

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

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

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om säkerställande av nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt (RP 130/2022 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Pirjo Kainulainen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Riitta-Maija Jouttimäki, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringssekreterare Suvi Velic, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Kirsi Kaikko, social- och hälsovårdsministeriet
- överläkare Tuula Kieseppä, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Tarja Kröger, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Lauri Koskentausta, justitieministeriet
- överinspektör Oona Mölsä, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- jurist Aki Eriksson, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland, ansvarsområdet för arbetarskydd
- överdirektör Markus Henriksson, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- arbetsmarknadsjurist Mirja-Maija Tossavainen, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- arbetsmarknadsjurist Eeva Vesterbacka, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- intressebevakningsdirektör Anne Sainila-Vaarno, Finlands primärskötarförbund SuPer rf
- jurist Päivi Vanninen, Tehy rf
- chef för juridiska tjänster Kari Tiainen, Tehy rf
- professor (emeritus) Niklas Bruun.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- Fackförbundet Jyty rf

Utlåtande AjUU 10/2022 rd

- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Hyvinvointiala HALI ry
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- STTK rf
- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- Finlands Hälsovårdarförbund FHVF rf
- Finlands Företagshälsovårdareförbund rf
- Akavas sjukskötare och Taja rf
- emeritusprofessor i arbetsrätt Seppo Koskinen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har behandlat ärendet i fråga om sitt eget ansvarsområde.

Syftet med propositionen är att säkerställa hälso- och sjukvård och hemvård i situationer där klienters eller patienters liv eller hälsa allvarligt äventyras på grund av att det inte finns tillräckligt med personal till följd av en arbetskonflikt inom den nödvändiga hälso- och sjukvård eller hemvård som ordnas av en kommun eller samkommun.

Propositionen har beretts inom en stram tidsram med anledning av att fackorganisationerna Tehy och Super i slutet av augusti har varslat om strejk inom flera intensivvårdstjänster och inom hemvården. I dessa fall har organisationerna som fattat beslutet om arbetskonflikt inte gått med på att avtala om skyddsarbete vid de ställen strejken berör. 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.

Det allmänna är skyldigt att skydda medborgarnas liv och hälsa i alla situationer. Med hjälp av lagförslaget tar det allmänna ansvar och strävar efter att se till att skyddsarbetet tryggas inom den hälso- och sjukvård och hemvård som är nödvändig under arbetskonflikten. Förslaget ingriper inte i förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter eller i arbetstagarnas föreningsfrihet och konflikträtten som baserar sig på den. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att propositionens syfte är viktigt och tillstyrker lagförslaget, men med följande kommentarer.

Tillgången på personal inom både primärvården och den specialiserade sjukvården har försämrats under en längre tid. Det samma gäller inom socialvården, särskilt inom hemvården och serviceboende med heldygnssorg för äldre. Arbetsmarknadskonflikten inom branschen förvärrar situationen ytterligare. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att man så snart som möjligt genom förhandlingar hittar en lösning som är godtagbar för parterna.

Utlåtande AjUU 10/2022 rd

Inskränkning av konflikträtten

Konflikträtten är en grundläggande fri- och rättighet som har samband med den fackliga föreningsfrihet som tryggas genom 13 § 2 mom. i grundlagen, och utövandet av konflikträtten ska i princip inte begränsas genom lagstiftning. Rätten till liv som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet i 7 § i grundlagen och, i vidare bemärkelse, rätten till ett hälsosamt liv, är som grundläggande fri- och rättigheter sådana att andra rättigheter som också tryggas som grundläggande fri- och rättigheter åsidosätts i detta fall. Utskottet instämmer i detta.

Utskottet betonar att inskränkningarna av konflikträtten dock till sitt tillämpningsområde och tidsmässigt ska vara noggrant avgränsade samt grunda sig på ett omedelbart hot, vara proportionerliga och användas i sista hand.

Lagförslaget innehåller tre regleringshelheter som tryggar en tillräcklig personalstyrka för nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård. Lagförslaget innehåller skyldigheter för arbetstagarorganisationerna och bestämmelser om avvikelser från arbetstagarens arbetsställe, arbetstid och semester. Dessutom föreskrivs det om under vilka förutsättningar en person kan åläggas att utföra klient- och patientsäkerhetsarbete. Lagen avses vara temporär och gälla till och med den 31 januari 2023.

Metoder som begränsar stridsåtgärder kan tillämpas endast om de övriga medel som kommunen eller samkommunen har till sitt förfogande för att trygga en tillräcklig personalstyrka inte räcker till, och endast i den omfattning som är nödvändig i detta syfte. Begränsningarna ska dessutom tillämpas stegvis och lindrigare medel ska alltid tillämpas först. Arbetsgivaren ska alltid innan begränsningar tillgrips utreda möjligheterna exempelvis till 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. Utskottet anser det vara viktigt att tillämpningen av lagen följs upp noggrant och att eventuella missförhållanden åtgärdas effektivt.

Förlikning och förhandlingsförfarande

Enligt etablerad praxis hos Internationella arbetsorganisationen ILO:s styrelse (kommittén för föreningsfrihet) kan strejkrätten begränsas eller strejk förbjudas för att trygga nödvändiga tjänster i samhället (essential services). Vid sidan av sådana begränsningar förutsätts dock ändamålsenliga, opartiska och snabba förliknings- och förhandlingsförfaranden för att lösa arbetskonflikten (så kallade kompenserande garantier).

Utskottet vill fästa social- och hälsovårdsutskottets uppmärksamhet vid att propositionen inte innehåller några bestämmelser om medling i strejker som begränsas genom den föreslagna lagstiftningen. Utskottet föreslår att det till lagen fogas en bestämmelse enligt vilken riksförlikningsmannen ges i uppgift att inleda ett för situationen lämpligt och effektivt, separat förlikningsförfarande i det fall att begränsningar måste tillgripas.

Utskottet anser det vara av yttersta vikt att arbetsmarknadens parter får stöd för att kunna enas och undvika att arbetskonflikten utvidgas ytterligare.

Utlåtande AjUU 10/2022 rd

Utskottet vill också lyfta fram behovet av att utveckla förfarandet vid skyddsarbete. För att undvika konfliktsituationer i förhandlingarna om skyddsarbetet och eventuella begränsningar i arbetskonflikten till följd av dem anser utskottet det nödvändigt att överväga om det i en tvist i fortsättningen bör vara parterna i arbetskonflikten som tillsammans med en utomstående representativ aktör beslutar om skyddsarbetet och dess omfattning.

Medel som berör enskilda arbetstagare

Om skyldigheterna för arbetstagarorganisationen inte räcker till för att trygga en tillräcklig personalstyrka inom nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under arbetskonflikten, kan kommunen eller samkommunen i egenskap av arbetsgivare enligt 3 och 4 kap. i lagförslaget också omedelbart använda medel som direkt berör en enskild arbetstagare.

Enligt 4 § i lagförslaget ska en kommun eller samkommun 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, om det är nödvändigt inom sådan nödvändig hälso- och sjukvård eller hemvård som avses i 5 § 2 mom. i lagförslaget. I dessa situationer kan arbetstagaren också förordnas att arbeta vid en annan verksamhetsenhet inom social- eller hälsovården som arbetsgivaren driver.

När en person förordnas till nya uppgifter ska arbetsgivaren enligt motiveringen till paragrafen ta reda på vilka uppgifter arbetstagaren klarar av. Utskottet betonar att ett förordnande till arbete inte ska ges om personen inte har tillräcklig kompetens för uppgiften.

Därtill har regionförvaltningsverket enligt 5 § i lagförslaget behörighet att på ansökan av arbetsgivaren förordna en yrkesutbildad person inom social- eller hälsovården som deltar i arbetskonflikten och som är anställd hos en kommun eller samkommun att arbeta i uppgifter som motsvarar hans eller hennes yrkesskicklighet vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården eller hemvården som drivs av personens arbetsgivare (klient- och patientsäkerhetsarbete). Som en sista utväg kan regionförvaltningsverket enligt 9 § 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 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. Utskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet framför att ersättningen ska vara 2,0 gånger så stor som den lön som personen normalt får för ordinarie arbetstid. Utskottet anser att en högre ersättning än den som föreslås i propositionen skulle styra arbetsgivarna till att omsorgsfullt överväga hur mycket nödvändig personal som behövs i klient- och patientarbetet.

Utskottet konstaterar att en central utgångspunkt i arbetsrätten i Finland har ansetts vara att ansvaret för följderna av en arbetskonflikt bärs av den organisation som företagit arbetskonflikten och inte av dess enskilda medlemmar, det vill säga arbetstagarna. En arbetstagare som följer sin fackorganisationens anvisningar får personligen inga påföljder för deltagande i organisationens

Utlåtande AjUU 10/2022 rd

stridsåtgärd, utan organisationen bär ansvaret för handlingarna och eventuella ekonomiska påföljder riktas mot organisationen. Utskottet noterar att lagförslaget utöver vite som föreläggs en organisation också innehåller vitessanktion för en enskild arbetstagare och föreslår att social- och hälsovårdsutskottet ytterligare överväger behovet av personligt vitesansvar.

Avvikelser från bestämmelserna om arbetstid och semester

Lagförslagens 7 och 8 § ger möjlighet att avvika från bestämmelserna om arbetstid och semester. Enligt bestämmelserna ska arbetsgivaren utan dröjsmål göra en skriftlig anmälan till arbetarskyddsmyndigheten om de åtgärder som avses i paragraferna och om orsakerna till dem och i samband med avvikelser från arbetstidsbestämmelserna även åtgärdernas omfattning och sannolika varaktighet.

Enligt utskottets uppgift kommer behandlingen av anmälningar vid arbetarskyddsmyndigheten att ordnas på samma sätt som behandlingen av ärenden som gäller nödarbete. Anmälan behandlas då i brådsakande ordning och om det inte finns grunder för att låta utföra arbete, ges i ärendet i enlighet med tillsynslagen en anvisning eller ett åläggande om att avbryta sådant lagstridigt utförande av tvångsarbete. Det är fråga om så kallad faktisk förvaltningsverksamhet som inte får överklagas genom besvär, utan i ärendet kan framställas en anmärkning eller förvaltningsklagan.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att propositionen inte tar ställning till hur lagstridigt förfarande av en arbetsgivare förhåller sig till bestämmelsen om arbetstidsförseelse. Lagstridigt utnyttjande av nödarbete har kriminaliserats genom en ändring av arbetstidslagen som trädde i kraft vid ingången av 2022. Utskottet anser att man ännu bör överväga att foga de aktuella frågorna till straffstadgandets tillämpningsområde.

Utskottet betonar dessutom att en kommun och en samkommun som är arbetsgivare ansvarar för arbetarskyddet för arbetstagarna vid utförande av extra arbetsuppgifter och vid förordnande om klient- och patientsäkerhetsarbete. Skyddsarbetet får inte utföras i så stor utsträckning av samma arbetstagare att det äventyrar arbetstagarens hälsa och säkerhet.

Regionförvaltningsverkets befogenheter

Utskottet noterar att regionförvaltningsmyndigheten får en ny uppgift i anslutning till arbetskonflikter och förhandlingar om arbetskonflikter. Regionförvaltningsmyndigheten har i fortsättningen en central roll i att bedöma konsekvenserna av en arbetskonflikt och har dessutom beslutanderätt att förelägga vite både för arbetstagarorganisationen och under vissa förutsättningar för en enskild arbetstagare.

Utskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet ytterligare överväger om det för att säkerställa att regionförvaltningsverken kan göra en rättvis och regionalt enhetlig tolkning är nödvändigt att till regionförvaltningsverket utse till exempel ett brett remissorgan som representerar olika intressentgrupper.

Utlåtande AjUU 10/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 15.09.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Aino-Kaisa Pekonen vänst
vice ordförande Katja Taimela sd
medlem Kim Berg sd
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Atte Kaleva saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Anders Norrback sv
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Arto Satonen saml
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Riikka Slunga-Poutsalo saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.

Utlåtande AjUU 10/2022 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Allmänt

Sannfinländarnas utskottsgrupp ser det som viktigt att patienternas och klienternas liv och hälsa tryggas också vid arbetskonflikter. Vår utskottsgrupp fäster dock uppmärksamhet vid att social- och hälsovårdstjänsterna i synnerhet i fråga om äldreomsorgen har varit i kris redan länge och att en otillräcklig personalstyrka oftast inte beror på strejk, utan det är snarare en realitet i vardagen.

Sannfinländarnas utskottsgrupp påpekar också att statsmakten för sin del ansvarar för situationen. De kommuner, från och med årsskiftet välfärdsområden, som ansvarar för att ordna tjänsterna måste agera med hjälp av otillräcklig finansiering.

Vår utskottsgrupp påpekar dessutom att regeringens ytterst exceptionella inställning till arbetskonflikten inom social- och hälsovården ytterligare kan göra vårdbranschen mindre attraktiv: om de grundläggande fri- och rättigheterna för dem som arbetar inom vården inte respekteras, stiftar regeringen en lag som med avvikelse från motiveringen i praktiken används för att bryta en strejk, och till och med vårdare som sagt upp sig tvingas arbeta vid vite. Följden kan bli att även många av de nuvarande vårdarna i framtiden byter bransch eller söker arbete utomlands.

Enligt Sannfinländarnas utskottsgrupp visar regeringen både brist på omdöme och på uppskattning för personalen inom vården när man lämnar en proposition av det slag som nu behandlas till riksdagen.

Inskränkning av konflikträtten

Vid utskottets höranden lyfte sakkunniga inom arbetsrätt fram att propositionen inte följer principen om att man i så liten utsträckning som möjligt ska ingripa i arbetskonflikter. Detta är problematiskt med tanke på den grundlagsenliga konflikträtten. Inskränkningarna av konflikträtten ska till sitt tillämpningsområde och tidsmässigt vara noggrant avgränsade samt grunda sig på ett omedelbart hot, vara proportionerliga och användas i sista hand.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att det i en situation där tingsrätten har förbjudit strejk som riktar sig mot intensivvården inte längre finns något sådant omedelbart hot på grund av vilket en lag av den föreslagna typen borde stiftas.

Vår utskottsgrupp efterlyser återhållsamhet också från arbetsmarknadens parter och uppmanar arbetstagarorganisationerna att på eget initiativ säkerställa tillräckligt skyddsarbete under strejken. Regeringen bör inte bli part i en arbetskonflikt, utan sträva efter att på alla sätt stödja arbetsmarknadens parter för att de snabbt ska kunna nå en överenskommelse.

Sannfinländarnas utskottsgrupp delar åsikterna bland de sakkunniga i arbetsrätt i fråga om de allvarliga problem som förslaget innehåller. Enligt etablerad praxis hos Internationella arbetsorga-

Utlåtande AjUU 10/2022 rd

Avvikande mening

nisationen ILO:s styrelse (kommittén för föreningsfrihet) kan strejkrätten begränsas eller strejk förbjudas för att trygga nödvändiga tjänster i samhället (essential services). Vid sidan av sådana begränsningar förutsätts dock ändamålsenliga, opartiska och snabba förliknings- och förhandlingsförfaranden för att lösa arbetskonflikten (så kallade kompenserande garantier). I propositionen som nu behandlas ingår inga sådana kompensatoriska garantier som förutsätts. Om propositionen inte förkastas som onödig på grund av att tingsrätten förbjudit strejk inom intensivvården, måste förslaget korrigeras till denna del.

Medel som berör enskilda arbetstagare

Sakkunniga i arbetsrätt påpekar att en central utgångspunkt i arbetsrätten i Finland har ansetts vara att ansvaret för följderna av en olaga arbetskonflikt bärs av den organisation som företagit arbetskonflikten, inte av dess enskilda medlemmar, det vill säga arbetstagarna. En arbetstagare som följer sin fackorganisationens anvisningar får inga påföljder för deltagande i organisationens stridsåtgärd, utan organisationen bär ansvaret och kan bli föremål för ekonomiska påföljder. Det personliga vitesansvar som i propositionen föreslås för en enskild arbetstagare utan ett fastställt maximibelopp strider kraftigt mot inte bara arbetsavtalslagen utan också de grundläggande principerna om facklig organisationsfrihet och bör enligt de sakkunniga strykas ur patientsäkerhetslagen. Sannfinländarnas utskottsgrupp delar denna uppfattning och föreslår att propositionen korrigeras genom att det personliga vitesansvaret slopas, om propositionen inte förkastas som onödig på grund av att tingsrätten förbjudit strejk som riktar sig mot intensivvården.

Regionförvaltningsverkets befogenheter

De sakkunniga lyfte också fram ett missförhållande i propositionen när det gäller att kalla in till skyddsarbete. Enligt förslaget ska den som kallas in till arbete uttryckligen vara en person som deltar i en arbetskonflikt. När arbetskonflikten har inletts har regionförvaltningsverket inte rätt att kalla in andra än dem som deltagit i arbetskonflikten eller sagt upp sig. Propositionen går alltså in för ett förhållningssätt som i så hög grad som möjligt begränsar arbetstagarens rätt att delta i en laglig arbetskonflikt som berör honom eller henne och som fackorganisationen utlyst. Ur arbetsrättslig synvinkel är det problematiskt att binda dem som sagt upp sig från sitt arbete till sin tidigare arbetsgivare på det sätt som föreslås. De kan redan ha övergått till anställning hos en annan arbetsgivare och då bör de ses som arbetstagare hos en annan arbetsgivare. Eftersom det inte är fråga om en arbetskonflikt som genomförs genom uppsägning, förefaller det onödigt att ta in denna bestämmelse i lagen så att säga för säkerhets skull. Lagförslaget handlar till denna del om att på ett bredare plan ingripa i vårdorganisationernas arbetskonflikter och konflikträtt.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att det att arbetstagare som sagt upp sig förordnas till skyddsarbete kraftigt strider mot rätten enligt 18 § i grundlagen att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt och förslaget som gäller detta måste strykas ur lagen.

Avslutningsvis

Sannfinländarnas utskottsgrupp påpekar att propositionen har beretts i mycket brådsnande ordning och de sakkunniga hade i praktiken bara ett dygn på sig att lämna utlåtande. Man kände re-

Utlåtande AjUU 10/2022 rd
Avvikande mening

dan på våren till möjligheten till en arbetskonflikt, men nu ska allt vara klart på mindre än en vecka.

Dessutom har propositionen visat sig vara onödig när rättsväsendet har tagit ställning till stridsåtgärderna med stöd av redan befintlig lagstiftning. Förslaget är som gjort för att skapa en aldrig tidigare skådad konflikt mellan arbetstagare och arbetsgivare. Propositionen gör också att regionförvaltningsverket, som bör vara en utomstående och neutral aktör i arbetsmarknadskonflikten, blir en slavdrivare som i arbetstagarnas ögon är underställd arbetsgiversidan. Sannfinländarnas utskottsgrupp betonar att medling och förhandlingar alltid ska vara utgångspunkten när man löser konflikter på arbetsmarknaden. Lönen, arbetsförhållandena och uppskattningen inom social- och hälsovården bör främjas såväl av fackföreningsrörelsen som av arbetsgivarna och staten.

Eftersom propositionen är onödig, konfliktskapande och gör statsmakten till en part i en arbetsmarknadskonflikt och inte bidrar till att stärka vården som en attraktiv bransch där man vill jobba kvar, föreslår Sannfinländarnas utskottsgrupp att propositionen förkastas.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 15.9.2022

Rami Lehto saf
Riikka Slunga-Poutsalo saf
Jukka Mäkyne saf