

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och tillämpning av 96—103 § i beredskapslagen

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och tillämpning av 96—103 § i beredskapslagen (Ö 7/2020 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: fredag 27.3.2020 kl. 11.00.

Sakkunniga

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- Hyvinvointiala HALI ry
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- KT Kommunarbetsgivarna
- STTK rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Finlands primärskötarförbund SuPer rf
- Finlands Läkarförbund rf
- Tehy rf
- juris doktor Jaana Paanetoja.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Statsrådet konstaterade i samverkan med republikens president den 16 mars 2020 att det råder undantagsförhållanden i Finland på grund av spridningen av covid-19 och ansåg att det är fråga om en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka och

Utlåtande AjUU 2/2020 rd

som avses i beredskapslagen. Statsrådet har ansett det vara nödvändigt att utöva befogenheterna enligt beredskapslagen när metoderna i den övriga lagstiftningen är otillräckliga.

Den 26 mars 2020 lämnade statsrådet till riksdagen statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och tillämpning av 96—103 § i beredskapslagen (nedan ibruktagningsförordningen).

I 14 kap. 95 § 2 mom. i beredskapslagen finns bestämmelser om arbetsplikt för hälso- och sjukvårdspersonalen och i 96—103 § om skydd för den arbetspliktiges ställning och rättigheter. I 14 kap. finns bestämmelser om arbetspliktigas skyldighet att anmäla sig (96 §), arbetsförordnande som utfärdats av Arbetskraftsmyndigheten (97 §), begränsningar i fråga om arbetsförordnanden (98 §), omständigheter som ska beaktas när arbetsförordnandet ges (99 §), arbetspliktsförhållande (100 §), villkoren i arbetspliktsförhållande (101 §), arbetsgivarens upplysningsplikt (102 §) och arbetspliktsregistret (103 §).

Enligt 1 § i den nu utfärdade ibruktagningsförordningen innehåller förordningen bestämmelser om den befogenhet som gäller arbetsplikt och som tas i bruk under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen. I 2 § i ibruktagningsförordningen sägs det att den i 95 § 2 mom. i beredskapslagen avsedda skyldigheten för personal inom hälso- och sjukvården att utföra arbete kan tillämpas i hela landet. Om arbetsplikt tillämpas ska också det som föreskrivs i 96—103 § i beredskapslagen tillämpas.

Med undantag för arbetsskyldigheten påverkar förordningen inte de anställdas övriga rättsskydd eller tillgodoseendet av arbetstagarnas övriga rättigheter i enlighet med internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. De arbetspliktiga omfattas med undantag för arbetsskyldigheten av samma rättigheter och rättsskyddsmekanismer som andra arbetstagare.

Enligt 10 § i beredskapslagen ska förordningar som statsrådet och ministerier utfärdat med stöd av II avdelningen genast föreläggas riksdagen. Riksdagen beslutar om de ska upphävas eller inte. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet stöder regeringens åtgärder för att skapa beredskap att hantera det förvärrade läget i fråga om coronapandemin och för att trygga nödvändiga och behövliga hälsovårdstjänster under pandemin, och förordar med följande anmärkningar att tillämpningsförordningen förblir i kraft.

Den arbetspliktiges rättigheter och skyldigheter

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar att ibruktagandet av den arbetsskyldighet inom hälso- och sjukvården som föreskrivs i 95 § 2 mom. i beredskapslagen är ett ytterst exceptionellt ingrepp i arbetet och rättigheterna för personalen inom hälso- och sjukvården. Syftet med införandet av arbetsskyldigheten är att trygga hälso- och sjukvårdens resurser i vilka uppgifter som helst. Avsikten är i sista hand att styra användningen av arbetskraft inom hälso- och sjukvården och trygga dess resurser, om övriga metoder inte är tillräckliga. Syftet med bestämmelserna är att för att skydda befolkningens hälsa och liv säkerställa att det inom hälso- och sjukvården finns tillräckligt med personal också under undantagsförhållandena under en pandemi som i betydande grad belastar social- och hälsovårdssystemet.

Utlåtande AjUU 2/2020 rd

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det vara uppenbart att när en pandemi sprider sig ökar sjukdomsfallen eller servicebehoven inom hälso- och sjukvården i samband med pandemin avsevärt behovet av arbetskraftsresurser inom hälso- och sjukvården. Bristen på arbetskraft inom dessa områden kan på ett betydande sätt störa hälso- och sjukvårdens funktionsförmåga och äventyra människors rätt till liv och hälsa samt tillgodoseendet av tillräckliga social- och hälsovårdstjänster som garanteras i grundlagen.

I enlighet med grundlagsutskottets betänkande (GrUB 2/2020 rd) anser arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att ibruktagandet av bestämmelserna i 14 kap. 96—103 § i beredskapslagen om den arbetspliktiges rättigheter och skyldigheter är en väsentlig del av införandet av arbetsplikt som helhet, eftersom de begränsar bland annat utförande av arbete för den arbetspliktige och tryggar löne- och anställningsvillkor samt tillämpningen av arbetarskyddsbestämmelserna.

Grundlagsutskottet upphävde 5 § i den förordning om ibruktagande av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93—95 och 109 § i beredskapslagen (125/2020) i enlighet med 6 § i beredskapslagen, som lämnats till riksdagen den 17 mars 2020 och enligt vilken den arbetsplikt för personalen inom hälsovården som avses i 95 § 2 mom. i beredskapslagen kan tillämpas i hela landet. Grundlagsutskottet ansåg att 5 § i förordningen ska upphävas, eftersom befogenheterna enligt 14 kap. i beredskapslagen inte uttryckligen hade tagits i bruk och någon utredning om annan tillämplig lagstiftning inte hade lagts fram. Grundlagsutskottet ansåg det vara nödvändigt att den arbetspliktiges ställning och rättigheter skyddas på det sätt som föreskrivs i 14 kap. i beredskapslagen eller genom andra bestämmelser på minst samma nivå. Grundlagsutskottet ansåg att bestämmelser om införande av arbetsplikt kan utfärdas, om det samtidigt föreskrivs att övriga bestämmelser i 14 kap. om den arbetspliktiges ställning och rättigheter ska tillämpas eller om det på annat sätt genom lagstiftning sörs för att dessa omständigheter ordnas.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet betonar att det faktum att en person omfattas av arbetsplikt inte automatiskt leder till att personen meddelas ett arbetsförordnande. Arbetsförordnandet ska utfärdas för var och en på basis av individuell prövning och riskbedömning. De individuella förhållandena ska beaktas också under den tid arbetsförordnandet är i kraft. Uppgiften ska motsvara den arbetspliktiges arbetsförmåga och kompetens samt vara skälig med tanke på ansträngningen och omfattningen. Dessutom är det viktigt att beakta de omständigheter som hänför sig till hälsan hos en enskild som ålagts arbetsplikt och hans eller hennes anhöriga och att vid behov möjliggöra deltidsarbete i stället för heltidsarbete. Grundlig introduktion av den arbetspliktige är viktigt med tanke på både arbetshälsan och patientsäkerheten.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att det är ytterst viktigt att man följer hur arbetsplikten påverkar arbetstiderna, arbetsförhållandena, arbetshälsan och säkerheten i arbetet och att särskild uppmärksamhet fästs vid detta. Utskottet bedömer att arbetet med att behandla en pandemi i betydande grad ökar risken för att insjukna i en sjukdom orsakad av coronaviruset covid-19. Utskottet betonar att arbetsmiljöfrågor, liksom skyddsutrustningens tillräcklighet, bör beaktas i alla arbetstagares arbete. Tryggandet av hälso- och sjukvårdens funktioner förutsätter också att hälso- och sjukvårdspersonalens arbetshälsa tryggas, eftersom en pandemi kan leda till att personalen belastas kraftigt. I den mån det är möjligt bör särskild uppmärksamhet ägnas åt viloperioder och dagliga pauser, så att personalen kan utföra sina uppgifter. Arbetsgivaren ska på arbetsplatserna reservera tillräckligt med pausrum som så väl som möjligt stöder personalens välbefinnande ock-

Utlåtande AjUU 2/2020 rd

så under undantagsförhållanden. Utskottet ser det som viktigt att arbetet organiseras så att det i så hög grad som möjligt stöder arbetstagarnas arbetshälsa. Senast när undantagsförhållandena är över måste man se till att de anställda har möjlighet att återhämta sig så att den långvariga belastningen inte skadar deras hälsa.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att en person som ålagts arbetsplikt inte får åsamkas extra ekonomisk börda på grund av arbetsförordnandet och att han eller hon måste ges ersättning för eventuella extra resekostnader, boendekostnader och andra skäligena kostnader på grund av arbetsplikten. Dessutom är det viktigt att trygga rätten för den som ålagts arbetsplikt att återgå till sitt tidigare arbete samt att han eller hon inte förlorar lön, anställningsvillkor eller semester på grund av arbetsplikten. Med tanke på den som fått ett arbetsförordnande är det också viktigt att han eller hon har rätt att söka ändring i beslutet om arbetsförordnande och möjlighet att få sitt ärende prövat på nytt. Utskottet anser det motiverat att också en kommun eller samkommun som är arbetsgivare för en arbetspliktig hörs innan arbetsförordnandet utfärdas, om det inte finns särskilda skäl att låta bli att höra honom eller henne. På detta sätt kan man bidra till att säkerställa att skötseln av de nödvändiga uppgifterna för olika aktörer inom den offentliga sektorn inte äventyras under exceptionella förhållanden.

Åtgärdernas proportionalitet

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet understryker att beredskapslagen utgår från att befogenheterna under undantagsförhållanden 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. Undantagen bör tas i bruk först i sista hand och bara om de är nödvändiga för att trygga tillräckliga personalresurser. När dessa exceptionella bestämmelser tas i bruk är det viktigt att deras giltighetstid har begränsats till en kort tid och att de används först i en situation där andra lindrigare metoder redan används, men inte är tillräckliga för att skydda medborgarnas liv och hälsa och ordna nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bedömer att det i takt med att pandemin framskrider är bra att också utreda andra möjliga sätt utanför beredskapslagens tillämpningsområde för att minska belastningen på hälso- och sjukvården. Utredningar ska göras om möjligheten till frivilligt arbete och det att vissa behörighetsvillkor exempelvis tillfälligt slopas i arbetsuppgifterna, om det är möjligt utan att patientsäkerheten eller den ändamålsenliga skötseln av arbetsuppgifterna äventyras.

Förhållande till internationella förpliktelser

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att arbetskyldigheten inte står i strid med de avtal om tvångsarbete som är bindande för Finland när man beaktar den aktuella force majeure-situationen. Utskottet hänvisar till denna del till grundlagsutskottets bedömning av regeringens proposition med förslag till lag om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården (GrUU 15/2007 rd — RP 153/2007 rd). I utlåtanden hänvisas det till vad som föreskrivs om förbud mot tvångsarbete och annat påtvingat arbete i artikel 4 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och artikel 8 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I utlåtandet konsta-

Utlåtande AjUU 2/2020 rd

teras det att förbuden mot tvångsarbete i de internationella människorättskonventionerna enligt utskottet inte hindrar införandet av en sådan arbetsplikt som föreslås för situationer med storolyckor och pandemier.

Avslutningsvis

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet noterar den detalj i 101 § i beredskapslagen som gäller anställningsvillkoren och som lyfts fram vid utfrågningen av sakkunniga. I 101 § 1 mom. i beredskapslagen sägs det att villkoren i ett arbetspliktsförhållande bestäms enligt det kollektivavtal som enligt lagen om kollektivavtal (436/1946) eller 2 kap. 7 § i arbetsavtalslagen binder arbetsgivaren eller enligt det tjänstekollektivavtal som enligt lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) eller lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (669/1970) binder arbetsgivaren. Om ett sådant kollektivavtal inte finns, ska till den arbetspliktige betalas lön som skäligen motsvarar de uppgifter som han eller hon förordnats att utföra. Av det ovan anförda följer att det i lagen endast föreskrivs om storleken på den arbetspliktiges lön, om ett kollektivavtal inte ska tillämpas på arbetet.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bedömer också att de bestämmelser i beredskapslagen som nu tas i bruk i sig inte ger en heltäckande handlingsanvisning i krisens olika skeden och det är viktigt att bestämmelserna preciseras genom samordnade tillämpningsanvisningar. Utskottet påpekar i detta sammanhang om behovet av en tillräckligt exakt definition av målgruppen för arbetskyldigheten. De eventuella målgrupperna för arbetsplikten beskrivs i huvudsak tydligt i förordningens bakgrundspromemoria (25.3.2020). Vid sakkunnighörandena har man dock noterat att målgruppen är oklar. Beskrivningen är yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården under 68 år som arbetar inom andra sektorer men i uppgifter som yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården (hälso- och sjukvårdssektorn). Det är oklart om detta gäller en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården som arbetar inom ett annat område och i andra uppgifter än hälso- och sjukvården. Sådana yrkesutbildade personer är bland annat yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som arbetar i organisationsuppgifter. På motsvarande sätt kan ett kriterium som hänvisar till en person som varit borta från branschen en kort tid eller annars tillfälligt orsaka oklarheter.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande AjUU 2/2020 rd

Helsingfors 27.3.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anna Kontula vänst
vice ordförande Katja Taimela sd
medlem Kim Berg sd
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Niina Malm sd
medlem Anders Norrback sv
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Arto Satonen saml
medlem Riikka Slunga-Poutsalo saf
medlem Sofia Virta gröna
ersättare Hussein al-Tae sd
ersättare Noora Koponen gröna
ersättare Matias Marttinen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Anna Sorto.