

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården. Lagen ska innehålla bestämmelser om patientsäkerhetsarbete som gäller yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården under den tid Tehy rf:s arbetskonflikt pågår. I speciellsituationer där patienters liv eller hälsa äventyras allvarligt på grund av brist på personal under en arbetskonflikt ska länsstyrelsen kunna förordna yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården till patientsäkerhetsarbete vid en kommunal verksamhetsenhet inom socialvården eller hälso- och sjukvården.

Bakgrunden till den föreslagna lagen är Tehy rf:s arbetskonflikt, där 12 800 personer inom den kommunala social- och hälsovården säger upp sig. De uppgifter som länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar har fått från sjukvårdsdistrikten och verksamhetsenheterna inom respektive områden visar att de massuppsägningar som Tehy rf använder som stridsåtgärd, om de genomförs, kommer att radera flera kritiska funktioner och i vissa fall medföra att vården helt och hållet måste avslutas.

Massuppsägningarna är inriktade på områden som i synnerhet äventyrar intensivvården, förlossningarna, jourverksamheten och den akuta cancervården. Nivån på specialistsjukvården skulle också sjunka så mycket att det skulle ha en betydande inverkan på patientsäkerheten. Uppsägningarna leder till att vissa kritiska funktioner vid vissa sjukhus hotas av totalt avbrott i verksamheten. Om personalen säger upp sig inom funktioner som förutsätter specialkunnande, kan de uppsagda personernas arbetsinsats inte ersättas med annan arbetskraft.

Syftet med propositionen är att säkerställa

patientsäkerhetens miniminivå i de fall den personal som stannar kvar i arbete inte räcker till för att trygga patienternas liv eller hälsa. Endast yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården ska kunna förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete. En yrkesutbildad person ska kunna förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete oberoende av om han eller hon har sagt upp sig, av andra orsaker befinner sig utanför arbetslivet eller arbetar på annat håll. Avsikten är att de som förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete i första hand ska vara sådana som sagt upp sig på grund av arbetskonflikten, och bara i yttersta undantagsfall andra personer med tillräcklig yrkes-skicklighet.

Utöver bestämmelserna om patientsäkerhetsarbete innehåller propositionen förslag på basis av vilka sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som står utanför arbetskonflikten ska kunna beordras till uppgifter som avviker från det normala och på basis av vilka det ska vara möjligt att frångå arbetstidsbestämmelserna.

Förordnande att utföra patientsäkerhetsarbete kan endast meddelas av länsstyrelsen, och förordnandet ska alltid grunda sig på en framställan av den kommun eller samkommun där patientsäkerhetsarbetet ska utföras. Förordnandet om patientsäkerhetsarbete är tidsbegränsat och gäller högst en vecka i taget. Förordnandet kan förnyas högst fyra gånger.

Den som förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete ska få ersättning för arbetet. Han eller hon ska dessutom ha rätt att återgå till sitt normala arbete efter att perioden med patientsäkerhetsarbete är över.

Lagen ska vara temporär, och den avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....</b>	<b>1</b>
<b>ALLMÄN MOTIVERING.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Nuläge .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. Rätten till liv och sjukvård.....</b>	<b>3</b>
<b>Patientens rättigheter .....</b>	<b>4</b>
<b>Ansvar för ordnande av hälsovårdstjänster .....</b>	<b>5</b>
<b>1.3. Konflikträtt .....</b>	<b>5</b>
<b>Fastställande av arbetskonfliktens omfattning.....</b>	<b>6</b>
<b>Att skjuta upp inledandet av en arbetskonflikt .....</b>	<b>6</b>
<b>1.4. Internationella fördrag.....</b>	<b>6</b>
<b>Internationella arbetsorganisationen (ILO).....</b>	<b>7</b>
<b>Europarådet .....</b>	<b>8</b>
<b>Förenta nationerna (FN).....</b>	<b>8</b>
<b>1.5. Tehy rf:s arbetskonflikt .....</b>	<b>9</b>
<b>1.6. Möjligheterna att ordna nödvändig vård under arbetskonflikten .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Målsättning och de viktigaste förslagen.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Propositionens konsekvenser .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Beredningen av propositionen .....</b>	<b>13</b>
<b>DETALJMOTIVERING.....</b>	<b>14</b>
<b>1. Lagförslag.....</b>	<b>14</b>
<b>2. Ikraftträdande.....</b>	<b>17</b>
<b>3. Lagstiftningsordning .....</b>	<b>17</b>
<b>LAGFÖRSLAG .....</b>	<b>22</b>
<b>Lag om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården.....</b>	<b>22</b>

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1. Nuläge

#### 1.1. Lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården

I lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994), nedan lagen om yrkesutbildade personer, föreskrivs om rätten att vara verksam som yrkesutbildad person och om andra rättigheter och skyldigheter. Syftet med lagen är att förbättra patientsäkerheten och kvaliteten på hälso- och sjukvårdstjänster genom att garantera att de yrkesutbildade personerna har sådan utbildning som yrkesutövningen förutsätter, annan tillräcklig yrkeskompetens och andra sådana färdigheter som yrkesutövningen förutsätter. I lagen anges de yrken inom hälso- och sjukvården som förutsätter att yrkesutövaren är legitimerad eller har tillstånd att utöva yrket, samt de yrken som har skyddade yrkesbeteckningar. Som exempel på yrken som kräver legitimering kan nämnas läkare, tandläkare, provisor, sjukskötare, barnmorska, fysioterapeut, laboratorieskötare och röntgen-skötare. Yrken med skyddade yrkesbeteckningar är t.ex. närvårdare, sjukhuskemist, sjukhusmikrobiolog och sjukhuscellbiolog.

I lagen finns också bestämmelser om ett i yrkeshänseende motiverat samarbete mellan yrkesutbildade personer och en ändamålsenlig användning av dem. Enligt 2 § 2 mom. i lagen kan en legitimerad yrkesutbildad person, en yrkesutbildad person som beviljats tillstånd eller en yrkesutbildad person med skyddad yrkesbeteckning enligt sin erfarenhet och yrkesskicklighet utföra varandras uppgifter, om det är motiverat med tanke på arbetsarrangemangen och producerandet av hälsovårdstjänster.

Rättsskyddscentralen för hälsovården beviljar legitimering åt personer som har avlagt de behövliga studierna på hälso- och sjukvårdsområdet. De legitimerade personerna förs in i det register över yrkesutbildade personer som rättsskyddscentralen upprätthåller. I registret antecknas på ansökan också personer som har genomgått en utbildning som be-

rättigar till användning av en skyddad yrkesbeteckning. Rättsskyddscentralen för hälsovården och länsstyrelserna övervakar yrkesutövarnas verksamhet och kontrollerar att lagstiftningen om yrkesutövningen följs.

Lagen innehåller utöver bestämmelser om rätten till yrkesutövning också bestämmelser om skyldigheterna för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Dessa nämns i huvudsak i 3 kap. Av dessa yrkesrelaterade skyldigheter kan nämnas bl.a. skyldigheten att föra journalhandlingar, tystnadsplikten, fortbildningsskyldigheten och vissa anmälningssplikter. I lagens 15 § fastställs dessutom de yrkesetiska skyldigheterna för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. I bestämmelsen anges att målet för yrkesutövningen i fråga om en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården är att upprätthålla och främja hälsan, förebygga sjukdomar samt bota sjuka och lindra deras plågor.

I 15 § 3 mom. föreskrivs om en skyldighet att hjälpa, som gäller yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården: en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården ska alltid hjälpa den som är i brådskande behov av vård. Bestämmelsen gäller främst situationer där en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården utanför sin egentliga yrkesutövning befinner sig i en situation där en skadad person eller en person som insjuknat behöver omedelbar hjälp för att hans eller hennes liv eller hälsa ska kunna skyddas. I sådana situationer är en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården skyldig att i enlighet med sin yrkesskicklighet hjälpa den som behöver hjälp. Bestämmelsen förpliktar däremot inte en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården att t.ex. utöva sitt yrke trots att han eller hon vet att bristen på yrkesutbildade personer försvårar, eller till och med äventyrar, det att befolkningen får vård.

#### 1.2. Rätten till liv och sjukvård

I 7 § i grundlagen föreskrivs om rätten till liv och i 19 § i grundlagen föreskrivs om rät-

ten till social trygghet. Det som i bestämmelsen avses med social trygghet inbegriper också hälso- och sjukvårdstjänster. Bestämmelsen i 7 § i grundlagen har nära samband med i synnerhet 19 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilket alla har rätt till oundgänglig omsorg. Rätten till oundgänglig omsorg är en subjektiv rätt som inbegriper rätten till brådskande sjukvård.

I förarbetet till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna hänvisas det i fråga om oundgänglig omsorg till sjukvård i brådskande fall, där folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård tryggar denna rättighet som omedelbart kan förverkligas (RP 309/1993 rd, s. 74). Denna grundläggande fri- och rättighet tangerar också Finlands förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna, t.ex. artikel 13.1 i den reviderade europeiska sociala stadgan, där det förutsätts att personer vid sjukdom ska få den vård deras tillstånd kräver, dvs. att vården ska tryggas. Att en grundläggande fri- och rättighet är av subjektiv karaktär avser här att om det inte finns lagstiftning på lägre nivå eller om lagstiftningen är bristfällig (t.ex. avseende subjektiviteten) kan den enskilda direkt hänvisa till en grundlagsbestämmelse.

I 19 § 3 mom. i grundlagen åläggs det allmänna en mer omfattande skyldighet att sörja för social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Enligt bestämmelsen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. I regeringens proposition gällande reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 75) framhävs att en bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna som handlar om tillräckliga social- och hälsovårdstjänster förutsätter att det allmänna tryggar tillgången till social- och hälsovårdstjänster. Med det allmänna avses i propositionen både staten och kommunerna. Då man avgör om tjänsterna ska anses tillräckliga kan utgångspunkten vara en sådan nivå på tjänsterna som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället.

Bestämmelsen i 22 § i grundlagen förpliktar det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses i

praktiken. Med det allmänna avses här både staten och kommunerna. Kommunerna har genom den nationella lagstiftningen ålagts skyldighet att ordna hälso- och sjukvård för sina invånare, och i vissa fall för alla som befinner sig i kommunen. Staten ska genom lagstiftningsåtgärder, beviljande av resurser och tillbörlig finansiering till kommunerna samt genom att ordna verksamhet se till att var och en tillförsäkras tillräckliga hälsovårdstjänster. Den finansiering och de resurser som verksamheten kräver genomförs i huvudsak med de statsandelar som staten beviljar kommunerna och med kommunernas beskattningsrätt.

#### Patientens rättigheter

I lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992), nedan patientlagen, finns bestämmelser om de viktigaste principerna för vård och bemötande av patienten. Enligt 3 § i patientlagen har patienten utan diskriminering och inom gränserna för de resurser som står till hälso- och sjukvårdens förfogande rätt till sådan hälso- och sjukvård som hans eller hennes hälsotillstånd förutsätter. Riksdagens justitieombudsman har tolkat detta så att omnämmandet av resurser i paragrafen dock inte inskränker skyldigheten att ordna hälso- och sjukvård till de resurser som står till förfogande vid respektive tidpunkt. Tillgången till tjänster ska basera sig på det objektiva behov av vård som patientens hälsotillstånd kräver. Det subjektiva behovet av vård medför däremot ingen rätt till den vård som önskas, om vården saknar medicinska grunder.

Enligt 4 § i patientlagen ska patienten meddelas en tidpunkt när han eller hon får vård. Om tidpunkten ändras, ska patienten omedelbart meddelas en ny tidpunkt och orsaken till ändringen. I 6 § i patientlagen finns dessutom en bestämmelse om att vården och behandlingen ska ges i samförstånd med patienten.

Ett mångsidigt rättsskyddssystem står också till patientens förfogande. Rättsskyddssystemet omfattar förutom förfarandet för ersättning för patientskador även skadeståndsrättsligt, straffrättsligt och disciplinärt ansvar för yrkesutbildade personer inom hälso- och

sjukvården, ett särskilt i lagen om yrkesutbildade personer föreskrivet tillsyns- och sanktionssystem samt möjlighet att anföra förvaltningsklagan gällande tjänsteverksamhet. Patienten har möjlighet att i domstol yrka att kommunen eller samkommunen fullgör sin lagstadgade skyldighet att ordna vård.

#### Ansvar för ordnande av hälsovårdstjänster

Eftersom ordnandet av hälsovård enligt lagstiftningen, såsom lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) och folkhälsolagen (66/1972), föreskrivits som en uppgift för kommunerna, bär de ansvar för att den omsorgsplikt för det allmänna som avses i 22 § i grundlagen tillgodoses i praktiken. Kommunens uppgifter kan med stöd av lag och avtal även skötas av en samkommun.

Kommunerna ansvarar också för att invånarna får den specialiserade sjukvård de behöver och att den som är i behov av brådskande vård får den oavsett boningsort. För att fullgöra sitt ansvar för ordnandet av vård ska kommunen höra till en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt. Sjukvårdsdistriktet ansvarar inom sitt område för att specialiserad sjukvård ordnas på enhetliga medicinska och odontologiska grunder. Inom sjukvårdsdistriktet är det alltid chefläkaren eller någon annan läkare inom sjukvårdsdistriktet som ska leda och övervaka samt fatta beslut om vården. Inom den specialiserade sjukvården ändrades och förtydligades ansvarsförhållandena mellan kommunen och sjukvårdsdistriktet i samband med lagstiftningen om den s.k. vårdgarantin. Sjukvårdsdistriktet ansvarar för brådskande fall och för patienter som sänts till specialiserad sjukvård, men till övriga delar ankommer ansvaret fortfarande på kommunen.

För att de skyldigheter som föreskrivits för kommunerna ska kunna fullföljas, krävs tillräckliga resurser och en ändamålsenlig organisering av verksamheten. Bestämmelser om kommunal självstyrelse finns i 121 § i grundlagen. Enligt paragrafen ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och uppgifter utfärdas genom lag. Kommunerna har dessutom beskattningsrätt.

Kostnaderna för hälso- och sjukvården och andra uppgifter som ankommer på kommunerna finansieras med intäkter från kommunalskatt, statsandelar, serviceavgifter och andra intäkter som kommunen har. Driftskostnaderna för den kommunala hälso- och sjukvården uppgick till sammanlagt 7,6 miljarder euro år 2005. Samma år var statsandelen till social- och hälsovården 3,7 miljarder euro. Av detta belopp var hälso- och sjukvårdens andel ca 52 procent, dvs. 1,9 miljarder euro. I avgifter för kommunala hälsovårdstjänster togs år 2005 ut sammanlagt 507 miljoner euro. I enlighet med vad som anges ovan finansierades år 2005 utgifterna för den kommunala hälso- och sjukvården till ca 68 procent med intäkter från kommunalskatt, ca 25 procent med statsandelar och ca 7 procent med serviceavgifter.

I samband med budgetpropositionen för 2008 har det föreslagits att kommunernas statsandelar årligen ska höjas med 150 miljoner euro för att stödja den kommunala löneuppgörelsen. Enligt statsbudgeten är statsandelen till social- och hälsovården sammanlagt 5,1 miljarder euro, varav den kalkylerade andelen till hälso- och sjukvården är 2,6 miljarder euro.

#### 1.3. Konfliktträtt

I 13 § 2 mom. i grundlagen tryggas den fackliga föreningsfriheten. Det är fråga om en specialbestämmelse som preciserar generalklausulen om föreningsfriheten. I paragrafen nämns inte konfliktträtten uttryckligen. Att den fackliga föreningsfriheten är tryggad innebär dock att den som utövar sin frihet inte får drabbas av negativa påföljder. I förarbetet till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna påpekas bl.a. att deltagande eller underlåtenhet att delta i fackföreningsverksamhet eller i en laglig arbetskonflikt inte utgör godtagbara grunder för t.ex. avsked från arbetet eller särbehandling i arbetslivet (RP 309/1993 s. 65/I). Det konstitutionella skyddet för konfliktträtten kan grundas på detta uttalande. Även grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis bekräftat att konfliktträtten har samband med den fackliga föreningsfrihet som tryggas genom 13 § 2

mom. i grundlagen (t.ex. GrUU 12/2003 rd och GrUU 3/1998 rd).

Bestämmelser om de kommunala tjänstemännens konflikträtt finns i lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (669/1970). Vid skapandet av ett kommunalt tjänstekollektivavtalssystem utgick man från att frågan om avslutandet eller begränsandet av en samhälleligt farlig strejk i sista hand ska avgöras genom lag som riksdagen stiftat. I motiveringen till riksdagens proposition (RP 13/1970 rd) konstateras uttryckligen att man i tvingande situationer kan stifta en speciallag genom vilken man förbjuder inledandet av en arbetsinställelse som anses farlig för samhället eller genom vilken man bestämmer att en sådan arbetskonflikt ska avbrytas.

En betydande del av de personer som är anställda hos kommuner och samkommuner står för närvarande i arbetsavtalsförhållande till arbetsgivaren. Konflikträtten för anställda i arbetsavtalsförhållande bestäms enligt lagen om kollektivavtal (436/1946) och 13 § 2 mom. i grundlagen.

Fastställande av arbetskonfliktens omfattning

Konflikträtten tryggas genom lag. I lagen om kommunala tjänstekollektivavtal finns rätt täckande bestämmelser om ärenden i anslutning till inledande och genomförande av arbetskonflikter. Det finns dock ingen lagstiftning på detaljnivå om gränserna för arbetskonflikter. Då behovet av gränser för arbetskonflikter fastställs strävar förhandlingsparterna oftast efter att nå samförstånd, eftersom konflikten i sådana fall ofta gäller arbetstagarnas strejkrätt å ena sidan och samhälleligt betydande skyddsintressen å andra sidan. Motsvarande principer tillämpas på arbetskonflikter för anställda i arbetsavtalsförhållande.

Under tidigare arbetskonflikter som gällt hälso- och sjukvården har avsikten med strejkgränserna varit att säkerställa de funktioner som behövs för att hindra att en person som undersöks eller vårdas eller som väntar på undersökning eller vård i brist på vård utsätts för livsfara eller en avsevärd försämring av sin sjukdom. Genom att avtala om strejkgränser har man på förhand känt till vilka verksamhetsställen och arbetsuppgifter som

omfattas av arbetskonflikten. Ansvarsfördelningen har också varit mycket tydlig.

Att skjuta upp inledandet av en arbetskonflikt

Parterna i en arbetstvist som gäller kommunala tjänsteinnehavare kan föra frågan om stridsåtgärdens farlighet för samhället till kommunala tjänstetvistnämnden. Inledandet av arbetskonflikten skjuts upp med 14 dygn till följd av behandlingen i tjänstetvistnämnden.

Arbetsministeriet kan på framställning av riksförlikningsmannen skjuta upp inledandet av en arbetskonflikt med högst 14 dygn räknat från den uppgivna tidpunkten för stridsåtgärdens vidtagande, om en arbetsinställelse med hänsyn till sin omfattning eller arbetsområdets art anses beröra samhällets livsviktiga funktioner eller avsevärt skada ett allmänt intresse (8 § i lagen om medling i arbetstvister). Då det är fråga om en tvist som gäller tjänstemäns anställningsvillkor kan arbetsministeriet skjuta upp inledandet av en arbetskonflikt med ytterligare sju dygn.

Nämnda bestämmelser gäller inte en sådan arbetskonflikt som genomförs som massuppsägning.

#### 1.4. Internationella fördrag

Finland har ratificerat många internationella människorättskonventioner där det bestäms om rätten till liv och rätten till skydd för den enskildes hälsa. Det allmänna ska se till att de människorättsavtal som är bindande för Finland följs.

I artikel 2 i europeiska människorättskonventionen, som antagits av Europarådet, finns bestämmelser om rätten till liv och i artikel 11 och 13.1 i den reviderade europeiska sociala stadgan finns bestämmelser om rätten till skydd för den enskildes hälsa och till medicinsk hjälp. Enligt artikel 12 i Förenta nationernas (FN) internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, dvs. ESK-konventionen, erkänner konventionsstaterna för var och en rätten att åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa. Enligt bestämmelsen ska konventionsstaten vidta åtgärder som är nödvändiga för att skapa förutsättningar som tillförsäkrar alla

läkarvård och sjukvård i händelse av sjukdom. Dessutom finns i artikel 6 i konventionen om barnets rättigheter bestämmelser om rätten till livet, överlevnad och utveckling. Syftet med bestämmelsen är att skapa optimala förutsättningar för barnets överlevnad och harmoniska utveckling. I artikel 24 i konventionen finns bestämmelser om rätten till hälso- och socialvård.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har veterligen inte avgjort något fall där man skulle ha bedömt inverkan av en arbetskonflikt inom hälsovårdsbranschen på fullgörandet av den skyldighet som gäller rätten till liv (artikel 2 i människorättskonventionen). Domstolen har emellertid ålagt en stat skyldigheter, t.ex. i ett fall där en miljöolycka tog flera människoliv (Ö. vs Turkiet, stora avdelningen 30.11.2004). Enligt domstolen utgjorde artikel 2 i första hand en positiv skyldighet för staten att ta i bruk lagstiftningsmässiga och administrativa ramar för att effektivt förebygga faror som hotar människoliv.

Också den fackliga organisationsrätten, förbudet mot tvångsarbete, den personliga friheten, rörelsefriheten, näringsfriheten och egendomsskyddet säkerställs i flera internationella konventioner som Finland förbundit sig att följa (FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och ESK-konventionen samt Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och den reviderade europeiska sociala stadgan samt Internationella arbetsorganisationen ILO:s avtal).

I många internationella fördrag om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland finns det också bestämmelser om konflikträtten. För att trygga arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att förhandla kollektivt, har parterna i den reviderade europeiska sociala stadgan åtagit sig att erkänna arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att vidta kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikt, däri inbegripet strejk, om inte annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal (artikel 6.4). I artikel 8 i ESK-konventionen säkerställs med de möjligheter till begränsning som fastställs där uttryckligen också rätten att strejka (under förutsättning att den utövas i enlighet med lagstiftningen i vederbörande

stat). Dessutom finns det flera ILO-konventioner som gäller facklig organisationsrätt (bland annat konvention nr 151 om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor inom den offentliga sektorn, FördrS 15/1981). Enligt den praxis som uppstått i övervakningen av ILO-konventioner innefattar dessa konventioner konflikträtt (till exempel ILO-konvention nr 87 och 98). Konflikträtten behandlas också i Europeiska unionens stadga (artikel 28. ”rätt att tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk”).

I Finlands internationella åtaganden och de Internationella arbetsorganisationens konventioner som Finland ratificerat, Europarådets människorättskonvention och den reviderade europeiska sociala stadgan samt FN:s MP-konvention och ESK-konvention finns bestämmelser som utöver organisationsrätten också antingen implicit eller explicit reglerar arbetstagarnas strejkrätt. I dessa internationella konventioner tryggas den fackliga organisationsrätten, vilken också omfattar strejkrätt. Konventionerna ställer vissa krav på innehållet i speciallagar. Utgångspunkten bör vara att ta till lag endast då arbetskonflikten åstadkommit allvarliga störningar i de nödvändiga funktioner som tryggar säkerheten i samhället och skyddar människors liv och hälsa samt att genom lag inte ingripa i konflikträtten mer än vad som är nödvändigt för att lagens syfte ska nås.

#### Internationella arbetsorganisationen (ILO)

I ILO:s konventioner finns ingen direkt bestämmelse om arbetstagares strejkrätt. Den expertkommitté som övervakar tillämpningen av konventionerna och den kommitté för organisationsfrihet som tillsatts av styrelsen har på ett vedertaget sätt ansett att konvention nr 87 angående facklig föreningsfrihet och skydd för facklig organisationsrätt (FördrS 45/1949), implicit förutsätter att strejkrätt beviljas arbetstagarna. Finland har ratificerat konventionen år 1950. Också ILO:s konvention nr 98 angående tillämpning av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (FördrS 32/1951) ska beaktas.

Det finns flera ställningstaganden av ILO:s expertkommitté som gäller begränsningar av konflikträtten inom den offentliga sektorn. Kommittén har ansett att förbud att inleda arbetskonflikter inom den offentliga sektorn ska begränsas till tjänstemän som utövar offentlig makt eller till personer vars uppgifter omfattar centrala tjänster eller uppgifter (=essential services) i begreppets snäva bemärkelse, alltså till sådana tjänster eller uppgifter som i händelse av att verksamheten beträffande dem avbryts innebär att hela eller delar av befolkningens liv, personliga trygghet eller hälsa äventyras.

Bland annat vid tvångsmedlingen vid strejken i Norges oljeindustri konstaterade ILO:s expertkommitté att om begreppet centrala tjänster i lagstiftningen ges en för vid definition, förlorar bestämmelsen sin betydelse. Begränsningen av konflikträtten kan enligt kommitténs uppfattning endast gälla centrala tjänster i begreppets snäva bemärkelse eller akuta nationella krisituationer. Kommittén har dessutom konstaterat att det är i överensstämmelse med konventionen att grundläggande tjänster (minimum services) upprätthålls, förutsatt att de begränsas till funktioner som är absolut nödvändiga för hela eller delar av befolkningens liv, personliga trygghet eller hälsa. Kommittén förutsätter dock att arbetstagarorganisationerna om de så önskar kan vara med och definiera de grundläggande tjänsterna tillsammans med arbetsgivarna och de offentliga myndigheterna.

Med tryggande av grundläggande tjänster avses alltså situationer där tillhandahållandet av vissa tjänster snävt tolkat är viktigt för att tillgodose befolkningens grundläggande behov. Då är det inte berättigat att helt eller till största delen förbjuda en arbetskonflikt, utan det får göras endast för att trygga vissa funktioner. Enligt denna tolkning kunde största delen av arbetstagarna inom branschen delta i arbetskonflikten. Kommittén förutsätter dock inte att begreppets innebörd i detalj ska definieras i den lagstiftning som begränsar konflikträtten. Om konflikträtten begränsas, förutsätter det att arbetstagarna får vissa kompenserande garantier, alltså ett förliknings- eller skiljedomsförfarande.

Bestämmelser om tjänstemäns organisa-

tionsrätt finns särskilt i ILO:s konvention nr 151 (FördrS 15/81). Finland har ratificerat konventionen år 1980. Konventionen gäller alla personer som är anställda vid offentliga myndigheter.

#### Europarådet

I artikel 11 i Europeiska människorättskonventionen (FördrS 18-19/1990) nämns uttryckligen rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har varit mycket restriktiv när den bedömt i vilken utsträckning konventionen överhuvudtaget tryggar konflikträtten.

I artikel 6.4 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 43-44/1991) förutsätts det att parterna erkänner arbetstagarnas rätt att gå i strejk i händelse av intressekonflikt, om inte annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal.

Strejkrätten kan begränsas enligt vad som föreskrivs i lagen, om begränsningarna är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att trygga var och ens rättigheter och friheter eller för att skydda allmänt intresse, nationell säkerhet, folkhälsa eller moral (ordre public) (artikel 31).

Den oberoende expertkommittén i enlighet med Europeiska reviderade sociala stadgan har konstaterat att den strejkrätt som med stöd av artikel 31 kan förvägras personer som sköter offentliga funktioner som är centrala ur samhällets synvinkel (essential public services) kan gälla antingen hela personalen eller en del av den. I vilken utsträckning strejkrätten kan förvägras beror alltid i varje enskilt fall på hur mycket samhällets liv är beroende av tjänsterna i fråga.

Förenta nationerna (FN)

Enligt artikel 8.1 punkt d i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976) förpliktar sig konventionsstaterna att säkerställa rätten att strejka under förutsättning att den utövas i enlighet med lagstiftningen i vederbörande stat. De rättigheter som tillförsäkras i konventionen kan begränsas endast enligt vad som föreskrivs i lag och endast i den utsträckning detta är förenligt med rättigheternas natur samt



uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefinnandet i ett demokratiskt samhälle (ordre public).

I artikel 22 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7-8/1976) finns en bestämmelse om föreningsfrihet, som också inbegriper rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Utövandet av denna rätt får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella eller allmänna säkerheten eller den allmänna ordningen ("ordre public") eller för skyddande av hälsovården eller sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

### 1.5. Tehy rf:s arbetskonflikt

Tehy rf lämnade den 15 oktober 2007 ett meddelande om stridsåtgärd till Kommunala arbetsmarknadsverket och riksförlikningsmannen. Enligt meddelandet kommer Tehy rf att genomföra en massuppsägning vid kommunala anstalter så att anställningsförhållandena för dem som deltar i massuppsägningen upphör den 19 november 2007. Samtidigt lämnades namnen på dem som deltar i åtgärden till Kommunala arbetsmarknadsverket. I bilagan till meddelandet fanns namnen på 12 800 personer. Därefter har ca 300 personer återtagit sin uppsägningsansökan. Antalet personer som sagt upp sig utgör ca 22 procent av den anställda vårdpersonalen inom social- och hälsovården som fått utbildning på institutnivå eller yrkeshögskolenivå och som till antalet är 57 500.

Uppsägningsanmälningarna riktas på mycket olika sätt mot den kommunala social- och hälsovården. Enligt tillgängliga uppgifter kommer största delen av uppsägningarna att ske inom den specialiserade sjukvården och där inom centralsjukhusen. En del av sjukvårdsdistrikten kommer dock inte alls att drabbas av uppsägningar. Av Fastlandsfinlands 20 sjukvårdsdistrikt berörs 6 sjukvårdsdistrikt inte av uppsägningarna som Tehy rf anmält.

På basis av de anmälningar som sjukvårdsdistrikten fått riktas uppsägningarna i huvudsak till funktioner som är kritiska med tanke

på hur snabbt vården behövs. Till dessa hör bland annat intensivvård, jour, förlossningar, brådskande operationer och dialysbehandlingar. Andelen vårdpersonal som blir kvar i dessa fall varierar från sjukhus till sjukhus, 0-100 procent beroende på vilken funktion det är fråga om. Andelen personer som sagt upp sig från kritiska funktioner är hög i många sjukvårdsdistrikt, 40-100 procent. Vid en del enheter omfattar anmälan om massuppsägning hela den vårdpersonalen som har utbildning på institutnivå eller yrkeshögskolenivå.

Enligt sjukvårdsdistriktens uppskattningar kommer nivån på brådskande och omedelbar undersökning och vård att äventyras eller rasa vid alla de sjukvårdsdistrikt som berörs av massuppsägningarna. Eftersom de brådskande åtgärderna kräver specialkunnande är det svårt att överföra personal, ge utbildning på arbetsplatsen och skola in personal i nya uppgifter i den tidtabell som angetts för de överhängande uppsägningarna. Dessutom uppskattar sjukvårdsdistriktet att allvarliga sjukdomar kan komma att förbises, diagnos och vård fördröjas och att det kan uppstå fel i patienternas vård och uppföljning av vården. Om uppsägningarna genomförs kommer de sålunda att äventyra patienternas liv och hälsa och med stor sannolikhet att leda till förlust av människoliv eller allvarliga skador redan från och med den första dagen.

Fastän uppsägningarna knappast alls riktar sig till hälsocentralerna, påverkar nedskärningarna inom den specialiserade sjukvården också hälsocentralernas verksamhet på många sätt. Om arbetskonflikten inleds blir man tvungen att snabbt flytta patienter till fortsatt vård inom hälsocentralerna eller alternativt skriva ut patienter samt att anvisa akutfall till hälsocentralerna. Också efterfrågan på icke brådskande vård kommer då att rikta sig till hälsocentralerna. Dessutom har man på många håll koncentrerat laboratorie- och röntgenundersökningarna till den specialiserade sjukvården, varvid de uppsägningar inom den specialiserade sjukvården som gäller dessa åtgärder även påverkar hälsocentralernas verksamhetsmöjligheter.

Social- och hälsovårdsministeriet hade möte med Tehy rf den 25 oktober 2007 angående arbetskonfliktsituationen. Vid mötet begärde social- och hälsoministeriet att det

utreds hur man genom arrangemang som har karaktären av skyddsarbete även efter uppsägningarna kan trygga de med tanke på patientsäkerheten kritiska funktionerna så, att det lokalt ska kunna överenskommas om användningen av en arbetsinsats som går förlopad på grund av att en person har sagt upp sig från sitt anställnings- eller tjänsteförhållande då detta är nödvändigt för att rädda patienters liv eller för att förebygga allvarliga bestående skador. Vid mötet meddelade Tehy rf att man inte är redo för dylika arrangemang. Dessutom har Tehy rf:s ordförande i en intervju den 27 oktober 2007 meddelat Rundradions nyheter att Tehy håller fast vid sina planer enligt vilka massuppsägningarna även ska gälla de allra mest kritiska vårdenheterna. Det ansökningsförbud som Tehy rf förklarar innebär också att de personer som har sagt upp sig som en stridsåtgärd efter sin uppsägning inte ens tillfälligt kan vara verksamma i uppgifter som är nödvändiga för att trygga patienters liv.

Med stöd av vad som sägs ovan kommer arbetskonflikten att även rikta sig till sådana funktioner och vårdenheter där en avsevärd minskning av vårdpersonalen utgör ett omedelbart hot mot patienters liv eller hotar orsaka en allvarlig bestående skada för patienten. I detta avseende avviker förfarandet från alla tidigare arbetskonflikter, i samband med vilka arbetskonflikten begränsats samt skyddsarbete och motsvarande arrangemang genomförts så att de inte äventyrar människors liv eller hälsa.

Enligt arbetsdomstolens dom nr 105 (Dnr R 83/07 och 84/07) av den 7 november 2007 har Tehy rf:s aviserade massuppsägning enligt 8 § i lagen om kommunala tjänstekollektivavtal inte varit tillåten till den del massuppsägningarna omfattat anställda i tjänsteförhållande. Vidare har arbetsdomstolen konstaterat att när man beaktar dels de allvarliga risker som arbetskonflikten åsamkar patientsäkerheten, dels att arbetstagarorganisationen har förklarat de lediga tjänsterna i blockad, anser den att det varit motiverat att man beredde sig på att besätta tjänsterna utan att vänta på att den eventuellt långvariga arbetskonflikten når sitt slut. Sålunda har man ansett att Kommunala arbetsmarknadsverket

inte har försökt utöva påtryckningar på arbetstagsidan och följaktligen har arbetsmarknadsverket och de enstaka kommunala arbetsgivare som stämts i konflikten inte gjort sig skyldiga till brott mot skyldigheten till arbetsfred när det gällt besättandet av tjänsterna. Enligt de anvisningar som Kommunala arbetsmarknadsverket har meddelat kommunernas löneombud kan det i stället för de personer som sagt upp sig anställas ny personal i tjänsteförhållande för viss tid eller i ordinarie tjänsteförhållande.

Efter att domen meddelades har Tehy rf lämnat de vårdare som står i tjänsteförhållande utanför massuppsägningarna. Detta gäller ca 750 vårdare.

#### **1.6. Möjligheterna att ordna nödvändig vård under arbetskonflikten**

Kommunerna samt samkommunerna inom social- och hälsovården kan ordna de uppgifter som de ansvarar för på det sätt som föreskrivs i 4 § i lagen om planering av och statsmedel för social- och hälsovården. Alternativen är att ordna verksamheten själv, genom samarbete med andra kommuner, genom att vara medlem i en samkommun som sköter verksamheten, genom att skaffa service från någon annan serviceproducent (köpt tjänst) eller genom att ge serviceanvändaren en servicesedel. Alla dessa alternativ utnyttjas vid ordnande av service, men tyngdpunkten ligger dock på kommunernas och samkommunernas egen serviceproduktion. Dessutom utnyttjas köpta tjänster i rätt stor omfattning. Köpta tjänster utnyttjas dock i huvudsak inom den så kallade elektiva vården, alltså inom den planerade vården.

Om Tehy rf:s arbetskonflikt verkställs i enlighet med förhandsuppgifterna, riktas uppsägningarna till 20 sjukvårdsdistrikt, medan 6 sjukvårdsdistrikt inte omfattas av den. Bland annat alla universitetssjukhusens sjukvårdsdistrikt deltar i arbetskonflikten och bland dem som inte deltar finns de 4 minsta sjukvårdsdistrikten. Inom sjukvårdsdistrikten riktar sig uppsägningarna på varierande sätt mot olika funktioner och sjukhus.

Med tanke på patientsäkerheten riktar sig de mest betydande verkningarna av arbetskonflikten mot den specialiserade sjukvården

och där framför allt mot intensivvården, intensivvården av prematurer och nyfödda, inklusive hjärtövervakningen, jourverksamheten, brådskande operationer, nödvändiga anestesitjänster, förlossningar, cancerbehandlingar, den omedelbara psykiatriska vården av personer i behov av sådan vård oberoende av deras vilja, dialysbehandlingar samt brådskande laboratorieundersökningar och radiologiska undersökningar. Dessa så kallade kritiska funktioner är i praktiken till största delen sådana som inte är möjliga att skaffa som köpta tjänster från den privata sektorn. Därför är samarbetet mellan sjukvårdsdistriktet av stor betydelse när det gäller att ordna vård av kritisk natur. Inom stora sjukvårdsdistrikt såsom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt har man redan kommit överens om arbetsfördelningen mellan distriktets sjukhus. Sjukvårdsdistriktet har dessutom fört förhandlingar om att de sjukvårdsdistrikt som inte omfattas av arbetskonflikten i mån av möjlighet tar emot personer för vård från de sjukvårdsdistrikt som omfattas av arbetskonflikten. De sjukvårdsdistrikt som kan ta emot störst antal patienter från andra distrikt är Centrala Tavastlands sjukvårdsdistrikt och Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt.

Utöver arrangemangen inom landet har en del sjukvårdsdistrikt förhandlat med vissa utländska sjukhus om att patienter kan sändas dit för vård. Till exempel Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt har fört förhandlingar om att sända barnpatienter till Sverige och Tyskland, och Lapplands sjukvårdsdistrikt har stått i kontakt med sjukhus i norra Sverige och norra Norge.

I anordnandet av vård blir det också fråga om att för kritiska funktioner anlita personal som står utanför arbetskonflikten. Sjukvårdsdistriktet och hälsocentralerna har förberett sig på detta. Man började sätta sig in i de nya uppgifterna redan i och med att Tehy rf meddelade om arbetskonflikten. Många av vårdpersonalens uppgifter är däremot sådana som kräver specialkompetens – t.ex. att kunna kontrollera ett flertal tekniska anordningar samtidigt som patienten hålls under uppsikt, vårdåtgärder, krävande vätsketillförsel genom infusion med ett flertal olika infusionslösningar och läkemedelsbehandling med centrala katetrar

samt respirator- och kuvösbehandling – kan uppnås endast genom lång utbildning och arbetsfarenhet. Specialkompetens behövs t.ex. inom intensivvården, speciellt vid intensivvård av barn, inom jourverksamheten och kirurgin, vid förlossningar, inom laboratorieverksamheten och vid radiologisk undersökning. Om det i dessa funktioner anlitas personal som inte har behörig utbildning och erfarenhet, kommer det oundvikligen att medföra patientskador. Det bör dessutom beaktas att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården med stöd av lagen om utbildade personer inte får utföra sådana uppgifter som personens utbildning och yrkesskicklighet inte ger tillräckliga förutsättningar för.

Av rapporterna från sjukvårdsdistriktet framgår att det i alla sjukhus och sjukvårdsdistrikt som är föremål för arbetskonflikten skärs ned på den vård som inte är brådskande, och att avsikten är att trygga den kritiska vården med hjälp av olika arrangemang. Sådana arrangemang är i synnerhet samarbetsavtal med andra sjukhus, sjukvårdsdistrikt och hälsocentraler samt förflyttning av personal inom sjukhusen och sjukvårdsdistriktet, och i vissa fall också mellan hälsocentraler och sjukhus. Det skaffas i mån av möjlighet dessutom köpta tjänster både inom landet och från utlandet.

Trots alla dessa åtgärder meddelar så gott som alla sjukvårdsdistrikt att de har stora svårigheter när det gäller vissa funktioner, eller att de inte klarar av dessa. Utgående från dessa uppgifter kan man med säkerhet konstatera att det redan från det att arbetskonflikten inleds kommer att uppstå situationer där patienter dör eller får bestående allvarliga skador på grund av otillräcklig vård.

## **2. Målsättning och de viktigaste förslagen**

Målet med regeringens proposition är att säkerställa patientsäkerheten i situationer där den personalbrist som uppstått till följd av arbetskonflikten äventyrar sådana patienters liv som är i allvarligt behov av vård eller kan orsaka allvarlig skada. Många uppgifter inom hälso- och sjukvården kräver ett gediget specialkunnande som samtidigt förutsätter en lång utbildning för uppgifterna. Därför är det

inte möjligt att snabbt utbilda yrkeskunnig personal för dessa uppgifter. Sjukvårdsdistrikten har utrett möjligheterna att vidta specialarrangemang för att ordna omedelbar brådskande vård under arbetskonflikten. Dessa arrangemang har beskrivits ovan i kapitel 1.6. Genom de arrangemang som enligt nuvarande uppgifter kan komma att vidtas är det inte möjligt att på ett heltäckande sätt tillhandahålla den vård som behövs för att trygga patienters liv eller förhindra allvarliga bestående skador, om inte sjukvårdsdistrikten och sjukhusen kan anställa yrkeskunnig personal för så kallade kritiska uppgifter. I samband med tidigare arbetskonflikter inom hälso- och sjukvården har arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna sinsemellan kommit överens om utförande av skyddsarbete. Då har även de personer som deltagit i arbetskonflikten kunnat utföra sina normala arbetsuppgifter i den utsträckning det varit nödvändigt. Genom dessa arrangemang har man kunnat undvika att arbetskonflikten orsakat dödsfall och allvarliga skador.

Eftersom Tehy rf har meddelat att man inte kommer att avgränsa arbetskonflikten så att den utesluter den nödvändiga personal som behövs för att trygga patienters liv eller för att förhindra omedelbara allvarliga skador, kommer masssuppsägningarna oundvikligen mycket snabbt att leda till att patienter avlider eller skadas allvarligt.

Med stöd av det som sagts ovan är det nödvändigt att det stiftas en temporär speciallag med de bestämmelser som behövs för att säkerställa patientsäkerheten.

Som ett medel för att säkerställa patientsäkerheten föreslås att det anvisas tillräckliga personalresurser för de arbetsuppgifter som är nödvändiga för att skydda patienters liv eller för att förhindra allvarliga bestående skador. Den primära lösningen är att personal som står utanför arbetskonflikten förordnas till uppgifter som drabbats av betydande personalbrist till följd av arbetskonflikten. Avsikten är att detta ska vara möjligt oberoende av befattningsbeskrivningar eller arbetsavtal som gäller arbetet.

Eftersom en del av uppgifterna inom hälso- och sjukvården kräver särskild yrkesskicklighet kan de i arbetskonflikten deltagande arbetstagarinsatser inte alltid ersät-

tas med arbetsinsatserna av den personal som överförs från andra uppgifter. Därför föreslås det att legitimerade yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården även ska kunna förordnas till arbete som motsvarar hans eller hennes yrkeskunskaper, om detta är nödvändigt för att trygga patienters liv eller hälsa. Ett sådant förordnande ska ske på förslag av en kommun eller samkommun och kunna utfärdas endast av en länsstyrelse. Det föreslås att arbete som utförs på förordnande av en länsstyrelse ska benämnas patientsäkerhetsarbete. Till patientsäkerhetsarbete ska i första hand förordnas personer som sagt upp sig till följd av arbetskonflikten. Avsikten är att det endast av särskilt vägande skäl ska vara motiverat att förordna andra personer till arbete. Personer som då kan komma på fråga är i första hand personer som nyligen har blivit pensionerade från motsvarande uppgifter.

Om arbetskonflikten inleds, är det antal anställda som är i arbete betydligt mindre än vanligt. Därför är det nödvändigt att det föreskrivs om en möjlighet att avvika från de normala arbetstidsbestämmelserna och om en tidsbunden möjlighet att överträda maximigränserna för övertidsarbete.

Det föreslås att den temporära undantagslagen även innehåller bestämmelser om rättigheterna för dem som utför patientsäkerhetsarbete, påföljder för dem som inte iakttar förpliktelsen och om sökande av ändring i länsstyrelsens beslut.

### 3. Propositionens konsekvenser

Konsekvenserna av propositionen riktar sig till legitimerade yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, den kommunala social- och hälsovården samt personer som är i behov av vård.

Eftersom syftet med propositionen är att säkerställa patientsäkerheten i situationer där det finns risk för att personer som är i behov av brådskande vård avlider eller får bestående allvarliga skador, är den viktigaste konsekvensen av lagändringen att säkerställa att kritiskt sjuka och skadade personer får ändamålsenlig vård. Om lagen och dess bestämmelser om patientsäkerhetsarbete genomförs på föreslaget sätt kommer den föreslagna lagen att innebära att människor

som behöver brådskande vård skyddas till liv och hälsa i situationer där dessa omständigheter äventyras på grund av bristen på yrkesskicklig personal.

Förslaget kommer på ett betydande sätt att påverka ställningen och rättigheterna för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Enligt förslaget ska en yrkesutbildad person som har ett sådant arbete eller en sådan yrkesskicklighet som kräver specialkunskaper även kunna förordnas till arbete mot sin vilja. Detta begränsar flera av de grundläggande rättigheter om vilka föreskrivs i grundlagen, såsom rätten till personlig frihet enligt 7 §, rörelsefriheten enligt 9 §, skyddet för privatlivet enligt 10 § och rätten till arbete enligt 18 §. Å andra sidan säkerställer det föreslagna patientsäkerhetsarbetet rätten till liv och oundgänglig omsorg för allvarligt sjuka personer. De föreslagna begränsningarna är dessutom temporära och personen får gängse ersättning för utfört arbete. Det föreslås att till patientsäkerhetsarbete ska i regel förordnas sådana medlemmar i Tehy rf som har sagt upp sig i anslutning till arbetskonflikten.

Antalet personer som eventuellt kommer att förordnas till patientsäkerhetsarbete kan inte på förhand fastställas exakt. Den kommunala hälso- och sjukvården ska i första hand genom andra arrangemang ordna den vård som behövs för att trygga patienters liv

och förebygga allvarliga skador. Andra arrangemang som kan komma på fråga är omplacering av arbetskraft och anskaffning av tjänster från annat håll. Avsikten är att personal ska kunna förordnas till patientsäkerhetsarbete bara i sådana fall där patienterna inte kan säkerställas ändamålsenlig vård genom de övriga åtgärder som nämnts. En grov uppskattning av det antal som kan komma att förordnas till patientsäkerhetsarbete är 10-20 % av de personer som omfattas av arbetskonflikten.

För den kommunala social- och hälsovården innebär förslaget att de lagstiftade uppgifterna, i synnerhet den brådskande sjukvården, kan skötas med egna resurser. Propositionen har inga betydande kommunalekonomiska konsekvenser. Det föreslås att de personer som förordnats till patientsäkerhetsarbete bör ha rätt till en ersättning som är högre än den normala lönen, men eftersom patientsäkerhetsarbete kommer att tillämpas i mycket begränsad utsträckning har detta mycket små konsekvenser för personalutgifterna som helhet.

Propositionen har inga statsekonomiska konsekvenser.

#### **4. Beredningen av propositionen**

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet.

## DETALJMOTIVERING

### 1. Lagförslag

**1 §. Lagens syfte.** Syftet med den föreslagna lagen är att trygga patientsäkerheten under Tehy rf:s arbetskonflikt inom den kommunala hälso- och sjukvården. Tehy rf meddelade den 11 oktober 2007 att man avser ta i bruk massuppsägningar så att anställningsförhållandena för dem som deltar i arbetskonflikten upphör den 19 november 2007. Lagen ska tillämpas endast i situationer där personalbristen på grund av arbetskonflikt medför en överhängande fara för livet för de patienter som vårdas eller för bestående allvarliga skador för dem.

Sådana situationer som avses i lagen kunde uppstå framför allt inom intensivvården, jourverksamheten, brådskande operationer, riskgraviditeter och födslar, viss cancervård och dialysvård. Motsvarande situationer kan även uppkomma inom andra funktioner.

**2 §. Ändring av arbetsuppgifter.** Till följd av Tehy rf:s stridsåtgärder varierar arbetskraftsbristen betydligt inom olika funktioner. Lagen om kommunala tjänstekollektivavtal, lagen om kollektivavtal och arbetsavtalslagen ger arbetsgivaren vissa möjligheter att omfördela personal till uppgifter som avviker från de sedvanliga. Tjänstens uppgiftsområde eller arbetsavtalet kan dock begränsa arbetsgivarens möjligheter att förordna en arbetstare till nya uppgifter. För att man ska kunna se till patientsäkerheten i tillräcklig utsträckning kan det vara nödvändigt att förordna personal till uppgifter som avviker från deras sedvanliga arbete. Av denna anledning föreslås en bestämmelse till lagen där arbetsgivaren i en situation där patienters liv eller hälsa står på spel kan förordna en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården att utföra sådant arbete som är nödvändigt för att trygga patienternas liv eller hälsa.

Trots den föreslagna bestämmelsen får en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården inte utföra sådana uppgifter som personens utbildning och yrkesskicklighet inte ger tillräckliga förutsättningar för. När en person förordnas till nya uppgifter skall arbetsgivaren ta reda på vilka uppgifter arbetstagaren förmår utföra. Vid behov ska arbets-

tagaren innan förordnandet ges få tillräcklig utbildning och inskolning i de nya uppgifterna.

**3 §. Patientsäkerhetsarbete.** I denna paragraf definieras de situationer där en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården kan förordnas till arbete i en kommunal verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården oberoende av sin vilja. Ett villkor för förordnandet ska vara att personalmängden vid verksamhetsenheten på grund av arbetskonflikt är otillräcklig och att livet eller hälsan för patienter i behov av brådskande vård därför allvarligt äventyras.

Förordnande till patientsäkerhetsarbete skall endast kunna utfärdas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska i sitt beslut precisera de uppgifter som förordnandet gäller. Det arbete som utförs ska vara sådant att det uttryckligen motsvarar kompetensen och yrkeskunskaperna hos den person som förordnas till patientsäkerhetsarbete. I enlighet med detta kan till exempel en person utan lämplig utbildning och erfarenhet av arbete som barnmorska inte förordnas att utföra barnmorskeuppgifter. Förordnandet kan ges för högst en vecka och det kan förnyas högst fyra gånger. Det föreskrivs om förordnandets varaktighet och begränsningarna i fråga om förnyandet för att visa att det är fråga om ett exceptionellt arrangemang som inte ska tillämpas någon längre tid. Arbetsgivaren ska trots bestämmelserna om patientsäkerhetsarbete försöka genomföra nödvändiga funktioner med personal som anställts i normal ordning. Tidsfristerna i förslaget ger arbetsgivaren möjlighet till detta. De som förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete ska i första hand vara personer som har sagt upp sig på grund av arbetskonflikten. Dessa har den bästa sakkunskapen för uppgifterna och i praktiken sannolikt även de bästa möjligheterna att arbeta, eftersom de utan uppsägningen hade gjort samma arbete.

I paragrafens 2 mom. konstateras de uppgifter inom hälso- och sjukvården som avses i 1 mom. inom vilka patientsäkerhetsarbete kunde komma i fråga. Sådana uppgifter är intensivvård, även intensivvård av prematurer och barn, jourverksamhet, och brådskande

behandlingar i samband därmed, förlossningar, fall av cancer som kräver omedelbar vård, dialysbehandlingar, omedelbar psykiatrisk vård oberoende av patientens vilja, brådsakande anestesitjänster samt laboratorieundersökningar och radiologiska undersökningar samt, utöver dessa, övrig med paragrafens 1–6 punkter jämförbar vård.

Enligt paragrafens 3 mom. kan även personer utanför arbetslivet och personer i anställnings- eller tjänsteförhållande till en annan arbetsgivare förordnas till patientsäkerhetsarbete. Detta gör det till exempel möjligt att förordna personer som nyligen har övergått från hälso- och sjukvårdsuppgifter till andra uppgifter till sådant arbete som motsvarar personens yrkeskunskap. På samma sätt kan till exempel en vårdledig person på basis av bestämmelsen förordnas till arbete. Avsikten är emellertid att till patientsäkerhetsarbete i första hand ska förordnas personer som har sagt upp sig på grund av arbetskonflikten, eftersom de har den bästa yrkeskunskapen för de uppgifter inom vilka förordnanden till patientsäkerhetsarbete behövs. Länsstyrelserna ska förordna andra personer till patientsäkerhetsarbete endast av särskilt vägande skäl. I detta fall ska länsstyrelserna försäkra sig om att den som förordnas till patientsäkerhetsarbete har tillräcklig yrkeskunskap för den uppgift till vilken personen förordnas.

Ett förordnande ska inte kunna meddelas om det betydligt försvårar välfärden för familjen eller de anhöriga till den person som man har för avsikt att förordna. Således ska till exempel en person som fungerar som närstående vårdare i regel inte kunna förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete. Även en person som är anställd hos någon annan ska kunna förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete, men om förordnandet orsakar betydande olägenhet för arbetsgivaren ska även detta utgöra ett hinder för förordnande. Likaså ska andra orsaker som orsakar betydande olägenhet för den berörda personen utgöra ett hinder för förordnande. Som betydande olägenhet kan inte anses att den som ska förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete eller fackorganisationen anser att förordnandet äventyrar uppnåendet av arbetskonfliktens målsättningar.

**4 §. Förfarandet vid förordnande om patientsäkerhetsarbete.** Det förordnande som ges ska grunda sig på ett förslag från den kommun eller samkommun som är huvudman för verksamhetsenheten inom hälso- och sjukvården. Förslaget ska vara motiverat och det ska innehålla en redogörelse för de åtgärder som redan vidtagits för att säkerställa patientsäkerheten samt en motivering till varför dessa åtgärder inte är tillräckliga för att skydda patienternas liv eller säkerställa vård som förebygger allvarliga skador. Dessutom ska i förslaget redogöras för vilka arbeten ansökan avser.

Behovet av arbetskraft kan uppkomma snabbt. Trots det är det nödvändigt att den person som ska förordnas till patientsäkerhetsarbete ges tillfälle att bli hörd före förordnandet. Dessutom ska även arbetsgivaren till en person som är anställd hos någon annan ges tillfälle att bli hörd. Länsstyrelsen ska fastställa en tid inom vilken den berörda personen och arbetsgivaren ska ge sina synpunkter i ärendet. Denna tidsfrist får inte underskrida 24 timmar. Ett förordnande att utföra patientsäkerhetsarbete kan utfärdas även om den person som berörs inte har tagit ställning till ärendet inom utsatt tid.

Om den berörda personen motsätter sig förordnandet inom den tidsfrist som meddelats, ska länsstyrelsen då den utfärdar förordnandet beakta de skäl som angivits. I förordnandet ska anges tidpunkten då patientsäkerhetsarbetet inleds, dess varaktighet samt verksamhetsenheten och arbetsuppgifterna.

Genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet ska kunna utfärdas bestämmelser om vad som ska ingå i en kommuns eller samkommuns förslag och länsstyrelsens beslut om förordnande till patientsäkerhetsarbete.

**5 §. Rättigheterna för den som utför patientsäkerhetsarbete.** I denna paragraf ska föreskrivas om rätten för en person som förordnats till patientsäkerhetsarbete att få ekonomisk ersättning för patientsäkerhetsarbets-tiden, om personens rätt till dagvårdsplats för barn och om personens rätt att behålla sitt arbete trots förordnandet till patientsäkerhetsarbete.

Enligt 1 mom. har den som utför patientsäkerhetsarbete rätt att få ersättning för patient-

säkerhetsarbetet. Eftersom patientsäkerhetsarbetet grundar sig på en bestämmelse som begränsar personens övriga rättigheter, bör den som förordnats till patientsäkerhetsarbete få en ersättning för detta arbete som är högre än den normala lönen. Av denna anledning föreslås att till den som utför patientsäkerhetsarbete ska betalas en ersättning som motsvarar minst 1,3 gånger den normala lönen för motsvarande arbete i verksamhetsenheten. Om den som utför patientsäkerhetsarbete har ett annat arbete ska ersättningen dock uppgå till minst 1,2 gånger lönen för personens vanliga arbete.

I 2 mom. föreskrivs om rätten för den som förordnats till patientsäkerhetsarbete att få dagvårdsplats för sitt barn. När den som ska förordnas till patientsäkerhetsarbete har skött sina barn under skolåldern hemma är det nödvändigt att för barnen ordnas ändamålsenlig dagvård. Enligt lagen (36/1973) och förordningen om barndagvård (239/1973) har föräldrar rätt till dagvårdsplats för barn under skolåldern. Om behovet av dagvård beror på sysselsättning ska ansökan om dagvårdsplats enligt 2 § 2 mom. i förordningen göras senast två veckor innan barnet behöver vårdplatsen. Fördröjningen på två veckor är en omöjlighet för den som förordnas till patientsäkerhetsarbete, om personen förordnas till arbete omedelbart. Eftersom förordnandet grundar sig på ett förslag från den kommunala arbetsgivaren, är det i detta fall motiverat att hemkommunen för den som förordnas till patientsäkerhetsarbete ordnar en dagvårdsplats för barnet från det att patientsäkerhetsarbetet inleds. Detta gör det möjligt att ta emot patientsäkerhetsarbete omedelbart.

Eftersom även en person i anställnings- eller tjänsteförhållande till en utomstående arbetsgivare kan förordnas till patientsäkerhetsarbete, är det nödvändigt att det fortsatta anställnings- eller tjänsteförhållandet tryggas för den som förordnas till patientsäkerhetsarbete. Av denna anledning föreskrivs i 3 mom. att arbetsgivaren till en person som förordnats till patientsäkerhetsarbete inte får säga upp anställnings- eller tjänsteförhållandet på grund av patientsäkerhetsarbetet. En person som har varit förordnad till patientsäkerhetsarbete ska få återgå till sitt tidigare arbete efter patientsäkerhetsarbetet.

Dessutom föreskrivs att en person som har utfört patientsäkerhetsarbete ska återgå till sitt arbete omedelbart efter att patientsäkerhetsarbetet avslutats. Detta är viktigt ur arbetsgivarens synvinkel, eftersom en arbetstagarers oförutsedda övergång till patientsäkerhetsarbete kan orsaka betydande olägenheter för arbetsgivaren. Man kunde dock avvika från kravet på omedelbar återgång till arbetet om den som utfört patientsäkerhetsarbete och arbetsgivaren kommer överens om något annat.

**6 §. Avvikelse från arbetstidsbestämmelserna.** Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i stor utsträckning bestämmelsen om nödarbete i 21 § i arbetstidslagen. Den avviker dock från arbetstidslagens bestämmelse i det att man ska kunna avvika från arbetstidsbestämmelserna uttryckligen på grund av arbetskonflikt inom den kommunala hälso- och sjukvården, medan det för nödarbete enligt arbetstidslagen krävs en oförutsedd händelse. Eftersom en arbetskonflikt inte är oförutsedd kan arbetstidslagens bestämmelse om nödarbete dock inte tillämpas, varför det föreslås att i denna lag ska införas en särskild bestämmelse om detta.

**7 §. Vite.** Ett beslut av länsstyrelsen om att förordna en person att utföra patientsäkerhetsarbete ska enligt förslaget förenas med vite. Genom vitessanktionen säkerställs att personen i fråga också börjar utföra det patientsäkerhetsarbete som han eller hon har förordnats till. I och med att arbetstagarers personliga situation beaktas när han eller hon förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete, kan vitet i praktiken inte rikta sig till en person som inte har möjligheter att påbörja det arbete som han eller hon förordnas till. Om möjligheten vitessanktion inte fanns, skulle det också föreligga fara för att de beslut som länsstyrelsen fattar blir betydelselösa när personal alltjämt vägrar att utföra arbetet.

När det gäller föreläggande av vite tillämpas i övrigt viteslagen (1113/1990). I 7 § 1 mom. i viteslagen anges att vite i anslutning till en huvudförpliktelse endast får riktas mot en part som har rättslig och faktisk möjlighet att uppfylla huvudförpliktelsen. Enligt viteslagen ska vid föreläggandet av vite beaktas huvudförpliktelsens art och omfattning, den förpliktades betalningsförmåga och övriga



omständigheter som inverkar på saken.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs vidare att viteslagen också tillämpas på utdömande av vite. När det gäller utdömande av vite föreskrivs dock separat att ett ärende som gäller utdömande av vite anhängiggörs hos länsstyrelsen på ansökan av den kommun eller samkommun som har ansökt om förordnande till patientsäkerhetsarbete. Enligt viteslagen förutsätter utdömande av vite att den part som förpliktelsen gäller ska höras. Vite får enligt lagen dömas ut till nedsatt belopp om huvudförpliktelsen till väsentlig del har uppfyllts, om den förpliktades betalningsförmåga har försvagats avsevärt eller om det finns någon annan grundad anledning att nedsätta vitet.

**8 §. Sökande av ändring.** I ett sådant beslut av länsstyrelsen som gäller förordnande att utföra patientsäkerhetsarbete eller utdömande av vite som förelagts i anslutning till ett sådant förordnande får ändring sökas genom besvär så som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. När det gäller ett förordnande att utföra patientsäkerhetsarbete har den förpliktade, och i det fall att ett förordnande inte utfärdas, även den kommun eller samkommun som har ansökt om förordnande rätt att söka ändring. Omfattningen av rätten att söka ändring grundar sig direkt på förvaltningsprocesslagen.

Länsstyrelsens förordnande ska iakttas trots att det har överklagats, om inte besvärinstansen bestämmer något annat. På grund av orsaken till förordnandet, dvs. att skydda livet eller hälsan för en person i behov av brådskande vård, är det nödvändigt att beslutet verkställs omgående. I en sådan situation är det inte möjligt att invänta förvaltningsdomstolens beslut. Besvärinstansen ska dock kunna förbjuda att beslutet verkställs.

På grund av ärendets karaktär ska alla besvär som gäller patientsäkerhetsarbete behandlas av besvärinstanserna i brådskande ordning.

## 2. Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. Den ska gälla så länge arbetskonflikten varar.

## 3. Lagstiftningsordning

Den föreslagna lagen är viktig med tanke på flera av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i grundlagen. Till dem hör bl.a. rätten till liv enligt 7 § 1 mom., rätten till oundgänglig omsorg enligt 19 § 1 mom., rätten till personlig frihet enligt 7 § 1 mom., den fackliga föreningsfriheten enligt 13 § 2 mom. samt rätten till arbete och näringsfriheten enligt 18 §. Dessutom måste man beakta de uppgifter som det allmänna har enligt grundlagen, såsom skyldigheten enligt 19 § 3 mom. att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och skyldigheten enligt 22 § att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Syftet med propositionen är att trygga den nödvändiga vården i situationer då omedelbar fara föreligger för patienters liv eller patienter riskerar att få bestående allvarliga skador på grund av bristen på personal. Eftersom man kan räkna med att sådan fara uppstår på grund av den brist på personal som en arbetskonflikt leder till, krävs det för att den omedelbara vården ska kunna tryggas att personer med tillräcklig yrkesskicklighet genom lag förpliktas att utföra arbete som motsvarar deras utbildning och yrkesskicklighet. Om man på detta sätt tryggar den omedelbara vården, innebär det samtidigt att man ingriper i synnerhet i den fackliga föreningsfriheten, den personliga friheten och näringsfriheten.

I situationer där grundläggande fri- och rättigheter står i strid med varandra, ska man granska det inbördes förhållandet mellan dessa. I sådana situationer bör man sträva efter en lösning som på bästa möjliga sätt garanterar att alla de grundläggande fri- och rättigheter som konkurrerar med varandra tillgodoses samtidigt. Om detta inte är möjligt ska ändringarna genomföras så att de begränsande åtgärderna är så små som möjligt och så att det uppstår en bra balans mellan de grundläggande fri- och rättigheter som står i strid med varandra.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande (GrUB 25/1994 rd) om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) att inte ens grundläggande fri-

och rättigheter som formulerats utan något uttryckligt lagförbehåll eller någon restriktiv klausul i regel är avsedda att vara ovillkorliga rättigheter, utan att frågan om inskränkningar i dem avgörs utifrån de allmänna lärorna om grundläggande fri- och rättigheter. Dessutom konstaterade utskottet följande i fråga om inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna: ”De tillåtna inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som formulerats som rättigheter bestäms dock i vart och ett fall närmare genom lagstiftningspraxis. Ur hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter och rättigheters karaktär av grundlagsfästa rättigheter kan vissa allmänna krav på inskränkning av dem härledas, till exempel:

- Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter bör bygga på lagar som stiftats av riksdagen. Detta är förknippat med ett förbud att delegera befogenheter att inskränka grundläggande fri- och rättigheter till lägre författningsnivå än lag.

- Inskränkningarna skall vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Deras innehåll skall till väsentliga delar framgå av lagen.

- Grunderna för inskränkningar skall vara acceptabla. Inskränkningar skall vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Acceptabiliteten bör bedömas till exempel med hänsyn till bestämmelserna om liknande rättigheter i Europakonventionen om mänskliga rättigheter, åtminstone till den del de innehåller en uttömmande förteckning över acceptabla grunder för inskränkning av de mänskliga rättigheterna. Det är befogat att tolka de grundläggande fri- och rättigheterna på samma sätt som de mänskliga rättigheterna, dvs. att bara grunder för inskränkning som enligt en viss bestämmelse i konventionen om de mänskliga rättigheterna är acceptabla kan godtas som grunder för inskränkning av motsvarande stadgande om grundläggande- fri och rättigheter.

- Det kan inte stadgas genom vanlig lag om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet.

- Inskränkningarna skall vara förenliga med kravet på proportionalitet. De bör vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte. Vissa inskränkningar i de grundläggande

fri- och rättigheterna är tillåtna bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna. Inskränkningarna får inte gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av ett samhälleligt intresse som ligger bakom inskränkningen i relation till det rättsgoda som skall inskränkas.

- Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver ett adekvat rättsskydd.

- Inskränkningarna får inte stå i strid med Finlands internationella förpliktelser vad gäller de mänskliga rättigheterna. På denna punkt innebär reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att vårt system i innehållsligt hänseende ytterligare närmas de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Därför är det viktigare än någonsin att tolkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna harmoniseras.”

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. I propositionen om en reform av de grundläggande fri- och rättigheterna konstaterades i fråga om rätten till liv att man av rätten till liv kan härleda en allmän förpliktelse för det allmänna att vidta åtgärder i syfte att främja förutsättningarna för liv. I 19 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs dessutom om rätten till oundgänglig omsorg. Tehy rf:s hotande arbetskonflikt är i betydande omfattning inriktad på sådana enheter och funktioner inom sjukvården vars verksamhet är nödvändig för trygghet av allvarligt sjuka eller skadade människors liv s eller för förhindrandet av bestående allvarliga skador. Därför måste det allmänna vidta åtgärder för att trygga rätten till liv och oundgänglig omsorg under en sådan här arbetskonflikt.

I 13 § 2 mom. i grundlagen tryggas den fackliga föreningsfriheten. I momentet nämns inte konflikträtten uttryckligen. Att den fackliga föreningsfriheten är tryggad innebär dock att den som utövar sin frihet inte får drabbas av negativa påföljder. I förarbetet till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras bl.a. att deltagande eller underlåtenhet att delta i fackföreningsverksamhet eller i en laglig arbetskonflikt inte utgör godtagbara grunder för t.ex. avsked från arbetet eller särbehandling i arbetslivet (RP 309/1993 rd, s. 65/I). Det konstitu-

tionella skyddet för konflikträtten kan grundas på detta uttalande. Även grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis bekräftat att konflikträtten har samband med den fackliga föreningsfrihet som tryggas genom 13 § 2 mom. i grundlagen (t.ex. GrUU 12/2003 rd och GrUU 3/1998 rd).

Den fackliga organisationsrätten är tryggad också i flera internationella överenskommelser som Finland har förbundit sig till (art. 22 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, art. 11 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den reviderade europeiska sociala stadgan, ESK-konventionen). I många internationella fördrag om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland finns det också bestämmelser om rätten att vidta stridsåtgärder. För att trygga arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att förhandla kollektivt har parterna i den reviderade europeiska sociala stadgan förbundit sig att erkänna arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att vidta kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikt, såsom strejk, dock under förutsättning att inte något annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal (artikel 6.4). I artikel 8 i ESK-konventionen tryggas, med vissa nämnda möjligheter till inskränkningar, också uttryckligen strejkrätten (förutsatt att den utövas i enlighet med lagstiftningen i staten i fråga). Dessutom finns det flera ILO-konventioner som gäller facklig organisationsfrihet (bl.a. konvention nr 151 om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor inom den offentliga sektorn, FördrS 15/1981). Inom tillsynspraxis när det gäller ILO-konventionerna har det ansetts att trygandet av konflikträtten ingår i avtalsförpliktelserna (t.ex. ILO-konventionerna nr 87 och 98). Konflikträtten behandlas också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (art. 28 ”rätt...att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk).

Det som ovan har sagts om det grundlagsenliga skyddet av konflikträtten och om skyddet av de mänskliga rättigheterna innebär inte att det inte skulle gå att i lag reglera konflikträtten och att genom lag också före-

skriva om inskränkningar i denna rätt. En förutsättning är trots allt att inskränkningarna uppfyller kriterierna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (till vilka det även hör att fullgöra Finlands förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna). Slutsatser om hurdana inskränkningar som i praktiken kan anses vara konstitutionellt godtagbara kan dras bara på ett rätt allmänt plan, eftersom det inte finns särskilt mycket tolkningspraxis från riksdagens grundlagsutskott att tillgå i fråga om skyddandet av konflikträtten i grundlagen. Som en allmän riktlinje har utskottet emellertid konstaterat att man dock väsentligen genom bestämmelser i vanlig lag reglerar vad denna rätt innebär i detalj. Också lagstiftaren har enligt utskottets mening en relativt omfattande prövningsrätt i fråga om regleringen av rätten att vidta stridsåtgärder (se GrUU 12/2003 rd). I fråga om bestämmelserna om facklig föreningsfrihet i 13 § 2 mom. i grundlagen har utskottet varit av den åsikten att det av denna grundlagsbestämmelse följer en restriktiv hållning till att det genom lag utfärdas av kollektivavtalssystemet oberoende bestämmelser om tillåtna eller förbjudna stridsåtgärder i arbetskonflikter.

En del av grundlagsutskottets överväganden har gällt en sådan inskränkning att vissa grupper av anställda helt ska stå utanför stridsåtgärderna (GrUU 12/2003 rd, en del av tjänstemännen vid riksdagens kansli kunde lämnas utanför stridsåtgärder; GrUU 19/2001 rd, presidenterna och ledamöterna i HD och HFD kan förbjudas att delta i arbetskonflikter, om deras anställningsvillkor anges i lag). I utskottets överväganden syns å andra sidan också en restriktiv inställning till vissa andra uttryckliga förbud mot att delta i arbetskonflikter (GrUU 5/1997 rd, de anställda vid Finlands Bank och vid RP:s kansli). Till denna del kan det konstateras att de nämnda inskränkningarna avviker avsevärt från det aktuella lagförslaget, eftersom de som omfattas av inskränkningarna i de nämnda bestämmelserna är medvetna om dessa inskränkningar och således har kunnat beakta dem redan i förväg.

Det uttryckliga syftet med den föreslagna lagen är att trygga allvarligt sjuka eller skadade människors liv och att förhindra att bestående allvarliga skador uppstår. Den nöd-

vändiga vården ska i första hand ges genom att hälso- och sjukvårdstjänsterna ordnas på till buds stående alternativa sätt. Dessa alternativa sätt har behandlats under punkt 1.6 i den allmänna motiveringen. Såsom framgår av nämnda punkt räcker de metoder som står till buds inom ramarna för den gällande lagstiftningen och resurserna inte till för att i samtliga fall trygga livet för patienter i behov av omedelbar vård eller för att undvika att bestående allvarliga skador uppstår. Orsaken till detta är bristen på yrkeskunnig personal bl.a. inom intensivvården, jousen, operationsverksamheten och på förlossningsavdelningarna.

Eftersom parterna i arbetskonflikten inte har kommit överens om någon begränsning av arbetskonflikten så, att det är möjligt att trygga vård som behövs för att skydda patienternas liv eller för att undvika allvarliga bestående skador, är det nödvändigt att tillgången till yrkeskunnig arbetskraft för dessa kritiska funktioner tryggas på annat sätt. Detta förutsätter att man ingriper i den personliga friheten och konflikträtten för personer som kan utföra dessa arbeten. För att trygga den allra nödvändigaste vården krävs dock inte att de som deltar i arbetskonflikten i stor omfattning åläggs att utföra sitt vanliga arbete. Enligt tillgängliga uppgifter kan uppskattningsvis ca 10 procent av de personer som sagt upp sig på grund av arbetskonflikten bli förordnade att utföra patientsäkerhetsarbete. Således äventyrar patientsäkerhetsarbetet enligt lagen inte i sig arbetskonflikten eller syftet med den. Med beaktande av lagens syfte är det föreslagna ingreppet i den fackliga föreningsfriheten och den därtill hörande konflikträtten nödvändigt för att allvarligt sjuka människors liv ska kunna tryggas och för att bestående allvarliga skador ska kunna förhindras. I fråga om påförande av arbetsplikt finns det än så länge rätt lite tolkningspraxis, och när det gäller särskild arbetsplikt i samband med stridsåtgärder finns det inte någon tolkningspraxis alls. Inom konstitutionell praxis har man överlag varit mycket återhållsam till möjligheterna att påföra arbetsplikt. Det skydd av personlig frihet som ingår i 7 § i grundlagen innefattar ett förbud mot tvångsarbete, vilket i sig dock inte innebär ett förbud mot alla slags arbets- och tjänsteplikter.

Också i artikel 4 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och i artikel 8 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter uppräknas olika situationer som inte omfattas av förbudet mot tvångsarbete. Exempel på sådana är bl.a. arbete som normalt åläggs fångar, vapentjänst eller ersättande tjänst som hör till värnplikten och arbetsplikt i anslutning till olika slags krissituationer (tjänstgöring som krävs då fara eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd) samt arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna.

När det gäller grundlagsutskottets tolkningspraxis i fråga om påförande av arbetsplikt kan man nämna det färska ställningstagandet i anslutning till värnpliktslagen (GrUU 9/2007 rd). I utskottets utlåtande var det fråga om förordnande av reservister att utföra specialuppgifter vid storolyckor enligt beredskapslagen när situationen är synnerligen allvarlig samt i situationer där en pandemi har konsekvenser som motsvarar konsekvenserna av en synnerligen allvarlig storolycka. Enligt utskottet finns det godtagbara och vägande skäl för den föreslagna regleringen mot bakgrunden av systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna, men den personkrets som omfattas av arbetsplikten ansågs vara problematisk på grund av sin storlek och odefinierade omfattning. Utskottet förutsatte att personkretsen begränsas till reservister som fått specialutbildning samt att arbetsplikten regleras tidsmässigt så att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottets övriga ställningstaganden den senaste tiden i fråga om påförande av arbetsplikt har anslutit sig till lagen om räddningsväsendet (GrUU 31/1998 rd: bl.a. skyldigheten för personer som hålls i beredskap för befolkningsskyddsuppgifter att delta i befolkningsskyddsutbildning; en närmare reglering av den krets som är skyldig att delta i utbildning förutsattes; arbetsplikten inom räddningsväsendet krävde behandling i grundlagsordning), beredskapslagen (GrUU 1/2000 rd, arbetsskyldighet för alla i Finland bosatta personer under undantagsförhållanden i anslutning till skydd av befolkningen behandlas i grundlagsordning,) sjöräddnings-

lagen (GrUU 24/2001 rd, allmän skyldighet att delta i sjöräddningstjänsten; en skyldighet av detta slag mot ersättning ansågs inte problematisk), inrättandet av Livsmedelssäkerhetsverket (GrUU 8/2006 rd, arbetsplikt på förordnande av Livsmedelssäkerhetsverket för legitimerade veterinärer under 50 år och för veterinärmedicine kandidater och studerande i situationer där bl.a. epizooti förekommer i landet eller där det finns en uppenbar risk för att epizooti ska sprida sig till landet; det förutsattes att arbetspliktens längd ska definieras och att studerande inte ska omfattas av skyldigheten).

Ovan nämnda situationer avviker i regel från den situation som ligger till grund för denna proposition på så sätt att det i dem är fråga om oförutsedda situationer som kräver omedelbara åtgärder. Å andra sidan är det i dem ofta fråga om omfattande skyldigheter med avseende på den personella dimensionen, vilket avviker från denna proposition. Störst betydelse med tanke på denna proposition har den skyldighet att delta i sjöräddningstjänsten som föreskrivs i sjöräddningslagen. Enligt den lagen är varje arbetsför person skyldig att på order av sjöräddningsledaren delta i räddningsuppdrag, om inte ett giltigt skäl utgör hinder för det. Grundlagsutskottet konstaterade att i konstitutionellt hänseende innebär en skyldighet av detta slag en inskränkning i den personliga friheten som är tryggad i 7 § 1 mom. i grundlagen. Biståndsskyldigheten bör dock ses mot bakgrunden av ett tvingande skäl som är godtagbart med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt utskottet kunde den föreslagna skyldigheten inte betraktas som ett oskäligt grovt intrång i den personliga friheten, med hänsyn till det vägande intresse som ligger bakom skyldigheten. I lagförslaget ingår dessutom en bestämmelse om ersättningar i anknytning skyldigheten. Grundlagsutskottet ansåg att en skyldighet av detta slag inte heller är problematisk med tanke på förbuden mot tvångsarbete och annat påtvingat arbete i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Sådant patientsäkerhetsarbete som avses i denna proposition avviker från skyldigheten enligt sjöräddningslagen på så sätt, att en si-

tuation som hotar människors liv och hälsa inte på samma sätt är oförutsebar som den situation som avses i sjöräddningslagen. Å andra sidan är den personella dimensionen avsevärt mindre. Det intresse som båda dessa bottnar i kan dock anses vara lika betydelsefulla.

Arbetskonflikten genomförs som en omfattande massuppsägning bland Tehy rf:s medlemmar. Detta avviker från tidigare arbetskonflikter, vilket är en orsak till att de som ansvarar för sjukvården inte har haft samma möjligheter att förbereda sig på en arbetskonfliktsituation som vid tidigare arbetskonflikter inom hälso- och sjukvården.

I lagförslaget är det fråga om att lösa den inbördes konflikt som finns mellan de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas genom grundlagen. Förslaget utgår från synsättet att människornas liv och hälsa är de mest betydande grundläggande fri- och rättigheterna och att man tillfälligt i en situation där dessa omedelbart håller på att äventyras kan åsidosätta andra grundläggande fri- och rättigheter tills hotet om en allvarlig fara mot liv eller hälsa har avvärijts. En sådan allvarlig situation som hotar liv och hälsa håller nu på att uppstå eftersom parterna i arbetskonflikten inte har nått avtal om att ordna den vård som är nödvändig för att trygga patienternas liv eller hälsa. En separat lag om saken är därför nödvändig.

Den rätt till liv som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet i 7 § i grundlagen och utvidgat rätten till ett hälsomässigt tryggt liv åtminstone så, att ingen människa dör och ingen människas hälsa oåterkalleligt och på ett allvarligt sätt skadas på grund av Tehy ry:s arbetskonflikt är ett sådant värde som medför att övriga värden som också tryggas som grundläggande fri- och rättigheter i detta fall ska vika. Med stöd av det ovan sagda anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom lagförslaget dock ingriper i de rättigheter som gäller personlig frihet, facklig organisering och deltagande i stridsåtgärder är det skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

## Lag

### om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

#### 1 §

##### *Lagens syfte*

Lagens syfte är att säkerställa patientsäkerheten när en arbetskonflikt inom den kommunala hälso- och sjukvården hotar att omedelbart äventyra patienters liv eller orsaka dem bestående allvarlig skada på grund av att det inte finns tillräckligt med vårdpersonal.

#### 2 §

##### *Ändring av arbetsuppgifter*

En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården som inte omfattas av arbetskonflikten ska, utan hinder av vad som föreskrivs någon annanstans eller vad som bestäms i arbetsavtalet, utöver sina sedvanliga arbetsuppgifter utföra andra uppgifter som arbetsgivaren bestämmer, om detta är nödvändigt för att förhindra att en patients liv eller hälsa äventyras.

#### 3 §

##### *Patientsäkerhetsarbete*

Om en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården som har en kommun eller en samkommun som huvudman inte med anledning av en arbetskonflikt förmår tillhandahålla nödvändig vård för att trygga patienters liv eller förhindra bestående allvarliga skador kan länsstyrelsen förordna en yrkesutbildad

person inom hälso- och sjukvården att arbeta vid en sådan verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården i uppgifter som motsvarar personens yrkeskunskaper (*patientsäkerhetsarbete*). Förordnandet kan meddelas för högst en vecka åt gången och högst fyra gånger och det kan förnyas. Att utföra patientsäkerhetsarbete utan samtycke av personen i fråga ska i första hand förordnas personer som har sagt upp sig med anledning av arbetskonflikten.

Sådan nödvändig vård som avses i 1 mom. är framför allt

- 1) intensivvård, inklusive intensivvård av prematurer och nyfödda,
- 2) jourverksamhet och vård i direkt anslutning till den,
- 3) förlossningar,
- 4) cancerfall som kräver akut vård,
- 5) dialysbehandlingar,
- 6) omedelbar psykiatrisk vård oberoende av patientens vilja,
- 7) brådskande anestesitjänster i anslutning till den vård som avses ovan samt laboratorieundersökningar och radiologiska undersökningar, och
- 8) övrig med punkterna 1–7 jämförbar vård.

En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården kan förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete oberoende av om han eller hon står i anställnings- eller tjänsteförhållande till en annan arbetsgivare. Ett förordnande kan inte meddelas om det betydligt skulle försvåra välfärden för familjen eller de anhöriga till den person som man har för avsikt att

förordna eller hans eller hennes arbetsgivares verksamhet eller om förordnandet av någon annan orsak skulle förorsaka särskilt stor olägenhet för den person som man har för avsikt att förordna.

## 4 §

*Förfarande vid förordnande om patientsäkerhetsarbete*

En person kan förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete endast på förslag av en kommun eller samkommun som är huvudman för en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården. Förslaget ska innehålla en redogörelse om de åtgärder som kommunen eller samkommunen har vidtagit för att undvika omedelbar fara för patienternas liv eller allvarlig bestående skada för dem samt en motivering till varför de åtgärder som den permanenta lagstiftningen möjliggör inte är tillräckliga. Dessutom ska förslaget innehålla information om i vilka uppgifter, i vilken utsträckning och för vilken tid yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården bör förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete.

Innan förordnandet meddelas ska länsstyrelsen ge den som förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete tillfälle att bli hörd. Den som hörs ska meddela sina synpunkter i ärendet inom en av länsstyrelsen utsatt tid, som inte får underskrida 24 timmar. Om den som hörs är i arbets- eller tjänsteförhållande ska länsstyrelsen även bereda arbetsgivaren tillfälle att bli hörd inom samma tid.

Förordnandet kan meddelas trots att den som hörs motsätter sig det. I förordnandet ska länsstyrelsen fastställa tidpunkten för patientsäkerhetsarbetets inledande, varaktighet, den verksamhetsenhet där arbetet utförs och de huvudsakliga arbetsuppgifterna. Om den som hörs har motsatt sig förordnandet på de grunder som nämns i 3 § 3 mom. och länsstyrelsen anser att han eller hon trots det kan förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete, ska beslutet innehålla en motivering till förordnandet att utföra patientsäkerhetsarbete.

Närmare bestämmelser om den information och de redogörelser enligt 2 mom. som ska ingå i kommunens eller samkommunens förslag och om de uppgifter som ska ingå i läns-

styrelsens förordnande om patientsäkerhetsarbete kan vid behov utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

## 5 §

*Rättigheterna för den som förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete*

Den som förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete har rätt att för arbetet få en ersättning som motsvarar minst 1,3 gånger den vanliga lönen för motsvarande arbete i den berörda verksamhetsenheten inom hälso- och sjukvården. Om den som förordnats att utföra patientsäkerhetsarbete har ett annat arbete någon annanstans ska ersättningen uppgå till minst 1,2 gånger den lön han eller hon får för det andra arbetet.

Om den som förordnats att utföra patientsäkerhetsarbete sköter ett barn under skolåldern hemma ska kommunen ordna en behövlig dagvårdsplats för barnet från det att patientsäkerhetsarbetet inleds.

Arbetsgivaren till en person som förordnats att utföra patientsäkerhetsarbete får inte avbryta anställnings- eller tjänsteförhållandet på grund av patientsäkerhetsarbetet. Den som har varit förordnad att utföra patientsäkerhetsarbete ska få återgå till sitt tidigare arbete efter patientsäkerhetsarbetet. Den som har varit förordnad att utföra patientsäkerhetsarbete ska återgå till sitt arbete omedelbart efter det att det hinder patientsäkerhetsarbetet utgör har upphört, om inte personen i fråga och dennes arbetsgivare kommer överens om något annat.

## 6 §

*Avvikelse från arbetstidsbestämmelserna*

Om en arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården medför överhängande fara för äventyrande av liv eller hälsa på det sätt som avses i 3 § 1 mom., får de föreskrivna eller avtalade arbetstiderna utan hinder av arbetstidslagen (605/1996) överskridas i den utsträckning som krävs för att säkerställa nödvändig vård, dock högst under två veckor.

Sådant arbete som avses i 1 mom. räknas inte in i övertidsarbetet enligt 17 § i arbets-

tidslagen. I sådant arbete får även undantag göras från 26–31 § och 33 § 1 mom. i arbetstidslagen.

Arbetsgivaren ska utan dröjsmål göra en skriftlig anmälan till arbetarskyddsmyndigheten om orsaken till det arbete som avses i denna paragraf, dess omfattning och sannolika varaktighet. Arbetsgivaren ska ge den förtroendeman som företräder de arbetstagare som utför sådant arbete eller, om någon förtroendeman inte har valts, det förtroendeombud som avses i 13 kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller, om inte heller något förtroendeombud har valts, arbetarskyddsfullmäktigen tillfälle att foga sitt utlåtande till anmälan. Arbetarskyddsmyndigheten kan efter att ha prövat ärendet antingen låta saken bero vid anmälan eller vidta åtgärder för att begränsa eller stoppa det arbete som avses i denna paragraf.

#### 7 §

##### *Vite*

Ett beslut som länsstyrelsen enligt 4 § fattar om förordnande att utföra patientsäkerhetsarbete ska förenas med vite.

På föreläggande och utdömande av vite tillämpas viteslagen (1113/1990). Länsstyrelsen dömer ut vite på ansökan av den kom-

mun eller samkommun som har ansökt om förordnande till patientsäkerhetsarbete.

#### 8 §

##### *Sökande av ändring*

I ett beslut av länsstyrelsen får ändring sökas genom besvär så som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Länsstyrelsens beslut om förordnande att utföra patientsäkerhetsarbete ska iakttas trots att det har överklagats, om inte besvärsinstansen bestämmer något annat.

Besvär som gäller förordnande att utföra patientsäkerhetsarbete ska behandlas av besvärsinstansen i brådskande ordning.

#### 9 §

##### *Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 200 och gäller högst så länge som Tehy rf:s arbetskonflikt varar. Lagen upphävs genom förordning av republikens president.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 9 november 2007

**Republikens President**

**TARJA HALONEN**

Omsorgsminister *Paula Risikko*