konstaterats 5 673 laboratorieverifierade fall av sjukdomen covid-19. I Finland har det skett 255 dödsfall till följd av coronaviruset. Än så länge har Finland utfört omkring 112 100 test för coronaviruset. I relation till invånartalet (5 543 233) är incidensen 102 fall per 100 000 invånare.

Med restriktioner som statsrådet har infört har sjukdomsspridningen kunnat hållas i schack så mycket att vårdkapaciteten inom hälso- och sjukvården har räckt till. Den 7 maj 2020 fanns det totalt 174 patienter som behövde sjukhusvård, av dem 130 på vårdavdelning och 44 inom intensivvård. Nu när restriktionerna börjar avvecklas finns det risk för att sjukdomen sprids i kluster och orsakar oförutsedda och eventuellt även lokalt mycket omfattande frånvaro bland personalen på grund av sjukdom och karantän.

Förslaget till förordning avser att, beträffande alla verksamheter inom hälso- och sjukvården och socialvården, ge beredskap inför ett läge där funktionsförmågan i kritiska samhällsfunktioner riskerar att bli stoppad eller störd på grund av att personalen insjuknar eller hamnar i karantän. Dessutom avser förslaget att rusta vården inför ett läge när antalet patienter ökar drastiskt och akut.

I lägen när samhällets livsnödvändiga servicebehov inte längre kan tillgodoses med lagstiftningen för normala förhållanden och de flexibilitetsmekanismer som finns där har arbetsgivarna inom hälso- och sjukvården och socialvården tillgång till de verktyg som förordningen tillåter. I dem ingår befogenheterna att avvika från bestämmelserna om meddelande om semester i semesterlagen och möjligheterna att flytta fram redan beviljade semestrar och avbryta redan inledda semestrar. Däremot ingår i förslaget inte längre rätt för arbetsgivaren att bestämma en semestertidpunkt som avviker från semesterlagen. Vidare ingår det rätt för arbetsgivaren att låta utföra övertidsarbete utan arbetstagarens samtycke och att avvika från maximiarbetstiderna och minimivilotiderna; dessa befogenheter är avvikelser från arbetstidslagen. Dessutom har arbetsgivaren rätt att förlänga uppsägningstiden till högst fyra månader, när en arbetstagare säger upp sig.

Undantagsbefogenheterna säkerställer att det finns tillräckligt med arbetskraft i kritiska vård- och omsorgssituationer. Alternativet är att nyanställa, om personalbrist inte kan åtgärdas med omfördelning av befintliga resurser och flyttning av personal mellan verksamheter – och om befogenheterna enligt denna förordning inte existerade. Det vore dock förknippat med stora utmaningar att anställa helt ny personal, eftersom det ställs särskilda kompetenskrav på personal inom intensivvården och annan högspecialiserad vård. Dessutom tar det tid för arbetsplatsen att introducera ny personal i arbetet. Vidare går det inte med nyrekryteringar att tillgodose arbetskraftsbehov som uppstår snabbt och oförutsett. I det hänseendet kan undantagsåtgärderna enligt arbetstidslagen och semesterlagen bättre svara mot snabba och kortvariga personalbehov.

Undantagsbefogenheterna belastar personalen inom både hälso- och sjukvården och socialvården. För att kunna klara av det krävande arbetet behöver personalen adekvata möjligheter till vila mellan arbetspassen. För att ge personalen bättre möjligheter att orka med sitt arbete ställs det därför strikta krav för när befogenheterna får utövas. Vad beträffar befogenheterna inom arbetstidsskyddet är det ett villkor att de är nödvändiga för att trygga verksamheten. Ett annat villkor är att arbetsgivaren ska ordna med paus- och viloutrymmen, socialutrymmen och matförsörjning som lämpar sig för vila och avkoppling. Åtgärderna får inte äventyra säkerheten i arbetet eller arbetstagarens hälsa. Vidare ska arbetsgivaren se till att belastningen i arbetet fördelas jämnt och att arbetstagaren har möjlighet att återhämta sig från påfrestningar i arbetet. Personalen måste få ta ut uppskjutna och avbrutna semestrar

så snart som möjligt. Med undantagsbefogenheterna kan arbetsgivaren således inte förkorta den totala längden på personalens semestrar.

Undantagsbefogenheterna ska främst utövas i enskilda situationer, vilket innebär att det inte är fråga om kontinuerlig, avvikande belastning i förhållande till normala förhållanden. Dessutom är befogenheterna inte av den karaktären att de på något betydande sätt ingriper i arbetstagarnas grundläggande fri- och rättigheter.

Grundlagsutskottet (GrUB 17/2020 rd) har vid behandlingen av förordningarna enligt beredskapslagen påpekat behovet av att bedöma om det finns alternativ till de undantag som införts med stöd av beredskapslagen. Ovan redogörs det för de alternativ som arbetsgivaren har till sitt förfogande för att reagera på coronasituationen. De föreslagna möjligheterna till avvikelser är en sista utväg i relation till andra verktyg som arbetsgivaren har till sitt förfogande. Därför finns det inga beaktansvärda alternativ till den föreslagna regleringen.

4. Uppföljning av tillämpningen av villkoren för att utöva befogenheterna och upphävande av bestämmelserna

Statsrådet bevakar noga hur villkoren för att utöva befogenheterna enligt tillämpningsförordningen uppfylls och om det eventuellt uppstår problem med tillämpningen.

5. Tillämpning på Åland

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden, Beredskapslagen och de författningar som utfärdats med stöd av den gäller således också på Åland, också när samma uppgifter med stöd av självstyrelselagen eller landskapslagstiftningen inte till alla delar sköts av motsvarande myndigheter som i riket och innehållet i landskapslagstiftningen inte till alla delar stämmer överens med innehållet i de rikslagar som nämns i beredskapslagen och ibruktagningsförordningen inklusive förlängningsförordningar.

6. Beredning

Förslaget till förordning har beretts vid arbets- och näringsministeriet.

Det har granskats av justitieministeriets laggranskningsenhet.

7. Ikraftträdande

Avsikten är att förordningen ska börja tillämpas den 14 maj 2020. Förordningen gäller till och med den 30 juni 2020.