

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2007 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om säkerställande av patientsäkerheten vid arbets- konflikt inom hälso- och sjukvården

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 november 2007 en proposition med förslag till lag om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården (RP 153/2007 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- professor Mikael Hidén
- professor Raimo Lahti
- professor Tuomas Ojanen
- professor Ilkka Saraviita
- juris doktor Kauko Sipponen
- professor Kaarlo Tuori

- professor Veli-Pekka Viljanen.

Social- och hälsovårdsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ordnade gemensamt hörande. Följande personer hördes förutom de ovan nämnda:

- biträdande avdelningschef Marja-Liisa Partanen och regeringsråd Pekka Järvinen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsdirektör Tarja Kröger, arbetsministeriet
- överdirektör Jukka Männistö, Rättsskyddscentralen för hälsovården
- biträdande chef Seppo Kivinen, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- förhandlingschef Ulla-Riitta Parikka, Kommunala arbetsmarknadsverket
- intressebevakningschef Minna Helle, Tehy ry
- professor Kari-Pekka Tiitinen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården. Länsstyrelsen kan med stöd av den föreslagna lagen förordna yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården till patientsäkerhetsarbete, om en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården på grund av en arbetskonflikt förmår tillhandahålla nödvändig vård för att

trygga patienters liv eller förhindra bestående allvarliga skador. Lagen innehåller också bestämmelser om bl.a. rättigheterna för dem som förordnats att utföra patientsäkerhetsarbete.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst. Den gäller för viss tid men längst så länge arbetskon-

flikten varar. Det föreslås att den ska upphävas genom förordning av republikens president.

I motiven till lagstiftningsordning ställer regeringen bestämmelserna i relation till grundlagen, närmare bestämt den fackliga föreningsfriheten enligt 13 § 2 mom. och den därtill anknutna konflikträtten samt den personliga friheten enligt 7 § 1 mom. I motiven understryker regeringen rätten till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen samt rätten till oundgänglig omsorg enligt 19 § 1 mom. i samma lag. Regeringen tar också upp den skyldighet det allmänna har enligt grundlagens 19 § 3 mom. att tillförsäkra var och

en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt den i grundlagens 22 § föreskrivna skyldigheten för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I motiven nämner regeringen också grundlagens 18 § 1 mom. om näringsfrihet och rätt till arbete. Regeringen anser att lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men i och med att lagen ingriper i den personliga friheten och rätten att organisera sig fackligt och delta i stridsåtgärder, rekommenderar regeringen att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med den föreslagna lagen är att säkerställa patientsäkerheten när en arbetskonflikt inom den kommunala hälso- och sjukvården hotar att omedelbart äventyra patienters liv eller orsaka dem bestående allvarlig skada på grund av att det inte finns tillräckligt med vårdpersonal. I lagen anges vilken vård som absolut måste säkerställas. Personer inom hälso- och sjukvården kan också mot sin vilja förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete. Det är i första hand personer som har sagt upp sig med anledning av arbetskonflikten som ska förordnas att utföra sådant arbete, men också yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården kan ges ett sådant förordnande.

Bakom de föreslagna bestämmelserna ligger ytterst tungt vägande skäl som tar fasta på att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Det handlar i sista hand om rätten till liv och personlig säkerhet för dem som är i akut behov av sjukvård. Alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv ska enligt 19 § 1 mom. ha rätt till oundgänglig omsorg. Enligt förarbetena till bestämmelsen förstås med oundgänglig omsorg bl.a. tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Här ingår rätt till akut sjukvård (RP

309/1993 rd, s. 73/II, GrUU 20/2004 rd, s. 2/II). Rätten till oundgänglig omsorg är nära förknippad med grundlagens 7 § om rätten till liv och personlig frihet.

Grundlagens 19 § 3 mom. ålägger det allmänna att tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Det allmänna måste till följd av denna bestämmelse se till att hälso- och sjukvårdstjänster finns att tillgå (RP 309/1993 rd, s. 75/I). Också andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till liv och personlig säkerhet, inverkar på tillgången till och sättet att ordna tjänster (RP 309/1993 rd, s. 75/II).

Grundlagens 22 § föreskriver en generell skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. För att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna kan det hända att det allmänna måste tillgripa aktiva åtgärder, t.ex. för att skydda den enskildes grundläggande fri- och rättigheter mot kränkningar från utomstående eller för att skapa reella förutsättningar för utövning av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 79/II).

Den föreslagna lagen tillåter intrång dels i den konflikträtt som ingår i den fackliga föreningsfriheten enligt 13 § 2 mom. i grundlagen, dels i den personliga friheten enligt grundlagens 7 §. Bestämmelserna är betydelsefulla också med

tanke på avtalsfriheten och 18 § 1 mom. i grundlagen om näringsfrihet och rätt till arbete.

De föreslagna begränsningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna måste framför allt bedömas utifrån de allmänna kriterierna för begränsningar i dessa rättigheter. Det som bör beaktas i det sammanhanget är acceptabilitet, noga avgränsning och proportionalitet samt rättsskyddet för dem som förordnas till patientsäkerhetsarbete.

Den föreslagna lagen är relevant också med hänsyn till en lång rad internationella skyldigheter visavi de grundläggande fri- och rättigheterna som är bindande för Finland.

Konflikträtt

Den aktuella lagen avser att gardera för den brist på personal som kommer att uppstå vid verksamhetsenheter för hälso- och sjukvård till följd av massuppsägningar. Massuppsägningarna syftar inte till ett definitivt slut på anställningarna för de involverade utan är ett sätt att pressa på arbetsgivarorganisationen i avtalsförhandlingarna. Utskottet anser 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). De föreslagna bestämmelser som ska tillämpas på dem som sagt upp sig till följd av arbetskonflikten bör följaktligen bedömas utgående från grundlagens bestämmelser om konflikt.

I grundlagens 13 § 2 mom. garanteras facklig föreningsfrihet och frihet att organisera sig för att bevaka andra intressen. Konflikträtt nämns inte särskilt i momentet, men utskottet har i sin praxis ansett att denna rätt hör samman med facklig föreningsfrihet. Vad denna rätt i detalj innebär regleras dock i allt väsentligt genom bestämmelser i vanlig lag. Begränsningarna i rätten ska bedömas med beaktande av detta och de allmänna förutsättningarna att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 12/2003 rd, s. 3/I).

Konflikträtten regleras också i internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna som är bindande för Finland. För att trygga

arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att förhandla kollektivt har parterna i 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). Parterna i internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har i sin tur förpliktat sig att säkerställa rätten att strejka under förutsättning att den utövas i enlighet med lagstiftningen i vederbörande stat (artikel 8.1 1 punkten). I tillsynspraxis har Internationella arbetsorganisationens (ILO) konventioner 87 och 98 ansetts omfatta konflikt. Också Europeiska unionens stadga för de mänskliga rättigheterna har regler för konflikt. Enligt artikel 28 har arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, i enlighet med gemenskapsrätten samt nationell lagstiftning och praxis rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer och att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk.

Enligt 3 § 1 mom. i förslaget kan yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som sagt upp sig på grund av arbetskonflikten förordnas att arbeta vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården i uppgifter som motsvarar deras yrkeskunskaper, om verksamhetsenheten med anledning av konflikten inte förmår tillhandahålla nödvändig vård för att trygga patienters liv eller förhindra bestående allvarliga skador.

Om man ser till hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter finns det godtagbara och synnerligen tungt vägande skäl för den föreslagna bestämmelsen. Vård som behövs för att trygga patienters liv eller förhindra bestående allvarliga skador måste alltid finnas att tillgå, även under en arbetskonflikt.

Med tanke på proportionaliteten samt kravet på exakthet och noga avgränsning är det viktigt att förordnande till patientsäkerhetsarbete bara får ske på grund av arbetskonflikt och bara för att förhindra de allra allvarligaste konsekvenserna för patientsäkerheten. Förteckningen i 3 § 2 mom. över nödvändig vård är i detta hänseende

saklig på de flesta punkter. Till följd av kravet på exakta och noga avgränsade bestämmelser och för att lagen ska kunna behandlas i normal lagstiftningsordning bör dock uttrycket "speciellt" strykas, eftersom det signalerar att förteckningen är exemplifierande. Om inte strykningen görs går det inte att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning. Också i den övriga vård som nämns i punkt 8 handlar det i och med 3 § 1 mom. om nödvändig vård för att trygga patienters liv eller förhindra bestående allvarliga skador. Detta är något som det enligt utskottets mening finns skäl att nämna i punkt 8. Ändringar av detta slag behövs också för att uttrycka att förordnanden inte får ges för att bryta arbetskonflikten. Förteckningen ska tolkas snävt.

Arbetsplikt

Med stöd av föreslagna 3 § 1 mom. kan också andra yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården än de som sagt upp sig på grund av arbetskonflikten förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete. Förordnande kan utifrån 3 mom. meddelas oberoende av om de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvården står i anställnings- eller tjänsteförhållande till en annan arbetsgivare.

Bestämmelserna är i dessa delar betydelsefulla för den personliga friheten, som är tryggad i 7 § 1 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 31/1998 rd, s. 3/II, GrUU 24/2001 rd, s. 3/I, GrUU 9/2007 rd, s. 7—8), liksom för bestämmelserna om avtalsfrihet, arbete, yrke eller näring i 18 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelserna har också samband med vad som föreskrivs om förbud mot tvångsarbete och annat påtvunget arbete i artikel 4 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och artikel 8 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Förbuden sträcker sig å andra sidan inte till arbets- och tjänstgöringsplikt i situationer då nödläge eller olycka hotar samhällets fortbestånd eller välfärd. I det här sammanhanget spelar också internationella arbetsorganisationens konvention nr 105 om avskaffande av tvångsarbete en viktig roll.

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.

På grund av kraven på noggrann avgränsning, exakthet och proportionalitet i lagstiftningen har grundlagsutskottet i sina tidigare bedömningar av lagförslag om arbets- eller biståndsplikt tagit fasta på hur länge plikten avses gälla, hur omfattande den krets av människor är som berörs av plikten och på vilka grunder den bestäms. Det har sett sådana förslag som problematiska som inte klart anger vem som hör eller kan höra till den krets som kan förordnas att delta i befolkningsskyddsutbildning och hur de ska utses (GrUU 31/1998 rd, s. 4/I), eftersom det får konsekvenser för lagstiftningsordningen. De krav som grundlagen ställer har inte heller blivit uppfyllda i de förslag som saknat tillräckligt exakta bestämmelser om arbetspliktens längd (GrUU 8/2006 rd, s. 5/II, GrUU 9/2007 rd, s. 8/II).

Det aktuella lagförslaget gäller yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, alltså en jämförelsevis omfattande grupp personer. Föreslagna 3 § gör emellertid att bara sådana personer kan förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete som har behörighet för de vårduppgifter som räknas upp i paragrafens 2 mom. Utskottet anser därmed att de personer som omfattas av bestämmelsen om arbetsplikt således är tillräckligt noggrant avgränsad, inte minst om 3 § 2 mom. justeras på det sätt som utskottet föreslår ovan.

Enligt föreslagna 3 § 1 mom. är utgångspunkten att det primärt är personer som sagt upp sig

på grund av arbetskonflikten som förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete. Utskottet anser denna utgångspunkt motiverad. Men enligt 3 § 3 mom. i lagförslaget kan ett förordnande också ges någon som står i anställnings- eller tjänsteförhållande till en annan arbetsgivare. Enligt utskottets mening ska dessa personer i regel själva samtycka till att ges ett förordnande att utföra patientsäkerhetsarbete. Lagförslaget bör ses över på denna punkt. Personer som står utanför arbetskonflikten ska oberoende av samtycke förordnas att utföra patientsäkerhetsarbete endast som en sista utväg och bara av synnerligen välgående skäl. Det är viktigt att lagen kompletteras med en uttrycklig passus om detta, anser utskottet.

För lagstiftningens proportionalitet är 3 § 3 mom. betydelsefullt; det gör att ett förordnande inte kan meddelas om det betydligt skulle försvåra välfärden för familjen eller de anhöriga till den person som man har för avsikt att förordna eller hans eller hennes arbetsgivares verksamhet eller om förordnandet av någon annan orsak skulle förorsaka särskilt stor olägenhet för den person som man har för avsikt att förordna.

Enligt momentet ska också situationen för den förordnades arbetsgivare beaktas på behörigt sätt, och därmed är bestämmelsen inte oskäligen med tanke på arbetsgivarens rättigheter. I praktiken hindrar bestämmelsen att exempelvis en sådan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården meddelas ett förordnande som arbetar inom den privata hälso- och sjukvården i nödvändiga vårduppgifter enligt 3 §. Det är klart att man utifrån den föreslagna lagstiftningen inte får skapa en sådan situation för en privat enhet inom hälso- och sjukvården att den inte kan ordna nödvändig vård för att värna dess egna patienters liv eller hindra bestående skada.

Enligt 3 § 1 mom. kan förordnande meddelas för högst en vecka åt gången och det kan förnyas. Det är i sig lämpligt och motiverat att man i lagen begränsar myndigheternas behörighet så att de kan förordna någon till arbetsplikt bara för en kort tid. Med begränsningen vill man visa att det handlar om ett exceptionellt arrangemang som inte bör tillämpas över en längre tid. Men

mot utskottets tidigare praxis är det ett problem att lagen inte över huvud taget föreslås begränsa hur många gånger förordnandet kan förnyas och därmed inte heller hur länge arbetsplikten totalt sett kan räcka. Lagen måste absolut kompletteras med en bestämmelse om arbetspliktens längd för att lagförslaget till denna del ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Där bör t.ex. nämnas hur många gånger ett förordnande som kan meddelas dem som inte deltar i arbetskonflikten kan förnyas under en bestämd längre tidsperiod. Inte ens i det fallet får arbetspliktens totala längd vara särskilt lång.

Andra kommentarer

Föreslagna 5 och 6 § ger inte tillräcklig klarhet i vilka rättigheter den som förordnats att utföra patientsäkerhetsarbete. Därför behöver lagförslaget kompletteras t.ex. med att arbetsavtalslagen och motsvarande arbetsrättsliga allmänna lagar tillämpas på den som förordnats att utföra patientsäkerhetsarbete, om inte något annat följer av specialbestämmelserna i den föreslagna lagen. Dessutom behövs det en bestämmelse om att den som förordnats till patientsäkerhetsarbete ska få ersättning för eventuella kostnader.

I 2 § föreslås att arbetsgivaren ska kunna ändra arbetsuppgifterna för sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som inte omfattas av arbetskonflikten. Bestämmelsen kan givetvis tillämpas bara på dem som är i en kommun eller samkommun, inte någon annan arbetsgivares, tjänst. Enligt propositionens motivering får en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården emellertid inte utföra sådana uppgifter som personens utbildning och yrkeskicklighet inte ger tillräckliga förutsättningar för. Med tanke på patientsäkerheten och den persons rättigheter som förordnas till sådana uppgifter är det viktigt att detta skrivs ut i paragrafen.

Bestämmelserna i 4 och 8 § om förfarandet för att förordna någon att utföra patientsäkerhetsarbete och om rätten att söka ändring är lämpliga med tanke på rättssäkerheten. Men det är nödvändigt att komplettera 4 § 1 mom. med att

verksamhetsenheten är skyldig att bereda också den behöriga arbetstagarorganisationen en möjlighet att bli hörd eller på annat sätt delta beredningen av förslaget.

Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen i 7 § 1 mom. om länsstyrelsens skyldighet att förena ("ska förena") ett beslut om förordnande att utföra patientsäkerhetsarbete med vite inte är lämplig. Formuleringen bör vara den sedvanliga, dvs. det är myndighetens sak att pröva om vite ska föreläggas eller inte ("kan förenas"). Social- och hälsovårdsutskottet har anledning att bedöma om det över huvud taget är ändamålsenligt att i detta sammanhang föreskriva om ett sanktionsshot.

Lagen ska enligt sin 9 § gälla en bestämd tid, men högst så länge den i paragrafen nämnda fackorganisationens arbetskonflikt varar. Lagen ska upphävas genom förordning av republikens president. Den del av förslaget som gäller bemyndigande att utfärda förordning står i strid med 3 § 1 mom. i grundlagen. Det som sägs om upphävande av lagen måste strykas i 9 § för att förslaget till denna del ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet anser att det i ett så pass känsligt sammanhang med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna måste föreskrivas exakt i själva lagen hur länge den temporära lagen avses gälla. Därför måste 9 § ändras så att det framgår vilken dag lagen slutar gälla. Den kunde vara i kraft t.ex. tre månader.— Utifrån de materiella bestämmelserna i lagförslaget är det så vitt utskottet kan se helt klart att lagen inte längre kan tillämpas när arbetskonflikten upphör, även om den formellt sett skulle vara i kraft en viss tid efter det att konflikten upphört. Därför skulle det inte i det här fallet vara nödvändigt med en annan lag för att upphäva den lag som stiftats för en viss tid.

Utlåtande

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar om förslagets 3 § 1 och 2 mom. och 9 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 11 november 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Elisabeth Nauclér /sv
Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
ers. Johannes Koskinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen
utskottsråd Sami Manninen
utskottsråd Petri Helander.

AVVIKANDE MENING 1

Grundlagsutskottet har behandlat lagförslaget om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården. Propositionen innehåller förpliktelser som på ett mycket påtagligt sätt inkräktar på individens grundläggande fri- och rättigheter. Det är därför nödvändigt att försäkra sig om att villkoren för en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna uppfylls.

Motiveringen för att begränsa en grundrättighet måste vara allmänt godtagbar. Huruvida detta villkor uppfylls måste bedömas utifrån de normer som gäller för de grundläggande fri- och rättigheterna samt i ljuset av de internationella åligganden som binder Finland. Relevans med tanke på denna proposition har bl.a. ILO:s konventioner nr 87 och 98 som förpliktar Finland, liksom de bindande tolkningar som föreningsfrihetskommisionen gjort på basis av dem. I linje med kommitténs tolkningspraxis har man konsekvent ansett att parterna i en arbetskonflikt är kollektiv, inte individer.

Propositionens 7 § innehåller möjligheten att för en individ döma ut vite vid brott mot ett för-

ordnande om patientsäkerhetsarbete. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande utgått ifrån att en massuppsägning måste anses vara en arbetskonfliktåtgärd. I den aktuella propositionen blir det följaktligen fråga om att begränsa en arbetskonfliktåtgärd. Att i det sammanhanget utfärda sanktioner mot individer vore i strid med internationell människorättspraxis. Enligt vårt förmenande är en situation där en person, som arbetar inom sjuk- och hälsovårdsbranschen och som står utanför arbetskonflikten, vid vite tvingas till arbete, inte förenlig med internationell människorättspraxis.

I lagen om kommunala tjänstekollektivavtal består sanktionen för utfört skyddsarbete av en plikt som betalas av tjänsteinnehavarföreningen, inte av den enskilde tjänstemannen. Vi anser det inte vara befogat att på arbetskollektivavtalsidan gå längre än man gjort inom tjänstekollektivavtalen i fråga om straffåtgärder mot den enskilde arbetstagaren. Vite behövs överhuvudtaget inte för att säkerställa patientsäkerhetsarbete, varför det är skäl att helt stryka bestämmelsen.

Helsingfors den 11 november 2007

Jacob Söderman /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Johannes Koskinen /sd

Johanna Ojala-Niemelä /sd
Kari Kärkkäinen /kd

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Enligt min uppfattning är lagförslaget, också i ändrad form, ett så stort ingrepp i de grundläggande rättigheterna för de anställda som deltar i arbetskonflikten inom hälsovårdssektorn, att det kan godkännas bara i grundlagstiftningsordning.

Den arbetsplikt som lagförslaget innebär för dem som deltar i arbetskonflikten, och delvis också för den vårdpersonal som står utanför konflikten, relaterar inte till den skyldighet att försvara landet som föreskrivs i 127 § i grundlagen och kan inte heller hänföras till de befogenheter under undantagsförhållanden som 23 § i grundlagen berör. Det är inte heller fråga om en sådan förpliktelse att handla som aktualiseras i vissa olyckssituationer som står utanför människans påverkningsmöjligheter (skyldigheten att hjälpa olycksoffer).

Däremot kränker lagförslaget och den föreslagna arbetsplikten och andra tvingande åtgärder på många sätt de grundläggande rättigheter-na för dem som deltar i hälsovårdskonflikten.

Den arbetsplikt som avses i propositionen innebär bland annat

- ett ingrepp i skyddet av rätten till personlig frihet (GL 7 §) och delvis i skyddet av rörelsefriheten (GL 9 §),

- en retroaktiv kränkning av avtalsskyddet för den personal som sagt upp sig (GL 15 §) och deras rätt att om de så önskar byta anställningsförhållande under den tid patientsäkerhetsarbetet pågår (GL 18 § 1 mom.), och dessutom

- ett ingrepp i arbetstagarnas fackliga för-eningsfrihet och den därmed förknippade rätten att delta i arbetskonflikter (GL 13 § 2 mom.).

Propositionens 3 och 7 § innebär betydande begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I den europeiska människorättskonventionen kan man inte läsa in något rättsligt stöd för lagstiftning som ingriper i arbetskonflikter när omständigheterna i samhället är normala. I människorättskonventionens artikel 4 ingår tvärtom en

bestämmelse som förbjuder tvångsarbete och annat påtvingat arbete. Som ett undantag från bestämmelsen nämns i artikeln sådant arbete som krävs när nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd.

I samband med hörandet av sakkunniga har det framgått att de sakkunniga inte har anført att arbetskonflikten skulle förorsaka en situation som är jämförbar med "nödläge eller olycka" och som skulle berättiga till en avvikelse från förbudet mot tvångsarbete eller annat påtvingat arbete. De sakkunniga har tvärtom understrukt att undantagsbestämmelsen i den europeiska människorättskonventionen inte har formulerats med tanke på situationer där syftet med arbetsplikten är att avvärja effekterna av en pågående arbetskonflikt.

Sakkunnigyttrandena ger alltså vid handen att lagförslag som avser arbetsplikt enligt grundlagsutskottets etablerade tolkning har stiftats i grundlagsstiftningsordning medan lagförslag som avsett en allmän plikt att hjälpa har tillkommit i normal lagstiftningsordning.

Lagförslaget kränker den proportionalitetsprincip som gäller för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Regeringen åberopar nu patientsäkerheten och ingriper därmed i arbetskonflikten mellan vårdbranschens vårdpersonal å ena sidan och den kommunala arbetsgivaren å andra sidan. Regeringen blir därmed part i konflikten utan att den visat förmåga att hitta metoder för att undvika att arbetsmarknadskonflikten utvidgas till en massuppsägning. När regeringen nu som en förstahandsåtgärd tillgriper en arbetspliktslag visar det att man inte försäkrat sig om att syftet med patientsäkerhetslagen (skyddet för patienternas liv) skulle ha kunnat förverkligas genom åtgärder som i mindre grad hade ingripit i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt min uppfattning visar arbetsmarknadskonfliktens utveckling under detta år klart att regeringen genom sina egna avgöranden uttryckli-

gen skapat berättigade förväntningar bland vårdpersonalen om en kännbar jämlikhetspott (skrivningarna i regeringsprogrammet och vallöftena), men genom sina senare beslut svikit dessa förväntningar.

När läget nu tillspetsas genom regeringens eget agerande blir det allt svårare att finna en kompromisslösning, vilket i sin tur leder till försämrad patientsäkerhet. Utöver allt annat har den minister som ansvarat för propositionen själv under remissdebatten i riksdagen medgett att lagförslaget om att säkerställa patientsäkerheten under arbetskonflikten (RP 153/2007 rd) inte löser problemet med patientsäkerheten ("denna lag löser ju inte själva problemet och kan inte heller fullt ut garantera patientsäkerheten").

Samtidigt med den nu aktuella patientsäkerhetslagen behandlar riksdagens utskott ett lagförslag om ändring av lagstiftningen om statsandelar för social- och hälsovården där regeringen föreslår att dessa andelar sänks med ca 2 procentenheter (från 33,88 % år 2007 till 31,77 % år 2008, RP 83/2007 rd) utan att statsfinanserna på något sätt nödvändigtvis kräver detta. Effekterna av sistnämnda proposition på kommunaleko-

nomins inkomstfinansiering är rentav större än de kostnadsökningar som skulle föranledas av de nivåförhöjningar som de personalgrupper kräver som nu är involverade i arbetskonflikten.

Grundlagens 22 § föreskriver att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Regeringen åberopar nu i propositionsmotiven detta grundlagsenliga åtagande för att lägga grunden för sitt förslag om arbetsplikt. Jag vill påpeka att regeringen hade haft bättre möjligheter att uppfylla förpliktelsen enligt grundlagens 22 § och kunnat undvika att med hårda medel ingripa i de grundläggande rättigheterna för dem som deltar i arbetskonflikten genom att återta förslaget att skära ner statsandelarna för kommunernas social- och hälsovård. På detta sätt hade man kunnat säkerställa kommunernas förmåga att betala ut de höjda lönerna.

Avvikande mening

Med stöd av det som anförts ovan föreslår jag

att lagen stiftas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

Helsingfors den 11 november 2007

Veijo Puhjo /vänst