

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 16/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Tarja Kröger, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Arno Liukko, statsrådets kansli
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Janne Salminen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

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 13/2020 rd

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

Utskottet har bedömt godtagbarheten hos 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 en synnerligen vägande grund 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, och GrUB 3/2020 rd, s. 3). Utskottet betonar betydelsen av aspekter som anknyter till de allmänna förutsättningarna för begränsning av 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, och GrUB 3/2020 rd, s. 4).

Efterkontroll av förordningar

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 förordningarna ska upphävas eller inte.

Den nu aktuella förordningen gäller till och med den 13 maj 2020. Förordningen är utfärdad med stöd av statsrådets förordning av den 31 mars 2020 om fortsatt utövning av de befogenheter som anges i beredskapslagen. Den 2 april 2020 beslutade riksdagen att den här i enlighet med 8 § i beredskapslagen utfärdade statsrådsförordningen om fortsatt utövning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen får förbli i kraft (Ö 11/2020 rd). De aktuella befogenheterna enligt beredskapslagen har tidigare tagits i bruk i enlighet med 6 § i beredskapslagen (GrUB 2/2020 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 och 4 § i statsrådets förlängningsförordning utgör grunden för den nu aktuella tillämpningsförordningen. Grundlagsutskottet har bedömt en tidigare förordning som utfärdats med stöd av 93 och 94 § i beredskapslagen och föreslog då att den förordningen inte skulle upphävas (GrUB 5/2020 rd).

Enligt 2 § 2 mom. och 3 § 3 mom. i tillämpningsförordningen är en förutsättning för åtgärderna att de ”behövs på grund av coronavirusepidemin”. Grundlagsutskottet konstaterade vid bedömningen av den tillämpningsförordningen att det av den föreslagna formuleringen inte tillräckligt tydligt framgår att syftet med ändringarna uttryckligen är att trygga en tillräcklig handlingsförmåga inom hälso- och sjukvården och andra samhällsviktiga funktioner under en pandemi (GrUB 5/2020 rd). Utskottet upprepar denna bedömning. Av förordningens motiveringspromemoria framgår det inte på något sätt varför utskottets anmärkning inte har beaktats på behörigt sätt. Ordaly-

Betänkande GrUB 13/2020 rd

delsen i bestämmelsen borde ha korrigerats i den förordning som nu bedöms. Utskottet betonar att det i 23 § i grundlagen ställs ett nödvändighetskrav för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Vidare noterar utskottet 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 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.

Tillämpningsförfordningen får enligt dess 1 § tillämpas på personal som arbetar inom hälso- och sjukvården, socialvården, räddningsväsendet, nödcentralsverksamheten och polisväsendet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning förblir det åtminstone i fråga om hälso- och sjukvården och socialväsendet oklart vilka personkretsar regleringen ska tillämpas på. Tillämpningsområdet borde ha preciserats i förordningen eller åtminstone förtydligats i motiveringspromemorian till förordningen. En exakt definition av tillämpningsområdet är av betydelse också av den anledningen att bestämmelserna i rätt stor utsträckning verkar omfatta arbetstagare inom såväl den privata som den offentliga sektorn.

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid motiveringspromemorian till förordningen. I promemorian redogörs det för innehållet i den förordning som ska bedömas och dess förhållande till grundlagen, internationella förpliktelser som är bindande för Finland och EU-rätten. Motiveringspromemorian innehåller dock inte några nämnvärda konsekvensbedömningar eller någon specifikation av alternativa åtgärder, och där bedöms inte nämnvärt de olägenheter som begränsningsåtgärder medför med tanke på arbetstagarnas grundläggande fri- och rättigheter i förhållande till den nytta som uppnås genom åtgärderna. Utskottet anser det ytterst beklagligt att bristerna i motiveringspromemorians uppgifter om hur befogenheterna hittills tillämpats enligt inkommen utredning delvis kan förklaras med att tillämpningsområdet är oklart.

Grundlagsutskottet anser att det i motiveringspromemorian till den förordning som nu granskas inte med tillräcklig exakthet specificeras och motiveras varför — med hänsyn till den information om spridningen av epidemin som statsrådet förfogar över — uttryckligen den nu aktuella tillämpningsförfordningen och de metoder som valts i den är nödvändiga och varför de måste förlängas. Promemorian (s. 4) hänvisar närmast till att grundlagen enligt statsrådets uppfattning inte ställer några rättsliga hinder i vägen för att utfärda den föreslagna förordningen, eftersom förordningen med undantag för en liten precisering motsvarar statsrådets tidigare förordning, vars grundlagsenlighet redan en gång har bedömts av grundlagsutskottet, och eftersom virusepidemin har blivit allvarligare sedan den föregående tillämpningsförfordningen och det därför finns tyngre vägande skäl att utfärda tillämpningsförfordningen.

Grundlagsutskottet betonar att befogenheter enligt beredskapslagen inte bör tas i bruk på lätta grunder eller för säkerhets skull och att befogenheter enligt beredskapslagen kan tas i bruk snabbt (GrUB 9/2020 rd). Utskottet betonar också att man i motiveringspromemoriorna i fortsättningen mer exakt än nu måste redogöra för konsekvenserna av varje befogenhet enligt beredskapslagen och för alternativa sätt att nå det eftersträlvade slutresultatet.

Grundlagsutskottet betonar att det i 23 § i grundlagen ställs ett nödvändighetskrav för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet noterar 4 § i beredskapslagen, där det sägs

Betänkande GrUB 13/2020 rd

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 genom utövandet av 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.

Enligt 23 § i grundlagen ska tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende 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. Dessutom framhåller utskottet att de diskrimineringsförbud som ingår i grundlagen och i internationella människorättskonventioner ska beaktas vid tillämpningen av förordningen.

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna i tillämpningsförordningen, trots vissa svagheter i motiveringspromemorian, i den rådande epidemifasen kan anses vara nödvändiga och proportionerliga mot bakgrund av deras syfte (se även GrUB 5/2020 rd). Det finns inga rättsliga hinder för att låta tillämpningsförordningen förbli i kraft.

Upphörande och uppföljning av förutsättningarna för förordningens giltighet

Enligt 11 § 1 mom. i beredskapslagen ska den gällande ibruktagningsförordningen eller förlängningsförordningen upphävas när undantagsförhållandena är över. Om förutsättningar för tillämpning av någon bestämmelse i II avdelningen inte längre finns, ska ibruktagnings- eller förlängningsförordningen enligt 11 § 2 mom. i beredskapslagen ändras i enlighet med det. Statsrådet ska noga bevaka huruvida förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen och de befogenheter som anges i den uppfylls och vara uppmärksam på eventuella problem vid tillämpningen.

Grundlagsutskottet påpekar med tanke på 11 § i beredskapslagen att man i sådana motiveringspromemior som nu är aktuella också bör bedöma möjligheterna att upphöra med tillämpningen av förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen. Utskottet betonar att statsrådet för en sådan bedömning, liksom också för en bedömning av effekterna av enskilda befogenheter, ska ha en tillräckligt exakt lägesbild också av hur befogenheterna enligt beredskapslagen tillämpas i kommunerna och inom den privata sektorn.

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 13/2020 rd

Helsingfors 16.4.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Sanna Antikainen saf
ersättare Hanna Holopainen gröna
ersättare Johannes Koskinen sd (delvis)
ersättare Riikka Purra saf
ersättare Iiris Suomela gröna
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.