

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om säkerställande av nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om säkerställande av nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt.

Den föreslagna lagen ska tillämpas i situationer där klienters eller patienters liv äventyras eller deras hälsa allvarligt äventyras på grund av att det inte finns tillräckligt med personal till följd av en arbetstagarorganisations arbetskonflikt inom hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun. De metoder som föreslås i denna lag kan tillämpas inom hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun endast om andra medel inte är tillräckliga för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller deras hälsa allvarligt äventyras, och endast i den omfattning som är nödvändig i detta syfte. Syftet med denna lag är att förhindra en situation där personalbrist orsakad av en arbetskonflikt leder till att klienters eller patienters liv äventyras eller deras hälsa allvarligt äventyras, men syftet är inte att hindra att en arbetskonflikt genomförs. De medel som föreskrivs i lagen kan inte i någon utsträckning användas för att bryta arbetskonflikten eller för att lösa de problem som följer av bristen på arbetskraft eller av att de anvisade resurserna i fråga om den är otillräckliga.

I denna proposition föreslås det att det föreskrivs en skyldighet för arbetstagarorganisationer när de verkställer en arbetsinställelse eller massuppsägning inom hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun att i samarbete med den kommunen eller samkommunen se till att arbetsgivaren trots stridsåtgärderna har tillgång till en sådan mängd för uppgifterna lämplig personal att arbetsgivaren klarar av att säkerställa nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under arbetskonflikten. Enligt förslaget får en arbetstagarorganisation inte verkställa en arbetsinställelse eller massuppsägning som gäller nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård förrän organisationen har förhandlat med arbetsgivaren om den personal som arbetsgivaren ska ha tillgång till trots stridsåtgärderna. Om parterna inte når en överenskommelse eller om arbetstagarorganisationen inte iakttar överenskommelsen, kan regionförvaltningsverket på ansökan av arbetsgivaren för viss tid vid hot om vite skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetsinställelse eller massuppsägning, om regionförvaltningsverket konstaterar att det är uppenbart att klienters eller patienters liv äventyras eller deras hälsa allvarligt äventyras på grund av arbetskonflikten inom nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård.

Om de ovan beskrivna skyldigheter som påförs arbetstagarorganisationerna inte är tillräckliga för att trygga nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt, kan arbetsgivaren använda de metoder i lagförslaget som gäller enskilda arbetstagare. Det föreslås att en kommun eller samkommun som är arbetsgivare ska ha möjlighet att förordna en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som är anställd hos kommunen eller samkommunen att utöver eller i stället för sina sedvanliga uppgifter utföra andra uppgifter som motsvarar hans eller hennes yrkesskicklighet enligt vad arbetsgivaren förordnar. Arbetsgivaren ska också kunna förordna arbetstagaren att arbeta vid en annan av arbetsgivarens verksamhetsenheter. Det föreslås också att arbetsgivaren ska ha möjlighet att avvika från bestämmelserna om arbetstid och semester. Dessutom föreslås regionförvaltningsverket ha behörighet att förordna en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som deltar i arbetskonflikten och som är anställd hos

RP 130/2022 rd

en kommun eller samkommun att arbeta i uppgifter som motsvarar hans eller hennes yrkes-
skicklighet vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården eller hemvården som drivs av
personens arbetsgivare (klient- och patientsäkerhetsarbete).

Om inte heller de medel som beskrivs ovan är tillräckliga för att trygga nödvändig hälso- och
sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt, kan regionförvaltningsverket på ansökan av ar-
betsgivaren förordna till klient- eller patientsäkerhetsarbete också en sådan yrkesutbildad person
inom social- eller hälsovården som har sagt upp sig från en anställning hos kommunen eller
samkommunen som en stridsåtgärd.

Den föreslagna lagens tillämpningsområde innebär att en förutsättning för att använda varje
medel som lagen möjliggör, utöver det som nämns ovan, är att andra medel än de som föreskrivs
i lagen som kommunen eller samkommunen förfogar över inte är tillräckliga för att förhindra
att klienters eller patienters liv äventyras eller deras hälsa äventyras allvarligt. Dessutom får de
medel som lagen möjliggör användas endast i den omfattning som är nödvändig i ovannämnda
syfte. En förutsättning som gäller användningen av alla de medel enligt den föreslagna lagen
som direkt berör en enskild arbetstagare är dessutom att åtgärden inte får vara oskäligen med tanke
på arbetstagarens personliga situation. Dessutom har användningen av de olika medel som gäl-
ler en enskild person anknytning till vissa andra i lag föreskrivna element som tryggar arbetsta-
garens rättigheter.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Lagen föreslås gälla till och med den 31 januari
2023. Från och med den 1 januari 2023 ansvarar välfärdsområdena, Helsingfors stad och HUS-
sammanslutningen för ordnandet av den offentliga social- och hälsovården, så det som i lagen
föreskrivs om kommuner och samkommuner ska från och med den 1 januari 2023 tillämpas på
välfärdsområdena, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen till de delar de ordnar social-
och hälsovård i enlighet med lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) och lagen
om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland (615/2021).

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	5
1 Bakgrund och beredning.....	5
1.1 Varsel om arbetskonflikt samt arbets- och tjänstekollektivavtal under förhandling....	5
1.2 Social- och hälsovårdsministeriets styrningsbrev	7
1.3 Beredningen av propositionen.....	9
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	11
2.1 Nuvarande lagstiftning	11
2.1.1 Lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården	11
2.1.2 Lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården	12
2.1.3 Rätt till liv, omsorg och hälso- och sjukvård	12
2.1.4 Patientens och klientens rättigheter.....	13
2.1.5 Ansvar för att ordna social- och hälsovårdstjänster	14
2.1.6 Konfliktträtt.....	15
2.1.7 Arbetstidslagen.....	16
2.1.8 Semesterlagen	16
2.2 Internationella överenskommelser och EU-lagstiftning.....	17
2.2.1 Internationella åtaganden som gäller rätten till liv och skydd av hälsan.....	17
2.2.2 Internationella åtaganden som gäller facklig organisationsfrihet och konfliktträtt ..	17
2.2.3 Internationella överenskommelser som gäller tvångsarbete	19
2.2.4 Internationella överenskommelser som gäller arbetstidsskydd.....	20
2.2.5 EU:s lagstiftning om arbetstid.....	21
2.3 Bedömning av nuläget.....	22
2.3.1 Situationen inom social- och hälsovården.....	22
2.3.2 Hemvården	23
2.3.3 Specialiserad sjukvård.....	24
2.3.4 Skyddsarbete och andra åtgärder under arbetskonflikten.....	26
3 Målsättning	27
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	28
4.1 De viktigaste förslagen.....	28
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	30
5 Specialmotivering	34
6 Ikraftträdande.....	55
7 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	55
7.1 Utgångspunkter	55
7.2 Omständigheter som påverkar bedömningen.....	57
7.2.1 Rätt till liv och nödvändig omsorg.....	57
7.2.2 Rätt att organisera sig fackligt.....	58
7.2.3 Tryggande av rätten till liv och nödvändig omsorg under en stridsåtgärd	59
7.2.4 Skydd för personuppgifter och integritetsskydd	62
7.2.5 Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter.....	64
7.3 Bedömning av lagförslaget	64
7.3.1 Rätt till liv, nödvändig omsorg och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster	64

RP 130/2022 rd

7.3.2 Skyldighet att förhandla om tillräckligt skyddsarbete samt föreläggande om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikt.....	65
7.3.3 Åtgärder och förordnanden som gäller arbetstagare	66
7.3.4 Om förordnanden till patient- och klientsäkerhetsarbete	67
7.3.5 Om synvinklar som hänför sig till arbetarskyddet	68
7.3.6 Skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna	68
7.3.7 Skyddet för personuppgifter.....	69
7.3.8 Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter.....	69
7.4 Jämförelse med den lag som stiftades 2007	70
7.5 Slutsatser	71
LAGFÖRSLAG	72
Lag om säkerställande av nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt	72

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Varsel om arbetskonflikt samt arbets- och tjänstekollektivavtal under förhandling

Det allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet, nedan AKTA, och arbets- och tjänstekollektivavtalet för social- och hälsovården, nedan SOTE-avtalet, upphörde att gälla den 28 februari 2022. SOTE-avtalet tillämpas på personal som är anställd hos en kommun eller samkommun i uppgifter inom social- och hälsovården, om inget annat bestäms i SOTE-avtalet eller i något annat kommunalt arbets- eller tjänstekollektivavtal. Tillämpningsområdet för SOTE-avtalet omfattar enligt dess tillämpningsanvisning även lednings-, chefs- och sakkunnig-uppgifter samt anstaltsvårdare vid sjukhus. SOTE-avtalet omfattar således till exempel sjukskötare, närvårdare, handledare, hälsovårdare, avdelningssekreterare, socialarbetare, anstaltsvårdare, vårdare, primärskötare, fysioterapeuter och socialhandledare som är anställda hos en kommun eller samkommun i uppgifter inom socialvården eller hälso- och sjukvården.

AKTA tillämpas på tjänsteinnehavare och på arbetstagare med månadslön i kommuner och samkommuner, om inte något annat följer av AKTA eller bland annat SOTE-avtalet, eller av ett löneavtal som ingåtts med samtycke av Kommunala arbetsmarknadsverket. De största yrkesgrupperna som omfattas av avtalet är barnskötare inom småbarnspedagogiken, skolgångshandledare, barnskötare, byråsekreterare, anstaltsvårdare, familjedagvårdare, arbetstagare inom matservice, städare, lantbruksavbytare, skolgångsbiträden och biblioteksfunktionärer.

Vid förhandlingarna om SOTE-avtalet och AKTA företräds personalen av tre huvudavtalsorganisationer inom kommunsektorn, varav en är Social- och hälsovårdens förhandlingsorganisation Sote rf. Social- och hälsovårdens förhandlingsorganisation Sote rf består av Finlands närvårdar- och primärskötarförbund SuPer, Tehy rf och Suomen pelastusalan ammattilaiset SPAL ry.

Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT, Julkisen alan unioni JAU ry och Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf nådde våren 2022 en separat uppgörelse om nya arbets- och tjänstekollektivavtal för kommunsektorn 2022–2025. Utöver kommunerna och samkommunerna ska avtalet också tillämpas på sådana som är anställda och som anställs hos välfärdsområdena. Social- och hälsovårdens förhandlingsorganisation Sote rf omfattas inte av ovan nämnda avtal.

Arbetsgivarorganisationen Hyvinvointiala HALI ry samt arbetstagarorganisationerna Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdet JHL, Sote rf, Talentia och Sosiaalipalvelualan allianssi Salli ry avtalade om ett nytt kollektivavtal för den privata socialservicebranschen för tiden 1 maj 2022–30 april 2024. Förhandlingsparterna har också avtalat om arbetsvillkoren för samma avtalsperiod inom den privata branschen för hälso- och sjukvårdstjänster.

Bland medlemmarna i Tehy och SuPer finns det ett stort antal personer som är verksamma under olika yrkesbeteckningar. Medlemmarna i Tehy arbetar både inom den offentliga och den privata sektorn och inom såväl arbetsuppgifter på basnivå som sakkunnig- och ledningsuppgifter. Tehy representerar ett stort antal yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården och det pedagogiska området. De yrkesbeteckningar som medlemmarna i Tehy har är bland annat biträdande avdelningsskötare, biträdande överskötare, biträdande forskare, bioanalytiker, diakonissa, förstavårdare, fysioterapeut, geronom, förvaltningsöverskötare, tandskötare, tandhygienist, vårdare, hygienskötare, fotvårdare, fotterapeut, ledande skötare, ledande överskötare, vårdare av utvecklingshämjade, skolgångshandledare/skolgångsbiträde, rehabiliteringsledare, konditionsskötare, barnmorska, laboratorieskötare, barnskötare, medikalvaktmästare/ambulansförare,

RP 130/2022 rd

närvårdare, medikalvaktmästare, mentalvårdare, naprapat, handledare, avdelningsskötare, osteopat, familjedagvårdare, primärskötare, projektsekreterare/projektledare, talterapeut, dagvårdare, röntgenskötare, sjukskötare, ambulansförare, socialhandledare, socionom, tandhygienist, planerare, hälsovårdare, verksamhetsledare, forskningskötare, forskare, företagsfysioterapeut, företagshälsovårdare, ansvarig föreståndare, föreståndare för åldringshem samt överskötare. Medlemmarna i SuPer arbetar på arbetsplatser inom social- och hälsovårdsområdet och inom pedagogisk verksamhet och handledning inom både den offentliga och den privata sektorn. SuPer representerar ett stort antal yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården och det pedagogiska området. Till medlemmarna i SuPer hör bland annat närvårdare, primärskötare, barnskötare, barnledare, vårdare av utvecklingshämmande, fotvårdare, socionomer, sjukskötare, konditionsskötare, tandskötare, mentalvårdare och instrumentvårdare.

De medlemmar av Tehy och SuPer som omfattas av SOTE-avtalet och AKTA kan till exempel vara sjukskötare, närvårdare, barnmorskor, laboratorieskötare, röntgenskötare som arbetar inom den kommunala primärvården eller specialiserade sjukvården samt sjukskötare, närvårdare och socialhandledare som arbetar inom den kommunala socialvården.

I augusti 2022 har SuPer och Tehy lämnat flera strejkvarsel. Den 18 augusti 2022 lämnade SuPer och Tehy ett varsel om strejk vid enheten för intensifierad vård (intensivvårdsavdelning och övervakning) i samkommunen för Egentliga Tavastlands sjukvårdsdistrikt (KHSHP). Enligt strejkvarslat skulle arbetsinställelsen genomföras den 2 september 2022 kl. 00.01–23.59. Arbets- och näringsministeriet har på riksförlikningsmannens begäran skjutit upp strejken med två veckor. Strejken kan inledas tidigast den 16 september 2022 kl. 00.01. Den 19 augusti 2022 lämnade organisationerna ett varsel om en strejk på intensivvårdsavdelningen vid Åbo universitetscentralsjukhus serviceområde för perioperativa tjänster, intensivvård och smärtbehandling (Totek) i Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt. Enligt varslat skulle strejken genomföras den 6 september 2022 kl. 00.01–9 september kl. 23.59, men arbets- och näringsministeriet har på riksförlikningsmannens begäran skjutit upp strejken med två veckor. Strejken kan inledas tidigast den 20 september 2022 kl. 00.01.

Den 22 augusti 2022 lämnade Tehy och Super ett nytt strejkvarsel, som gäller södra hemvårdsenheten vid Helsingfors stad (närserviceområdena Drumsö 1, Drumsö 2, Tölö 2, Tölö 3, Tölö 4, Femkanten 3, Femkanten 4, Estnäs 1, Estnäs 2 och resurspoolen) under tiden 6–9 september 2022. Arbets- och näringsministeriet har på riksförlikningsmannens begäran skjutit upp strejken med två veckor. Strejken kan inledas tidigast den 20 september 2022 kl. 00.01.

Den 29 augusti 2022 lämnade Tehy och Super två nya strejkvarsel, som gällde samkommunen för Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt (PPSHP) och Uleåborgs stad. Strejken vid PPSHP ska enligt varslat genomföras vid enheterna för intensivvård, intensivövervakning och övervakningsvård på intensivvårdscentret vid Uleåborgs universitetssjukhus den 13–16 september 2022. Varslet om strejk vid Uleåborgs stad gäller den hemvård som ordnas av Kontinkankaan hyvinvointikeskus i Kontinkangas och Myllyoja under tiden 13.9–16.9.2022. Eftersom arbets- och näringsministeriet har skjutit upp strejkerna med två veckor kan de börja tidigast den 27 september 2022.

Enligt de sjukvårdsdistrikt som omfattas av de planerade strejkerna samt Helsingfors stad och Uleåborgs stad har arbetstagarorganisationerna inte lovat att utföra skyddsarbete inom de enheter som strejkerna omfattar. Alla ovannämnda strejkobjekt har också försatts i ansökningsblockad och blockad mot tillfällig förflyttning. Blockaderna inleddes genast och fortsätter tills strejken avslutas. Under blockaderna mot ansökning och förflyttning kan ingen av Tehys eller Supers medlemmar söka eller ta emot arbetsuppdrag som ledigförklaras vid de ovannämnda

RP 130/2022 rd

strejkobjekten eller genom en sådan tillfällig förflyttning som avses i SOTE-avtalet och i 1 kap. 10 § i AKTA flytta till arbetsuppgifter vid en enhet som omfattas av strejken.

Utöver strejkvarslen har Tehy och Super utfärdat en blockad mot övertidsarbete och skiftbyten som gäller tills vidare inom hela kommunsektorn. Under blockaden utförs arbete endast i enlighet med den fastställda arbetsskiftförteckningen. Utöver blockaden mot övertidsarbete och skiftbyten har organisationerna utlyst en blockad mot övertidsarbete och skiftbyten vid Studenternas hälsovårdsstiftelse den 16 augusti–16 september 2022.

Tehy och Super har dessutom meddelat att de förbereder massuppsägningar. Tehys styrelse har beslutat att massuppsägningar genomförs tidigast när de övriga kollektivavtalen inom kommunsektorn har slutits, dock senast efter den överlåtelse av rörelse som gäller överföringen av social- och hälsovårdspersonal till välfärdsområdena den 1 januari 2023, om det inte nås en lösning vid medlingen i ärendet. Tehy har meddelat att massuppsägningarna kommer att genomföras vid en sådan tidpunkt att stridsåtgärdens påtryckningseffekt är så stor som möjligt.

När organiseringsansvaret för den offentliga social- och hälsovården och därigenom personalen inom social- och hälsovården övergår från kommunerna till välfärdsområdena och HUS-sammanslutningen den 1 januari 2023, kommer eventuella nya arbetskonflikter som inleds därefter eller fortsatta stridsåtgärder att gälla den social- och hälsovård som ordnas av välfärdsområdena, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen i stället för den social- och hälsovård som ordnas av kommuner och samkommuner.

1.2 Social- och hälsovårdsministeriets styrningsbrev

Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) sände den 21 mars 2022 (VN/7780/2022) och den 25 augusti 2022 (VN/22991/2022) styrningsbrev till regionförvaltningsverken, kommunerna och sjukvårdsdistrikten om beredskap inför strejk och om trygghet av social- och hälsovårdstjänsterna vid störningar. Social- och hälsovårdsministeriet leder, övervakar och samordnar social- och hälsovårdens beredskap vid störningar och undantagsförhållanden. Statliga myndigheter och inrättningar samt kommunerna måste se till att deras uppgifter sköts så bra som möjligt också under undantagsförhållanden och vid störningar.

Kommunerna och sjukvårdsdistrikten ska ha beredskap för de störningar som en eventuell strejk kan orsaka och för de konsekvenser som en strejk kan få för servicesystemet för social- och hälsovården. Det är viktigt att komma igång med beredskapen och åtgärderna snabbt och att förutse läget. När myndigheterna utövar sina befogenheter ska de samtidigt iaktta principerna om proportionalitet, nödvändighet och ändamålsenlighet samt övriga krav på god förvaltning.

Bestämmelser om regional beredskap inom hälso- och sjukvården finns i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010). Enligt 38 § i den lagen ska samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt i samråd med kommunerna inom sitt område besluta om den regionala hälso- och sjukvårdsberedskapen för störningssituationer under normala förhållanden och för undantagsförhållanden. Syftet med den beredskap där den specialiserade sjukvården och primärvården samarbetar är att se till att hälso- och sjukvårdens kapacitet och resurser räcker till och att planera hur patientströmmarna ska styras. Sjukvårdsdistrikten inom specialupptagningsområdet ska dessutom samarbeta vid planeringen och samordningen av produktionen i området och svara för de uppgifter i samband med beredskap och förberedelser som avses i 42 a § i hälso- och sjukvårdslagen.

Även den myndighet som enligt 33 b § 1 mom. i socialvårdslagen (1301/2014) svarar för den kommunala socialvården ska genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet i störningssituationer och för verksamhet under undantagsförhållanden och genom andra åtgärder

RP 130/2022 rd

säkerställa att dess uppgifter kan skötas så väl som möjligt också vid störningssituationer under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden. Genom enhetlig nationell beredskapsplanering inom social- och hälsovården och skapandet av en lägesbild tryggas social- och hälsovårdens kapacitet att klara av störningar som till exempel hot om strejker.

Social- och hälsovårdsministeriet betonade i styrningsbrevet att även om arbetskonflikten medför ökat tryck för servicesystemet, ska kommunerna och sjukvårdsdistrikten utföra de uppgifter som ankommer på dem och trygga klienternas och patienternas rätt att få de social- och hälsovårdstjänster som de behöver enligt sina individuella behov.

Kommunerna och sjukvårdsdistrikten ska på förhand med tanke på en eventuell strejk göra upp en plan för hur tjänsterna ska tryggas under strejken med särskilt fokus på tryggandet av brådskande och nödvändiga social- och hälsovårdstjänster samt klient- och patientsäkerheten. Kommunerna och samkommunerna ska kontinuerligt bedöma hur servicebehovet utvecklas och redan på förhand förbereda sig på att göra ändringar i verksamheten för att svara på servicebehovet. Kommunerna och samkommunerna kan vid behov besluta om ordnande av service till exempel inom ett samarbetsområde, som verksamhet mellan kommunerna och samkommunerna eller genom centralisering av funktioner.

Vid ordnandet av tjänster är kommunernas och samkommunernas metoder i första hand:

- Samarbete mellan kommunerna och sjukvårdsdistrikten. I fråga om vissa tjänster också möjligheter till samarbete och ömsesidigt bistånd mellan regionerna, med beaktande av samarbete som sträcker sig över specialupptagningsområdet, för att trygga tjänsterna och säkerställa tillgången till personal.
- Anskaffning av tjänster från andra kommuner och samkommuner.
- Användning av köpta tjänster och servicesedlar. Privat tjänsteproduktion inom social- och hälsovården samt aktörer inom den tredje sektorn kan användas för att komplettera och stärka den offentliga tjänsteproduktionen i enlighet med regionens behov. När det gäller köpta tjänster ska kommunerna se över de privata avtalen om beredskap för störningssituationer och ge beredskapsstyrning till producenter av köpta tjänster.
- Rekrytera tilläggspersonal själv antingen från personalföretag eller från andra kommuner genom avtal.
- Möjligheter enligt arbetslagstiftningen, personalöverföringar och förhandlingar med arbetstagarna.
- Tillfälligt minska den icke-brådskande vården för att trygga den brådskande vården, dock utan att äventyra patienternas hälsa.
- Utnyttja andra möjligheter att organisera och ordna tjänster.

När en arbetskonflikt blir verklighet kommer det temporärt att finnas ett betydande underskott av social- och hälsovårdspersonal i servicesystemet för social- och hälsovården. Syftet med beredskapen och planeringen är att under en störningssituation och när servicesystemet belastas säkerställa ett tillräckligt antal anställda så att social- och hälsovårdstjänsternas funktionsförmåga kan tryggas. I verksamheten och servicen prioriteras brådskande åtgärder och åtgärder som behövs för att tillgodose särskilda behov. Jour- och akutmottagningsverksamheten ska tryggas.

Vid hot om arbetskonflikt kan man vid trygghand av kritiska tjänster och funktioner också utnyttja skyddsarbete, vars behov avgörs av kommunen eller samkommunen. Enligt 12 § i lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal (669/1970) avses med skyddsarbete arbete som vid arbetsinställelse är oundgängligt till förhindrande av fara för medborgarnas liv eller hälsa eller för skyddande av sådan egendom, som speciellt utsätts för fara med anledning av arbetsstriden. En tjänsteinnehavare är inte skyldig att utföra uppgifter som omfattas av en tillåten strejk. En tjänsteinnehavare som inte omfattas av en arbetskonflikt ska uppfylla sina normala tjänsteplikter och är dessutom skyldig att utföra skyddsarbete. Den som omfattas av en arbetskonflikt kan med sitt eget samtycke utföra skyddsarbete.

Arbetsgivaren beslutar om utförande av skyddsarbete och om det antal anställda som behövs för arbetet. Ett förordnande om utförande av skyddsarbete ska meddelas tjänsteinnehavarna i god tid för att de kritiska funktionerna ska kunna tryggas genom andra arrangemang i situationer där någon vägrar att utföra skyddsarbete. Under arbetskonflikten bedömer arbetsgivarna behovet och möjligheten att ändra arbetsuppgifterna utifrån verksamhetsförutsättningarna och personalens yrkesskicklighet och förmåga. För att trygga funktionerna kan också själva arbetet och arbetsuppgifterna överföras till någon annan plats än den sedvanliga arbetsplatsen. Arbetsgivaren ansvarar för arbetstagarnas säkerhet i arbetet också under strejken. Vid bedömningen av riskerna på arbetsplatsen och de åtgärder som vidtas på basis av bedömningen ska avvikande situationer och eventuell underbemanning i verksamheten beaktas.

Social- och hälsovårdsministeriet anser det vara viktigt att sammanställa en uppdaterad lägesbild över belastningen på tjänsterna och personalen och att analysera informationen i anslutning till den, så att de tillgängliga resurserna kan riktas till kritiska behov. Social- och hälsovårdsministeriet följer upp situationen för tjänsterna och personalen inom den specialiserade sjukvården, primärvården och socialvården via en lägesbildsenkät som Institutet för hälsa och välfärd och social- och hälsovårdsministeriet genomför och för utifrån den en dialog med kommunerna och samkommunerna om beredskapen för strejken och de åtgärder som den förutsätter.

Situationen i fråga om belastningen på tjänsterna och tillgången på personal varierar i olika delar av Finland, och därför uppmanade social- och hälsovårdsministeriet kommunerna och sjukvårdsdistrikten att omsorgsfullt utvärdera också de metoder som samarbetet mellan dem möjliggör för att trygga tillgången till tjänster och en tillräcklig personalstyrka.

Social- och hälsovårdsministeriet uppmanade genom ett styrningsbrev även regionförvaltningsverken att i egenskap av tillsynsmyndighet hålla kontakt med servicesystemet inom sitt område och att se till att det finns regional beredskap för strejken och för de åtgärder som den förutsätter och att patientsäkerheten och nödvändiga tjänster kan tryggas för befolkningen.

1.3 Beredningen av propositionen

Till följd av strejkvarsel från arbetstagarorganisationerna inom social- och hälsovårdsområdet i början av 2022 beredde social- och hälsovårdsministeriet våren 2022 som tjänsteuppdrag i samarbete med justitieministeriet och arbets- och näringsministeriet ett utkast till regeringsproposition för säkerställande av klient- och patientsäkerheten under en arbetskonflikt. Det ordnades ett diskussionsmöte om propositionsutkastet där de centrala intressentgrupperna hördes.

Tehy och SuPer inhiberade dock den strejk som var avsedd att inledas den 20 april 2022 och som skulle ha omfattat 13 sjukvårdsdistrikt. Därmed avbröts beredningen av regeringspropositionen.

RP 130/2022 rd

I och med nya strejkvarsel i augusti 2022 beredde social- och hälsovårdsministeriet som tjänsteuppdrag den nu aktuella regeringspropositionen om säkerställande av nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt. Beredningen gjordes i samarbete med arbets- och näringsministeriet och justitieministeriet med hjälp av den beredning som gjordes våren 2022.

Det ordnades ett diskussionsmöte om propositionsutkastet den 11 september 2022 för representanter för de arbetsmarknadsorganisationer som är parter i arbetskonflikten (Tehy rf, Finlands närvårdar- och primärskötarförbund SuPer rf), Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT, regionförvaltningsverken, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) samt Egentliga Finlands, Egentliga Tavastlands och Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt, HUS, det riksomfattande intensivvårdskonsortiet, Finlands Läkareförbund, Uleåborgs och Helsingfors stad och Finlands Kommunförbund rf. Ovannämnda instanser hade samtidigt möjlighet att lämna ett skriftligt utlåtande om utkastet till proposition. Det kom in totalt 12 utlåtanden.

Vid diskussionsmötet motsatte sig de fackliga organisationerna (Tehy ry och Super) lagförslaget, eftersom det enligt organisationerna upphäver konflikträtten och står i strid med de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt Tehy och Super har beredningen av propositionen varit partisk, och det föreskrivs inte om tillräckliga rättsmedel för arbetstagarna. Organisationerna påpekade också att förslaget är överdimensionerat med tanke på tryggheten av klient- och patientsäkerheten. De andra som deltog i diskussionsmötet understödde lagförslaget. Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT ansåg att det är nödvändigt att lagen stiftas och föreslog att lagens giltighetstid förlängs. Regionförvaltningsverken uttryckte att de är mycket oroade över klient- och patientsäkerheten och att de anser att stridsåtgärderna orsakar allvarlig oro över huruvida människors liv och hälsa kan tryggas. Regionförvaltningsverken uttryckte oro över hur utmanande genomförandet av förslaget är och huruvida deras resurser är tillräckliga. Regionförvaltningsverken, liksom även KT och en del av företrädarna för sjukvårdsdistrikten, framförde att de tidsfrister som anges i propositionen bör förlängas. Valvira ansåg att lagförslaget är nödvändigt på grund av den aktuella situationen och konstaterade att regionförvaltningsverkets resurser måste tryggas. Helsingfors stad och Uleåborgs stad ansåg att lagförslaget är nödvändigt. Sjukvårdsdistrikten ansåg att propositionen behövs och är nödvändig för att trygga patienternas liv. Även det riksomfattande konsortiet för utvärdering av den finländska intensivvården understödde förslaget.

Eftersom man har varit tvungen att bereda propositionen inom en stram tidsram har propositionen inte laggranskats eller behandlats av rådet för bedömning av lagstiftningen eller delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

När organiseringsansvaret för den offentliga social- och hälsovården och därigenom personalen inom social- och hälsovården övergår från kommunerna och samkommunerna till välfärdsområdena och HUS-sammanslutningen den 1 januari 2023, kommer eventuella nya arbetskonflikter som inleds därefter eller fortsatta stridsåtgärder att gälla den social- och hälsovård som ordnas av välfärdsområdena, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen i stället för den social- och hälsovård som ordnas av kommuner och samkommuner. Detta har beaktats vid beredningen av propositionen genom en övergångsbestämmelse. Eftersom överföringen av organiseringsansvaret och överföringen av personal i form av överlåtelse av rörelse inte i sig inverkar på innehållet i den lagstadgade social- och hälsovården eller på personalens arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden, gäller också det som konstateras någon annanstans i propositionen om kommuner och samkommuner i regel även välfärdsområdena, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen samt den personal som överförs till dem.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nuvarande lagstiftning

2.1.1 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 röntgenskötare. 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. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården beviljar legitimering åt personer som har avlagt de behövliga studierna inom hälso- och sjukvårdsområdet. De legitimerade personerna förs in i det register över yrkesutbildade personer som Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården förvaltar. I registret införs på ansökan också personer som har genomgått en utbildning som berättigar till användning av en skyddad yrkesbeteckning. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och regionförvaltningsverken 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. i lagen om yrkesutbildade personer föreskrivs det 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 till exempel utöva sitt yrke trots att han eller hon vet att bristen på yrkesutbildade personer försvårar, eller till och med äventyrar, det att befolkningen får ändamålsenlig vård.

2.1.2 Lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården

Lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015) fastställer genom vilka utbildningar det är möjligt att få rätt att utöva eller få skyddad yrkesbeteckning inom vissa yrken inom socialvården samt vilka förutsättningarna är för att vara verksam som vikarie. För uppgifter som kräver legitimerade yrkesutbildade personer, liksom för tillfälliga uppgifter, ska det alltid anställas en behörig person. Lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården reglerar sådana situationer där det inte är möjligt att anställa en behörig person för att arbeta som legitimerad yrkesutbildad person. Enligt lagen kan den som studerar för att bli socialarbetare och med godkänt resultat har avlagt de grundläggande studierna, ämnesstudierna och praktik i socialt arbete tillfälligt i högst ett år vara verksam i socialarbetaryrket. Den studerande ska arbeta under ledning och översyn av en utexaminerad och legitimerad socialarbetare. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården för ett register över yrkesutbildade personer inom socialvården.

I lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården föreskrivs det inte särskilt om behörighetsvillkoren för olika uppgifter inom socialvården. Den enda definitionen av behörigheter i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården gäller socialarbetares särskilda skyldigheter. Enligt lagen ansvarar en legitimerad socialarbetare för den yrkesmässiga ledningen av det sociala arbetet, för det sociala klient- och sakkunnigarbete som svarar mot individens, familjens eller gemenskapens behov av socialt stöd och service samt för uppföljningen och bedömningen av effekterna av detta arbete.

Behörighetsvillkoren för vissa uppgifter har dock bibehållits i lagstiftningen, men de finns i flera olika lagar i stället för i en lag, till exempel i socialvårdslagen (1301/2014) eller barnskyddslagen (417/2007). Inom socialvården har vissa uppgifter och åtgärder, såsom att fatta beslut som tryggar vård och omsorg, avgränsats till uppgifter för yrkesutbildade personer inom socialvården. Att ansvara för bedömningen av servicebehovet och att vara verksam som en egen kontaktperson är också i regel uppgifter för yrkesutbildade personer inom socialvården. En del av dessa uppgifter förutsätter rätt att utöva yrket socialarbetare. För till exempel bedömningen av servicebehovet hos barn som behöver särskilt stöd och andra personer som behöver särskilt stöd ansvarar en socialarbetare i tjänsteförhållande.

Enligt 3 § 1 punkten i socialvårdslagen (1301/2014) avses med socialservice kommunal socialservice och stödtjänster som ingår i den samt andra åtgärder genom vilka yrkesutbildade personer inom socialvården samt annan personal som deltar i klientarbetet främjar och upprätthåller individens, familjens och gemenskapens funktionsförmåga, sociala välfärd, trygghet och delaktighet. I 49 a § i samma lag konstateras det att kommunen för uppgifter inom verkställigheten av socialvården ska ha ett tillräckligt antal yrkesutbildade personer inom socialvården samt annan personal som deltar i klientarbetet. Socialvårdslagen avgränsar således inte uppgifterna inom socialvården till enbart sådant arbete som utförs av de yrkesutbildade personer som nämns i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården. Socialvårdslagen tar inte heller ställning till med vilka klientgrupper annan personal som deltar i klientarbetet kan arbeta. Om ett behörighetsvillkor för uppgiften inte är behörighet som yrkesutbildad person inom socialvården kan arbetsgivaren för uppgiften välja någon annan än en yrkesutbildad person som nämns i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården.

2.1.3 Rätt till liv, omsorg och hälso- och sjukvård

I 7 § i grundlagen finns det bestämmelser om rätten till liv och i 19 § i grundlagen om rätten till social trygghet. Det som i bestämmelsen avses med social trygghet inbegriper också social- och hälsovårdstjänster. 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 (66/1972) och lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) 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, till exempel artikel 13.1 i den reviderade europeiska sociala stadgan, där det förutsätts att personer vid sjukdom ska få den vård deras tillstånd kräver, det vill säga 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 (till exempel 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 den regeringsproposition som gäller 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 organisera verksamheten 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.

2.1.4 Patientens och klientens 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 enligt 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 anförda förvaltningsklagan gällande tjänsteverksamhet. Patienten har möjlighet att i domstol yrka på att kommunen eller samkommunen fullgör sin lagstadgade skyldighet att ordna vård.

Lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000), nedan *klientlagen*, innehåller centrala bestämmelser om bemötande av klienter inom socialvården. Enligt klientlagen har en klient rätt till socialvård av god kvalitet och gott bemötande utan diskriminering. Enligt 5 § i klientlagen ska dessutom socialvårdspersonalen för kunden utreda hans eller hennes rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ och deras verkningar liksom också andra omständigheter som är av betydelse för klientens sak. I 8 § i klientlagen finns det också en bestämmelse om att man vid lämnande av socialvård i första hand ska beakta klientens önskemål och åsikt och att klientens självbestämmanderätt även i övrigt respekteras. Lagen tillämpas när en klient söker sig till eller använder socialvårdstjänster eller socialvårdsförmåner. Lagen tillämpas på såväl offentlig som privat socialvård. En klient som är missnöjd med kvaliteten på den socialvård som han eller hon har fått har rätt att framställa en anmärkning (23 §) och klientlagen innehåller också bestämmelser om klagomål och om socialombudsmannen.

2.1.5 Ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster

I lagstiftningen, bland annat lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989), folkhälsolagen (66/1972), hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) och socialvårdslagen (1301/2014), åläggs kommunerna uppgiften att ordna social- och hälsovård. Följaktligen bär de ansvar för att den omsorgsplikt för det allmänna som avses i 22 § i grundlagen tillgodoses i praktiken. Kommuner kan ordna de uppgifter som de ansvarar för på det sätt som föreskrivs i 4 § i lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården (733/1992). 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 inom hälso- och sjukvården utnyttjas dock i huvudsak inom den så kallade elektiva vården, alltså inom den planerade vården. Inom socialvården används köpta tjänster i större utsträckning. De tjänster som köps ska motsvara den kvalitetsnivå som krävs i fråga om kommunala tjänster.

Kommunerna ansvarar också för att invånarna får den specialiserade sjukvård de behöver samt brådskande vård 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 den specialiserade sjukvården ordnas på enhetliga medicinska och odontologiska grunder. Inom sjukvårdsdistriktet är det alltid chefsläkaren eller någon annan läkare inom samkommunen 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 så kallade 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 fullgöras, krävs tillräckliga resurser och en ändamålsenlig organisering av verksamheten. I 121 § i grundlagen föreskrivs det om kommunal självstyrelse. 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 social- och hälsovården och andra uppgifter som ankommer på kommunerna finansieras med intäkter från kommunalskatt, statsandelar, serviceavgifter och andra intäkter som kommunen har.

2.1.6 Konflikt rätt

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 konflikt rätten 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 konflikt rätten kan grundas på detta uttalande. Även grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis bekräftat att konflikt rätten 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 konflikt rätt finns i lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal (669/1970). Vid skapandet av ett kommunalt tjänstekollektivavtalssystem utgick man från att frågan om avslutandet eller begränsandet av en samhällsfarlig strejk i sista hand ska avgöras genom lag som riksdagen stiftat.

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

I lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal finns tämligen täckande bestämmelser om ärenden i anslutning till inledande och genomförande av kommunala tjänsteinnehavares 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 strejk rätt å ena sidan och samhällligt 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. Dessutom föreskrivs det i 12 § i lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal om skyldigheten för tjänsteinnehavare som inte omfattas av stridsåtgärder att utföra skyddsarbete. Enligt den paragrafen avses med skyddsarbete arbete som vid arbetsinställelse är oundgängligt till förhindrande av fara för medborgarnas liv eller hälsa eller för skyddande av sådan egendom, som speciellt utsätts för fara med anledning av arbetsstriden. Skyldigheten att utföra skyddsarbete gäller inte tjänsteinnehavare och personer i anställningsförhållande som deltar i en stridsåtgärd.

Arbets- och näringsministeriet kan på framställning av riksförlikningsmannen skjuta upp inledandet av en arbetsinställelse med högst 14 dygn räknat från den angivna tidpunkten för inledande av arbetskonflikten, om arbetsinställelsen med hänsyn till sin omfattning eller arbetsområdet art anses beröra samhällets livsviktiga funktioner eller avsevärt skada ett allmänt intresse (8 § i lagen om medling i arbetstvister (420/1962)). Då det är fråga om en tvist som gäller tjänstemäns anställningsvillkor, kan arbets- och näringsministeriet skjuta upp inledandet av arbetsinställelsen med ytterligare sju dygn.

2.1.7 Arbetstidslagen

I arbetstidslagen (872/2019) finns det bestämmelser om arrangemang för ordinarie arbetstid, krav som gäller arbetstagarens vilotider och begränsningar som gäller övertidsarbete (maximalt antal arbetstimmar). Den innehåller också bestämmelser om den ersättning som ska betalas för övertid och om arbetstidshandlingar.

Arbetstidslagen tillämpas på arbete som utförs i ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande. Den maximala ordinarie arbetstiden baserar sig vid olika arrangemang för ordinarie arbetstid på 40 arbetstimmar per vecka. Den ordinarie arbetstiden kan enligt de grunder som anges i lagen ordnas som genomsnittlig arbetstid. Arbete som överstiger lagstadgad ordinarie arbetstid är övertidsarbete. Arbetsgivaren kan låta arbetstagaren utföra övertidsarbete med arbetstagarens samtycke, som arbetstagaren ger antingen separat för varje gång eller för en kortare tidsperiod åt gången. Om övertidsarbete är nödvändigt på grund av arbetets art och av synnerligen tvingande skäl, får tjänsteinnehavare och tjänstemän dock inte vägra utföra sådant arbete. Däremot får övertidsarbete utföras utan arbetstagarens samtycke endast om det är fråga om nödarbete. Arbetsgivaren får låta utföra nödarbete endast om en oförutsedd händelse har orsakat avbrott i den normala driften eller medför överhängande fara för ett sådant avbrott, eller medför fara för skada på liv, hälsa, egendom eller miljön.

Arbetstagaren ska under de 24 timmar som närmast följer på arbetsskiftets början ges en oavbruten vilotid på minst 11 timmar (dygnsvila). Dessutom ska arbetstiden ordnas så att arbetstagaren en gång per sju dagar får en minst 35 timmar lång oavbruten vilotid (veckovila). Under vissa förutsättningar som anges i lagen är det möjligt att förkorta vilotiderna, men då ska arbetstagaren senare ges ersättande vilotid.

Arbetstagarens arbetstid inbegripet övertidsarbete får inte överstiga i genomsnitt 48 timmar i veckan under en tidsperiod av fyra månader. Genom riksomfattande kollektivavtal kan utjämningsperioden förlängas till högst 12 månader. Vid situationer som kräver nödarbete är det tillåtet att tillfälligt göra undantag från maximiantalet arbetstimmar, förutsatt att arbetstiden utjämnas till högst det föreskrivna maximiantalet timmar när nödarbetet avslutats.

Arbetstidslagen innehåller också bestämmelser om i vilka uppgifter nattarbete regelbundet får utföras. Nattarbete är arbete som utförs mellan klockan 23 och klockan 6. Nattarbete får utföras bland annat inom social- och hälsovård där verksamhet bedrivs under största delen av dygnet. Antalet på varandra följande nattskift är begränsat enligt arbetstidslagen.

2.1.8 Semesterlagen

Semesterlagen (162/2005) tillämpas på arbete som utförs i ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande, om inte något annat föreskrivs. I lagen föreskrivs bland annat om intjäning av semester, hur semester ges samt om semesterlön eller semesterersättning som betalas till arbetstagaren.

Bestämmelser om hur semester ges finns i 5 kap. i semesterlagen. Tidpunkten för semestern får i stor utsträckning överenskommas genom ett avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Utgångspunkten är att arbetsgivaren dimensionerar antalet anställda så att verksamheten kan bedrivas trots de semestrar som ges till arbetstagarna. Utgångspunkten är att arbetsgivaren bestämmer tidpunkten för semestern. Arbetsgivarens rätt att bestämma tidpunkten för semestern har begränsats i fråga om när semestern senast ska ges. Genom ett avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren kan semestern dock skjutas upp till en senare tidpunkt.

Om semestrarna redan har beviljats, är de i regel bindande för arbetsgivaren. Arbetsgivaren har inte rätt att ändra tidpunkten för en godkänd och meddelad semester utan arbetstagarens samtycke. Om arbetsgivaren ensidigt ändrar tidpunkten för en meddelad semester kan detta medföra skadeståndsskyldighet för arbetsgivaren.

Genom riksomfattande tjänstekollektivavtal får avtal även ingås om den anmälningstid som ska iakttas när en tjänstemans eller tjänsteinnehavares semester flyttas fram eller avbryts samt om grunderna för avbrytandet av semestern i de situationer där flyttandet eller avbrytandet är påkallat av vägande skäl som hör samman med utövandet av offentlig makt eller nödvändigt för skötseln av ett offentligt samfunds lagstadgade uppgifter som hör samman med hälsa eller säkerhet. Detta gäller inte anställda i arbetsavtalsförhållande inom hälso- och sjukvården.

2.2 Internationella överenskommelser och EU-lagstiftning

2.2.1 Internationella åtaganden som gäller rätten till liv och skydd av hälsan

Finland har ratificerat flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter där det föreskrivs om rätten till liv och rätten till skydd av hälsa. Det allmänna ska se till att de människorättsavtal som är bindande för Finland följs. Bland annat 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 föreskrivs i artikel 6 i FN:s konvention om barnets rättigheter att rätten till liv, överlevnad och utveckling ska säkerställas så fullödigt som möjligt. 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 sjukvård och socialvård. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har veterligen inte avgjort något fall där man skulle ha bedömt inverkan av en arbetskonflikt inom hälso- och sjukvårdsbranschen på fullgörandet av den skyldighet som gäller rätten till liv (artikel 2 i människorättskonventionen). Domstolen har emellertid ålagt en stat skyldigheter, till exempel 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.

2.2.2 Internationella åtaganden som gäller facklig organisationsfrihet och konflikträtt

Också den fackliga organisationsrätten är tryggad enligt flera internationella konventioner som Finland förbundet sig att följa. Sådana konventioner är FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen), ESK-konventionen samt europeiska människorättskonventionen och den reviderade europeiska sociala stadgan samt Internationella arbetsorganisationen ILO:s konventioner. Även konflikträtten finns det bestämmelser om i flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Rätten att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder, inbegripet strejk, för att försvara sina intressen tryggas dessutom i artikel 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. 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 vid övervakningen av efterlevnaden av ILO-konventioner ingår trygghandet av konflikträtten i konventionsförpliktelse (till exempel ILO-konvention nr 87 och 98).

I Finlands internationella åtaganden och de ILO-konventioner som Finland ratificerat, europeiska människorättskonventionen 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 sätter vissa innehållsmässiga villkor för sådan lagstiftning genom vilken det görs undantag från de rättigheter som tryggas i konventionerna. Utgångspunkten ska vara att ta till lag endast när en arbetskonflikt 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.

I ILO:s konventioner finns ingen direkt bestämmelse om arbetstagares strejkrätt. Den expertkommitté som övervakar tillämpningen av konventionerna och den kommitté för föreningsfrihet 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 ratificerade konventionen 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 samhällsviktiga tjänster eller uppgifter (essential services) i begreppets snäva bemärkelse, alltså till sådana tjänster eller uppgifter som är så viktiga att hela eller delar av befolkningens liv, personliga säkerhet eller hälsa äventyras, om skötseln av dem avbryts. Bland annat ILO:s expertkommitté har ansett att om begreppet samhällsviktiga tjänster i lagstiftningen ges en för vid definition, förlorar bestämmelsen sin betydelse. Begränsningen av konflikträtten kan enligt kommitténs uppfattning endast gälla samhällsviktiga tjänster i begreppets snäva bemärkelse eller akuta nationella krissituationer. 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 säkerhet 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 tryggnad 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 i en bransch delta i en arbetskonflikt. 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 kompensande garantier, alltså ett förliknings- eller skiljedomsförfarande. Också trepartskommittén för föreningsfrihet som finns i anslutning till ILO:s styrelse har i samband med behandlingen av klagomål till kommittén på motsvarande sätt bedömt medlemsstaternas rätt att begränsa strejkrätten inom den offentliga och privata sektorn, om strejken skulle innebära allvarlig fara för hela eller delar av befolkningens liv, säkerhet eller hälsa.

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. Europadomstolen har bl.a. i sin dom Enerji Yapi-Yol Sen från 2009 ansett att en för stor begränsning av strejkrätten utan tvingande skäl strider mot artikel 11 i Europakonventionen, även om strejkrätten dock kan begränsas på vissa villkor.

I artikel 6.4 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 78–80/2002) 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 lag, om begränsningarna är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral (ordre public) (artikel G).

Den oberoende expertkommittén i enlighet med den reviderade europeiska sociala stadgan har konstaterat att den strejkrätt som med stöd av artikel G kan förvägras personer som sköter samhällsviktiga offentliga funktioner (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 funktionerna i fråga.

Enligt artikel 8.1 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.

2.2.3 Internationella överenskommelser som gäller tvångsarbete

Förbudet mot tvångsarbete regleras i ILO:s konvention nr 29 (1930) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete och konvention nr 105 angående avskaffande av tvångsarbete (1957).

Under normala förhållanden skulle det kunna vara påkallat att överväga frågan om förordnande till overtidsarbete eller patientsäkerhetsarbete utan arbetstagarens samtycke också i relation till förbudet mot tvångsarbete enligt ILO:s konventioner. I ILO:s konvention nr 29 avses med tvångs- eller obligatoriskt arbete varje arbete eller tjänst som avkrävs någon under hot om något slag av straff och som personen inte av fri vilja har erbjudit sig att utföra. Med tvångsarbete eller obligatoriskt arbete avses i konventionen dock inte arbete eller tjänst som krävs av någon i fall av force majeure eller vid händelser som äventyrar eller hotar att äventyra hela befolkningens eller en del av befolkningens liv, säkerhet eller hälsa.

I sin bedömning av konvention nr 105 har ILO:s oberoende expertkommitté betonat att åtgärder för att inskränka strejkrätten bör vara i strikt tolkning inriktade på att trygga sådan nödvändig service vars avbrytande skulle äventyra hela befolkningens eller en del av befolkningens liv, säkerhet eller hälsa.

Enligt artikel 8.3 a i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter får ingen tvingas att utföra tvångsarbete eller annat obligatoriskt arbete. Enligt punkt 3 c iii i artikeln ska med tvångsarbete eller annat obligatoriskt arbete inte förstås tjänstgöring som utkrävs då nödläge eller olycka hotar samhällets fortbestånd eller välfärd. Enligt punkt 3 c iv ska med tvångsarbete eller annat obligatoriskt arbete inte heller förstås arbete eller tjänstgöring som ingår i normala medborgerliga skyldigheter.

Enligt artikel 4.1 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europa-konventionen) får ingen hållas i slaveri eller trälldom och enligt artikel 4.2 i konventionen får ingen tvingas att utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete. Enligt artikel 4.3 avses med tvångsarbete eller annat påtvingat arbete inte t.ex. tjänstgöring som utkrävs när nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd eller arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna.

Också i artikel 5 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna konstateras det att ingen får tvingas att utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete. I motiveringen till stadgan hänvisas det till artikel 4 i Europakonventionen.

I artikel 6.1 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tryggas rätten för var och en att förtjäna sitt uppehälle genom fritt valt eller antaget arbete. I artikel 1.2 i den reviderade europeiska sociala stadgan föreskrivs ett motsvarande starkt skydd för rätten för var och en att förtjäna sitt uppehälle i ett fritt valt förvärsarbete.

2.2.4 Internationella överenskommelser som gäller arbetstidsskydd

De viktigaste internationella åtagandena när det gäller skyddet av arbetstagarnas arbets- och vilotider och arbetstagarnas rätt till semester hänför sig till den reviderade europeiska sociala stadgan och Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention om arbetstidens förkortning till 40 timmar i veckan (nr 47), ILO:s konvention om betald semester (nr 132) och ILO:s konvention om sjukvårdspersonalens sysselsättning, arbets- och levnadsförhållanden (nr 149).

I artikel 2.1 i den reviderade europeiska sociala stadgan föreskrivs att för att trygga den enskilde arbetstagarens rätt till skäliga arbetsvillkor åtar sig parterna att se till att skälig arbetstid per dag och vecka fastställs och att arbetsveckan förkortas efterhand som produktionsökning och andra omständigheter av betydelse medger det. Enligt artikel 2.3 åtar sig parterna att se till att en årlig betald semester om minst fyra veckor införs. Enligt artikel 2.5 åtar sig parterna dessutom att sörja för en veckovila som om möjligt sammanfaller med den veckodag som av tradition eller sedvänja i vederbörande land eller trakt är erkänd som vilodag. Det är möjligt att föreskriva om begränsningar av de rättigheter som anges i de nämnda artiklarna under de förutsättningar som anges i artikel G.

I ILO:s konvention nr 149 (1977) om sjukvårdspersonalens sysselsättning, arbets- och levnadsförhållanden avses med ”sjukvårdspersonal” alla personalkategorier som ombesörjer sjukvård. Konventionen gäller alla som ingår i sjukvårdspersonalen, oberoende av var de arbetar. Artikel 6 i konventionen innehåller bestämmelser om områden där sjukvårdspersonalen ska ha villkor som är minst likvärdiga med dem som gäller för andra arbetstagare i landet i fråga. Sådana områden är bl.a. arbetstid, däri inbegripet reglering av och ersättning för övertidsarbete, arbete på obekvämtid och skiftarbete samt veckovila.

I ILO:s konvention nr 47 (1935), som gäller förkortning av arbetstiden till fyrtio timmar per vecka, förutsätts att medlemsstaterna begränsar arbetstiden till åtta timmar per dag och 48 tim-

mar per vecka. ILO:s expertkommitté betonade i sin rapport om arbetstiden 2018 att de undantag som görs i den nationella lagstiftningen och i praktiken bör begränsas till tydliga, väl definierade och avgränsade situationer, såsom olyckor, reella eller hotfulla situationer, force majeure eller brådskande arbete i anläggningar och fabriker (plant or machinery).

Enligt artikel 3 i ILO:s konvention nr 132 om betald semester (1970) ska varje person på vilken konventionen är tillämplig vara berättigad till en årlig betald semester av en stipulerad minimilängd. Semestern ska inte understiga tre arbetsveckor för ett års tjänst. Finland har förbundit sig att säkerställa semester på 24 arbetsdagar.

Enligt artikel 8 kan uppdelning av den årliga semestern medges av en behörig myndighet eller genom tillämpliga metoder i varje land. Om inte något annat har bestämts i en mellan vederbörande arbetsgivare och arbetstagare gällande överenskommelse och under förutsättning att arbetstagarens tjänstetid medför rätt till så lång ledighet, ska en av delarna bestå av åtminstone två oavbrutna arbetsveckor. Enligt artikel 9 i konventionen ska den nämnda årliga semestern utgå i oavbruten följd, ges och utnyttjas senast inom ett år, och återstoden av den årliga semestern senast inom aderton månader, räknat från utgången av det år, under vilket semesterrätten intjänats. Varje del av semestern som överstiger ett fastställt minimum kan med arbetstagarens samtycke skjutas upp utöver den tidrymd som anges i artikeln och intill en ytterligare bestämd tidsgräns. Det minimum och den tidsgräns som åsyftas ovan i artikeln ska fastställas av en myndighet efter berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationers hörande eller genom kollektivavtal eller på sådant annat, med nationell praxis överensstämmande sätt, som kan vara tillämpligt under nationella förhållanden.

2.2.5 EU:s lagstiftning om arbetstid

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

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

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

Enligt artikel 17 i arbetstidsdirektivet får det i vissa fall göras avvikelser från kraven i direktivet. Enligt artikel 17.3 c får avvikelser från kraven i direktivet göras i fråga om arbeten som kräver en kontinuitet i servicen eller produktionen, särskilt service i form av reception, behandling eller vård på sjukhus och liknande inrättningar, inbegripet det arbete som utförs av läkare under utbildning (i) samt ambulanstransport (iii).

Enligt artikel 17.3 i arbetstidsdirektivet får avvikelser göras från följande krav i direktivet:

- artikel 3 (dygnsvila)
- artikel 4 (raster)
- artikel 5 (veckovila)

– artikel 8 (nattarbets längd)

– artikel 16 (beräkningsperioder).

Avvikelserna får fastställas genom lagar, förordningar eller administrativa beslut eller förordnanden (i den svenskspråkiga versionen av direktivet ”lagstiftning eller andra författningsbestämmelser”) eller genom kollektivavtal eller avtal mellan arbetsmarknadens parter under förutsättning att de berörda arbetstagarna ges motsvarande kompensationsledighet eller i undantagsfall – när det av objektiva skäl inte är möjligt att bevilja sådan kompensationsledighet– att arbetstagarna erbjuds lämpligt skydd.

2.3 Bedömning av nuläget

Arbetsstagarorganisationerna Tehy och SuPer har varslat om och delvis redan inlett nya stridsåtgärder. Dessa beskrivs i detalj ovan i avsnitt 1.1 Varsel om arbetskonflikt samt arbets- och tjänstekollektivavtal under förhandling.

2.3.1 Situationen inom social- och hälsovården

Social- och hälsovårdsministeriet har sedan våren 2020 systematiskt följt upp hälso- och sjukvårdens bärkraft. Uppföljningen har beroende på läget gjorts genom riktade enkäter, genom Institutet för hälsa och välfärds enkäter till de organisationer som ordnar tjänsterna, utifrån Institutet för hälsa och välfärds undersökningar och rapporter¹ samt genom regelbundna möten med representanter för regionerna. Uppföljningen av servicesystemets bärkraft och av personalsituationen genom Institutet för hälsa och välfärds enkäter avbröts delvis under sommaren 2022, men i augusti har den fortsatt och kommer att ytterligare utvidgas innehållsmässigt i september. Under covid-19-epidemin har belastningen på social- och hälsovården varit både betydande och omfattande. Under denna tid har det också uppstått eftersatt vård och service som hittills inte har kunnat åtgärdas, även om epidemiläget under de senaste veckorna klart har förbättrats. Inom den specialiserade sjukvården är vårdköerna särskilt långa när det gäller kirurgi, ögonsjukdomar och psykiatri. Den sista juli 2022 hade 8956 personer inom specialområdena inom kirurgin, 3664 när det gällde ögonsjukdomar och 1738 inom psykiatrin köat längre än sex månader.² Under uppföljningen har det framkommit att tillgången på personal inom både primärvården och den specialiserade sjukvården försämrats under en längre tid och att den fortfarande försämras. Det samma gäller inom socialvården, särskilt inom hemvården och boendeservice inom heldygnsvården för äldre. De aktörer som ansvarar för ordnandet av socialvården har också rapporterat om svårigheter att få tillgång till köpta tjänster, eftersom det också inom den privata sektorn råder brist på yrkesutbildad social- och hälsovårdspersonal. Vissa tjänstenheter och funktioner inom socialvården har man av ovannämnda orsaker varit tvungen att överföra till kommunerna. Personalbristen är enligt de aktörer som ansvarar för ordnandet av tjänsterna den främsta orsaken till att vårdköerna inte har kunnat åtgärdas och att man har varit tvungen att minska antalet platser vid boendeserviceenheter för äldre, skjuta upp ibruktagandet av nya enheter och ytterligare begränsa tillträdet till hemvårdstjänster.

Rekryteringen av personal försvårades ytterligare under våren 2022, och under sommaren 2022 fanns det betydande problem med att få vikarier. Det har förekommit vissa skillnader mellan

¹ Institutet för hälsa och välfärds lägesrapport Covid-19-epidemins konsekvenser för välfärden, tjänsterna och ekonomin (8.6.2022, på finska) <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/143938/Koro-naepidemiaan%20vaikutukset-seurantaraportti%20viikot%2018-22.pdf?sequence=14&isAllowed=y>

² https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/eshjono/perus2/summary_erikoisala01 (på finska)

regionerna, men på nationell nivå var flera hundra bäddplatser inom hälso- och sjukvården stängda, och även hela enheter stängdes över sommaren. Den icke-brådskande verksamheten inom den specialiserade sjukvården hade nästan helt körts ned. Detta har medfört ytterligare en ökning i den eftersatta vården och servicen. Alla de bäddplatser som skurits ned har ännu inte kunnat öppnas. Alla patienter från avdelningar inom primärvården eller den specialiserade sjukvården som behöver fortsatt vård har på grund av personalbristen inom socialvården inte kunnat flyttas till heldygnsomsorgen. Det går inte att ta emot nya kunder inom servicen i den utsträckning det skulle behövas. Situationen märktes under sommaren också som en mycket stor belastning av jourmottagningarna, men även personalen inom den övriga social- och hälsovården belastades. Patienterna har varit tvungna att köa både till den specialiserade sjukvården och därifrån vidare till en plats för den fortsatta vård som behövts. Klienterna har varit tvungna att köa till socialservice. Situationen speglar belastningen och sårbarheten i fråga om hela social- och hälsovårdssystemet på ett aktuellt sätt. Enligt de uppgifter som regionerna lämnade i augusti 2022 varierade personalbristen inom hälso- och sjukvården i regionerna mellan 5 och 20 procent, och situationen ser inte ut att bli bättre under hösten.

2.3.2 Hemvården

Hemvård är en tjänst enligt 20 § i socialvårdslagen och innebär en helhet som bildas av hemservice och de hemsjukvårdsuppgifter som omfattas av 25 § i hälso- och sjukvårdslagen. Hemvården stöder människor som inte klarar sig på egen hand i sitt eget hem. Den är främst avsedd för äldre personer, långtidssjuka och personer med funktionsnedsättning. Nästan var femte klient inom hemvården får tre eller fler hemvårdsbesök per dag. Samtidigt som över hälften av den regelbundna hemvårdens klienter enligt statistikrapporten över hemvården 2020³ använder tjänsterna dagligen, har de besök inom hemvården som antecknats i registret minskat något under året. Enligt den uppföljning som Institutet för hälsa och välfärd gjort arbetade 17 000 arbetstagare inom hemvården i maj 2022. Detta antal har inte ändrats under året. De problem som beror på personalbristen gäller inom tjänsterna för äldre särskilt hemvården.

När det gäller klientsäkerheten är det avgörande om tjänsterna kan ordnas på något annat sätt under strejken. Förbuden mot rekrytering och överföring av personal försvårar situationen. Exempelvis personer som bor på serviceboende med heldygnsomsorg eller behöver regelbunden hemvård är helt beroende av utomstående hjälp, till exempel i fråga om kost, att ta mediciner, att klä på sig samt grundläggande hygien. Tjänsterna ska ordnas i alla lägen. I annat fall kan klienterna försättas i livsfara eller deras hälsotillstånd allvarligt äventyras.

Enligt uppgifter från Helsingfors stad omfattar det strejkvarsel som gäller södra hemvårdsenheten ca 800 klienter inom den regelbundna hemvården. I praktiken bor dessa klienter i sitt eget hem och största delen av dem kan inte flyttas någon annanstans för att få vård eller omsorg. Bland klienterna bedöms det att 350 personer hör till en kritisk grupp, dvs. deras hälsotillstånd och helhetssituation kräver 1–4 hemvårdsbesök per dag, och besöken kan inte utelämnas eller flyttas till en annan tidpunkt. Klienterna är sådana som är i dåligt skick, behöver mycket hjälp eller har en minnessjukdom, och en stor del är ensamboende utan stöd från anhöriga och närstående. Ungefär 10 procent av dessa besök är besök med två skötare. Strejken omfattar ca 150–170 arbetstagare. Av 250 vakanser inom den södra hemvårdsenheten är 30–40 % sedan tidigare inte tillsatta. Det absoluta minimiantalet anställda per dag för att skydda klienternas liv och hälsa beräknas vara 80. Enligt Helsingfors stad har det allvarliga följderna för klienterna inom hemvården om strejken genomförs. Bristen på personal på grund av avsaknaden av skyddsarbete kan

³ Statistikrapport 27/2021, Institutet för hälsa och välfärd

enligt stadens bedömning äventyra klienternas hälsa och till och med liv. Utifrån den beredskapsplan som Helsingfors stad har utarbetat har staden bedömt att de effektivaste beredskapsåtgärderna är att anlita hyrd arbetskraft och att hänvisa en del av de klienter som behöver mycket tjänster till platser för korttidsvård. Om dessa metoder kan användas fullt ut kan de mest kritiska besöken genomföras genom prioritering av uppgifter. Om man däremot inte får tillgång till hyrd arbetskraft, blir uppskattningsvis 200–300 absolut nödvändiga klientbesök ogjorda under en dag.

Hemvården i Kontinkangas och Myllyoja i Uleåborg, som omfattas av strejkvarslet, har enligt uppgifter från Uleåborgs stad sammanlagt ca 230 klienter och 4036 klienttimmar i månaden. Personalen uppgår till 60–65 personer. Uleåborgs stad har bedömt att staden under arbetskonflikten nått och jämt kan trygga tjänsterna med hjälp av resurspoolen och icke-organiserad arbetskraft som kan överföras från andra tjänster. I planen finns dock ingen marginal för flexibilitet till exempel vid sjukfrånvaro.

Både Helsingfors stad och Uleåborgs stad har vidtagit åtgärder för att ha beredskap inför hotet om strejk. Prioriteringar bland arbetsuppgifterna har behövts. Kommunerna är beredda på att anlita privata tjänsteproducenter, resurspoolen för hemvården, icke-organiserad arbetskraft samt personer i tjänsteförhållande. Om närstående till klienter i hemvården är beredda att hjälpa, tar deras hjälp emot. I någon mån kan även platser för tillfällig vård utnyttjas. Det är också möjligt att be om hjälp av hemsjukhuset, men detta inverkar direkt på hela vårdkedjan, eftersom utskrivningar fördröjs och nya klienter inte kan tas emot. Om det inte finns tillräckligt med personal att tillgå, måste hemvårdsenheterna förkorta klientbesöken eller minska antalet klientbesök.

2.3.3 Specialiserad sjukvård

Det strejkvarsel som gäller den specialiserade sjukvården omfattar intensivvårdsenheter i Centrala Tavastlands sjukvårdsdistrikt, Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt och Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt. Intensivvården svarar på ett behov av ytterst brådskande vård som är kritisk med tanke på patientens överlevnad. Antalet intensivvårdsplatser i Finland är i princip lågt jämfört med många andra europeiska länder. Intensivvård kan endast i mycket begränsad utsträckning ordnas i någon annan form än som den egna verksamheten. Det är i princip inte möjligt att upphandla den som en köpt tjänst från den privata sektorn. Att överföra patienter inom intensivvården till en annan ort är möjligt endast i en del fall. När det gäller inledande av intensivvård kan dock dröjsmål i fråga om tillgången till vård, till exempel på grund av långa avstånd, vara kritiska. För en del patienter innebär förflyttning en risk för att patienten avlider. Med tanke på patientsäkerheten riktar sig det aktuella hotet om strejk således mot ett mycket kritiskt verksamhetsområde inom den specialiserade sjukvården.

Den strejk som gäller intensivvården inverkar också på verksamheten inom servicesystemet i större utsträckning än enbart intensivvården. Sådan icke-brådskande kirurgi som eventuellt kräver intensivvård efter ingreppet måste avbrytas före strejken. Det är inte heller möjligt att genomföra sådan akut kirurgi som eventuellt kräver fortsatt vård på intensivvårdsavdelning, på grund av bristen på fortsatt vård. En stor del av patienterna inom intensivvården kommer in utan förvarning via jourer, vilket innebär att avsaknaden av platser inom intensivvården också försvårar arbetet på jourmottagningarna. Exempel på sådana jourpatienter är olycksfallspatienter med allvarliga skador och patienter som råkat ut för en allvarlig hjärn- eller hjärthändelse. I synnerhet den strejk som gäller intensivvården vid universitetssjukhuset äventyrar i hög grad hela sjukhusets verksamhet. Enligt sakkunniga vid Suomen Teho- ja ensuhoitokonsortio är det inte tryggt att stänga intensivvården vid något universitetssjukhus, utan det leder till mycket sannolika skador och sannolika dödsfall som annars skulle ha kunnat undvikas.

För närvarande fungerar intensivvårdsavdelningarna med minimibemanning och sänkt antal platser på grund av bland annat förbudet mot overtidsarbete och skiftbyte, och det finns egentligen inte utrymme för mer nedskärningar. De ansvariga läkarna vid intensivvården bedömer att det går att trygga minimifunktionerna en kort tid med 50–70 procent av den planerade normalkapaciteten. Behovet av kapacitet inom intensivvården är dock svårt att förutse i verkligheten, eftersom belastningen under enskilda dagar snabbt kan stiga till 100 procent, även om belastningen på lång sikt, till exempel under sommaren 2022, varit kring 70 procent. Vid fördelningen av resurser inom intensivvården bör det beaktas att verksamheten är jourbaserad, att det sker snabba förändringar och att det behövs tillräcklig beredskap.

Enligt uppgift från Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt berör den planerade strejken 206 vårdarbetare. Med denna personalstyrka hålls 18 platser för intensivvård, 4 platser för intensivövervakning och 12 platser för övervakningsvård öppna under normala förhållanden. För att kunna ordna vård som uppfyller patientsäkerheten behöver minst 14 platser för intensivvård, 4 platser för intensivövervakning och 12 platser för övervakningsvård vara i bruk. För att hålla dessa patientplatser öppna med arbete som utförs i tre skift under en tre veckors arbetsskiftsförteckning behövs sammanlagt 174 vårdarbetare, av vilka 86 procent är sjukskötare. Med detta antal vårdarbetare kan man också genomföra ECMO- och MET-/återupplivningsverksamhet.

Enligt uppgift från Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt berör den planerade strejken 167 vårdarbetare. Med denna personalstyrka hålls 24 platser för intensivvård öppna under normala förhållanden. För att kunna ordna vård som uppfyller patientsäkerheten behövs minst 15 platser för intensivvård. För att hålla dessa patientplatser öppna med arbete som utförs i tre skift under en tre veckors arbetsskiftsförteckning behövs sammanlagt minst 174 vårdarbetare, av vilka 98 procent är sjukskötare. Med detta antal vårdarbetare kan man också genomföra hyperbar oxygenbehandling (nationellt center vid ÅUCS) och MET-/återupplivningsverksamhet.

Enligt uppgift från Egentliga Tavastlands sjukvårdsdistrikt berör den planerade strejken 33 vårdarbetare. Med denna personalstyrka hålls 5 platser för intensivvård och 5 platser för intensivövervakning öppna under normala förhållanden. För att kunna ordna vård som uppfyller patientsäkerheten behövs minst 4 platser för intensivvård, och för att dessa ska kunna hållas öppna med arbete som utförs i tre skift under en tre veckors arbetsskiftsförteckning behövs minst 16,5 vårdarbetare, av vilka 100 procent är sjukskötare.

Sjukvårdsdistrikten har på olika sätt försökt förbereda sig på strejken och följderna av den. Det finns dock i princip få möjligheter att på ett sätt som tryggar patientsäkerheten ordna intensivvårdstjänster genom omorganisering av verksamheten eller andra åtgärder som kan vidtas utan speciallagstiftning. Samarbetet mellan sjukvårdsdistrikten är av stor betydelse när det gäller att ordna vård av kritisk natur. De sjukvårdsdistrikt som omfattas av arbetskonflikten har förhandlat med andra sjukvårdsdistrikt om vilka patienter de sjukvårdsdistrikt som står utanför arbetskonflikten kan ta emot i den mån de har möjlighet. Det är också möjligt att omorganisera verksamheten i fråga om vissa patienter så att vården genomförs i operationssalar eller uppvakningsrum. Sådana arrangemang är dock möjliga endast i begränsad utsträckning. Intensivvården vid ett universitetssjukhus kan inte tryggas genom denna typ av arrangemang på ett sådant sätt att kritisk vård och vård för att skydda patienters liv inte äventyras. Enligt en rapport från Tehoitokonsortio (intensivvårdskonsortiet) användes 62 procent av kapaciteten inom intensivvårdsplatserna den 7 september 2022, vilket utgör normal nivå. På grund av personalbrist var ca 10 procent av intensivvårdsplatserna stängda vid 8 sjukhus. Enligt muntlig uppgift från chefsöverläkarna i sjukvårdsdistrikten förbereder man sig vid Åbo och Uleåborgs universitetssjukhus på att avveckla icke-brådskande kirurgisk verksamhet som kräver intensivvård ungefär en vecka före strejkerna inleds. På det här sättet kan behovet av intensivvård endast minskas med ungefär

hälften. Helsingfors, Tammerfors och Kuopio universitetssjukhus förbereder sig på motsvarande sätt på att minska sin operativa verksamhet, så att deras enheter för intensivvård ska kunna ta emot jourpatienter från Åbo och Uleåborg som behöver intensivvård. Trots dessa åtgärder är det sannolikt att det under strejken kommer att inträffa sådana skador och dödsfall som annars kan undvikas. Egentliga Tavastlands centralsjukhus förbereder sig för strejken genom att minska verksamheten, eventuellt flytta patienter och förlita sig på stöd från de närliggande sjukhusen. Med dessa metoder uppskattar man att sjukhuset klarar en strejk som varar ett dygn, men eventuella patientskador kan inte uteslutas.

2.3.4 Skyddsarbete och andra åtgärder under arbetskonflikten

Med skyddsarbete avses arbete som vid stridsåtgärd är nödvändigt för att förhindra fara för medborgarnas liv eller hälsa eller för att skydda sådan egendom, som speciellt utsätts för fara med anledning av arbetskonflikten. Skyldigheten att utföra skyddsarbete gäller endast tjänsteinnehavare som inte deltar i en arbetskonflikt. En tjänsteinnehavare eller anställd i arbetsavtalsförhållande som deltar i en arbetskonflikt är således inte skyldig att utföra skyddsarbete utan sitt samtycke. Personalen inom social- och hälsovården i kommunerna är i regel anställd i arbetsavtalsförhållande och endast ungefär en fjärdedel är tjänsteinnehavare. Inom socialvården är majoriteten av socialarbetarna och socialhandledarna anställda i tjänsteförhållande på grund av arbetets natur. Dessutom bör de som arbetar med bedömning av servicebehovet och inom socialjourer i praktiken vara anställda i tjänsteförhållande. Det bör dock beaktas att det till exempel inom boendeservicen inom socialvården eller den service som ges i hemmet inte finns många som är anställda i tjänsteförhållande. Sjukskötare och närvårdare är huvudsakligen anställda i arbetsavtalsförhållande.

Behovet av skyddsarbete bestäms utifrån medicinsk expertis och läkarens lagstadgade skyldighet att besluta om vården och hur brådskande den är. Enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården beslutar legitimerade läkare om medicinska undersökningar av en patient, ställer diagnos och beslutar om vården och behandlingen i samband därmed. I fråga om socialvård bedöms behovet av skyddsarbete utifrån socialvetenskapliga, gerontologiska, vårdvetenskapliga och medicinska uppgifter om hur tjänsterna i en exceptionell situation kan ordnas för dem som omfattas av tjänsterna. Enligt uppgifter från de sjukvårdsdistrikt som berörs av de planerade strejkerna samt från Helsingfors stad och Uleåborgs stad har organisationerna inte lovat att utföra skyddsarbete inom intensivvården eller hemvården. Enligt uppgifterna har det inte avtalats om tillräckligt skyddsarbete för att trygga nödvändig vård och omsorg för klienterna och patienterna. Det förbud mot tillfällig förflyttning som organisationerna förklarat innebär att de instanser som berörs av strejkvarslet inte heller kan överföra personal från andra enheter till de tjänster som berörs av strejken. Förbudet gör det ännu svårare att upprätthålla en tillräckligt stor personalstyrka, vilket gör det svårare att tillgodose klient- och patientsäkerheten.

Vid ordnandet av vården och tjänsterna aktualiseras också frågan om att för kritiska funktioner anlita personal som står utanför arbetskonflikten, och denna metod har använts och används genom att man anlitar olika yrkesgrupper i de sjukvårdsdistrikt och kommuner som omfattas av strejken. Många av vårdpersonalens uppgifter är dock sådana som kräver specialkompetens. En sådan krävande specialkompetens, till exempel kompetens att kontrollera ett flertal tekniska anordningar och samtidigt hålla patienten under uppsikt och utföra vårdåtgärder, att utföra krävande vätskebehandling genom infusion med ett flertal olika infusionslösningar och läkemedelsbehandling med centrala katetrar eller att sköta respirator- och kuvösbehandling, kan uppnås endast genom lång utbildning och arbetserfarenhet. Inom till exempel följande funktioner och behandlingar behövs specialkompetens: intensivvård (inklusive intensivvård av barn), premarvård, jourvård och prehospital akutsjukvård, operations- och anestesiverksamhet, förlossningar, laboratorietjänster och bildiagnostik samt olika delområden inom den specialiserade

sjukvården, exempelvis cancervård, dialysbehandling och krävande psykiatrisk vård. Om det i dessa funktioner anlitas personal som inte har lämplig utbildning och erfarenhet, blir följden att patienters liv eller hälsotillstånd allvarligt äventyras. Det bör dessutom beaktas att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården inte får utföra uppgifter som personens utbildning eller yrkesskicklighet är otillräckliga för. Av rapporterna från sjukvårdsdistrikten framgår att den icke-brådskande vården vid alla sjukhus och i alla sjukvårdsdistrikt som är föremål för arbetskonflikten redan under sommaren har skurits ned till ett minimum och att man där försöker trygga den kritiska vården med hjälp av olika arrangemang. Sådana arrangemang är i synnerhet samarbetsavtal med andra sjukhus, sjukvårdsdistrikt och hälsovårdscentraler, förflyttningar av patienter inom sjukhusen och sjukvårdsdistrikten och i vissa fall köp av tjänster både inom landet och från utlandet. Trots dessa åtgärder meddelar sjukvårdsdistrikten att de inte kan trygga brådskande och nödvändig vård, om de stridsåtgärder som det förvarnats om genomförs.

De uppgifter om läget som sjukvårdsdistrikten, kommunerna och regionförvaltningsverket har lämnat visar att tillgången till personal för skyddsarbete är det mest kritiska elementet med tanke på klient- och patientsäkerheten. Utifrån uppgifterna från de sjukvårdsdistrikt som strejkvarslet berör, städerna, Valvira och regionförvaltningsverken bedömer social- och hälsovårdsministeriet att klient- och patientsäkerheten inte kan garanteras utan skyddsarbete under de strejker som redan meddelats och att åtminstone de strejker som gäller intensivvården utgör ett allvarligt hot mot patienternas liv och hälsa.

Såsom beskrivs ovan är servicesystemet inom social- och hälsovården för närvarande mycket belastat och sårbart. Om de massuppsägningar som arbetstagarorganisationerna har framfört konkretiseras uppstår ett ännu större underskott på personal, samtidigt som personalbristen inom många tjänster redan har varit rekordstor trots rekryteringsåtgärder. Om massuppsägningarna omfattar kritiska tjänster inom social- och hälsovården har det konsekvenser som innebär att patienternas och klienternas liv och hälsa allvarligt äventyras. Inom hälso- och sjukvården är kritiska funktioner till exempel intensivvård, krävande jourverksamhet samt akuta funktioner vid bäddavdelningar inklusive psykiatri. Dessa funktioner är i praktiken också till största delen sådana som inte kan skaffas som köpta tjänster från den privata sektorn. Inom socialvården är bland annat hemvård en kritisk tjänst.

Det är möjligt att sådana nya stridsåtgärder som eventuellt följer på de aktuella stridsåtgärderna till sin karaktär eller omfattning är sådana att de på grund av personalbristen utgör ett hot mot klienternas eller patienternas liv eller orsakar allvarligt äventyrande av deras hälsa och att problemet inte kan lösas inom ramen för den gällande lagstiftningen med de medel som är tillgängliga. Den befintliga lagstiftningen erbjuder inga medel för att förhindra allvarligt äventyrande av liv eller hälsa i en situation där man inte lyckas komma överens om sådant skyddsarbete som behövs. Detta leder till ständig osäkerhet i servicesystemet, i synnerhet eftersom det är osäkert om man genom temporär undantagslagstiftning som uttryckligen gäller varje sådan enskild stridsåtgärd som allvarligt äventyrar liv eller hälsa i tid kan trygga åtgärder för att förhindra att liv eller hälsa allvarligt äventyras vid varje ny arbetskonflikt.

3 Målsättning

Syftet med regeringspropositionen är att säkerställa nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård i situationer där klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras på grund av att det inte finns tillräckligt med personal till följd av en arbetskonflikt inom den hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun, och de metoder som den gällande lagstiftningen i första hand möjliggör inte är tillräckliga för att trygga ovannämnda grupper liv och hälsa.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås bestämmelser om metoder för att under en arbetskonflikt trygga nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård som ordnas av kommuner och samkommuner. Den vård och omsorg som hör till nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård definieras i lagen. Detta omfattar bland annat intensivvård, jour utan vilken patientens hälsotillstånd allvarligt äventyras, prehospital akutsjukvård, förlossningsvård, nödvändig behandling av långtidssjukdomar, medicinska stödtjänster som hänför sig till de nödvändiga behandlingar som avses ovan, samt sådan hemvård utan vilken klientens liv äventyras eller klientens hälsa äventyras allvarligt. De metoder som det föreskrivs om i den föreslagna lagen kan användas inom social- och hälsovård som ordnas av en kommun eller samkommun endast om andra medel inte är tillräckliga för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller deras hälsa äventyras allvarligt, och endast i den omfattning som är nödvändig i detta syfte. De medel som föreslås i lagen kan inte i någon utsträckning användas för att bryta arbetskonflikten eller för att lösa de problem som följer av bristen på arbetskraft eller av att de anvisade resurserna i fråga om den är otillräckliga. Lagen ska tillämpas på verksamhetsenheter inom social- och hälsovården som har en kommun eller samkommun som huvudman.

I denna proposition föreslås det att det föreskrivs en skyldighet för arbetstagarorganisationer när de verkställer en arbetsinställelse eller massuppsägning inom hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun att i samarbete med kommunen eller samkommunen se till att arbetsgivaren trots stridsåtgärderna har tillgång till en sådan mängd för uppgifterna lämplig personal att arbetsgivaren klarar av att säkerställa nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under arbetskonflikten. Enligt förslaget får en arbetstagarorganisation inte verkställa en arbetsinställelse eller massuppsägning som gäller nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård förrän organisationen har förhandlat med arbetsgivaren om den personal som arbetsgivaren ska ha tillgång till trots stridsåtgärderna. Om parterna inte når en överenskommelse eller om arbetstagarorganisationen inte enligt arbetsgivarens uppfattning iakttar överenskommelsen, kan regionförvaltningsverket på ansökan av arbetsgivaren för högst en vecka vid hot om vite skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetsinställelse eller massuppsägning, om regionförvaltningsverket konstaterar att det är uppenbart att klienters eller patienters liv äventyras eller deras hälsa allvarligt äventyras på grund av arbetskonflikten inom nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård. Regionförvaltningsverket kan meddela ett nytt föreläggande om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten i fråga, om det är uppenbart att arbetskonflikten trots de andra metoder som den föreslagna lagen möjliggör fortfarande äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. Ett nytt föreläggande om att skjuta upp eller avbryta arbetskonflikten ska således användas i andra hand i förhållande till de övriga medel som lagen möjliggör och som beskrivs nedan. Regionförvaltningsverkets beslut kan gälla i högst en vecka åt gången. Ändring i regionförvaltningsverkets beslut får sökas hos förvaltningsdomstolen, men beslutet är omedelbart verkställbart trots att ändring har sökts, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Om de ovan beskrivna skyldigheter som påförs arbetstagarorganisationerna inte är tillräckliga för att trygga nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt, kan arbetsgivaren använda de metoder i lagförslaget som gäller enskilda arbetstagare. Det föreslås att arbetsgivaren ska ha möjlighet att förordna en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som är anställd hos arbetsgivaren att utöver eller i stället för sina sedvanliga uppgifter utföra andra uppgifter som motsvarar hans eller hennes yrkesskicklighet enligt vad arbetsgivaren förordnar. Arbetsgivaren ska också kunna förordna arbetstagaren att arbeta vid en annan av arbetsgivarens verksamhetsenheter inom social- eller hälsovården. Arbetstagaren ska enligt förslaget

ha rätt att få ersättning för särskilda utgifter som förordnandet medför. Arbetstagaren ska dessutom ges tillfälle att bli hörd innan förordnandet meddelas.

Enligt förslaget ska arbetsgivaren också ha möjlighet att överskrida de föreskrivna eller avtalade arbetstiderna, trots vad som föreskrivs i arbetstidslagen. De föreskrivna arbetstiderna ska få överskridas högst under två veckor. Då får det också göras avvikelser från de bestämmelser i arbetstidslagen som gäller nattarbete, maximalt antal arbetstimmar, dagliga raster, dygnsvila och veckovila. Arbetsgivaren ska dock utjämna arbetstiden till högst det i arbetstidslagen föreskrivna maximiantalet timmar, och arbetstagaren ska ges ersättande vilotid så snart som möjligt eller enligt arbets- och tjänstekollektivavtalet, om det i avtalet har avtalats om en längre tidsperiod än den som föreskrivs i arbetstidslagen. Det föreslås också att arbetsgivaren ska få avvika från bestämmelserna om meddelande om arbetstagarens semester och tidpunkten för semester i semesterlagen eller det kollektivavtal eller tjänstekollektivavtal som tillämpas samt ändra tidpunkten för redan meddelad semester och avbryta semester som en arbetstagare redan inlett. Outtagen semester ska dock ges arbetstagaren så snart som möjligt. Avvikelser från bestämmelserna om arbetstid eller semester får inte äventyra säkerheten i arbetet eller arbetstagarens hälsa. Arbetsgivaren ska utan dröjsmål göra en skriftlig anmälan till arbetarskyddsmyndigheten om åtgärderna i fråga och orsakerna till dem. Arbetsgivaren ska ge den förtroendeman, det förtroendeombud eller den arbetarskyddsfullmäktige som företräder arbetstagaren 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 en åtgärd.

Dessutom föreslås regionförvaltningsverket ha behörighet att förordna en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som deltar i en arbetskonflikt och som är anställd hos en kommun eller samkommun att arbeta i uppgifter som motsvarar hans eller hennes yrkesskicklighet vid en verksamhetsenhet inom social- eller hälsovården som drivs av personens arbetsgivare (klient- och patientsäkerhetsarbete). I klient- och patientsäkerhetsarbetet ska tillämpas motsvarande bestämmelser och föreskrifter som normalt skulle tillämpas i den arbetstagarens arbetsavtals- eller tjänsteförhållande när han eller hon är i arbete. Den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete har dock rätt att av kommunen eller samkommunen för den ordinarie arbetstiden i klient- eller patientsäkerhetsarbete få en ersättning som är minst 1,3 gånger så stor som den lön som personen normalt får för ordinarie arbetstid. Dessutom ska arbetstagaren enligt förslaget ha rätt att få ersättning för osedvanliga kostnader som förordnandet medför.

Om inte heller de medel som beskrivs ovan är tillräckliga för att trygga nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt, kan regionförvaltningsverket på ansökan av arbetsgivaren förordna till klient- eller patientsäkerhetsarbete också en sådan yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som har sagt upp sig från en anställning hos kommunen eller samkommunen som en stridsåtgärd. En yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som har sagt upp sig kan då förordnas att utföra klient- eller patientsäkerhetsarbete i uppgifter som motsvarar hans eller hennes yrkesskicklighet vid en verksamhetsenhet inom social- eller hälsovården som drivs av den arbetsgivare som han eller hon har sagt upp sin anställning hos. I en sådan situation ska vid klient- och patientsäkerhetsarbetet tillämpas motsvarande bestämmelser och föreskrifter som ska tillämpas i arbetsavtals- och tjänsteförhållanden och som tillämpas på andra yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården som arbetar vid den aktuella verksamhetsenheten inom social- eller hälsovården, dock inte bestämmelserna om avslutande av ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande. Ett förordnande kan meddelas oberoende av om personen redan står i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till en annan arbetsgivare. Den nya arbetsgivaren får dock inte avsluta arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet på grund av klient- eller patientsäkerhetsarbetet. Om den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete har vårdat ett barn under skolåldern hemma, ska kommunen ordna den småbarnspedagogik som barnet

behöver under den tid klient- eller patientsäkerhetsarbetet pågår. Om kommunen ordnar morgon- och eftermiddagsverksamhet enligt lagen om grundläggande utbildning, ska den på det sätt som avses i den lagen vid behov erbjudas ett barn i skolåldern till den som förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete under den tid klient- eller patientsäkerhetsarbetet pågår. Den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete har rätt att av kommunen eller samkommunen för den ordinarie arbetstiden i klient- eller patientsäkerhetsarbete få en ersättning som är minst 1,3 gånger så stor som den lön personen tidigare fick för ordinarie arbetstid som anställd hos kommunen eller samkommunen. Om den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete står i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till en annan arbetsgivare, ska den ersättning som betalas till honom eller henne dock vara minst lika stor som den lön som arbetstagaren skulle få i anställning hos den arbetsgivaren. Dessutom har den som har förordnats till klient- och patientsäkerhetsarbete rätt att få ersättning för osedvanliga kostnader som förordnandet medför. Ett förordnande till klient- och patientsäkerhetsarbete ska dock inte få meddelas om det avsevärt försvårar välbefinnandet för den person som föreslagits till klient- eller patientsäkerhetsarbetet eller för personens familj eller anhöriga eller försvårar personens arbetsgivares verksamhet, eller om förordnandet av någon annan orsak skulle medföra särskilt stor olägenhet för personen i fråga.

Ett förordnande att utföra klient- eller patientsäkerhetsarbete kan meddelas på förslag av en kommun eller samkommun för högst två veckor åt gången, och det kan förnyas. När kommunen eller samkommunen tar fram förslaget ska den ge den i den berörda verksamhetsenheten inom social- eller hälsovården verksamma fackavdelningen för den fackorganisation som deltar i arbetskonflikten möjlighet att yttra sig. Regionförvaltningsverket ska dessutom ge den som ska förordnas till klient- eller patientsäkerhetsarbete tillfälle att bli hörd. Ärendet får dock avgöras utan att parten hörs på de grunder som anges i 34 § i förvaltningslagen. Vid behov kan regionförvaltningsverkets förordnande förenas med vite. Ändring i regionförvaltningsverkets beslut får sökas hos förvaltningsdomstolen, men beslutet är omedelbart verkställbart trots att ändring har sökts, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Den föreslagna lagens tillämpningsområde innebär att en förutsättning för att använda varje medel som lagen möjliggör, utöver det som nämns ovan, är att andra medel än de som föreskrivs i lagen som kommunen eller samkommunen förfogar över inte är tillräckliga för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller deras hälsa äventyras allvarligt. Dessutom får de medel som lagen möjliggör användas endast i den omfattning som är nödvändig i ovannämnda syfte. En förutsättning som gäller användningen av alla de medel enligt den föreslagna lagen som direkt berör en enskild arbetstagarare är dessutom att åtgärden inte får vara oskälig med tanke på arbetstagarens personliga situation. Däremot förutsätter förordnandena dock inte samtycke av personen i fråga.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Propositionens huvudsakliga konsekvenser gäller yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som arbetar i uppgifter inom hälso- och sjukvården eller hemvården inom kommuner och samkommuner eller har sagt upp sig från dessa uppgifter som en stridsåtgärd, arbetstagarorganisationer, bland myndigheterna regionförvaltningsverken och förvaltningsdomstolarna samt personer som behöver hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av kommunerna eller samkommunerna. Eftersom syftet med propositionen är att säkerställa klient- och patientsäkerheten i situationer där det finns risk för att personer som är i behov av nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård avlider eller att deras hälsa allvarligt äventyras, är den viktigaste konsekvensen av lagen att det säkerställs att patienter och hemvårdsklienter får nödvändig vård och omsorg även under arbetskonflikter. Om lagen och de förpliktelser och befogenheter gällande åtgärder och förordnanden som grundar sig på den genomförs på det sätt som avses, kommer

den föreslagna lagen att trygga liv och hälsa för personer som behöver nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård i situationer där deras liv och hälsa skulle äventyras allvarligt på grund av bristen på yrkesskicklig personal till följd av en arbetskonflikt.

Förslaget förpliktar en arbetstagarorganisation att, när den verkställer en arbetsinställelse eller massuppsägning inom hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun, i samarbete med kommunen eller samkommunen säkerställa att kommunen eller samkommunen trots stridsåtgärderna har tillgång till en sådan mängd för uppgifterna lämplig personal att de nödvändiga tjänsterna inom hälso- och sjukvården och hemvården i kommunen eller samkommunen tryggas. Arbetstagarorganisationen ska förhandla med tjänsteanordnaren om en tillräcklig mängd skyddsarbetskraft eller om begränsning av arbetskonflikten. Om parterna inte når någon överenskommelse om en tillräcklig mängd skyddsarbetskraft eller om begränsning av arbetskonflikten, ska arbetstagarorganisationen senast fem dygn före verkställandet av arbetsinställelsen eller massuppsägningen lämna kommunen eller samkommunen ett meddelande om hur den trots stridsåtgärderna ämnar låta den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten ha tillgång till en sådan mängd för uppgifterna lämplig personal att kommunen eller samkommunen klarar av att säkerställa nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård. Om överenskommelse inte nås om en tillräcklig mängd arbetskraft, kan kommunen eller samkommunen i fråga lämna en ansökan till regionförvaltningsverket om ett beslut att skjuta upp eller avbryta en arbetsinställelse eller massuppsägning för högst en vecka. Regionförvaltningsverkets beslut kan förenas med vite för att effektivisera efterlevnaden av förordnandet. Beslutet kan också förnyas på ansökan av kommunen eller samkommunen. Ett beslut om förnyande förutsätter dock att kommunen eller samkommunen redan har tagit i bruk de föreslagna åtgärder enligt 3 och 4 kap. som gäller enskilda arbetstagare och att det trots detta behövs ett förordnande för att målen med propositionen ska uppnås. De ovannämnda bestämmelserna om arbetstagarorganisationernas skyldighet, förhandlingsförfarandet och regionförvaltningsverkets möjlighet att skjuta upp eller avbryta en arbetskonflikt som en engångsåtgärd ska vara de metoder som används i första hand för att nå målet med propositionen. Vid tidpunkten för beredningen av propositionen omfattar tillämpningsområdet fem hot om strejker, som omfattar sammanlagt uppskattningsvis 620–650 arbetstagare. Enligt en bedömning kan det dock i fråga om två av dessa, dvs. strejkerna inom hemvården i Helsingfors och Uleåborg, eventuellt vara möjligt att säkerställa en tillräcklig personal också med hjälp av metoder utanför lagen, vilket betyder att lagen då inte tillämpas på dem. Detta är dock förenat med stor osäkerhet. Stridsåtgärderna beskrivs närmare i avsnitt 1.1 i propositionen och konsekvenserna av dem om de verkställs beskrivs i avsnitt 2.3.

Om en arbetstagarorganisation och en kommun eller samkommun inte kan enas om tillräckligt skyddsarbete eller om begränsning av arbetskonflikten, och nödvändig personal inte heller kan tryggas på något annat sätt, kan åtgärder och förordnanden som meddelas av myndigheter enligt propositionen riktas mot enskilda arbetstagare. Det föreslås att det för berörda kommuner och samkommuner föreskrivs en rätt att i en sådan situation anvisa yrkesutbildade personer som är anställda hos dem till uppgifter som avviker från det normala och/eller till en verksamhetsenhet som avviker från det normala. De tjänsteanordnare som är föremål för stridsåtgärder har då dessutom möjlighet att avvika från lagstiftningen om arbetstid och semester. Dessutom föreskrivs det om möjlighet för regionförvaltningsverket att i en sådan situation förordna en yrkesutbildad person som deltar i en arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården eller hemvården till klient- eller patientsäkerhetsarbete på framställning av en kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten. De ovannämnda bestämmelserna om ändring av arbetsuppgifter och arbetsställe och om avvikelser från bestämmelserna om arbetstid och semester kan tillämpas både på arbetstagare som inte deltar i arbetskonflikten och under vissa förutsättningar på arbetstagare som deltar i arbetskonflikten, om inte stridsåtgärderna utgör hinder för det. Genom att

tillämpa dessa bestämmelser har tjänsteordnaren enligt uppskattning möjlighet att främja propositionens syften på kortare tid än genom förslag till regionförvaltningsverket om klient- och patientsäkerhetsarbete. Däremot är dessa medel inte lika effektiva, vilket innebär att de ofta blir tillämpliga vid sidan av förordnanden om patientsäkerhetsarbete. Genom dem kan man dock sannolikt minska det antal förordnanden om klient- och patientsäkerhetsarbete som behövs. De befogenheter som gäller ändring av arbetsuppgifter och arbetsställe samt avvikelser från bestämmelser om semester och arbetstid kan ha konsekvenser för flera olika funktioner inom social- och hälsovård som ordnas av kommuner och samkommuner samt för arbetstagare inom olika funktioner, eftersom befogenheterna kan tillämpas också i fråga om andra arbetstagare än de som arbetar inom de verksamheter som är föremål för stridsåtgärder. För de yrkesutbildade personerna är konsekvenserna av avvikelser från arbetstidslagstiftningen ändå i vilket fall som helst kortvariga, eftersom avvikelser från arbetstidsbestämmelserna får vara i högst två veckor. Avvikelse från bestämmelserna i arbetstidslagen och semesterlagen får inte äventyra säkerheten i arbetet eller arbetstagarens hälsa, och tillämpningen av bestämmelserna om avvikelser förutsätter att en skriftlig anmälan lämnas till arbetarskyddsmyndigheten och att arbetstagarens företrädare har möjlighet att ge sitt utlåtande om anmälan. Anvisandet av arbetsuppgifter och arbetsställe är förenat med en skyldighet att höra den berörda yrkesutbildade personen.

De ovannämnda befogenheterna för regionförvaltningsverket på framställning om klient- och patientsäkerhetsarbete kan tillämpas på arbetstagare som deltar i en arbetskonflikt inom nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård, och arbetstagaren i fråga kan förordnas att utföra de tjänster som specificeras i 5 § 2 mom. Vid tidpunkten för beredningen av propositionen omfattas uppskattningsvis ca 620–650 arbetstagare av de arbetsinrättelser som meddelats. Det totala behovet av eventuella förordnanden till klient- och patientsäkerhetsarbete beror på de stridsåtgärder som vidtas och i vilken mån den arbetskraft som deltar i dem kan ersättas, men också på huruvida de andra medel som serviceanordnarna har till sitt förfogande är tillräckliga. Behandlingen av ett förslag om förordnande till patient- eller patientsäkerhetsarbete förutsätter att minst 24 timmar reserveras för att höra den person som förordnandet gäller och meddela om förordnandena, vilket innebär att förordnanden till klient- och patientsäkerhetsarbete bland annat av dessa orsaker åtminstone i viss mån bedöms vara en långsammare metod än de andra medel enligt denna proposition som riktas mot arbetstagarna.

Om de andra medel som gäller enskilda arbetstagare inte är tillräckliga för att målen med propositionen ska uppnås, kan en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som har sagt upp sig som stridsåtgärd förordnas till klient- eller patientsäkerhetsarbete som en sista utväg. Det att förordnandet av arbetstagare som har sagt upp sig ska vara ett sistahandsalternativ i förhållande till andra metoder och att den information om massuppsägningarna som finns tillgänglig vid tidpunkten för beredningen är begränsad gör att det är mycket svårt att på förhand göra en bedömning när det gäller verkställandet av förordnandena. Eventuella förordnanden kan påverka sådana privata tjänsteordnare och andra tjänsteordnare inom social- och hälsovården som en arbetstagare som har sagt upp sig som en stridsåtgärd arbetar hos, eftersom bestämmelsen om klient- och patientsäkerhetsarbete också gäller yrkesutbildade personer som har fått ett nytt jobb. Den nya arbetsgivaren för en arbetstagare som har sagt upp sig ska ge sitt samtycke till arrangemanget och göra det möjligt för en arbetstagare som förordnats till klient- och patientsäkerhetsarbete att återvända till sitt arbete.

Till följd av propositionen kommer regionförvaltningsverkens arbetsmängd att tillfälligt öka avsevärt. Hur mycket arbetsmängden ökar beror på de vidtagna stridsåtgärderna och deras omfattning, som kan medföra ett behov av att besluta om att skjuta upp eller avbryta stridsåtgärderna samt att förordna yrkesutbildade personer som deltar i arbetskonflikten eller som har sagt upp sig som en stridsåtgärd att utföra klient- och patientsäkerhetsarbete. I synnerhet vid beredningen av beslut om att skjuta upp eller avbryta en arbetsinrättelse eller massuppsägning krävs

mycket arbete jämfört med behandlingen av ärenden i genomsnitt, och vid beredningen krävs sannolikt utomstående expertis som stöd för beslutsfattandet. Om den arbetsmängd som krävs för ett beslut om uppskjutande eller avbrytande grovt uppskattas vara 10 dagsverken, skulle den sammanlagda arbetsmängden vara 50 dagsverken, om alla arbetsinställelser som omfattas av de strejkvarsel som hittills meddelats genomfördes och alla tjänsteanordnare gjorde framställningar om att skjuta upp eller avbryta dem. Ett förordnande kan gälla högst en vecka åt gången, vilket innebär att motsvarande behov av arbetsinsats skulle kunna upprepas flera gånger. Ett nytt förordnande kan ändå ges bara i det fallet att ibruktagandet av förordnanden till klient- och patientsäkerhetsarbete eller andra åtgärder som enligt lag får riktas mot en enskild inte har varit en tillräcklig åtgärd.

Regionförvaltningsverket kan förordna en enskild yrkesutbildad person till klient- och patientsäkerhetsarbete på förslag av en kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikt. Den tid som behövs för ett beslut om klient- eller patientsäkerhetsarbete beräknas i genomsnitt vara ca 2 timmar, vilket inkluderar diarieföring, hörande, beslutsfattande jämte beredning, och delgivning. År 2021 utfördes inom ansvarsområdet för basservice, rättsskydd och tillstånd vid samtliga regionförvaltningsverk 407,5 årsverken och inom alla ansvarsområden (med undantag för ansvarsområdena för arbetarskyddet) 849,4 årsverken. Behandlingen, styrningen, rådgivningen, kommunikationen och delgivningen i fråga om förordnandena till klient- eller patientsäkerhetsarbete kräver sannolikt arbetsinsatser inom samtliga ansvarsområden (med undantag för ansvarsområdena för arbetarskyddet) vid regionförvaltningsverken, och regionförvaltningsverket kan behöva handräckning av andra myndigheter för att genomföra propositionen. Dessutom medför det extra arbete om utlåtanden måste beredas för förvaltningsdomstolen i fråga om besvär över de beslut som regionförvaltningsverken fattat. På grund av propositionens brådsakande natur hinner det inte föreslås några ändringar i de anslag som är reserverade för regionförvaltningsverken i statsbudgeten, och regionförvaltningsverken hinner sannolikt inte anställa och introducera extra personal för genomförandet av propositionen. Det kan vara svårt att hitta arbetskraft till mycket kortvariga uppgifter som kräver att man snabbt tar emot arbetet. Den extra arbetsbörda som propositionen medför kan äventyra utförandet av regionförvaltningsverkens lagstadgade uppgifter. Propositionen föranleder således ett behov av att se över regionförvaltningsverkens behov av anslag i de kommande statsbudgetarna för att regionförvaltningsverkens verksamhet och likviditet ska kunna stabiliseras.

Regionförvaltningsverkets beslut kan överklagas av den tjänsteanordnare som föreslagit eller ansökt om förordnandet och av den arbetstagarorganisation eller arbetstagare som är föremål för förordnandet eller vitem. Enligt uppskattning kommer förvaltningsdomstolens arbetsbörda att öka tillfälligt till följd av propositionen. Ändringsbeslut kan sökas hos förvaltningsdomstolen i fråga om tre slags beslut: beslut om att skjuta upp eller avbryta arbetsinställelse eller massuppsägning, beslut om förordnande till klient- och patientsäkerhetsarbete samt beslut om utdömmande av vite. Ändringssökande i fråga om ett beslut som gäller en arbetstagarorganisation medför enligt en grov uppskattning kostnader på ca 7000–8000 euro för förvaltningsdomstolen. Vid tidpunkten för beredningen av propositionen omfattar tillämpningsområdet fem kända hot om strejker. Såsom det konstateras ovan kan det dock i fråga om två av dessa, dvs. strejkerna inom hemvården i Helsingfors och Uleåborg, eventuellt vara möjligt att säkerställa en tillräcklig personal också med hjälp av metoder utanför lagen, vilket betyder att lagen då inte tillämpas på dem. Detta är dock förenat med stor osäkerhet. Regionförvaltningsverkets förordnanden till patient- eller klientsäkerhetsarbete kan gälla i högst en vecka åt gången, vilket innebär att det är möjligt att en stridsåtgärd medför kostnader för förvaltningsdomstolen flera gånger. Kostnaderna bedöms vara lägre både i fråga om ärenden som gäller enskilda arbetstagare och ärenden som gäller vite. Regionförvaltningsverkets förordnanden som gäller enskilda arbetstagare kan gälla i högst två veckor åt gången, vilket innebär att det kan komma in flera ansökningar om

ändring i fråga om en enskild arbetstagare. År 2021 var förvaltningsdomstolarnas genomsnittliga kostnad för ett avgjort ärende ca 3 000 euro. Liksom i fråga om regionförvaltningsverken, behöver de behov av anslag som orsakas av att domstolsväsendets arbetsbörda ökar granskas i senare budgetpropositioner och tilläggsbudgetpropositioner.

Med tanke på den kommunala social- och hälsovården ger förslaget kommunerna och samkommunerna möjlighet att sköta den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som hör till deras lagstadgade uppgifter.

Enligt förslaget ska kommunen eller samkommunen till de arbetstagare som deltar i klient- och patientsäkerhetsarbetet betala en ersättning som är 1,3 gånger så stor som i normala fall. Till exempel innebär detta för en arbetstagare med titeln sjukskötare som deltar i klient- och patientsäkerhetsarbete under maximitiden för ett förordnande, dvs. två veckor, i genomsnitt ca 514 euro i tilläggsersättning, utifrån Statistikcentralens löneuppgifter för oktober 2021. Det är dock sannolikt att skötseln av de lagstadgade uppgifterna i situationer som klient- och patientsäkerhetsarbetet är avsett för enligt den föreslagna lagen kommer att medföra minst motsvarande merkostnader, om kommunerna eller samkommunerna inte har den i den föreslagna lagen avsedda möjligheten att förordna till klient- och patientsäkerhetsarbete. I relation till de direkta och indirekta konsekvenser som arbetskonflikten i övrigt har, bedöms propositionen inte ha några betydande kommunalekonomiska konsekvenser

5 Specialmotivering

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. *Lagens syfte och tillämpningsområde.* Syftet med den föreslagna lagen är enligt paragrafens 1 mom. att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom. i situationer där socialvårdsklienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras på grund av att det inte finns tillräckligt med personal till följd av en arbetskonflikt inom hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun. Propositionen gäller säkerställandet av nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under de arbetskonflikter som har inletts av Tehy rf och Finlands närvårdar- och primärskötarförbund Super rf och som omfattar kommunal hälso- och sjukvård och hemvård. Nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård definieras i 5 § 2 mom. i den föreslagna lagen. Den omfattar sådan hälso- och sjukvård och hemvård utan vilken klientens eller patientens liv äventyras eller klientens eller patientens hälsa äventyras allvarligt. Med allvarligt äventyrande av hälsan avses att utebliven vård eller omsorg orsakar livsfara eller en sannolik långvarig fysisk eller psykisk funktionsnedsättning eller en betydande och långvarig nedsättning av funktionsförmågan. Med nedsättning av funktionsförmågan avses allvarliga svårigheter att klara av grundläggande aktiviteter i dagliga livet eller motsvarande problem. Bestämmelserna i den föreslagna lagen ska tillämpas endast i situationer där personalbrist orsakad av en arbetskonflikt äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa.

Enligt paragrafens 2 mom. ska lagen tillämpas inom hälso- och sjukvård och hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun. De medel som det föreskrivs om i lagen ska tillämpas endast om andra än i den föreslagna lagen föreskrivna medel som kommunen eller samkommunen har till sitt förfogande inte räcker till för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller att klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras och endast i den omfattning som är nödvändig i detta syfte. Tröskeln för att det allmänna ska ingripa i konflikträtten bör vara hög, och lagen kan därför inte i någon utsträckning användas för att bryta arbetskonflikten. Det föreslagna klient- och patientsäkerhetsarbetet får inte heller användas för att lösa problem som orsakas av allmän brist på arbetskraft inom social- eller hälsovården eller för att lösa sådana

problem eller krislägen i social- eller hälsovårdssystemet som följer av att de anvisade resurserna är otillräckliga. Att tillgripa de medel som det föreskrivs om i lagen avses därför vara en sista utväg för att säkerställa tillräcklig personal under en arbetskonflikt. För att säkerställa tillräcklig personal ska arbetsgivaren i första hand tillgripa olika slags arbetsscheman och över-tidsarrangemang enligt vad arbetslagstiftningen tillåter, avtala med arbetstagare som inte deltar i arbetskonflikten, samarbeta med andra kommuner och samkommuner och använda köpta tjänster. Om lagen måste tillämpas, ska de medel som anges i 2 kap. tillämpas i första hand. De medel som avses i 3 kap. får användas endast om de medel som avses i 2 kap. inte är tillräckliga. Det medel som avses i 4 kap. får användas endast om de medel som det föreskrivs om i 3 kap. inte är tillräckliga.

Vad som i den föreslagna lagen föreskrivs om arbetstagare ska enligt 3 mom. också tillämpas på personer i tjänsteförhållande. Arbetskonflikten omfattar främst arbetstagare i arbetsavtalsförhållande, men om personer i tjänsteförhållande deltar i konflikten gäller bestämmelserna också dem.

2 kap. Arbetstagarorganisationers skyldigheter samt förhandlingsförfarande

2 §. *Arbetstagarorganisationers skyldigheter vid verkställande av arbetskonflikt.* Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska en arbetstagarorganisation när den verkställer en arbetsinställelse eller massuppsägning inom hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun, i samarbete med kommunen eller samkommunen se till att den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten trots stridsåtgärderna har tillgång till en sådan mängd för uppgifterna lämplig personal att kommunen eller samkommunen klarar av att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom. Detta innebär att om en arbetskonflikt omfattar sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i den föreslagna lagens 5 § 2 mom. och andra än i den föreslagna lagen föreskrivna medel som kommunen eller samkommunen har till sitt förfogande inte är tillräckliga för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller att klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras, ska arbetstagarorganisationen antingen begränsa arbetskonflikten så att kommunen eller samkommunen kan säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom. eller under arbetskonflikten tillhandahålla kommunen eller samkommunen nödvändigt skyddsarbete för att trygga den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom. I synnerhet när en arbetstagarorganisation bestämmer om avgränsning av en strejk använder den sig av det bestämmande inflytande som den i paragrafen avsedda skyldigheten gäller. Att begränsa arbetskonflikten eller låta personer utföra skyddsarbete är dock sistahandsalternativ i förhållande till de övriga i denna lag föreskrivna medel som kommunen eller samkommunen har till sitt förfogande.

Enligt paragrafens 2 mom. får arbetstagarorganisationen inte verkställa en arbetsinställelse eller massuppsägning inom sådan hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. förrän organisationen på det sätt som avses i 3 § har förhandlat med den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten om den personal som kommunen eller samkommunen ska ha tillgång till trots stridsåtgärderna. I den föreslagna 3 § föreskrivs det om ett förhandlingsförfarande mellan arbetstagarorganisationen och kommunen eller samkommunen. Om arbetstagarorganisationen inte förhandlar med kommunen eller samkommunen eller om de inte når någon överenskommelse om hur mycket för uppgifterna lämplig personal arbetstagarorganisationen trots stridsåtgärderna ska låta kommunen eller samkommunen ha tillgång till så att kommunen eller samkommunen kan säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom., har kommunen eller samkommunen i sista hand möjlighet att kräva att regionförvaltningsverket på det sätt som avses i 10 § skjuter upp verkställandet av arbetskonflikten eller avbryter en redan inledd arbetskonflikt. Regionförvaltningsverket kan vid vite meddela ett

sådant föreläggande som avses i 10 §. De föreslagna bestämmelserna inverkar inte på tillämpningen av lagen om medling i arbetstvister.

3 § *Förhandlingsförfarande*. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska arbetstagarorganisationen och den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten före verkställandet av en arbetsinställelse eller massuppsägning inom sådan hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. förhandla om i vilken mån arbetstagarorganisationen trots stridsåtgärderna ska låta kommunen eller samkommunen ha tillgång till för uppgifterna lämplig personal, så att kommunen eller samkommunen klarar av att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom. Vid förhandlingsförfarandet ska det strävas efter att arbetstagarorganisationen och kommunen eller samkommunen når en överenskommelse om antingen begränsning av arbetskonflikten eller om skyddsarbete, så att den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten trots stridsåtgärderna har tillgång till en sådan mängd för uppgifterna lämplig personal att kommunen eller samkommunen klarar av att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom. Om parterna når en överenskommelse på det ovan beskrivna sättet och arbetstagarorganisationen följer överenskommelsen, kan arbetstagarorganisationen verkställa arbetskonflikten utan någon risk för att regionförvaltningsverket kan skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten på det sätt som avses i 10 §.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs det att om parterna inte når någon överenskommelse om det ärende som avses i 1 mom. senast fem dygn före verkställandet av arbetsinställelsen eller massuppsägningen, ska arbetstagarorganisationen lämna kommunen eller samkommunen ett skriftligt meddelande om hur den trots stridsåtgärderna ämnar låta den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten ha tillgång till en sådan mängd för uppgifterna lämplig personal att kommunen eller samkommunen klarar av att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom. Eftersom säkerställandet av den i 5 § 2 mom. avsedda nödvändiga hälso- och sjukvården och hemvården under arbetskonflikten förutsätter många slags förhandsarrangemang av kommunen och samkommunen, såsom nedstängning av icke-brådskande vård eller förflyttning av klienter eller patienter i sista hand till exempel till en verksamhetsenhet som drivs av en annan kommun eller samkommun eller av en producent av köpta tjänster, behöver kommunen eller samkommunen senast fem dygn före verkställandet av arbetskonflikten få veta om arbetstagarorganisationen kommer att bidra till att den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten trots stridsåtgärderna har tillgång till en sådan mängd för uppgifterna lämplig personal att kommunen eller samkommunen klarar av att trygga den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom. Om arbetstagarorganisationen inte inom tidsfristen lämnar något sådant meddelande som avses i det föreslagna 2 mom. eller om kommunen eller samkommunen på basis av meddelandet bedömer att arbetstagarorganisationen inte låter kommunen eller samkommunen ha tillgång till så mycket för uppgifterna lämplig personal att kommunen eller samkommunen kan säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom., kan kommunen eller samkommunen på det sätt som avses i 10 § lämna regionförvaltningsverket en ansökan om att skjuta upp verkställandet av arbetskonflikten eller avbryta en redan inledd arbetskonflikt.

3 kap. Åtgärder och förordnanden som gäller arbetstagare

4 §. *Ändring av arbetsuppgifter och arbetsställe*. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om ändring av arbetsuppgifter och arbetsställe för yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården, när en arbetstagarorganisationens stridsåtgärder inte hindrar det. Bestämmelsen kan således inte tillämpas på en arbetstagare som deltar i till exempel en arbetsinställelse utlyst av en arbetstagarorganisation eller som omfattas av ett förbud mot förflyttning som en arbetstagarorganisation har utfärdat som stridsåtgärd. Den arbetskraftsbrist som följer av stridsåtgärderna

varierar betydligt inom olika verksamheter. Lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal (669/1970) och arbetsavtalslagen (55/2001) ger arbetsgivaren vissa möjligheter att omfördela personal till uppgifter som avviker från det normala. Tjänstens uppgiftsområde eller arbetsavtalet kan dock begränsa arbetsgivarens möjligheter att förordna en arbetstagare till nya uppgifter eller till en annan av arbetsgivarens verksamhetsenheter. För att man under arbetskonflikten ska kunna sörja för nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård i tillräcklig utsträckning kan det vara nödvändigt att förordna arbetstagare till uppgifter som avviker från deras sedvanliga uppgifter eller flytta arbetstagare till en annan verksamhetsenhet. Därför föreslås det i 1 mom. att arbetsgivaren, om stridsåtgärder som vidtagits av en arbetstagarorganisation inte utgör ett hinder för det, ska kunna förordna en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården att utöver eller i stället för sina sedvanliga uppgifter utföra andra uppgifter som motsvarar hans eller hennes yrkesskicklighet, om det är nödvändigt för att förhindra att en klients eller patients liv äventyras eller en klients eller patients hälsa allvarligt äventyras inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. Ett allvarligt äventyrande av en klients eller patients hälsa kan bland annat leda till allvarlig sjukdom, allvarlig försämring av sjukdom, funktionsnedsättning eller till och med dödsfall. Äventyrande av en socialvårdsklients liv eller allvarligt äventyrande av en socialvårdsklients hälsa föreligger till exempel om det inte sörjs för att en klient eller patient får nödvändig näring eller vätska, läkemedelsbehandling, smärtlindring eller till exempel om det inte sörjs för säkerheten för en person med funktionsnedsättning. Arbetsgivaren ska kunna meddela förordnandet trots vad som föreskrivs någon annanstans i lag eller vad som överenskommit i arbets- eller tjänstekollektivavtalet eller arbetsavtalet. I dessa situationer kan arbetsgivaren också förordna arbetstagaren att arbeta vid en annan av arbetsgivarens verksamhetsenheter inom social- eller hälsovården. Ett förordnande om ändring av arbetsuppgifter och arbetsställe får dock inte vara oskäligt med hänsyn till arbetstagarens personliga omständigheter. Arbetsgivaren ska därför bedöma sådana förordnanden individuellt för varje arbetstagare med beaktande av dessa omständigheter. Om en arbetstagare till exempel förordnas att arbeta vid en annan verksamhetsenhet än den där han eller hon normalt arbetar, ska det beaktas hur mycket tid som går åt till arbetsresan. Den får inte bli oskälig med tanke på till exempel arbetstagarens familjesituation och barn som han eller hon har vårdnaden om. Arbetstagaren ska enligt förslaget ha rätt att få ersättning för osedvanliga kostnader som förordnandet medför, till exempel för arbetsresekostnader som överskrider ringa belopp och för eventuella logikostnader.

Trots den föreslagna bestämmelsen får en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården inte utföra sådana uppgifter som personens utbildning och yrkesskicklighet inte ger tillräckliga förutsättningar för. När en person förordnas till nya uppgifter ska arbetsgivaren ta reda på vilka uppgifter arbetstagaren klarar av. Vid behov ska arbetstagaren innan förordnandet meddelas få tillräcklig utbildning och introduktion i de nya uppgifterna.

Enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen får ett i 1 mom. avsett förordnande av arbetsgivaren meddelas endast om andra medel än de som föreskrivs i den föreslagna lagen eller de medel som föreskrivs i 2 kap. inte är tillräckliga för att förhindra att klienters eller patients liv äventyras eller klienters eller patients hälsa allvarligt äventyras och endast i den omfattning som är nödvändig i detta syfte. Innan förordnandet meddelas ska arbetsgivaren utreda andra eventuella sätt att förhindra att klienters eller patients liv äventyras eller klienters eller patients hälsa allvarligt äventyras. I den föreslagna bestämmelsen betonas att den ska tillämpas i sista hand. I motiveringen till 1 § beskrivs andra metoder som arbetsgivaren kan tillgripa och som i första hand ska användas för att säkerställa tillräcklig personal.

Enligt det föreslagna 3 mom. ska arbetstagaren i de situationer som avses i 1 mom. ges tillfälle att bli hörd innan förordnandet meddelas. Arbetstagaren ska alltså ges tillfälle att framföra sin åsikt om förordnandet till nya uppgifter eller till en annan verksamhetsenhet. Förordnandet kan

emellertid meddelas trots att arbetstagaren motsätter sig det. Enligt förslaget tillämpas inte lagen om samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare i kommuner och välfärdsområden (449/2007) och inte heller samarbetslagen (1333/2021) i dessa situationer, eftersom det är fråga om ett tillfälligt förordnande och förordnandet brådskar för att det ska kunna förhindras att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras.

5 §. *Klient- och patientsäkerhetsarbete.* Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om förordnande till klient- och patientsäkerhetsarbete. Enligt 1 mom. ska regionförvaltningsverket kunna förordna en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som deltar i en arbetskonflikt och som är anställd hos en kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten att arbeta i uppgifter som motsvarar hans eller hennes yrkesskicklighet för att nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård ska kunna tryggas vid arbetsgivarens verksamhetsenhet inom social- eller hälsovården. En förutsättning för ett förordnande till klient- och patientsäkerhetsarbete är att det är nödvändigt för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras och andra medel än de som föreskrivs i den föreslagna lagen eller de medel som föreskrivs i lagens 2 kap. inte är tillräckliga. Eftersom lagen ska tillämpas endast vid personalbrist som beror på en arbetskonflikt, kan förordnanden till klient- och patientsäkerhetsarbete inte meddelas för att avhjälpa sådan personalbrist vid en verksamhetsenhet som är oberoende av stridsåtgärderna. Huruvida patienters liv äventyras eller patienters hälsa äventyras allvarligt bedöms av verksamhetsenhetens ledning med ansvar för den medicinska verksamheten. När det är fråga om socialvårdstjänster är det den som ansvarar för ledningen av verksamheten som gör bedömningen av huruvida klienters liv äventyras eller klienters hälsa allvarligt äventyras. Med allvarligt äventyrande av hälsan avses att utebliven vård eller omsorg orsakar livsfara eller en sannolik långvarig fysisk eller psykisk funktionsnedsättning eller en betydande och långvarig nedsättning av funktionsförmågan. Med nedsättning av funktionsförmågan avses allvarliga svårigheter att klara av grundläggande aktiviteter i dagliga livet eller motsvarande problem.

Bestämmelsen gäller endast sådana yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården som deltar i en arbetskonflikt såsom en arbetsinställelse eller ett förflyttningsförbud och som till exempel 4 § inte kan tillämpas på. Om massuppsägning används som stridsåtgärd, ska dock 9 § tillämpas på förordnande till klient- och patientsäkerhetsarbete.

Enligt det föreslagna 1 mom. kan en arbetstagare förordnas att arbeta vid arbetsgivarens verksamhetsenhet, som också kan vara en annan verksamhetsenhet än den där arbetstagaren normalt arbetar. En verksamhetsenhets egna arbetstagare har naturligtvis den bästa sakkunskapen för enhetens uppgifter och i praktiken sannolikt även de bästa förutsättningarna för att arbeta vid verksamhetsenheten. Om en kommun eller samkommun under arbetskonflikten blir tvungen att till exempel slå samman funktioner från flera av sina verksamhetsenheter på grund av personalbrist, kan det dock uppstå behov av att förordna arbetstagare till klient- eller patientsäkerhetsarbete även vid andra verksamhetsenheter än där de normalt arbetar. En sådan situation kan bli aktuell till exempel om man blir tvungen att koncentrera jourenheternas funktioner till ett visst eller vissa sjukhus inom ett sjukvårdsdistrikt. Arbetet ska vara sådant att det uttryckligen motsvarar kompetensen och yrkesskickligheten hos den person som förordnas till klient- eller patientsäkerhetsarbete. Detta betyder att till exempel en person utan lämplig utbildning och erfarenhet av arbete som barnmorska inte kan förordnas att utföra barnmorskeuppgifter.

Enligt 1 mom. kan regionförvaltningsverkets förordnande meddelas för högst två veckor åt gången. Förordnandet kan förnyas. Bestämmelsen om förordnandets giltighetstid föreslås för att poängtera att det är fråga om ett exceptionellt arrangemang som inte ska tillämpas någon längre tid. Det är motiverat att förordnandet kan meddelas för två veckor åt gången, eftersom

det möjliggör ändamålsenlig planering av arbetsskiften vid verksamhetsenheterna och därigenom bättre tryggnad av klient- och patientsäkerheten när det gäller nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård. Om förordnanden skulle meddelas för mycket kort tid, skulle det kunna innebära en risk för avbrott mellan förordnanden till klient- och patientsäkerhetsarbete, om arbetsinställelsen pågår en längre tid. Ett förordnande kan meddelas endast i den omfattning som är nödvändig för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras. Trots bestämmelserna om klient- och patientsäkerhetsarbete ska arbetsgivaren sträva efter att i första hand utföra behövliga funktioner genom att komma överens om arbete med personal som inte deltar i arbetskonflikten eller genom andra möjliga åtgärder, till exempel genom att skaffa tjänster av kommuner eller samkommuner som inte omfattas av arbetskonflikten eller av privata tjänsteproducenter. Ett förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete får inte heller vara oskäligt med tanke på arbetstagarens personliga situation, så arbetstagarens personliga omständigheter ska beaktas när förordnandet meddelas. Om det till exempel föreslås att en arbetstagare förordnas att utföra klient- eller patientsäkerhetsarbete vid en annan verksamhetsenhet än den där han eller hon normalt arbetar, ska det beaktas hur mycket tid som går åt till arbetsresan. Den får inte bli oskälig med tanke på till exempel arbetstagarens familjesituation och barn som han eller hon har vårdnaden om.

Enligt förslaget ska den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete ha rätt att av kommunen eller samkommunen för den ordinarie arbetstiden i klient- eller patientsäkerhetsarbete få en ersättning som är minst 1,3 gånger så stor som den lön som personen normalt får för ordinarie arbetstid. Det betyder att en person som utför klient- eller patientsäkerhetsarbete för ordinarie arbetstid får en inkomst som är 1,3 gånger så stor som hans eller hennes normala lön. Om den som utför klient- eller patientsäkerhetsarbete till exempel arbetar mertid eller övertid, beräknas ersättningen för mertids- och övertidsarbete utifrån den minst 1,3 gånger så stora ersättningen. Den som har förordnats till klient- och patientsäkerhetsarbete har rätt att få ersättning för osedvanliga kostnader som förordnandet medför, till exempel kostnader för resor och logi. I paragrafens 1 mom. föreskrivs dessutom att det i klient- och patientsäkerhetsarbete får göras avvikelser från arbetstidsbestämmelserna på det sätt som avses i 7 §.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om den nödvändiga vård och omsorg som avses i 1 mom. och som ska ges i form av klient- eller patientsäkerhetsarbete. Det är alltså sådan vård och omsorg där klient- eller patientsäkerhetsarbete kan komma i fråga för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras. Sådan nödvändig vård omfattar enligt 1 punkten intensivvård och vård vid enheter med intensivövervakning, vilket inkluderar intensivvård av vuxna samt intensivvård av prematurer och barn. Inom intensivvården vårdas patienter med allvarliga störningar i de grundläggande vitala funktionerna eller risk att utveckla sådana. Intensivvård ges på sjukhusens intensivvårdsavdelningar eller avdelningar med intensivövervakning, såsom hjärtövervakning och neurologisk övervakning.

Enligt 2 punkten omfattar nödvändig vård som ges i form av patientsäkerhetsarbete sådan somatisk och psykiatrisk jourvård utan vilken patientens hälsotillstånd äventyras allvarligt samt vård i direkt anslutning till den, såsom akuta operationer. Bestämmelser om jour och brådskande vård finns i 50 § i hälso- och sjukvårdslagen.

Enligt 3 punkten omfattar nödvändig vård prehospital akutsjukvård, om vilken det finns bestämmelser i 40 § i hälso- och sjukvårdslagen, och enligt 4 punkten förlossningsvård.

Enligt 5 punkten omfattar nödvändig vård även sådan nödvändig behandling av långtidssjukdomar utan vilken patientens hälsotillstånd äventyras allvarligt. Sådana behandlingar är till exempel akuta organtransplantationer och sådana behandlingar och planering av behandlingar som krävs för cancersjukdomar, andra långtidssjukdomar och psykiatriska sjukdomar och som inte

RP 130/2022 rd

kan skjutas upp utan att patientens hälsotillstånd äventyras allvarligt, även om det inte är fråga om sådan jourvård eller brådskande vård som avses i 2 punkten.

Enligt 6 punkten omfattar nödvändig vård även sådan fortlöpande vård eller läkemedelsbehandling utan vilken patientens hälsotillstånd äventyras allvarligt. Exempel på sådan vård är pågående dialysbehandling, opiatsubstitutionsbehandling och regelbunden läkemedelsbehandling som ges vid bestämda tider (till exempel regelbundna läkemedelsinjektioner för att förhindra psykos hos psykiatriska patienter). Med sådan vård avses även sådan schemalagd behandling av cancerpatienter och andra långtidssjuka som inte kan skjutas upp.

Enligt 7 punkten avses med nödvändig vård även sådan nödvändig vård av patienter på sjukhusavdelningar utan vilken patientens hälsotillstånd allvarligt äventyras. Med detta avses nödvändig undersökning, uppföljning, övervakning och behandling av patienter på sjukhusens psykiatriska och somatiska avdelningar, inklusive patienter på BB-avdelningar och patienter som får psykiatrisk vård oberoende av sin vilja.

Enligt 8 punkten omfattar nödvändig vård dessutom annan undersökning och vård som patienten nödvändigt behöver och som kan jämföras med den vård som avses i 1–7 punkten utan vilken patientens psykiska eller fysiska hälsotillstånd äventyras allvarligt. Enligt 9 punkten omfattar nödvändig vård även följande funktioner i anslutning till vård som avses i 1–8 punkten: laboratorieundersökningar och provtagning, bilddiagnostiska undersökningar, läkemedelsförsörjning, tagning och undersökning av patologisk-anatomiska prover samt andra medicinska stödtjänster utan vilka patientens hälsotillstånd allvarligt äventyras. Exempel på detta är laboratorieundersökningar och diagnostisk radiologi, såsom undersökningar som hänför sig till cancerbehandling och uppföljning av medicineringen, läkemedelsförsörjning och andra nödvändiga medicinska stödtjänster.

Enligt 10 punkten i det föreslagna momentet omfattar nödvändig vård och omsorg som ges i form av klientsäkerhetsarbete också hemvård enligt 20 § i socialvårdslagen (1301/2014) utan vilken klientens liv äventyras eller klientens hälsa äventyras allvarligt. Med hemvård avses enligt 20 § i socialvårdslagen (1301/2014) den helhet som bildas av hemservice och de hemsjukvårdsuppgifter som omfattas av 25 § i hälso- och sjukvårdslagen. Hemservice definieras i 19 § i socialvårdslagen (1301/2014). Enligt den paragrafen avses med hemservice att fullgöra eller bistå vid fullgörandet av uppgifter och funktioner som hör till boende, vård och omsorg, upprätthållande av funktionsförmågan, vård och fostran av barn, uträttande av ärenden samt till det övriga dagliga livet. Hemsjukvård enligt 25 § i hälso- och sjukvårdslagen genomförs enligt vård- och serviceplanen eller tillfälligt som multidisciplinär hälso- och sjukvårdsservice där patienten är bosatt, i dennes hem eller på en jämförbar plats.

6 §. *Förfarande vid förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete.* Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. kan regionförvaltningsverket förordna en person till klient- eller patientsäkerhetsarbete endast på förslag av en kommun eller samkommun som ansvarar för ordnandet av i 5 § 2 mom. avsedd hälso- och sjukvård eller hemvård och som är föremål för arbetskonflikten. Förslaget ska motiveras och innehålla en redogörelse för de åtgärder som kommunen eller samkommunen har vidtagit för att undvika att klienternas eller patienternas liv äventyras eller att klienternas eller patienternas hälsa allvarligt äventyras inom hälso- och sjukvården eller hemvården i fråga. Eftersom förordnande till klient- och patientsäkerhetsarbete avses vara ett sistahandsalternativ i förhållande till ovannämnda medel, ska förslaget dessutom innehålla en motivering till varför medel som anges någon annanstans i lag eller de medel som det föreskrivs om i 2 kap. är otillräckliga för att säkerställa nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård för klienterna eller patienterna. Dessutom ska förslaget innehålla information om de yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården som föreslås till klient- eller patientsäkerhetsarbete och

RP 130/2022 rd

deras kontaktuppgifter samt om i vilka uppgifter och vid vilken verksamhetsenhet, i vilken utsträckning och för vilken tid de yrkesutbildade personerna inom social- eller hälsovården bör förordnas till klient- eller patientsäkerhetsarbete. Den som lägger fram förslaget ska dessutom sträva efter att säkerställa att förslaget inte är oskäligt med tanke på den personliga situationen för en arbetstagare som föreslås till klient- eller patientsäkerhetsarbete, eftersom en sådan oskälighet enligt lagförslagets 3 § utgör ett hinder för förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete. Ovannämnda uppgifter får lämnas till regionförvaltningsverket oberoende av sekretessbestämmelserna.

Behandlingen av personuppgifter enligt 1 mom. baserar sig på artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen enligt vilken behandlingen behövs för fullgörandet av den personuppgiftsansvariges lagstadgade skyldigheter. När uppgifter behandlas ska också de allmänna behandlingsprinciperna enligt artikel 5 i dataskyddsförordningen beaktas. Regionförvaltningsverkets rätt att behandla personuppgifter grundar sig på den rätt att förordna arbetstagare till klient- eller patientsäkerhetsarbete som föreskrivs i den föreslagna lagen. Denna behandling av personuppgifter är baserad på artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Med stöd av denna lag har kommuner och samkommuner i syfte att lämna förslag enligt 6 § i lagförslaget och för att behandla regionförvaltningsverkets beslut rätt att behandla sina anställdas personuppgifter. Eftersom behandlingen inte grundar sig på artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen har den registrerade inte rätt att göra invändningar enligt artikel 21 i den förordningen. Medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen med hänsyn till behandling för att efterleva punkt 1 c och e genom att närmare fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling. Eftersom behandlingsgrunden är artikel 6.1 c ska behandlingen av personuppgifter uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Den föreslagna 6 § innehåller med stöd av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen särskilda bestämmelser om laglig behandling, vilken typ av uppgifter som får behandlas, vilka registrerade som berörs, vilka enheter personuppgifterna får lämnas ut till och för vilka ändamål samt behandlingsåtgärder och -förfaranden, inklusive åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling. Med behandlingen av personuppgifter strävas det efter att trygga tillgodoseendet av vars och ens rättigheter enligt 7 § 1 mom. samt 19 § 1 mom. och 3 mom. i grundlagen. Behandlingen kan således anses uppfylla målet om allmänt intresse. Rätten att behandla uppgifter har begränsats till sådana situationer som avses i lagen och som baserat på proportionalitet har begränsats till det nödvändiga. Bestämmelserna kan således anses vara proportionerliga.

I 1 mom. föreslås det att kommunen eller samkommunen när den tar fram förslaget ska ge den fackavdelning som tillhör den fackorganisation som deltar i arbetskonflikten och är verksam i den berörda verksamhetsenheten inom social- eller hälsovården möjlighet att yttra sig, och att avdelningens eventuella yttrande ska fogas till förslaget. Fackavdelningen ska ges minst 24 timmar för att yttra sig. I det förordnande som regionförvaltningsverket meddelar ska verket bland annat beakta ett till förslaget fogat utlåtande från fackavdelningen.

Enligt det föreslagna 2 mom. ska regionförvaltningsverket innan förordnandet meddelas ge den som avses bli förordnad till klient- eller patientsäkerhetsarbete tillfälle att bli hörd. Regionförvaltningsverket ska bestämma en tid inom vilken den berörda personen har möjlighet att framföra sin åsikt om ärendet. Denna tidsfrist får inte underskrida 24 timmar. Ett förordnande att utföra klient- eller patientsäkerhetsarbete får meddelas även om den person som berörs inte har tagit ställning till saken inom utsatt tid. På hörande av part och avvikelser från hörande av part ska i övrigt tillämpas vad som föreskrivs i förvaltningslagen. Regionförvaltningsverket får avgöra ärendet utan att ge parten tillfälle att bli hörd på de grunder som anges i 34 § 2 mom. i förvaltningslagen.

Enligt 3 mom. får förordnandet meddelas även om den som hörs motsätter sig det. Om den berörda personen motsätter sig förordnandet inom utsatt tid ska regionförvaltningsverket då det meddelar förordnandet beakta de skäl som personen angivit. I förordnandet ska regionförvaltningsverket ange när klient- och patientsäkerhetsarbetet ska inledas, hur länge det ska vara, vilken verksamhetsenhet det ska utföras vid och vilka de huvudsakliga arbetsuppgifterna ska vara. I sitt beslut ska regionförvaltningsverket specificera vilka uppgifter som förordnandet gäller.

Om ett regionförvaltningsverk inte förordnar en person till klient- eller patientsäkerhetsarbete efter förslag av en kommun eller samkommun, ska verket i enlighet med förvaltningslagen även meddela beslut om detta. Bestämmelser om sökande av ändring i regionförvaltningsverkets beslut finns i den föreslagna 11 §.

Uppgiften om deltagande i en arbetskonflikt kan anses vara en sådan uppgifter där det vid behandlingen är skäl att beakta artikel 9 i dataskyddsförordningen (vid behandlingen av uppgifter kan det bland annat komma fram uppgifter om att arbetstagaren är medlem i en fackförening). Rätten att behandla uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter grundar sig för hälso- och sjukvårdens del på dataskyddsförordningens artikel 9.2 i, enligt vilken behandlingen är nödvändig av skäl av allmänt intresse på folkhälsoområdet. För socialvårdens del grundar sig rätten att behandla uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter på artikel 9.2 g, enligt vilken behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av skyldigheterna i den föreslagna lagen. I förslaget föreskrivs det om lämpliga och specifika åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter och friheter, särskilt tystnadsplikt. I den föreslagna paragrafens 4 mom. föreskrivs det om skyddsåtgärder vid behandlingen av personuppgifter. Enligt bestämmelsen ska kommunen, samkommunen och regionförvaltningsverket utse de personer som får behandla de personuppgifter som avses i paragrafen eller fastställa de uppgifter i vilka behandling av sådana uppgifter ingår. De som behandlar uppgifterna får inte röja uppgifterna för utomstående under anställningsförhållandet eller efter att det har upphört. Kommunen och samkommunen ska förvara de uppgifter om förslag till förordnande till klient- och patientsäkerhetsarbete och om regionförvaltningsverkets förordnanden som de förfogar över åtskilda från andra personuppgifter som de samlar in. Uppgifterna ska utplånas så snart det inte finns någon grund enligt den föreslagna lagen för behandling av uppgifterna. Det är nödvändigt att behandla uppgifterna för att det ska vara möjligt att lägga fram ett förslag om förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete. Behandlingen av uppgifter är proportionerlig, eftersom uppgifterna kan behandlas endast i den omfattning som är nödvändig för att lagens syfte ska uppnås.

7 §. *Avvikelse från arbetstidsbestämmelserna.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om en möjlighet för arbetsgivaren att avvika från arbetstidsbestämmelserna i arbetstidslagen för att säkerställa sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. Bestämmelsen kan tillämpas, om inte en arbetstagarorganisations stridsåtgärder, såsom en arbetsinställelse eller en blockad mot övertidsarbete och skiftesbyte, hindrar det. Med stöd av de föreslagna 5 § 1 mom. och 9 § 6 mom. kan den föreslagna paragrafen tillämpas också på yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården som har förordnats att utföra klient- och patientsäkerhetsarbete. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i stor utsträckning bestämmelsen om nödarbete i 19 § i arbetstidslagen. Den avviker dock från arbetstidslagens bestämmelse i det att man ska kunna avvika från arbetstidsbestämmelserna uttryckligen på grund av en arbetskonflikt inom sådan hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun, medan det för nödarbete enligt arbetstidslagen krävs en oförutsedd händelse. Eftersom arbetskonflikter inte är oförutsedda och arbetstidslagens bestämmelse om nödarbete inte kan tillämpas, föreslås det att en särskild bestämmelse om avvikelse från arbetstidsbestämmelserna ska tas in i den lag som nu föreslås.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. ska de föreskrivna eller avtalade arbetstiderna få överskridas i den utsträckning som krävs för att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom., dock högst under två veckor, om en arbetskonflikt inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. Paragrafen ska alltså tillämpas på yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården som arbetar med sådana uppgifter som avses i 5 § 2 mom.

Enligt paragrafen får avvikelser från arbetstidsbestämmelserna göras utan samtycke av yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården och trots bestämmelserna i arbetstidslagen eller det tillämpliga arbets- eller tjänstekollektivavtalet. Det betyder att avvikelser får göras även från 8, 18, 24, 25, 27 och 28 § i arbetstidslagen. I 8 § i arbetstidslagen finns bestämmelser om nattarbete, i 18 § om maximiantal arbetstimmar, i 24 § om dagliga raster, i 25 § om dygnsvila, i 27 § om veckovila och i 28 § om avvikelser från veckovila. Arbetsgivaren ska dock utjämna arbetstiden till högst det i 18 § i arbetstidslagen föreskrivna maximiantalet timmar och arbetstagaren ska ges ersättande vilotid så snart som möjligt eller enligt arbets- eller tjänstekollektivavtalet, om det i avtalet har avtalats om en längre tidsperiod än den som föreskrivs i arbetstidslagen. På basis av arbetstidslagens 34 § har man bland annat i fråga om maximiantal arbetstimmar kunnat avtala om en utjämningsperiod på högst 12 månader och i fråga om avvikelser från veckovila om ersättande vilotid. Det som avses är ett kollektivavtal eller tjänstekollektivavtal som upphört att gälla och vars bestämmelser med stöd av arbetstidslagens 34 § 7 mom. ska tillämpas till dess ett nytt avtal träder i kraft. Avvikelse från arbetstidslagen får dock inte vara oskälig med tanke på arbetstagarens personliga situation och får inte medföra fara för arbetarskyddet eller arbetstagarens hälsa, utan arbetstagaren ska tillförsäkras tillräcklig vila trots undantagsregleringen. Till arbetstagaren betalas normal övertidsersättning för den del av arbetstiden som överstiger ordinarie arbetstid.

Enligt 2 mom. får arbetsgivaren avvika från arbetstidsbestämmelserna endast om andra medel än de som föreskrivs i den föreslagna lagen eller de medel som föreskrivs i 2 kap. är otillräckliga för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras och endast i den omfattning som är nödvändig i detta syfte. Innan förordnandet meddelas ska arbetsgivaren utreda andra eventuella sätt att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras. I den föreslagna bestämmelsen betonas att den ska tillämpas i sista hand. I motiveringen till 1 § beskrivs andra metoder som arbetsgivaren kan tillgripa och som i första hand ska användas för att säkerställa tillräcklig personal.

Enligt 3 mom. ska arbetsgivaren utan dröjsmål göra en skriftlig anmälan till arbetarskyddsmyndigheten om orsaken till det arbete som avses i den föreslagna paragrafen, dess omfattning och dess 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 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 den föreslagna paragrafen. Momentet motsvarar 19 § 2 mom. i arbetstidslagen.

8 § *Avvikelse från semesterbestämmelserna.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om arbetsgivarens rätt att avvika från vissa bestämmelser i semesterlagen, om en arbetskonflikt inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. I en sådan situation

får arbetsgivaren, om en arbetstagarorganisations stridsåtgärder inte hindrar det, trots bestämmelserna i semesterlagen och det tillämpliga arbets- eller tjänstekollektivavtalet avvika från bestämmelser eller föreskrifter som gäller meddelande om semester och tidpunkten för semester, flytta tidpunkten för redan meddelad semester och avbryta semester som en arbetstagar redan inlett. Det som föreskrivs i paragrafen gäller främst sådana yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården som inte alls deltar i arbetskonflikten eller som har sagt upp sig som en stridsåtgärd, men vars uppsägningstid fortfarande löper. Avvikelse från de bestämmelser och föreskrifter om semester som avses i paragrafen är möjlig endast under förutsättning att det behövs för att trygga sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. Paragrafen ska alltså tillämpas på yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården som arbetar med sådana uppgifter som avses i 5 § 2 mom.

Enligt 23 § i semesterlagen ska arbetsgivaren när arbetsgivaren bestämmer tidpunkten för semestern meddela arbetstagar semesterns tidpunkt senast en månad innan semestern börjar. Om det inte är möjligt, får arbetsgivaren meddela tidpunkten för semestern senare, men senast två veckor innan semestern börjar. Den rätt att avvika från tidsfristen för meddelande av tidpunkten som föreslås i paragrafen tillåter att arbetsgivaren tillämpar en kortare tid för att meddela tidpunkten för semestern. Det kan behövas när exceptionella arbetstidsförläggningar görs med kort varsel på grund av stridsåtgärder. Det är alltså fråga om semester som arbetsgivaren bestämmer om.

Enligt momentet får arbetsgivaren bestämma tidpunkten för semester utan att iaktta de tidsgränser för att ge semester som det föreskrivs om i 20 § i semesterlagen. Detsamma gäller den del av en semester som skjuts fram på grund av arbetsoförmåga.

Enligt semesterlagen är den tidpunkt för semester som arbetsgivaren har meddelat arbetstagar bindande för arbetsgivaren. Därefter får tidpunkten för semestern ändras endast genom överenskommelse. För att redan beviljade semestrar inte ska orsaka oöverkomliga problem med att ordna arbetet, föreslås det i momentet att arbetsgivaren ska ha rätt att skjuta upp semestrar som arbetsgivaren redan meddelat och bekräftat, och därmed bestämma att semestern ska tas ut vid en senare tidpunkt. Om situationen kräver det har arbetsgivaren också rätt att avbryta semester som arbetstagar har hunnit inleda.

Paragrafen gäller semester som avses i semesterlagen samt sparad ledighet, som det föreskrivs om i 27 § i semesterlagen. Dessutom ska paragrafen tillämpas på semester som grundar sig på ett kollektivavtal och som är längre än vad som föreskrivs i lag. Däremot ska paragrafen inte gälla ledighet som enbart baserar sig på kollektivavtal, exempelvis ledighet som kan fås i stället för semesterpenning.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. får arbetsgivaren avvika från de i paragrafen avsedda bestämmelserna i semesterlagen endast om andra medel än de som föreskrivs i den föreslagna lagen eller de medel som föreskrivs i 2 kap. inte är tillräckliga för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller att klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras, och endast i den omfattning som är nödvändig i detta syfte. Innan de i 1 mom. avsedda åtgärderna vidtas ska arbetsgivaren utreda andra eventuella sätt att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras. I den föreslagna bestämmelsen betonas att den ska tillämpas i sista hand. I motiveringen till 1 § beskrivs andra metoder som arbetsgivaren kan tillgripa och som i första hand ska användas för att säkerställa tillräcklig personal.

Enligt 3 mom. får ett beslut om att flytta eller avbryta semestern inte äventyra säkerheten i arbetet eller arbetstagarens hälsa. Semester som har blivit outtagen på grund av att den flyttats eller avbrutits ska ges arbetstagar så snart som möjligt.

Enligt 4 mom. ska arbetsgivaren utan dröjsmål göra en skriftlig anmälan till arbetarskyddsmyndigheten om de åtgärder som avses i paragrafens 1 mom. och om orsakerna till dem. Arbetsgivaren ska ge den personalrepresentant som företräder arbetstagaren 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 en åtgärd som avses i paragrafen.

4 kap. Åtgärder och förordnanden som gäller arbetstagare som har sagt upp sig som en stridsåtgärd

9 §. *Förordnande av en arbetstagare som sagt upp sig till klient- eller patientsäkerhetsarbete* I paragrafen föreskrivs det om en möjlighet för regionförvaltningsverket att till klient- eller patientsäkerhetsarbete vid en verksamhetsenhet inom social- eller hälsovården som drivs av en kommun eller en samkommun förordna en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som har sagt upp sin anställning hos arbetsgivaren i fråga som en stridsåtgärd. En förutsättning för ett beslut om klient- eller patientsäkerhetsarbete är att det är nödvändigt för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras och andra medel än de som föreskrivs i den föreslagna lagen eller de medel som föreskrivs i lagens 2 och 3 kap. inte är tillräckliga. Den föreslagna paragrafen ska tillämpas, om en arbetskonflikt inom hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. genomförs i form av massuppsägningar. Bestämmelsen ska tillämpas på arbetstagare som har sagt upp sig som en stridsåtgärd. Till exempel vid arbetskonflikten bland vårdpersonalen 2007 sammanställde fackorganisationerna en förteckning över arbetstagare som säger upp sig, och massuppsägningarna genomfördes utifrån den.

En arbetstagare som har sagt upp sig kan förordnas att arbeta vid en av sin arbetsgivares verksamhetsenheter, som också kan vara en annan verksamhetsenhet än den där arbetstagaren normalt arbetar. Klient- och patientsäkerhetsarbetet ska vara sådant att det uttryckligen motsvarar kompetensen och yrkesskickligheten hos den person som förordnas till klient- eller patientsäkerhetsarbete. I likhet med ett förordnande enligt 5 § kan ett förordnande enligt den föreslagna 9 § meddelas för högst två veckor åt gången och endast i den omfattning som är nödvändig för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller att klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras.

Enligt 2 mom. kan ett förordnande meddelas oberoende av om den yrkesutbildade person inom social- eller hälsovården som föreslagits till klient- eller patientsäkerhetsarbete står i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till en annan arbetsgivare. Även om en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som har sagt upp sig har börjat arbeta hos en annan arbetsgivare, kan han eller hon alltså förordnas att utföra klient- eller patientsäkerhetsarbete vid den verksamhetsenhet som han eller hon har sagt upp sig från. Arbetsgivaren till en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete får dock inte avsluta arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet på grund av klient- eller patientsäkerhetsarbetet, så den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete har rätt att återgå till sitt tidigare arbete efter klient- eller patientsäkerhetsarbetet. Med tanke på den som förordnas till klient- eller patientsäkerhetsarbete är det nödvändigt att säkerställa att hans eller hennes arbetsavtals- eller tjänsteförhållande fortgår. Enligt förslaget ska den som har varit förordnad till klient- eller patientsäkerhetsarbete återgå till sitt arbete inom skälig tid efter det att det hinder klient- eller patientsäkerhetsarbetet orsakar har upphört. För den arbetstagare som har utfört klient- eller patientsäkerhetsarbete kan de vara oskäligt att omedelbart återgå till sitt tidigare arbete till exempel i en situation där arbetstagaren har varit tvungen att utföra klient- eller patientsäkerhetsarbete under en längre tidsperiod, under vilken det dessutom kan ha förekommit avvikelser från arbetstidsbestämmelserna på det sätt som avses i den föreslagna 7 §. Därför föreslås det att

återgången till det tidigare arbetet sker efter en skälig övergångstid, som kan vara till exempel några dagar.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen får ett förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete inte vara oskäligt med tanke på den personliga situationen för en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården. Om det till exempel föreslås att en arbetstagare förordnas att utföra klient- eller patientsäkerhetsarbete vid en annan verksamhetsenhet än den där han eller hon arbetade innan han eller hon sade upp sig, ska det beaktas hur mycket tid som går åt till arbetsresan. Den får inte bli oskälig med tanke på till exempel arbetstagarens familjesituation och barn som han eller hon har vårdnaden om. Ett förordnande ska inte få meddelas om det avsevärt försvårar välbefinnandet för den yrkesutbildade person inom social- eller hälsovården som föreslagits till klient- eller patientsäkerhetsarbete eller för hans eller hennes familj eller anhöriga eller hans eller hennes arbetsgivares verksamhet eller om förordnandet av någon annan orsak skulle medföra särskilt stor olägenhet för den yrkesutbildade person inom social- eller hälsovården som föreslagits till klient- eller patientsäkerhetsarbete. En arbetstagare som har sagt upp sig kan till exempel ha ett sådant hälsotillstånd som utgör ett hinder för förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete, även om bestämmelserna i arbetslagstiftningen iakttagits i klient- och patientsäkerhetsarbetet när arbetstagare insjuknar. Om en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som har sagt upp sig till exempel blir föräldra- eller vårdledig eller närstående vårdare efter att han eller hon har sagt upp sig, kan han eller hon i regel inte förordnas till patientsäkerhetsarbete. Om förordnandet orsakar betydande olägenhet för personens nya arbetsgivare, är det också ett hinder för att meddela förordnandet. I praktiken hindrar bestämmelsen att ett förordnande meddelas en sådan yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som arbetar inom nödvändig social- eller hälsovård för en annan arbetsgivare. Ett förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete får inte medföra en situation där den nya arbetsgivaren inte förmår ordna den social- eller hälsovård som är nödvändig för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras hos den arbetsgivaren.

Enligt 4 mom. ska i klient- och patientsäkerhetsarbetet tillämpas motsvarande bestämmelser och föreskrifter som ska tillämpas i arbetsavtals- och tjänsteförhållanden och som tillämpas på andra yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården som arbetar i motsvarande uppgifter vid den aktuella verksamhetsenheten inom social- eller hälsovården, dock inte bestämmelserna om avslutande av ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande. På sådant arbete tillämpas bland annat arbetarskyddslagen (738/2002), lagen om företagshälsovård (1383/2001), lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015), arbetsavtalslagen med de begränsningar som gäller avslutande av anställningsförhållande samt arbetstidslagen och semesterlagen, dock med beaktande av bestämmelserna i 7 §.

Den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete har rätt att av kommunen eller samkommunen för den ordinarie arbetstiden i klient- eller patientsäkerhetsarbete få en ersättning som är minst 1,3 gånger så stor som den lön personen tidigare fick för ordinarie arbetstid som anställd hos kommunen eller samkommunen. Det betyder att en person som utför klient- eller patientsäkerhetsarbete för ordinarie arbetstid får en inkomst som är 1,3 gånger så stor som den normala lön han eller hon fick före sin uppsägning. Om den som utför klient- eller patientsäkerhetsarbete till exempel arbetar mertid eller övertid, beräknas ersättningen för mertids- och övertidsarbete utifrån den minst 1,3 gånger så stora ersättningen. Om den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete står i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till en annan arbetsgivare, ska den ersättning som betalas till honom eller henne vara minst lika stor som den lön som arbetstagaren skulle få i anställning hos den arbetsgivaren. Den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete ska alltså inte få orsakas inkomstbortfall under den tid som klient- eller patientsäkerhetsarbetet pågår. Dessutom har den som har förordnats till klient- och

patientsäkerhetsarbete rätt att få ersättning för osedvanliga kostnader som förordnandet medför. Det kan till exempel vara fråga om rese- och logikostnader, om en person förordnas till klient- och patientsäkerhetsarbete vid en annan verksamhetsenhet än den som han eller hon arbetade vid innan han eller hon sade upp sig, eller om en person till exempel har hunnit flytta längre bort från sin tidigare arbetsplats.

Om en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården har sagt upp sig och därefter har börjat vårda ett barn under skolåldern hemma och personen förordnas till klient- eller patientsäkerhetsarbete, ska kommunen enligt 5 mom. ordna den småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018) som barnet behöver när klient- eller patientsäkerhetsarbetet inleds. Om personen dock efter att ha sagt upp sig har blivit föräldra- eller vårdledig, kan han eller hon i regel inte förordnas till patientsäkerhetsarbete, när 3 mom. i paragrafen beaktas. Det föreslagna 5 mom. gör det möjligt att ta emot klient- och patientsäkerhetsarbete omedelbart oberoende av de tidsfrister som anges i 17 § i lagen om småbarnspedagogik. Enligt 17 § i lagen om småbarnspedagogik ska barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare som önskar en sådan plats inom småbarnspedagogiken för barnet som kommunen ordnar enligt 12 § göra en ansökan om detta senast fyra månader innan barnet behöver platsen.. Om behovet av småbarnspedagogik beror på sysselsättning, studier, utbildning eller flytt till en annan kommun på grund av arbete eller studier och det inte är möjligt att förutsäga när behovet uppstår, ska ansökan om en plats inom småbarnspedagogiken göras så snart som möjligt, dock senast två veckor innan barnet behöver platsen. Om behovet av småbarnspedagogik hos ett barn som deltar i småbarnspedagogik blir mer omfattande på grund av oförutsedd sysselsättning eller utbildning eller oförutsedda studier, ska kommunen dock omedelbart efter det att det ändrade behovet har kommit den till känna ordna en plats inom småbarnspedagogiken som fyller det utvidgade behovet. I den föreslagna paragrafen föreskrivs också att om kommunen ordnar morgon- och eftermiddagsverksamhet enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998), ska den på det sätt som avses i den lagen vid behov erbjudas ett barn i skolåldern till den som förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete när klient- eller patientsäkerhetsarbetet inleds.

Enligt 6 mom. i den föreslagna paragrafen tillämpas i övrigt vad som föreskrivs i 5 § 2 mom. och 6 § på klient- och patientsäkerhetsarbete och förordnande till det. Ett förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete kan gälla endast sådana uppgifter som avses i 5 § 2 mom., och förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete sker genom ett sådant förfarande som det föreskrivs om i 6 §. I klient- och patientsäkerhetsarbetet får dessutom göras avvikelser från arbets- tidsbestämmelserna på det sätt som avses i 7 §.

5 kap. Förelägganden och vite

10 §. *Föreläggande av regionförvaltningsverket om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetskonflikt.* I den föreslagna paragrafens 1 mom. föreskrivs det om möjligheten för en kommun eller samkommun som är föremål för en arbetskonflikt att till regionförvaltningsverket lämna en ansökan om att skjuta upp verkställande av en arbetsinställelse eller massuppsägning eller om att avbryta en redan inledd arbetsinställelse eller massuppsägning. Ansökan kan lämnas, om arbetstagarorganisation och den kommun eller samkommun som är föremål för en arbetskonflikt inte har nått någon överenskommelse vid förhandlingarna enligt 3 § eller om kommunen eller samkommunen anser att arbetstagarorganisationen inte har följt en nådd överenskommelse. En ytterligare förutsättning för ansökan är att kommunen eller samkommunen bedömer att arbetskonflikten inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa Syftet med förhandlingarna enligt den föreslagna 3 § är att nå en överenskommelse om i vilken mån arbetstagarorganisationen trots stridsåtgärderna ska låta kommunen eller sam-

kommunen ha tillgång till för uppgifterna lämplig personal så att kommunen eller samkommunen klarar av att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom. Om ingen överenskommelse nås eller om arbetstagarorganisationen inte följer en överenskommelse som nåtts, kan kommunen eller samkommunen behöva mer tid för att kunna tillgripa de metoder som avses i 3 och 4 kap. i syfte att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom.

Kommunen eller samkommunen kan lämna ansökan tidigast fem dygn före verkställandet av arbetskonflikten. I ansökan ska motiveras hur arbetskonflikten äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. I ansökan ska dessutom motiveras varför åtgärder som anges i någon annan lag inte är tillräckliga.

Enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen kan regionförvaltningsverket efter att ha fått en ansökan enligt 1 mom. förelägga en arbetstagarorganisation att skjuta upp verkställandet av en arbetsinställelse eller massuppsägning inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom., om regionförvaltningsverket bedömer det vara uppenbart att verkställandet av arbetskonflikten äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. Regionförvaltningsverket kan också förelägga en arbetstagarorganisation att avbryta verkställandet av arbetsinställelsen eller massuppsägningen i fråga, om regionförvaltningsverket bedömer det vara uppenbart att den pågående arbetskonflikten äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. Regionförvaltningsverkets föreläggande om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetskonflikt ska kunna gälla i högst en vecka. Under den tiden har arbetstagarorganisationen och kommunen eller samkommunen möjlighet att fortsätta de förhandlingar som avses i 3 §. Kommunen eller samkommunen ska dock också börja förbereda genomförandet av åtgärder som avses i 3 eller 4 kap., så att den kan säkerställa sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. efter att regionförvaltningsverkets beslut har upphört att gälla. Syftet med regionförvaltningsverkets beslut är att vara en oberoende myndighets temporära åtgärd för att säkerställa att klienters eller patienters liv inte äventyras eller att klienters eller patienters hälsa inte äventyras allvarligt på grund av att det inte finns tillräckligt med personal till följd av arbetskonflikten.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen kan regionförvaltningsverket på ansökan av en i 1 mom. avsedd kommun eller samkommun meddela ett nytt föreläggande om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten, om regionförvaltningsverket bedömer det vara uppenbart att arbetskonflikten inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. trots de medel som avses i 3 eller 4 kap. fortsättningsvis äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. Regionförvaltningsverket kan meddela beslutet endast om de medel som anges i 3 och 4 kap. inte är tillräckliga. Utöver det som förutsätts enligt 1 mom. ska kommunens eller samkommunens ansökan också innehålla en redogörelse för vilka åtgärder kommunen eller samkommunen har vidtagit under giltighetstiden för det föregående föreläggandet om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten. Dessutom ska ansökan innehålla en redogörelse för varför det vid förhandlingarna fortfarande inte har nåtts någon överenskommelse om nödvändig personal som arbetsgivaren ska ha tillgång till under arbetskonflikten samt varför de medel som anges i 3 och 4 kap. har varit otillräckliga. Regionförvaltningsverkets föreläggande om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetskonflikt kan gälla i högst en vecka åt gången.

När ett sådant beslut av regionförvaltningsverket som avses i 2 mom. har upphört att gälla är det meningen att arbetskonflikten ska kunna inledas eller fortsätta och att kommunen eller samkommunen ska säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2

mom. i sista hand genom de medel som anges i 3 och 4 kap. Om arbetskonflikten trots användning av de medel som anges i 3 och 4 kap. dock fortfarande äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa, ska kommunen eller samkommunen ha möjlighet att på nytt ansöka hos regionförvaltningsverket om att verkställandet av arbetskonflikten skjuts upp eller avbryts. Syftet med det nya beslutet av regionförvaltningsverket är att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller att klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras, om inte heller de medel som avses i 3 eller 4 kap. är tillräckliga. En förutsättning för ett nytt beslut av regionförvaltningsverket är att regionförvaltningsverket varje gång på nytt prövar huruvida det finns förutsättningar för ett sådant beslut.

Paragrafens 3 moment innehåller en informativ bestämmelse om att förvaltningslagen tillämpas på hörande av arbetstagarorganisationen innan regionförvaltningsverket meddelar ett beslut enligt 2 eller 3 mom. Innan ett beslut enligt 3 mom. meddelas ska regionförvaltningsverket dock alltid ge arbetstagarorganisationen tillfälle att bli hörd trots vad som föreskrivs i 34 § 2 mom. i förvaltningslagen. I 34 § 2 mom. i förvaltningslagen föreskrivs det om situationer där ett ärende får avgöras utan att en part hörs.

De bestämmelser som föreslås i paragrafen inverkar inte på tillämpningen av lagen om medling i arbetstvister.

11 §. *Vite.* Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen kan regionförvaltningsverket förena ett beslut om förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete enligt 5 och 9 § och ett föreläggande enligt 10 § med vite. Vitessanktionen är avsedd att säkerställa att personen i fråga börjar utföra det klient- eller patientsäkerhetsarbete som han eller hon har förordnats till. Genom att ett föreläggande till en arbetstagarorganisation om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetskonflikt förenas med vite säkerställs det att arbetstagarorganisationen iakttar föreläggandet. Utan möjligheten att förena besluten med vite är risken att de beslut som regionförvaltningsverket meddelar blir betydelselösa genom att personalen alltjämt vägrar att utföra arbete eller att arbetstagarorganisationen låter bli att iaktta regionförvaltningsverkets beslut.

I 2 mom. föreskrivs att regionförvaltningsverket dömer ut vitet på framställning av den kommun eller samkommun som har föreslagit förordnandet till klient- eller patientsäkerhetsarbete. Kommunen eller samkommunen i egenskap av anordnare av tjänsterna vet om den som förordnats till klient- eller patientskyddsarbete har iakttagit förordnandet. Regionförvaltningsverket dömer ut också ett vite som har förelagts i samband med ett i 10 § avsett beslut på framställning av den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det på motsvarande sätt som i 4 § 3 mom. att en part som hörs om föreläggande av vite ska ges minst 24 timmar för att framföra sin åsikt om ärendet. Hörandet av en part om föreläggande av vite skulle oftast komma att ske i samband med det hörande om förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete som avses i 4 § 3 mom., så det är motiverat att tidsfristen för hörandet är enhetlig. Det föreskrivs om hörande av part vid föreläggande av vite i 22 § i viteslagen (1113/1990), där det finns en informativ hänvisning till förvaltningslagens 34 §, som gäller hörande av part.

Enligt 4 mom. i den föreslagna paragrafen kan ett beslut om föreläggande och utdömande av vite utöver vad som föreskrivs i 23 § i viteslagen också delges en part på det sätt som avses i 60 § 2 mom. i förvaltningslagen. Enligt 23 § i viteslagen ska en myndighets beslut, om det inte avkunnas, delges parten genom postens förmedling mot mottagningsbevis eller i den ordning som gäller för delgivning av stämning. I 60 § i förvaltningslagen, som trädde i kraft vid ingången av 2004, dvs. senare än viteslagen, föreskrivs det om bevislig delgivning. Utöver delgivning

mot mottagningsbevis och stämmingsdelgivning kan en handling enligt 60 § 2 mom. i förvaltningslagen också överlämnas till delgivningens mottagare eller dennes företrädare. Över delgivningen ska det då upprättas ett skriftligt bevis av vilket delgivningens verkställare och mottagare samt tidpunkten för delgivningen ska framgå. Eftersom beslutet om föreläggande av vite oftast skulle komma att delges parten samtidigt som beslutet om förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete, är det ändamålsenligt att i synnerhet beslutet om föreläggande av vite kan delges parten på samma sätt som och i samband med själva förordnandet till klient- eller patientsäkerhetsarbete. På verkställandet av delgivning av beslut om föreläggande och utdömande av vite och begäranden om hörande av part i samband med beredning av besluten ska tillämpas det som föreskrivs i 10 § i den föreslagna lagen. Den föreslagna 10 § gör det möjligt för regionförvaltningsverken att vid genomförandet av delgivningen ta hjälp av andra regionförvaltningsverk och av den kommun eller samkommun som föreslagit förordnandet till klient- eller patientsäkerhetsarbete samt också anlita andra postföretag än den tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster som avses i postlagen (415/2011). I övrigt ska bestämmelserna i viteslagen tillämpas på föreläggande och utdömande av vite. När det gäller föreläggande av vite ska bland annat viteslagens 7 § 1 mom. beaktas. Enligt det momentet får vite i anslutning till en huvudförpliktelse endast riktas mot en part som har rättslig och faktisk möjlighet att uppfylla huvudförpliktelsen. Enligt viteslagens 8 § ska vitesbeloppet bestämmas med beaktande av huvudförpliktelsens art och omfattning, den förpliktades betalningsförmåga och övriga omständigheter som inverkar på saken. Enligt viteslagens 11 § får vite 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.

6 kap. Särskilda bestämmelser

12 §. *Verkställande av delgivning.* I paragrafen föreskrivs det om en möjlighet för regionförvaltningsverket att vid delgivningen av förordnanden till klient- och patientsäkerhetsarbete, beslut om föreläggande och utdömande av vite samt begäranden om hörande av part i samband med beredningen av nämnda beslut ta hjälp av andra regionförvaltningsverk och den kommun eller samkommun som lagt fram förslagen om klient- eller patientsäkerhetsarbete samt anlita ett annat postföretag än den tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster som avses i postlagen. Paragrafens 2 och 3 mom. motsvarar de ändringar som har föreslagits i 21 § i postlagen (415/2011) genom regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av postlagen (RP 58/2022 rd).

Enligt 1 mom. kan regionförvaltningsverket med ett annat regionförvaltningsverk och med en kommun eller samkommun som lagt fram ett förslag som avses i 4 § avtala om att detta andra regionförvaltningsverk, denna kommun eller samkommun på regionförvaltningsverkets vägnar genomför ett delgivningsförfarande enligt 60 § 2 mom. i förvaltningslagen i fråga om beslut om förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete, beslut om föreläggande och utdömande av vite samt begäranden om hörande av part i samband med beredningen av nämnda beslut. I 60 § 2 mom. i förvaltningslagen föreskrivs det om en myndighets möjlighet att överlämna en handling till mottagaren personligen. Enligt bestämmelsen kan handlingen överlämnas till delgivningens mottagare eller dennes företrädare. Över delgivningen ska det då upprättas ett skriftligt bevis av vilket delgivningens verkställare och mottagare samt tidpunkten för delgivningen ska framgå. I synnerhet om antalet beslut och begäranden om hörande blir stort, är det ändamålsenligt att regionförvaltningsverken vid delgivningen kan ta hjälp av också de andra myndigheter som avses i 1 mom.

Enligt 2 mom. kan regionförvaltningsverket i fråga om de handlingar som avses i 1 mom. avtala om genomförande av det delgivningsförfarande per post som föreskrivs i lag också med ett annat postföretag än den tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster som avses i postlagen.

Regionförvaltningsverket ska kunna ingå ett sådant avtal endast med ett postföretag som har förutsättningar att sköta denna uppgift. Med genomförande av delgivningsförfarandet avses att delgivningar delas ut och sänds till mottagarna. Den föreslagna bestämmelsen ger också andra postföretag än den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster en på lag baserad rättighet att genomföra det delgivningsförfarande per post som föreskrivs i lag och som betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift.

Delgivning per post kan ske som vanlig delgivning enligt 59 § i förvaltningslagen eller som delgivning mot mottagningsbevis enligt 60 § 1 mom. i förvaltningslagen, dvs. som bevislig delgivning. Även i 23 § i viteslagen föreskrivs det om delgivning mot mottagningsbevis. Vanlig delgivning sker enligt 59 § i förvaltningslagen per post genom brev till mottagaren. Mottagaren anses ha fått del av ärendet den sjunde dagen efter det att brevet avsändes, om inte något annat visas. Ett ärende anses dock ha kommit till en myndighets kännedom den dag brevet anlände. Enligt 60 § 1 mom. i förvaltningslagen ska en delgivning dock verkställas per post mot mottagningsbevis, om den gäller ett förpliktande beslut och tiden för sökande av ändring eller någon annan tidsfrist som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från det att beslutet delgavs. Mottagningsbevis kan användas också i de fall där det av andra skäl är nödvändigt för att trygga en parts rättigheter. Av mottagningsbeviset ska framgå den som har verkställt delgivningen, mottagaren och tidpunkten för delfäendet. Regionförvaltningsverkets beslut om förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete eller beslut om föreläggande eller utdömmande av vite kan inte delges som vanlig delgivning, utan de ska delges bevisligen. Det föreskrivs inte närmare om hur delgivning av mottagningsbevis ska genomföras, så det är möjligt att genomföra delgivningen till exempel med hjälp av ett postbud eller så att mottagaren hämtar den handling som ska delges från Postis serviceställe efter att ha fått meddelandet.

Enligt 21 § i postlagen ska den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, dvs. Posti Ab, se till att de delgivningsförfaranden som föreskrivs i lag kan användas i hela landet. På en person som är anställd hos den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster eller hos ett sådant företag som med stöd av ett avtal som det slutit med den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster tillhandahåller kunder den sistnämndas tjänster tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när denna person utför uppgifter som hänför sig till delgivningsförfarande. I nuläget möjliggör postlagen inte att något annat postföretag än den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster genomför en myndighets i lag föreskrivna delgivningsförfarande. Genom regleringen i det föreslagna 2 mom. ges regionförvaltningsverken möjlighet att för genomförandet av ett sådant delgivningsförfarande per post som det föreskrivs om i förvaltningslagen och viteslagen använda sig av även något annat postföretag än den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, dvs. Posti Ab.

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. En offentlig förvaltningsuppgift avser i paragrafen en relativt omfattande grupp förvaltningsuppgifter, som inkluderar till exempel införande av lagar samt uppgifter i anslutning till beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Även tillhandahållandet av offentliga tjänster kan betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift (GrUB 9/2002 rd, RP 1/1998 rd). Då är det fråga om så kallad faktisk förvaltningsverksamhet. Med faktisk förvaltningsverksamhet avses i allmänhet sådan verksamhet i anslutning till skötseln av en förvaltningsuppgift varmed inga direkta rättsverkningar eftersträvas. Kravet på ändamålsenlighet är ett juridiskt villkor, och det måste bedömas från fall till fall huruvida kravet uppfylls i fråga om varje offentlig förvaltningsuppgift som föreslås bli skött utanför myndighetsorganisationen. Vid bedömningen av ändamålsenligheten ska särskild uppmärksamhet fästas dels på förvaltningens effektivitet och övriga interna aspekter, dels på

enskilda personers och sammanslutningars behov. Också förvaltningsuppdragets karaktär ska beaktas vid bedömningen. Kravet på ändamålsenlighet kan således när det är fråga om uppgifter i samband med produktion av tjänster uppfyllas lättare än till exempel när det är fråga om att överföra beslutsfattande som gäller en enskild persons centrala rättigheter. Utgångspunkten är att det ska föreskrivas genom lag om offentliga förvaltningsuppdrag som anförtros andra än myndigheter. I vissa fall, såsom vid överföring av offentliga serviceuppdrag, kan det dock föreskrivas eller beslutas om saken också med stöd av lag. Det kan till exempel vara fråga om ett bemyndigande från en myndighet eller om att en offentlig förvaltningsuppdrag med stöd av lag genom avtal överförs till någon annan än en myndighet. Även befogenheten att överföra eller anförtro uppgiften ska då grunda sig på lag (RP 1/1998 rd).

Genomförandet av en myndighets delgivningsförfarande som det föreskrivs om i lag bör betraktas som en offentlig förvaltningsuppdrag. Även riksdagens biträdande justitieombudsman har i sitt avgörande EOAK 5410/2017 ansett att ett delgivningsförfarande är en offentlig förvaltningsuppdrag. Det är ändamålsenligt att regionförvaltningsverket kan genomföra ett delgivningsförfarande som ska genomföras per post genom att använda sig av även något annat postföretag än den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, eftersom regionförvaltningsverket kan få i uppdrag att meddela ett mycket stort antal förordnanden till klient- och patientsäkerhetsarbete och i samband med det begäranden om hörande som ska delges skyndsamt. Genom att anlita även andra postföretag för att genomföra delgivningsförfarandet blir det möjligt att verkställa de delgivningar som behövs så effektivt som möjligt. Enligt förslaget ger regionförvaltningsverket med stöd av lagen i uppdrag åt ett privat postföretag att genomföra delgivningen genom att avtala om saken med det privata postföretaget och bedömer i samband med det ändamålsenligheten med överföringen av den offentliga förvaltningsuppdraget.

När en handling delges bevisligen på det sätt som avses i 1 och 2 mom. ska den som verkställer delgivningen försäkra sig om mottagarens identitet. Om personen inte samtycker till att lämna den som verkställer delgivningen de uppgifter som behövs för att identiteten ska kunna kontrolleras, kan sådan stämningdelgivning som avses i 60 § 3 mom. i förvaltningslagen användas för att verkställa delgivningen. Enligt 4 § i lagen om stämningsmän (505/1986) är varje person skyldig att lämna en stämningsman de uppgifter som behövs för att utreda personens identitet, när stämningsmannen vid utförande av delgivningsuppdrag förhör sig därom. Enligt 5 § 2 punkten i den lagen har stämningsmän dessutom rätt att få handräckning av polisen, om en person vägrar att identifiera sig när stämningsmannen verkställer ett delgivningsuppdrag.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen tillämpas på den som är anställd hos ett i 2 mom. avsett företag bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när han eller hon utför uppgifter som avses i 2 mom.

Den allmänna grunden för tjänsteansvar är bestämmelserna i 2 § 3 mom. och 118 § i grundlagen. Tjänsteansvaret har av hävd ansetts omfatta både straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar. Också skötseln av en sådan offentlig förvaltningsuppdrag som avses i 124 § i grundlagen har i grundlagsutskottets praxis i princip ansetts förutsätta tjänsteansvar. Genom att låta det straffrättsliga tjänsteansvaret omfatta de personer som genomför delgivningsförfarandet säkerställs det att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses och rättssäkerheten värnas på det sätt som förutsätts i 124 § i grundlagen.

Bestämmelser om tjänstebrott finns i 40 kap. i strafflagen. Det straffrättsliga tjänsteansvaret kan vara omfattande eller begränsat. Omfattande tjänsteansvar gäller tjänstemän, personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag och personer som utövar offentlig makt, på vilka alla bestämmelser om tjänstebrott (utom de som gäller riksdagsledamöter) tillämpas med stöd av 40 kap. 12 § 1 mom. i strafflagen. Det begränsade tjänsteansvaret gäller offentligt anställda arbetstagare,

på vilka endast en del av bestämmelserna om tjänstebrott tillämpas med stöd av 12 § 2 mom. i strafflagen. Det tjänsteansvar som avses i det föreslagna 3 mom. är av det omfattande slaget. I sin utlåtandep Praxis har grundlagsutskottet inte ställt några närmare krav på exakt formulering av bestämmelserna om tjänsteansvar (GrUU 17/2021 rd). Vanligen har det i sådana sammanhang föreskrivits om tjänsteansvar i vidare bemärkelse än enbart om utövning av offentlig makt (GrUU 47/2021 rd). Den föreslagna regleringen uppfyller grundlagsutskottets krav som baserar sig på vedertagen praxis, nämligen att trygghet av att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning uppfylls på det sätt som avses i 124 § i grundlagen bland annat kräver att de som handlägger ärenden handlar under straffrättsligt tjänsteansvar (GrUU 26/2017 rd, GrUU 17/2021 rd).

De föreslagna bestämmelserna om tjänsteansvar gäller i enlighet med grundlagsutskottets utlåtandep Praxis alla som arbetar med utdelningen och hanterar brev med delgivning. Tjänsteansvar innebär inte automatiskt att vilket fel som helst som begåtts vid utförandet av en uppgift som omfattas av tjänsteansvar är ett brott. Största delen av tjänstebrotten förutsätter uppsåt och till exempel brott mot tjänsteplikt av oaksamhet att gärningen bedömd som en helhet inte är ringa. Således innebär det tjänsteansvar som följer av skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift till exempel inte att felutdelning av ett enskilt brev är ett brott, och tjänsteansvaret kan inte anses vara oskäligt för en enskild person.

I det föreslagna 3 mom. finns i fråga om skadeståndsansvar dessutom en sådan standardhänvisning till skadeståndslagen (412/1974) som grundlagsutskottet förutsätter. Enligt skadeståndslagens 3 kap. 2 § har ett samfund som inte är ett offentligt samfund men som på grund av lag, förordning eller bemyndigande i lag handhar offentliga uppgifter samma skyldighet att ersätta skada som ett offentligt samfund har att ersätta skada som förorsakats vid myndighetsutövning. De allmänna förvaltningslagarna ska tillämpas med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, och därför föreskrivs det inte särskilt om dem i den föreslagna paragrafen.

13 §. *Sökande av ändring.* I 1 mom. föreslås en informativ bestämmelse om att bestämmelser om sökande av ändring finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Det innebär att ett beslut om klient- eller patientsäkerhetsarbete som regionförvaltningsverket har meddelat med stöd av 5 och 9 § och ett beslut om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetskonflikt som regionförvaltningsverket har meddelat med stöd av 10 § får överklagas genom besvär hos den regionala förvaltningsdomstolen. För tydlighetens skull innehåller det föreslagna momentet också en bestämmelse om att en kommun eller samkommun som har lagt fram ett förslag enligt 6 § och en kommun eller samkommun som har lämnat en ansökan enligt 10 § har besvärsmätt. En kommun eller samkommun kan ha intresse av att söka ändring i regionförvaltningsverkets beslut, om regionförvaltningsverket inte förordnar personer till klient- eller patientskyddsarbete i enlighet med kommunens eller samkommunens förslag eller om regionförvaltningsverket inte beslutar att skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetskonflikt i enlighet med kommunens eller samkommunens ansökan.

Enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen ska regionförvaltningsverkets beslut om förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete enligt 5 och 9 § och regionförvaltningsverkets föreläggande om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetskonflikt enligt 10 § iakttas trots ändringsökande, om inte en förvaltningsdomstol bestämmer något annat. Besluten behöver verkställas omedelbart på grund av syftet med förordnandena och föreläggandena, vilket är att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras. En förvaltningsdomstol kan dock i enlighet med 123 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden förbjuda att beslutet verkställs. Enligt 123 § 4 mom. i den lagen ska yrkanden på förbud av verkställighet av sådana beslut behandlas skyndsamt.

I det föreslagna 3 mom. finns en informativ bestämmelse om att viteslagen dock tillämpas vid sökande av ändring i beslut som gäller föreläggande och utdömmande av vite.

14 §. *Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.* I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens ikraftträdande. Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Lagen avses vara temporär och gälla till och med den 31 januari 2023. Lagens giltighet föreslås vara begränsad till endast den tid som är nödvändig med tanke på arbetskonfliktsituationen. Giltighetstidens längd är sådan att det enligt nuvarande bedömning också ska gå att förbereda sig på eventuella kommande stridsåtgärder som omfattar den nödvändiga hälso- och sjukvården och hemvården. Det har ansetts nödvändigt att lagen gäller till utgången av januari 2023, eftersom arbetstagarorganisationerna har meddelat att de, om förhandlingarna om kollektivavtalet eventuellt drar ut på tiden, genomför massuppsägningar som stridsåtgärd senast när ansvaret för att ordna social- och hälsovården överförs från kommunerna och samkommunerna till välfärdsområdena.

I 2 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs det att om en arbetskonflikt som hör till den föreslagna lagens tillämpningsområde och som pågår vid lagens ikraftträdande avslutas innan den föreslagna lagen upphör att gälla, tillämpas förordnanden, förelägganden eller beslut som gäller den arbetskonflikten och som meddelats med stöd av den föreslagna lagen inte längre vid föremålet för arbetskonflikten efter att arbetskonflikten har avslutats. Lagen ska kunna tillämpas endast när de förutsättningar som anges i lagen uppfylls och således kan de förordnanden, förelägganden och beslut som har meddelats med stöd av den föreslagna lagen och som gäller en viss arbetskonflikt inte längre tillämpas vid föremålet för arbetskonflikten efter att arbetskonflikten har avslutats. Nya förordnanden, förelägganden och beslut enligt den föreslagna lagen ska inte heller kunna meddelas efter att arbetskonflikten i fråga har avslutats.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen ska det som i den föreslagna lagen föreskrivs om kommuner och samkommuner från och med den 1 januari 2023 tillämpas på välfärdsområden, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen till de delar de ordnar social- och hälsovård i enlighet med lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland. Vid ingången av 2023 överförs ansvaret för att ordna social- och hälsovård från kommunerna och samkommunerna till välfärdsområdena och HUS-sammanslutningen, som då blir arbetsgivare till de yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården som för närvarande är anställda hos kommuner och samkommuner. Helsingfors stad har dock även i fortsättningen ansvar för att ordna social - och hälsovård.

Enligt 4 mom. ska lagen tillämpas också på sådana stridsåtgärder inom lagens tillämpningsområde som det har meddelats om eller som har inletts före lagens ikraftträdande och som fortgår när lagen träder i kraft eller som är avsedda att inledas efter att lagen har trätt i kraft. Övergångsbestämmelsen gör det möjligt att tillämpa bestämmelserna i lagen genast när lagen har trätt i kraft.

I 5 mom. föreskrivs att om en arbetsinställelse eller massuppsägning inom sådan hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. är avsedd att inledas inom fem dygn från lagens ikraftträdande eller redan pågår när lagen träder i kraft och den äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa, kan regionförvaltningsverket på ansökan av kommunen eller samkommunen skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten för högst en vecka. Regionförvaltningsverkets beslut om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten gör det möjligt för arbetstagarorganisationen och den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten att fullgöra sina skyldigheter enligt 2 och 3 § och förhandla om i vilken mån arbetstagarorganisationen trots stridsåtgärderna ska låta kommunen eller samkommunen ha tillgång till för uppgifterna lämplig personal, så att kommunen eller samkommunen klarar av att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och

hemvård som avses i 5 § 2 mom. Dessutom innebär det att kommunen eller samkommunen vid behov har tid att förbereda sådana åtgärder som det föreskrivs om i 3 kap., om den inte når någon överenskommelse med arbetstagarorganisationen under de förhandlingar som avses i 3 §. Kommunen eller samkommunen ska i sin ansökan till regionförvaltningsverket redogöra för hur arbetskonflikten i fråga äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. Dessutom ska ansökan innehålla en redogörelse för varför åtgärder som anges någon annanstans i lag inte är tillräckliga för att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom.

Efter att ett ovan avsett beslut av regionförvaltningsverket om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten har upphört att gälla ska det som föreskrivs i 10 § 3 mom. tillämpas på beslut av regionförvaltningsverket. Regionförvaltningsverket kan då med stöd av 10 § 3 mom. på ansökan av kommunen eller samkommunen meddela ett nytt föreläggande om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten, om det är uppenbart att arbetskonflikten inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. trots de medel som avses i 3 eller 4 kap. fortsättningsvis äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. I ansökan ska det redogöras för de omständigheter som anges i 10 § 3 mom.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Den föreslås gälla till och med den 31 januari 2023. Om en arbetskonflikt som hör till den föreslagna lagens tillämpningsområde och som pågår vid lagens ikraftträdande avslutas innan den föreslagna lagen upphör att gälla, ska förordnanden, förelägganden eller beslut som gäller den arbetskonflikten och som meddelats med stöd av den föreslagna lagen inte längre tillämpas vid föremålet för arbetskonflikten efter att arbetskonflikten har avslutats.

7 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

7.1 Utgångspunkter

Den föreslagna lagen är viktig med tanke på flera av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i grundlagen. Till dem hör rätten till liv och personlig frihet enligt 7 § 1 mom., skydd för personuppgifter enligt 10 §, facklig föreningsfrihet enligt 13 § 2 mom., näringsfrihet och rätt till arbete enligt 18 § samt rätt till nödvändig omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen. I 18 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs att var och en i enlighet med lag har rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt och att det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften. 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. Den föreslagna regleringen är relevant även med tanke på 124 § i grundlagen.

Enligt artikel 2.1 i Europakonventionen ska envars rätt till liv skyddas genom lag. Rätten till liv är en så kallad absolut rätt som man enligt artikel 15 i Europakonventionen inte kan avvika från ens under krig eller i annat allmänt nödläge. Motsvarande förbud ingår nationellt i 23 § i grundlagen. Enligt artikel 4 i konventionen får ingen tvingas att utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete. I artikel 4.3 definieras sådana situationer som inte betraktas som tvångsarbete eller annat påtvingat arbete. Enligt artikel 11.1 i Europakonventionen har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

Syftet med propositionen är att säkerställa att den nödvändiga vård och omsorg som tryggas enligt 7 och 19 § i grundlagen ges i situationer där klienters eller patienters liv eller hälsa allvarligt äventyras på grund av personalbrist. En sådan risk är att vänta på grund av den brist på personal som arbetskonflikten kan ge upphov till, eftersom skyddsarbete inte nödvändigtvis kan garanteras i tillräcklig omfattning. Säkerställandet av nödvändig vård och omsorg förutsätter att arbetstagarorganisationen kan förpliktas att hålla så mycket personal som behövs för skyddsarbete utanför stridsåtgärden. För att man ska kunna bereda sig på denna risk förutsätts dessutom att det genom lagen görs möjligt att förplikta personer med tillräcklig yrkesskicklighet att utföra arbete som motsvarar deras utbildning och yrkesskicklighet när det är nödvändigt. Om man på detta sätt tryggar den omedelbara vården och omsorgen, 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 rättigheterna och rättigheternas karaktär av grundlagsfästa rättigheter kan vissa allmänna krav på inskränkning av dem härledas. De är 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 ska vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Dessutom måste den väsentliga innebörden av dem framgå av lagen.
- Grunderna för inskränkningarna ska vara acceptabla. Begränsningarna måste bygga på ett tungt vägande samhälleligt behov. Acceptabiliteten bör bedömas till exempel med hänsyn till bestämmelserna om liknande rättigheter i Europakonventionen, 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, det vill säga 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 föreskrivas genom vanlig lag om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet.
- Inskränkningarna ska 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 ska 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.

7.2 Omständigheter som påverkar bedömningen

7.2.1 Rätt till liv och nödvändig omsorg

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. Alla har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Det är fråga om en subjektiv rättighet som tillkommer var och en samt en direkt tillämplig bestämmelse i grundlagen som individen direkt kan åberopa. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses med oundgänglig försörjning och omsorg en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Till ett sådant stöd hör till exempel att se till att den stödbehövande får den föda och har möjlighet till sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskraften ska bevaras. (RP 309/1993 rd s. 73) De tjänster som anges i 5 § 2 mom. och som avsikten är att säkerställa genom den föreslagna lagen är sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Genom att trygga dem under en arbetskonflikt säkerställs det att 7 § 1 mom. och 19 § 1 mom. i grundlagen efterlevs.

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Grundlagsutskottet har till exempel i stycke 71 i sitt utlåtande GrUU 17/2021 rd beskrivit att det för rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som nämns i 19 § 3 mom. i grundlagen har etablerats ett bestämt juridiskt innehåll och bestämda bedömningsgrunder. Enligt dem kan en bedömning av om servicen är tillräcklig eller inte utgå från en nivå som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (se RP 309/1993 rd, s. 75–76). Hänvisningen till att var och en har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster förutsätter i sista hand en individuell bedömning av om tjänsterna är tillräckliga eller inte (se GrUU 30/2013 rd, s. 3/I). Rätten till tillräckliga hälsovårdstjänster tryggas i de allvarligaste situationerna ytterst av rätten till liv enligt 7 § i grundlagen (se GrUU 65/2014 rd, s. 4/II). De arbetsinställelser som Tehy och Super redan har varslat om omfattar sådana verksamhetsenheter och funktioner inom social- och hälsovården vars verksamhet är nödvändig för att trygga klienters och patienters liv eller förhindra allvarligt äventyrande av klienters och patienters hälsa, och arbetstagarorganisationerna har inte lovat något skyddsarbete alls. Även de massupp-sägningar som Tehy och Super har meddelat att de förbereder och eventuella andra kommande stridsåtgärder kan komma att omfatta sådana enheter och funktioner. Därför måste det allmänna vidta åtgärder för att trygga rätten till liv och nödvändig omsorg under en sådan här arbetskonflikt.

7.2.2 Rätt att organisera sig fackligt

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 till exempel avsked från arbetet eller särbehandling i arbetslivet (RP 309/1993 rd, s. 65/I). Det konstitutionella 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 (till exempel 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 (artikel 22 i MP-konventionen, artikel 11 i Europakonventionen, den reviderade europeiska sociala stadgan, ESK-konventionen). Även konflikträtten finns det bestämmelser om i flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. 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 organisationsrätt (bland annat 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 (till exempel 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 föreskriva om inskränkningar i denna rätt. En förutsättning är dock 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 och GrUB 6/2015 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. Grundlagsutskottet har bedömt området för rätten att vidta kollektiva åtgärder också i utlåtandet GrUU 15/2007 rd. I utlåtandet konstateras bland annat att även om rätten att vidta kollektiva åtgärder inte uttryckligen nämns i bestämmelsen, har grundlagsutskottet ansett att denna rätt hör samman med facklig föreningsfrihet. Utskottet har i sitt utlåtande konstaterat att vad denna rätt i detalj innebär dock regleras i allt väsentligt genom bestämmelser i vanlig lag. Utskottet har ansett att inskränkningar av rätten att vidta kollektiva åtgärder måste bedömas utifrån dessa utgångspunkter och de allmänna förutsättningarna att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagsutskottet har bedömt att massuppsägningar är en stridsåtgärd. I sitt utlåtande GrUU 15/2007 rd konstaterade utskottet att massuppsägningarna inte syftar till ett definitivt slut på anställningarna för de involverade utan är ett sätt att pressa på arbetsgivarorganisationen i avtalsförhandlingarna. Utskottet bedömer att en massuppsägning i detta syfte som organiseras och leds centralt av en facklig organisation kan betraktas som en stridsåtgärd (se även arbetsdomstolens dom TT:2007-105). Utskottet konstaterade att de bestämmelser i lagförslaget som ska tillämpas på dem som sagt upp sig till följd av arbetskonflikten följaktligen bör bedömas utgående från grundlagens bestämmelser om konflikträtt.

En del av grundlagsutskottets ställningstaganden 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 Republikens presidents 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.

7.2.3 Tryggande av rätten till liv och nödvändig omsorg under en stridsåtgärd

Ett uttryckligt syfte med den föreslagna lagen är att trygga klienters och patienters liv inom hälso- och sjukvården och hemvården och att förhindra att deras hälsotillstånd allvarligt äventyras. I syfte att tillgodose rättigheterna enligt 7 § 1 mom. och 19 § 1 mom. i grundlagen ska den nödvändiga vården och omsorgen i första hand ges genom att social- och hälsovårdstjänsterna ordnas på till buds stående alternativa sätt. Kommunen eller samkommun ska sträva efter att säkerställa tjänsterna i första hand på andra sätt än genom de medel som det föreskrivs om i den föreslagna lagen. Dessa alternativa sätt behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3). Såsom framgår av det avsnittet 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 klienter och patienter i behov av omedelbar vård och omsorg eller för att förhindra att deras hälsotillstånd äventyras allvarligt.

Eftersom parterna i arbetskonflikten inte har kommit överens om sådant tillräckligt skyddsarbete under de arbetsinställelser som det varslats om att det är möjligt att trygga den nödvändiga vård och omsorg som behövs för att förhindra att klienters och patienters liv eller hälsotillstånd allvarligt äventyras, är det nödvändigt att tillgången till yrkeskunnig arbetskraft för dessa kritiska funktioner tryggas på annat sätt. För att detta ska kunna genomföras krävs ingripande i den omfattning som arbetstagarorganisationen kan utöva sin konflikträtt och dessutom eventuellt ingripande i den personliga friheten och konflikträtten för personer som kan utföra dessa arbetsuppgifter.

I denna proposition föreslås det att det föreskrivs en skyldighet för arbetstagarorganisationer när de verkställer en arbetsinställelse eller massuppsägning inom den hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun att i samarbete med kommunen eller samkommunen se till att arbetsgivaren trots stridsåtgärderna har tillgång till så mycket för uppgifterna lämplig personal att rätten till liv enligt 7 § i grundlagen och den nödvändiga omsorg som förutsätts enligt 19 § i grundlagen kan tryggas. Lagens tillämpningsområde har dock begränsats till endast nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster och hemvårdstjänster för att konflikträtten ska begränsas i så liten utsträckning som möjligt. Enligt förslaget får en arbetstagar-

organisation inte verkställa en arbetsinställelse eller massuppsägning som gäller sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i den föreslagna lagens 5 § 2 mom. förrän organisationen har förhandlat med arbetsgivaren om den personal som arbetsgivaren ska ha tillgång till trots stridsåtgärderna. Om parterna inte når en överenskommelse eller om arbetstagarorganisationen enligt arbetsgivarens uppfattning inte iakttar överenskommelsen, kan regionförvaltningsverket på ansökan av arbetsgivaren för viss tid vid vite skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetsinställelse eller massuppsägning, om regionförvaltningsverket konstaterar att det är uppenbart att nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård allvarligt äventyras på grund av arbetskonflikten i fråga och att metoderna utanför lagen inte är tillräckliga. Det ger parterna mer tid för förhandlingar, och arbetsgivaren kan vidta åtgärder för att ta i bruk de sekundära metoder som lagen möjliggör innan den nödvändiga hälso- och sjukvården eller hemvården hinner äventyras på grund av verkställandet av arbetskonflikten. Förslaget innehåller således en begränsning som gäller tidpunkten för verkställandet av arbetskonflikten. Utöandet av konflikträtten ska inte få hindra ordnandet av sådana nödvändiga tjänster som avses i den föreslagna lagens 5 § 2 mom. I förslaget fastställs begränsningar för i vilken omfattning och under vilka förutsättningar arbetstagarorganisationen kan utöva sin konflikträtt i nödvändiga tjänster som tryggar medborgarnas liv och hälsa. Det är alltså inte fråga om att förbjuda konflikträtten.

Eftersom de ovan beskrivna medel som gäller arbetstagarorganisationer dock inte nödvändigtvis är tillräckliga för att trygga rätten till liv enligt 7 § i grundlagen och den nödvändiga omsorg och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster som förutsätts enligt 19 § i grundlagen, behöver det också föreskrivas om sekundära metoder som ingriper i den personliga friheten och konflikträtten för enskilda yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården (ändring av arbetsuppgifter och arbetsställe, avvikelser från arbetstidsbestämmelserna, avvikelser från semesterbestämmelserna, klient- och patientsäkerhetsarbete). Tryggandet av den allra nödvändigaste vården och omsorgen förutsätter dock inte inom alla slags tjänster som omfattas av lagens tillämpningsområde att de som deltar i arbetskonflikten i stor omfattning åläggs att utföra klient- och patientsäkerhetsarbete, medan det till exempel inom intensivvården kan göras endast ringa avkall på den normala personalstyrkan. Ur ett bredare perspektiv innebär klient- och patientsäkerhetsarbetet enligt lagen alltså inte i sig att arbetskonflikten eller syftet med den äventyras. Med beaktande av lagens syfte är det föreslagna ingreppet i den fackliga föreningsfriheten och den därtill hörande konflikträtten nödvändigt för att klienters och patienters liv och hälsa ska kunna tryggas.

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 annan tolkningspraxis än GrUU 15/2007 rd. 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 Europakonventionen och i artikel 8 i MP-konventionen uppräknas olika situationer som inte omfattas av förbudet mot tvångsarbete. Exempel på sådana är bland annat 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. I artikel 4.3 i Europakonventionen definieras vad som inte avses med tvångsarbete eller annat påtvingat arbete i artikeln. Enligt artikel 4.3 c avses med tvångsarbete eller annat påtvingat arbete inte tjänstgöring som utkrävs när nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd och enligt artikel 4.3 d inte arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna. Det har ansetts att till exempel skyldigheten för en tandläkare att tjänstgöra i norra Norge en viss tid efter utexamineringen står utanför artikeln (Iversen v. Norway (dec), no 1468/62, 17.12.1963).

RP 130/2022 rd

Tjänstgöring i brandkåren har betraktats som en tjänst som hör till de allmänna skyldigheterna (Karheinz Schmidt v. Germany, no. 13580/88, 18.7.1994).

När det gäller grundlagsutskottets tolkningspraxis i fråga om påförande av arbetsplikt kan man nämna 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 till sina verkningar kan jämföras med 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 i fråga om påförande av arbetsplikt har anslutit sig till lagen om räddningsväsendet (GrUU 31/1998 rd: bland annat 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, också GrUU 6/2009, s. 11–12), sjöräddningslagen (1145/2001) (GrUU 24/2001 rd, allmän skyldighet att delta i sjöräddningstjänsten; en allmän 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 veterinärmedicin kandidater och studerande i situationer där bland annat 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). Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om arbetsplikt också vid bedömningen av tillämpningen av beredskapslagen (GrUB 7/2020 rd).

Ovannämnda 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 räddningsuppgifter, 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 som anknyter till skyldigheten. Grundlagsutskottet ansåg att en skyldighet av detta slag inte heller är problematisk med tanke på förbuden mot tvångsarbete och annat påtvingat arbete i Europakonventionen och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Sådant klient- och patientsäkerhetsarbete som avses i denna proposition avviker från skyldigheten enligt sjöräddningslagen på så sätt att den situation som hotar människors liv och hälsa inte på samma sätt är oförutsedd 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.

Ett särdrag i de strejkvarsel som meddelats under hösten 2022 har varit att det inte lovats något skyddsarbete alls till de verksamhetsenheter som varslen har gällt. Detta avviker från tidigare arbetskonflikter, vilket är en orsak till att de som ansvarar för social- och hälsovården inte har samma möjligheter att förbereda sig på arbetskonfliktsituationen som vid tidigare arbetskonflikter inom social- och hälsovården.

7.2.4 Skydd för personuppgifter och integritetsskydd

De föreslagna 6 § 1 och 4 mom. är av betydelse med tanke på det skydd för personuppgifter och för privatlivet som garanteras i 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Skyddet enligt 10 § i grundlagen kompletteras av skyddet för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen samt av respekten för privatlivet enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och av skyddet av personuppgifter enligt artikel 8 i samma stadga. Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. I artikel 52.3 i stadgan anges att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. EU-domstolens domar bestämmer det centrala innehållet i skyddet för privatlivet och personuppgifter i dessa avseenden. Likaså har artikel 8 i Europakonventionen ansetts täcka även skyddet för personuppgifter i Europadomstolens rättspraxis.

Den allmänna dataskyddsförordningen är en EU-rättsakt som till alla delar är förpliktande och direkt tillämplig lagstiftning i samtliga medlemsstater. I EU-domstolens rättspraxis har unionslagstiftningen företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se till exempel GrUU 1/2018 rd). Grundlagsutskottet har konstaterat att det inte ingår i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma regleringen av den nationella verkställigheten med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Utskottet har emellertid kommenterat förhållandet mellan EU:s lagstiftning och den nationella lagstiftningen. Utskottet har i sin tolkningspraxis ansett det viktigt att det, i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan, tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se GrUU 25/2005 rd). Utskottet har därför framhållit att det i regeringens propositioner finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

Det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen ger gäller i synnerhet behandling av personuppgifter inom den offentliga sektorn, men i viss mån även inom den privata. Det nationella handlingsutrymmet förpliktar inte, med vissa undantag, medlemsstaterna att utfärda nationell lagstiftning som kompletterar eller preciserar dataskyddsförordningen utan det har överlåtit åt den nationella lagstiftaren att fatta beslut i frågan. Med tanke på att dataskyddsförordningen är en direkt tillämplig rättsakt bör det nationella handlingsutrymmet utnyttjas i begränsad omfattning. Grundlagsutskottet har uttryckligen tagit ställning till frågan och enligt utskottets utlåtandep Praxis är det med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen i princip tillräckligt

att bestämmelserna uppfyller kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i första hand tryggas med stöd av EU:s allmänna dataskyddsförordning och den nationella allmänna lagstiftningen. Lagstiftaren bör således vara restriktiv när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 14/2018 rd, s. 4–5).

Enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis är det klart att behovet av nationell speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som krävs i den allmänna dataskyddsförordningen också måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter (GrUU 14/2018 rd, s. 5).

Behandlingen av personuppgifter enligt det föreslagna 6 § 1 mom. grundar sig på artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen enligt vilken behandlingen behövs för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Eftersom behandlingen inte grundar sig på artikel 6.1 e eller f i dataskyddsförordningen har den registrerade inte rätt att göra invändningar enligt artikel 21 i den förordningen. Medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen med hänsyn till behandling för att efterleva punkt 1 c och e genom att närmare fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling. Eftersom behandlingsgrunden är artikel 6.1 c ska behandlingen av personuppgifter uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och lämna ut uppgifter trots sekretessbestämmelserna i förhållande till skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bl.a. vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om informationsinnehållen däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på ”att informationen är nödvändig” för ett visst ändamål (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 2–3 och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har dock ansett att grundlagen inte tillåter en generös och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är förenad med nödvändighetskriteriet (t.ex. GrUU 19/2012 rd).

I sina analyser av exakthet och innehåll har grundlagsutskottet lagt särskild vikt vid huruvida de uppgifter som lämnas ut är av känslig art. Om de föreslagna bestämmelserna om överlåtelse av uppgifter har gällt också känsliga uppgifter, har det för vanlig lagstiftningsordning krävts att bestämmelserna preciseras så att de följer grundlagsutskottets ovan återgivna Praxis för bestämmelser som rör rätten att trots sekretess få och lämna ut myndighetsuppgifter (se GrUU 15/2018 rd och t.ex. GrUU 38/2016 rd). Grundlagsutskottet har understrukt att det vid en särskiljning mellan behövlighet respektive nödvändighet att få eller lämna ut uppgifter är frågan inte bara om omfattningen av innehållet i uppgifterna utan också om att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller myndigheten som innehar informationen. Ju mer generell den lagstiftning som ger rätt att få uppgifter är, desto större är faran att sådana intressen kan åsidosättas mycket automatiskt. Ju fullständigare bestämmelserna kopplar rätten till information till materiella villkor, desto mer sannolikt är det att begäran om information måste motiveras. Då kan också den som lämnar ut informationen bedöma begäran med avseende på de lagliga villkoren för utlämnandet. Genom att de facto vägra att lämna ut informationen kan den som

RP 130/2022 rd

innehar den få till stånd ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut information, det vill säga tolka bestämmelserna. Denna möjlighet är viktig då det gäller att anpassa tillgången till information och sekretessintressena till varandra (se t.ex. GrUU 7/2019 rd, GrUU 15/2018 rd och GrUU 17/2016 rd, s. 6, och de utlåtanden som det hänvisas till där).

7.2.5 Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter

De föreslagna 12 § 2 och 3 mom. är av betydelse med tanke på 124 § i grundlagen. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Grundlagsutskottet har behandlat anförtroendet av förvaltningsuppgifter åt andra än myndigheter i flera utlåtanden (GrUU 28/2001 rd, GrUU 2/2002 rd, GrUU 67/2002 rd, GrUU 5/2006 rd, GrUU 11/2006 rd, GrUU 20/2006 rd, GrUU 26/2017 rd, GrUU 15/2018 rd, GrUU 65/2018 rd och GrUU 17/2021 rd). Grundlagsutskottet har framhävt att kravet på rättssäkerhet och god förvaltning ska skrivas in i lag när offentliga förvaltningsuppgifter förs över på någon annan än en myndighet (GrUU 10/1998 rd och GrUU 26/2001 rd). Utskottet har också understrukt att kravet på ändamålsenlighet i grundlagens 124 § är en rättslig förutsättning som ska bedömas från fall till fall (GrUU 11/2006 rd). Tryggande av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen har av hävd ansetts förutsätta att de allmänna förvaltningslagarna iakttas när ärenden behandlas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (GrUU 46/2002 rd, GrUU 20/2006 rd). I sin utlåtandep Praxis har grundlagsutskottet inte ställt några närmare krav på exakt formulering av bestämmelserna om tjänsteansvar (GrUU 17/2021 rd).

Enligt förarbetena till grundlagen avses med offentlig förvaltningsuppgift en relativt omfattande grupp förvaltningsuppgifter, som inkluderar till exempel verkställande av lagar samt åligganden i anslutning till beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner (RP 1/1998 rd). Även tillhandahållandet av offentliga tjänster kan betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift (GrUB 9/2002 rd, RP 1/1998 rd). Då är det fråga om så kallad faktisk förvaltningsverksamhet. Med faktisk förvaltningsverksamhet avses i allmänhet sådan verksamhet i anslutning till skötseln av en förvaltningsuppgift varmed inga direkta rättsverkningar eftersträvas.

Grundlagsutskottet har inte gett någon exakt definition av begreppet offentlig förvaltningsuppgift, utan gör en bedömning från fall till fall. Vid tolkningen av begreppet offentlig förvaltningsuppgift har grundlagsutskottets utlåtandep Praxis varit att först och främst fästa uppmärksamhet vid den aktuella uppgiftens karaktär och särdrag. Utskottet har vidare beaktat om det föreskrivs om uppgifterna i lag och likaså om en viss aktör vid skötseln av uppgifterna omfattas av en myndighets beslut, styrning eller övervakning. Dessutom har uppmärksamhet fästs bland annat vid vilka rättsverkningar uppgiften och de anknytande besluten ger (GrUU 53/2014 rd).

7.3 Bedömning av lagförslaget

7.3.1 Rätt till liv, nödvändig omsorg och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster

Grundlagsutskottet har ansett att skyddet av rätten till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen och tryggheten av tillräckliga social- och hälsovårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen har

kunnat utgöra ett sådant vägande samhälleligt behov som inskränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter (till exempel punkt 5 i GrUU 51/2021 rd och punkt 7 i GrUU 7/2021 rd). Syftet med lagförslaget är att trygga rätten till liv och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster. Grundlagsutskottet har ansett att rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tryggas i de allvarligaste situationerna av rätten till liv enligt 7 § i grundlagen (se GrUU 15/2018 rd, s. 6). Lagförslaget kan anses ha vägande samhälleliga skäl.

Enligt förarbetena till 19 § 1 mom. i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 73/II) tillkommer rätten till oundgänglig utkomst och omsorg alla. Förutsättningarna för att få hjälp ska utredas genom individuell behovsprövning. Med oundgänglig försörjning och omsorg avses en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Till sådant stöd hör till exempel att ordna sådan kost och sådant boende som är nödvändigt med tanke på bevarandet av hälsan och livskraften. I förarbetena till 19 § 1 mom. i grundlagen konstateras också att bestämmelsen har en nära anknytning till rätten till liv som tryggas i grundlagen. I den lag som föreslås nu är det både när det gäller hälso- och sjukvården och socialvården fråga om att trygga sådana nödvändiga tjänster. I de tjänster som avses i 5 § 2 mom. i den föreslagna lagen är det fråga om att trygga förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Lagens tillämpningsområde har dock utifrån en helhetsbedömning av den nuvarande situationen begränsats till endast nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster och hemvårdstjänster för att konflikträtten ska begränsas i så liten utsträckning som möjligt.

7.3.2 Skyldighet att förhandla om tillräckligt skyddsarbete samt föreläggande om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikt

Parterna ska enligt lagförslaget förhandla om hur en tillräcklig personalstyrka tryggas under en stridsåtgärd. Omfattningen av en stridsåtgärd bör bestämmas så att den inte äventyrar tillgodoseendet av rättigheterna enligt 7 och 19 § i grundlagen. Vilka funktioner inom social- och hälsovården som förfarandet enligt 2 kap. kan gälla bestäms utifrån 5 § 2 mom. i den föreslagna lagen. Om parterna inte lyckas komma överens om en tillräcklig personalstyrka som kommunen eller samkommunen trots stridsåtgärderna ska ha tillgång till för att trygga att rättigheterna enligt 7 och 19 § i grundlagen tillgodoses i de tjänster som avses i lagförslagets 5 § 2 mom., kan den som har organiseringsansvar för social- och hälsovården lämna en i lagförslagets 10 § 1 mom. avsedd ansökan om att stridsåtgärden ska skjutas upp eller avbrytas till regionförvaltningsverket. Regionförvaltningsverket ska pröva om det föreligger förutsättningar på det sätt som anges i 10 § 2 eller 3 mom. Regionförvaltningsverkets föreläggande kan gälla i högst en vecka åt gången. Avsikten har varit att begränsa utövandet av befogenheten så att förutsättningarna för att lämna ansökan samt för ett föreläggande om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten noggrant avgränsas i 10 § 1–3 mom. Tröskeln för att förnya ett beslut om att skjuta upp eller avbryta har på författningsnivå fastställts vara högre än i det första beslutet om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten. Regionförvaltningsverket ska med iakttagande av principerna för god förvaltning och bestämmelserna i förvaltningslagen göra en självständig bedömning av huruvida förutsättningarna enligt 10 § 2 eller 3 mom. uppfylls. Regionförvaltningsverket kan besluta om att skjuta upp och att avbryta verkställandet av en arbetskonflikt endast om det är uppenbart att nödvändig social- eller hälsovård allvarligt äventyras och därmed att klienters eller patienters liv eller hälsa allvarligt äventyras.

Förslaget ingriper inte i konflikträttens kärna, utan begränsar endast rätten så att utövandet av konflikträtten inte äventyrar tillgodoseendet av de rättigheter som det föreskrivs om i 7 och 19 § i grundlagen. På motsvarande sätt som i förslaget är det möjligt att flytta tidpunkten för när en stridsåtgärd ska inledas i en sådan situation som det föreskrivs om i lagen om medling i arbetstvister. Förslagen om att avbryta en stridsåtgärd är en ny slags befogenhet. Förslaget kan anses vara nödvändigt, eftersom det i sista hand tryggar nödvändig personal för nödvändiga

tjänster. Befogenheten i fråga är enligt förslaget begränsad till att användas endast i sista hand i situationer där klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters liv allvarligt äventyras på grund av personalbrist till följd av en arbetskonflikt. Syftet är att reservera mer tid för förhandlingar mellan parterna och att i ett avtalslöst läge säkerställa den minimitid som behövs för att ta i bruk de i förhållande till förhandlingsskyldigheten sekundära medel som lagen möjliggör i fråga om individer innan den nödvändiga hälso- och sjukvården eller hemvården hinner äventyras på grund av ett verkställande av arbetskonflikten. Befogenheten kan endast omfatta den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom. i lagförslaget. Det är fråga om en tidsmässigt exakt avgränsad befogenhet, och utövandet av den begränsas ytterligare enligt 10 § 3 mom. Befogenheten är nödvändig för att rättigheterna enligt 7 § 1 mom. och 19 § 1 mom. i grundlagen ska kunna tryggas.

Genom bestämmelserna i 2 kap. i den föreslagna lagen eftersträvas att tillgodoseendet av rättigheterna enligt 7 och 19 § i grundlagen i första hand ska tryggas genom överenskommelse mellan parterna. Genom den befogenhet som det föreskrivs om i 10 § i lagförslaget eftersträvas endast sekundärt att trygga tillgodoseendet av dessa rättigheter, så den kan anses ha en godtagbar grund och vara proportionerlig. Regionförvaltningsverkets beslut är överklagbart, men det kan verkställas trots att ändring har sökts, om inte en förvaltningsdomstol bestämmer att verkställigheten ska avbrytas. Att beslutet kan verkställas omedelbart är i praktiken en förutsättning för att dess syfte ska kunna fullgöras.

7.3.3 Åtgärder och förordnanden som gäller arbetstagare

Av lagens tillämpningsområde följer att primära medel för att trygga nödvändig personal under en arbetskonflikt alltid ska vara att använda andra medel än de som ingår i lagförslaget. Sådana medel är till exempel förflyttning av klienter eller patienter, utnyttjande av köpta tjänster och servicesedlar, användning av arbetsuppgifts- och arbetstidsarrangemang som baserar sig på frivillighet bland personalen, samarbete med andra kommuner och samkommuner samt prioritering och omorganisation. Bland skyldigheterna i lagförslaget föreslås förhandlingar och överenskommelser mellan parterna enligt 2 kap. vara den primära. Om nödvändig personal dock inte kan tryggas på detta sätt kan man tillgripa sådana medel som gäller enskilda arbetstagare och som avses i 3 kap. i lagförslaget (ändring av arbetsuppgifter och arbetsställe, avvikelse från arbetstidsbestämmelserna, avvikelse från semesterbestämmelserna, förordnande av en arbetstagare som deltar i en arbetskonflikt till klient- och patientsäkerhetsarbete). Om dessa medel inte heller är tillräckliga är det i enlighet med 4 kap. i lagen möjligt att även förordna en person som har sagt upp sig som en stridsåtgärd till klient- och patientsäkerhetsarbete. Avsikten med den föreslagna stegvisa användningen av metoder är att urvalet av metoder ska vara proportionerligt. En förutsättning för användning av samtliga förordnanden som gäller individer är att användningen av dem ska vara nödvändig för att förhindra att en klients eller patients liv äventyras eller att en klients eller patients hälsa äventyras allvarligt. Förordnandena får inte heller vara oskäligen med tanke på arbetstagarens personliga situation. Dessutom har användningen av de olika medel som gäller en enskild person anknytning till vissa andra i lag föreskrivna element som tryggar arbetstagarens rättigheter.

Ett förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete kan meddelas för två veckor åt gången. Förordnandet kan meddelas endast sådana personer som är anställda hos arbetsgivaren och som är frånvarande från arbetet på grund av deltagande i en arbetsinställelse och först i sista hand sådana personer som sagt upp sig som en stridsåtgärd. Endast personer med lämplig kompetens ska kunna förordnas att sköta vissa uppgifter. Förordnandet ska således vara noggrant tidsbegränsat och noggrant avgränsat gälla endast det nödvändigaste.

I 5 § 2 mom. i lagförslaget definieras nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård uttömmande i en förteckning med 10 punkter. Ett förordnande till klient- och patientsäkerhetsarbete kan meddelas bara i fråga om dessa. Den vård som nämns i punkterna 1, 3 och 4 i förteckningen anses i princip alltid vara sådan att patientens liv äventyras eller att patientens hälsotillstånd äventyras allvarligt utan den. I punkterna 2, 5, 6, 7, 8 och 10 i förteckningen preciseras som ytterligare förutsättning att vården eller omsorgen ska vara sådan att klientens eller patientens liv äventyras eller att patientens hälsotillstånd äventyras allvarligt utan den. I situationer enligt 9 punkten är det dessutom fråga om nödvändiga medicinska stödtjänster i anknytning till 1–8 punkten, utan vilka patientens liv äventyras eller patientens hälsotillstånd äventyras allvarligt. Förteckningen ska vara uttömmande och kan inte tolkas i vid bemärkelse. Genom lagförslaget avgränsas på så sätt noggrant vilken vård och omsorg som är nödvändig att ordna under en arbetskonflikt som riktar sig mot hälso- och sjukvården eller hemvården för att trygga rättigheterna enligt 7 § 1 mom., 19 § 1 mom. och 19 § 3 mom. i grundlagen. Bestämmelserna kan därför anses ha ett noggrant avgränsat tillämpningsområde också i fråga om inriktningen av uppgifter inom sektorn.

Medel som riktas till individer ska på rättslig grund vara sådana som används i sista hand och bundna till nödvändigheten av att använda dem. De kan också anses vara godtagbara och proportionella.

7.3.4 Om förordnanden till patient- och klientsäkerhetsarbete

I lagförslaget är det fråga om en bedömning av den inbördes konflikt som finns mellan de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas genom grundlagen. Utgångspunkten för förslaget är att människors liv och hälsa samt rätt till nödvändig omsorg, vilka tryggas i 7 § och 19 § i grundlagen, är grundläggande rättigheter som alltid ska tryggas. I en situation där dessa rättigheter är utsatta för ett överhängande hot kan temporära inskränkningar göras i de övriga grundläggande fri- och rättigheterna till dess att hotet om äventyrande av liv eller allvarligt äventyrande av hälsa har undanröjts. En sådan allvarlig situation som hotar liv och hälsa håller nu på att uppstå, eftersom parterna i arbetskonflikten inte har kommit överens om hur den vård som är nödvändig för att trygga patienters och socialvårdsklienters liv och hälsa ska ordnas. En separat temporär lag om saken är därför nödvändig.

Regionförvaltningsverket fattar beslut om klient- eller patientsäkerhetsarbetet på förslag av en kommun eller samkommun. Enligt propositionen ska en part höras på det sätt som avses i 34 § i förvaltningslagen innan beslutet fattas. Dessutom ska kommunen eller samkommunen när den tar fram förslaget ge den i den berörda verksamhetsenheten inom social- eller hälsovården verk samma fackavdelningen för den fackorganisation som deltar i arbetskonflikten möjlighet att yttra sig, och avdelningens eventuella yttrande ska fogas till förslaget. Enligt lagförslaget kan det för hörandet av en part och en fackorganisation fastställas en tidsfrist som inte får vara kortare än 24 timmar. I grundlagens 21 § 2 mom. sägs det att offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. I utlåtandet GrUU 15/2007 rd, s. 5/II ansåg grundlagsutskottet att det är nödvändigt att komplettera bestämmelserna med att verksamhetsenheten är skyldig att bereda också den behöriga arbetstagarorganisationen en möjlighet att bli hörd eller på annat sätt delta i beredningen av förslaget. I lagförslaget ges en part i princip rätt att bli hörd och den behöriga fackorganisationen en möjlighet att bli hörd. Enligt lagförslaget ska förslaget vara utarbetat så att en bedömning av personens möjlighet att sköta uppgiften i fråga ingår som en del av förslaget. Ett ärende kan avgöras utan att en part hörs, om villkoren enligt 34 § i förvaltningslagen för att avgöra ärendet utan hörande av part uppfylls.

I 13 § i förslaget föreskrivs om rätten att överklaga regionförvaltningsverkets beslut. För tydlighetens skull föreskrivs det i paragrafen uttryckligen om kommunens och samkommunens rätt att överklaga ett avslagsbeslut av regionförvaltningsverket. Detta behövs för att kommunen eller samkommunen ska ha möjlighet att föra möjligheterna att fullgöra en skyldighet som omfattas av kommunens eller samkommunens organiseringsansvar till domstol för bedömning. Förslaget kan således anses vara motiverat med tanke på 21 § i grundlagen.

Genom lagförslaget ingriper man i utövandet av konflikträtten, eftersom en person som utövar konflikträtten kan förordnas till klient- eller patientsäkerhetsarbete. Konflikträtten har ansetts vara en rättighet som tryggas enligt 13 § 2 mom. i grundlagen, även om den inte uttryckligen nämns i grundlagen. Inskränkningen av konflikträtten gäller endast arbetstagare inom de funktioner som beskrivs i 5 § i lagförslaget. Förslaget är noggrant tidsbegränsat, eftersom ett förordnande endast kan meddelas för två veckor åt gången. Dessutom föreskrivs det om vissa element som tryggar arbetstagarens rättigheter i situationen i fråga. Den föreslagna begränsningen av konflikträtten kan anses nödvändig för att de ovan beskrivna rättigheterna enligt 7 § 1 mom. i grundlagen och 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen ska kunna tryggas. En inskränkning av konflikträtten kan anses vara förenlig med ett vägande samhälleligt behov, nödvändig och proportionell. Förslaget kan anses godtagbart med hänsyn till 13 § 2 mom. i grundlagen.

7.3.5 Om synvinklar som hänför sig till arbetarskyddet

Grundlagens 18 § 1 mom. har ansetts ha betydelse för arbetarskyddet. I detta sammanhang tolkas arbetarskyddet i vid bemärkelse, varvid det också omfattar arbetstidsskyddet. Arbetstidsskyddet består av skydd enligt både arbetstidslagen och semesterlagen. Enligt 7 § i lagförslaget ska det vara möjligt att avvika från arbetstidsbestämmelserna under de villkor som anges i paragrafen. På motsvarande sätt är det möjligt att avvika från bestämmelserna i semesterlagen om villkoren enligt 8 § uppfylls. De föreslagna bestämmelserna är ett av medlen. Enligt den föreslagna paragrafen ska avvikelserna från bestämmelserna om arbetstid och semester begränsas så att de arbets säkerhets- och hälsoaspekter som hänför sig till arbetstidsskyddet ska beaktas. Den föreslagna möjligheten att avvika från bestämmelserna i arbetstidslagen motsvarar till sin omfattning i stor utsträckning rätten att låta utföra nödarbete enligt 19 § i arbetstidslagen.

7.3.6 Skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Syftet med förslaget är att se till att denna uppgift att trygga det allmänna fullgörs. Syftet med propositionen är att säkerställa genomförandet av 7 § 1 mom. i grundlagen och 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen. Enligt propositionen ska den aktör som ansvarar för ordnandet av tjänsterna, det vill säga i detta fall en kommun eller samkommun, svara för att dessa rättigheter tillgodoses. Genom propositionen inskränks i viss mån rätten till facklig organisationsfrihet, eftersom propositionen innebär att personer som deltar i en arbetskonflikt förordnas att sköta arbetsuppgifter. Denna inskränkning kan dock anses vara en nödvändig, noggrant avgränsad och proportionell inskränkning, genom vilken man på individnivå endast i ringa mån ingriper i utövandet av konflikträtten. Lagens tillämpningsområde har också begränsats till endast nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster och hemvårdstjänster för att konflikträtten ska begränsas i så liten utsträckning som möjligt. Propositionen är motiverad också med tanke på 22 § i grundlagen, eftersom avsikten med den är att säkerställa det allmänna möjlighet att trygga tillgodoseendet av rättigheterna enligt 7 § 1 mom. och 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen.

7.3.7 Skyddet för personuppgifter

I det föreslagna 6 § 1 mom. föreskrivs det att en kommuns eller samkommuns förslag till regionförvaltningsverket om förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete ska innehålla information om de yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården som föreslås till klient- eller patientsäkerhetsarbete, deras kontaktuppgifter samt till vilka uppgifter och till vilken verksamhetsenhet, i vilken utsträckning och för hur lång tid yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården ska förordnas till klient- eller patientsäkerhetsarbete. Ovannämnda uppgifter får lämnas till regionförvaltningsverket oberoende av sekretessbestämmelserna. De föreslagna bestämmelserna bedöms uppfylla de krav som följer av 10 § i grundlagen. Tröskeln för utlämnande av personuppgifter ska dessutom begränsas till vad som är nödvändigt. I lagförslaget begränsas på ett uttömmande sätt vilka uppgifter som får lämnas ut för beslutsfattande. Endast personer som är nödvändiga för framläggandet av ett förslag ska ha rätt att behandla dessa uppgifter. Rätt att behandla regionförvaltningsverkets beslut har endast personer som har skäl som är nödvändiga med tanke på arbetsuppgiften. I det föreslagna 6 § 4 mom. föreskrivs närmare om skyddsåtgärder vid behandling av personuppgifter för att trygga konfidentialiteten vid behandling av sådana personuppgifter som avses i 6 §. Enligt momentet i fråga ska de som har rätt att behandla uppgifterna utses särskilt. Uppgifterna får förvaras endast så länge det är nödvändigt och de ska hållas åtskilda från andra personuppgifter som gäller arbetstagaren.

7.3.8 Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter

I 12 § 2 mom. i lagförslaget föreskrivs det att regionförvaltningsverket kan överföra genomförandet av ett delgivningsförfarande per post också på ett annat privat postföretag än en sådan tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster som avses i postlagen. I det föreslagna 12 § 2 mom. är det fråga om sådan överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på privata tjänste-producenter som avses i 124 § i grundlagen. Det är dock inte fråga om en uppgift som innebär betydande utövning av offentlig makt. De föreslagna bestämmelserna i 12 § 2 mom. uppfyller kravet i 124 § i grundlagen enligt vilket bestämmelser ska utfärdas genom lag samt kravet på ändamålsenlighet. Verkställigheten av den föreslagna lagen kräver att ett betydande antal olika handlingar som gäller rätten att bli hörd och beslut delges. Verkställigheten förutsätter att regionförvaltningsverket kan använda ett brett spektrum av metoder för delgivning. Genomförandet av lagen förutsätter ett snabbt utnyttjande av olika privata posttjänster beroende på var tjänsterna finns tillgängliga. För att säkerställa ett korrekt och effektivt genomförande av lagstiftningen är det därför ändamålsenligt att föreskriva om möjligheten att inte bara använda sig av tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster utan även av andra privata postföretags tjänster. Regionförvaltningsverket fattar beslut om överföring av uppgiften till ett privat postföretag med stöd av lag och detta förutsätter att regionförvaltningsverket från fall till fall prövar ändamålsenligheten med överföringen. Eftersom regionförvaltningsverken kan få i uppdrag att meddela ett mycket stort antal förordnanden till klient- och patientsäkerhetsarbete och i samband med det begäranden om hörande som ska delges skyndsamt, är det ändamålsenligt att även andra postföretag kan anlitas för delgivningsförfarande per post.

De förutsättningar för överföring av offentliga förvaltningsuppgifter som anges i 124 § i grundlagen har beaktats i propositionen genom att de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning tryggas vid överföringen av uppgiften. I lagförslaget föreskrivs det om straffrättsligt tjänsteansvar och skadeståndsansvar för de personer som genomför delgivningsförfarandet. Vid skötseln av den offentliga förvaltningsuppgiften i fråga ska dessutom iakttas de allmänna förvaltningslagar som ska tillämpas med stöd av bestämmelserna om tillämpningsområde och därför ska det inte föreskrivas särskilt om dem.

På personer som är anställda hos ett postföretag tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de utför uppgifter som hänför sig till genomförande av det delgivningsförfarande som avses i 12 § 2 mom. I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis ges inga närmare förutsättningar för den exakta formuleringen av bestämmelserna om tjänsteansvar, vilket innebär att de motsvarar sådan reglering som används i denna typ av regleringssammanhang. Den föreslagna regleringen uppfyller kravet enligt grundlagsutskottets vedertagna Praxis att säkerställandet av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen förutsätter bland annat att de personer som handlägger ärenden handlar under straffrättsligt tjänsteansvar.

7.4 Jämförelse med den lag som stiftades 2007

Ett delvis motsvarande lagförslag gavs 2007 med grundlagsutskottets medverkan. Grundlagsutskottet har bedömt det lagförslag som då gavs i sitt utlåtande GrUU 15/2007 rd. Då fäste utskottet särskild uppmärksamhet vid begränsningen av konflikträtten och vid arbetsplikten. Bedömningskonstellationen var då något annorlunda, eftersom det föreskrevs om möjligheten att i större utsträckning än vad som nu föreslås förordna också sådana personer till patientsäkerhetsarbete som inte har stått i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till verksamhetsenheten i fråga. Då kunde besluten gälla en betydligt större krets av personer än vad som nu föreslås. Då ansågs det i bedömningen av arbetsplikten att förslaget är godtagbart i konstitutionellt hänseende. De då föreslagna bestämmelserna om arbetsplikt ansågs godtagbara om arbetspliktens längd för dem som står utanför arbetskonflikten preciseras (GrUU 15/2007 rd, s. 4–5).

Utskottet bedömde då om det finns godtagbara grunder för bestämmelserna om arbetsplikt. Då användes så kallade massuppsägningar som en arbetskonfliktåtgärd (GrUU 15/2007 rd, s. 3). Utskottet bedömde frågan: ”Argumenten för den föreslagna lagstiftningen om arbetsplikt är i och för sig godtagbara och mycket tungt vägande med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Syftet är att värna patienters hälsa och att hindra bestående allvarliga skador. Risker på grund av en arbetskonflikt utgör kanske inte typiskt det slag av nödläge eller olycka som avses i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Om livsviktiga funktioner inom hela hälso- och sjukvårdssystemet upphör eller försvåras i väsentlig grad till följd av akut personalbrist, som i sin tur beror på en åtgärd som massuppsägning, kan det få sådana konsekvenser att saken enligt utskottets mening i alla fall kan jämföras med nödläge som hotar samhällets fortbestånd och välfärd.” (GrUU 15/2007 rd, s. 4/II). Den aktuella situationen är på motsvarande sätt problematisk på det sätt som beskrivs i avsnitt 2.3 i den allmänna motiveringen med tanke på tillgången till tillräckligt med personal för skyddsarbete, eftersom det inte utan skyddsarbete är möjligt att tillgodose rätten till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen och rätten till oundgänglig omsorg enligt 19 § i grundlagen samt tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt 19 § 3 mom.

I den lag som stiftades 2007 reglerades endast rollen för vårdare som arbetar inom hälso- och sjukvården, eftersom den dåvarande arbetskonflikten begränsade sig enbart till hälso- och sjukvården. Den lag som nu föreslås gäller också hemvård, som är en gemensam tjänst inom social- och hälsovården. Också hemvård är en nödvändig tjänst för att trygga rättigheterna enligt 7 och 19 § i grundlagen. Lagförslagets 2 kap. är också nytt jämfört med propositionen från 2007, men dess syfte är att säkerställa att andra medel än sådana som ingriper i individens rättigheter kommer i första hand.

7.5 Slutsatser

Rätten till liv som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet i 7 § i grundlagen och, i vidare bemärkelse, rätten till ett hälsosamt liv åtminstone så att ingen dör och ingens hälsa allvarligt äventyras på grund av en arbetskonflikt, samt oundgänglig omsorg som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet i 19 § 1 mom. i grundlagen är som grundläggande fri- och rättigheter sådana att andra rättigheter som också tryggas som grundläggande fri- och rättigheter åsidosätts i detta fall. Sådan vård och omsorg enligt 5 § 2 mom. som omfattas av den föreslagna lagens tillämpningsområde är nödvändiga för att förhindra allvarlig fara för liv eller hälsa, och därför begränsas konflikträtten genom den föreslagna lagen i den mån det är nödvändigt för att trygga den ovan avsedda nödvändiga vården och omsorgen. Fastställandet av behovet av skyddsarbete baserar sig på medicinsk sakkunskap och sakkunskap inom socialvården och motsvarar den absoluta miniminivå genom vilken de nödvändiga tjänster som är föremål för arbetskonflikten kan tillhandahållas. I dagsläget har de personalorganisationer som deltar i arbetskonflikten inte alls utlovat något skyddsarbete. Då kan den kommun eller samkommun som ordnar hälso- och sjukvården och hemvården de facto inte svara för de förpliktelser som ålagts den genom lag. Den nödvändiga hälso- och sjukvården och hemvården kan inte säkerställas på annat sätt än genom att de genom lag garanteras tillräcklig personal för uppgifter inom nödvändig vård och omsorg. Den föreslagna lagen begränsar dock inte tillgodoseendet av konflikträtten i större utsträckning än vad som krävs med tanke på en saklig, regional och tidsmässig nödvändighet samt proportionalitet. De befogenheter som ingår i förslaget tas i bruk stegvis och en förutsättning för att utöva varje befogenhet är alltid att det inte har varit möjligt att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna med lindrigare medel.

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 önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande begärs om propositionen.

Kläm

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

Lag

om säkerställande av nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte och tillämpningsområde

Syftet med denna lag är att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom. i situationer där socialvårdsklienters (*klient*) eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras på grund av att det inte finns tillräckligt med personal till följd av en arbetskonflikt inom hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun.

Denna lag tillämpas inom hälso- och sjukvård och hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun. De medel som det föreskrivs om i lagen tillämpas endast om andra än i denna lag föreskrivna medel som kommunen eller samkommunen har till sitt förfogande inte räcker till för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller att klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras och endast i den omfattning som är nödvändig i detta syfte. De medel som avses i 3 kap. får användas endast om de medel som avses i 2 kap. inte är tillräckliga. De medel som avses i 4 kap. får användas endast om de medel som det föreskrivs om i 3 kap. inte är tillräckliga.

Vad som i denna lag föreskrivs om arbetstagare tillämpas också på personer i tjänsteförhållande.

2 kap.

Arbetstagarorganisationers skyldigheter samt förhandlingsförfarande

2 §

Arbetstagarorganisationers skyldigheter vid verkställande av arbetskonflikt

När en arbetstagarorganisation verkställer en arbetsinställelse eller massuppsägning inom hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun ska den i samarbete med kommunen eller samkommunen se till att den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten trots stridsåtgärderna har tillgång till en sådan mängd för uppgifterna lämplig personal att kommunen eller samkommunen klarar av att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom.

Arbetstagarorganisationen får inte verkställa en arbetsinställelse eller massuppsägning inom sådan hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. förrän organisationen på det sätt som avses i 3 § har förhandlat med den kommun eller samkommun som är föremål för

RP 130/2022 rd

arbetskonflikten om den personal som kommunen eller samkommunen ska ha tillgång till trots stridsåtgärderna.

3 §

Förhandlingsförfarande

Arbetstagarorganisationen och den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten ska före verkställandet av en arbetsinställelse eller massuppsägning inom sådan hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. förhandla om i vilken mån arbetstagarorganisationen trots stridsåtgärderna ska låta kommunen eller samkommunen ha tillgång till för uppgifterna lämplig personal, så att kommunen eller samkommunen klarar av att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom.

Om parterna inte når någon överenskommelse om det ärende som avses i 1 mom. senast fem dygn före verkställandet av arbetsinställelsen eller massuppsägningen, ska arbetstagarorganisationen lämna kommunen eller samkommunen ett skriftligt meddelande om hur den trots stridsåtgärderna ämnar låta den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten ha tillgång till en sådan mängd för uppgifterna lämplig personal att kommunen eller samkommunen klarar av att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård och hemvård som avses i 5 § 2 mom.

3 kap.

Åtgärder och förordnanden som gäller arbetstagare

4 §

Ändring av arbetsuppgifter och arbetsställe

Om en arbetstagarorganisationens stridsåtgärder inte utgör ett hinder för det, ska en yrkesutbildad person inom social- och hälsovården som är anställd hos en kommun eller samkommun som är föremål för en arbetskonflikt, trots vad som föreskrivs någon annanstans i lag eller vad som överenskommit i arbets- eller tjänstekollektivavtalet eller arbetsavtalet, utöver eller i stället för sina sedvanliga arbetsuppgifter utföra andra uppgifter som motsvarar hans eller hennes yrkesskicklighet enligt vad arbetsgivaren förordnar, om detta är nödvändigt för att förhindra att en klients eller patients liv äventyras eller att en klients eller patients hälsa allvarligt äventyras inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. I dessa situationer kan arbetsgivaren också förordna arbetstagaren att arbeta vid en annan av arbetsgivarens verksamhetsenheter inom social- eller hälsovården. Ett förordnande om ändring av arbetsuppgifter och arbetsställe får dock inte vara oskäligt med tanke på arbetstagarens personliga situation. Arbetstagaren har rätt att få ersättning för osedvanliga kostnader som förordnandet medför.

Ett i 1 mom. avsett förordnande av arbetsgivaren får meddelas endast om andra medel än de som föreskrivs i denna lag eller de medel som föreskrivs i 2 kap. inte är tillräckliga för att förhindra att klienters eller patients liv äventyras eller klienters eller patients hälsa allvarligt äventyras och endast i den omfattning som är nödvändig i detta syfte. Innan förordnandet meddelas ska arbetsgivaren utreda andra eventuella sätt att förhindra att klienters eller patients liv äventyras eller klienters eller patients hälsa allvarligt äventyras.

I de situationer som avses i 1 mom. ska arbetstagaren ges tillfälle att bli hörd innan förordnandet meddelas. I dessa situationer tillämpas dock inte lagen om samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare i kommuner och välfärdsområden (449/2007) eller samarbetslagen (1333/2021).

5 §

Klient- och patientsäkerhetsarbete

Regionförvaltningsverket kan förordna en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som deltar i en arbetskonflikt och som är anställd hos en kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten att arbeta i uppgifter som motsvarar hans eller hennes yrkeskicklighet för att säkerställa nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård vid arbetsgivarens verksamhetsenhet inom social- eller hälsovården (*klient- och patientsäkerhetsarbete*), om det är nödvändigt för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras och om andra medel än de som föreskrivs i denna lag eller de medel som föreskrivs i 2 kap. inte är tillräckliga. Ett förordnande kan meddelas för högst två veckor åt gången och endast i den omfattning som är nödvändig för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras. Ett förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete får dock inte vara oskäligt med tanke på arbetstarens personliga situation. Den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete har rätt att av kommunen eller samkommunen för den ordinarie arbetstiden i klient- eller patientsäkerhetsarbete få en ersättning som är minst 1,3 gånger så stor som den lön som personen normalt får för ordinarie arbetstid. Den som har förordnats till klient- och patientsäkerhetsarbete har dessutom rätt att få ersättning för osedvanliga kostnader som förordnandet medför. I klient- och patientsäkerhetsarbetet får avvikelser från arbetstidsbestämmelserna göras på det sätt som avses i 7 §.

Sådan nödvändig vård och omsorg som avses i 1 mom. och ges i form av klient- eller patientsäkerhetsarbete är

- 1) intensivvård och vård vid enheter med intensivövervakning,
- 2) jourvård utan vilken patientens hälsotillstånd äventyras allvarligt samt vård i direkt anslutning till den,
- 3) prehospital akutsjukvård,
- 4) förlossningsvård,
- 5) nödvändig behandling av långtidssjukdomar utan vilken patientens hälsotillstånd äventyras allvarligt,
- 6) fortlöpande vård eller läkemedelsbehandling utan vilken patientens hälsotillstånd äventyras allvarligt,
- 7) nödvändig vård av patienter på sjukhusavdelningar utan vilken patientens hälsotillstånd äventyras allvarligt,
- 8) annan undersökning och vård som patienten nödvändigt behöver och som kan jämföras med den vård som avses i 1–7 punkten utan vilken patientens psykiska eller fysiska hälsotillstånd äventyras allvarligt,
- 9) i anslutning till vård som avses i 1–8 punkten laboratorieundersökningar och provtagning, bilddiagnostiska undersökningar, läkemedelsförsörjning, tagning och undersökning av patologisk-anatomiska prover samt andra medicinska stödtjänster utan vilka patientens hälsotillstånd äventyras allvarligt,
- 10) hemvård enligt 20 § i socialvårdslagen (1301/2014) utan vilken klientens liv äventyras eller klientens hälsa äventyras allvarligt.

6 §

Förfarande vid förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete

En person kan förordnas till klient- eller patientsäkerhetsarbete på förslag av en kommun eller samkommun som ansvarar för ordnandet av i 5 § 2 mom. avsedd hälso- och sjukvård eller hemvård och som är föremål för arbetskonflikten. Förslaget ska innehålla en redogörelse för de åtgärder som kommunen eller samkommunen har vidtagit för att undvika att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras. Förslaget ska innehålla en motivering till varför medel som föreskrivs någon annanstans i lag eller de medel som föreskrivs i 2 kap. är otillräckliga. Dessutom ska förslaget innehålla information om de yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården som föreslås till klient- eller patientsäkerhetsarbete och deras kontaktuppgifter samt om i vilka uppgifter och vid vilken verksamhetsenhet, i vilken utsträckning och för vilken tid de yrkesutbildade personerna inom social- eller hälsovården bör förordnas till klient- eller patientsäkerhetsarbete. Den som lägger fram förslaget ska sträva efter att säkerställa att förslaget inte är oskäligt med tanke på den personliga situationen för en arbetstagare som föreslås till klient- eller patientsäkerhetsarbete. Ovannämnda uppgifter får trots sekretessbestämmelserna lämnas till regionförvaltningsverket för meddelande av förordnande. När kommunen eller samkommunen tar fram förslaget ska den ge den i den berörda verksamhetsenheten inom social- eller hälsovården verksamma fackavdelningen för den fackorganisation som deltar i arbetskonflikten möjlighet att yttra sig, och avdelningens eventuella yttrande ska fogas till förslaget. För lämnande av yttrande ska reserveras minst 24 timmar.

Innan förordnandet meddelas ska regionförvaltningsverket ge den som föreslås till klient- eller patientsäkerhetsarbete tillfälle att bli hörd. Den som ska höras ska ges minst 24 timmar för att framföra sin åsikt om ärendet. I övrigt tillämpas förvaltningslagen på hörande av part och avvikelser från hörande av part.

Förordnandet kan meddelas trots att den som hörs motsätter sig det. I förordnandet ska regionförvaltningsverket fastställa tidpunkten för klient- eller patientsäkerhetsarbetets inledande, arbetets varaktighet, den verksamhetsenhet där arbetet utförs och de huvudsakliga arbetsuppgifterna.

Kommunen, samkommunen och regionförvaltningsverket ska utse de personer som får behandla de personuppgifter som avses i denna paragraf eller fastställa de uppgifter i vilka behandling av sådana uppgifter ingår. De som behandlar uppgifterna får inte röja uppgifterna för utomstående under arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet eller efter att det har upphört. Kommunen och samkommunen ska förvara de uppgifter om förslag till förordnande till klient- och patientsäkerhetsarbete och om regionförvaltningsverkets förordnanden som de förfogar över åtskilda från andra personuppgifter som de samlar in. Uppgifterna ska utplånas så snart det inte finns någon grund enligt denna lag för behandling av uppgifterna.

7 §

Avvikelse från arbetstidsbestämmelserna

Om en arbetskonflikt inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa, får de föreskrivna eller avtalade arbetstiderna, om inte en arbetstagarorganisations stridsåtgärder hindrar det, utan samtycke av yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården och trots bestämmelserna i arbetstidslagen (872/2019) eller det tillämpliga arbets- eller tjänstekollektivavtalet överskridas i den utsträckning som krävs för att säkerställa i 5 § 2 mom. avsedd nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård, dock högst under två veckor. I sådant arbete får då även avvikelser göras från 8, 18, 24, 25, 27 och 28 § i arbetstidslagen. Arbetsgivaren ska dock utjämna arbetstiden till högst det i 18 § i arbetstidslagen föreskrivna maximiantalet

timmar och arbetstagaren ska ges ersättande vilotid så snart som möjligt eller enligt arbets- eller tjänstekollektivavtalet, om det i avtalet har avtalats om en längre tidsperiod än den som föreskrivs i arbetstidslagen. En avvikelse från arbetstidslagens bestämmelser får dock inte vara oskälig med tanke på arbetstagarens personliga situation och får inte äventyra säkerheten i arbetet eller arbetstagarens hälsa.

Arbetsgivaren får avvika från arbetstidsbestämmelserna endast om andra medel än de som föreskrivs i denna lag eller de medel som föreskrivs i 2 kap. är otillräckliga för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras och endast i den omfattning som är nödvändig i detta syfte. Innan förordnandet meddelas ska arbetsgivaren utreda andra eventuella sätt att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras.

Arbetsgivaren ska utan dröjsmål göra en skriftlig anmälan till arbetarskyddsmyndigheten om orsaken till det arbete som avses i denna paragraf och om arbetets 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.

8 §

Avvikelse från semesterbestämmelserna

Om en arbetskonflikt inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa, får arbetsgivaren, om en arbetstagarorganisations stridsåtgärder inte hindrar det, trots bestämmelserna i semesterlagen och det tillämpliga arbets- eller tjänstekollektivavtalet i fråga om yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården avvika från bestämmelser eller föreskrifter som gäller meddelande om semester och tidpunkten för semester, flytta tidpunkten för redan meddelad semester och avbryta en redan inledd semester. En förutsättning är att åtgärderna behövs för att trygga sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom.

En förutsättning för de i 1 mom. avsedda åtgärderna är att andra medel än de som föreskrivs i denna lag eller de medel som föreskrivs i 2 kap. inte är tillräckliga för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras och att de i 1 mom. avsedda åtgärderna vidtas endast i den omfattning som är nödvändig i detta syfte. Innan de i 1 mom. avsedda åtgärderna vidtas ska arbetsgivaren utreda andra eventuella sätt att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras.

Ett beslut om att flytta eller avbryta semestern får inte äventyra säkerheten i arbetet eller arbetstagarens hälsa. Outtagen semester ska ges arbetstagaren så snart som möjligt.

Arbetsgivaren ska utan dröjsmål göra en skriftlig anmälan till arbetarskyddsmyndigheten om åtgärder som avses i denna paragraf och orsakerna till dem. Arbetsgivaren ska ge den förtroendeman som företräder arbetstagaren eller, om någon förtroendeman inte har valts, ett förtroendeombud som avses i 13 kap. 3 § i arbetsavtalslagen 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 en åtgärd som avses i denna paragraf.

4 kap.

**Åtgärder och förordnanden som gäller arbetstagare som har sagt upp sig som en strids-
åtgärd**

9 §

Förordnande av en arbetstagare som sagt upp sig till klient- eller patientsäkerhetsarbete

Regionförvaltningsverket kan till klient- eller patientsäkerhetsarbete vid en verksamhetsenhet inom en kommun eller samkommun som är föremål för en arbetskonflikt inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. förordna också en sådan yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som har sagt upp sin anställning hos arbetsgivaren i fråga som en stridsåtgärd, om det är nödvändigt för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras och om andra medel än de som föreskrivs i denna lag eller de medel som föreskrivs i 2 och 3 kap. inte är tillräckliga. Ett förordnande kan meddelas för högst två veckor åt gången och endast i den omfattning som är nödvändig för att förhindra att klienters eller patienters liv äventyras eller klienters eller patienters hälsa allvarligt äventyras.

Ett förordnande kan meddelas oberoende av om den yrkesutbildade person inom social- eller hälsovården som föreslagits till klient- eller patientsäkerhetsarbete står i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till någon annan arbetsgivare. Arbetsgivaren till en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete får inte avsluta arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet på grund av klient- eller patientsäkerhetsarbetet. Den som har varit förordnad till klient- eller patientsäkerhetsarbete har rätt att återgå till sitt tidigare arbete efter klient- eller patientsäkerhetsarbetet. Den som har varit förordnad till klient- eller patientsäkerhetsarbete ska återgå till sitt arbete inom skäligen tid efter det att det hinder klient- eller patientsäkerhetsarbetet orsakar har upphört.

Ett förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete får inte vara oskäligt med tanke på den personliga situationen för en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården. Förordnandet kan inte meddelas om det avsevärt försvårar välbefinnandet för en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som föreslagits till klient- eller patientsäkerhetsarbete eller för hans eller hennes familj eller anhöriga eller hans eller hennes arbetsgivares verksamhet eller om förordnandet av någon annan orsak skulle medföra särskilt stor olägenhet för den yrkesutbildade person inom social- eller hälsovården som föreslagits till klient- eller patientsäkerhetsarbete.

I klient- och patientsäkerhetsarbete tillämpas motsvarande bestämmelser och föreskrifter som ska tillämpas i arbetsavtals- och tjänsteförhållanden och som tillämpas på andra yrkesutbildade personer inom social- eller hälsovården som arbetar vid den aktuella verksamhetsenheten inom social- eller hälsovården, dock inte bestämmelserna om avslutande av ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande. Den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete har rätt att av kommunen eller samkommunen för den ordinarie arbetstiden i klient- eller patientsäkerhetsarbete få en ersättning som är minst 1,3 gånger så stor som den lön personen fick för ordinarie arbetstid vid sin anställning hos kommunen eller samkommunen. Om den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete står i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till en annan arbetsgivare, ska den ersättning som betalas till honom eller henne vara minst lika stor som den lön som arbetstagaren skulle få vid anställning hos den arbetsgivaren. Dessutom har den som har förordnats till klient- och patientsäkerhetsarbete rätt att få ersättning för osedvanliga kostnader som förordnandet medför.

Om den som har förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete har vårdat ett barn under skolåldern hemma, ska kommunen ordna den småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018) som barnet behöver när klient- eller patientsäkerhetsarbetet inleds. Om

kommunen ordnar morgon- och eftermiddagsverksamhet enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998), ska den på det sätt som avses i den lagen vid behov erbjudas ett barn i skolåldern till den som förordnats till klient- eller patientsäkerhetsarbete när klient- eller patientsäkerhetsarbetet inleds.

I övrigt tillämpas vad som föreskrivs i 5 § 2 mom. och 6 § på klient- och patientsäkerhetsarbete och förordnande till det. I klient- och patientsäkerhetsarbetet får avvikelser från arbetstidsbestämmelserna göras på det sätt som avses i 7 §.

5 kap.

Förelägganden och vite

10 §

Föreläggande av regionförvaltningsverket om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetskonflikt

Om en arbetstagarorganisation och en kommun eller samkommun som är föremål för en arbetskonflikt inte har nått någon överenskommelse vid förhandlingarna enligt 3 § eller om kommunen eller samkommunen anser att arbetstagarorganisationen inte har följt en nådd överenskommelse, kan kommunen eller samkommunen lämna en ansökan till regionförvaltningsverket om att skjuta upp verkställandet av en arbetsinställelse eller massuppsägning eller om att avbryta en redan inledd arbetsinställelse eller massuppsägning, om kommunen eller samkommunen bedömer att arbetskonflikten inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. Ansökan kan lämnas tidigast fem dygn före verkställandet av arbetskonflikten. Ansökan ska innehålla en redogörelse för hur arbetskonflikten äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. Dessutom ska den innehålla en redogörelse för varför åtgärder som anges någon annanstans i lag inte är tillräckliga.

Regionförvaltningsverket kan förelägga en arbetstagarorganisation att skjuta upp verkställandet av en arbetsinställelse eller massuppsägning inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom., om regionförvaltningsverket bedömer det vara uppenbart att verkställandet av arbetskonflikten äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. Regionförvaltningsverket kan förelägga en arbetstagarorganisation att avbryta verkställandet av arbetsinställelsen eller massuppsägningen i fråga, om regionförvaltningsverket bedömer det vara uppenbart att den pågående arbetskonflikten äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. Regionförvaltningsverkets föreläggande om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetskonflikt kan gälla i högst en vecka.

Regionförvaltningsverket kan på ansökan av en i 1 mom. avsedd kommun eller samkommun meddela ett nytt föreläggande om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten, om regionförvaltningsverket bedömer det vara uppenbart att arbetskonflikten inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. trots de medel som avses i 3 eller 4 kap. fortsättningsvis äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. Regionförvaltningsverket kan meddela beslutet endast om de medel som anges i 3 och 4 kap. inte är tillräckliga. Utöver det som förutsätts enligt 1 mom. ska kommunens eller samkommunens ansökan också innehålla en redogörelse för vilka åtgärder kommunen eller samkommunen har vidtagit under giltighetstiden för det föregående föreläggandet om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten. Dessutom ska den innehålla en redogörelse för varför det vid förhandlingarna fortfarande inte har nåtts någon överenskommelse om nödvändig personal som arbetsgivaren ska ha tillgång till under arbetskonflikten samt

RP 130/2022 rd

varför de medel som anges i 3 och 4 kap. har varit otillräckliga. Regionförvaltningsverkets föreläggande om att skjuta upp eller avbryta verkställandet av en arbetskonflikt kan gälla i högst en vecka åt gången.

På hörande av arbetstagarorganisationen innan regionförvaltningsverket meddelar beslut tillämpas förvaltningslagen. Innan ett beslut enligt 3 mom. meddelas ska regionförvaltningsverket dock alltid ge arbetstagarorganisationen tillfälle att bli hörd.

11 §

Vite

Regionförvaltningsverket kan förena beslut om förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete enligt 5 och 9 § och förelägganden enligt 10 § med vite.

Regionförvaltningsverket dömer ut vite som har förelagts i samband med i 5 och 9 § avsedda beslut om förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete på framställning av den kommun eller samkommun som har föreslagit förordnandet till klient- eller patientsäkerhetsarbete. Regionförvaltningsverket dömer ut ett vite som har förelagts i samband med ett i 10 § avsett beslut på framställning av den kommun eller samkommun som är föremål för arbetskonflikten.

När en part hörs om föreläggande av vite ska den som hörs ges minst 24 timmar för att framföra sin åsikt om ärendet.

Utöver vad som föreskrivs i 23 § i viteslagen (1113/1990) kan ett beslut om föreläggande och utdömning av vite delges en part på det sätt som avses i 60 § 2 mom. i förvaltningslagen. På föreläggande och utdömning av vite tillämpas i övrigt viteslagen.

6 kap.

Särskilda bestämmelser

12 §

Verkställande av delgivning

Regionförvaltningsverket kan med ett annat regionförvaltningsverk och med en kommun eller samkommun som lagt fram ett förslag som avses i 6 § avtala om att detta andra regionförvaltningsverk eller denna kommun eller samkommun på regionförvaltningsverkets vägnar genomför ett delgivningsförfarande enligt 60 § 2 mom. i förvaltningslagen i fråga om beslut om förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete, beslut om föreläggande och utdömning av vite i samband med det samt begäranden om hörande av part i samband med beredningen av nämnda beslut.

Regionförvaltningsverket kan i fråga om de handlingar som avses i 1 mom. avtala om genomförande av det delgivningsförfarande per post som föreskrivs i lag också med ett annat postföretag än den tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster som avses i postlagen (415/2011). Regionförvaltningsverket kan ingå ett sådant avtal endast med ett postföretag som har förutsättningar att sköta denna uppgift.

På den som är anställd hos ett i 2 mom. avsett företag tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när han eller hon utför uppgifter som avses i 2 mom. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

13 §

Sökande av ändring

Bestämmelser om sökande av ändring finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Besvärsrätt har också en kommun eller samkommun som har lagt fram ett förslag enligt 6 § och en kommun eller samkommun som har lämnat en ansökan enligt 10 §.

Regionförvaltningsverkets beslut om förordnande till klient- eller patientsäkerhetsarbete enligt 5 och 9 § och regionförvaltningsverkets föreläggande enligt 10 § ska iakttas trots ändrings-sökande, om inte en förvaltningsdomstol bestämmer något annat.

Vid sökande av ändring i beslut som gäller föreläggande och utdömande av vite tillämpas dock viteslagen.

14 §

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 januari 2023.

Om en arbetskonflikt som hör till denna lags tillämpningsområde och som pågår vid lagens ikraftträdande avslutas innan denna lag upphör att gälla, tillämpas förordnanden, förelägganden eller beslut som gäller den arbetskonflikten och som meddelats med stöd av denna lag inte längre vid föremålet för arbetskonflikten efter att arbetskonflikten har avslutats.

Vad som i denna lag föreskrivs om kommuner och samkommuner tillämpas från och med den 1 januari 2023 på välfärdsområden, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen till de delar de ordnar social- och hälsovård i enlighet med lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) och lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland (615/2021).

Lagen tillämpas också på sådana stridsåtgärder inom lagens tillämpningsområde som det har meddelats om eller som har inletts före lagens ikraftträdande och som fortgår när lagen träder i kraft eller som är avsedda att inledas efter att lagen har trätt i kraft.

Om en arbetsinställelse eller massuppsägning inom sådan hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. är avsedd att inledas inom fem dygn från lagens ikraftträdande eller redan pågår när lagen träder i kraft och den äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa, kan regionförvaltningsverket på ansökan av kommunen eller samkommunen skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetskonflikten för högst en vecka. Kommunens eller samkommunens ansökan ska innehålla en redogörelse för hur arbetskonflikten i fråga äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. Dessutom ska den innehålla en redogörelse för varför åtgärder som anges någon annanstans i lag inte är tillräckliga för att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. Efter att det ifrågavarande beslutet av regionförvaltningsverket har upphört att gälla, tillämpas det som föreskrivs i 10 § 3 mom. på beslut av regionförvaltningsverket.

RP 130/2022 rd

Helsingfors den 13 september 2022

Statsminister

Sanna Marin

Familje- och omsorgsminister Aki Lindén