

RP 14/2025 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder och 2 och 19 § i arbetstidslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder och arbetstidslagen ändras. Propositionen hänför sig till regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering.

Enligt förslaget ska det i lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder föreskrivas om en skyldighet för arbetstagar-, tjänstemanna- och tjänsteinnehavarföreningar att när de verkställer en arbetskonflikt genom en begränsning av arbetskonflikten eller genom skyddsarbete se till att vissa nödvändiga funktioner tryggas. Arbetskonflikten ska inte få omedelbart, konkret och allvarligt äventyra utförandet av de uppgifter som tryggas genom bestämmelserna. En stridsåtgärd som verkställs i strid med omsorgsplikten ska vara förbjuden, om inte arbetsgivaren med skäligen tillgängliga medel kan undvika att de nödvändiga funktionerna allvarligt äventyras. Genom de föreslagna bestämmelserna tryggas vissa funktioner som är nödvändiga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna eller det allmänna intresset under arbetskonflikter.

I propositionen föreslås också bestämmelser om rättsmedel som arbetsgivaren kan använda för att arbetskonflikter som strider mot omsorgsplikten ska förbjudas genom domstolsbeslut. I propositionen föreslås det dessutom ändringar i arbetstidslagens bestämmelser om nödarbete. Enligt propositionen ska nödarbete vara en sista utväg i en akut farosituation som motsvarar nödtillstånd för att arbetsgivaren ska kunna förhindra att det uppstår skadepåföljder som är betydande med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheter som omfattas av regleringen. Nödarbete kommer i fråga endast om skadepåföljderna inte kan undvikas med de medel som föreslås i propositionen eller med andra skäligen medel.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	5
2.1 Nationell lagstiftning	5
2.1.1 Föreningsfrihet och konflikträtt i arbetsavtalsförhållande.....	5
2.1.2 Begränsningar av konflikträtten	6
2.1.2.1 Fredsplikt	6
2.1.2.2 Begränsningar av konflikträtten utanför fredsplikten.....	6
2.1.3 Konflikträtt och skyddsarbete i tjänsteförhållande	10
2.1.4 Nödarbete.....	12
2.2 Internationella förpliktelser	14
2.2.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna	14
2.2.2 Den reviderade Europeiska sociala stadgan	16
2.2.3 Internationella arbetsorganisationen	19
2.2.3.1 Skydd av konflikträtten, främjande av kollektiva förhandlingsrättigheter, avskaffande av tvångsarbete och arbetstidsskydd i ILO:s avtalssystem	19
2.2.3.2 Förutsättningar för att utöva strejkrätten	21
2.2.3.3 Begränsning av strejker	21
2.2.4 Internationella konventioner om medborgarrättigheter och politiska rättigheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	27
2.2.5 Europeiska unionens lagstiftning.....	28
2.2.6 Slutsatser av internationella åtaganden och de ramvillkor som dessa ställer på den föreslagna regleringen	30
2.3 Praxis	32
2.3.1 Behov av skyddsarbete	32
2.3.2 Förfaranden i anknötning till utförande av skyddsarbete	33
2.4 Bedömning av nuläget	34
3 Målsättning	36
4 Förslagen och deras konsekvenser	36
4.1 De viktigaste förslagen	36
4.1.1 Allmänt	36
4.1.2 Förslagets förhållande till den gällande regleringen.....	38
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	42
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	42
4.2.1.1 Konsekvenser för de offentliga finanserna	42
4.2.1.2 Konsekvenser för företag och andra arbetsgivare	42
4.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	43
4.2.3 Konsekvenser för arbetslivet och arbetstagare	43
4.2.4 Konsekvenser för grundläggande och mänskliga rättigheter.....	45
5 Alternativa handlingsvägar.....	46

5.1	Handlingsalternativen och deras konsekvenser	46
5.2	Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	48
5.2.1	Sverige	49
5.2.2	Norge	50
5.2.3	Danmark	50
5.2.4	Tyskland	50
5.2.5	Estland	51
6	Remissvar	51
6.1	Sammanfattning av remissvaren	51
6.2	Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen	56
6.3	Ändringar som gjorts på grund av remissvaren	57
7	Specialmotivering	60
7.1	Lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder	60
7.2	Arbetstidslagen	74
8	Ikraftträdande	75
9	Verkställighet och uppföljning	75
10	Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	75
10.1	Allmänna utgångspunkter	75
10.1.1	Grundläggande fri- och rättigheter som är väsentliga med tanke på propositionen	75
10.1.2	Begränsning av konflikträtten	77
10.2	Bedömning av lagförslaget	81
10.2.1	Noggrant avgränsad och exakt begränsning av konflikträtten	82
10.2.2	Inskränkningens grundernas godtagbarhet	83
10.2.3	Skyddet av kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna och begränsningarnas proportionalitet	87
10.2.4	Rättsskyddsarrangemang	89
10.2.5	Förenlighet med internationella förpliktelser	91
10.2.6	Sammandrag	95
	LAGFÖRSLAG	96
	1. Lag om ändring av lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder	96
	2. Lag om ändring av 2 och 19 § i arbetstidslagen	99
	BILAGA	101
	PARALLELLTEXTER	101
	1. Lag om ändring av lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder	101
	2. Lag om ändring av 2 och 19 § i arbetstidslagen	106

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Arbetstagarföreningarna fastställer gränserna för arbetskonflikter. Det föreskrivs inte i lag om skyddsarbete under arbetskonflikter i fråga om anställda i arbetsavtalsförhållande, utan beslut om skyddsarbete som är nödvändigt för att trygga till exempel liv, hälsa, egendom eller miljön fattas av den arbetstagarförening som deltar i arbetskonflikten, och vid behov förhandlar arbetstagar- och arbetsgivarsidan om skyddsarbete. I arbetsmarknadspraxis har skyddsarbete i regel tillåtits i sådan utsträckning att det inte har uppstått allvarlig fara för till exempel liv eller hälsa.

År 2022 stiftades på grund av en arbetskonflikt inom vårdbranschen en temporär lag om säkerställande av nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt (826/2022). I samband med att lagen stiftades förutsatte riksdagen att statsrådet utreder utvecklingsbehoven i fråga om skyddsarbete och vid behov bereder lagstiftningsförslag genom vilka organiseringen av skyddsarbete tryggas i konfliktsituationer (RSv 105/2022). Uttalandet av riksdagen baserar sig på social- och hälsovårdsutskottets förslag (ShUB 14/2022 rd). Social- och hälsovårdsutskottet ansåg det vara viktigt att man efter att de pågående arbetskonflikterna avslutats utreder behovet av lagstiftning som närmare och mer omfattande definierar de ur samhällets synvinkel kritiska funktioner där stridsåtgärderna kan hota människors liv eller allvarligt äventyra människors hälsa. Samhället har enligt utskottet en omfattande skyldighet att se till att rätten till liv tryggas trots stridsåtgärder och att stridsåtgärderna inte allvarligt äventyrar människors hälsa. Utskottet anser att man i samband med utredningsarbetet också bör granska behovet att utveckla ett eventuellt separat medlingsförfarande och förfarandet vid skyddsarbete.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering verkställer regeringen uttalandet av riksdagen och bereder lagstiftning genom vilken organiseringen av skyddsarbete tryggas i konfliktsituationer.

1.2 Beredning

Förslaget har beretts på trepartsbasis i en arbetsgrupp för tryggande av skyddsarbete vid arbetskonflikter som tillsattes av arbets- och näringsministeriet den 25 mars 2024. Utöver arbets- och näringsministeriet representerades i arbetsgruppen Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, STTK rf, Akava ry, Finlands näringsliv rf, Företagarna i Finland rf, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT och Statens arbetsmarknadsverk. Uppgifterna om arbetsgruppen och beredningen av regeringens proposition kan ses i statsrådets offentliga tjänst på adressen <https://valtioneuvosto.fi/sv/projekt> med koden TEM002:00/2024. Arbetsgruppens mandatperiod var den 27 mars 2024–4 september 2024. Arbetsgruppen var inte enig om resultatet. Finlands näringsliv rf samt löntagarnas centralorganisationer Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Akava ry och STTK rf anmälde avvikande mening. Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT lämnade ett kompletterande uttalande till arbetsgruppens betänkande.

Utkastet till regeringsproposition har varit på remiss mellan den 22 november 2024 och den 3 januari 2025 i tjänsten utlåtande.fi. Begäran om utlåtande publicerades också på ministeriets webbplats. Sammanlagt 71 utlåtanden lämnades in. Utlåtanden om propositionen lämnades av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och andra organisationer, myndigheter och privata

företag samt några privatpersoner. De inkomna utlåtandena kan läsas på den ovannämnda projektsidan.

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav sitt utlåtande om propositionsutkastet den 27 februari 2025.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nationell lagstiftning

2.1.1 Föreningsfrihet och konflikträtt i arbetsavtalsförhållande

Enligt 13 § 2 mom. i grundlagen har var och en föreningsfrihet. Föreningsfriheten innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen är likaså tryggad. Närmare bestämmelser om utövandet av föreningsfriheten utfärdas genom lag.

Konflikträtten nämns inte uttryckligen i 13 § i grundlagen, men grundlagsutskottet har ansett att den hänger samman med den fackliga föreningsfriheten. Vad denna rätt i detalj innebär regleras dock väsentligt genom bestämmelser i vanlig lag. Begränsningarna i konflikträtten ska bedömas med beaktande av detta och de allmänna förutsättningarna att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 15/2007 rd, GrUU 12/2003 rd). De förpliktande rättsverkningarna av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheter som avser föreningsfrihet gäller i första hand det allmänna, men bestämmelserna har betydelse även i relationerna mellan privata aktörer. Enligt förarbetena till grundlagen innebär tryggandet av den fackliga organiseringsfriheten, liksom av föreningsfriheten i övrigt, också att den som utövar sin frihet inte ska drabbas av skadliga påföljder. Därmed utgör deltagande eller underlåtenhet att delta i fackföreningsverksamhet eller i en laglig stridsåtgärd inte godtagbara grunder för till exempel avsked från arbetet eller särbehandling i arbetslivet. (Regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna, RP 309/1993 rd, s. 65).

I grundlagen tryggas den fackliga föreningsfriheten sådant dess innehåll är i de internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland. Detta framgår även av 22 § i grundlagen, enligt vilken det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt 13 kap. 1 § i arbetsavtalslagen (55/2001) har arbetsgivare och arbetstagare rätt att höra till föreningar och rätt att delta i sådana föreningars verksamhet. De har även rätt att bilda en tillåten förening. Arbetsgivare och arbetstagare har likaså frihet att låta bli att höra till en förening som avses ovan. Det är förbjudet att hindra eller begränsa utövandet av denna rättighet och frihet. Ett avtal som strider mot föreningsfriheten är ogiltigt. Paragrafen kompletterar den allmänna bestämmelsen om mötes- och föreningsfrihet i 13 § i grundlagen. Bestämmelser med samma innehåll finns i 13 kap. 4 § i lagen om sjöarbetsavtal (756/2011). Enligt 12 kap. 1 § i arbetsavtalslagen eller i lagen om sjöarbetsavtal kan en kränkning av föreningsfriheten leda till utdömning av skadestånd, och sådana kränkningar är också kriminaliserade i 47 kap. 5 § i strafflagen (39/1889).

Föreningsfriheten har beaktats i bestämmelserna om grunderna för uppsägning av arbetsavtal i 7 kap. 2 § 2 mom. i arbetsavtalslagen och 8 kap. 2 § 2 mom. i lagen om sjöarbetsavtal. En arbetstagares deltagande i en stridsåtgärd som är förenlig med arbetsavtalslagen (436/1946)

eller lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder (420/1962) eller som vidtagits av en arbetstagarförening kan inte betraktas som en saklig och vägande grund för uppsägning.

Enligt grundlagens 6 § är alla lika inför lagen, och ingen får särbehandlas av någon orsak som gäller hans eller hennes person. Fackföreningsverksamhet är med stöd av 8 § i diskrimineringslagen (1325/2014) en förbjuden diskrimineringsgrund.

2.1.2 Begränsningar av konflikträtten

2.1.2.1 Fredsplikt

Konflikträtten har begränsats särskilt genom fredsplikten, som det föreskrivs om i 8 § i lagen om kollektivavtal. Fredsplikten gäller under kollektivavtalets giltighetstid och förutsätter att man avhåller sig från stridsåtgärder mot kollektivavtalet.

På sympatiaktioner tillämpas 8 och 8 a § i lagen om kollektivavtal. Enligt rättslitteratur och rättspraxis strider det mot den fredsplikt som avses i 8 § i lagen om kollektivavtal att under kollektivavtalsperioden, då fredsplikt råder, stödja en lagstridig arbetskonflikt genom en sympatiaktion. Om den arbetskonflikt som stöds bryter mot fredsplikten, har det av hävd ansetts att sympatiaktionen riktas mot den sympatiserande partens eget kollektivavtal i dess helhet (AD 1999:68 och AD 2005:57). Sympatiaktionen strider mot fredsplikten också om man genom den ens till en del försöker påverka sitt eget kollektivavtal. (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimus oikeus, Helsinki, 2020, s. 227). Enligt 8 a § i lagen om kollektivavtal får en sympatiaktion inte verkställas då fredsplikt råder, om den ska anses vara oproportionerlig på det sätt som avses i paragrafen.

På politiska stridsåtgärder tillämpas 8 och 8 b § i lagen om kollektivavtal. Om en stridsåtgärd inte till någon del är riktad mot ett gällande kollektivavtal, står ett sådant rent politiskt påverkanssyfte utanför det syfte som förbjuds i 8 § i lagen om kollektivavtal. Bestämmelser om maximitiden för politiska stridsåtgärder som verkställs under den tid fredsplikt råder finns i 8 b § i lagen om kollektivavtal.

Påföljden för brott mot fredsplikten och försummelse av övervakningsskyldigheten, inklusive de begränsningar som gäller sympatiaktioner och politiska stridsåtgärder, är plikt enligt lagen om kollektivavtal. Enligt 1 § 1 mom. i lagen om rättegång i arbetsdomstolen (646/1974) handlägger och avgör arbetsdomstolen tvistemål angående arbets- och tjänstekollektivavtal.

2.1.2.2 Begränsningar av konflikträtten utanför fredsplikten

Lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder

I 7 § i lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder (nedan *arbetstvistelagen*) finns bestämmelser om skyldigheten att i förväg meddela om arbetsinställelse. Enligt paragrafen får arbetsinställelse inte inledas eller utvidgas eller en arbetsinställelse eller utvidgning verkställas med anledning av en uppkommen arbetstvist, om inte riksmedlarens byrå och motparten senast två veckor dessförinnan lämnats ett skriftligt meddelande, i vilket orsakerna till den planerade arbetsinställelsen eller utvidgningen av arbetsinställelsen, tidpunkten för när arbetsinställelsen börjar samt dess omfattning anges. Förhandsmeddelandet binder den som lämnar det. Den som lämnar meddelandet får endast med motpartens samtycke framskjuta inledandet av en planerad arbetsstrid eller utvidgandet av en

sådan till en senare tidpunkt eller begränsa den utöver vad som nämns i meddelandet. Meddelande om en sympatiaktion eller politisk stridsåtgärd som ordnas i form av arbetsinställelse ska lämnas senast sju dagar innan arbetsinställelsen inleds.

Enligt 9 § i arbetstvistelagen ska riksmedlaren eller en medlare som denne förordnat efter att ha mottagit det meddelande som förutsätts i 7 § utan dröjsmål vidta sådana åtgärder som medlaren finner ändamålsenliga för medling i tvisten. Även annars då riksmedlaren fått kännedom om en arbetstvist som äventyrar arbetsfreden, får riksmedlaren vidta de åtgärder som ärendet kräver. En part i tvisten eller dennes företrädare ska enligt 10 § i arbetstvistelagen infinna sig till förhandlingar som bestämts av en medlare samt lämna medlaren de uppgifter som enligt medlaren behövs. Medlaren kan enligt 13 § i lagen förelägga parterna ett förslag till uppgörelse, men det är parterna som beslutar om huruvida förslaget till uppgörelse godkänns.

I 8 § i arbetstvistelagen föreskrivs det om framskjutning av arbetsinställelse. I paragrafens 1 mom. konstateras det att om en på grund av en arbetstvist planerad arbetsinställelse eller utvidgning av en sådan med hänsyn till sin omfattning eller arbetsområdets art anses beröra samhällets livsviktiga funktioner eller avsevärt skada ett allmänt intresse, kan arbets- och näringsministeriet på framställning av medlaren eller medlingsnämnden, i syfte att reservera tillräckligt lång tid för medling, förbjuda inledandet eller verkställandet av den planerade arbetsinställelsen eller utvidgningen för högst 14 dygn räknat från den angivna tidpunkten för arbetskonfliktens början. Då det är fråga om en tvist som gäller tjänstemäns anställningsvillkor kan ministeriet på framställning av medlaren eller medlingsnämnden av särskilda skäl förbjuda arbetskonflikten för ytterligare högst sju dygn. Förbudet ska delges parterna senast tre dygn före den tidpunkt då den planerade arbetskonflikten inleds eller, i det sistnämnda fallet, före utgången av förbudstiden. Enligt 2 mom. får en part inte utan motpartens medgivande inleda en planerad arbetsinställelse eller börja utvidga eller verkställa en sådan senare än inom tre dygn efter det tiden för förbudet gått till ända. Tidpunkten för när en arbetskonflikt börjar ska alltid delges medlaren och motparten senast tre dygn innan förbudet upphör att gälla.

I arbetstvistelagen finns också bestämmelser om ett proportionalitetskrav för sympatiaktioner som verkställs när fredsplikt inte råder (8 a §) och om maximitiden för politiska stridsåtgärder som verkställs när fredsplikt inte råder (8 b §). Påföljden för brott mot dessa bestämmelser är kompensation. Tvister behandlas vid allmän domstol.

Arbetsk konflikter som strider mot rätt och god sed

Med undantag för de begränsningar som gäller sympatiaktioner och politiska stridsåtgärder är arbetsk konflikter i princip tillåtna utan begränsningar när fredsplikt inte råder, med undantag för den permanenta fredsplikten för tjänstemän. Ett undantag från detta är stridsåtgärder som med hänsyn till hur de genomförs eller deras mål eller följer på grunder som är etablerade i rättspraxis anses strida mot rätt eller god sed eller vara oskäliga. Högsta domstolen har i vissa fall, i synnerhet på 1980-talet, bedömt tillåtna ändamål med och metoder för verkställda stridsåtgärder i intressetvister (HD 1983 II 187, HD 1985 II 118, HD 1987:85, HD 1987:86 och HD 1999:39). Utifrån dessa avgöranden och vissa ställningstaganden i rättslitteraturen har det utvecklats en doktrin om så kallad *allmän fredsplikt*. Med detta hänvisas det till förbud mot åtgärder i strid med rättsordningen och god sed som tillämpas utanför kollektivavtalets giltighetstid. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 184.) I rättspraxis har frågan om huruvida en arbetskonflikt strider mot god sed oftast bedömts när det har varit fråga om en blockad eller köpbojkott.

Säkringsåtgärder

Tolkningspraxis som gäller stridsåtgärder som strider mot rätt eller god sed har också tagits upp i anslutning till ansökningar om säkringsåtgärder som gäller arbetskonflikter. Med stöd av bestämmelserna om så kallade allmänna säkringsåtgärder i 7 kap. 3 § i rättegångsbalken har förbud mot stridsåtgärder sökts hos allmänna domstolar.

I fråga om civilrättsliga tvistemål föreskrivs det om säkringsåtgärder. Enligt 7 kap. i rättegångsbalken kan tingsrätten på ansökan förordna en säkringsåtgärd om den sökande sannolikt har en viss rättighet gentemot motparten och det är fara för att motparten genom sina åtgärder förhindrar eller försvagar sökandens möjligheter att göra sin rätt gällande. Som säkringsåtgärd kan förordnas till exempel förbud förenat med vite (3 §). Slutligen avgörs ärendet i den rättegång som gäller huvudsaken. Ärenden som gäller säkringsåtgärder behandlas i en summarisk process och syftet med en säkringsåtgärd är att förhindra att sökandens rätt äventyras innan huvudsaken har avgjorts eller i vissa fall att tillfälligt ordna en viss situation under rättegången (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om säkringsåtgärder, RP 179/1990 rd, s. 14).

Säkringsåtgärdsförfarandet omfattar två steg: beslut om säkringsåtgärden och verkställighet av beslutet om säkringsåtgärden. Det är den allmänna domstolen som fattar beslut om säkringsåtgärden medan det är utsökningsmyndigheterna som verkställer beslutet. För att ett förbud eller föreläggande ska träda i kraft krävs att sökanden ansöker om verkställighet av säkringsåtgärden enligt 8 kap. i utsökningsbalken (705/2007).

En ansökan om säkringsåtgärd ska behandlas skyndsamt. Utgångspunkten är att ansökan inte får godkännas utan att motparten har getts tillfälle att bli hörd. Om det finns risk för att avsikten med säkringsåtgärden annars äventyras, får domstolen dock på begäran av sökanden meddela ett interimistiskt beslut om säkringsåtgärden utan att ge motparten tillfälle att bli hörd. I dessa situationer hörs motparten först efter verkställigheten. Efter hörandet fattar domstolen ett slutligt avgörande i ärendet om säkringsåtgärden. Domstolen kan antingen godkänna ansökan och hålla säkringsåtgärden i kraft eller avslå ansökan. Ändring kan inte sökas i ett interimistiskt beslut, utan ändring söks först i det senare slutliga beslutet om säkringsåtgärden.

I enlighet med högsta domstolens beslutspraxis kan en stridsåtgärd förbjudas genom en säkringsåtgärd med stöd av 7 kap. 3 § i rättegångsbalken (HD 2000:94, HD 2018:61 och HD 2020:50). Det krävs att ansökan om säkringsåtgärd anknyter till en huvudsak som kan leda till ett sådant beslut som avses i 2 kap. 2 § i utsökningsbalken genom vilket stridsåtgärden förbjuds (HD 2016:14). Förutsättningarna för att tillgripa säkringsåtgärder är enligt rättspraxis beroende av om det påstås att stridsåtgärden är i strid med fredsplikten enligt lagen om kollektivavtal eller på någon annan grund rättsstridig (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimus oikeus, 2020, s. 250–252). Högsta domstolen ansåg i sitt avgörande HD 2016:14 i fråga om en ansökan om en interimistisk säkringsåtgärd som gällde en strejk som inleddes medan kollektivavtalet var i kraft att eftersom en förbudsdom som förbjöd strejken inte kunde meddelas i tingsrätten eller i något annat förfarande borde tingsrätten ha avvisat ansökan. Däremot kunde säkringsåtgärd beviljas i fråga om en arbetskonflikt som på annan grund påstods vara rättsstridig. Till exempel ansåg högsta domstolen i sitt avgörande HD 2018:61 att ett rederi hade visat synnerligen sannolika skäl för att en blockad till sitt syfte varit rättsstridig eftersom syftet varit att åstadkomma ett kollektivavtal som inte skulle ha varit bindande enligt den vietnamesiska lag som måste tillämpas på arbetsavtalen på fartyget och som inte skulle ha fått de rättsverkningar som avsågs i avtalet. Tingsrätten kunde därför såsom säkringsåtgärd förplikta Sjömansunionen att avsluta blockaden.

Ärenden som gäller säkringsåtgärder behandlas i ett summariskt förfarande där det enda som prövas är om förutsättningarna för säkringsåtgärden uppfylls. I rättspraxis har det av hävd

ansetts att om sökanden genom säkringsåtgärden får den rätt som sökanden har påstått sig ha mot motparten redan innan huvudsaken avgörs (förhandsåtnjutande), krävs det att sannolikheten för sökandens rätt är betydligt högre vid bedömningen av om säkringsåtgärden ska beviljas än den sannolikhet för sökandens fordran som krävs i ett ärende som gäller kvarstad (HD 2018:61, HD 2019:34 och HD 2020:50).

I högsta domstolens beslutspraxis (HD 2000:94 och HD 2018:61) har det konstaterats att en stridsåtgärd kan förbjudas närmast när användningen av en sådan åtgärd uttryckligen har begränsats i den nationella lagstiftningen eller inom unionsrätten så att begränsningen kan åberopas i förhållandet mellan enskilda. En säkringsåtgärd som gäller en stridsåtgärd kan dessutom godkännas om stridsåtgärden med hänsyn till hur den genomförs eller dess mål eller följer på grunder som är etablerade i rättspraxis anses strida mot rätt eller god sed eller vara oskälig (HD 2000:94, HD 2018:61 och HD 2020:50). Högsta domstolen har dessutom konstaterat att stridsåtgärder som är avsevärt överdrivna i förhållande till de mål som eftersträvas i vissa situationer kan leda till slutsatsen att åtgärderna strider mot god sed eller är oskäliga. Högsta domstolen har dock ansett att när förutsättningarna för en säkringsåtgärd prövas ska utgångspunkten för bedömningen vara att det är tillåtet att utöva konflikträtten (HD 2020:50). Högsta domstolen konstaterade i avgörandet HD 2020:50 att ekonomiska förluster för parterna i en stridsåtgärd eller ens för tredje man inte i sig är en tillräcklig grund för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.

I fråga om skyddsarbete har högsta domstolen i avgörandet HD 2023:95 konstaterat att en strejk kan anses vara rättsstridig endast på synnerligen vägande grunder som närmast kan uppfyllas i en exceptionell situation där strejken omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar tillgodoseendet av andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till liv och hälsa eller skyddet för miljön. Högsta domstolen har ställt upp strikta kriterier för rättsstridigheten. När det är fråga om utövande av strejkrätten, som hör till kärnområdet för den fackliga föreningsfrihet som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet, och en indirekt fara som är mindre än allvarlig, ska enligt högsta domstolen utgångspunkten för bedömningen vara att det är tillåtet att utöva konflikträtten. När frågan om att begränsa en strejk prövas ska det enligt högsta domstolen beaktas att omfattningen och inriktningen av stridsåtgärder i regel hör till fackförbundets prövningsrätt. Med beaktande av strejkrättens centrala betydelse som ett medel för att effektivt tillgodose den fackliga föreningsfrihet som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet ska man förhålla sig restriktivt till förbud mot eller begränsning av en strejk som ordnas av ett fackförbund i en förhandlingssituation som gäller arbetsvillkor.

I det ovannämnda fallet HD 2023:95 var det fråga om ett yrkande om att förbjuda att en strejk riktas mot kritiska arbeten vid kraftverk som producerar fjärrvärme och vid avloppsreningsverk. Högsta domstolen konstaterade att störningar i fjärrvärmeförsörjningen, såsom sänkt värmeeffekt eller till och med avbrott i uppvärmningen, i regel inte kan anses omedelbart och konkret leda till att de personer som bor och vistas i lokalerna i fråga utsätts för allvarlig fara för liv eller hälsa. Sådan allvarlig fara för liv och hälsa kan uppstå till exempel om omfattande avbrott i värmeleveranserna blir mycket långvariga under kalla väderförhållanden. Högsta domstolen ansåg att en sådan konkret och allvarlig fara för omständigheter som omedelbart hotar invånarnas liv eller hälsa på fabriksorterna inte kunde anses sannolik när beslut om säkringsåtgärden fattades. Det fanns ingen anledning att fästa vikt vid de negativa ekonomiska konsekvenser som oundvikligen orsakas av en strejk. Högsta domstolen ansåg också att bolagen inte hade gjort det sannolikt att den strejk som riktades mot kritiska arbeten och funktioner skulle ha orsakat omedelbar, konkret och allvarlig fara för miljön. Högsta domstolen konstaterade ytterligare att de gränser för strejker som har iakttagits vid tidigare arbetskonflikter inte i sig utgör betydelsefull utredning vid bedömningen av om förutsättningarna för säkringsåtgärden uppfylls.

Bestämmelserna i 7 kap. 3 § i rättegångsbalken har också tillämpats i strejksituationer inom hälso- och sjukvården i fråga om intensivvård och hemvård. Det finns inga avgöranden av högsta domstolen om dessa situationer.

2.1.3 Konflikträtt och skyddsarbete i tjänsteförhållande

Bestämmelser om föreningsfrihet för tjänsteinnehavare ingår i 12 § i statstjänstemannalagen (750/1994), 54 § i lagen om tjänsteinnehavare i kommuner och välfärdsområden (304/2003), 9 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän (1166/1998), 17 § i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003), 14 § i lagen om republikens presidents kansli (100/2012) och 66 § i lagen om tjänsteinnehavare i evangelisk-lutherska kyrkan (653/2023). Deltagande i en arbetskonflikt som genomförs av en förening av tjänstemän eller tjänsteinnehavare betraktas inte som en orsak att avskedas från en tjänst eller ett tjänsteförhållande enligt lagarna om tjänsteförhållanden. Även när det gäller tjänsteförhållanden föreskrivs det om kränkning av organisationsfrihet i 47 kap. 5 § i strafflagen.

Enligt 8 § 1 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) får annan stridsåtgärd mot gällande anställningsförhållande än lockout eller strejk inte inledas. Enligt 4 mom. får en tjänsteman inte delta i en strejk annat än med stöd av beslut av den tjänstemannaförening som inlett strejken. Lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal (669/1970), lagen om riksdagens tjänstemän, lagen om Finlands Banks tjänstemän, lagen om republikens presidents kansli och lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans tjänstekollektivavtal (968/1974) innehåller motsvarande bestämmelser. I tjänsteförhållande är således endast vissa stridsåtgärder tillåtna. Alla delvisa stridsåtgärder, som att endast vägra utföra vissa tjänsteuppgifter, maskning och övertidsblockad, är förbjudna. För statens, Finlands Banks och republikens presidents kanslis arbetsgivartjänstemän finns det föreskrivet om förbud mot att vidta stridsåtgärder.

Ett gällande tjänstekollektivavtal föranleder till stor del samma fredsplikt som den som det föreskrivs om i lagen om kollektivavtal. Enligt 9 § i lagarna om statens tjänstekollektivavtal får den som är bunden av ett tjänstekollektivavtal inte medan avtalet är i kraft vidta en stridsåtgärd som avser avtalets giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller avgörande av en tvist med anledning av ett på avtalet grundat anspråk, ändring av gällande avtal eller åstadkommande av ett nytt avtal. Denna fredsplikt kan utvidgas genom ett tjänstekollektivavtal. Fredsplikten gäller även en förening, om en underförening som nämns i 5 § 1 mom. 3 punkten har ingått tjänstekollektivavtal med föreningens samtycke. Att det finns ett gällande huvudavtal, ett allmänt avtal eller ett annat endast för reglering av specialfrågor ingånget avtal hindrar inte att en stridsåtgärd vidtas för åstadkommande av ett nytt avtal om andra frågor, om inte något annat är överenskommet. Motsvarande bestämmelser finns även i andra lagar om tjänstekollektivavtal samt i lagarna om tjänstemän vid riksdagen, Finlands Bank och Republikens presidents kansli.

I 8 § 2 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal föreskrivs det om en permanent fredsplikt som gäller även utanför avtalsperioden. Den gäller stridsåtgärder avsedda att påverka andra frågor än sådana om vilka avtal kan ingås enligt 2 § i lagen. Enligt 2 § 2 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal hänförs anställningsvillkoren inte till grunderna för ämbetsverks och inrättningsorganisation eller annan reglering inom tjänsteapparaten, ej heller inrättande eller indragning av tjänster, myndigheters åligganden eller inre arbetsfördelning, arbetsledningen, arbetsmetoderna och uppkomsten av tjänsteförhållanden eller deras upphörande, med undantag av uppsägningstider och uppsägningsgrunder. Med stöd av 2 § 3 mom. i lagen får avtal inte ingås bland annat om behörighetsvillkoren för tjänster, tjänstemännens eller tjänsteinnehavarnas skyldigheter, discipliner, pensioner, familjepensioner eller frågor i vilka överenskommelse inte kan träffas för arbetstagarnas del genom arbetskollektivavtal. Motsvarande bestämmelser finns

även i andra lagar om tjänstekollektivavtal samt i lagarna om tjänstemän vid riksdagen, Finlands Bank och Republikens presidents kansli.

Tjänstemäns permanenta fredsplikt har konstaterats i arbetsdomstolens etablerade rättspraxis (AD 2017:161, AD 2006:107 och AD 2000:55). I rättslitteraturen har det ansetts att politiska arbetskonflikter och sympatiaktioner är i strid med den permanenta arbetsfreden och förbjudna på grundval av det ovannämnda påverkanssyftet (Saloheimo, Jorma: Työ- ja virkaehtosopimusoikeus, 2020, s. 233–234).

Parterna i statens samt kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal kan hänskjuta en stridsåtgärd till den statliga eller kommunala tjänstetvistenämndens behandling om de anser att en stridsåtgärd kan åstadkomma allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, och har vid förhandlingar inte kunnat nå enighet om avstående från eller begränsning av stridsåtgärden (12 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal, 13 § i lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal). Nämnden ska i sitt beslut uppmana parterna att helt eller delvis avstå från stridsåtgärder om stridsåtgärdena kan leda till allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Uppmaningen är inte bindande. Tjänstetvistenämndens behandling skjuter upp inledandet eller utvidgningen av stridsåtgärden med två veckor.

En tjänsteman eller tjänsteinnehavare är inte skyldig att utföra uppgifter som omfattas av tillåten lockout, strejk eller blockad som gäller frågor om vilka avtal får ingås (11 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal, 12 § i lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal, 12 § i lagen om kyrkans tjänstekollektivavtal, 48 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän, 53 § i lagen om Republikens presidents kansli).

För tjänstemän gäller bestämmelser om skyddsarbete (11 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal, 12 § i lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal, 12 § i lagen om kyrkans tjänstekollektivavtal, 48 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän, 53 § i lagen om Republikens presidents kansli), men bestämmelserna gäller endast tjänstemän som inte omfattas av arbetskonflikten. Enligt bestämmelserna ska en tjänsteman/tjänsteinnehavare som inte omfattas av arbetskonflikten uppfylla sina normala tjänsteplikter och är dessutom skyldig att utföra skyddsarbete. Med skyddsarbete avses arbete som är nödvändigt vid en arbetskonflikt för att fara för medborgares liv eller hälsa ska kunna förhindras eller för att sådan egendom som speciellt utsätts för fara till följd av arbetskonflikten ska kunna skyddas. Enligt 53 § 2 mom. i lagen om riksdagens tjänstemän avses med skyddsarbete sådant arbete som vid en stridsåtgärd är nödvändigt för att skydda sådan egendom som är speciellt utsatt för fara på grund av stridsåtgärden. Enligt 54 § i lagen ska riksdagens kansli se till att riksdagen har förutsättningar att fullgöra sina uppgifter som statsorgan oberoende av stridsåtgärder. Om en stridsåtgärd hindrar eller i väsentlig grad stör riksdagens verksamhet som statligt organ ska parterna, sedan de fått kännedom om saken, utan dröjsmål vidta behövliga åtgärder för att avlägsna hindret eller störningen. Enligt 54 § i lagen om republikens presidents kansli ska det säkerställas att presidentämbetet kan utövas oberoende av stridsåtgärder. Om en stridsåtgärd hindrar eller i väsentlig grad stör skötseln av presidentämbetet ska parterna, sedan de fått kännedom om saken, utan dröjsmål vidta behövliga åtgärder för att avlägsna hindret eller störningen.

Arbetsdomstolens avgörande TT 2005:62 gällde en situation där gränsbevakarna hade inlett en strejk, till följd av vilken arbetsgivaren hade utfärdat ett föreläggande för de tjänstemän som inte omfattades av strejken om att som skyddsarbete utföra uppgifter i anknytning till inresekontroller. I fallet var det fråga om huruvida uppgifter i samband med inresekontroll kunde betraktas som skyddsarbete enligt 11 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal. Utan skyddsarbetet skulle genomförandet av inresekontrollerna vid gränsövergångsställena vid

östgränsen ha fördröjts. Enligt arbetsdomstolen hade arbetsgivaren inte visat att man för att begränsa strejkens konsekvenser hade utrett andra åtgärder än skyddsarbetet som omfattade inresekontrollerna i sin helhet och en relativt stor grupp av tjänstemän. I ärendet hade det inte heller specificerats närmare vilken typ av risk för liv, hälsa eller egendomsskada som strejken skulle medföra utan skyddsarbete. I 11 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal föreskrivs dessutom att skyddsarbetet ska vara nödvändigt för att förhindra de nämnda riskerna. Detta innebär enligt arbetsdomstolen att skyddsarbete ska vara en metod som används så begränsat som möjligt. Eftersom åläggande av skyddsarbete innebär ett intrång i den lagenliga rätten för tjänstemän som inte omfattas av arbetskonflikt att förbli opartiska i arbetskonflikten ansåg arbetsdomstolen av ovan nämnda skäl att förutsättningarna för skyddsarbete inte uppfylldes.

2.1.4 Nödarbete

Nödarbete är arbete som i exceptionella situationer utförs av oförutsedda orsaker. Arbetsgivaren får låta utföra nödarbete enligt 19 § i arbetstidslagen (872/2019) 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. Nödarbete får utöver den ordinarie arbetstiden utföras endast i den utsträckning det är nödvändigt och högst i två veckor. Det handlar om att förhindrande av ett sådant hot eller en sådan skada förutsätter att arbetsgivaren har tillräcklig tillgång till arbetskraft även utanför den ordinarie arbetstiden. Vid nödarbete får man avvika från vissa bestämmelser i arbetstidslagen.

De till nödarbete berättigande kriterierna bedöms separat i fråga om att orsaken är oförutsedd och i fråga om att kravet på följderna uppfylls. Bakom nödarbetet ska finnas en plötslig orsak som man inte kunde veta i förväg. Behovet av nödarbete uppkommer oväntat och är av sådan art att utförandet av arbetet inte kan flyttas fram till en senare tidpunkt. Enskilda i och för sig oförutsebara händelser som återkommer med en viss regelbundenhet baserad på erfarenhet kan inte betraktas som händelser som berättigar till nödarbete. Arbetsgivaren måste vara förberedd på sådana här regelbundet återkommande oförutsebara händelser genom att på förhand dimensionera sin reparationskapacitet (bl.a. genom arbetstidsregleringar och tekniska hjälpmedel) så väl att verkningarna av dessa händelser kan repareras utan nödarbete. Om en regelbundet återkommande oförutsebar händelse å andra sidan i fråga om proportioner, svårighetsgrad när det gäller reparationen och andra sådana egenskaper är ett exceptionellt fenomen, ska den anses berättiga till nödarbete. Samma gäller om händelser som betraktas som regelbundna på ett exceptionellt sätt infaller nästan samtidigt. Tolkningen av förutsättningen för oförutsebarhet kan dessutom, i negativ riktning, anses påverkad av störningar i reparationskapaciteten, t.ex. en exceptionellt hög sjukdomsfrekvens eller annan frånvarofrekvens bland reparationsmanskaper. (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om arbetstidslag och till vissa lagar som har samband med den, RP 158/2018 rd, s. 103).

En förutsättning för utförande av nödarbete är också att en oförutsedd händelse medför fara för skada på liv, hälsa, egendom eller miljö eller har vållat avbrott i den normala driften eller medför överhängande fara för ett sådant avbrott. Verkningarna av en oförutsebar händelse behöver inte visa sig i den egna arbetsgivarkretsen. Arbetsgivaren kan låta sina arbetstagare som nödarbete utföra arbete som ett annat företag beställt, om det andra företaget har drabbats av en oförutsebar händelse. När man bedömer om kriteriet för följderna uppfylls bör man beakta bland annat verksamhetens art (t.ex. anläggningar för produktion och distribution av energi, stora anläggningar inom processindustrin, partihandel, jordbruksföretag) samt verksamhetens omfattning, kapitalinsatserna i verksamheten och omfattningen av de skador som ett avbrott eller risk för avbrott i den normala driften orsakar eller kan bedömas orsaka. (Regeringens

proposition till riksdagen med förslag till lag om arbetstidslag och till vissa lagar som har samband med den, RP 158/2018 rd, s. 103).

Även den normala driften är förenad med olika störningar. Vid bedömningen av om avbrottet eller risken för avbrott uppfyller villkoren för utförande av nödarbete är avbrottets eller avbrottsriskens omfattning eller väsentlighet jämfört med störningar i den normala driften av central betydelse. I paragrafen förutsätts dock inte att hela den normala driften stannar eller riskerar att stanna. Om till exempel en enda maskin, anordning eller produktionslinje som utgör en betydande del av anläggningens produktionskapacitet stannar eller riskerar stanna, kan det vara en sådan störning i den normala driften som uppfyller villkoret för nödarbete, om det har berott på en oförutsedd händelse. (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om arbetstidslag och till vissa lagar som har samband med den, RP 158/2018 rd, s. 103).

Arbetsrådet har i sitt utlåtande TN 1404-05 konstaterat att även ett kortvarigt avbrott i en pappersmaskins drift kan orsaka betydande ekonomisk skada. Hur långt avbrottet måste vara för att det ska vara fråga om en konsekvens enligt arbetstidslagen ska emellertid bedömas från fall till fall. Avbrottet kan också jämföras med produktionsavbrott på grund av andra orsaker. Enligt arbetsrådets uppfattning kan jämförelsen emellertid inte direkt baseras på avbrottets längd. Andra typer av produktionsavbrott kan planeras och schemaläggas så att de olägenheter som orsakas av produktionsbortfallet är så små som möjligt. Om det emellertid även under ett oförutsett produktionsavbrott går att utföra nödvändiga underhållsarbeten eller andra sådana arbeten finns det inte nödvändigtvis grunder för att utföra nödarbete.

Arbetsrådet har ansett att eftersom hela landets produktionsliv äventyrades på grund av försvårad import av bränsle och råmaterial var det berättigat att utföra nödarbete (TN 775-66). I utlåtandena TN 1095-81 och 1106-81 ansågs det ganska klart att oförutsedda störningar i arbeten inom eldistributions- och telefonbranschen medförde fara för liv, hälsa och egendom. Med tanke på driften av rikets kraftnät kunde en minskning av den tillgängliga reservkapaciteten under en viss riskgräns anses utgöra ett allvarligt hot om avbrott (TN 1018-77). (Se TN 1453-13.)

I gränsfall måste förutsättningarna för nödarbete bedömas som en helhet (TN 1404-05). Arbetsrådet har bedömt att om orsaken till nödarbetet inte har varit helt oförutsägbar eller om man har kunnat förbereda sig för det genom vissa åtgärder, måste avbrottet i verksamheten och dess skadepåföljder anta betydande proportioner för att nödarbete ska vara tillåtet (TN 1404-05 och TN 1304-94).

Högsta domstolen har (HD 1995:73) beaktat att man hade förberett sig för arbetstagarnas frånvaro genom inhopparrangemang som överenskommit i kollektivavtalsförhandlingarna och på så sätt att arbetstagarna hade utbildats för att även utföra andra uppgifter än sina ordinarie uppgifter. Att alla arbetstagare som hade utbildats för uppgifterna som kontrollrumsskötare vägrade utföra övertidsarbete var en omständighet som bolaget inte hade kunnat beakta på förhand.

Arbetsrådet har uttalat sig om tillämpningen av arbetstidslagens reglering av nödarbete i strejksituationer. Arbetsrådet har ansett att nödarbete kan utföras om förutsättningarna i arbetstidslagen uppfylls, oavsett om behovet av att utföra det uppstår under arbetstagarens ordinarie arbetstid eller utanför den. Om nödarbetet förutsätter att arbetet utförs utanför arbetstagarens överenskomna eller ordinarie arbetstid har arbetsgivaren enligt 19 § 1 mom. i arbetstidslagen rätt att låta utföra arbetet utan arbetstagarens samtycke till merarbete eller övertidsarbete. Arbetsrådet har ansett att om en strejk har meddelats två veckor före dess genomförande i enlighet med arbetsvistlagen uppfyller strejken – om den genomförs i den

meddelade omfattningen – inte kriteriet för en oförutsedd händelse som avses i 19 § 1 mom. i arbetstidslagen. Det är inte heller fråga om en oförutsedd händelse om arbetsgivaren på annat sätt än genom ett förhandsmeddelande enligt arbetstvistlagen har fått kännedom om strejken eller rimligen kunnat anta att den kommer att börja. Om strejken däremot börjar helt oväntat kan den uppfylla förutsättningen för en oförutsedd händelse som ligger till grund för att utföra nödarbete. Ibland är de så kallade strejkgränserna inte entydiga och då måste man förhandla efter att förhandsmeddelandet getts. Om man inte når en överenskommelse om dem kan en strejk som genomförs också då vara en oförutsedd händelse enligt 19 § 1 mom. i arbetstidslagen. Bedömningen påverkas bland annat av hur nära den meddelade strejkens början förhandlingarna avslutas och hur arbetsgivaren med olika arrangemang kan förhindra de konsekvenser som avses i 19 § 1 mom. i arbetstidslagen. Även mängden skyddsarbete enligt lagstiftningen om tjänstekollektivavtal kan påverka om strejken kan anses vara oförutsedd på det sätt som avses i 19 § 1 mom. i arbetstidslagen. (TN 1492-22.)

Arbetsrådet har konstaterat att strejkens karaktär som en oförutsedd händelse i enlighet med bestämmelsen om nödarbete inte kan avgöras endast med avseende på skyldigheten att meddela på förhand enligt arbetstvistlagen, utan man ska beakta all sådan information, på basis av vilken arbetsgivaren har kunnat förutse att strejken börjar och vidta nödvändiga personalarrangemang. Även om strejken uppfyller kriteriet om oförutsebarhet kan grunden inte gälla om strejken varar länge, utan arbetsgivaren ska vidta åtgärder i den mån det är möjligt för att arbetstagare som utför nödarbete ska kunna ersättas med andra arbetstagare. (TN 1453-13.)

I fråga om konsekvensförutsättningen förutsätter arbetarskyddsmyndighetens beslutspraxis information om vilka de konkreta konsekvenserna skulle ha varit för patientsäkerheten uttryckligen på grund av att nödarbetet inte hade utförts under en viss tid.

Arbetarskyddsmyndigheten har med hänvisning till den långvariga praxisen för nödarbetslösningen ansett att personalens frånvaro kan betraktas som sådana regelbundna händelser som arbetsgivaren i sin normala verksamhet ska vara beredd på. Även om själva meddelandet om frånvaron kommer plötsligt eller oförutsett till arbetsgivaren ska arbetsgivaren planera verksamheten så att konsekvenserna av dessa händelser kan korrigeras utan att nödarbete utförs. Arbetarskyddsmyndigheten har vid bedömningen av oförutsebarheten ansett att arbetsgivaren på grund av det avtalslösa tillståndet samt tidigare overtids- och skiftbytesförbud har haft kännedom om stridsåtgärder och deras inverkan på arbetstagarnas overtidsarbete eller vilja att byta skift. Även den utfärdade strejkvarningen har inneburit att det inte har varit fråga om en oförutsedd händelse.

Arbetarskyddsmyndighetens ståndpunkt är att även om man kan anse att händelsen inte har varit oförutsedd för arbetsgivaren kan det att en patient avlider betraktas som en av arbetsrådet (TN 1304-94) avsedd skadepåföljd av betydande proportioner. Arbetarskyddsmyndigheten har i en sådan situation ansett att förutsättningarna för nödarbete uppfylls och att åtgärden kan ha slutförts som nödarbete.

2.2 Internationella förpliktelser

2.2.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (nedan *Europakonventionen*) trädde för Finlands del i kraft den 10 maj 1990 (FördrS 18–19/1990). I artikel 11 i Europakonventionen tryggas vars och ens 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. Konflikträtt nämns inte uttryckligen i artikeln. Enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas (nedan *Europadomstolen*) rättspraxis hör konflikträtten till tillämpningsområdet för artikel 11 och rätten är skyddad via den. Beviljande av strejkrätt enligt människorättsdomstolens rättspraxis är ett av de viktigaste sätten för staten att trygga fackföreningsfriheten att skydda sina medlemmars yrkesmässiga intressen.

Enligt artikel 11.2 i Europakonventionen får utövandet av de rättigheter som tryggas i artikeln inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Rent allmänt har människorättsdomstolen i sin rättspraxis i fråga om inskränkingsgrunderna i olika artiklar bedömt existensen av en tillräckligt exakt rättslig grund och huruvida inskränkningen har haft ett sådant godtagbart syfte som nämns i inskränkingsklausulen i artikeln. Dessutom har det i fråga om inskränkningarna bedömts om de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och om de grundar sig på ett tvingande samhällsligt behov. Inskränkningarna ska dessutom vara proportionella i förhållande till syftet. Förknippad med nödvändighetsförutsättningen är doktrinen om staternas prövning marginal, som varierar beroende på vilket ärende som är aktuellt. (Pellonpää, Matti, Gullans, Monica, Pölönen, Pasi, Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Alma Talent, Helsinki 2018, s. 349–358.)

Europadomstolens bedömningar av den kollektiva förhandlingsrätten och strejkrätten är inte entydiga. I Europadomstolens äldre rättspraxis var strejkrätten inte separat skyddad, och staten gavs bred prövningrätt vid inskränkning av den kollektiva förhandlingsrätten och konflikträtten (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 64–70). Utifrån Europadomstolens senare rättspraxis får den kollektiva förhandlingsrätten ett tydligare skydd som ett av de element som väsentligt anknyter till föreningsfriheten enligt artikel 11 (Demir and Baykara v. Turkey 34503/97, given 12.11.2008). Det är möjligt att begränsa den i enlighet med artikel 11.2. Europadomstolen har bedömt konflikträtten som en del av den kollektiva förhandlingsrätten (Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey 68959/01, given 21.4.2009).

Europadomstolen har vid tolkningen av artikel 11 i sin senaste rättspraxis hänvisat till andra internationella avtal, i synnerhet Internationella arbetsorganisationens, nedan *ILO*, avtal och praxis för tillsyn över Europeiska sociala stadgan. Utifrån Europadomstolens rättspraxis omfattas konflikträtten klart av artikel 11, men står utanför väsentligt skydd. Det skydd som den beviljas gäller från fall till fall. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 70 ja 78.)

Människorättsdomstolen har i sin nyare rättspraxis ansett att statens prövning marginal är omfattande när det gäller fackföreningsfrihet. Omfattningen av rörelseutrymme beror på arten och omfattningen av den aktuella begränsningen av fackföreningsrätten, det syfte som eftersträvas med begränsningen samt de konkurrerande rättigheterna och intressena för andra personer som kan behöva lida på grund av ett obegränsat utnyttjande av rätten. (Norwegian Transport Workers' Union (NTF) v. Norway, 2021.) Prövning marginalen är mindre om det är fråga om begränsningar som sträcker sig till kärnan av fackföreningsverksamheten, varvid mer krävs för att rättfärdiga begränsningens proportionalitet. Om det inte är fråga om kärnan i fackföreningsverksamheten utan om en sekundär eller relaterad omständighet är

prövningsmarginalen större. (National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom, 2014.)

Europadomstolen har även ansett att sympatiaktioner, som ett fackförbund inleder mot en arbetsgivare för att främja sina anspråk i en tvist mellan förbundets övriga medlemmar och en annan arbetsgivare, hör till tillämpningsområdet för artikel 11 (The National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. Förenade kungariket, 31045/10, given 8.4.2014). Av detta följer att begränsningarna av dem ska vara i enlighet med artikel 11.2. Staten har dock bred prövningsmarginal vid regleringen av dem. Ett totalförbud ansågs i fallet vara förenligt med Europakonventionen. Domstolen beaktade att fackförbundet hade kunnat utnyttja sin föreningsfrihet till de väsentliga delarna och inlett strejk.

Människorättsdomstolen har ansett att till exempel den norska statens åtgärd för att stoppa strejken bland arbetstagarna på oljeriggarna omfattades av statens prövningsmarginal och var i enlighet med proportionalitetskravet. Domstolen beaktade att det i ärendet rörde sig om särskilda och exceptionella förhållanden i anknytning till tillgången på energi (bensin och gas), där avbrottet i verksamheten skulle ha haft omedelbara och mycket allvarliga konsekvenser för det internationella distributionsnätet, särskilt för de europeiska länder som är beroende av tillgången och där betydande skador kunde förväntas för den tekniska utrustningen och miljön om verksamheten avbröts helt under en lång tid. Domstolen ansåg att den tekniska utrustningen riskerade att skadas om man var tvungen att stänga av den under långa perioder, vilket skulle påverka hälsan och säkerheten samt miljön. Även om man skulle ha kunnat ersätta den minskade oljeproduktionen senare skulle strejken sannolikt ha haft allvarliga konsekvenser utöver enbart inkomstbortfall. Domstolen ansåg att orsakerna till statens åtgärder därmed inte enbart var ekonomiska. (Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway, 2002.)

Människorättsdomstolen har i sin rättspraxis hänvisat till ILO:s tillsynspraxis för samhällsviktiga tjänster, som gäller minimitjänstgöring som ett alternativ till strejkförbud. Människorättsdomstolen har ansett att ett strejkförbud för lokförare, på grundval av vilket käranden hade sagts upp efter att ha deltagit i en strejk som genomförts av ett fackförbund, var en oproportionerlig begränsning enligt artikel 11. Domstolen konstaterade med hänvisning till ILO:s och kommittén för sociala rättigheters tillsynspraxis att det på internationell nivå råder en uppenbar enighet om att strejkrätten kan begränsas för arbetstagare som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster. Domstolen konstaterade att ILO och kommittén för sociala rättigheter emellertid inte anser att trafiken i allmänhet och järnvägstrafiken i synnerhet är en samhällsviktig tjänst vars avbrott skulle kunna äventyra befolkningens eller en del av befolkningens liv eller hälsa. Domstolen ansåg att det inte fanns någon anledning att förkasta det befintliga internationella sättet att betrakta definitionen av en samhällsviktig tjänst och att anse järnvägstrafiken vara en sådan. Även om man skulle anta att järnvägstrafiken är en nödvändig tjänst, skulle allvarliga begränsningar, såsom ett fullständigt förbud mot strejkrätten för vissa yrkesgrupper inom järnvägstrafiken, fortfarande kräva starka bevis av staten för att motivera deras nödvändighet. Domstolen ansåg vidare med hänvisning till ILO:s tillsynspraxis att ett fullständigt förbud mot strejkrätten inte kunde motiveras enbart med ekonomiska förluster. Domstolen beaktade också att det inte hade utretts om regeringen hade övervägt alternativ till att förbjuda strejkrätten för vissa järnvägsarbetare. Domstolen hänvisade i detta avseende till att ILO i stället för att förbjuda strejker uppmanar staterna att kräva minimitjänstgöring. Domstolen beaktade också att regeringen inte hade informerat om de skyddsåtgärder som skulle ersätta förbudet för arbetstagarna inom järnvägstrafiken att delta i strejken. Till exempel kräver ILO ett medlings- och förlikningsförfarande. Domstolen konstaterade också att konsekvenser som uppsägning oundvikligen har en förhindrande effekt ("chilling effect") på fackförbundets medlemmars deltagande i stridsåtgärder. (Ogvenenko v. Russia, no. 44873/09, 2018.)

2.2.2 Den reviderade Europeiska sociala stadgan

Den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 78–80/2002) trädde för Finlands del i kraft den 1 augusti 2002. Finland har förbundit sig att i enlighet med artikel 5 i stadgan trygga föreningsfriheten och i enlighet med 6 den kollektiva förhandlingsrätten, inklusive den strejkrätt i fråga om intressekonflikter som uttryckligen nämns där.

Enligt artikel 5 som gäller föreningsrätt åtar sig parterna för att säkerställa eller främja arbetstagarnas och arbetsgivarnas frihet att bilda och tillhöra lokala, nationella eller internationella organisationer som tillvaratar deras ekonomiska och sociala intressen, att varken utforma eller tillämpa sin nationella lagstiftning på ett sådant sätt att denna frihet kränks. I nationella lagar eller föreskrifter bestäms i vilken omfattning de garantier som den här artikeln innehåller tillämpas på polismakten. Likaså föreskrivs det i nationella lagar eller föreskrifter om den princip enligt vilka dessa garantier tillämpas på medlemmar i försvarsmakten, och i vilken omfattning de tillämpas på personer som hör till denna grupp.

Enligt artikel 6 i den sociala stadgan åtar sig parterna för att trygga arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att förhandla kollektivt: 1. att främja gemensamt samråd mellan arbetstagare och arbetsgivare, 2. att, där så är nödvändigt och lämpligt, främja ett förfarande med frivilliga förhandlingar mellan, å ena sidan, arbetsgivarna eller deras organisationer och, å andra sidan, arbetstagarnas organisationer för att uppnå en reglering av arbetsvillkoren genom kollektivavtal, 3. att främja införande och tillämpning av ett lämpligt förfarande för medling och frivillig förlikning i arbetstvister, samt att erkänna 4. arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att vidta kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikt, däri inbegripet strejk, om inte annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal.

Strejkrätten hör oskiljaktigt ihop med den kollektiva förhandlingsrätten. Avskaffandet av strejkrätten påverkar ett centralt element i den kollektiva förhandlingsrätten, utan vilket rätten blir verkningslös. Av den anledningen kan begränsningar av strejkrätten vara godtagbara endast i vissa förhållanden. (Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Europarådet, 2022, s. 89.)

Artikel 6.4 i den reviderade sociala stadgan anger inte vilka stridsåtgärder skyddet gäller. Politiska strejker har inte ansetts vara skyddade enligt artikel 6.4. Artikelns syfte är att skydda den kollektiva förhandlingsrätten, och politiska strejker omfattas inte av den kollektiva förhandlingsrätten (Conclusions II (1971), Statement of Interpretation on Article 6 § 4). I artikel 6.4 i stadgan skyddas enligt Europeiska kommittén för sociala rättigheters tolkningspraxis även rätten till sympatiaktioner. Åtminstone kan ett allmänt totalförbud mot sympatiaktioner strida mot artikel 6.4 i stadgan. Sympatiaktioner kan dock begränsas om förutsättningarna i artikel G i stadgan uppfylls (se även Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Åbo universitets publikationer, Åbo 2020, s. 82). Kommittén har med hänvisning till Europadomstolens ovan nämnda dom i fallet National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) konstaterat att artikel 6.4 i stadgan är mer exakt än artikel 11 i Europakonventionen och att den skyddar strejkrätten i större utsträckning samt även rätten att delta i sympatiaktioner (Conclusions XX-3, Förenade Kungariket, 2014).

Den strejkrätt som tryggas genom den sociala stadgan kan enligt bilagan till stadgan begränsas under de förutsättningar som föreskrivs i artikel G. Inskränkningarna ska föreskrivas i lag och de ska vara 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. Kommitténs praxis för tolkning av inskränkningar i strejkrätten är synnerligen strikt, och inskränkingsgrunderna tolkas snävt (se t.ex. Conclusions, Norge, 2014).

Enligt kommitténs tolkningspraxis kan det vara berättigat att begränsa strejker i samhällsviktiga branscher eftersom strejker i dessa branscher kan vara ett hot för samhällets intresse, den nationella säkerheten och/eller folkhälsan. Att enbart förbjuda strejker i samhällsviktiga branscher – i synnerhet när dessa definieras brett, som i fråga om energi eller hälsa – anses dock inte vara proportionellt med tanke på de särskilda krav som måste beaktas i respektive bransch. Att enbart förbjuda att dessa arbetstagare strejkar, utan att göra skillnad mellan deras uppgifter, anses inte stå i proportion till de enskilda branschernas särskilda förhållanden och kan därför inte betraktas som nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Införandet av ett krav på minimitjänstgöring i dessa branscher kan anses vara förenligt med artikel 6.4. Om det inte har föreskrivits om krav på minimitjänstgöring i fråga om räddningsväsendet, kärnanläggningar och transportbranschen och om strejker helt enkelt är förbjudna för vissa arbetstagar-kategorier är situationen inte förenlig med stadgan. (Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Europarådet, 2022, s. 92 och de slutsatser av Europeiska kommittén för sociala rättigheter som det hänvisas till där *Matica Hrvatskih Sindikata v. Croatia*, Complaint No. 116/2015, decision on the merits of 21 March 2018, §114; *Conclusions I (1969)*, Statement of Interpretation on Article 6 § 4, *Conclusions XVII-1 (2006)*, *Czech Republic*, *Conclusions 2018*, *Ukraine*.)

Kommittén för sociala rättigheter har konstaterat att förvägrande av strejkrätt för personer som sköter samhällsviktiga offentliga tjänster (essential public services) med stöd av artikel G 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. (*Conclusions I (1969)*, Statement of Interpretation on Article 6 § 4). Begreppet samhällsviktiga tjänster är inte tydligt i kommitténs tillsynspraxis.

Kommittén för sociala rättigheter har bedömt olika staters lagstiftning om tryggnad av minimitjänstgöring med avseende på överensstämmelsen med stadgan. Kommittén har till exempel utvärderat lagstiftning som kräver att arbetsgivare och strejkkommittéer säkerställer minimitjänstgöring när strejker ordnas i samhällsviktiga organisationer, där ett avbrott i verksamheten kan hota den nationella säkerheten, säkerheten, hälsan eller livet för hela befolkningen eller för vissa grupper eller individer. Sådana tjänster ansågs vara medicinsk vård och första hjälpen, kollektivtrafik, dricksvattenförsörjning, produktion och distribution av el och gas, flygtrafikledning, transportsäkerhet, insamling och behandling av avfall och avloppsvatten, lagring, användning och uppföljning av radioaktiva ämnen och avfall samt befolkningsskydd. Kommittén ansåg att en sådan begränsning kan ha ett berättigat syfte. Vad gäller begränsningen ska man bedöma om den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle, dvs. står i proportion till målen. (*Conclusions XIX-3 - Latvia - Article 6 § 4*.)

Kommittén för sociala rättigheter har ansett att det i enlighet med stadgan finns lagstiftning enligt vilken arbetstagare inte fullt ut kan utöva sin strejkrätt om de utför arbete som vid avbrott kan utgöra ett uppenbart och omedelbart hot mot liv, säkerhet eller hälsa. Minimitjänstgöring krävdes till exempel inom första hjälpen, elproduktion, eldistribution, elöverföring och elövervakning, transport och distribution av naturgas, vatten- och avloppsarbeten, telefontjänster, flyg-, järnvägs-, sjö- och vägtrafiksäkerhetstjänster, statens försvar, rättstjänster och domstolar, kommunens städarbeten samt brand- och räddningsväsendet. (*Conclusions 2022 - Georgia - Article 6 § 4*.)

Kommittén för sociala rättigheter har ansett att transport av passagerare och kommersiellt gods kan vara en mycket viktig offentlig tjänst där strejker kan äventyra andras rättigheter och friheter, det allmänna bästa, den nationella säkerheten, folkhälsan eller moralen. Den ansåg därför att ett lagstadgat krav på tillhandahållande av minimitransporttjänster kan ha ett berättigat syfte enligt artikel G. (*Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria*, *Confederation*

of Labour "Podkrepa" and European Trade Union Confederation v. Bulgaria, Complaint No. 32/2005.)

Kommittén för sociala rättigheter har ansett att det inte är förenligt med stadgan om arbetstagsidan inte har lika möjligheter som arbetsgivarna att delta i fastställandet av minimitjänstgöring och arbetsgivarna ensidigt har befogenhet att fastställa minimitjänstgöringen och endast skyldighet att konsultera fackförbundet (Conclusions 2018 – Serbia – Article 6 § 4). Kommittén har accepterat att det i vissa situationer kan vara motiverat att en annan part än parterna i arbetskonflikten fastställer miniminivån för tjänster (Conclusions 2016 – Portugal – Article 6 § 4).

Enligt artikel G (Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6 § 4) kan strejkrätten begränsas för vissa tjänstemän, såsom polisen, armén, domare eller ledande tjänstemän. Till exempel i fråga om tjänstemän vars ansvar och uppgifter, med beaktande av deras karaktär eller det ansvar som hör till dem, direkt påverkar andras rättigheter, den nationella säkerheten eller det allmänna bästa kan begränsningen av strejkrätten anses grunda sig på ett berättigat intresse (Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria, Confederation of Labour "Podkrepa" and European Trade Union Confederation v. Bulgaria, Complaint No. 32/2005). För till exempel arméns personal kan minimitjänstgöring krävas (Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy, Complaint No. 140/2016).

Europeiska kommittén för sociala rättigheter har ansett det vara möjligt att förbjuda stridsåtgärder som har lagstridiga mål eller som vidtas i missbrukssyfte, till exempel mål som inte anknyter till arbetstagarnas rättigheter eller är diskriminerande. Oskäligt omfattande stridsåtgärder eller stridsåtgärder som avses missbrukas, som omfattande blockader, kan förbjudas eller begränsas, om de kan medföra risk för den allmänna ordningen eller oskäligt inskränka på andras rättigheter eller friheter (som arbetstagarnas rätt att arbeta eller arbetsgivarnas rätt att bedriva en lönsam näring). (Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, Europarådet, 2022, s. 91 och Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) v. Sweden, Complaint No. 85/2012, decision on admissibility and the merits of 3 July 2013, punkt 119.)

2.2.3 Internationella arbetsorganisationen

2.2.3.1 Skydd av konflikträtten, främjande av kollektiva förhandlingsrättigheter, avskaffande av tvångsarbete och arbetstidsskydd i ILO:s avtalssystem

I ILO:s avtalssystem erkänns rätten att verkställa fredliga arbetskonflikter i enlighet med principerna för föreningsfrihet och tillåtna inskränkningar, och enligt systemet är arbetstagarna skyddade när de deltar i sådana stridsåtgärder. Utövandet av strejkrätten är ett väsentligt medel för arbetstagare och deras organisationer att förbättra ekonomiska och sociala förmåner som avser anställningsförhållandet.

Skyddet för konflikträtten i ILO:s system har i regel byggt på tolkningspraxis i de organ som övervakar konventionerna nr 87 och 98 som tryggar föreningsfriheten och den kollektiva förhandlingsrätten. ILO:s konvention nr 87 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten från 1948 och konvention nr 98 angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten från 1949 är centrala internationella överenskommelser som innehåller bestämmelser om facklig föreningsfrihet och kollektiva förhandlingsrättigheter inom den privata och offentliga sektorn. Finland ratificerade konvention nr 87 år 1949 (RP 58/1949 rd, FördrS 45/1949) och den trädde för Finlands del i kraft den 20

januari 1951. Finland ratificerade konvention nr 87 år 1951 (RP 19/1951 rd, FördrS 32/1951) och den trädde för Finlands del i kraft den 22 december 1952.

Dessutom är konvention nr 151 om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor i offentlig tjänst, med de begränsningar som anges i konventionen, viktig för alla som är anställda hos offentliga myndigheter. Finland ratificerade konventionen 1980 (RP 49/1979 rd, FördrS 15/1981) och den trädde för Finlands del i kraft den 5 juni 1982.

Konflikträtten nämns inte uttryckligen i konventionstexterna. Kommittén för föreningsfrihet (The Committee of freedom of association), tillsatt av ILO:S förvaltningsråd, och expertkommittén som utövar tillsyn över konventioner och rekommendationer har sedan 1951 respektive 1959 i sin tillsynspraxis utformat skyddet och principerna för konflikträtten som ett led i föreningsfriheten i form av så kallad strejkrätt. I tillsynspraxis har strejkrätten ansetts vara en nödvändig följd (intrinsic corollary) i synnerhet av konvention nr 87 som tryggar föreningsfriheten.

Sedan kommittén för föreningsfrihet först fastställde sina tidigaste principer gällande strejk är strejk ett av de grundläggande medlen för att ge arbetstagarorganisationernas rätt ”att organisera sin verksamhet” mer tyngd i enlighet med artikel 3 i konvention nr 87. Av den anledningen har kommittén för föreningsfrihet i sina tolkningar valt ansatsen att erkänna den allmänna strejkrätten. Enligt artikel 9 i konvention nr 151 ska offentliganställda, på samma sätt som arbetstagare i allmänhet, åtnjuta de medborgerliga och politiska rättigheter som är väsentliga för ett normalt utövande av föreningsfriheten med förbehåll endast för de skyldigheter som hänger samman med deras ställning och med beskaffenheten av deras uppgifter.

I tillsynspraxis har även andra arbetskonfliktsformer än typiska strejker godkänts ingå i skyddet för strejkrätten. Till exempel maskning, protester utanför arbetsplatsen eller sittstrejker har varit godtagbara. Också sympatistrejker har ansetts omfattas av strejkrätten.

I ILO:s övervakningspraxis har rent politiska arbetskonflikter, som inte omfattas av det skydd som strejkrätten medför, skilts åt från sådana arbetskonflikter av politisk karaktär som antingen direkt eller indirekt gäller arbetstagarnas intressen och som är skyddade. Utifrån praxis för tolkningen av ILO:s konventioner nr 87 och 98 är sådana strejker av politisk karaktär skyddade som gäller antingen värnande och främjande av arbetstagarnas ekonomiska och sociala intressen eller fackliga frågor.

Finland har också ratificerat ILO:s konvention nr 154 om främjande av kollektiva förhandlingar. Konventionen ålägger att vidta åtgärder i enlighet med nationella förhållanden för att främja förfarandet med kollektiva förhandlingar. Med kollektivt förhandlingsförfarande avses i konventionen förhandlingar mellan å ena sidan en arbetsgivare eller en arbetsgivarorganisation och å andra sidan en arbetstagarorganisation i syfte att bestämma arbets- och anställningsvillkor, reglera relationerna mellan arbetsgivare och arbetstagare eller mellan arbetsgivarorganisationen och arbetstagarorganisationen. Enligt artikel 4 i konventionen ska man främja fastställandet av procedurregler varom arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer kan enas (led c) och utforma organ och förfaranden för avgörande av arbetstvister så att de bidrar till att främja användningen av kollektiva förhandlingar (led e). Konvention nr 154 gäller endast förhandlingsprocessen och förutsätter inte att parterna når en överenskommelse i förhandlingarna.

Finland har ratificerat ILO:s konventioner nr 29 (ratificering registrerad 13.1.1936, RP 64/1934 rd, FördrS 44/1935) och nr 105 (ratificering registrerad 27.5.1960, RP 39/1959, FördrS 17/1960) om avskaffande av tvångsarbete samt protokollet om konvention nr 29 (ratificering

registrerad 27.1.2017, RP 69/206 rd, FördrS 29/2017). Tillämpningsområdet för ILO-konvention nr 29 omfattar enligt artikel 2 i konventionen obligatoriskt arbete som avfordras en person under hot om något slags straff och till vars utförande ifrågasvarande personen inte har erbjudit sig av fri vilja. Enligt artikel 2 omfattas arbete eller tjänst som krävs bland annat i fall av force majeure inte av avtalets tillämpningsområde. Obligatoriskt arbete enligt artikel 4 i avtalet får inte åläggas enskilda personer, bolag eller juridiska personer av privat karaktär. Protokoll till ILO:s konvention nr 29 innehåller bestämmelser som syftar till att bekämpa människohandel i samband med tvångsarbete och förbättra offrens ställning. Enligt artikel 1 d i ILO-konvention nr 105 förbinder sig varje medlemsland i Internationella arbetsorganisationen som ratificerar denna konvention att avskaffa och att icke i någon form anlita tvångsarbete som straff för deltagande i strejk.

Vad gäller arbetstidsskyddet har Finland den 19 juni 1923 ratificerat ILO:s konvention nr 14 om tillämpning av veckovila i industriella företag (RP 39/1922, FördrS 14/1923). I avtalet begränsas arbetstiden i industriella företag till åtta timmar om dagen och fyrtioåtta timmar i veckan. Under varje sjudagarsperiod ska var och en tillåtas en sammanhängande vilotid på tjugofyra timmar. Dessutom har Finland ratificerat ILO:s konvention nr 47 (FördrS 69/1990) om en arbetstid på 40 timmar i veckan.

2.2.3.2 Förutsättningar för att utöva strejkrätten

Kommittén för föreningsfrihet har ansett att ett beslut om att skjuta upp en strejk för en rimlig tid så att parterna kan söka en förhandlingslösning genom medlings- eller förlikningsförfarande inte i sig leder till ett brott mot principerna om föreningsfrihet. Skyldigheten att underrätta arbetsgivaren i förväg innan strejken inleds kan anses godtagbar, så länge den är rimlig. Kravet på en 20 dagars anmälningstid i tjänster som är samhällsviktiga eller i enlighet med det allmänna bästa anses inte kränka principerna om föreningsfrihet. Kommittén för föreningsfrihet har inte ansett att kravet på 40 dagar före strejkens början i en samhällsviktig tjänst, vars syfte är att ge parterna betänketid, strider mot principerna om föreningsfrihet. (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018, punkterna 794 och 799-802.)

Expertkommittén har ansett att bestämmelserna om förhandsmeddelande eller uppskjutande av strejkens inledande, om deras syfte är att uppmuntra parterna till förhandlingar, är åtgärder som uppmuntrar och främjar frivilliga förhandlingar (Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 58.)

2.2.3.3 Begränsning av strejker

De principer som tillsynsorganen för ILO:s avtal utvecklat syftar till att säkerställa att strejkrätten inte endast blir ett teoretiskt instrument, utan att den erkänns på behörigt sätt och respekteras i praktiken. Expertkommittén har inte ansett att strejkrätten är en absolut och obegränsad rättighet. Den har eftersträvat att sätta gränser för strejkrätten för att det ska gå att ange eventuella missbruk och påföljder.

ILO:s tillsynspraxis erkänner staternas möjlighet att nationellt begränsa strejkrätten på olika sätt och begränsningarna är berättigade på vissa grunder. Strejkrätten ska alltid stå i förhållande till arbetsgivarnas och andra medborgares grundläggande rättigheter (ILO Principles Concerning the Right to Strike 2000, s. 42). I princip får begränsningar av strejkrätten inte motiveras enbart med ekonomiska prövningsgrunder (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018, s. 149).

Begränsningarna av strejkrätten kan gälla vissa kategorier av tjänstemän, samhällsviktiga tjänster *essential services*¹) i ordets strikta betydelse och en akut nationell eller lokal kris även under en begränsad tid och endast i den utsträckning som är nödvändig. Tjänstemännens strejkrätt kan förbjudas eller begränsas endast i fråga om tjänstemän som utövar statlig offentlig makt (exercising authority in the name of the State), såsom tjänstemän i justitieförvaltningen och domstolarna, tulltjänstemän samt tjänstemän i uppgifter som gäller förvaltning, kontroll och insamling av statliga intäkter. Fredsplikt är en tillåten begränsning av strejkrätten.

När strejkrätten begränsas eller förbjuds i ovan nämnda situationer, dvs. i vissa företag eller tjänster som anses vara väsentliga, i en akut nationell eller lokal kris eller för tjänstemän som utövar statlig offentlig makt, ska arbetstagarna ges tillräckligt skydd för att kompensera för begränsningarna av deras verksamhetsfrihet. Detta skydd ska inkludera till exempel opartisk medling och slutligen medlingsförfaranden som parterna litar på och som arbetstagarna och deras organisationer kan delta i. Sådana medlingslösningar ska vara bindande och när de har utfärdats ska de genomföras snabbt och fullt ut. (ILO Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 51–52 och 57 ja Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, punkterna 853 och 856.) Om man behöver ingripa i situationen av säkerhetsskäl ska parterna i arbetstvisten ges möjlighet att förhandla med varandra under tillräckligt lång tid med hjälp av oberoende facilitatorer och sådana förfaranden vars primära mål är att främja kollektivavtalsförhandlingar (Definitive Report – Report No 344, March 2007 Case No 2484 (Norway) - Complaint date: 04-APR-06).

I princip har man förhållit sig negativ till förlikningstvång. Tvångsförlikningsförfarandet strider mot både tanken om fri förhandlingsrätt enligt artikel 4 i konvention nr 98 och organisationernas rätt att organisera sin verksamhet och utarbeta sina handlingsprogram enligt artikel 3 i konvention nr 87. Förlikningstvång kan endast komma i fråga om båda parterna önskar det eller när det är fråga om tryggande av samhällsviktiga tjänster, en akut nationell krisituation eller tjänstemän som utövar offentlig makt.

Samhällsviktiga tjänster

ILO:s tillsynsorgan har preciserat begreppet samhällsviktiga tjänster i ordets strikta betydelse. Det är fråga om tjänster som om de avbryts kan äventyra befolkningens eller en del av befolkningens liv eller personliga säkerhet eller hälsa. ILO:s expertkommitté har ansett att om begreppet samhällsviktiga tjänster i lagstiftningen ges en för vid definition, förlorar bestämmelsen sin betydelse. Enligt ILO:s tillsynspraxis ska man för att strejken ska kunna förbjudas utreda om det finns ett uppenbart och direkt hot mot hela eller en del av befolkningens liv, säkerhet eller hälsa. Vad som avses med samhällsviktiga tjänster i ordets strikta betydelse beror till stor del på landets särskilda förhållanden. Begreppet samhällsviktiga tjänster är inte heller absolut i den meningen att en icke-samhällsviktig tjänst kan bli samhällsviktig om strejken varar en viss tid eller strejken sträcker sig utanför ett visst tillämpningsområde och därmed äventyrar hela eller en del av befolkningens liv, personliga säkerhet eller hälsa. (Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006, Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, punkt 836.)

¹ I rättslitteraturen används även termen nödvändiga tjänster för samhällsviktiga tjänster (essential services).

ILO:s tillsynsorgan har ansett att samhällsviktiga tjänster i ordets strikta betydelse kan omfatta flygtrafikledning, telefontjänster och tjänster som ansvarar för konsekvenserna av naturkatastrofer samt brandbekämpningstjänster, hälso- och ambulanstjänster, eltjänster, vattenförsörjning, telefontjänster, polisen och försvarsmakten, brandräddningsväsendet, offentliga och privata fängelser, skolelevers matförsörjning och städning av skolor. (Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006, Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, punkt 840.) Dessutom har man ansett att även andra tjänster (såsom meteorologiska tjänster och socialskyddstjänster) omfattar vissa delar som är samhällsviktiga och andra delar som inte är (Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 55).

Även om de ekonomiska konsekvenserna av stridsåtgärder och konsekvenserna för handeln kan vara beklagliga gör sådana konsekvenser i sig inte tjänsten samhällsviktig (Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006).

Följande tjänster har inte ansetts vara samhällsviktiga i ordets strikta betydelse i praxisen för kommittén för föreningsfrihet: radio och tv, oljeindustrin och oljeanläggningar, bränsledistribution för att säkerställa fortsatta flygningar, verksamheten inom gasbranschen, påfyllning och försäljning av gasflaskor, hamnar, bank, försäkringstjänster, IT-tjänster för uppbörd av punktskatter och skatter, varuhus och nöjesparker, metall- och gruvindustrin, trafiken i allmänhet, piloter, spårtjänster i fråga om bränsle, metropoltransporter, posttjänster, avfallshanteringstjänster, kylbolag, hotelltjänster, byggande, biltillverkning, jordbruk, leverans och distribution av livsmedel, te, kaffe och kokosväxter, myntverket, statens tryckeritjänst och statens alkohol-, salt- och tobaksmonopol, undervisningssektorn, bolag som fyller på mineralvattenflaskor, flygplansreparationer, hisstjänster, exporttjänster, privata säkerhetstjänster (förutom det offentliga eller privata fängerväsendet), flygplatser (förutom flygtrafikledning), apotek, bagerier, ölproduktion och glasindustri (Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 2006). Dessa exempel utgör inte en uttömmande förteckning över icke-samhällsviktiga tjänster. Kommitténs utlåtanden beror på karaktären av och kontexten för de särskilda situationer som gäller för det ärende som undersöks, eftersom det sällan framförs klagomål över förbud mot strejker i fråga om samhällsviktiga tjänster.

ILO:s kommitté för föreningsfrihet har ofta behandlat den norska modellen att vid behov förbjuda en strejk eller en lockout med en separat lag. År 2019 togs sjukskötarens och barnmorskornas arbetstvist upp till prövning (case No 3372). Regeringen ingrep i ärendet genom att lämna riksdagen en lag först när parterna hade fört långa kollektivavtalsförhandlingar och den obligatoriska medlingen med riksförlikningsmannen och när fackförbundet hade strejkat i nästan 30 dagar. Kommittén för föreningsfrihet påpekade i sina slutsatser att obligatoriskt medlingsförfarande för att avsluta en kollektiv arbetskonflikt och en strejk är godtagbart om det sker på begäran av båda parterna i tvisten, eller om strejken i fråga kan begränsas eller till och med förbjudas, det vill säga i fall av tvister inom den offentliga sektorn som involverar tjänstemän som utövar makt i statens namn eller inom samhällsviktiga tjänster i ordets strikta betydelse, nämligen sådana tjänster vars avbrott skulle riskera liv, personlig säkerhet eller hälsa för hela eller delar av befolkningen (se Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, punkt 816). Kommittén för föreningsfrihet påpekade att de anställda inom hälso- och sjukvården i Norge har rätt att strejka. Kommittén ansåg att det i det ärende som behandlades handlade om sjukskötare och barnmorskor, och sjukhussektorn är en samhällsviktig tjänst. I Norge, där lagstiftningen tillåter stridsåtgärder inom sjukhussektorn eller sjuk- och hälsovården, hör bedömningen av eventuella

risker som berättigar till att begränsa en annars laglig stridsåtgärd till regeringens rättighet. Kommittén ansåg därför att Norges lag om att avsluta en strejk och blockad inom hälso- och sjukvården inte stred mot ILO:s principer för föreningsfrihet.

Minimitjänstgöring som det ska förhandlas om

Expertkommittén och kommittén för föreningsfrihet har konstaterat att i situationer där en betydande begränsning av strejkverksamheten eller ett fullständigt förbud inte verkar motiverat utan att ifrågasätta strejkrätten för den stora majoriteten av arbetstagarna kan förhandlingar om införandet av minimitjänstgöring övervägas som ett möjligt ändamålsenligt alternativ till förbud mot strejkrätten.

Expertkommittén och kommittén för föreningsfrihet har ansett att minimitjänstgöring vid strejkåtgärder ska kunna införas endast i följande situationer:

- 1) i tjänster som om de avbryts kan äventyra befolkningens eller en del av befolkningens liv, personliga säkerhet eller hälsa (samhällsviktiga tjänster i ordets strikta betydelse),
- 2) tjänster som inte är samhällsviktiga i ordets strikta betydelse, men där strejker av en viss storlek och varaktighet kan orsaka en akut kris som hotar befolkningens normala förhållanden och
- 3) i offentliga tjänster som är av grundläggande vikt.

En sådan tjänst ska emellertid uppfylla minst två krav:

- 1) det ska genuint och uteslutande vara fråga om minimitjänstgöring som är begränsad till sådana verksamheter som är absolut nödvändiga för att uppfylla befolkningens grundläggande behov eller minimikraven på tjänsten, samtidigt som åtgärdens effektivitet bevaras som ett påtryckningsmedel, och
- 2) eftersom detta system begränsar ett av de centrala påtryckningsmedel som arbetstagarna har tillgång till för att försvara sina intressen, bör deras organisationer ha möjlighet att, om de så önskar, delta i fastställandet av en sådan tjänst tillsammans med arbetsgivare och myndigheter.

Dessutom kan det alltid krävas minimitjänstgöring för att säkerställa säkerheten i lokaler och underhåll av utrustning, oavsett om det är en samhällsviktig tjänst i ordets strikta betydelse eller inte. (Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association 2018, s. 156–160, Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012 s. 55–57, Direct Request (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014), Bosnien och Herzegovina.)

I flera fall kan det vara möjligt att ställa minimikrav på tjänsterna utanför de samhällsviktiga tjänsterna. Om tjänsten inte är samhällsviktig och det inte är motiverat att inskränka eller helt förbjuda rätten att strejka, är ett möjligt alternativ att förhandla om minimitjänstgöring för att undvika att arbetstagarnas strejkrätt begränsas alltför mycket. Dessutom har kommittén för föreningsfrihet framhåvt att man som grund för inskränkning i strejkrätten inte bör hänvisa till ekonomiska aspekter.

Minimikrav på säkerheten: Kommittén för föreningsfrihet har ansett det vara godtagbart med lagstiftning enligt vilken fackföreningar inom alla branscher är skyldiga att se till att den

personal som krävs för maskin- och utrustningssäkerhet och förebyggande av olyckor fortsätter att arbeta och att tvister om fastställande av nödvändig personal avgörs i skiljedomstol. Dessa begränsningar av strejkrätten ansågs vara godtagbara. Även begränsningar som är nödvändiga för att uppfylla lagstadgade säkerhetskrav har ansetts vara sedvanliga. (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 2018, punkterna 864 och 865.)

Operativ minimitjänstgöring: Minimitjänstgöring kan lämpa sig som ett möjligt alternativ i situationer där en väsentlig begränsning eller ett fullständigt förbud mot stridsåtgärder inte verkar motiverat och där tillfredsställandet av användarnas grundläggande behov eller en säker eller oavbruten verksamhet i lokalerna kan övervägas utan att ifrågasätta strejkrätten för majoriteten av arbetstagarna. Att trygga minimitjänster kan vara berättigat när det är fråga om en tjänst som inte är samhällsviktig i ordets strikta betydelse men som hör till en mycket viktig sektor i landet. En viss minimitjänstgöring kan krävas under strejker vars omfattning och varaktighet kan orsaka en akut nationell kris, men då bör fackförbunden kunna delta i fastställandet av minimitjänstgöringen tillsammans med arbetsgivare och myndigheter. Till exempel skulle behovet av att tanka de viktigaste fordonen kunna täckas med krav på minimitjänstgöring för att förhindra problem med den allmänna ordningen som påverkar befolkningens liv, hälsa eller säkerhet. Minimitjänstgöringen ska begränsas till verksamhet som är nödvändig för att uppfylla befolkningens grundläggande behov eller minimikraven på tjänsten, dock så att omfattningen av minimitjänstgöringen inte gör strejken ineffektiv. (Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association, 2018, punkterna 867–874).

I ett ärende som gällde Frankrike ansåg kommittén för föreningsfrihet att om man under en strejk helt avbryter en tjänst som inte är samhällsviktig i ordets strikta betydelse, men som är en mycket viktig sektor i landet, som passagerar- och godstrafik, kan det leda till att tjänsten blir samhällsviktig under strejken. I en sådan situation kan motiverade åtgärder vidtas för att garantera minimitjänstgöring, vilket är en alternativ lösning då en betydande begränsning av strejkåtgärderna eller ett totalt förbud inte förefaller motiverade, och då man utan att ifrågasätta strejkrätten för en stor majoritet av arbetstagarna kan överväga att säkerställa att användarnas grundläggande behov uppfylls eller att lokalerna fungerar säkert och utan avbrott. (Case No. 2841, CFA 362nd Report, paragraf 1041.)

Kommittén för föreningsfrihet har ansett att det har varit tillåtet att fastställa minimitjänstgöring till exempel inom färjtrafik, hamnar, sjöfart, järnvägstrafik, passagerar- och godstransport, posttjänster, banktjänster, oljeindustrin, undervisningssektorn vid långvariga strejker, uppgifter som rör djurhälsa i samband med spridning av smittsamma sjukdomar, underhåll av hissar och inom meteorologi och geofysik för tjänster som behövs för flygtrafiken. (Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association, 2018, punkterna 886–902.)

Förhandling om minimitjänstgöring och lösning av tvister

Kommittén för föreningsfrihet har ansett att det är lämpligast att förhandlingar om fastställandet av minimitjänstgöring genomförs före den egentliga arbetstvisten, så att behovet av minimitjänstgöring kan bedömas objektivt av alla parter och som en fråga som är skild från den egentliga arbetstvisten. Det är emellertid möjligt att behovet inte har kunnat fastställas i förväg, och då måste bedömningen göras i samband med arbetstvisten. (Freedom of association, Compilation of decision of the Committee on Freedom of Association, 2018, punkterna 875–876.)

Berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer ska ha möjlighet att delta i fastställandet av minimitjänstgöringen, och om det råder oenighet i frågan bör det i lagstiftningen föreskrivas att ärendet avgörs av ett oberoende organ och inte av en förvaltningsmyndighet. Enligt kommittén för föreningsfrihet är det inte förenligt med principerna om föreningsfrihet att arbetsgivaren ensidigt fastställer minimitjänstgöringen om förhandlingarna om minimitjänstgöring har misslyckats. (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 2018, punkterna 882–883.) Kommittén för föreningsfrihet har ansett att lagstiftningen enligt vilken arbetsgivaren hänvisar arbetstagare till minimitjänstgöringsuppgifter efter att ha konsulterat en facklig organisation eller ett företagsråd står i strid med att fastställandet av minimitjänstgöring i tvistsituationer ska höra till ett självständigt organ (349th Report of the Committee on Freedom of Association, punkt 539, se även 320th Report of the Committee on Freedom of Association, punkt 453). Expertkommittén har ansett att det inte är tillräckligt att enbart höra fackföreningarnas åsikter, utan att de ska kunna delta i fastställandet av minimitjänstgöringen tillsammans med arbetsgivare och myndigheter (Direct Request (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014), Bosnien och Herzegovina). Det slutgiltiga avgörandet om huruvida det är nödvändigt med minimitjänstgöring eller inte kan endast ges av rättsliga myndigheter när det beror på en grundlig kännedom om bland annat de berörda företagens och inrättningarnas struktur och verksamhet samt om strejkens faktiska konsekvenser (Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 2018, punkt 885). Enligt expertkommittén ska tvister om minimitjänstgöring inte lösas av statliga myndigheter, utan av ett gemensamt eller oberoende organ som har parternas förtroende och befogenheter att fatta verkställbara beslut. Det oberoende organet skulle ha till uppgift att snabbt och utan formaliteter undersöka de svårigheter som påpekats i fastställandet av minimitjänstgöring. Expertkommittén har beaktat att lagstiftningen i vissa länder i praktiken ändå fortfarande ensidigt och utan samråd med organisationer fastställer miniminivån för tillhandahållande av tjänster, och i vissa länder förutsätts att en viss procentandel av tjänsten tillhandahålls under strejker. Vissa länder tillåter myndigheter att fastställa minimitjänstgöring efter eget gottfinnande utan förhandlingar eller kräver att rättsliga myndigheter utfärdar påbud om detta. (Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 55–56).

Bestämmelserna om minimitjänstgöring ska fastställas tydligt och göras kända i god tid för dem som de berör, och kravet på minimitjänstgöring får inte eliminera arbetskonfliktens effektivitet. (ILO Principles Concerning the Right to Strike 2000, s. 30–32 och 55; Giving globalization a human face, International Labour Conference, 101st Session, 2012, s. 55–56; Freedom of association, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association 2018, s. 164–167).

Anställning av extern arbetskraft

Enligt ILO:s expertkommitté kan anställning av utomstående arbetstagare endast krävas i begränsade situationer under en arbetskonflikt. Expertkommittén har ansett att det är motiverat att begränsa anställningen av utomstående arbetstagare till situationer där strejkrätten kan begränsas eller till och med förbjudas. Denna möjlighet avses vara tillgänglig för tjänstemän som utövar statlig offentlig makt, för samhällsviktiga tjänster i ordets strikta betydelse och under en akut nationell eller lokal kris. Enligt expertkommittén är bibehållande av anställningsförhållandet en vanlig rättsföljd av att strejkrätten erkänns. Bestämmelserna om att arbetsgivare kan säga upp strejkande eller ersätta dem på obestämd tid utgör ett allvarligt hinder för att utöva strejkrätten, särskilt när arbetstagare som strejkat enligt lagen inte har möjlighet att återgå till sitt arbete efter att tvisten har upphört (Giving globalization a human face, ILO, 2012, s. 61).

Kommittén för föreningsfrihet har också utvärderat användningen av extern arbetskraft. Om strejken är laglig innebär användning av arbetskraft som anskaffats utanför företaget för att ersätta strejkande under en obestämd tid en risk för att man avviker från strejkrätten, vilket kan påverka det fria utnyttjandet av fackföreningsrättigheterna. Fallet i USA gällde lagstiftning som i vissa situationer tillåter mer permanent anställning av personal i stället för strejkande arbetstagare. (CFA 278th Report, Case No. 1453, para. 93). Enligt kommittén för föreningsfrihet ska strejkande arbetstagare endast kunna ersättas om det är fråga om en strejk som riktas mot samhällsviktiga tjänster i ordets strikta betydelse och när strejker är förbjudna enligt lagstiftningen. Dessutom ska strejkande arbetstagare kunna ersättas om strejken kan orsaka en akut nationell kris (CFA, Case No 2587, Peru, besvär 10.7.2007). Minimitjänstgöringen ska fastställas så att berörda arbetstagarorganisationer deltar i fastställandet. Kommittén för föreningsfrihet ansåg i Perus fall att regeringen ska fokusera på en politik som säkerställer en effektiv efterlevnad av minimitjänstgöringen och inte föra ett läraryrke för strejksituationer. Att anställa arbetstagare för att bryta mot en laglig strejk i en bransch som inte kan betraktas som en samhällsviktig bransch i ordets strikta betydelse bedömer kommittén för föreningsfrihet som en allvarlig överträdelse av föreningsfriheten (CFA, Case No 2472, Indonesien, besvär 15.2.2006).

2.2.4 Internationella konventioner om medborgarrättigheter och politiska rättigheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

I enlighet med artikel 22.1 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (nedan *MP-konventionen*, FördrS 7–8/1976) har var och en rätt till föreningsfrihet, som också inbegriper rätten att tillsammans med andra bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. I artikel 22.2 föreskrivs om tillåtna inskränkningar. Utöandet 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. Bestämmelserna i denna artikel skall inte hindra att lagliga inskränkningar görs för de väpnade styrkornas och polisens utövande av denna rättighet. Enligt artikel 22.3 ska ingen bestämmelse i artikeln tillåta en stat som är part i Internationella arbetsorganisationens konvention av år 1948 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten att stifta lag som inskränker, eller tillämpa lagen på sätt som inskränker, det genom sagda konvention tillförsäkrade skyddet. Tillämpningen av MP-konventionen övervakas av människorättskommittén (Human Rights Committee, HRC).

I MP-konventionen nämns strejkrätten inte separat. Människorättskommittén har sedan slutet av 1990-talet börjat ta upp argument om skyddet av strejkrätten i sina tolkningar. Tolkningarna verkar följa ILO:s tolkningar av bland annat nödvändiga tjänster samt av att begränsningen av tjänstemäns strejkrätt ska begränsas till tjänstemän som utövar offentlig makt. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Åbo universitets publikationer, Åbo 2020, s. 162.)

I artikel 8 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (nedan *ESK-konventionen*, FördrS 6/1976), tryggas utöver facklig föreningsfrihet och fackföreningarnas rättigheter med nämnda möjligheter till inskränkningar även uttryckligen strejkrätten, förutsatt att den utövas i enlighet med lagstiftningen i vederbörande stat. I 8.3 i artikeln finns motsvarande hänvisning till ILO:s konvention som i KP-konventionen. Inskränkningar i de rättigheter som ESK-konventionen tryggar ska uppfylla kraven i artikel 4 i konventionen. En konventionsstat kan endast underkasta dessa rättigheter sådana begränsningar som är angivna i lag och då blott i den utsträckning detta är förenligt med rättigheternas natur samt uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefindandet i ett demokratiskt samhälle.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, dvs. ESK-kommittén (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR), ansvarar för tillsynen. ESK-kommittén ger i sin tillsynspraxis preciserande tolkningar även om innehållet i strejkrätten. Tolkningarna är långt ifrån lika detaljerade som i ILO:s system, men innehållet är liknande. ESK-kommittén har bland annat antagit ett begrepp som motsvarar ILO:s system för nödvändiga tjänster, samt en allmän strejkrätt som gäller den offentliga sektorn och som endast kan begränsas för vissa tjänstemän. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Åbo universitets publikationer, Åbo 2020, s. 64.)

Båda konventionerna är därmed kopplade till nivån för skydd i ILO:s konvention nr 87.

2.2.5 Europeiska unionens lagstiftning

Artikel 12 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan *rättighetsstadgan*) innehåller en bestämmelse om mötes- och föreningsfrihet. Enligt artikel 12.1 har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

Enligt artikel 28 i rättighetsstadgan har arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, i enlighet med unionsrätten 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 förklaringarna till rättighetsstadgan bygger artikeln på artikel 6 i europeiska sociala stadgan samt på gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter.

Enligt artikel 51.1 i rättighetsstadgan ska stadgan tillämpas som ett juridiskt bindande dokument endast i frågor där unionsrätten tillämpas.

I artikel 52 i rättighetsstadgan föreskrivs det om villkoren för begränsning av utövandet av de rättigheter som erkänns i stadgan. Varje begränsning i utövandet av rättigheterna och friheterna ska 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 av behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. I den mån rättigheterna i stadgan motsvarar rättigheter som garanteras i Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte från att i unionsrätten tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

Enligt artikel 53 i rättighetsstadgan får ingen bestämmelse i stadgan tolkas så att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samt i medlemsstaternas författningar.

Enligt förklaringarna till stadgan om de grundläggande rättigheterna faller formerna och gränserna för kollektiva åtgärder, inbegripet strejk, under nationell lagstiftning och praxis. Uttalandet har samband med artikel 153.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enligt vilken bestämmelserna om unionens behörighet att understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom vissa områden som gäller socialpolitik i artikel 153 inte ska tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout. I regel hör det

således inte till unionens behörighet att föreskriva om omständigheter som gäller konflikträtten i medlemsstaterna. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 90–91.)

Arbetstidsdirektivet och ramdirektivet om arbetarskydd

Enligt artikel 31.2 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har varje arbetstagare rätt till en begränsad längsta tillåtna arbetstid samt till dagliga och veckovisa viloperioder. Närmare bestämmelser om skyldigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (nedan *arbetstidsdirektivet*). I arbetstidsdirektivet föreskrivs om gemensamma minimikrav för arbetstagarnas säkerhet och hälsa vid förläggning av arbetstiden. I direktivet föreskrivs om de minsta längderna på dygnsvila och veckovila (minst 11 sammanhängande timmar dygnsvila och 35 oavbrutna timmar veckovila), betald semester (minst fyra veckor per år), raster (artikel 4) och maximal veckoarbetstid (i genomsnitt högst 48 timmar per vecka, inklusive övertid), nattarbete och skiftarbete samt eventuella avvikelser och undantag (artikel 17).

Enligt artikel 1.3 tillämpas arbetstidsdirektivet på all verksamhet, såväl offentlig som privat, i den betydelse som avses i artikel 2 i rådets direktiv 89/391/EEG om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (nedan *ramdirektivet om arbetarskydd*), utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 14, 17, 18 och 19 i detta direktiv (de undantag som nämns i artiklarna). I artikel 2 i ramdirektivet om arbetarskydd föreskrivs tillämpningsområdet och enligt punkt 1 tillämpas direktivet på all verksamhet, såväl privat som offentlig (industri, jordbruk, handel, förvaltning, tjänster, undervisning, kultur- och fritidsverksamhet etc.). Enligt punkt 2 ska direktivet inte tillämpas på sådana offentliga verksamheter, där det inte kan undvikas att förhållanden som är speciella för dessa verksamheter kommer i konflikt med direktivet, exempelvis försvaret eller polisen eller viss specifik verksamhet inom civilförsvaret. I dessa fall ska arbetstagarnas säkerhet och hälsa tryggas så långt möjligt mot bakgrund av direktivets syften.

När det gäller arbetstidsdirektivet bör det beaktas att med undantag enligt artikel 17 avses inte samma sak som med branscher som inte omfattas av tillämpningsområdet enligt artikel 1.3. Arbetstidsdirektivet tillämpas på all offentlig och privat verksamhet som avses i artikel 2 i ramdirektivet om arbetarskydd, med undantag för flygtrafik, järnvägstrafik, vägtrafik, sjöfart till havs, på floder och sjöar, havsfiske, annat arbete till havs och arbete som utförs av läkare under utbildning ("branscher utanför tillämpningsområdet").

Artikel 17 i arbetstidsdirektivet tillåter medlemsstaterna att avvika från vissa artiklar i direktivet under särskilda omständigheter och, beroende på fallet, med särskilda medel. Syftet med undantagsarrangemangen är att följa principerna i direktivet, men att tillåta att de tillämpas flexibelt. Det finns tre undantag:

Enligt artikel 17.1 i direktivet får medlemsländerna avvika från bestämmelserna i artiklarna 3, 4, 5, 6, 8 och 16 när - med hänsyn till det aktuella arbetets särskilda art - arbetstidens längd inte mäts eller bestäms i förväg eller kan bestämmas av arbetstagarna själva. Direktivet nämner i detta sammanhang tre specifika branscher.

Enligt artikel 17.2 i direktivet får avvikelser som föreskrivs i punkterna 3, 4 och 5 fastställas genom 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.

Enligt artikel 17.3 i direktivet får avvikelser från artiklarna 3, 4, 5, 8 och 16 göras i enlighet med punkt 2 i denna artikel bland annat i fråga om säkerhets- och övervakningsarbeten som kräver permanent närvaro för att skydda egendom eller personer, särskilt i fråga om säkerhetsvakter, vaktmästare eller vaktbolag (led b), eller i fråga om arbeten som kräver en kontinuitet i servicen eller produktionen, särskilt i) service i form av reception, behandling eller vård på sjukhus och liknande inrättningar, inbegripet det arbete som utförs av läkare under utbildning, institutioner eller fängelser, ii) hamn- eller flygplatsarbete, iii) press, radio, television, filmproduktion, post- och telekommunikation, ambulans, brand- och civilförsvaret, iv) produktion och distribution av gas, vatten och el, sophämtning och sopförbränningsanläggningar, v) industrier i vilka arbetet inte kan avbrytas av tekniska skäl, vi) forsknings- och utvecklingsarbete, vii) jordbruk, viii) arbetstagare som är inbegripna i transport av passagerare i reguljär stadstransporttjänst (led c) samt i fråga om personer som arbetar inom järnvägstransport i) med intermittert arbete, ii) som fullgör sin arbetstid på tåg, eller iii) vilkas verksamhet har samband med tågtidtabeller och som säkerställer en kontinuerlig och regelbunden järnvägstrafik (led e). Dessutom är undantag tillåtna enligt artikel 17.3 i direktivet under de omständigheter som beskrivs i artikel 5.4 i direktiv 89/391/EEG (led f) eller vid olycksfall eller då risken för olycksfall är överhängande (led g).

I avsnitt II i ramdirektivet om arbetarskydd föreskrivs om arbetsgivarnas skyldigheter och i artikel 5 i avsnittet ingår en allmän bestämmelse enligt vilken det bland annat är arbetsgivarens skyldighet att svara för att arbetstagarens säkerhet och hälsa tryggas i alla avseenden som är förbundna med arbetet. Arbetstagarnas skyldigheter i arbetarskyddsfrågor påverkar inte principen om arbetsgivarens ansvar. Enligt artikel 5.4 i direktivet ska detta inte inskränka medlemsstaternas möjlighet att vidta åtgärder för att upphäva eller begränsa arbetsgivarens ansvar i sådana situationer som är ovanliga och oförutsebara och som ligger utanför arbetsgivarens kontroll, eller för enstaka händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet.

I EU-domstolens avgörande i ärende C-227/09 har det konstaterats att när unionsrätten ger medlemsstaterna möjlighet att välja huruvida de ska avvika från vissa bestämmelser i ett direktiv, har de skyldighet att utöva sin prövningsrätt i enlighet med unionens allmänna rättsprinciper, bland annat rättssäkerhetsprincipen. För att uppfylla kraven enligt principen i fråga måste bestämmelser som tillåter möjlighet att avvika från de principer som fastställs i direktivet genomföras så exakt och tydligt som det krävs (punkt 55).

2.2.6 Slutsatser av internationella åtaganden och de ramvillkor som dessa ställer på den föreslagna regleringen

Ramvillkoren för regleringen av skyddsarbete kommer centralt från ILO:s tillsynspraxis för avtal, som även människorättsdomstolen har hänvisat till.

Enligt ILO:s tillsynspraxis för avtal kan rätten till stridsåtgärder begränsas i samhällsviktiga tjänster i ordets strikta betydelse och därmed kan även minimitjänstgöring krävas. Flera branscher som är centrala för samhällets verksamhet ingår i de samhällsviktiga tjänsterna enligt ILO:s tillsynspraxis. Dessutom finns det nationellt spelrum för begränsning av strejkrätten för tjänstemän som utövar offentlig makt enligt ILO:s tillsynspraxis för avtal.

Enligt ILO:s tillsynspraxis kan minimitjänstgöring också krävas i större utsträckning än för samhällsviktiga tjänster. Krav på minimitjänstgöring är ett alternativ till att begränsa

strejkrätten. Krav på minimitjänstgöring kan ställas i tjänster som, om de avbryts, kan äventyra hela eller en del av befolkningens liv, personliga säkerhet eller hälsa (samhällsviktiga tjänster i ordets strikta betydelse), i tjänster som inte är samhällsviktiga i ordets strikta betydelse men där strejker av en viss omfattning och varaktighet kan leda till en akut kris som hotar befolkningens normala förhållanden i grundläggande viktiga offentliga tjänster, för att säkerställa säkerheten i våra lokaler och underhållet av vår utrustning samt inom områden som är mycket viktiga för vårt land. Även i tolkningspraxisen för den reviderade Europeiska sociala stadgan har man accepterat möjligheten att kräva minimitjänstgöring.

Kravet på minimitjänster får inte leda till att strejken blir ineffektiv, vilket förutsätter en avvägning mellan ett så fullständigt genomförande av strejkrätten som möjligt och de intressen som tryggas genom skyddsarbetet.

ILO:s tillsynspraxis prioriterar förhandling och medling mellan parterna och förutsätter att båda parter kan delta i fastställandet av minimitjänstgöringen. På så sätt kan man säkerställa att parterna kan utbyta åsikter om vilka minimitjänster som är nödvändiga och att omfattningen av kravet på minimitjänstgöring inte leder till att arbetskonflikten blir ineffektiv. Fastställandet av minimitjänstgöring kan inte enbart överlåtas till arbetsgivaren. Även kommittén för sociala rättigheter har ansett att arbetstagsidans ska ha lika möjligheter som arbetsgivarna att delta i fastställandet av minimitjänstgöring och att arbetsgivarna inte ska ha befogenhet att ensidigt fastställa minimitjänstgöring. Enligt ILO:s tillsynspraxis ska det, när man inte kan komma överens om nivån på minimitjänstgöringen, finnas ett gemensamt eller oberoende organ för tvistlösning som kan ge verkställbara beslut.

I ILO:s tillsynspraxis för avtal förutsätts opartiska och snabba medlings- och förhandlingsförfaranden för att lösa arbetstvister när strejkrätten begränsas (så kallade kompensatoriska garantier). Praxisen gäller inte för fastställande av krav på minimitjänstgöring. Finland har emellertid ett opartiskt medlingssystem. Införandet av den omsorgsplikt som föreslås i propositionen för föreningar av arbetstagare, tjänstemän och tjänsteinnehavare avses inte heller hindra dessa föreningar från att genomföra arbetskonflikter för att effektivisera sina krav. Det är fråga om en mindre begränsning av rätten till stridsåtgärder som endast avses gälla en begränsad grupp av arbetstagare, tjänstemän och tjänsteinnehavare. Särskilda kompensatoriska garantier bedöms inte vara nödvändiga i detta sammanhang enligt ILO:s tillsynspraxis.

I propositionen föreslås det att nödarbete ska utföras som en sista utväg för att undvika skador som är av betydelse för individer och det allmänna intresset. Det finns inget entydigt ställningstagande i ILO:s tillsynspraxis om fall där de primära medlen, dvs. förhandlingsförfarandet och begäran om en lösning av ett opartiskt organ, faktiskt inte är tillgängliga för arbetsgivaren på grund av en akut risksituation. Vid nödarbete kan man avvika från arbetstidslagstiftningen. Skyldigheterna enligt arbetstidsdirektivet är således av betydelse för propositionen. I arbete som utförs av de yrkesgrupper som anges i artikel 17.3 i arbetstidsdirektivet är det möjligt att avvika från skyldigheterna enligt direktivet. De flesta yrkesgrupper som ingår i förteckningen utför arbete som omfattas av regleringen. Undantagsmöjligheten kan användas till exempel när det gäller säkerhets- och övervakningsarbeten som kräver permanent närvaro för att skydda egendom eller personer (led b) eller i fråga om arbeten som kräver en kontinuitet i servicen (led c). Enligt artikel 17.3 c i direktivet är undantag tillåtna särskilt för de yrkesgrupper som nämns i direktivet. Det är emellertid inte uteslutet att avvikelser inte kan föreskrivas även för andra yrkesgrupper än de som uttryckligen nämns i direktivets förteckning när det gäller arbeten som kräver en kontinuitet i servicen eller produktionen.

Undantag är också möjliga vid olycksfall eller då risken för olycksfall är överhängande (led g) eller ”i sådana situationer som är ovanliga och oförutsebara och som ligger utanför arbetsgivarens kontroll, eller för enstaka händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet” (led f)

Det är också möjligt att avvika från arbetstidsdirektivet i de situationer som avses i artikel 5.4 i ramdirektivet om arbetarskydd, där händelsen beror på ovanliga och oförutsebara omständigheter som ligger utanför arbetsgivarens kontroll eller när det är fråga om enstaka händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet. Nödarbete i vissa verksamheter som omfattas av förslaget tillämpningsområde avses endast vara möjligt i akuta risksituationer, där en skada som omedelbart hotar liv, hälsa, egendom, djurs välfärd, miljön eller den nationella säkerheten inte kan undvikas med andra medel på grund av arbetets exceptionella brådskas. Det finns ingen rättspraxis om arbetskonflikter eller nödarbete vad gäller sådana *oförutsebara förhållanden eller exceptionella händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas* som avses i artikel 4.4 i ramdirektivet om arbetarskydd. Det finns ingen rättspraxis om skyddsarbete eller nödarbete som gäller artikel 5.4 i ramdirektivet om arbetarskydd, vilket skulle ge en närmare ledning om artikelns tillämplighet. I fall som omfattas av tillämpningsområdet för nödarbete kan det emellertid bedömas vara fråga om situationer som omfattas av artikel 5.4 även om fallet inträffar i samband med en arbetskonflikt. Utförande av nödarbete kan också anknyta till ett olycksfall eller att risken för olycksfall är överhängande (led g). Vad gäller konfliktträtten som skyddas genom artikel 28 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har Europeiska unionens domstol bedömt oförutsebarheten i stridsåtgärder i ett konsumentskyddsrettsligt sammanhang som gäller passagerares rätt att få ersättning för en försenad flygning (C-28/20, Airhelp, punkt 28 i domen; C-613/20, Eurowings, punkt 20 i domen). Arbetstidsdirektivet bedöms inte utgöra ett hinder för den föreslagna regleringen.

2.3 Praxis

2.3.1 Behov av skyddsarbete

Inom många olika branscher och i många olika typer av uppgifter är det nödvändigt att sköta vissa uppgifter även under en arbetskonflikt.

Inom den privata sektorn kan skyddsarbete behövas till exempel inom privata social- och hälsovårdstjänster och vissa kritiska transporter. Inom industrin gäller behovet av skyddsarbete till exempel uppgifter som anknyter till samhällsvitala funktioner, förebyggande av haverier eller miljöskador på maskiner och utrustning samt tryggnad av djurs välfärd.

Inom den statliga sektorn har det inte funnits behov av att förhandla om begränsning av strejker på grund av skyddsarbete under de senaste åren. Statens tjänstetvistenämnd har senast 2010 fattat beslut om en arbetskonflikt som gällde Gränsbevakningsväsendet. Dessutom gavs år 2005 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tryggnad av Gränsbevakningsväsendets uppgifter under tiden mellan den 10 juli och den 14 augusti 2005 (RP 83/2005 rd). Inom den statliga sektorn kan skyddsarbete vara nödvändigt för att trygga statens beslutsfattande samt för den nationella säkerheten. Uppgifter som är nödvändiga för statens verksamhet har till stor del externaliserats, varvid behovet av skyddsarbete kan vara kopplat till arbetskonflikter som riktas mot externaliserade tjänster.

Kommuner och välfärdsområden har flera verksamheter där skyddsarbete kan behövas. Vad gäller välfärdsområdenas uppgifter finns det behov särskilt inom social- och hälsovården samt inom brand- och räddningsväsendet. Skyddsarbete kräver personal både i tjänsteförhållande och

arbetsavtalsförhållande. I kommunerna behövs skyddsarbete både i myndighetsuppgifter och till exempel inom vatten- och energiförsörjning och brådskande veterinärtjänster. I arbetskonflikter som riktas mot privata aktörer har det skyddsarbete som arbetsgivarna får betydelse för välfärdsområdena och kommunerna även när det är fråga om en tjänst som den offentliga sektorn ansvarar för att ordna.

Behovet av skyddsarbete varierar mellan olika branscher. Det finns också skillnader mellan branscherna i fråga om hur mycket behovet av skyddsarbete varierar vid olika tidpunkter. Inom vissa branscher är det allmänt känt vilka arbeten som inte kan utebli på grund av risken för att till exempel maskiner eller utrustning går sönder. I vissa verksamheter är behovet av skyddsarbete uppenbart redan när arbetskonflikten inleds, medan behovet i andra verksamheter kan öka i takt med att arbetskonflikten förlängs, till exempel beroende på lagrens storlek. Behovet av skyddsarbete påverkas bland annat av hur långvarig eller omfattande arbetskonflikten är och förhållandena under arbetskonflikten i övrigt.

2.3.2 Förfaranden i anknytning till utförande av skyddsarbete

Fackföreningarna fastställer gränserna för arbetskonflikter. På en allmän nivå fastställs gränserna i god tid innan arbetskonflikten inleds och anges i meddelandet om arbetsinställelse enligt arbetstvistlagen. Vid avgränsningen av arbetskonflikten beaktas även behovet av skyddsarbete på en allmän nivå. Vid medling i arbetstvister behandlas först eventuella oklarheter i avgränsningen av arbetskonflikten på en allmän nivå. På en närmare nivå är det nödvändigt att gå igenom avgränsningarna av arbetskonflikten i fråga om enskilda arbetsplatser som omfattas av arbetskonflikten och närmare fastställa vad avgränsningarna innebär på varje arbetsplats.

Det finns skillnader per bransch och verksamhetsområde i avgränsningen av arbetskonflikter som beror på arbetets karaktär och vilka risker ett fullständigt avbrott i arbetet medför. Branscherna skiljer sig åt när det gäller hur etablerade avgränsningarna av arbetskonflikter är.

Fackföreningarna har etablerade verksamhetsmodeller för hur fastställandet av behovet av skyddsarbete före och under strejken har arrangerats. Fackföreningarna behandlar utan dröjsmål de begäranden om skyddsarbete som lämnats in till dem före eller under arbetskonflikten. Begäran om skyddsarbete under en arbetskonflikt kan komma från arbetsgivaren eller en annan aktör. Andra aktörer kan vara arbetsgivarens kunder eller myndigheter som på grund av sina tjänsteuppgifter har behov av att få klarhet i gränserna för skyddsarbetet eller att ändra dem.

Verksamhetsmodellerna varierar mellan fackföreningarna i enlighet med de risker som är förknippade med deras medlemmars arbete, och verksamhetsmodellerna beaktar förhållandena i branschen och på arbetsplatserna. Inom vissa branscher fattas beslut om skyddsarbete centralt, till exempel i centralstrejkkommittén, och inom andra branscher decentraliserat. Fackföreningarna granskar förändringar i behovet av skyddsarbete före och under arbetskonflikten vid behov, varje förening i enlighet med sitt eget tillvägagångssätt. Vanligtvis diskuteras skyddsarbetets omfattning mellan en representant för fackföreningen och en representant för arbetsgivaren.

Vid avgränsningen av arbetskonflikten och bedömningen av behovet av skyddsarbete är fackföreningens utgångspunkt att förverkliga arbetskonfliktens påtryckningskraft så kraftigt som möjligt. Strejker begränsas även av andra orsaker än skyddsarbete. Behovet av skyddsarbete bedöms som ett undantag från arbetskonfliktens fulla omfattning enligt vilken allvarlig risk underlåtenhet att utföra olika arbetsuppgifter kan medföra under omständigheterna i fråga vid den aktuella tidpunkten.

Förhållandena eller arbetssituationen kan i övrigt påverka så att en dialog om avgränsningarna på arbetsplatsnivå måste föras även under en arbetskonflikt. I vissa branscher kan mängden nödvändigt arbete bedömas per funktion på ett tillförlitligt sätt endast timmar eller högst några dagar framåt. Dessa skillnader påverkar också hur fackföreningarna i praktiken kan beakta förhållandena under strejken i avgränsningarna som görs före arbetskonflikten.

Fackföreningarnas representanter behandlar begäranden om skyddsarbete enligt de kriterier och grunder som framförs av den som framställer begäran och enligt vad fackföreningarnas representanter i övrigt känner till om grunderna. Fackföreningarnas representanter prövar ärendet självständigt och för vid behov preciserande diskussioner med den som lämnat in begäran. Resultatet av prövningen beror på grunderna och motiveringarna till begäran. Kontroll och fastställande av skyddsarbetets omfattning på arbetsgivarens begäran förutsätter uppgifter per arbetsplats, verksamhetsställe och funktion.

Vid behandlingen av en begäran om skyddsarbete som arbetsgivaren har framfört är det också av betydelse om arbetsgivaren med andra rimliga åtgärder som står till arbetsgivarens förfogande kan undvika den risk som begäran om utvidgning av skyddsarbetet baseras på och om arbetsgivaren redan har vidtagit sådana åtgärder. Skyddsarbete är en sista utväg att förhindra skador.

Fackföreningen kan godkänna begäran helt eller delvis eller förkasta den helt. Ett begränsat godkännande av en begäran kan till exempel innebära en funktionsspecifik eller tidsmässig begränsning i förhållande till hur begäran har lagts fram. Fackföreningens beslut om skyddsarbete meddelas den som lämnat in begäran, arbetsgivaren och andra aktörer på eller utanför arbetsplatsen som behöver veta om fastställande av skyddsarbete.

I allmänhet har det inte uppstått några särskilda problem eller oklarheter med att utföra skyddsarbete. I enskilda situationer har det funnits meningsskiljaktigheter om fastställande av det skyddsarbete som erbjuds. Tvister utreds genom ömsesidiga förhandlingar. Enligt arbetsgivar sidan är de nuvarande förfarandena inte tydliga och fungerande, eftersom arbetsgivaren måste be om skyddsarbete från fackföreningar och presentera en utredning av behoven. Arbetsgivaren får inte i god tid på förhand tillräcklig information om hur skyddsarbetet kommer att ordnas på arbetsplatsen.

I samband med arbetskonflikter inom social- och hälsovårdsbranschen 2022 vägrade fackföreningarna att utföra skyddsarbete, varvid det med en snabb tidsplan stiftades en lag om säkerställande av nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt. En liknande situation uppkom 2007.

2.4 Bedömning av nuläget

Behoven av skyddsarbete anknyter till behovet av att skydda skyddsintressen som är viktiga med tanke på de grundläggande rättigheterna och det allmänna intresset, dvs. människors liv och hälsa, betydande materiell egendom, miljön, djur, försvaret, tillgången till nödvändiga varor, funktionaliteten hos informations- och kommunikationstekniska tjänster och den allmänna betalningsrörelsen som är nödvändiga för samhällets funktioner samt funktionaliteten i statens högsta beslutsfattande. Ofta handlar det om uppgifter som är väsentliga för samhällets och människornas säkerhet. Enbart det faktum att en arbetskonflikt orsakar ekonomisk skada berättigar således inte en begränsning av konflikträtten.

I allmänhet utförs skyddsarbete i enlighet med fackföreningarnas etablerade tillvägagångssätt, och behoven av skyddsarbete förhandlas på arbetsplatsnivå mellan fackföreningens representant

och arbetsgivarens representant. Det behövs uppgifter per verksamhetsställe för att fastställa skyddsarbetet. Behoven av skyddsarbete och mängden skyddsarbete som utförs varierar på grund av branschernas och uppgifternas karaktär och även beroende på de förhållanden som råder under arbetskonflikten, arbetskonfliktens varaktighet och arbetskonfliktens genomförandesätt.

I allmänhet är fackföreningarnas verksamhets sätt etablerade men skiljer sig åt mellan olika branscher. I allmänhet har det inte uppstått några betydande problem eller oklarheter med att utföra skyddsarbete. Underlåtenhet att utföra skyddsarbete har inte orsakat allvarliga skador, utan man har i regel kommit överens om tillräckligt skyddsarbete för att förhindra dem. Vid arbetskonflikter inom social- och hälsovården har man två gånger varit tvungen att bereda lagstiftning efter att vårdbranschens fackföreningar vägrat utföra skyddsarbete.

För arbetsgivarnas del har problem i praxisen för skyddsarbete orsakats särskilt av att arbetsgivarna inte får tillräckligt med information i förväg om hur skyddsarbetet kommer att ordnas på arbetsplatsen samt av att andra arbetskonflikter än arbetsinställelse kan börja omedelbart utan anmälningstid, varvid arbetsgivarna inte hinner reagera på behovet av skyddsarbete. Ur arbetstagarnas perspektiv har problemen med praxisen för skyddsarbete i synnerhet handlat om huruvida arbetsgivarens begäran om skyddsarbete är tillräckligt detaljerad och hur snabbt arbetsgivaren begär att förhandlingar om skyddsarbete inleds efter att meddelande om arbetsinställelse har getts. Det huruvida arbetsgivaren ger tillräckligt med information för att förhandlingarna ska kunna föras har också kunnat orsaka problem för arbetstagsidan. Behovet av skyddsarbete ska i sista hand bedömas från fall till fall. På lagstiftningsnivå är det inte möjligt att entydigt fastställa de uppgifter som ska skötas som skyddsarbete eller skyddsarbetets omfattning i respektive situation. En närmare bedömning av de uppgifter som ska utföras som skyddsarbete och mängden skyddsarbete förutsätter information och kunnande om arbetet i fråga och om de lokala förhållandena.

Staten är skyldig att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Det finns ingen lagstiftning om skyddsarbete i fråga om arbetstagare och inte heller i fråga om anställda i tjänsteförhållande som deltar i arbetskonflikter. Med stöd av lagstiftningen saknas det tillräckliga medel för att ingripa om föreningar av arbetstagare, tjänstemän eller tjänsteinnehavare inte utför skyddsarbete som är nödvändigt med tanke på tryggheten av ovan nämnda skyddsintressen. Det bedöms således finnas ett grundat behov av reglering om skyddsarbete. Utöver social- och hälsovården är det motiverat att granska behovet av skyddsarbete i större utsträckning för hela samhället.

Konflikträtten är en grundläggande rättighet som tryggas i internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Att ställa krav på att utföra skyddsarbete förutsätter en avvägning mellan konflikträtten och de grundläggande rättigheter som tryggas genom skyddsarbete. På grundval av internationella åtaganden är det möjligt att begränsa strejkrätten genom att fastställa ett krav på minimitjänstgöring. Det är motiverat att uttryckligen föreskriva om skyddsarbete även med beaktande av konflikträttens karaktär som en grundläggande rättighet. Det är motiverat att kraven som gäller skyddsarbete grundar sig på uttrycklig reglering, och att man i samband med lagstiftandet gör en avvägning mellan konflikträtten och de skyddsintressen som ska tryggas genom regleringen.

Regleringen bör omfatta både arbets- och tjänsteförhållanden. Personal i arbetsavtalsförhållande har ingen skyddsarbetsskyldighet enligt lagstiftningen. Skyddsarbetsskyldigheterna som gäller personer i tjänsteförhållande gäller endast dem som inte omfattas av arbetskonflikten. En tjänsteman eller tjänsteinnehavare som deltar i en arbetskonflikt har däremot ingen skyldighet att utföra skyddsarbete. Både de som är i arbetsavtalsförhållande och de som är i

tjänsteförhållande har samhällsviktiga uppgifter med tanke på tryggheten av ovan nämnda skyddsintressen. I samma samhällsviktiga uppgifter med tanke på tryggheten av ovan nämnda viktiga skyddsintressen kan det också finnas personal i såväl arbetsavtals- som tjänsteförhållande. Enligt lagstiftningen om tjänstekollektivavtal kan statens samt kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtalsparter föra arbetstvister som hotas av arbetskonflikt och som allvarligt kan störa samhällsviktiga funktioner till behandling i tjänstetvistenämnden. Tjänstetvistenämnden kan behandla ärendet om man inte i förhandlingar mellan föreningarna har lyckats komma överens om att avstå från eller begränsa stridsåtgärderna. Tjänstetvistenämnden kan uppmana parterna att helt eller delvis avstå från en samhällsfarlig stridsåtgärd, men uppmaningen är inte rättsligt bindande. Tjänstetvistenämndens behandling skjuter i praktiken upp inledandet av stridsåtgärder, men enbart uppskjutandet räcker inte till för att trygga skyddsintressena. Dessutom finns det ingen tydlig tolkningspraxis för vad som är en arbetskonflikt som allvarligt stör samhällsviktiga funktioner. Regleringen om skyldighet till skyddsarbete för personer i tjänsteförhållande och regleringen om tjänstetvistenämnden tryggar således inte på ett tillräckligt sätt ovan beskrivna viktiga skyddsintressen under arbetskonflikter, och arbetsgivaren har inte tillgång till något rättsligt medel för att trygga skyddsintressena under arbetskonflikter.

Enligt arbetstidslagen får arbetsgivaren 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. Enligt tolkningspraxis kan nödarbete även fastställas för arbetstagare som deltar i arbetskonflikt och under ordinarie arbetstid. Enligt tolknings- och tillämpningspraxis för nödarbete lämpar sig nödarbete emellertid i allmänhet inte till exempel om arbetskonflikten har meddelats på förhand med stöd av arbetstvistlagen eller om arbetskonflikten i övrigt inte är oförutsebar. Nödarbete kan endast användas under en kort tid. Regleringen om nödarbete tryggar inte på ett tillräckligt sätt ovan nämnda viktiga skyddsintressen. Enligt uppgifter från arbetarskyddsmyndigheten har arbetskonflikternas betydelse ökat i fråga om anmälningar om nödarbete på 2020-talet. År 2022 gällde cirka hälften (21 st.) av anmälningarna arbetskonflikter och under åren 2023–24 har den relativa andelen förblivit densamma, även om antalet har varit mindre, förmodligen på grund av arbetsmarknadssituationen. Vanligtvis har anmälningar om nödarbete i fråga om arbetskonflikter gällt övertidsförbud.

Man har också försökt trygga skyddsarbetet med hjälp av säkringsåtgärder. Säkringsåtgärder har ansetts vara möjliga även i arbetskonflikter. I praktiken har tillfälliga säkringsåtgärder fastställts på grund av skyddsarbete. En tillfällig säkringsåtgärd kan vara ett sätt att snabbt förhindra faror som hotar till exempel liv eller hälsa på grund av en arbetskonflikt. Enligt rättspraxis är det inte klart att säkringsåtgärder är lämpliga för att i tillräcklig utsträckning trygga alla ovan nämnda skyddsintressen i en arbetskonflikt. Enbart möjligheten att ansöka om en säkringsåtgärd utan att ett krav på skyddsarbete ställs i lag bedöms inte på ett tillräckligt och tydligt sätt trygga ovan nämnda viktiga skyddsintressen i arbetskonflikter.

3 Målsättning

Målet med propositionen är att trygga vissa funktioner som är nödvändiga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna eller det allmänna intresset under arbetskonflikter. Målet är att parterna även i fortsättningen i första hand i sina ömsesidiga förhandlingar kommer överens om det skyddsarbete som behövs under arbetskonflikten.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

4.1.1 Allmänt

I denna proposition föreslås det att det föreskrivs en skyldighet för arbetstagar-, tjänstemanna- och tjänsteinnehavarföreningar att när de verkställer en arbetskonflikt genom en begränsning av arbetskonflikten eller genom skyddsarbete se till att nödvändiga funktioner tryggas. Det som nedan i propositionen konstateras om arbetstagarföreningar gäller även tjänstemannaföreningar och tjänsteinnehavarföreningar. Arbetskonflikten ska inte få omedelbart, konkret och allvarligt äventyra de nödvändiga funktioner som tryggas genom bestämmelserna. Det är fråga om verksamheter vars oavbrutna kontinuitet är nödvändig för att trygga människors liv och hälsa, förutsättningarna för näringsverksamhet, miljön, djurs välfärd, säkerheten eller på annat sätt det allmänna intresset även under en arbetskonflikt. En stridsåtgärd som verkställs i strid med omsorgsplikten ska vara förbjuden, om inte arbetsgivaren med skäligen tillgängliga medel kan undvika att funktionerna äventyras omedelbart, konkret och allvarligt. Genom de föreslagna bestämmelserna tryggas funktioner som är viktiga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna eller det allmänna intresset under arbetskonflikter. Det handlar om att arbetsgivaren får tillgång till den arbetskraft som är nödvändig för att arbetsgivaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter som krävs för att trygga de nödvändiga funktionerna.

Arbetstagarföreningens omsorgsplikt föreslås gälla under hela arbetskonflikten. Föreningen kan fullgöra sin omsorgsplikt genom att begränsa arbetskonflikten så att arbetsgivarens kritiska funktioner eller uppgifter utesluts från arbetskonflikten eller genom att lämna ett sådant minimiantal anställda till arbetsgivarens förfogande som är nödvändigt för att trygga de funktioner som ska tryggas genom regleringen.

För omsorgsplikten svarar den arbetstagarförening som svarar för genomförandet av arbetskonflikten. Föreningen kan vara en riksomfattande arbetstagarförening, ett enskilt fackförbund eller en fackavdelning.

I propositionen föreslås också bestämmelser om rättsmedel som arbetsgivaren kan använda för att förbjuda arbetskonflikter som strider mot omsorgsplikten. Domstolen kan på arbetsgivarens ansökan temporärt förbjuda en arbetskonflikt om det är sannolikt att arbetskonflikten omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar en funktion som ska tryggas genom regleringen och ärendets brådskande karaktär kräver att ett temporärt föreläggande utfärdas. Domstolen kan vid behov på begäran av sökanden skjuta upp arbetskonflikten eller avbryta en redan inledd arbetskonflikt genast när ansökan om temporärt förbud har blivit anhängig. Domstolen kan på grund av arbetsgivarens talan förbjuda en arbetskonflikt som strider mot omsorgsplikten.

När arbetsgivaren i praktiken har fått information om en arbetskonflikt som enligt arbetsgivarens uppfattning äventyrar en funktion som ska tryggas genom den föreslagna regleringen ska arbetsgivaren först bedöma om denne genom egna åtgärder kan förhindra att funktionen allvarligt äventyras. Arbetsgivaren ska utan dröjsmål försöka utreda eventuella oklarheter som gäller gränserna för en arbetskonflikt eller skyddsarbete med arbetstagarföreningen. Om arbetsgivaren inte kan vidta egna åtgärder ska arbetsgivaren utan dröjsmål meddela den arbetstagarförening som ansvarar för genomförandet av arbetskonflikten om att en funktion äventyras så att förhandlingar kan inledas. Arbetsgivaren och arbetstagarföreningen ska förhandla om gränserna för arbetskonflikten eller skyddsarbetet för att trygga funktionerna. Om förhandlingarna inte leder till en överenskommelse kan arbetsgivaren ansöka om ett temporärt förbud för att trygga en nödvändig funktion. Domstolen

kan vid behov skjuta upp en arbetskonflikt medan ansökan behandlas så att de nödvändiga funktionerna inte ska äventyras på grund av att ansökan om temporärt förbud inte hinner behandlas innan arbetskonflikten inleds. Domstolen ska om möjligt avgränsa det temporära förbudet så att det gäller de uppgifter och funktioner som omfattas av arbetskonflikten och vars försummelse sannolikt medför att de funktioner som ska tryggas genom regleringen omedelbart, konkret och allvarligt äventyras. Detta avses säkerställa att en arbetskonflikt inte förhindras helt.

Arbetskonflikter börjar ofta mycket snabbt efter att arbetsgivaren fått kännedom om dem. Arbetsgivaren behöver därmed i praktiken förbereda sig på att ansöka om ett temporärt förbud genast efter att ha fått information om arbetskonflikten. Arbetsgivare vars verksamhet anknyter till uppgifter som är viktiga med tanke på de nödvändiga funktioner som ska tryggas genom regleringen ska på förhand förbereda sig på arbetskonflikter genom att bedöma de risker som är förknippade med deras verksamhet. Förberedelserna kan också göras under ledning av arbetsgivarföreningen.

Verkställandet av ett temporärt förbud förutsätter enligt förslaget att sökanden ansöker om verkställighet. Utmätningssmannen ansvarar för verkställigheten.

I propositionen föreslås att arbetstagarföreningar ska ha rätt att avvika från det bindande meddelandet om arbetsinställelse om arbetsgivaren i enlighet med den föreslagna lagstiftningen har ansökt om temporärt förbud eller väckt talan för att förbjuda en arbetskonflikt eller domstolen har förbjudit arbetskonflikt.

I propositionen föreslås även att arbetstidslagens reglering av förutsättningarna för nödarbete ändras. Enligt förslaget ska nödarbete vara arbetsgivarens sista utväg i en akut risksituation som är jämförbar med ett nödtillstånd för att undvika skadepåföljder som är betydande med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna och omfattas av den föreslagna lagstiftningen. Nödarbete kommer i fråga endast om skadepåföljder inte kan undvikas med de medel som föreslås i propositionen eller med andra rimliga medel.

4.1.2 Förslagets förhållande till den gällande regleringen

I arbetstvistlagen föreskrivs om medling vid arbetstvister. Arbetsinställelse ska meddelas till riksmedlarens byrå och även till motparten. Även en sympatiaktion och en politisk arbetskonflikt som genomförs som arbetsinställelse eller en utvidgning av sådan ska meddelas till riksmedlarens byrå samt, om fredsplikt råder, till motparten i kollektivavtalet. Oberoende av fredsplikten ska den arbetsgivare som är föremål för sympatiaktionen dessutom underrättas om den. Det finns ingen anmälningsskyldighet för andra arbetskonflikter. Skyldigheten att meddela om arbetsinställelse ger tid för medlingsåtgärder och gör det också möjligt för arbetsgivaren att förbereda sig på en arbetskonflikt som verkställs som arbetsinställelse. Skyldigheten att meddela gör det också möjligt för arbetsgivaren att bedöma behovet av skyddsarbete innan arbetskonflikten inleds och vid behov förhandla om avgränsningar av stridsåtgärderna och skyddsarbete med arbetstagarföreningen.

Riksmedlaren eller en av denne förordnad medlars uppgift är att försöka hitta lösningar på intressekonflikter mellan arbetsmarknadsparterna för att undvika arbetskonflikt. Syftet med medlingen är inte att lösa tvister om begränsningar av arbetskonflikter och skyddsarbete. I en tolkningstvist om omsorgsplikten enligt den föreslagna regleringen är det fråga om en rättstvist.

Arbetstvistlagen innehåller bestämmelser om framskjutande av arbetsinställelse eller dess utvidgning. Bestämmelserna gäller arbetsinställelser som på grund av sin omfattning eller arbetsbranschens natur riktas mot samhällets livsviktiga funktioner eller som avsevärt skadar

ett allmänt intresse. Syftet med regleringen av framskjutandet skiljer sig från den föreslagna regleringen. Syftet med framskjutandet av arbetsinställelse är att reservera mer tid för medling. Framskjutandet görs för medling i arbetskonflikten, dvs. intressekonflikten. Framskjutande av arbetsinställelse påverkar inte till exempel arbetsgivarens rätt att tillgripa det föreslagna temporära förbudet eller förbudstalan. Det handlar om separata processer med olika syften.

Samma arbetskonflikt kan i praktiken vara både i strid med kollektivavtalslagen och förbjuden med stöd av den föreslagna regleringen om skyddsarbete. Påföljden för en arbetskonflikt som strider mot fredsplikten och en arbetskonflikt som strider mot de begränsningar som gäller sympatiaktioner och politiska arbetskonflikter som verkställs när fredsplikt råder är kompensation i form av vite enligt kollektivavtalslagen och ärendet behandlas i arbetsdomstolen. Dessutom föreskrivs det i arbetstvistlagen om kompensation som en påföljd för arbetskonflikter som strider mot begränsningarna gällande sympatiaktioner och politiska arbetskonflikter som verkställs utanför fredsplikten. Ärenden som gäller kompensation enligt arbetstvistlagen behandlas i allmän domstol. Tvister som gäller den omsorgsplikt som föreslås för arbetstagarföreningar behandlas i allmän domstol. Det handlar om separata processer med olika grunder och syften. Arbetsdomstolen behandlar i allmänhet ärenden som gäller arbetsfreden ganska snabbt, så i praktiken behöver arbetsgivaren inte nödvändigtvis längre tillgripa det föreslagna temporära förbudet eller förbudstalan om arbetskonflikten som arbetsdomstolen anser strida mot fredsplikten inte genomförs.

De skyldigheter och rättsmedel som föreslås i propositionen tillämpas även på tjänsteförhållanden. Skyldigheterna som gäller arbetstagarföreningar gäller på motsvarande sätt tjänstemanna- och tjänsteinnehavarföreningar. I den gällande lagstiftningen om tjänstekollektivavtal gäller skyddsarbetskyldigheten arbete som en tjänsteman eller tjänsteinnehavare som inte omfattas av arbetskonflikten ska utföra utöver sina ordinarie tjänsteuppgifter. En tjänsteman eller tjänsteinnehavare som deltar i en arbetskonflikt har däremot ingen skyldighet att utföra skyddsarbete. Beslut om skyddsarbete som grundar sig på tjänstekollektivavtalslagstiftningen fattas av arbetsgivaren, medan propositionen utgår från tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningens beslutanderätt om skyddsarbete. Tvister som gäller skyddsarbete som grundar sig på tjänstekollektivavtalslagstiftningen avgörs i arbetsdomstolen. Sättet att utföra skyddsarbetet och arbetsgivarens rättsmedel skiljer sig på ovannämnda sätt från det som föreslås i propositionen. Det skyddsarbete som avses i tjänstekollektivavtalslagstiftningen har emellertid samma mål som det skyddsarbete som föreslås i propositionen, dvs. att trygga nödvändiga funktioner.

Den terminologi som används i propositionen motsvarar den allmänt etablerade innebörden i begreppet skyddsarbete på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsparterna kan, oberoende av den föreslagna regleringen, komma överens om att även andra funktioner som inte omfattas av regleringen tryggas som skyddsarbete.

För tjänstemän kan man med skyddsarbete även hänvisa till skyldigheterna för personer som inte deltar i arbetskonflikt. Skyddsarbetskyldigheten som gäller personer i tjänsteförhållande som inte deltar i arbetskonflikten är enligt förslaget ett annat medel som arbetsgivaren har tillgång till och som arbetsgivaren i första hand bör använda. Om det skyddsarbete som utförs av personer som inte deltar i stridsåtgärder är tillräckligt för att trygga de skyddsintressen som ska tryggas genom regleringen blir arbetskonflikten inte rättsstridig på grund av underlåtelse att iaktta omsorgsplikten.

Enligt lagstiftningen om tjänstekollektivavtal kan statens samt kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtalsparter föra arbetstvister som hotas av arbetskonflikt och som allvarligt kan störa samhällsvitala funktioner till behandling i tjänstetvistenämnden.

Tjänstevistenämnden kan behandla ärendet om man inte i förhandlingar mellan föreningarna har lyckats komma överens om att avstå från eller begränsa stridsåtgärderna. Tjänstevistenämnden kan uppmana parterna att helt eller delvis avstå från en samhällsfarlig stridsåtgärd. Uppmaningen är inte rättsligt bindande. Tjänstevistenämndens behandling skjuter upp inledandet eller utvidgningen av stridsåtgärden med två veckor. Tjänstevistenämndens behandling avses inte påverka tillämpningen av den omsorgsplikt som föreslås för tjänstemanna- och tjänsteinnehavarföreningar eller arbetsgivarens rätt att ansöka om temporärt förbud mot arbetskonflikt eller kräva förbud mot arbetskonflikt. Om de nödvändiga funktioner som ska tryggas genom tjänstevistenämndens behandling tryggas behöver arbetsgivaren inte använda de föreslagna rättsmedlen.

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. Enligt arbetsrådets tolkningspraxis har nödarbete kunnat utföras även i arbetskonflikter och under ordinarie arbetstid. Genom propositionen ska arbetstidslagens reglering av nödarbete samordnas med den skyddsarbetslagstiftning som föreslås i propositionen. Nödarbete som föreskrivs i arbetstidslagen är enligt förslaget arbetsgivarens sista utväg för att undvika de skadepåföljder som omfattas av regleringen.

Den föreslagna regleringen om ett temporärt förbud föreslås vara en särskild reglering i förhållande till den allmänna regleringen om säkringsåtgärder. I praktiken minskar användningsområdet för säkringsåtgärder. Enligt bedömningen kommer det föreslagna nya förfarandet att användas i större utsträckning i framtiden än förfarandet med säkringsåtgärder när det gäller att förbjuda en arbetskonflikt med hänvisning till att de nödvändiga funktioner som avses i förslaget äventyras. I den föreslagna lagen tas ställning till vilka funktioner som är nödvändiga att trygga under en arbetskonflikt. Den föreslagna lagstiftningen påverkar inte utnyttjandet av säkringsåtgärder på andra grunder, såsom olagliga arbetskonflikter eller arbetskonflikter som strider mot god sed (t.ex. HD 2018:61 och HD 2020:50). Det är sannolikt ganska sällsynt att samma arbetskonflikt skulle omfattas av den föreslagna regleringen och dessutom strida mot den allmänna fredsplikten. I en sådan situation kan sökanden i samma ansökan kräva förbud mot arbetskonflikt både med stöd av den föreslagna lagen och med stöd av en säkringsåtgärd enligt rättegångsbalken.

Enligt förslaget har arbetstagarföreningen en skyldighet att se till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar funktioner som är nödvändiga för att till exempel skydda människors liv eller hälsa eller arbetsgivarens egendom som är väsentlig för fortsatt näringsverksamhet.

Arbetstagarföreningen kan bli ansvarig för skador som orsakas av en arbetskonflikt som strider mot 8 d § i arbetstvistlagen, om de allmänna förutsättningarna för skadeståndsansvar uppfylls. Uppkomsten av skadeståndsansvar förutsätter att en skada som ersätts med stöd av skadeståndslagen har orsakats och att ett oaktsamt eller uppsåtligt förfarande har orsakssamband med den skada som orsakats. Skadans uppkomst och omfattning ska dessutom vara förutsebar för den som orsakat skadan. En arbetskonflikt som strider mot omsorgsplikten kan orsaka arbetsgivare och tredje parter skada som ersätts med stöd av skadeståndslagen.

Skadeståndsansvaret för en arbetstagarförening kan uppstå främst på grund av saksador som orsakats arbetsgivaren, dvs. skador på maskiner eller anordningar eller motsvarande produktionsmedel som är väsentliga för näringsverksamheten. En sakskada som orsakats arbetsgivaren kan även orsaka indirekt skada för tredje part, såsom arbetsgivarens avtalspartner. Skador på föremål kan uppstå antingen som reparationskostnader för föremålet eller som indirekt inkomstbortfall. En arbetskonflikt kan också orsaka ersättningsbar personskada till

exempel för en klient inom hälso- och sjukvården. Vid personskador kan det emellertid i praktiken vara utmanande att visa orsakssambandet. Omsorgsplikten omfattar också att undvika sådana arbetskonflikter som kan orsaka allvarlig fara för miljön. Bestämmelser om ersättning för miljöskador finns i lagen om ersättning för miljöskador (737/1994).

När det gäller personskador och andra skador som orsakats tredje part är arbetsgivaren i allmänhet den primära ansvariga parten i förhållande till den skadelidande. I dessa situationer kan det vara svårt att identifiera i vilken utsträckning skadan överhuvudtaget har orsakats av arbetskonflikten och till vilken del arbetsgivaren ansvarar för kontinuiteten i sin verksamhet i förhållande till tredje part trots arbetskonflikten.

Skadeståndsansvar förutsätter att den som orsakat skadan har handlat oaktsamt eller uppsåtligt. Vållande som är en förutsättning för skadeståndsansvar kan också ta sig uttryck som försummelse, det vill säga i allmänhet uppsåtlig eller oaktsam försummelse av en särskild rättslig skyldighet som fastställts i lag eller med stöd av lag. Iakttagandet av den omsorgsplikt som föreslås i propositionen fungerar som ett mått för bedömning av oaktsamhetsgrunden. De skyldigheter som fastställs i 8 d § i arbetstvistlagen begränsar i praktiken hurdana skador arbetstagarföreningar bör undvika vid genomförandet av arbetskonflikter. Om en arbetstagarförening anses ha brutit mot sin omsorgsplikt enligt 8 d §, dvs. det är fråga om en olaglig arbetskonflikt, är det i princip fråga om åtminstone vållande enligt skadeståndslagen.

Fastställandet av ansvarig part påverkas i praktiken också av att den skadelidande har en skyldighet att begränsa den skada denne lider. Enligt förslaget har arbetsgivaren en skyldighet att vidta rimliga tillgängliga åtgärder för att förhindra de konsekvenser som avses i 8 d §. Konsekvenserna kan direkt gälla arbetsgivaren själv eller indirekt gälla tredje parter som arbetsgivaren har lagstadgade eller avtalsenliga skyldigheter mot. En arbetsgivare som är föremål för en arbetskonflikt kan i princip förutsättas vidta rimliga åtgärder för att förhindra skada som orsakas av arbetskonflikten. Dessutom kan arbetstagarföreningens ersättningsansvar påverkas av arbetsgivarens eventuella skadeståndsansvar, om det är fråga om en skada som arbetstagarföreningen orsakat. Beroende på situationen kan skadeståndsansvar uppstå både för arbetsgivaren och arbetstagarföreningen. Bestämmelser om fördelningen av skadeståndsansvaret finns i 6 kap. i skadeståndslagen.

Arbetstagarföreningens omsorgsplikt gäller inte så kallade rena förmögenhetsskador, dvs. ekonomisk skada som inte har samband med en person- eller sakskada. En ren förmögenhetsskada till följd av en arbetskonflikt kan till exempel vara en tillfällig minskning av rörelsevinsten till följd av ett avbrott i arbetsgivarens affärsverksamhet eller en minskning av rörelsevinsten till följd av förlust av kundkretsen. Ersättningskyldigheten för dem kan i praktiken inte motiveras med försummelse av omsorgsplikten enligt i den föreslagna 8 d § i arbetstvistlagen, eftersom omsorgsplikten endast gäller vissa nödvändiga funktioner. Syftet med omsorgsplikten är inte att allmänt skydda arbetsgivaren mot rent ekonomiska skador som orsakas av arbetskonflikten. Således har en ren förmögenhetsskada som eventuellt orsakas av försummelse av den omsorgsplikt som förutsätts i genomförandet av en arbetskonflikt inte något orsakssamband med försummelsen av omsorgsplikten i ett skadeståndsrättsligt hänseende.

I enlighet med det berikandeförbud som tillämpas i skadeståndsrätten ersätts endast den skada som faktiskt orsakats. Skadestånd kan jämkas i enlighet med 6 kap. 1 § i skadeståndslagen.

Skadeståndslagen tillämpas i situationer utanför ett avtalsförhållande. Ett eventuellt skadeståndsansvar föreslås grunda sig på ett brott mot den lagstadgade omsorgsplikten. Ansvaret kan uppstå oavsett om det finns ett gällande kollektivavtal mellan parterna eller inte.

Om en arbetskonflikt bryter mot den föreslagna 8 d § i arbetstvistlagen, men också mot fredsplikten som grundar sig på kollektivavtal och kollektivavtalslagen, kan det leda till att arbetstagarföreningen också ådöms plikt enligt kollektivavtalslagen. Om det är fråga om en olaglig sympatiaktion eller en politisk arbetskonflikt kan påföljden även utanför fredsplikten vara kompensation enligt 18 a § i arbetstvistlagen. Den nämnda kompensationen betalas till sin natur som avtalsvite i stället för skadestånd. Det högsta pliktbeloppet enligt 9 § i kollektivavtalslagen och kompensationsbeloppet enligt 18 a § i arbetstvistlagen är begränsat till 150 000 euro, även om den skada som en olaglig arbetskonflikt i verkligheten orsakar arbetsgivaren kan vara större. Samma arbetskonflikt kan emellertid också medföra skadeståndsansvar för arbetstagarföreningen, om det dessutom är fråga om ett brott mot den omsorgsplikt som föreslås i propositionen.

I princip kan samordningen av plikten enligt 9 § i kollektivavtalslagen eller kompensationen enligt 18 a § i arbetstvistlagen och det skadeståndsansvar som uppstår för brott mot 8 d § i arbetstvistlagen bedömas enligt följande. Enligt huvudregeln beaktas eventuell kompensation som följer av annan lagstiftning i skadeståndet om samma skada ersätts med den. Det är inte avgörande att kompensations- och skadeståndsansvaret är kopplat till samma arbetskonflikt. Om ett brott mot omsorgsplikten enligt den föreslagna 8 d § i arbetstvistlagen orsakar samma skada som den som redan täcks av den kompensation som arbetsgivaren får, kan skadestånd i princip inte längre dömas ut. Samtidigt kan ett brott mot omsorgsplikten enligt 8 d § även orsaka sådan skada som kompensationen inte täcker. Kompensation kan då komma att betalas ut utöver skadeståndet. Skador som orsakas av brott mot omsorgsplikten överlappar inte nödvändigtvis en eventuell kompensation. Till exempel kan ordnande av en sympatiaktion som strider mot 8 a § i arbetstvistlagen eller en arbetskonflikt som strider mot 7 § i kollektivavtalslagen orsaka arbetsgivaren en ren förmögenhetsskada. Om en arbetskonflikt samtidigt orsakar sakskada genom brott mot 8 d § i arbetstvistlagen hindrar inte kompensationen att skadestånd fastställs.

Inom ramen för den föreslagna regleringen kan skadeståndsansvar uppstå främst för arbetstagarföreningar. I propositionen fastställs vissa skyldigheter även för arbetsgivarna. Arbetstagarföreningar orsakas emellertid i princip ingen skada som ersätts med stöd av skadeståndslagen i situationer som omfattas av regleringens tillämpningsområde. Enligt 7 kap. 11 § i rättegångsbalken är arbetsgivaren skyldig att ersätta arbetstagarföreningens rättegångskostnader vid en onödig förbudsansökan.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

4.2.1.1 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Propositionen har inga väsentliga konsekvenser för den offentliga ekonomin. Propositionen anknyter inte till statens budgetproposition. Propositionen kan medföra små kostnader för domstolarna som täcks av anslagen för verksamhetsutgifter. Dessa kostnadseffekter beskrivs närmare i kapitel 4.2.2.

4.2.1.2 Konsekvenser för företag och andra arbetsgivare

I allmänhet har det inte uppstått några särskilda problem eller oklarheter angående utförande av skyddsarbete som skulle ha lett till allvarligt äventyrande av de funktioner som ska tryggas genom den föreslagna regleringen. De problem som arbetsgivarna upplever är vanligtvis kopplade till exempel till att man inte nödvändigtvis har fått tillräcklig information om arbetskonfliktens arbetsplatspecifika avgränsningar. I dag ser arbetstagarföreningarna och

arbetsgivarna emellertid i regel till att trygga nödvändiga funktioner i samband med arbetskonflikter. Förslaget bedöms således inte i praktiken ha några betydande konsekvenser för arbetsgivarföretagens verksamhet. Enligt propositionen ska arbetsgivarna dock utan dröjsmål utreda oklarheter som gäller gränserna för en arbetskonflikt med arbetstagarföreningen. Arbetstagarföreningarnas omsorgsplikt kan bedömas leda till att arbetstagarföreningarna bedömer tryggheten av nödvändiga funktioner mer noggrant än för närvarande och därmed kan ge arbetsgivarna mer exakt information om planerade avgränsningar och skyddsarbete.

Den föreslagna regleringen skyddar företagen på förhand från risken att arbetskonflikter orsakar betydande skada på egendom som är nödvändig för företagets produktions- eller tjänsteverksamhet eller på annan betydande materiell egendom. Regleringen säkerställer också att företagen kan sköta sitt ansvar gentemot sina kunder även under en arbetskonflikt så att arbetskonflikten inte orsakar en allvarlig fara för de tredje parter intressen som tryggas av regleringen på grund av att företagets verksamhet förhindras väsentligt.

Den föreslagna lagstiftningen tillämpas samtidigt på både organiserade och icke-organiserade företag.

Den föreslagna lagstiftningen har konsekvenser för olika stora företag som verkar inom olika branscher. Den föreslagna lagstiftningen lämpar sig för alla branscher där man utför uppgifter som, om de avbryts, allvarligt kan äventyra de funktioner som tryggas genom regleringen. Regleringen avses även omfatta sådana företag som utför nödvändiga stödfunktioner eller verkar i tjänste- eller produktionskedjan där det omedelbart, konkret och allvarligt kan äventyra till exempel liv och hälsa eller den nationella säkerheten om arbetet inte utförs och huvudverksamheten förhindras. Regleringen lämpar sig emellertid inte för alla företag, eftersom alla företag inte har behov av skyddsarbete.

De föreslagna kraven gällande tillvägagångssätt förtydligar parternas rättigheter och skyldigheter och tryggar företagets jämlika ställning i förhandlingar om skyddsarbete. Förhandlingar om skyddsarbete genomförs redan i nuläget. Den föreslagna regleringen effektiviserar emellertid förhandlingarna.

Den föreslagna lagstiftningen bedöms i synnerhet på längre sikt minska tvister och problem i anslutning till skyddsarbete i jämförelse med att ingen ny lagstiftning skulle stiftas.

Den föreslagna lagstiftningen har motsvarande konsekvenser även för andra arbetsgivare.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Den föreslagna regleringen om temporära förbud och talan om förbud bedöms ha konsekvenser för de allmänna domstolarna. Den föreslagna regleringen förtydligar de rättsmedel som finns tillgängliga för att trygga skyddsarbete jämfört med de säkringsåtgärder som används idag. Den föreslagna regleringen leder till att tvister tas upp till domstol något oftare än nu. Det handlar emellertid sannolikt om enstaka fall. Den delvis förutsägbara ökningen av tvister beror på arbetsmarknadsrelationerna och inte enbart på den föreslagna lagstiftningen. Tvister förutsätter snabb verksamhet av domstolarna, vilket enligt Domstolsverkets bedömning kräver att resurser används för brådskande uppgifter, särskilt för brådskande behandling av ansökningar om temporärt förbud. Majoriteten av fallen som gäller förbud mot arbetskonflikter kommer antagligen att behandlas i huvudstadsregionens hårt belastade domstolar. Det är möjligt att den föreslagna lagstiftningen, särskilt på lång sikt, minskar antalet ärenden som gäller förbud mot arbetskonflikter i domstolarna. Den omsorgsplikt som åläggs arbetstagarföreningarna

förebygger arbetskonflikter som riktas mot nödvändiga funktioner. De skyldigheter som föreslås för arbetsgivaren kan i sin tur bedömas främja parternas ömsesidiga förhandlingar och lösning av meningsskiljaktigheter i god tid innan arbetskonflikten inleds. Förslaget syftar till att undvika domstolsprocesser.

De föreslagna lagändringarna förutsätter ändringar i domstolarnas informationssystem och statistikföring. Domstolsverkets preliminära uppskattning av kostnaderna för ändringarna i de allmänna domstolarnas AIPA-system är cirka 10 000 euro. Även förvaltningsdomstolarnas HAIPA-system torde behöva motsvarande ändringar.

Den föreslagna regleringen bedöms ha konsekvenser för utsökningsmyndigheternas verksamhet och förutsätter att de har resurser särskilt för att verkställa temporära förbud.

Den föreslagna regleringen avses även omfatta personer i tjänsteförhållanden. Regleringen främjar därmed myndigheternas förmåga att sköta många av sina centrala lagstadgade uppgifter under en arbetskonflikt.

4.2.3 Konsekvenser för arbetslivet och arbetstagare

Skyddsarbete ombesörjs i nuläget i regel mellan arbetsmarknadsorganisationerna. Kravet på skyddsarbete klargör nuläget och parternas rättigheter och skyldigheter. Utgångspunkten är att arbetstagarföreningen med stöd av sin omsorgsplikt avgränsar arbetskonflikten eller erbjuder tillräckligt skyddsarbete så att nödvändiga funktioner tryggas. Parterna behöver inte föra separata förhandlingar, såvida det inte finns en meningsskiljaktighet om begränsningarna av arbetskonflikten. Den föreslagna regleringen ger arbetsgivarna ett verktyg för att förhindra arbetskonflikter som allvarligt äventyrar de funktioner som ska tryggas genom regleringen. De föreslagna regleringslösningarna utgår emellertid från att man även i fortsättningen kan komma överens genom parternas ömsesidiga förhandlingar. Förslaget ingriper inte i de praktiska arrangemangen för förhandlingarna, utan parterna kan ordna dem på det sätt de anser vara bäst. Den föreslagna regleringen bedöms inte ha några betydande konsekvenser i praktiken för de flesta branscher, där man även idag har kommit överens om skyddsarbete. Den föreslagna lagstiftningen ökar rättssäkerheten och förutsebarheten på arbetsmarknaden. Bestämmelserna om omsorgsplikten förutsätter en närmare bedömning av skyddsarbete och arbetskonfliktens avgränsningar av arbetstagarföreningarna. Skyldigheten innebär dock i praktiken ingen förändring för arbetstagarföreningarnas verksamhet. Bedömningen av avgränsningen av arbetskonflikter och behovet av skyddsarbete är en vanlig del av planeringen av stridsåtgärder. De funktioner som omfattas av regleringen har i regel avgränsats från arbetskonflikter.

Förslaget kan bedömas vara ett svar på de problem som arbetstagarföreningarna upplever när det gäller att utan dröjsmål inleda förhandlingar, specificera arbetsgivarens begäran om skyddsarbete och få information.

Ur arbetstagarföreningarnas synpunkt underlättas bedömningen utifrån omsorgsplikten av att arbetsgivaren har en lagstadgad skyldighet att ge föreningen nödvändiga uppgifter för att fastställa gränserna för arbetskonflikten och skyddsarbetet. Dessutom har arbetsgivaren skyldighet att utan dröjsmål utreda oklarheter som gäller gränserna för en arbetskonflikt med den förening som ansvarar för genomförandet av arbetskonflikten. Arbetsgivaren bör också utan dröjsmål inleda förhandlingar om att trygga nödvändiga funktioner. Arbetsgivarens snabba förfarande i tvistsituationer ger arbetstagarföreningen tid att vid behov överväga begränsningarna av arbetskonflikten på nytt innan arbetskonflikten inleds. På så sätt kan man undvika ett domstolsförfarande och att hamna i en situation där det undantagsvis kan bli fråga om att utföra nödarbete.

I tjänsteförhållande utförs ofta arbete som anknyter till tryggheten av de funktioner som ska tryggas genom den föreslagna regleringen. Den föreslagna regleringen innebär emellertid inte att alla tjänstemän, vars uppgifter på något sätt har att göra med de funktioner som ska tryggas genom regleringen, ska uteslutas från arbetskonflikter. Tröskeln föreslås vara hög för tillämpningen av den omsorgsplikt som åläggs tjänstemanna- och tjänsteinnehavarföreningar, dvs. det förutsätts att nödvändiga funktioner äventyras omedelbart, konkret och allvarligt. Regleringen innebär inte att till exempel alla tjänstemän som är anställda av säkerhetsmyndigheterna ska uteslutas från arbetskonflikter. Regleringen förutsätter endast att den personal som är nödvändig för att skydda funktionerna från att äventyras allvarligt avgränsas från arbetskonflikten. Regleringen avses således endast gälla en begränsad grupp personer i tjänsteförhållande. Detsamma gäller arbetstagare i arbetsavtalsförhållande som arbetar i uppgifter som är viktiga med tanke på tryggheten av funktionerna.

Den omsorgsplikt som föreslås i propositionen gäller bland annat social- och hälsovårdens verksamhet. Inom social- och hälsovårdsbranschen är skyddsarbetsförhandlingar och avgränsningar av arbetskonflikter sedvanliga på grund av arbetets karaktär och den föreslagna lagstiftningen ändrar inte denna utgångspunkt jämfört med nuläget. Förslaget riktar sig inte enbart till social- och hälsovården, utan allmänt till samhällets mest kritiska branscher. Förslaget bedöms inte ha några negativa konsekvenser för social- och hälsovårdssektorns attraktions- och hållkraft samt personalens välbefinnande.

Förslagets konsekvenser för arbetstagarnas konflikträtt behandlas nedan i kapitel 4.2.4.

4.2.4 Konsekvenser för grundläggande och mänskliga rättigheter

Konflikträtten används kollektivt som en del av den fackliga föreningsfriheten. Vid begränsning av konflikträtten begränsas samtidigt fackföreningsmedlemmarnas, det vill säga enskilda arbetstagares eller tjänstemäns, rätt att påverka uppnåendet av målen med arbetskonflikten. Genom den föreslagna omsorgsplikten säkerställs att nödvändig personal sköter nödvändiga uppgifter under arbetskonflikter.

De skyldigheter som föreslås i propositionen fastställs i huvudsak för arbetstagarföreningar. Som en sista utväg och i situationer som är mycket begränsade och exceptionella vad gäller sitt tillämpningsområde kan arbetsgivaren låta arbetstagaren utföra nödarbete. Om vägran att utföra nödarbete beror på deltagande i en arbetskonflikt som genomförs av en arbetstagarförening får detta dock inte medföra någon annan påföljd för arbetstagaren än förlust av lön under tiden för deltagandet i arbetskonflikten. Även om en arbetstagare som deltar i en arbetskonflikt utan påföljd kan vägra utföra nödarbete på order av arbetsgivaren, kan arbetstagarerna i regel förväntas följa arbetsgivarens order i en exceptionell risksituation. För en enskild arbetstagare innebär deltagande i skyddsarbete eller nödarbete en begränsning av den grundläggande konflikträtten och kan innebära att arbetskonfliktens påtryckningskraft försvagas. De begränsningar av konflikträtten som föreslås i propositionen är dock snäva och begränsas endast till det som är absolut nödvändigt för att trygga en funktion som omfattas av regleringen. Förslaget förbjuder inte kategoriskt konflikträtten för arbetstagare inom någon bransch eller yrkesgrupp.

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering har arbetsmarknadsreformer genomförts under den innevarande regeringsperioden. Reformerna har konsekvenser för den grundläggande rätten till facklig föreningsfrihet och konflikträtten. Begränsningarna gällande oproportionerliga sympatiaktioner och politiska arbetskonflikter trädde i kraft den 18 maj 2024 (lag om ändring av lagen om kollektivavtal 246/2024 och lag om ändring av lagen om medling i arbetstvister 247/2024). De begränsningar av konflikträtten som föreslås i denna proposition gäller också sympatiaktioner och politiska arbetskonflikter.

Reformen som trädde i kraft i maj 2024 begränsade inte rätten till primära arbetskonflikter. De ändringar som föreslås i propositionen begränsar även primära arbetskonflikter där tvisten gäller arbetstagarernas egna arbetsvillkor.

I samband med reformen av arbetsfredslagstiftningen effektiviserades påföljdssystemet för lagstridiga arbetskonflikter. I propositionen föreslås inga nya kompensationspåföljder för arbetstagarföreningar. Domstolen ska emellertid ha möjlighet att förena ett beslut om förbud mot arbetskonflikt med ett beslut om vite.

Systemet för medling av arbetskonflikter har förnyats genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2025. Den föreslagna regleringen och lagändringarna som gäller medlingssystemet (816/2024) har inga direkta samverkande effekter. Genom ett meddelande om arbetsinställelse inleds medling enligt arbetstvistlagen. En eventuell tvist mellan en arbetsgivare och en arbetstagarförening om tryggheten av nödvändiga funktioner i anslutning till en strejk ska enligt förslaget inte medlas under ledning av riksmedlaren. I förarbetena till lagändringen om systemet för medling i arbetstvister (RP 146/2024 rd) bedömdes att lagändringen och den praxis som medlaren följer påverkar arbetsmarknadsförhandlingarna. Genom propositionen ändrades inte arbetsmarknadsparternas möjligheter att komma överens om löner och andra villkor för anställningsförhållandet. Den praxis som följs i medlingsförfarandet har konsekvenser som avspeglar sig på arbetsmarknadens verksamhet. Vad gäller konsekvenserna för arbetstagarföreningarnas förhandlingsställning och konflikträtt är det anmärkningsvärt att medlarna redan länge har följt den praxis som fastställts på lagnivå.

De ändringar som redan genomförts under regeringsperioden och som föreslås i denna proposition begränsar eller inverkar åtminstone indirekt på den grundläggande rätten till facklig föreningsfrihet och konflikträtten. En begränsning av konflikträtten stärker i princip arbetsgivarsidans förhandlingsställning och kan leda till försämrade arbetsvillkor (RP 12/2024 rd s. 57–58). Regleringen som föreslås i propositionen gäller allmänt sådana branscher vars arbetsuppgifter är nödvändiga för att trygga grundläggande rättigheter eller det allmänna intresset. Propositionen försätter således inte så kallade kritiska branscher i en annan ställning i förhållande till begränsningarna av konflikträtten. Genom förslaget bevaras också de kritiska branschernas anställdas möjlighet att sätta upp sina förhandlingsmål och stödja genomförandet av dem i praktiken som tidigare genom stridsåtgärder. Arbetstagare som arbetar i kritiska branscher som omfattas av regleringen berörs dock av mer omfattande begränsningar av konflikträtten än arbetstagare inom andra branscher, eftersom de föreslagna begränsningarna även avses gälla primära arbetskonflikter. Arbetstagarföreningar har dock i allmänhet inte strävat efter att förverkliga sina mål genom att rikta arbetskonflikter mot kritiska uppgifter. Således kan man inte bedöma att propositionen leder till att de kritiska branschernas förhandlingsposition väsentligt försvagas genom mer omfattande begränsningar av konflikträtten i förhållande till andra branscher. Lagförslaget handlar om att sammanjämka konflikträtten med andra grundläggande rättigheter och det allmänna intresset. Trots regleringen har arbetstagarerna och deras föreningar en omfattande konflikträtt som kan påverka utvecklingen av arbetsvillkoren. Skyldigheten att utföra skyddsarbete eller nödarbete påverkar inte i någon väsentlig grad förverkligandet av arbetskonfliktens påtryckningsverkan och syfte.

De föreslagna ändringarna kan förbättra tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Den föreslagna lagstiftningen skyddar särskilt tredje mans grundläggande rättigheter i förhållande till arbetskonflikter. Den föreslagna lagstiftningen skyddar också arbetsgivarnas egendom. Arbetskonflikter kan orsaka störningar i sådan tjänste- och varuproduktion som är kritisk för tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna. Exempel på denna typ av tjänster som tryggar de grundläggande rättigheterna är social- och hälsovårdstjänster, vissa säkerhetstjänster samt vatten-, energi- och livsmedelsförsörjningen. I

fråga om sådana tjänster säkerställs det genom förslaget att arbetskonflikter inte orsakar till exempel fara för människors liv eller allvarlig fara för hälsan. Förslagets konsekvenser berör därmed särskilt mer utsatta människor som är beroende av hjälp från social- eller hälsovårdstjänster samt allvarligt sjuka, äldre eller personer med funktionsnedsättning.

Betydelsen av konsekvenserna för de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna minskas i praktiken av att man redan nu under arbetskonflikterna har kommit överens om skyddsarbete och att allvarliga skador på de intressen som tryggas genom de grundläggande rättigheterna därmed inte har kunnat orsakas.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Som ett alternativt genomförandesätt har man bedömt att det inte föreskrivs separat om en arbetstagarförenings skyldighet att begränsa arbetskonflikter eller utföra skyddsarbete, utan att detta även i fortsättningen överläts åt föreningarna att besluta om och arbetsmarknadsparterna att förhandla om. Enligt den nuvarande rättspraxisen kan en arbetskonflikt som strider mot rätten eller god sed i princip förbjudas, och det har i rättspraxisen ansetts möjligt att vidta säkringsåtgärder i arbetskonflikter. I sista hand är det möjligt att stifta en speciallag som tryggar skyddsarbete i samband med en viss hotande eller pågående arbetskonflikt, vilket har gjorts två gånger tidigare i arbetskonflikter inom social- och hälsovården. Grundlagsutskottet har i sin praxis ändå utgått från att man bör undvika att stifta lagar för enskilda fall (se GrUU 19/2008 rd, s. 5/I–II). Riksdagen har förutsatt att statsrådet utreder utvecklingsbehoven i fråga om skyddsarbete och vid behov bereder lagstiftningsförslag genom vilka organiseringen av skyddsarbete tryggas i konfliktsituationer. Möjligheten att använda säkringsåtgärder tryggar inte tillräckligt tydligt de viktiga skyddsintressen som bedöms vara nödvändiga att trygga i samband med arbetskonflikter.

Som alternativ till inriktning av regleringen har bransch- eller uppgiftsspecifik reglering bedömts. Ett alternativ hade varit att begränsa regleringen till social- och hälsovården, eftersom man i samband med arbetskonflikter inom social- och hälsovården har varit tvungen att bereda speciallagstiftning om skyddsarbete. I beredningen har man kommit fram till bedömningen att regleringen bör vara allmän, eftersom man i samband med arbetskonflikter även måste kunna trygga andra viktiga skyddsintressen och det skyddsarbete som är nödvändigt för att trygga liv och hälsa samtidigt även kan anknyta till andra uppgifter än social- och hälsovårdsuppgifter. Staten är skyldig att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Med stöd av den gällande lagstiftningen saknas det tillräckliga medel för att ingripa om arbetstagarföreningarna inte utför skyddsarbete som är nödvändigt med tanke på tryggandet av funktioner som är viktiga med avseende på de grundläggande rättigheterna eller det allmänna intresset.

Som alternativ för att effektivisera efterlevnaden av kravet på skyddsarbete har å ena sidan föregripande rättsskydd och å andra sidan rättsskydd i efterhand utvärderats. Rättsmedel innebär val särskilt i fråga om vilken instans som i sista hand avgör tillämpningen av kravet på skyddsarbete och om denna instans ska bedöma skyddsarbetets tillräcklighet på en allmän nivå, dvs. överskridandet av tröskeln för äventyrande av funktioner, eller tillämpningen av kravet på skyddsarbete på uppgiftsnivå eller till och med personnivå per arbetsplats. Som en central utgångspunkt i bedömningen har man ansett att det är motiverat att om möjligt försöka förhindra att ansvaret för att fastställa kravet på skyddsarbete i betydande utsträckning övergår till en utomstående instans, såsom en myndighet eller domstol.

Som ett föregripande rättsmedel har det bedömts att domstolen ska fastställa kravet på skyddsarbete arbetsplats-specifikt och på uppgifts- eller personnivå. Alternativet bedöms inte vara motiverat. Fastställande av skyddsarbete förutsätter arbetsplats-specifik information och kunskaper samt kompetens inom specialområdet i fråga. Det är således besvärligt för en utomstående att på uppgifts- eller personnivå fastställa vilka uppgifter på arbetsplatsen i fråga som kan äventyra de skyddsintressen som ska tryggas om de inte utförs under en arbetskonflikt eller vilka personer som av denna anledning ska sköta sina arbetsuppgifter även under en arbetskonflikt. Detta gäller särskilt för stora arbetsplatser. Utredningen av ärendet förutsätter en grundlig bedömning av beläggen. Processen skulle medföra kostnader både för samhället och för de parter som är involverade i processen. Längden på domstolsprocesserna skulle också vara en utmaning. För närvarande är det allmänt sett inte motiverat med tanke på användningen av domstolsväsendets resurser att överföra ett system, som bygger på arbetsmarknadsparterna och som fungerar måttligt, på ett sådant betydande sätt på de allmänna domstolarnas ansvar.

Ett föregripande alternativ har också bedömts vara att inrätta ett nytt organ, en nämnd, vid riksmedlarens byrå för att lösa tvister som gäller skyddsarbete. Nämnden skulle i sista hand fastställa kravet på skyddsarbete. Alternativet anknyter till ovan beskrivna utmaningar ifall nämnden ska fastställa kravet på skyddsarbete arbetsplats-specifikt och på uppgifts- eller personnivå. Inrättandet av ett separat organ skulle möjliggöra snabbare processer än domstolarna, förutsatt att det blir möjligt att överklaga. Inrättandet av ett nytt organ bedöms inte vara motiverat även med beaktande av de kostnader som det medför. Inte heller grundandet av en annan ny tillsynsmyndighet för att lösa frågor som gäller skyddsarbete bedöms vara motiverat ur kostnadssynpunkt.

Dessutom har det bedömts som ett föregripande alternativ att arbetsgivaren ges rätt att fatta beslut om att förplikta arbetstagarna till skyddsarbete och som motvikt föreskrivs en sanktion som blir tillämplig om arbetsgivaren förpliktar till skyddsarbete på ett olagligt sätt. Alternativet har bedömts vara problematiskt i förhållande till ILO:s tillsynspraxis för avtal, där det i princip inte har ansetts vara lämpligt att arbetsgivaren ensidigt har bestämmanderätt och enligt vilken kravet på minimijämsgöring i en tvist bör avgöras av ett oberoende organ. ILO:s tillsynspraxis för avtal behandlas närmare i avsnitten 2.2.3 och 2.2.6.

Som ett alternativ i efterhand har man bedömt sanktionering av brott mot skyldigheten att utföra skyddsarbete, vilket skulle ha en förebyggande effekt. En fördel med sanktioner är att de kan hindra att krav som gäller skyddsarbete oftare hänförs till en utomstående instans för avgörande. Det bedöms inte vara tillräckligt med enbart sanktioner, särskilt på grund av att man i tillräcklig grad ska kunna förebygga äventyrande av nödvändiga funktioner.

I fråga om rättsmedel har man i beredningen bedömt att ett genomförandealternativ är att föreskriva en rätt för arbetsgivarföreningar att ansöka om temporärt förbud och väcka talan om förbud för att förbjuda en olaglig arbetskonflikt. Arbetsgivarföreningens agerande i frågan kan vara ändamålsenligt och motiverat särskilt i samband med sådana omfattande arbetskonflikter som berör flera arbetsgivare som är medlemmar i föreningen och som företräds av föreningen vid kollektivavtalsförhandlingar. Även om effekterna av en arbetskonflikt gäller enskilda arbetsgivare förhandlar arbetsgivarernas förening emellertid om en lösning på arbetskonflikten med arbetstagar sidan. Enligt alternativet skulle den arbetsgivarförening vars medlemmar arbetskonflikten berörde kunna ansöka om temporärt förbud eller väcka talan om förbud även för en arbetskonflikt som berör flera arbetsplatser. Då skulle enskilda arbetsgivare som är föremål för en arbetskonflikt inte nödvändigtvis ha behövt vidta dessa rättsliga åtgärder. Alternativet hade kunnat underlätta både parternas och domstolens börda. På grundval av diskussioner med justitieministeriets experter konstaterades det i beredningen att det inte finns några förutsättningar att främja alternativet. Enligt justitieministeriets experter är alternativet

förknippat med processuella problem som särskilt gäller rätten till talan och den bindande verkan. Den föreslagna lösningen skulle avvika avsevärt från systematiken enligt huvudregeln och öppna upp för inbördes motstridigheter. Enligt justitieministeriets expertuppfattning kan de fördelar som arbetsgivarföreningen skulle få genom talan uppnås genom tillämpning av den gällande bemyndigande- och kumuleringsregleringen.

I propositionen föreslås en bestämmelse enligt vilken domstolen om möjligt ska avgränsa det temporära förbudet eller förbudet till vissa uppgifter eller funktioner. Som ett alternativ till nämnda bestämmelse övervägdes en rätt för arbetstagarnas förening att trots ett temporärt förbud eller ett förbud genomföra stridsåtgärden som avgränsad på nytt så att skyddsintressena tryggas. Alternativet hade kunnat leda till att domstolen blev tvungen att behandla flera på varandra följande ansökningar om temporärt förbud om arbetsgivaren ansåg att arbetskonflikten inte ens i begränsad omfattning skulle trygga skyddsintressena. Arbetsgivaren skulle då inte ha något annat medel än att lämna en ny ansökan om temporärt förbud. En sådan situation kan inte betraktas som motiverad.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

De europeiska staternas lagstiftningar skiljer sig åt när det gäller huruvida och på vilket sätt kraven på minimitjänstgöring under arbetskonflikter har reglerats. En del stater har lagstiftning om inom vilka branscher minimitjänster ska tillhandahållas. En del stater har trots bristande lagstiftning gjort det möjligt genom rättspraxis att ställa begränsningar för vissa tjänster.

Omfattningen av lagstiftningen om minimitjänstgöring och de intressen som ska tryggas varierar. Det finns också skillnader i lagstiftningen när det gäller hur kraven på minimitjänstgöring ställs. De flesta lagar kräver diskussion och förhandlingar med fackförbund. Om förhandlingarna misslyckas har en del stater föreskrivit om ett oberoende förlikningsförfarande. I en del stater kan nivåerna på minimitjänstgöringen fastställas antingen efter att förlikningsförfarandet misslyckats eller direkt på ministernivå. I de flesta stater fastställs nivån på minimitjänstgöringen från fall till fall. Undantaget är Rumänien och Grekland, där det krävs att en tredjedel av den normala servicenivån genomförs.

5.2.1 Sverige

Utöver anmälningsskyldigheten, statlig medling och överenskomna förhandlings- och medlingsförfaranden kan genomförandet av arbetskonflikter i Sverige fortfarande påverkas av huvudavtalet från 1938 mellan de svenska centralorganisationerna, dåvarande arbetsgivarcentralorganisationen SAF (Svenska Arbetsgivareföreningen) och löntagarcentralorganisationen LO (Landsorganisationen i Sverige) (Saltsjöbadsavtalet). Huvudavtalet innehåller bland annat bestämmelser om tillåtna stridsåtgärder, förbud mot stridsåtgärder under förhandlingar, skyldigheter att utföra skyddsarbete och tryggnad av nödvändiga tjänster. Avtalet är inte längre formellt bindande, men följs tills ett nytt huvudavtal nås. I problemsituationer tolkas huvudavtalet av en s.k. arbetsmarknadsnämnd, i stället för av arbetsdomstolen, som består av en opartisk ordförande och representanter för centralorganisationernas båda parter. (Lamminen 2019, s. 132.)

I Sverige finns det bestämmelser om samhällsfarliga arbetskonflikter i huvudavtalen. I Sverige finns bestämmelser om skyddsarbete i kollektivavtal både inom den privata och offentliga sektorn. Genom huvudavtalen har arbetsmarknadsparterna inrättat gemensamma organ som beslutar huruvida stridsåtgärder tillåts i enskilda fall.

I statens huvudavtal har parterna kommit överens om att sträva efter fredliga förhandlingar och att avstå från stridsåtgärder som på grund av sina sociala eller privata konsekvenser inte bör förekomma (samhällsfarliga konflikter). Utifrån den erfarenhet som erhållits har parterna övervägt att i princip utesluta vissa branscher och funktioner från arbetskonflikter för att skydda vissa samhällsvitala funktioner. I detta sammanhang har det emellertid konstaterats att åtgärdens samhällsrisker beror på flera faktorer, såsom vilka branscher den avser, när den genomförs, dess varaktighet och den övriga allmänna konfliktsituationen på arbetsmarknaden. Dessutom kan alla långvariga konflikter, oavsett var de uppstår, få allvarliga konsekvenser.

Parterna i statens huvudavtal har inte ansett det vara möjligt att precisera vilka konflikter som inte bör uppstå på grund av deras samhällsmässiga eller privata konsekvenser. Som exempel anges rikets säkerhet, upprätthållande av den allmänna ordningen, vård av sjuka, omhändertagna och andra som behöver hjälp samt avgifter som behövs med tanke på privatpersoners ekonomiska säkerhet. Parterna har kommit överens om att undvika stridsåtgärder som kan befaras orsaka allvarliga störningar i samhällsekonomin eller medborgarnas utkomst samt stridsåtgärder som av humanitära skäl skulle vara kränkande, till exempel stridsåtgärder i skolor för personer med funktionsnedsättning.

I statens huvudavtal föreskrivs också om skyddsarbete och arbetstagarens skyldighet att utföra det. Med det avses arbete som behövs till förebyggande av fara för människor eller skada på egendom samt arbete som behövs för avveckling av verksamheten på ett tekniskt försvarligt sätt.

I det kommunala huvudavtalet finns även bestämmelser om samhällsfarliga arbetskonflikter. Med samhällsfarliga stridsåtgärder avses sådana stridsåtgärder som genom sina verkningar otillbörligt skulle störa viktiga samhällsfunktioner eller medföra fara för människors liv eller risk för att bestående ohälsa uppstår. Part som bedömer en stridsåtgärd vara samhällsfarlig har att påkalla förhandling hos berörd motpart med syfte att undvika, begränsa eller avbryta stridsåtgärden. Vägrar den andra parten att ingå i förhandling eller kan enighet inte uppnås vid förhandling, kan parten hänskjuta ärendet till den centrala nämnden att pröva om stridsåtgärden är samhällsfarlig.

Enligt det kommunala huvudavtalet är arbetstagaren skyldig att utföra skyddsarbete. Till skyddsarbete hänförs arbete som behövs för att avveckling av verksamheten på ett tekniskt försvarligt sätt eller till förebyggande av fara för människor eller skada på egendom. Med skyddsarbete jämföras arbete som någon är skyldig att utföra på grund av särskild föreskrift i lag.

Det finns en allmänt erkänd möjlighet i Sverige att staten kan ingripa genom lagstiftning i situationer där viktiga samhällsfunktioner hotas på grund av en arbetsmarknadstvist. I vissa fall har lagstiftning beretts som ett skiljeförfarande för att lösa en enskild tvist. Sådan lagstiftning har dock ännu inte en enda gång faktiskt trätt i kraft, eftersom tvisterna har kunnat lösas före lagstiftningens ikraftträdande. År 1971 användes lagstiftningen för att avsluta en arbetskonflikt så att tidigare kollektivavtal och därmed fredsplikten trädde i kraft under en viss begränsad tid för att det skulle finnas tillräckligt med tid för att åstadkomma nya avtal (s.k. SACO-SR-konflikten). (Lamminen 2019, s. 132.)

5.2.2 Norge

I Norge finns det ingen lagstiftning som kräver att skyddsarbete eller minimitjänster ska tryggas under en arbetskonflikt. Kollektivavtalen kan innehålla bestämmelser om miniminivån för tjänsterna. I Norge kan en strejk enligt långvarig praxis avslutas genom lag och överförs till ett

obligatoriskt medlingsförfarande i den nationella nämnden om man anser att arbetskonflikten allvarligt äventyrar eller kan allvarligt äventyra samhällets livsviktiga intressen. (Labour disputes and compulsory arbitration. Report by the working group set up by the Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion)

5.2.3 Danmark

I Danmark finns det ingen lagstiftning om skyddsarbete eller minimitjänster. Man har avtalat om tryggheten av skyddsarbete i kollektivavtalen för social- och hälsovårdsbranschen. Kollektivavtalsparterna har förbundit sig att avtala om tryggheten av nödvändigt skyddsarbete i kritiska uppgifter i arbetskonflikter (5 § 4 punkten i [huvudavtalet på regionnivå](#) och 8 § i [det kommunala huvudavtalet](#)). I Danmark har man ansett det möjligt att ingripa i arbetskonflikter genom lagstiftning som förlängde giltigheten av upphörda kollektivavtal med tidigare villkor och återställde fredsplikten ([Lov om fornyelse af overenskomster og aftaler for sygeplejersker](#)). Detta har gjorts till exempel i samband med en långvarig strejk inom vårdsektorn.

5.2.4 Tyskland

I Tyskland finns det ingen lagstiftning om skyddsarbete eller minimitjänstgöring. När en arbetskonflikt genomförs ska de förutsättningar som den utvecklade proportionalitetsprincipen ställer i rättspraxis iakttas. Det strider mot redlighetsprincipen som ingår i bedömningen enligt proportionalitetsprincipen om skada orsakas genom att man helt avstår från underhållsskyldigheten och orsakar slutgiltig skada för arbetsgivarens produktionsanläggning. Enligt proportionalitetsprincipen kan även tredje parts grundläggande rättigheter begränsa stridsåtgärder särskilt inom hälso- och sjukvården. En strejk som skadar patienternas hälsa är olaglig. I andra fall än de som berör hälso- och sjukvården ska man söka harmoni mellan olika grundläggande rättigheter. Lagligheten av en arbetskonflikt förutsätter också att förutsättningarna för nödarbete (Notdienst) uppfylls. Nödarbete kan vara nödvändigt för att skydda arbetsgivarens utrustning och produktionsmedel eller för att förebygga faror för tredje part och det allmänna intresset. Medborgarnas tillgång till nödvändiga tjänster och varor måste tryggas även under arbetskonflikter. När strejker ordnas inom branscher som berör varor eller tjänster som är livsviktiga för medborgarna är begränsningarna av konflikträtten som gäller s.k. nödarbete berättigade. Vanligtvis kommer man överens om nödarbete. (Lamminen 2019, s. 157–162.)

5.2.5 Estland

I Estland är strejker förbjudna i stats- och lokalförvaltningen, försvaret, domstolarna och räddningstjänsterna enligt lagen om lösning av kollektiva tvister. Förbudet gäller med vissa undantag personer i tjänsteförhållande. Företag och anläggningar som tillgodoser befolkningens och ekonomins primära behov ska trygga nödvändiga tjänster och produktion, vilka fastställs genom avtal mellan parterna. Om en överenskommelse inte kan nås fastställer den offentliga medlaren den nödvändiga servicen och produktionen genom ett beslut som är bindande för parterna. Enligt lagen fastställer regeringen de företag och anläggningar som avses ovan.

6 Remissvar

6.1 Sammanfattning av remissvaren

Utkastet till regeringens proposition var ute på remiss 22.11.2024–3.1.2025. Yttranden gavs bland annat av arbetsmarknadsorganisationerna, statsrådets justitiekansler, justitieministeriet,

inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, arbetarskyddsmyndigheten och vissa andra myndigheter.

Arbetsgivarna

De remissinstanser som representerar arbetsgivare och företag anser att den föreslagna regleringen är behövlig och nödvändig. Problemen med skyddsarbete har ökat på senare tid och förhandlingar försvaras av att det saknas bestämmelser om arbetstagarföreningarnas skyldigheter.

Remissinstanserna anser att det är positivt att arbetstagarföreningarna åläggs en skyldighet att se till att arbetskonflikten inte äventyrar viktiga skyddsintressen. Förteckningen över skyddsintressena anses vara ett steg i rätt riktning, men de skyddsintressen som ska tryggas bör emellertid definieras tydligare i lagstiftningen än vad som föreslås. En del av remissinstanserna gav förslag på vilka skyddsintressen som regleringen bör omfatta.

Förslaget anses ändå inte i tillräcklig utsträckning trygga ordnande av skyddsarbete och förverkligande av de skyddsintressen som nämns i utkastet till proposition i arbetskonflikter. Enligt remissvaren saknas det effektiva rättsskyddsmedel för att trygga skyddsarbete när arbetstagarföreningar inte iakttar sin omsorgsplikt. Det föreslagna nya förfarandet som liknar en säkringsåtgärd tillför enligt arbetsgivarens uppfattning i praktiken inget mervärde alls till det redan befintliga förfarandet med säkringsåtgärder. Det anses emellertid motiverat att avstå från sökandegarantin. En del arbetsgivare anser att det är möjligt att behovet av att stifta tidsbegränsade lagar inte försvinner.

Man motsätter sig arbetsgivarsidans kompensationspåföljd och dess maximibelopp anses vara oproportionerligt i förhållande till den skada som orsakas arbetstagersidan. Ansvaret för rättegångskostnaderna anses vara en tillräcklig påföljd för arbetsgivaren vid en ogrundad ansökan. Kompensationspåföljden för arbetstagersidan understöds. Kompensationen bör även gälla hot om arbetskonflikt som strider mot omsorgsplikten. Arbetsgivarna bör dessutom ha rätt att få full kompensation för den skada som en arbetskonflikt orsakat. Propositionen bör ännu kompletteras med en bedömning av propositionens förhållande till skadeståndslagen och skador som orsakas tredje part.

Arbetsgivarna stöder preciseringen av användningsområdet för nödarbete under arbetskonflikter. Rättsläget anses oklart bland annat i fråga om huruvida kriteriet om oförutsebarhet enligt 19 § i arbetstidslagen begränsar användningen av nödarbete, eftersom arbetsinställelse i regel ska meddelas två veckor i förväg. Nödarbete bör vara tillåtet även i samband med arbetskonflikter när arbetsgivaren inte har andra rimligt tillgängliga medel.

Löntagarna

Remissinstanserna som representerar löntagarna motsätter sig propositionen. Behovet av den föreslagna regleringen ifrågasätts. Enligt löntagarna kan man redan idag komma överens om skyddsarbete mellan arbetsgivarnas och arbetstagarföreningar. Regleringens tillämpningsområde anses vara onödigt brett och förteckningen över skyddsintressen för allmän. Tröskeln för tillämpning av omsorgsplikten bör fastställas med de mest exakta kriterierna med beaktande av ILO:s tillsynspraxis.

Arbetstagersidans och arbetsgivarsidans skyldigheter är inte i balans. Enligt löntagarna är det väsentligt att betona arbetsgivarens ansvar för förhandlingarnas framskridande. I propositionen

bör dessutom det inbördes förhållandet mellan förfarandet med säkringsåtgärder enligt rättegångsbalken och det nya förfarande som föreslås i propositionen klargöras. Löntagarna anser att det föreslagna temporära förbudet är särskilt problematiskt på grund av förhandsåtnjutandet. Lagstiftningen bör erbjuda ett avgörande av minimitjänstgöringsfrågan i ett organ som åtnjuter parternas förtroende och även tryggar organisationernas rätt att delta i fastställandet av minimitjänstgöringen. På löntagarsidan stöds också det lösningsalternativ som togs fram i beredningen, där arbetstagarföreningar trots förbud mot arbetskonflikt ska ha rätt att genomföra stridsåtgärderna på nytt så att skyddsintressena tryggas.

Bestämmelser om arbetstagarföreningars kompensationsansvar anses onödiga, eftersom domstolen kan utdöma ett vite i samband med ett temporärt förbud. Tröskeln för arbetsgivarens kompensationspåföljd anses vara för hög. I regleringen om domstolsförfarandet bör man ta bort den tolkningsbara formuleringen om att avgränsa arbetskonflikten ”i den mån det är möjligt”. Ett sådant kriterium ger domstolen en omfattande prövningsrätt att avgöra förbudstalan mer omfattande i sak än vad som kan krävas på grundval av regleringen. Det betraktas som problematiskt att regleringen inte definierar begränsningarnas omfattning så att konflikträtten endast begränsas i den utsträckning det är absolut nödvändigt. På grund av den föreslagna och gällande regleringen kan samma arbetskonflikt leda till flera olika påföljder för arbetstagarföreningar, vilket inte anses rimligt.

Man motsätter sig att regleringen utvidgas till tjänsteförhållanden. Propositionen bör också mer omfattande behandla regleringens förhållande till lagstiftningen om tjänsteförhållanden och begränsningarna av konflikträtten i tjänsteförhållanden och regleringen bör även bedömas med tanke på internationella skyldigheter för tjänstemän. Det anses inte motiverat att frågor som gäller skyddsarbete för tjänstemän som omfattas av arbetskonflikt behandlas i allmänna domstolar, när frågor om tillämpningen av skyddsarbetsföreskrifter för tjänstemän som inte omfattas av arbetskonflikt behandlas i arbetsdomstolen.

Löntagarna motsätter sig en ändring av regleringen om nödarbete. Ett ensidigt beslut av arbetsgivaren om att fastställa gränserna för arbetskonflikten strider mot principerna om organisationsfrihet. Enligt löntagarnas bedömning möjliggör inte heller arbetstidsdirektivet en sådan reglering. I detta avseende hänvisar löntagarnas remissvar bland annat till EU-domstolens avgöranden, där man har bedömt oförutsebarheten i arbetskonflikter vad gäller konflikträtten som skyddas i artikel 28 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna i ett konsumentskyddsriktligt sammanhang som gäller passagerares rätt att få ersättning för försenat flyg. I avgörandena ansågs det att arbetskonflikten i detta sammanhang inte kunde betraktas som en oförutsebar händelse som befriade flygbolaget från att betala ersättning för försenat flyg till sina kunder (C-28/20, Airhelp, punkt 28 i domen; C-613/20, Eurowings, punkt 20 i domen). I löntagarnas remissvar framhölls det dessutom att avtalssystemet på arbetsmarknaden under den innevarande regeringsperioden har ändrats genom flera olika lagstiftningsprojekt, vars totala konsekvenser inte har bedömts.

Myndigheterna

Statsrådets justitiekansler anser i sitt yttrande att en allmän och sektorsöverskridande reglering till sitt tillämpningsområde är ett bättre alternativ än speciallagstiftning eller reglering som enbart ingår i rättegångsbalken. Utgångspunkten om regleringens allmänhet motsvarar också grundlagsutskottets tolkning, enligt vilken man bör sträva efter att undvika lagstiftning för enskilda fall (GrUU 41/2022 rd, punkterna 9 och 10, se även GrUU 19/2008 rd, s. 5/II). För en allmän lag talar regleringens förutsebarhet och neutralitet mellan olika branscher och deras olika arbetsmarknadssituationer.

Skyddet av grundläggande rättigheter eller det allmänna intresset är en godtagbar och rättsligt motiverad utgångspunkt för den föreslagna regleringen. Enligt justitiekanslern ska man emellertid säkerställa att de innehållsmässiga skyldigheterna och förfarandena är tillräckligt exakta och att de medel som grundar sig på lagstiftningen används i sista hand för att trygga tillräcklig personal under en arbetskonflikt. Parterna i arbetstvisten bör i första hand komma överens om skyddsarbete. I remissvaret fästes också uppmärksamhet vid att arbetsgivarsidans stridsåtgärder, såsom lockout, inte heller får orsaka fara för de grundläggande rättigheterna eller det allmänna intresset.

Statsrådets justitiekansler anser att arbetsmarknadsparternas motsatta åsikter om innehållet i den föreslagna regleringen kan medföra behov av att precisera lagförslaget och dess motiveringar. Regleringen bör sträva efter att de olika parterna har en tillräckligt enhetlig uppfattning om sina skyldigheter och gränserna för arbetskonflikter. Detta är viktigt särskilt i en situation där det i allmänhet inte har uppstått några problem med att utföra skyddsarbete.

Enligt justitiekanslern ska tröskeln för omsorgsplikten vara hög. Dessutom fäster justitiekanslern uppmärksamhet vid den exakta avgränsning och noggrannhet som begränsningarna av de grundläggande rättigheterna förutsätter. Det väsentliga innehållet i begränsningen ska framkomma ur lagen. På grund av den öppna och delvis överlappande utformningen uppfyller lagförslaget inte kravet på exakt avgränsning och noggrannhet. Bestämmelsen och grunderna för lagstiftningsordningen ska i detta avseende preciseras avsevärt i den fortsatta beredningen. Motiveringarna till lagstiftningsordningen ska också kompletteras med en bedömning av regleringens förhållande till Högsta domstolens beslutspraxis om förbud mot strejk eller begränsning av en strejk som säkringsåtgärd. Processuella frågor och kopplingen mellan olika lagar ska utredas noggrant i den fortsatta beredningen. Justitiekanslern anser att begränsningen av det temporära förbudet "i den mån det är möjligt" enligt den föreslagna 8 e § är tolkningsbar. I propositionen bör det också motiveras varför det anses önskvärt att grundlagsutskottet avger ett utlåtande i ärendet, dvs. vilka är de rättsliga frågor som grundlagsutskottet inte tidigare har bedömt eller som enligt arbets- och näringsministeriets uppfattning är tolkningsbara.

I samband med den fortsatta beredningen är det nödvändigt att kartlägga förhållandet mellan den föreslagna regleringen och arbetstidslagens bestämmelser om nödarbete och skadestånd.

Dessutom anser justitiekanslern att det är viktigt med tanke på riksdagens rätt att få information att i propositionen bedöma de eventuella samverkande effekterna av den föreslagna regleringen och den ändring av arbetstvistlagen som trädde i kraft den 1 januari 2025 (816/2024).

Justitieministeriet fäster i sitt utlåtande särskild uppmärksamhet vid öppenheten vad gäller den föreslagna förteckningen över skyddsintressen i 8 d §. Enligt justitieministeriets uppfattning verkar paragrafens tillämpningsområde inte framgå tillräckligt tydligt av förslaget till paragraf. I den fortsatta beredningen bör det säkerställas att tillämpningsområdet för förteckningen över skyddsintressen i 8 d § tydligt framgår direkt av paragrafen. I utkastet till proposition ska man i den fortsatta beredningen komplettera bedömningen av huruvida förutsättningarna för begränsning av de grundläggande rättigheterna uppfylls. Varje begränsningsgrund bör bedömas separat med avseende på huruvida begränsningen av de grundläggande rättigheterna är noggrann och exakt avgränsad, proportionell och godtagbar. I förslaget beaktas inte närmare hurdana skador som skadeståndsskyldigheten enligt skadeståndslagen täcker i situationer som omfattas av lagens tillämpningsområde. Justitieministeriet anser att de föreslagna bestämmelserna och bedömningen av förhållandet till skadeståndslagen samt andra eventuella kompensationspåföljder till följd av en arbetskonflikt bör kompletteras.

Ansvarsområdet för arbetarskydd vid regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland (arbetarskyddsmyndigheten) uttalade sig särskilt om nödarbete. När det gäller nödarbete anknyter de rättsliga utmaningarna enligt arbetarskyddsmyndighetens uppfattning till arbetsrådets tolkningspraxis och ordalydelsen i 19 § i arbetstidslagen. Arbetarskyddsmyndigheten anser att det är oklart om nödarbete uppstår först utanför den ordinarie arbetstiden, dvs. när arbetsgivaren har behov av att avvika från vilotiderna och övertidssamtycke, eller enligt arbetsrådets tolkning redan när behovet av nödarbete uppstår under den ordinarie arbetstiden. Enligt arbetarskyddsmyndighetens uppfattning är det i en strejksituation inte fråga om en avvikelse från arbetstidslagstiftningen. Arbetsrådet har i sin tolkningspraxis ansett att hot om betydande påföljder, såsom förlust av människoliv, kan ha berättigat till nödarbete i en arbetskonflikt, även om arbetskonflikten i sig inte skulle vara oförutsebar, men det har varit omöjligt att förbereda sig på detta på grund av störningen i personaltillgången. Enligt arbetarskyddsmyndigheten har den problematiska tolkningen också att göra med att arbetsrådet har konstaterat att bedömningen av oförutsebarheten inte mildras på grund av en pågående arbetskonflikt, men att den på det sätt som beskrivs ovan faktiskt påverkar slutresultatet. Arbetarskyddsmyndigheten anser att det för att klargöra rättsläget är centralt att lagstiftaren för sin del tar uttrycklig ställning till nödarbete under arbetskonflikter.

Helsingfors tingsrätt och arbetsdomstolen lyfter i sitt utlåtande fram problematiska punkter i domstolarnas behörighetsfördelning. Förslaget fortsätter det rådande rättsläget med överlappande och oklar behörighet mellan allmän domstol och arbetsdomstol. I Helsingfors tingsrätts utlåtande fästs uppmärksamhet vid bestämmelserna som gäller behörig domstol. Förslaget kan leda till att samma stridsåtgärder behandlas i arbetsdomstolen (enligt kollektiv- eller tjänstekollektivavtal) samt i tingsrätten på arbetstagarföreningens hemort och arbetsgivarens hemort. Tingsrätten föreslår att man överväger att koncentrera ärendena till en enda tingsrätt. Detta skulle vara förmånligare statsekonomiskt och förbättra rättssäkerheten. I yttrandet anses förteckningen i 8 d § vara tillräckligt specificerad. Tingsrätten anser inte att det är en bra lösning med tanke på tillämpningen av lagen att det nu föreslagna förfarandet innehåller annorlunda bestämmelser än för andra säkringsåtgärder, till exempel vad gäller ställande av säkerhet, hörande av motparten och ändringssökande. Tingsrätten fäster också uppmärksamhet vid att den i 8 e och f § avsedda begränsningen av förbudet ”i den mån det är möjligt” kan vara mycket besvärlig i brådskande ärenden, särskilt inom branscher vars uppgifter och verksamhet inte är allmänt kända.

I sitt utlåtande lyfter Domstolsverket fram förslagets konsekvenser bland annat för domstolarnas resurs- och utbildningsbehov. Lagändringarna förutsätter ändringar i domstolarnas AIPA- och HAIPA-informationssystem. Den preliminära uppskattningen av den allmänna sidans AIPA-systemkostnader är cirka 10 000 euro. Majoriteten av ärendena kommer sannolikt att behandlas i huvudstadsregionens redan överbelastade domstolar. Domstolsverket anser att det är viktigt att man i den fortsatta beredningen av propositionen funderar närmare på ökningen av arbetsbördan för domstolarna.

I Finlands Advokatförbunds yttrande konstateras att behovet av en process med ett temporärt förbud bör bedömas. Dessutom bör regleringen förtydligas särskilt när det gäller situationer där sökanden åberopar att en arbetskonflikt strider mot både den allmänna fredsplikten och omsorgsplikten. I yttrandet konstateras också att motiveringen inte klargör helt vid vilken bevisröskel domstolen ska bedöma den utredning som lämnats om förhandlingen eller försöket till förhandling. I detta sammanhang är det anmärkningsvärt att syftet med processen för temporärt förbud i likhet med det allmänna förfarandet för säkringsåtgärder är att den ska ha en sammanfattande karaktär och svara på ett snabbt behov av rättsskydd. I fråga om den föreslagna 8 e § förblir det också oklart om man har rätt att ansöka om temporärt förbud redan innan arbetskonflikten inleds och om domstolen med stöd av bestämmelsen kan skjuta upp en redan

påbörjad arbetskonflikt. Den föreslagna 8 e § och dess bestämmelsespecifika motiveringar bör klargöras till dessa delar. Finlands Advokatförbund framför också vissa anmärkningar om de föreslagna kompensationerna. Enligt Finlands Advokatförbund bör det i fråga om nödarbete bedömas om det är möjligt att i arbetstidslagen utfärda närmare bestämmelser om rätten att låta utföra nödarbete i samband med arbetskonflikter.

Vissa myndigheter föreslog också tillägg till förteckningen över skyddsintressen. Enligt finansministeriet bör regleringen även omfatta förundersökning av mycket allvarliga brott samt de uppgifter som fastställts som brådskande för domstolsväsendet och verkställandet av dem. Polisstyrelsen konstaterar i sitt yttrande att utredning av brott inte bör avgränsas från regleringen. Med utredning av brott avses nödvändiga utredningsåtgärder, dvs. åtminstone förberedande åtgärder för förundersökning, användning av nödvändiga tvångsmedel och förvar av gripna. Brottutredningsuppgifterna bör tryggas åtminstone i allvarliga fall som gäller liv och hälsa.

Polisstyrelsen anser också att det är oklart om man genom de listade skyddsintressena kan trygga upprätthållandet av den allmänna ordningen och säkerheten i polisarbetet till exempel när det är fråga om omfattande invandring eller statlig påtryckning genom att styra invandrare eller annan våldsamt rörelse i samhällen eller verksamhet som äventyrar samhällets strukturer eller samhällsordningen. Inrikesministeriet anser i sitt yttrande att den nya 8 d § och de skyddsintressen som tryggas genom den bör utvidgas vad gäller säkerhetsbranschen. Till de skyddsintressen som ska tryggas bör fogas i större utsträckning aspekter som anknyter till den inre säkerheten, såsom allvarliga hot mot gränssäkerheten och den nationella säkerheten. Inrikesministeriet har också föreslagit att man överväger att arbetsgivaren i säkerhetsorganisationer eller vid behov mer begränsat i militära organisationer i stället för arbetstagar-, tjänstemanna- och tjänsteinnehavarföreningar beslutar om avgränsning av arbetskonflikter för att trygga skyddsintressena enligt 8 d §. Enligt inrikesministeriets uppfattning hindrar inte internationella avtal detta vad gäller soldater och polis. Inrikesministeriet konstaterar att föreningar kan bestrida arbetsgivarens ståndpunkt om de anser att den är olaglig.

Social- och hälsovårdsministeriet föreslår att förteckningen över skyddsintressen kompletteras med tillgång till medicintekniska produkter. Social- och hälsovårdsministeriet betonar i sitt yttrande nödvändigheten av stödfunktioner särskilt inom social- och hälsovårdssektorn och presenterar detaljerade exempel på dessa.

6.2 Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

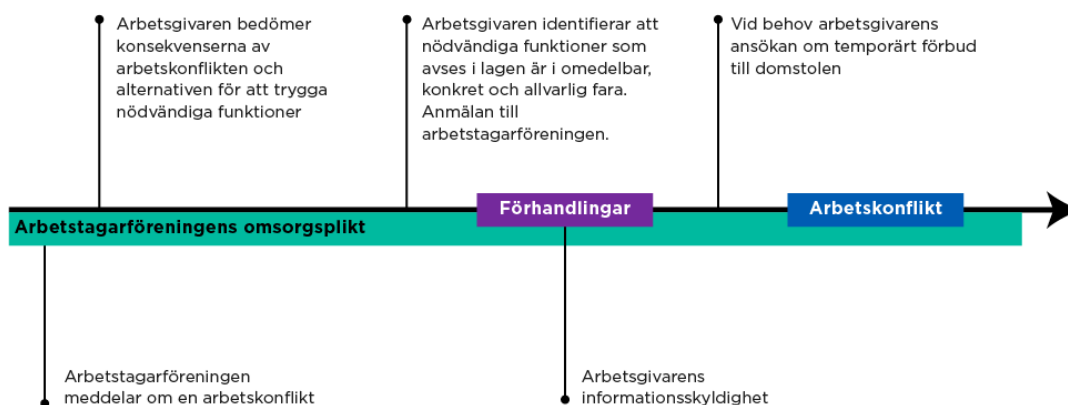
Rådet för bedömning av lagstiftningen gav sitt utlåtande om utkastet till proposition den 27 februari 2025. Enligt utlåtandet var de väsentligaste bristerna och utvecklingsobjekten i propositionsutkastet följande:

- i) I propositionen ska man närmare beskriva vilka konsekvenser propositionen har för begränsningen av en enskild arbetstagers konflikträtt.
- ii) Det vore bra att i propositionen beskriva hur överenskommelse om skyddsarbete förändras från det nuvarande och till vilken del ändringen är betydande ur arbetsgivarens och arbetstagsidans perspektiv. Hur ändras till exempel i praktiken avgränsningen av personal som behövs för nödvändiga funktioner och som därmed inte ska omfattas av arbetskonflikten?
- iii) I propositionen bör man närmare bedöma dess konsekvenser för domstolarnas verksamhet och antalet ärenden som behandlas.

I kapitel 4.2.4 i propositionen (konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna) behandlas konsekvenserna av förslaget och andra arbetsmarknadsreformer som genomförts under regeringsperioden för den fackliga föreningsfriheten och den konflikträtt som tryggas som en del av den. En individs konflikträtt används kollektivt och typiskt som en del av fackföreningsverksamheten. De skyldigheter som fastställs i propositionen gäller i huvudsak arbetstagarföreningar och arbetsgivare. Skyldigheten att utföra nödarbete gäller dock enskilda arbetstagare. Den omsorgsplikt som åläggs arbetstagarföreningarna och förordnandet av en arbetstagare som deltar i en arbetskonflikt till nödarbete kan påverka stridsåtgärdernas påtryckningskraft. Propositionens faktiska konsekvenser gäller lika mycket förhandlings- och konflikträtten för såväl arbetstagarföreningar som deras medlemmar. Konsekvenserna för föreningarnas och arbetstagarernas konflikträtt kan inte separeras från varandra. Kapitel 4.2.4 i propositionen har preciserats till dessa delar.

Bedömningen i propositionen av konsekvenserna för företag och arbetsgivare samt för arbetstagare och arbetslivet har kompletterats med en beskrivning av förslagens konsekvenser för överenskommelse om skyddsarbete. Den centrala utgångspunkten är att arbetstagarföreningen med stöd av sin omsorgsplikt avgränsar arbetskonflikten eller erbjuder tillräckligt skyddsarbete så att nödvändiga funktioner som omfattas av regleringen inte äventyras. Det finns inget behov av separata förhandlingar, om det inte råder oenighet om begränsningarna av arbetskonflikten. Propositionen ändrar inte på något betydande sätt hur man kommer överens om skyddsarbete i jämförelse med nuläget, men den kan svara på de utmaningar som parterna upplever i förhandlingarna.

De viktigaste stegen i förfarandet för att säkerställa nödvändiga funktioner kan illustreras på följande sätt:



Bedömningen av propositionens inverkan på domstolarnas verksamhet och antalet ärenden som behandlas har kompletterats. Till följd av propositionen kan antalet ärenden som gäller förbud mot arbetskonflikt öka något från nuläget, särskilt genast efter lagens ikraftträdande. Det är emellertid troligt att det bara handlar om enstaka fall. Det kan antas att majoriteten av meningsskiljaktigheterna i anknytning till tryggandet av nödvändiga funktioner kan lösas mellan parterna, precis som idag. Det är också möjligt att de skyldigheter för arbetstagar- och

arbetsgivarsidan som föreslås i propositionen i synnerhet på lång sikt förebygger arbetskonflikter som riktas mot nödvändiga funktioner och effektiviserar förhandlingarna i den utsträckning att domstolarna får färre tvister som gäller arbetskonflikter att behandla än i nuläget.

I utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen konstaterades också att det inte framgår av översikten över referensländernas lagstiftning ifall andra länders lösningar har utnyttjats i den fortsatta beredningen av propositionen. I vissa referensländer har man kommit överens om frågor som gäller skyddsarbete genom kollektivavtal. Den fortsatta beredningen av propositionen har gjorts utifrån nationella utgångspunkter. Med tanke på det allmänna intresset och arbetsmarknadens förutsebarhet kan en situation som till exempel den i Norge, där man måste ingripa i arbetskonflikter som riktas mot samhällets kritiska funktioner genom att föreskriva en speciallag, inte anses ändamålsenlig. Förslaget gäller samhällets mest kritiska funktioner och funktioner som är betydande med tanke på förverkligandet av flera olika grundläggande rättigheter och som lagstiftaren har ett stort intresse av att trygga.

6.3 Ändringar som gjorts på grund av remissvaren

På grund av remissvaren har noggrannheten och den exakta avgränsningen av den föreslagna 8 d § i arbetstvistlagen ökat genom att på paragrafnivå definiera de uppgifter och funktioner som omfattas av regleringen. Vissa centrala uppgifter för polisen, domstolsväsendet och åklagarmyndigheten samt verkställande myndigheter har lagts till i regleringens tillämpningsområde. Omsorgsplikten föreslås gälla utredning av mycket allvarliga brott samt förebyggande av mycket allvarliga brott som kommit till polisens kännedom samt utförande av uppgifter som fastställts som brådskande för domstolsväsendet eller åklagarmyndigheten och verkställandet av dem. Dessutom har tröskeln för arbetstagarföreningens omsorgsplikt preciserats på paragrafnivå med kriterier som Högsta domstolen har utnyttjat i sin beslutspraxis när den bedömt förbud mot arbetskonflikt som äventyrar andra grundläggande rättigheter som en skyddsåtgärd. Arbetstagarföreningens omsorgsplikt förutsätter att arbetskonflikten omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar en funktion som omfattas av regleringen.

Det primära syftet med propositionen är att parterna i arbetstvister ska nå en överenskommelse om skyddsarbete i sina ömsesidiga förhandlingar. Utgående från remissvaren har förhandlingsskyldigheten som föreslås i propositionen effektiviserats. Förhandlingskyldigheten föreslås vara ömsesidig, dvs. gälla både arbetsgivar- och arbetstagsarsidan. För att trygga förhandlingsbalansen och främja uppkomsten av en förhandlingslösning har arbetsgivarsidans skyldigheter preciserats. Efter att ha fått information om en arbetskonflikt ska arbetsgivaren utan dröjsmål utreda eventuella oklarheter i anslutning till begränsning av arbetskonflikten eller skyddsarbete med arbetstagarföreningen. Dessutom föreslås det att arbetsgivarsidan för att inleda förhandlingarna utan dröjsmål ska meddela arbetstagarföreningen om en nödvändig funktion äventyras till följd av arbetskonflikten. Syftet är att missförstånd som gäller avgränsningen av arbetskonflikten utreds i god tid innan arbetskonflikten inleds och att förhandlingarna inleds utan dröjsmål på arbetsgivarens initiativ när det bedöms att den verksamhet som ska tryggas kan äventyras.

Bedömningen av huruvida förutsättningen för begränsning av de grundläggande rättigheterna uppfylls, som ingår i motiveringen till propositionens lagstiftningsordning, har kompletterats med avseende på lagförslagets exakta avgränsning och noggrannhet, proportionalitet och nödvändighet. Dessutom har man bedömt det inbördes förhållandet mellan det föreslagna nya rättsmedlet för arbetsgivaren (temporärt förbud mot arbetskonflikt och förbudstalan) och processen för säkringsåtgärder som grundar sig på rättegångsbalken. I anknytning till denna problematik har man också bedömt propositionens inverkan på rättsanvisningen som följer av

Högsta domstolens beslutspraxis om förbud mot arbetskonflikt som strider mot den så kallade allmänna fredsplikten som en säkringsåtgärd.

De processrättsliga frågor som lyfts fram i remissvaren har utvärderats tillsammans med justitieministeriet under den fortsatta beredningen. Propositionens fasta koppling till skyddet av centrala grundläggande rättigheter stöder det rättsmedel (temporärt förbud och förbudstalan) som föreslås i propositionen i stället för förfarandet med säkringsåtgärder enligt rättegångsbalken. Användningsområdet för säkringsåtgärder i arbetskonflikter är inte helt entydigt och det lämpar sig inte på bästa möjliga sätt till exempel för att lösa situationer där liv eller hälsa hotas. Undantaget för förhandsåtnjutande och ställande av säkerhet i förhållande till rättegångsbalken stöder ett särskilt rättskyddsförfarande i frågor som rör skyddsarbetslagstiftningen. Motsvarande exempel på separata rättsmedel som påminner om förfarandet med säkringsåtgärder finns även i annan lagstiftning, såsom upphovsrättslagen (404/1961). Det nya rättsmedel som föreslås i propositionen och som gäller en viss grupp av ärenden är således inte en helt exceptionell lösning.

På grund av remissvaren har både arbetsgivar- och arbetstagaridans kompensationspåföljder slopats som onödiga. I utkastet till proposition som var ute på remiss föreslogs en kompensationspåföljd för arbetsgivaren för en uppenbart ogrundad ansökan om förbud mot arbetskonflikt (18 b § i arbetstvistlagen). Ansvaret för rättegångskostnaderna för den förlorande parten och ersättningsansvaret för kostnader som orsakats motparten av en onödig förbudsansökan enligt rättegångsbalken kan anses vara tillräckliga och sedvanliga påföljder i situationer där det saknas grund för att förbjuda en arbetskonflikt. På grund av ansvaret för rättegångskostnaderna kan arbetsgivarens risk för missbruk anses vara liten. Domstolen ska i varje fall avvisa uppenbart obefogade ansökningar, varigenom den eventuella olägenhet som arbetstagarföreningen orsakas kan betraktas som ringa.

I propositionen föreslogs också en kompensationspåföljd för arbetstagarföreningar vid uppenbart brott mot omsorgsplikten (18 c § i arbetstvistlagen). Arbetstagarföreningarna skulle till följd av förslaget ha kunnat drabbas av flera överlappande påföljder på grund av samma arbetskonflikt, som emellertid skulle ha skiljt sig åt vad gäller samordningen av skadeståndsansvaret. Förslaget skulle ha ökat komplexiteten i påföljdssystemet för olagliga arbetskonflikter och lett till eventuella samordningsproblem. De föreslagna påföljderna skulle ha behandlats i allmän domstol, medan påföljderna i anslutning till fredsplikten behandlas i arbetsdomstolen. Domstolen kan förena ett temporärt förbud och en talan om förbud med ett vite som förstärkning. Vitena har varit ganska omfattande i den senaste tidens praxis för säkringsåtgärder. Beslut om vite kan bedömas ha en tillräcklig förebyggande effekt på lagstridiga arbetskonflikter.

Ett ersättningsansvar är inte heller motiverat för att ersätta eventuella skador som orsakats arbetsgivaren. Om förutsättningarna för skadeståndsansvar uppfylls kan arbetsgivaren få skadestånd enligt skadeståndslagen för skada som en arbetstagarförening orsakat genom brott mot omsorgsplikten. Avsikten var att dela arbetstagarföreningens kompensationspåföljd mellan flera arbetsgivare om det var fråga om samma arbetskonflikt. Vanligtvis kan till exempel ett haveri av arbetsgivarens maskiner och utrustning orsaka betydligt större skada än det föreslagna högsta ersättningsbeloppet (150 000 euro). Arbetsgivarna skulle således i varje fall ha blivit tvungna att kräva skadestånd för att få full ersättning för de skador som orsakats. Arbetstagarföreningens ersättningsansvar hade i praktiken kunnat bli ganska omfattande. Även om det är ganska osannolikt att en arbetstagarförening blir ansvarig för skador som orsakats tredje part, är det inte uteslutet.

Statsrådets justitiekansler lyfte i sitt yttrande också fram att inte heller arbetsgivarsidans lockout får orsaka fara för de funktioner som ska tryggas genom regleringen. I detta avseende kan det konstateras att det är ganska osannolikt att arbetsgivarna inleder en lockout som hotar nödvändiga funktioner. För arbetsgivaren är det vanligtvis fråga om försummelse av skyldigheter som följer av lagstiftning eller avtal som kan leda till straffrättsligt eller lagstiftnings- eller avtalsbaserat ersättningsansvar för arbetsgivaren. Man kan bedöma att sådana skyldigheter och eventuella påföljder vid överträdelse av dem redan i sig i tillräcklig utsträckning förebygger lockouter som äventyrar de funktioner som omfattas av regleringen. Lockouter är överhuvudtaget sällsynta.

Under remissbehandlingen tillfrågades remissinstanserna bland annat om det finns behov av att ändra regleringen om nödarbete med hänsyn till lagförslagen. Genom nödarbete och den föreslagna lagstiftningen strävar man efter samma syfte, dvs. att undvika betydande skadepåföljder. I samband med arbetskonflikter har man i enlighet med arbetsrådets praxis redan nu kunnat utföra nödarbete för att undvika sådana konsekvenser. Utgående från remissvaren har man beslutat att precisera förhållandet mellan den föreslagna lagstiftningen och nödarbete som grundar sig på arbetstidslagen. Enligt förslaget ska nödarbete vara arbetsgivarens sista utväg i en akut risksituation för att undvika de skadepåföljder som omfattas av den föreslagna lagstiftningen. Det är förbjudet att låta utföra nödarbete om arbetsgivaren har en faktisk möjlighet att undvika skadepåföljder genom att förhandla med arbetstagarföreningen, tillgripa en domstolsprocess eller andra rimliga medel.

Utifrån remissvaren har man dessutom bedömt de samverkande effekterna av de arbetsmarknadsreformer som genomförts under den innevarande regeringsperioden och den grundläggande rätten till facklig föreningsfrihet och konflikträtten.

7 Specialmotivering

7.1 Lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder

1 §. Syfte och tillämpningsområde. Det föreslås att det tas in en bestämmelse i 3 mom. genom vilken terminologin i lagen preciseras. I flera bestämmelser i lagen hänvisas det till arbetsgivarföreningar. Enligt förslaget ska dessa bestämmelser också tillämpas på andra företrädare för arbetsgivare som är parter i arbets- och tjänstekollektivavtal. Inom den offentliga sektorn finns det parter i arbets- och tjänstekollektivavtal som företräder arbetsgivarna men som inte är egentliga arbetsgivarföreningar. Sådana aktörer är till exempel Statens arbetsmarknadsverk, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT, Kyrkans arbetsmarknadsverk, kyrkostyrelsen i ortodoxa kyrkan, Ålands landskapsregering och kommunala avtalsdelegationen i landskapet Åland samt riksdagens kanslikommission.

3 §. Riksmedlarens uppgifter. För att förenhetliga terminologin i lagen ändras hänvisningen till arbetsgivares, arbetstagares, tjänstemäns och tjänsteinnehavares organisationer i 2 mom. 1 punkten till en hänvisning till deras föreningar. Det är inte fråga om en innehållsmässig ändring.

8 c §. Konflikträtt i tjänsteförhållande. I paragrafen föreskrivs det om undantag från tillämpningsområdet i fråga om bestämmelserna i 7 § 2 mom., 8 a och 8 b §, vilka gäller sympatiaktioner och politiska stridsåtgärder. Bestämmelserna tillämpas inte i tjänsteförhållande. I paragrafen ingår också en informativ hänvisning till lagstiftningen om konflikträtt i tjänsteförhållande. Till paragrafen fogas ett omnämnande av att också de föreslagna 8 d–8 g § i lagen tillämpas i tjänsteförhållande.

8 d §. *Tryggande av nödvändiga funktioner under en arbetskonflikt.* I paragrafen föreslås bestämmelser om tryggande av nödvändiga funktioner under arbetskonflikter. Arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen fastställer gränserna för arbetskonflikten och vid behov förhandlar parterna om skyddsarbete. I denna utgångspunkt föreslås ingen ändring. Genom den föreslagna lagen tryggas dock vissa funktioner som är nödvändiga med tanke på tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna eller det allmänna intresset under arbetskonflikter. Det som nedan i specialmotiveringen konstateras om arbetstagarföreningar gäller även tjänstemannaföreningar och tjänsteinnehavarföreningar.

I 1 mom. föreslås bestämmelser om en skyldighet för arbetstagarföreningar att genom en begränsning av arbetskonflikten eller genom skyddsarbete se till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar sådan verksamhet som omfattas av bestämmelsernas tillämpningsområde. Skyldigheten gäller arbete som det är nödvändigt att utföra under arbetskonflikten för att de skyddsintressen och funktioner som skyddas inte ska äventyras. Med begränsning av arbetskonflikten avses att arbetskonflikten inte omfattar sådana uppgifter, funktioner eller enheter där en arbetskonflikt kan medföra att den verksamhet som ska tryggas äventyras på det sätt som avses i 1 mom. När skyddsarbete tillhandahålls lämnas inte vissa funktioner helt utanför arbetskonflikten, utan en tillräcklig minimipersonal tryggas för att sådana följder som avses i 1 mom. inte ska uppstå. En arbetstagarförening ska också i fortsättningen i övrigt kunna fastställa gränserna för arbetskonflikten och det skyddsarbete som tillhandahålls, så länge det uppfyller minimikraven enligt lagen.

Enligt förslaget ska arbetstagarföreningens omsorgsplikt vara tillämplig om arbetskonflikten leder till att de funktioner som omfattas av regleringens tillämpningsområde omedelbart, konkret och allvarligt äventyras. Med omedelbart avses att det i ett enskilt fall tydligt kan konstateras att äventyrandet beror på att arbete inte har utförts på grund av arbetskonflikten. Äventyrandet beror inte på arbetskonflikten, om arbetsgivaren på det sätt som avses i 2 mom. kan undvika de följder som avses i 1 mom. med skäligen tillgängliga medel eller om äventyrandet beror på någon annan omständighet som inte har samband med den arbetskonflikt som verkställs av arbetstagarföreningen. De förbjudna följderna av en arbetskonflikt kan också framkomma i större utsträckning än inom verksamheten för den arbetsgivare som är föremål för arbetskonflikten. Om arbete som omfattas av omsorgsplikten inte utförs kan det få konsekvenser för arbetsgivarens avtalspartner eller för tredje parter. Omedelbarhetskriteriet kan uppfyllas genom en effektkedja där flera olika aktörer ingår. Till exempel framkommer sådant äventyrande av människors liv och hälsa som beror på störningar i tillgången till el och som avses i 7 punkten inte direkt i elverkets verksamhet, utan eventuella skadepåföljder uppstår inom verksamheten hos aktörer utanför arbetskonflikten, exempelvis på sjukhus. På motsvarande sätt kan utförandet av vissa nödvändiga uppgifter till exempel förutsätta att produktionsmedel som absolut behövs för uppgifterna repareras eller att andra nödvändiga förutsättningar för verksamheten tryggas.

Med konkret avses att äventyrandet är sannolikt. En avlägsen eller teoretisk risk för äventyrande av eller skada för den verksamhet som ska tryggas räcker inte för att omsorgsplikten ska vara tillämplig. I vissa fall kan de funktioner som tryggas genom regleringen konkret äventyras först när arbetskonflikten blir långvarig. Med äventyrandets allvarlighet avses storleken på den skada som eventuellt uppstår om risken realiserar. Om följderna av den skada som sker om risken realiserar är betydande, är det fråga om allvarligt äventyrande.

Vid bedömningen av om konkret- och allvarlighetskriterierna uppfylls kan vikt fästas vid verksamhetens kvalitet och vid hur betydande konsekvenser störningar i verksamheten har. Om följderna av att risken realiserar är avsevärt stora, räcker också en liten sannolikhet för att risken

realiseras för att äventyrandet ska anses vara allvarligt. Ett exempel är uppgifter som är nödvändiga för att avvärja kärnkraftsolyckor.

Tillämpningsområdet för arbetstagarföreningens omsorgsplikt fastställs uttömmande enligt 1 mom. Det är fråga om betydande skyddsintressen som också i övrigt tryggas av rättsordningen och om funktioner som är nödvändiga med hänsyn till dem, och de ska tryggas under arbetskonflikter genom lagstiftning som fastställer nödvändiga begränsningar för utövandet av konflikträtten. I 1 mom. i paragrafen fastställs de funktioner som omfattas av regleringens tillämpningsområde och de följder som inte får orsakas av de funktioner och skyddsintressen som skyddas genom regleringen. Enligt förslaget bestäms lagens tillämpningsområde genom följdena och de funktioner som omfattas av lagen.

Enligt den föreslagna paragrafen ska arbetstagarföreningen se till att arbetskonflikten inte har sådana följder som avses i 1 mom. på grund av att nödvändigt arbete som skyddas genom regleringen inte utförs. Arbetstagarföreningen ska således begränsa arbetskonflikten eller tillhandahålla skyddsarbete i den mån som det är nödvändigt för att säkerställa att arbetskonflikten inte orsakar sådana följder. Den omsorgsplikt som åläggs arbetstagarföreningen förutsätter i praktiken att sådana uppgifter, funktioner eller enheter som är nödvändiga för att undvika de följder som avses i 1 mom. under arbetskonflikten ska lämnas utanför arbetskonflikten eller att tillräcklig och lämplig personal ska ställas till arbetsgivarens förfogande under arbetskonflikten. Det är fråga om begränsning av konflikträtten, som skyddas som en grundläggande och mänsklig rättighet, så konflikträtten ska endast begränsas i den utsträckning det är nödvändigt för att under arbetskonflikten trygga de funktioner som skyddas genom bestämmelserna.

Den skyldighet som åläggs arbetstagarföreningen förutsätter för det första att arbetstagarföreningen ser till att arbetskonflikten inte allvarligt, omedelbart och konkret äventyrar människors liv eller hälsa (*1 punkten*). Bestämmelserna i 1 mom. 1 punkten tillämpas inom hälso- och sjukvården, socialvården, räddningsväsendet, sjöräddningstjänsten, polisväsendet, Nödcentralsverket och slutna anstalter samt inom stödfunktioner för patientsäkerheten, det vill säga verksamhet där följdena av att nödvändigt arbete inte utförs typiskt kan vara sådana följder som avses i 1 punkten. Exempel på uppgifter vars försummelse under en arbetskonflikt kan medföra sådana följder är bland social- och hälsovårdens uppgifter bland annat intensivvård, nödvändig jourvård, prehospital akutsjukvård, förlossningsvård, nödvändig behandling av sjukdomar, nödvändig behandling av patienter på avdelningar och medicinska stödtjänster som hänför sig till de nödvändiga behandlingar som avses ovan, såsom undersökningar och provtagningar. Inom socialvården är till exempel hemvård, omsorgs- och boendetjänster för äldre och personer med funktionsnedsättning, barnskyddsenheter och socialjour typiska tjänster vars försummelse kan äventyra kundernas liv eller allvarligt äventyra deras hälsa eller orsaka dem lidande. Exempelen innebär inte att arbetskonflikter inte över huvud taget kan ordnas vid enheter eller avdelningar där ovannämnda uppgifter utförs. Det är fråga om uppgifter i fråga om vilka det i typiska fall finns ett behov av att utföra vissa arbeten också under arbetskonflikter för att undvika de följder som nämns i punkten.

Den föreslagna punkten tillämpas också i samband med andra uppgifter än social- och hälsovårdens uppgifter. Punkten kan bli tillämplig inom flera olika branscher. Regleringen begränsas dock på det sätt som beskrivs ovan till att gälla endast sådana uppgifter vars försummelse entydigt kan konstateras medföra en omedelbar, konkret och allvarlig risk för att liv eller hälsa äventyras.

Exempelvis finns det flera sådana uppgifter som är kritiska med tanke på samhällets och människors säkerhet och vars försummelse kan medföra fara för människors liv eller allvarlig

fara för människors hälsa. Sådana uppgifter utförs av de myndigheter som ansvarar för säkerheten i samhället och som nämns i 1 mom. 1 punkten.

Säkerhetsmyndigheternas verksamhet hör inte i sin helhet till punktens tillämpningsområde. Exempelvis inom polisverksamheten tillämpas regleringen på brådskande larmuppdrag som gäller tryggande av människors liv eller hälsa. I samband med nationella och lokala kriser, såsom våldsamma upplopp, kan det också uppstå situationer där säkerhetsmyndigheterna ska kunna sköta sina uppgifter, såsom upprätthållande av allmän ordning, till den del som det är nödvändigt för att skydda människors liv och hälsa. Också vid Nödcentralverket, inom räddningsväsendet och inom sjöräddningen ska utförandet av uppgifter som är nödvändiga för att skydda liv och hälsa tryggas. Uppgifterna anknyter vanligen till nödsamtal, brandsläckningsuppgifter, olyckor och sjuktransporter. Tillämpningsområdet omfattar också uppgifter som är nödvändiga för att skydda liv och hälsa i slutna anstalter, såsom i fängelser, på sinnessjukhus och vid Migrationsverkets förvarsheter. Personer i slutna anstalter är beroende av anstaltens personal för att få livsmedel och brådskande hälso- och sjukvård. Om övervakningen av slutna anstalter förhindras på grund av en arbetskonflikt kan det i värsta fall leda till att den utomstående befolkningens liv och hälsa äventyras.

Punkten tillämpas också på stödfunktioner för patientsäkerheten som är nödvändiga för att trygga människors liv eller hälsa. Tryggandet av uppgifter som är nödvändiga för människors liv eller hälsa förutsätter i praktiken flera stödfunktioner. Trots att den personal som utför direkt klient- och patientarbete tryggas i tillräcklig mån, kan tjänsterna inte tillhandahållas på ett klient- och patientsäkert sätt utan nödvändiga stödtjänster. Inom social- och hälsovården är nödvändiga stödfunktioner till exempel städ- och avfallshanteringstjänster som är nödvändiga med hänsyn till patientsäkerheten, underhåll och leveranser av instrument och behandlingsutrustning, tvätteritjänster och bevakningstjänster för sjukhusfastigheter. Dessutom kan här nämnas sådana personer som står i arbetsavtalsförhållande till vissa universitet och som bland annat gör isotoper för nödvändiga behandlingar vid universitetssjukhusen. För att tröskeln för omsorgsplikten ska nås förutsätts det att kriterierna enligt 1 mom. uppfylls och att stödfunktionerna är nödvändiga för att trygga människors liv eller hälsa. I fråga om stödfunktioner för patientsäkerheten ska det tydligt och konkret kunna konstateras att försummelse av sådant arbete direkt leder till att den huvudverksamhet som är nödvändig för människors liv eller hälsa äventyras. Det är i praktiken fråga om en situation där huvudverksamhetsutövaren är i den mån beroende av tjänsterna hos den verksamhetsutövare som är föremål för arbetskonflikten att hinder för stödfunktionen omedelbart kan leda till förlust av liv eller hälsa och där huvudverksamhetsutövaren inte heller kan ersätta stödfunktionerna under arbetskonflikten genom att skaffa dem till exempel av någon annan verksamhetsutövare eller genom att själv sköta dem. Aktörer som utövar kritisk verksamhet kan i regel förutsättas ha beredskap för olika störningssituationer, såsom arbetskonflikter som gäller avtalspartner. Det är dock möjligt att arbetskonflikten gäller alla företag som erbjuder nödvändiga stödfunktioner inom hela branschen och att den som ansvarar för huvudverksamheten inte har möjlighet att skaffa tjänsterna någon annanstans eller sköta dem själv. Som sådana stödfunktioner för patientsäkerheten som är nödvändiga för människors liv eller hälsa kan också betraktas uppgifter inom trafikstyrning till den del de är nödvändiga för skötseln av patienttransporter som är kritiska för människors liv eller hälsa. Exempelvis ska uppgifter inom flygkontroll tryggas till den del de är nödvändiga för att trygga flygningar med läkar- och sjukvårdshelikoptrar samt ambulansflygningar.

Enligt den föreslagna 2 punkten i momentet förutsätter den omsorgsplikt som åläggs arbetstagarföreningen att föreningen ser till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar nödvändigt underhåll, nödvändig övervakning eller nödvändig reparation

av maskiner, anordningar eller annan materiell egendom som är väsentlig med tanke på förutsättningarna för näringsverksamhetens kontinuitet.

I punkten tryggas sådan materiell egendom som är nödvändig med tanke på förutsättningarna för att arbetsgivarens eller tredje parter näringsverksamhet ska kunna fortsätta. Punkten avses täcka både egendom som är nödvändig för varuproduktionen och egendom som är nödvändig för tjänsteproduktionen. Exempel på uppgifter i samband med vilka omsorgsplikten kan vara tillämplig är uppgifter som anknyter till kontrollerad nedkörning och uppkörning av industrianläggningar och kraftverk och andra uppgifter i anslutning till underhåll och reparation av maskiner och anordningar vid dem som utförs för att säkerställa att maskinerna och anordningarna inte skadas samt uppgifter i anslutning till bevakning av anläggningar och kraftverk.

Om kriterierna i 1 mom. och nödvändighetskriteriet uppfylls, kan omsorgsplikten också utsträckas till stödfunktioner som ligger utanför den direkta varu- eller tjänsteproduktionen. Det kan till exempel vara fråga om reparation av maskiner eller anordningar som är väsentliga med tanke på förutsättningarna för näringsverksamhetens kontinuitet, om försummelse av sådant arbete direkt leder till att förutsättningarna för näringsverksamhetens kontinuitet äventyras. Förutsättningarna för omsorgsplikt kan uppfyllas i fråga om så kallade stödfunktioner, om huvudverksamhetsutövaren inte vid avbrott i en stödfunktion som tillhandahålls av en avtalspartner kan undvika att egendom som är nödvändig för att näringsverksamhetens kontinuitet skadas på något annat sätt, såsom genom att skaffa tjänster av någon annan aktör eller sköta dem själv. Aktörer som utövar näringsverksamhet kan i regel förutsättas ha beredskap för olika störningssituationer, såsom arbetskonflikter som gäller avtalspartner. Denna möjlighet finns nödvändigtvis inte, om en arbetskonflikt som gäller den verksamhetsutövare som tillhandahåller stödfunktioner omfattar hela branschen eller om det på grund av att det är brådskande att reparera maskinen eller anordningen eller att reparationen kräver specialkompetens inte är möjligt att skaffa tjänsten av någon annan aktör.

Punkten avses inte gälla immateriell egendom. Enligt tillsynspraxis för ILO:s konventioner är det inte tillåtet att begränsa strejkrätten endast av ekonomiska skäl. Arbetskonflikter orsakar vanligen ekonomiska skador, och den föreslagna lagstiftningen avses inte skydda mot sådana ekonomiska skador som orsakas av avbrott i arbetet, såsom förluster i affärsverksamheten eller förluster av produktionspartier.

Enligt den föreslagna 3 punkten förutsätter den omsorgsplikt som åläggs arbetstagarföreningen att föreningen ser till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar utförandet av uppgifter som är nödvändiga för att avvärja miljöskador vid industrianläggningar, kraftverk, vattenverk, avfallshanteringsanläggningar, avloppsreningsverk, produktionsenheter inom jordbruket eller transporter av farliga ämnen eller utförandet av andra uppgifter som är nödvändiga för att avvärja miljöskador. Med miljöskada avses en plötslig händelse där ett ämne som är skadligt för miljön kommer ut i eller hotar att komma ut i miljön på ett sådant sätt att det medför fara eller skada för miljön eller människors hälsa. Sådana uppgifter kan i typiska fall vara till exempel uppgifter som utförs av drifts- och underhållspersonalen vid industrianläggningar och kraftverk, till exempel kärnkraftverk, och uppgifter som hänför sig till transport av farliga ämnen till exempel inom sjö- och landsvägstrafiken. Exempelvis kan en arbetskonflikt vid ett vattenkraftverk orsaka en stor miljöskada, om den leder till att vattnet i en uppdamningsbassäng släpps loss på ett okontrollerat sätt. Betydande risker för miljöskador kan också orsakas av avbrott i processerna, okontrollerade avbrott i produktionskedjorna eller ned- och uppkörning av processerna vid industrianläggningar. Högsta domstolen har bedömt hur omedelbar, konkret och allvarlig fara för miljöskador som orsakades av en arbetskonflikt i sitt avgörande HD 2023:95. Också när det gäller avvärjande av miljöskador finns det

myndighetsuppgifter som det är nödvändigt att sköta för att undvika betydande miljöskador. Det kan till exempel vara fråga om uppgifter inom Gränsbevakningsväsendet som hänför sig till bekämpning av oljeskador och kemikalieolyckor som orsakas av utsläpp från tankfartyg i havsområden eller uppgifter inom räddningsväsendet som hänför sig till bekämpning av miljöskador som orsakas av olyckor i land- och insjöområden. Omsorgsplikten gäller också privata tjänsteleverantörers uppgifter som är nödvändiga för att avvärja en omedelbar, konkret och allvarlig risk för miljöskador.

Enligt 4 punkten förutsätter den omsorgsplikt som åläggs arbetstagarföreningen att föreningen ser till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar djurs välfärd så att de orsakas smärta eller lidande på grund av att nödvändig skötsel av djur, djurtransporter eller avlivning av djur på behörigt sätt förhindras. Enligt lagen om djurvelfärd (693/2023) får ett djur inte tillfogas onödigt smärta eller onödigt lidande och djurets välfärd får inte äventyras i onödan. Djur som hålls av människan får inte lämnas utan skötsel eller överges. Punkten tillämpas till exempel på de veterinärtjänster som kommunen ordnar och på djurskyddsenheters och djurparker verksamhet. Nödvändig omsorg av produktionsdjur på till exempel gårdar och pålsdjursfarmer samt transporter som är nödvändiga för djurens välfärd och avlivning av djur på behörigt sätt ska tryggas. Produktionsdjur förflyttas både mellan gårdar under uppfödningen och slutligen till slakteriet. Om transporterna blir försenade kan det beroende på djurarten redan inom några dygn leda till överbeläggning på den gård som djuren ska förflyttas från, vilket kan orsaka djuren onödigt smärta och onödigt lidande. Vid arbetskonflikter som riktas mot livsmedelsindustrins processer ska det säkerställas att djur inte orsakas onödigt smärta och onödigt lidande. Till exempel ska djurtransporter och slakteriers verksamhet kunna tryggas på en sådan nivå att en arbetskonflikt som gäller dem inte äventyrar djurens välfärd på det sätt som avses i 4 punkten. Dessutom ska fodertransporter som är nödvändiga för djurens välfärd och sådan avbytarservice enligt lagen om avbytarservice för lantbruksföretagare (1231/1996) som är nödvändig för skötsel av djur tryggas.

Enligt 5 punkten förutsätter den omsorgsplikt som åläggs arbetstagarföreningen att föreningen ser till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar utförandet av uppgifter som är nödvändiga för att trygga Finlands territoriella integritet eller förhindra olaglig inresa. Det är fråga om uppgifter inom försvaret och gränssäkerheten som är nödvändiga för att trygga den territoriella integriteten och suveräniteten. Om till exempel inresekontrollerna vid gränsovergångsställena fördröjs leder det inte i sig till en skyldighet för arbetstagarföreningen att begränsa arbetskonflikten eller tillhandahålla skyddsarbete. De uppgifter som i fråga om gränssäkerheten ska tryggas under arbetskonflikter är uppgifter som är nödvändiga till exempel för att förhindra omfattande invandring eller instrumentaliserad inresa och för att förhindra allvarliga brott i anslutning till gränssäkerheten. På motsvarande sätt gäller omsorgsplikten i fråga om försvaret endast sådana uppgifter som det är nödvändigt att trygga så att de fortsätter utan avbrott även under arbetskonflikter för att förhindra att den territoriella integriteten allvarligt äventyras. I typiska situationer är det fråga om myndighetsuppgifter som utförs av Försvarmakten, Gränsbevakningsväsendet och polisen. Med tanke på plötsliga förändringar i säkerhetsläget är det nödvändigt att garantera säkerhetsmyndigheternas verksamhetsförutsättningar på en tillräcklig nivå också under normala förhållanden. Sådana uppgifter kan också finnas inom den privata sektorn, om staten köper in säkerhetskritiska tjänster. Det kan också vara fråga om sådana bränsle- och godstransporter för Försvarmakten och Gränsbevakningsväsendet som är nödvändiga för att trygga de uppgifter som avses i 5 punkten, brådskande reparationsarbeten som gäller infrastruktur som är kritisk för försvaret samt säkerställande av att de farleder som behövs för det militära försvaret kan användas på havsområdena.

Enligt *6 punkten* förutsätter den omsorgsplikt som åläggs arbetstagarföreningen att föreningen ser till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar utförandet av uppgifter som är nödvändiga för funktionen av det högsta statliga beslutsfattandet. Med det högsta statliga beslutsfattandet avses statsrådets, republikens presidents och riksdagens beslutsfattande. För att trygga det högsta statliga beslutsfattandet ska en säker och konfidentiell tillgång till den information som behövs för beslutsfattandet säkerställas. Till exempel ska de tjänsteuppdrag vid ministerierna, riksdagen och republikens presidents kansli tryggas som är nödvändiga för att trygga det högsta beslutsfattandet. De säkerhetstjänster som säkerställer att riksdagen kan sammanträda i fred ska kunna ordnas också under en arbetskonflikt. Bestämmelser om utövande av presidentämbetet under en arbetskonflikt finns i 54 § i lagen om republikens presidents kansli. Bestämmelser om motsvarande skyldighet i fråga om riksdagen finns i 54 § i lagen om riksdagens tjänstemän. Med allvarligt hinder för det högsta statliga beslutsfattandet avses att arbetskonflikten utgör ett omfattande hinder för statsrådets, republikens presidents eller riksdagens verksamhetsförutsättningar. Även en kortvarig arbetskonflikt kan leda till sådant allvarligt och konkret äventyrande som avses i 1 mom., om den förhindrar beslutsfattandet i frågor som till sin karaktär är kritiska för det allmänna intresset och förutsätter omedelbart beslutsfattande. Med stöd av den föreslagna 11 punkten ska det också sörjas för den datakommunikation som funktionen av det högsta statliga beslutsfattandet förutsätter.

Enligt den föreslagna *7 punkten* förutsätter den omsorgsplikt som åläggs arbetstagarföreningen att föreningen ser till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar utförandet av sådana uppgifter inom produktion, distribution, transporter eller trafikstyrning som behövs för att säkerställa tillgången till energi, värme, vatten, läkemedel och medicintekniska produkter, livsmedel eller bränslen som är nödvändiga för människors liv eller hälsa. Det är fråga om uppgifter som anknyter till att säkerställa tillgången till nyttigheter som är nödvändiga för funktionen av kritiska uppgifter i samhället och för människors grundläggande behov. Sådana uppgifter utförs särskilt inom energiförsörjningen, vattentjänsterna, läkemedelsindustrin och livsmedelsindustrin samt till exempel inom logistik i anslutning till dem.

Om tillgången till nödvändiga nyttigheter äventyras i stor omfattning kan det leda till att samhällets funktion eller hela befolkningens eller en del av befolkningens liv, levnadsförhållanden eller grundläggande behov äventyras. I de flesta fall äventyras tillgången till nyttigheter på det sätt som avses i 1 mom. först under långvariga arbetskonflikter. Exempelvis kan allvarliga störningar i tillgången till el väldigt snabbt orsaka allvarliga risksituationer, beroende på hur störningarna riktar sig. Om tillgången till energi, värme och vatten äventyras allvarligt kan följderna på ett betydande sätt gälla hela samhället eller en del av det och äventyra flera sådana skyddsintressen som staten ansvarar för att trygga. Inom läkemedelsindustrin kan också en kortvarig arbetskonflikt i praktiken medföra ett långvarigt avbrott i produktionsverksamheten på grund av processernas ned- och uppkörningsfaser. När det gäller värmedistributionen är det naturligtvis också av betydelse om arbetskonflikten infaller mitt i vintern eller under en varmare årstid. Om tillgången till läkemedel eller medicintekniska produkter äventyras allvarligt på grund av störningar i läkemedelsproduktionen, partihandeln eller leveranskedjorna kan det leda till att människors liv och hälsa äventyras på grund av avbrott i nödvändig vård. På apoteken ska nödvändig detaljdistribution av läkemedel samt läkemedelsrådgivning för enskilda kunder och enheter inom hälso- och sjukvården tryggas. Tillgången till trafikbränslen ska tryggas för räddningsväsendet, polisen och andra säkerhetsmyndigheter så att de kan utföra sina uppgifter så att människors liv eller hälsa inte äventyras. Tillgången till bränslen ska tryggas också för skötseln av sådana transporter vars fördröjning kan leda till att liv eller hälsa allvarligt äventyras. Transporter av nödvändiga livsmedel till enheter och anstalter inom social- och hälsovården samt tillgången till nödvändiga

livsmedel för medborgarna i allmänhet ska kunna tryggas. Ringa leveranssvårigheter eller olägenheter på grund av begränsad tillgång till produkter innebär inte att tillgången allvarligt äventyras. Omsorgsplikten avses gälla verksamhet som är absolut nödvändig för att trygga de grundläggande behov som är nödvändiga med tanke på människors liv eller hälsa.

För att säkerställa tillgången till nyttigheter som är nödvändiga för människors liv och hälsa ska också nödvändiga trafikstyrningsuppgifter tryggas. Det är till exempel fråga om uppgifter inom flygkontroll och styrning av spårtrafik som anknyter till transporter av nyttigheter som är nödvändiga för människors liv eller hälsa.

Enligt 8 punkten ska arbetstagarföreningen se till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar förhindrandet av synnerligen allvarliga brott eller utredningen av sådana brott. Med utredning av brott avses förundersökningsåtgärder, användning av nödvändiga tvångsmedel och förvar av gripna. Också under en arbetskonflikt ska det vara möjligt för polisen att utan dröjsmål vidta behövliga åtgärder i synnerhet för att förhindra sådana allvarliga brott mot liv eller hälsa eller allvarliga brott som äventyrar samhällets säkerhet som kommit till polisens kännedom och vid behov utan dröjsmål inleda utredningen av sådana brott. Det är nödvändigt att förundersökningen inleds utan dröjsmål, om fördröjning kan leda till att utredningen av brottet och tillgången till bevis försvagas betydligt. Med allvarligt äventyrande avses en situation där polisens brottsutredning i praktiken avbryts i stor omfattning och nödvändiga uppgifter inte kan skötas på miniminivå ens som skyddsarbete som utförs av tjänstemän utanför arbetskonflikten. Skyldigheten för tjänstemän som inte omfattas av arbetskonflikten att utföra skyddsarbete kan för arbetsgivare inom den offentliga sektorn vara ett sådant i 2 mom. i paragrafen avsett medel som är tillgängligt för arbetsgivaren för att trygga nödvändiga funktioner.

Som synnerligen allvarliga brott betraktas åtminstone allvarliga brott mot liv eller hälsa samt brott som allvarligt äventyrar samhällets säkerhet.

Sådana brott är till exempel de allvarligaste brotten mot liv och hälsa enligt 21 kap. i strafflagen och de allvarligaste sexualbrotten enligt 20 kap. i strafflagen, förberedelse till grovt brott mot liv eller hälsa enligt 21 kap. 6 a § i strafflagen samt sexualbrott mot barn. Med allvarliga brott som äventyrar samhällets säkerhet avses till exempel allmänfarliga brott enligt 34 kap. i strafflagen, terroristbrott enligt 34 a kap. i strafflagen samt grovt störande av post- och teletrafik och grov systemstörning enligt 38 kap. i strafflagen.

Förundersökning och förebyggande av brott tryggas också genom omsorgsplikten enligt momentets 9 punkt. Skyldigheten att begränsa arbetskonflikten eller tillhandahålla skyddsarbete gäller också de uppgifter inom domstolsväsendet som enligt lag ska utföras skyndsamt, såsom handläggning av häktningsyrkanden och andra brådskande tvångsmedelsärenden.

Enligt 9 punkten ska arbetstagarföreningen se till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar utförandet av uppgifter inom domstolsväsendet eller åklagarväsendet som enligt lag ska utföras skyndsamt samt verkställigheten i anslutning till dem. Det är fråga om tvistemål, brottmål, ärenden som gäller säkringsåtgärder, ansökningsärenden, tvångsmedelsärenden och andra mål och ärenden som ska behandlas skyndsamt eller utan dröjsmål med stöd av rättegångsbalken, lagen om rättegång i brottmål (689/1997), lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), tvångsmedelslagen (806/2011) eller annan lagstiftning. Exempel på ärenden som ska behandlas skyndsamt är ansökan om temporärt förbud mot arbetskonflikt enligt den föreslagna 8 e § i lagen och ärenden som gäller förbud mot en arbetskonflikt som strider mot omsorgsplikten som avses i den föreslagna 8 f §. Mål och ärenden som ska behandlas skyndsamt är i typiska fall sådana att dröjsmål i behandlingen kan leda till

förlust av betydande skyddsintressen. Skyndsam behandling ska tryggas vid domstolsbehandling och åtalsprövning.

På motsvarande sätt ska den förening som verkställer arbetskonflikten se till att arbetskonflikten inte äventyrar sådana uppgifter i anslutning till verkställigheten av mål och ärenden som enligt lag ska utföras skyndsamt vid utskökningsverket, Brottspåföljdsmyndigheten eller andra myndigheter som ansvarar för verkställigheten.

Enligt den föreslagna *10 punkten* ska arbetstagarföreningen se till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar utförandet av underhålls- eller serviceuppgifter eller värde transporter som är nödvändiga för att trygga funktionen av den digitala betalningsrörelsen eller tillgången till kontanter. Med den digitala betalningsrörelsen avses funktioner i anslutning till driften av informationssystem och andra funktioner som tryggar penningöverföringar, det vill säga kontantuttag, kort- och nätbetalning, nätbankstjänster och de penningöverföringar som behövs för den offentliga förvaltningens uppgifter, till exempel för förmåner som betalas ut av Folkpensionsanstalten. Den föreslagna punkten avses inte gälla alla banktjänster utan uttryckligen nödvändiga uppgifter i anslutning till att trygga digitala penningöverföringar. Uppgifterna hänför sig i huvudsak till driften av de informationssystem som krävs för penningöverföringar. I skyldigheten ingår också att trygga kontantuttag ur bankautomater, vilket förutsätter att till exempel värde transporter tryggas. Det är väsentligt att den digitala betalningsrörelsen fungerar i ett land som Finland, där kontanter används i begränsad utsträckning och betalningsrörelsen i praktiken är digital. Med allvarligt äventyrande avses en allvarlig störning i den digitala betalningsrörelsen eller tillgången till kontanter. Det kan således förekomma en viss grad av störningar eller långsamhet i betalningsrörelsens funktion eller tillgången till kontanter, men ett långvarigare avbrott i betalningsrörelsen ska anses vara en allvarlig störning. Under arbetskonflikten ska nödvändiga penningtransporter och underhålls- och servicearbete tryggas så att tillgången till kontanter ur bankautomater inte allvarligt äventyras. Ett fullständigt avbrott i den digitala betalningsrörelsen eller kontantuttagen under en längre tid kan lamslå samhällets funktion, vilket skulle ha betydande och allvarliga negativa konsekvenser inte bara för handeln utan också för befolkningens liv, försörjning och hälsa. Den allmänna betalningsrörelsens funktion är så betydande för samhället att den kan inverka på tillgodoseendet av flera olika grundläggande fri- och rättigheter, och således är det motiverat att särskilt nämna den i paragrafen.

Enligt den föreslagna *11 punkten* förutsätter den omsorgsplikt som åläggs arbetstagarföreningen att föreningen ser till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar funktionen av sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som är nödvändiga för verksamheten hos de myndigheter som ansvarar för säkerheten i samhället eller för sådant arbete som avses i 1–10 punkten. Det är fråga om uppgifter som hänför sig till nödvändig drift av informations- och kommunikationstekniska tjänster, informationssystem och betalningsrörelsens funktion och avhjälpande av störningar som uppstår under arbetskonflikten. Betalningsrörelsens funktion kräver också till exempel att identifieringstjänsterna fungerar. Förhindrande och förebyggande av störningar i datanäten och hybridattacker samt uppföljning av datanätens funktion kräver kontinuerligt arbete av dem som driver datanäten för att säkerställa att datanätens funktioner tryggas.

Den nödvändiga kommunikationen och kontakten och det nödvändiga samarbetet mellan de myndigheter som ansvarar för säkerheten i samhället samt deras kontinuitet ska kunna säkerställas också under en arbetskonflikt. Det kan till exempel vara fråga om att trygga nödsamtalens och myndighetsnätens funktion, vilket det föreskrivs om i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015). Andra exempel är uppgifter som hänför sig till att driva statens kritiska säkerhetssystem, såsom radar och andra elektroniska

övervakningssystem. Även den datakommunikation som funktionen av det högsta statliga beslutsfattandet förutsätter ska kunna tryggas.

Den föreslagna punkten täcker också sådana andra informations- och kommunikationstekniska tjänster och informationssystem som är nödvändiga för att trygga de funktioner som avses i 1–10 punkten. Det är fråga om tjänster och system som är nödvändiga för samhällets funktion. Sådana tjänster och informationssystem kan också användas av privata aktörer. Samhällets funktion är till stor del beroende av sådana tjänster och informationssystem.

Utgångspunkten är att den omsorgsplikt som avses i paragrafen ska kunna tillämpas på alla arbetskonflikter, det vill säga primära arbetskonflikter, sympatiaktioner och politiska stridsåtgärder både när fredsplikt råder och utanför fredsplikten samt i samband med olika stridsåtgärder. Om arbetskonflikten verkställs till exempel som en övertidsblockad eller ett förbud mot skiftbyte realiseras inte nödvändigtvis behovet av att trygga nödvändiga funktioner i praktiken och bestämmelserna blir inte tillämpliga, med beaktande av att sådana åtgärder eventuellt har en begränsad effekt. Paragrafen avses också kunna tillämpas vid en massuppsägning som genomförs som stridsåtgärd. Det är fråga om en skyldighet som åläggs en arbetstagarförening. Förslaget inverkar inte på att uppsägning är en möjlighet som står till varje arbetstagers förfogande. Förslaget inverkar inte heller på att övertidsarbete och skiftbyte förutsätter arbetstagens samtycke, förutom när det är fråga om nödarbete enligt arbetstidslagen.

Ansvar för omsorgsplikten åläggs den arbetstagarförening som verkställer arbetskonflikten. Föreningen kan vara en riksomfattande arbetstagarförening, ett enskilt fackförbund eller en fackavdelning. En arbetstagarförening som har lämnat ett meddelande om arbetskonflikt i enlighet med arbetstvistelagen eller på något annat sätt meddelat om en arbetskonflikt eller den förening som fattar beslut om att begränsa en arbetskonflikt eller tillhandahålla skyddsarbete kan anses vara ansvarig för verkställandet av arbetskonflikten. Även en lokal fackavdelning kan vara ansvarig, om den ansvarar för att fastställa gränserna för en arbetskonflikt eller fatta beslut om att tillåta skyddsarbete.

Arbetstagarföreningen kan med stöd av skadeståndslagen bli ansvarig för skador som orsakas av en arbetskonflikt som strider mot den omsorgsplikt som föreslås i paragrafen, om de allmänna förutsättningarna för skadeståndsansvar uppfylls. En mer ingående bedömning av arbetstagarföreningens skadeståndsansvar finns i avsnitt 4.1.1 i propositionen.

Enligt det föreslagna 2 mom. är en stridsåtgärd som verkställs i strid med den omsorgsplikt som föreskrivs i 1 mom. förbjuden, om inte arbetsgivaren med skäligen tillgängliga medel kan undvika de följder som avses i 1 mom. Om det i samband med arbetskonflikten inte genomförs en sådan begränsning av arbetsinställelsen som är nödvändig eller sådant skyddsarbete som är nödvändigt för att trygga de funktioner som avses i 1 mom. och arbetsgivaren inte med skäligen tillgängliga medel kan undvika att de nödvändiga funktionerna äventyras, är det fråga om en rättsstridig arbetskonflikt. När arbetsgivaren har fått kännedom om en arbetskonflikt ska arbetsgivaren utan dröjsmål försöka utreda oklarheter i anslutning till gränserna för arbetskonflikten eller skyddsarbete tillsammans med arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen. Utifrån meddelandet om arbetsinställelse kan det vara oklart för arbetsgivaren hur begränsningarna av arbetskonflikten i praktiken genomförs på en enskild arbetsplats. Avsikten är att missförstånd i anslutning till tryggheten av funktionerna ska kunna undvikas och att de utreds i god tid innan arbetskonflikten inleds.

Stridsåtgärden är dock inte förbjuden, om arbetsgivaren med skäligen tillgängliga medel kan undvika de följder som avses i 1 mom. Arbetsgivarens skyldighet att vidta andra åtgärder innan

arbetstagarföreningens omsorgsplikt blir tillämplig är dock i praktiken mycket begränsad. Det kan hända att sådana medel finns tillgängliga för arbetsgivaren endast i begränsad utsträckning, särskilt om arbetskonflikten gäller arbetsgivarens personal i stor omfattning. Sådana medel kan i vissa situationer vara överföring av kunder och omorganisering av verksamheten samt arbetsuppgifts- och arbetstidsarrangemang för arbetstagare som inte deltar i strejken, om de är möjliga med stöd av arbetsavtalet eller baserar sig på frivillighet. Arbetsgivarens rätt att anlita företagets egna arbetstagare under en arbetskonflikt begränsas av arbetstagarnas så kallade neutralitetsrätt. Arbetstagare har rätt att vägra utföra arbeten som omfattas av en arbetskonflikt. En tjänsteman eller tjänsteinnehavare är inte skyldig att utföra uppgifter som omfattas av en tillåten lockout eller strejk eller av en sådan tillåten blockad som gäller frågor om vilka avtal får ingås. Enligt lagstiftningen om tjänstekollektivavtal ska dock en tjänsteman eller tjänsteinnehavare som inte omfattas av en arbetskonflikt uppfylla sina normala tjänsteplikter och är dessutom skyldig att utföra skyddsarbete. I fråga om personer i tjänsteförhållande ska arbetsgivaren i första hand utreda om funktionerna kan tryggas genom sådant skyddsarbete som avses i lagstiftningen om tjänstekollektivavtal. Med de andra medel som nämns i 2 mom. avses inte nödarbete. Nödarbete enligt 19 § i arbetstidslagen är en sista utväg i förhållande till förfarandena enligt den föreslagna lagen.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen ska arbetsgivaren och arbetstagarföreningen sträva efter att förhandla om hur de följer som avses i 1 mom. kan undvikas under arbetskonflikten. Arbetsgivaren ska vid förhandlingarna ge föreningen tillräckliga uppgifter om behovet av nödvändig personal och grunderna för behovet samt om de medel som finns tillgängliga för arbetsgivaren för att undvika följderna. Arbetsgivaren ska på motsvarande sätt som enligt nuvarande praxis förhandla med arbetstagarföreningen om med vilka metoder de funktioner som tryggas genom regleringen kan tryggas både genom arbetsgivarens och arbetstagarens åtgärder under arbetskonflikten. Skyldigheten att förhandla avses gälla i en situation där arbetsgivaren och arbetstagarföreningen inte har nått samförstånd om hur arbetstagarföreningens omsorgsplikt ska fullgöras. För att inleda förhandlingar ska arbetsgivaren utan dröjsmål meddela föreningen att en nödvändig funktion äventyras. Avsikten är att arbetsgivaren ska ta initiativ till att inleda förhandlingar utan dröjsmål efter att arbetsgivaren har bedömt att arbetskonflikten äventyrar en funktion som avses i 1 mom. För att arbetstagarföreningen ska kunna fastställa gränserna för arbetskonflikten och den mängd skyddsarbete som behövs ska arbetsgivaren ge tillräckliga uppgifter om behovet av nödvändig personal och grunderna för behovet. Dessutom ska arbetsgivaren redogöra för de medel som finns tillgängliga för arbetsgivaren för att undvika följderna. Arbetsgivaren avses inte med stöd av den föreslagna bestämmelsen ha rätt eller skyldighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Sådana uppgifter torde inte heller i allmänhet behövas för att överväga behovet av skyddsarbete eller strejkgränser. Om en part i domstolen senare återoppar något som motparten inte har kunnat ta ställning till, kan detta med stöd av 21 kap. 4 § 1 mom. i rättegångsbalken beaktas vid bedömningen av skyldigheten att ersätta rättegångskostnader.

Enligt den föreslagna ändringen av 19 § 1 mom. i arbetstidslagen ska nödarbete vara en sista utväg för arbetsgivaren för att undvika den skadepåföljd för liv, hälsa, egendom, miljö, djurs välfärd eller den nationella säkerheten som orsakas av att funktionerna enligt det föreslagna 8 d § 1 mom. 1–8 eller 11 punkten avbryts. Nödarbete blir aktuellt endast om hotet för skadepåföljden är i den mån omedelbart att det inte kan undvikas med de medel som föreslås i arbetstvistelagen eller några andra skäliga medel.

8 e §. Temporärt förbud mot arbetskonflikt som strider mot omsorgsplikten. Enligt det föreslagna 1 mom. kan domstolen på ansökan av en arbetsgivare som är föremål för en arbetskonflikt vid vite temporärt förbjuda arbetstagarföreningen verkställa eller fortsätta arbetskonflikten. En paragraf om temporärt förbud mot arbetskonflikt behövs eftersom

arbetskonflikter i allmänhet inleds mycket snart efter det att arbetstagarföreningen har meddelat om arbetskonflikten. Därför skulle en förbudstalan enligt 8 f § i allmänhet inte hinna väckas eller behandlas i domstolen innan arbetskonflikten inleds eller ens under arbetskonflikten. Om arbetsgivaren bedömer att en arbetskonflikt strider mot arbetstagarföreningens omsorgsplikt och sålunda är förbjuden enligt 8 d § 2 mom., kan arbetsgivaren hos domstolen ansöka om temporärt förbud mot arbetskonflikten. Det är fråga om en situation där parternas förhandlingar om att trygga nödvändiga funktioner har misslyckats och den arbetskonflikt som verkställs enligt arbetsgivarens uppfattning är lagstridig.

Arbetsgivaren ansvarar för att trygga funktionerna också under en arbetskonflikt. Den omsorgsplikt som åläggs arbetstagarföreningen samt arbetsgivarens rätt att ansöka om temporärt förbud och väcka förbudstalan enligt 8 f § för att säkerställa att omsorgsplikten fullgörs i en konfliktsituation är verktyg som arbetsgivaren kan använda för att trygga skyddsintressen under arbetskonflikten. Trots att parterna har förhandlat kan de vara oense om en lagenlig begränsning av arbetskonflikten, den nödvändiga mängden skyddsarbete eller vilka uppgifter som kräver skyddsarbete.

Ansökan behandlas summariskt, såsom ärenden som gäller säkringsåtgärder (t.ex. HD 2018:61, punkt 18, HD 2003:118).

I 1 mom. anges förutsättningarna för temporärt förbud. Domstolen kan meddela ett temporärt förbud, om arbetsgivaren efter att ha försökt förhandla eller efter att ha förhandlat med arbetstagarföreningen om skyddsarbete gör det sannolikt att 1) arbetskonflikten har sådana följder som avses i 8 d § 1 mom. och som arbetsgivaren inte med skäligen tillgängliga medel kan undvika, och 2) det på grund av sakens brådskande natur är nödvändigt att ett temporärt förbud meddelas för att hindra sådana följder som avses i 1 punkten.

Om arbetsgivaren konstaterar att arbetskonflikten har sådana följder som avses i 8 d § 1 mom. för de funktioner som ska tryggas, ska arbetsgivaren innan den ansöker om temporärt förbud fullgöra sin skyldighet att förhandla enligt 8 d § 3 mom. Arbetsgivaren ska lägga fram bevis för att den har förhandlat eller försökt förhandla som stöd för ansökan om temporärt förbud. Enligt det föreslagna 8 d § 3 mom. ska arbetsgivaren vid förhandlingarna ge arbetstagarföreningen tillräckliga uppgifter om behovet av nödvändig personal och grunderna för behovet samt om de medel som finns tillgängliga för arbetsgivaren för att undvika de följder som avses i 1 mom. Avsikten är att arbetstagarföreningen ska ha kunnat bedöma situationen utifrån ett lika omfattande material som det som läggs fram för domstolen som grund för bedömningen och således kunnat undvika en eventuellt onödig domstolsprocess. Om ett temporärt förbud meddelas med stöd av bevisning som sökanden har lagt fram för domstolen och som är mer omfattande än den utredning som lagts fram för arbetstagarföreningen, kan detta med stöd av 21 kap. 4 § 1 mom. i rättegångsbalken beaktas vid bedömningen av skyldigheten att ersätta rättegångskostnader.

För att ett temporärt förbud ska kunna meddelas förutsätts det enligt förslaget att sannolikhetsgränsen överskrids. Den arbetsgivare som ansöker ska för det första göra det sannolikt att 1) arbetskonflikten har sådana följder som avses i 8 d § 1 mom. och som arbetsgivaren inte med skäligen tillgängliga medel kan undvika. För att ett temporärt förbud ska kunna meddelas förutsätts det alltså mindre omfattande bevis för att en följd uppkommit än vad som allmänt föreskrivs om tvistemål i 17 kap. 2 § 2 mom. i rättegångsbalken. Det är motiverat att föreskriva om en sannolikhetsgräns, eftersom syftet med ett temporärt förbud är att uppfylla ett snabbt behov av rättsskydd och på grund av att de skyddsintressen som tryggas genom regleringen är så betydande. De andra medel som finns tillgängliga för arbetsgivaren har behandlats ovan i specialmotiveringen till 8 d §. Enligt förslaget ska dessutom en förutsättning

för temporärt förbud vara att arbetsgivaren gör det sannolikt att det på grund av sakens brådskande natur är nödvändigt att ett temporärt förbud meddelas för att hindra sådana följder som avses i 8 d § 1 mom.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om hörande av arbetstagarföreningen när ansökan om temporärt förbud behandlas. Föreningen ska höras innan ansökan avgörs. Då kan föreningen framföra sina egna synpunkter till exempel om försöken att förhandla före ansökan, risken för att de nödvändiga funktionerna äventyras eller andra medel som finns tillgängliga för arbetsgivaren för att trygga de nödvändiga funktionerna.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om framskjutande eller avbrytande av arbetskonflikten om det behövs för att trygga nödvändiga funktioner under behandlingen av ansökan om temporärt förbud. Enligt det föreslagna momentet kan domstolen på sökandens begäran vid behov genast när ansökan om temporärt förbud har blivit anhängig vid vite skjuta upp eller avbryta arbetskonflikten tills ärendet om temporärt förbud har avgjorts. Framskjutande förutsätter inte att motparten hörs. Ändring i beslutet får inte sökas separat genom besvär.

En arbetskonflikt kan vara endast delvis problematisk till exempel i fråga om en viss funktion eller tjänst. Enligt 4 mom. ska domstolen om det är möjligt avgränsa det temporära förbudet så att det gäller de uppgifter och funktioner som omfattas av arbetskonflikten och vars försummelse sannolikt har sådana följder som avses i 8 d § 1 mom. Det är inte alltid möjligt att avgränsa det temporära förbudet. Detta kan vara fallet till exempel i en situation där det är fråga om en enda funktion och uppgifterna i anslutning till den och parterna är oense om hur mycket personal skötseln av funktionen förutsätter för att de funktioner som tryggas genom regleringen inte ska äventyras. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att konflikträtten tillgodoses så fullständigt som möjligt. Enligt 5 mom. kan ett temporärt förbud meddelas redan innan en förbudstalan som avses i 8 f § blir anhängig. Det är inte heller en förutsättning för ansökan om temporärt förbud att arbetsgivaren senare, till exempel efter att arbetskonflikten redan har avslutats, väcker en förbudstalan eller fortsätter föra en förbudstalan som redan har väckts i domstolen. Genom ett temporärt förbud får arbetsgivaren så kallat förhandsåtnjutande, och arbetsgivaren har inte nödvändigtvis ett intresse att föra talan efter att arbetskonflikten eller hotet om den har upphört.

Det föreslagna temporära förbudet motsvarar till många delar en säkringsåtgärd. Av denna anledning avses en del bestämmelser om säkringsåtgärder också gälla temporära förbud enligt den föreslagna paragrafen. Enligt det föreslagna 6 mom. tillämpas på ansökan om, meddelande av och verkställighet av ett temporärt förbud vad som i 7 kap. 4 § 1 mom., 5 § 1 och 3 mom., 6 § 1 och 3 mom. och 8–14 § i rättegångsbalken samt i 8 kap. 4, 9 och 12 § i utsköningsbalken (705/2007) föreskrivs om ansökan om, meddelande av och verkställighet av en säkringsåtgärd.

Avsikten är att forumet för handläggning av ansökan om temporärt förbud bestäms enligt 7 kap. 4 § 1 mom. i rättegångsbalken. I enlighet med den bestämmelsen handläggs ärendet av den domstol där rättegången i den huvudsak som gäller sökandens yrkande eller rättighet, det vill säga förbudstalan, är anhängig. Om en rättegång inte är anhängig, avgörs frågan om behörig domstol enligt 10 kap. i rättegångsbalken. Enligt den föreslagna hänvisningsbestämmelsen ska ansökan om temporärt förbud i regel göras skriftligen. Ansökan ska behandlas skyndsamt. Enligt den föreslagna hänvisningsbestämmelsen ska sökanden när domstolen har bifallit ansökan inom en månad från det att beslutet meddelades väcka talan i huvudsaken vid domstol, annars återkallas det temporära förbudet. Bestämmelser om återkallande av säkringsåtgärder finns i 7 kap. 8 § i rättegångsbalken och bestämmelser om hur ett avgörande i huvudsaken inverkar på hur länge säkringsåtgärden är i kraft finns i 7 kap. 9 § i rättegångsbalken. I 7 kap. 10 § i rättegångsbalken finns bestämmelser om ansvaret för kostnaderna för verkställighet av

säkringsåtgärder. I 7 kap. 11 och 12 § i rättegångsbalken finns bestämmelser om ansvar för skada som har orsakats av en säkringsåtgärd som har utverkats i onödan och av verkställigheten av den och ansvar för kostnaderna i saken samt om forum för behandlingen och tidsfristen för väckande av talan. Enligt 7 kap. 11 § i rättegångsbalken ska en sökande som i onödan har utverkat en säkringsåtgärd ersätta motparten den skada som säkringsåtgärden och verkställigheten av den har orsakat motparten samt kostnaderna i saken. Även dessa bestämmelser tillämpas på temporära förbud. Den föreslagna hänvisningsbestämmelsen gäller också ändringssökande. Enligt förslaget kan ändring i ett beslut som gäller temporärt förbud också sökas särskilt. Sökande av ändring förhindrar inte verkställighet, om inte den domstol som behandlar ändringsansökan förbjuder eller avbryter den. Verkställigheten av ett temporärt förbud förutsätter en ansökan hos utmätningssmannen. Det bedöms inte vara nödvändigt att ställa säkerhet, så utsökningsbalkens bestämmelser om ställande av säkerhet avses inte vara tillämpliga.

Eftersom arbetskonflikter inleds med kort varsel och pågår en begränsad tid blir det temporära förbudet i praktiken det huvudsakliga sättet att säkerställa att arbetskonflikten inte har sådana följder som den föreslagna regleringen syftar till att förhindra. En egentlig förbudsdom kan i praktiken bli aktuell i samband med mycket långa arbetskonflikter, eftersom arbetsgivaren enligt den hänvisningsbestämmelse som föreslås i 5 mom. ska väcka förbudstalan inom en månad från det att det temporära förbudet meddelades. Om förbudstalan inte väcks, ska utmätningssmannen på yrkande av svaranden återkalla verkställigheten av det temporära förbudet i enlighet med 8 kap. 4 § i utsökningsbalken.

8 f §. *Förbud mot arbetskonflikt som strider mot omsorgsplikten* I det föreslagna 1 mom. finns bestämmelser om domstolens rätt att vid vite förbjuda en arbetskonflikt som strider mot den föreslagna 8 d § eller fortsättande av en sådan. Med stöd av paragrafen har arbetsgivaren rätt att väcka talan i allmän domstol om att förbjuda en arbetskonflikt som strider mot arbetstagarföreningens omsorgsplikt. Ärendet ska behandlas skyndsamt i domstolen. Domstolen kan meddela förbudet före eller under arbetskonflikten. Syftet med den föreslagna förbudstalan är att avbryta en pågående rättskränkning eller förhindra en rättskränkning som hotar i framtiden. En förbudstalan som gäller förbud mot arbetskonflikt är arbetsgivarens rättsmedel för att slutgiltigt avgöra en tvist som gäller skyddsarbete.

För att arbetsgivarens yrkande ska godkännas ska arbetsgivaren visa att den stridsåtgärd som verkställs medför en följd som avses i 8 d § 1 mom. och lägga fram tillräckliga bevis för detta. Följden kan uppstå på grund av att man i samband med arbetskonflikten inte har beaktat att det finns tillräckligt med personal för kritiska uppgifter eller funktioner. Det är fråga om en tolkningstvist som gäller den omsorgsplikt som åläggs arbetstagarföreningen. Meddelande av förbud förutsätter att domstolen utifrån den bevisning som lagts fram anser att arbetskonflikten omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar någon av de funktionerna som tryggas genom regleringen på det sätt som avses i 8 d § 1 mom.

Väckande av förbudstalan hindrar inte att en arbetskonflikt inleds. I ett brådskande fall ska arbetsgivaren vid behov ansöka om temporärt förbud i enlighet med den föreslagna 8 e §. I praktiken torde förbudsdomar som gäller arbetskonflikter bli sällsynta, med beaktande av domstolsprocessernas längd och det snabba behovet av rättsskydd i arbetskonfliktsituationer.

Förbudstalan behandlas vid tingsrätten på arbetstagarföreningens hemort i enlighet med 10 kap. 2 § i rättegångsbalken.

Enligt 2 mom. ska domstolen om det är möjligt avgränsa förbudet så att det gäller de uppgifter och funktioner som omfattas av arbetskonflikten och vars försummelse har sådana följder som

avses i 8 d § 1 mom. De föreslagna bestämmelserna säkerställer att konflikträtten tillgodoses så fullständigt som möjligt.

8 g §. *Avvikelse från meddelande om arbetsinställelse* I paragrafen föreskrivs det om arbetstagarföreningens rätt att utan motpartens samtycke avvika från det meddelande om arbetsinställelse som avses i 7 § 1 mom. och den begränsning av tidpunkten för inledande av en arbetsinställelse som avses i 8 § 2 mom.

Enligt 7 § 1 mom. får den som lämnar meddelandet endast med motpartens samtycke framskjuta inledandet av en planerad arbetsinställelse eller utvidgandet av en sådan till en senare tidpunkt eller begränsa den utöver vad som nämns i meddelandet. Enligt 8 § 2 mom. får en part i en arbetstvist inte utan motpartens medgivande inleda en planerad arbetsinställelse senare än inom tre dygn efter det tiden för förbudet gått till ända.

Bestämmelserna om temporärt förbud och förbud mot rättsstridiga arbetskonflikter samordnas genom den föreslagna paragrafen med bestämmelserna om bindande verkan av ett meddelande om arbetsinställelse och de begränsningar som föreskrivs i 8 § 2 mom. så att arbetstagarföreningen efter egen prövning kan verkställa arbetsinställelsen i begränsad omfattning antingen vid den tidpunkt som anges i det ursprungliga meddelandet, inom tidsfristen enligt 8 § 2 mom. eller först senare eller ställa in arbetsinställelsen. Utgångspunkten för den föreslagna lagen är att arbetstagarföreningen fattar beslut om gränserna för arbetskonflikten och om skyddsarbete. Genom den föreslagna bestämmelsen ges arbetstagarföreningen tillfälle att överväga hur den inom ramen för domstolens eventuella beslut om förbud kan fullgöra sin omsorgsplikt enligt 8 d § i den föreslagna lagen eller om den helt ställer in den arbetskonflikt som anges i det ursprungliga meddelandet om arbetsinställelse.

Enligt 1 mom. har en arbetstagarförening trots vad som föreskrivs i 7 § 1 mom. och 8 § 2 mom. i lagen rätt att utan samtycke av motparten framskjuta inledandet av en planerad arbetsinställelse till en senare tidpunkt, begränsa den utöver vad som anges i meddelandet om arbetsinställelse eller ställa in arbetsinställelsen, om domstolen med stöd av den föreslagna 8 e eller 8 f § har förbjudit föreningen att verkställa eller fortsätta arbetskonflikten. Arbetstagarföreningen har således inte en skyldighet att ordna en arbetsinställelse vid den tidpunkt som har angetts i meddelandet, om domstolen antingen genom ett temporärt förbud eller genom en dom har förbjudit arbetsinställelsen i den form som den enligt meddelandet skulle verkställas. Om domstolen har förbjudit arbetsinställelsen enligt vad som anges i det ursprungliga meddelandet om arbetsinställelse i sin helhet, kan arbetstagarföreningen med iakttagande av tidsgränserna enligt 2 mom. i paragrafen utan motpartens samtycke verkställa arbetsinställelsen vid en ny tidpunkt och avgränsad så att de nödvändiga funktioner som avses i 8 d § tryggas. Om domstolen har begränsat arbetskonflikten enligt det föreslagna 8 e § 4 mom. eller 8 f § 2 mom., ska arbetstagarföreningen iakta dessa begränsningar när den verkställer arbetskonflikten. Arbetstagarföreningen avses ha samma rätt att utan motpartens samtycke framskjuta, begränsa eller ställa in arbetsinställelsen också om arbetsgivaren har ansökt om temporärt förbud eller väckt förbudstalan.

Enligt 2 mom. ska en arbetstagarförening som framskjuter eller begränsar en arbetsinställelse meddela detta till arbetsgivaren tre dygn innan arbetsinställelsen inleds. Arbetsinställelsen får dock inte inledas innan utgången av den tidsfrist på två veckor eller sju dagar som avses i 7 § om meddelande om arbetsinställelse eller den tidsfrist på 14 eller sju dygn som avses i 8 §. Bestämmelserna i 7 § 2 mom. i arbetstvistelagen tillämpas inte i tjänsteförhållande. Arbetstagarföreningen kan inte inleda arbetsinställelsen vid den tidpunkt som anges i det ursprungliga meddelandet, om den meddelar om begränsning av arbetsinställelsen först senare

än tre dygn före den tidpunkt för inledande som anges i det ursprungliga meddelandet. Avsikten är således att arbetsgivaren alltid har minst tre dygn på sig att förbereda sig på en arbetskonflikt.

Om arbetstagarföreningen får kännedom om arbetsgivarens ansökan om temporärt förbud till exempel två dygn före den angivna tidpunkten för inledande av arbetsinställelsen, kan arbetstagarföreningen med stöd av den föreslagna paragrafen framskjuta den planerade arbetsinställelsen eller begränsa den. I den situationen har arbetstagarföreningen två dygn på sig att överväga en lösning. Arbetstagarföreningen ska dock alltid meddela om framskjutandet eller begränsningen minst tre dygn innan arbetsinställelsen inleds, så i en sådan situation får arbetsinställelsen inledas först senare än vid den tidpunkt som angetts i det ursprungliga meddelandet om arbetsinställelse. Dessutom ska arbetstagarföreningen iakttä de begränsningar som följer av domstolens eventuella beslut om uppskjutande av och förbud mot arbetskonflikt.

7.2 Arbetstidslagen

2 §. Undantag från tillämpningsområdet. I 3 mom. 3 punkten ändras hänvisningen till den upphävda lotsningslagen (940/2003) till en hänvisning till den gällande lotsningslagen (561/2023), som trädde i kraft den 1 september 2023. Det är fråga om en teknisk ändring.

19 §. Nödarbete. I 1 mom. föreslås bestämmelser om nödarbete som en sista utväg för att undvika de skadepåföljder som avses i det föreslagna 8 d § 1 mom. i arbetstvistelagen. Den föreslagna bestämmelsen blir tillämplig i en situation där det verkar oundvikligt att skadepåföljder uppstår. Arbetsgivaren får beordra arbetstagaren att utföra nödarbete, om hotet för den skadepåföljd för liv, hälsa, egendom, miljön, djurs välfärd eller den nationella säkerheten som orsakas av att funktionerna enligt 8 d § 1 mom. 1–8 eller 11 punkten i arbetstvistelagen avbryts är i den mån omedelbart att det inte med de medel som föreskrivs i den lagen eller några andra skäligena medel kan undvikas.

Det är fråga om en akut situation där skadepåföljden konkretiseras om arbetet inte utförs på grund av arbetskonflikten. Behovet av att beordra arbetstagarare att utföra arbete för att undvika skadepåföljder ska vara ytterst brådskande på så sätt att utförandet inte kan skjutas upp till en senare tidpunkt. Det är fråga om en situation som närmar sig nödtillstånd, där det är nödvändigt att genom beslut av arbetsgivaren ingripa i konflikträtten för att förhindra en omedelbart och akut hotande skadepåföljd som omfattas av 8 d § 1 mom. i arbetstvistelagen. Förutsättningen för att tillämpa bestämmelsen är att arbetsgivaren på grund av att skadepåföljden är omedelbar inte har någon faktisk möjlighet att förhandla med fackföreningen eller inleda en domstolsprocess eller några andra skäligena medel för att förhindra skadepåföljden. I detta fall är arbetsgivarens sista utväg med stöd av 19 § rätten att beordra arbetstagaren att utföra nödarbete. Med skäligena medel avses att arbetsgivaren i första hand kan förutsättas tillgripa sådana medel som i situationen kan anses vara proportionerliga och möjliga. Om arbetsgivaren exempelvis har tillgång till sådana medel som avses i 8 d § 2 mom. i arbetstvistelagen, bland annat medel som hänför sig till arbetsarrangemang, får arbetsgivaren inte beordra arbetstagaren att utföra nödarbete. Om äventyrandet av funktionen fortsätter ska arbetsgivaren använda andra tillgängliga medel än nödarbete genast när det är möjligt. Enligt det föreslagna 8 e § 3 mom. i arbetstvistelagen kan domstolen på begäran av sökanden vid behov genast när ansökan om temporärt förbud har blivit anhängig vid vite skjuta upp eller avbryta arbetskonflikten tills ärendet om temporärt förbud har avgjorts.

Med stöd av 2 § 3 mom. i arbetstidslagen tillämpas den lagen inte på vissa yrkesgrupper som omfattas av tillämpningsområdet för 8 d § 1 mom. 5 punkten i arbetstvistelagen. Arbetstiden för anställda vid Gränsbevakningsväsendet har avtalats om genom tjänstekollektivavtal.

Bestämmelser om arbetstiden för tjänstemän vid Försvarsmakten finns i lagen om arbetstiden för tjänstemän inom försvarsväsendet (218/1970).

Nödarbete har redan i nuläget kunnat tillåtas, trots att arbetskonflikten i sig kan anses vara förutsägbar, om avbrott i verksamheten kan leda till betydande skadepåföljder (TN 1304-94) såsom förlust av liv eller hälsa.

Nödarbete kan utföras under ordinarie arbetstid eller utanför den. Bestämmelsen i 1 mom. i den gällande lagen om nödarbete som utförs utöver den ordinarie arbetstiden flyttas oförändrad till 2 mom. I enlighet med den gällande lagen ska arbetsgivaren göra en anmälan om nödarbete till arbetarskyddsmyndigheten. Arbetarskyddsmyndigheten kan efter att ha prövat ärendet antingen låta saken bero vid anmälan eller vidta åtgärder för att begränsa eller stoppa nödarbetet. Dessa bestämmelser ska i fortsättningen ingå i det nya 3 mom. i stället för i 2 mom. Det föreslås inga ändringar i bestämmelserna om arbetarskyddsmyndighetens tillsynsförfarande. Bestämmelser om straffansvar för arbetsgivare som utan orsak förordnar arbetstagare att utföra nödarbete eller bryter mot bestämmelserna enligt paragrafen finns i 44 § i arbetstidslagen.

8 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

9 Verkställighet och uppföljning

Arbets- och näringsministeriet följer den föreslagna regleringens funktion på allmän nivå. Arbets- och näringsministeriets avsikt är särskilt att följa hur väl de föreslagna förfarandena och rättsmedlen fungerar samt i vilken mån rättsmedlen belastar domstolarna. Uppgifter som behövs för uppföljningen samlas in av arbetsmarknadsorganisationerna, domstolarna och utökningsmyndigheterna.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

10.1 Allmänna utgångspunkter

10.1.1 Grundläggande fri- och rättigheter som är väsentliga med tanke på propositionen

I propositionen föreslås reglering som syftar till att trygga vissa skyddsintressen som är viktiga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna eller tryggande av allmänintresset under arbetskonflikter. De föreslagna bestämmelserna är av betydelse med hänsyn till flera grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen.

I 13 § 2 mom. i grundlagen tryggas den fackliga föreningsfriheten. Enligt 13 § 2 mom. i grundlagen har var och en föreningsfrihet. Föreningsfriheten innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen är likaså tryggad. Enligt 13 § 3 mom. i grundlagen utfärdas närmare bestämmelser om mötesfriheten och föreningsfriheten genom lag.

Konflikträtten nämns inte uttryckligen i 13 § 2 mom. i grundlagen. Tryggandet av den fackliga organiseringsfriheten innebär att den som utövar sin frihet inte ska drabbas av skadliga påföljder. I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras det bland annat 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 s. 65/I). Denna punkt i propositionen kan användas som motivering till en ståndpunkt enligt vilken rätten till laglig strejk och andra stridsåtgärder är förenad med ett visst skydd enligt grundlagen. Skyddet omfattar då uttryckligen lagliga stridsåtgärder. Lagstiftaren kan anses ha en viss prövningsmarginal när det gäller att definiera vilka arbetskonflikter som är lagliga. Stridsåtgärder utgör en väsentlig del av fackföreningarnas verksamhet, och den rätt att delta i föreningsverksamhet som hör till föreningsfriheten är inte fullständig om den inte omfattar rätt att delta i stridsåtgärder.

Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis bekräftat att konflikträtten har samband med den fackliga föreningsfrihet som tryggas genom 13 § 2 mom. i grundlagen (t.ex. GrUU 12/2003 rd och GrUU 3/1998 rd). Vad denna rätt i detalj innebär regleras dock i allt väsentligt genom bestämmelser i vanlig lag. Också lagstiftaren har enligt utskottets mening en relativt omfattande prövningsrätt i fråga om regleringen av rätten att vidta stridsåtgärder. Begränsningarna i rätten ska enligt grundlagsutskottet bedömas med beaktande av detta och de allmänna förutsättningarna att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 12/2003 rd).

Även Finlands förpliktelser enligt olika internationella överenskommelser, som det hänvisades till i samband med organiseringsfriheten i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, talar för att konflikträtten är skyddad enligt grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 65 och Perusoikeudet, 9. Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, PL 13 §). Bestämmelser om facklig föreningsfrihet finns i flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. ILO:s konventioner nr 87 och 98 har i tillsynspraxis ansetts inbegripa rätten att inleda en arbetskonflikt. Facklig organiseringsfrihet nämns särskilt som en del av föreningsfriheten både i artikel 22 i MP-konventionen och i artikel 11 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. I den reviderade Europeiska sociala stadgan tryggas den fackliga organiseringsfriheten (artikel 5). Dessutom 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). Parterna i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har likaså förbundit sig att säkerställa strejkrätten under förutsättning att den utövas i enlighet med lagstiftningen i vederbörande stat (artikel 8 stycke 1 punkt 1). Konflikträtten behandlas också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 28 har arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, i enlighet med unionsrätten 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.

Av principen för den människorättsvänliga tolkning som grundlagsutskottet bekräftat (GrUB 25/1994 rd, GrUU 2/1990 rd) följer att den fackliga föreningsfrihet som gäller enligt 13 § 2 mom. i grundlagen ska tolkas så att dess innehåll överensstämmer med de internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland.

Andra bestämmelser som är av betydelse vid bedömningen av lagförslagen är den rätt till liv, personlig frihet, integritet och trygghet som tryggas i 7 § i grundlagen, det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen, den rätt till oundgänglig försörjning och omsorg som tryggas i 19 § i grundlagen samt ansvaret för miljön enligt 20 § i grundlagen. En annan bestämmelse som bedöms vara av betydelse är 19 § 3 mom. i grundlagen om skyldigheten för det allmänna att, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Det allmänna ska enligt detta moment också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Arbetskonflikter får också konsekvenser för tredje parter, vars

grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter staten enligt 22 § i grundlagen ska tillgodose. Lagförslaget innehåller också bestämmelser som är av betydelse med tanke på kraven om rättsskydd i 21 § i grundlagen. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag.

10.1.2 Begränsning av konflikträtten

Vad konflikträtten i detalj innebär regleras enligt grundlagsutskottet i allt väsentligt genom bestämmelser i vanlig lag. Också lagstiftaren har enligt utskottet en relativt omfattande prövningsrätt i fråga om regleringen av rätten att vidta stridsåtgärder. Begränsningarna i konflikträtten ska bedömas med beaktande av detta och de allmänna förutsättningarna att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 6/2015 rd, s. 4, GrUU 12/2003 rd, s. 3). Betydelsefulla frågor är således till exempel frågan om godtagbara grunder för begränsning av konflikträtten, begränsningarnas proportionalitet och att begränsningarna formuleras tillräckligt exakt i lag (se t.ex. GrUU 41/2022 rd).

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 frågan om inskränkningar i dem avgörs utifrån de allmänna lärorna om grundläggande fri- och rättigheter. Dessutom konstaterade utskottet följande i fråga om inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna: De tillåtna inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som formulerats som rättigheter bestäms dock i vart och ett fall närmare genom lagstiftningspraxis. Ur hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter och rättigheternas karaktär av grundlagsfästa rättigheter kan vissa allmänna krav på inskränkning av dem härledas, till exempel:

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

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

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

I sitt betänkande om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna hänvisade riksdagens grundlagsutskott uttryckligen till Europakonventionens betydelse som hjälpmedel när det gäller att bedöma en inskränkingsgrunds acceptabilitet. Av betydelse är enligt utskottet åtminstone de bestämmelser i konventionen som innehåller en uttömmande förteckning över acceptabla grunder för inskränkning av de mänskliga rättigheterna. Enligt utskottet är det befogat att tolka de grundläggande fri- och rättigheterna på samma sätt som de mänskliga rättigheterna, det vill säga så att bara sådana grunder för inskränkning som anges i restriktiva klausuler i konventionerna om de mänskliga rättigheterna kan tillåtas som grunder för inskränkning av motsvarande bestämmelse om grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 25/1994 rd, s. 5 och Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, 2001, s. 190.).

Grundlagsutskottet har senast bedömt frågor som gäller konflikträtten i samband med begränsningar av sympatiaktioner och politiska stridsåtgärder samt personlig kompensationspåföljd för arbetstagare som fortsätter en lagstridig arbetskonflikt (GrUU 9/2024 rd). I grundlagsutskottets senaste utlåtandep Praxis har frågor som gäller konflikträtten också bedömts i samband med begränsningar av konflikträtten för särskilda tjänstemannagrupper (GrUB 6/2015 rd, GrUU 12/2003 rd, GrUU 19/2001 rd) och när det har varit fråga om att genom temporära bestämmelser förhindra att stridsåtgärder inom hälso- och sjukvården som redan pågår eller som har bedömts inledas inom kort har konsekvenser för patientsäkerheten (GrUU 15/2007 rd, GrUU 41/2022 rd).

Grundlagsutskottet har tagit ställning till om förbud mot stridsåtgärder kan tillåtas i fråga om vissa tjänstemän. Grundlagsutskottet har konstaterat att grundlagens 13 § 2 mom., som gäller facklig föreningsfrihet, ger anledning till en viss restriktivitet till att det i lag ingår av kollektivavtalssystemet oberoende bestämmelser om tillåtna eller förbjudna stridsåtgärder i arbetskonflikter (GrUU 5/1997 rd, GrUU 12/2003 rd).

Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 5/1997 rd gällde ett förslag till lag om Finlands Banks tjänstemän enligt vilket ”det är förbjudet att vidta stridsåtgärder som stör skötseln av Finlands Banks lagbestämda uppgifter på ett sådant sätt att landet kan orsakas betydande skada eller som kan medföra allvarlig störning i betalningssystemet eller det finansiella systemet eller utgöra ett allvarligt hot mot Finlands Banks säkerhet”. Grundlagsutskottet ansåg att ett exempel på en bättre avvägd reglering än den föreslagna stod att finna i 56 § i lagen om republikens presidents kansli, och utskottet ansåg att en sådan reglering var på sin plats också i detta sammanhang. Enligt 56 § i den då gällande lagen om republikens presidents kansli ska det säkerställas att presidentämbetet kan utövas oberoende av stridsåtgärder. Om en stridsåtgärd hindrar eller i väsentlig grad stör skötseln av presidentämbetet ska parterna, sedan de fått kännedom om saken, utan dröjsmål vidta behövliga åtgärder för att avlägsna hindret eller störningen. Grundlagsutskottet ansåg ändå att förslaget inte stred mot bestämmelserna i regeringsformen.

Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 12/2003 rd gällde ett förbud för tjänstemännen vid centralkansliet, utskottssekretariatet och förvaltningsavdelningen, som bildar riksdagens kansli, att delta i en stridsåtgärd. Grundlagsutskottet konstaterade att riksdagens kansli enligt 74 § i riksdagens arbetsordning ska skapa förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter som statsorgan. I och med riksdagens specialstatus som högsta statsorgan finns det godtagbara och synnerligen vägande skäl för förbudet. Syftet är att säkerställa att riksdagen kan fungera i alla lägen. Med hänsyn till att riksdagen har den position den har och att förbudet mot stridsåtgärder begränsades till att gälla endast de delar av riksdagens kansli som nämndes i bestämmelsen, höll sig regleringen enligt utskottets mening inom ramen för de proportionalitetskrav som gäller för begränsningar. Bestämmelsen om förbud mot stridsåtgärder påverkade inte behandlingsordningen för lagförslaget. Det bör också noteras att lagen stiftades med tanke på framtiden, trots att inga stridsåtgärder av detta slag dittills hade förekommit.

Enligt grundlagsutskottet är det också möjligt att införa ett förbud för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen att vidta stridsåtgärder, om anställningsvillkoren för domarna i denna grupp regleras i lag (GrUU 19/2001 rd).

I propositionen föreslås inga förbud för vissa kategorier av personer att delta i stridsåtgärder. Trots att grundlagsutskottet förhåller sig restriktivt till begränsningar utanför kollektivavtalssystemet har även reglering av detta slag ansetts vara möjlig.

De utlåtanden som är väsentliga med hänsyn till det aktuella förslaget är grundlagsutskottets utlåtanden om begränsningar av konflikträtten för att säkerställa nödvändig vård. Lagförslagen hade samband med hotande arbetskonflikter 2007 och 2022.

Grundlagsutskottet bedömde ett lagförslag om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården 2007 (GrUU 15/2007 rd). Enligt förslaget skulle länsstyrelsen ha rätt att förordna en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården att utföra patientsäkerhetsarbete, om en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården med anledning av en arbetskonflikt inte förmår tillhandahålla nödvändig vård för att trygga patienters liv eller förhindra bestående allvarliga skador. Enligt grundlagsutskottet låg det bakom de föreslagna bestämmelserna ytterst tungt vägande skäl som tar fasta på att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt utskottet handlade regleringen i sista hand om rätten till liv och personlig trygghet för dem som är i akut behov av sjukvård. I 19 § 1 mom. i grundlagen tryggas rätten till oundgänglig omsorg för alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv. Med oundgänglig omsorg avses i bestämmelsen enligt förarbetena bland annat sådana 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 bestämmelserna om rätt till liv och personlig trygghet i 7 § i grundlagen. Grundlagsutskottet fäste då vikt vid att 19 § 3 mom. i grundlagen ålägger det allmänna att tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Det allmänna ska enligt denna bestämmelse trygga tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster (RP 309/1993, s. 75/II). Tillgången till och sättet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster påverkas indirekt också av andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till liv och personlig säkerhet (RP 309/1993 rd, s. 75/II). Grundlagsutskottet betonade också att det i 22 § i grundlagen finns en bestämmelse om det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Ofta förutsätter det faktiska förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna aktiva åtgärder från det allmännas sida, t.ex. för att skydda individens grundläggande fri- och rättigheter mot kränkningar från utomståendes sida eller för att skapa faktiska förutsättningar för utövning av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 79/II).

I sitt utlåtande GrUU 41/2022 rd bedömde grundlagsutskottet ett förslag till lag om säkerställande av nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt. Syftet med lagförslaget var att säkerställa den nödvändiga hälso- och sjukvården och hemvården 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. I propositionen föreslogs det bestämmelser om medel för att säkerställa nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt. Behovet av reglering berodde på att parterna i arbetskonflikten inte hade kommit överens om sådant tillräckligt skyddsarbete under de arbetsinställelser som det hade varslats om att det var möjligt att trygga den nödvändiga vård och omsorg som behövs för att förhindra att klienters och patienters liv eller hälsotillstånd allvarligt äventyras.

De medel för att trygga hälso- och sjukvården och hemvården under arbetskonflikter som ingick i lagförslaget var avsedda att användas stegvis. I första hand skulle en arbetstagarorganisation som verkställer en i lagen avsedd arbetsinställelse i samarbete med den kommun eller samkommun som var föremål för arbetskonflikten se till att kommunen eller samkommunen 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 lagen. Förhandlingar om skyddsarbete var en förutsättning för att arbetstagarorganisationen skulle kunna verkställa en arbetsinställelse eller massuppsägning. Om parterna inte når en överenskommelse om skyddsarbete kan regionförvaltningsverket enligt lagförslaget förelägga en arbetstagarorganisation att skjuta upp eller avbryta verkställandet av arbetsinställelsen eller massuppsägningen i fråga, om regionförvaltningsverket bedömer det vara uppenbart att stridsåtgärden äventyrar klienters eller patienters liv eller allvarligt äventyrar klienters eller patienters hälsa. I propositionen föreslogs också att regionförvaltningsverket skulle ha rätt att förordna en yrkesutbildad person inom social- och hälsovården som deltar i arbetskonflikten och som är anställd hos en kommun eller samkommun eller har sagt upp sig från en anställning hos kommunen eller samkommunen som en stridsåtgärd att utföra patientsäkerhetsarbete.

Enligt grundlagsutskottet var den föreslagna bestämmelsen om att 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 av särskild betydelse med tanke på lagförslagets proportionalitet. Grundlagsutskottet betonade vikten av att tillämpa bestämmelsen endast i sista hand.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande kunde arbetstagarorganisationens skyldighet att förhandla om skyddsarbete i detta sammanhang anses motiverad och den begränsade inte i strid med proportionalitetskravet den grundlagsfästa konflikträtten. Regionförvaltningsverkets behörighet att skjuta upp eller avbryta en arbetskonflikt, som innebär en djupare begränsning, var bunden till ytterst vägande skäl som utgick från mycket grundläggande aspekter av de grundläggande fri- och rättigheterna, nämligen förhindrande av att klienternas eller patienternas liv äventyras eller att klienternas eller patienternas hälsa allvarligt äventyras. Av betydelse med tanke på proportionaliteten var också de författningsbaserade tidsgränserna för bestämmelserna, den uttryckligen föreskrivna skyldigheten att höra arbetstagarorganisationen och möjligheten att söka ändring i regionförvaltningsverkets beslut. Utskottet ansåg dessutom att det fanns skäl att förbättra regleringens proportionalitet genom att till bestämmelsen om regionförvaltningsverkets behörighet att förbjuda eller avbryta en stridsåtgärd foga ett uttryckligt omnämnande av en lindrigare befogenhet. Enligt en sådan befogenhet kunde

regionförvaltningsverket begränsa stridsåtgärden eller meddela andra föreskrifter som endast delvis begränsar eller på annat sätt innebär en lindrigare begränsning av verkställigheten av stridsåtgärden.

Grundlagsutskottet ansåg att det fanns godtagbara och ytterst vägande skäl för de föreslagna bestämmelserna om att förordna yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården att utföra patientsäkerhetsarbete, om man ser till hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter. Enligt utskottet kunde den föreslagna regleringen anses vara nödvändig. Förebyggande av att klienternas eller patienternas liv äventyras eller att klienternas eller patienternas hälsa allvarligt äventyras ska kunna tryggas under alla förhållanden, också under en arbetskonflikt. Utskottet ansåg att denna bedömning inte förändrades av att det under riksdagsbehandlingen av den aktuella propositionen hade beslutats om vissa säkringsåtgärder som gällde enstaka strejkhot. Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna regleringen fortfarande gav en tämligen omfattande möjlighet att vidta stridsåtgärder inom social- och hälsovården. I fråga om socialvården begränsade regleringen endast stridsåtgärder inom hemvården. I fråga om hälso- och sjukvården gällde begränsningarna av rätten att vidta kollektiva åtgärder endast de mest kritiska delområdena inom hälso- och sjukvården, såsom intensivvård, prehospital akutsjukvård, förlossning och annan vård. Om dessa vårdformer inte kan tillhandahållas leder det omedelbart till att patienters hälsa äventyras allvarligt. Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna regleringen således inte ingrep i kärnområdet för den konflikträtt som tryggas i grundlagen.

10.2 Bedömning av lagförslaget

De föreslagna bestämmelserna gäller alla slag av stridsåtgärder. Den reglering som nu föreslås gäller också stridsåtgärder som verkställs under kollektivavtalsförhandlingar mellan parterna. Till denna del hänför sig förslaget också till konflikträttens centrala innehåll (se GrUU 9/2024 rd). När det gäller sympatiaktioner och politiska stridsåtgärder är det inte fråga om ett ingrepp i konflikträttens centrala innehåll. I ett slags gråzon när det gäller konflikträtten finns också sådana arbetskonflikter som strider mot rätt eller god sed, där de framställda kraven inte kan uppfyllas på laglig väg (se t.ex. HD 1985 II 118, HD 1987:85, HD 1999:39). Förbudet mot förfaranden som strider mot god sed och förbudet mot missbruk av rätt är allmänna principer som gäller utan uttrycklig lagstiftning. En arbetskonflikt kan strida mot gällande rätt eller god sed om dess huvudsakliga syfte är att skada arbetsgivaren eller någon annan tredje part, om den vidtas i ett diskriminerande eller annat lagstridigt syfte, om den grundlöst kränker någon annans rättsställning eller om dess verkningar på ett orimligt sätt överstiger de intressen som eftersträvs. I vissa situationer torde arbetskonflikter kunna anses strida mot god sed och således vara förbjudna enligt rättspraxis, till exempel om de äventyrar människors liv eller allvarligt äventyrar människors hälsa.

Konflikträtten kan på det sätt som beskrivs ovan begränsas inom ramen för de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. 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.

10.2.1 Noggrant avgränsad och exakt begränsning av konflikträtten

I propositionen föreslås det att arbetstagarföreningar åläggs en skyldighet att genom en begränsning av arbetskonflikten eller genom skyddsarbete se till att arbetskonflikten inte allvarligt äventyrar vissa funktioner som är nödvändiga för de grundläggande fri- och rättigheterna eller det allmänna intresset. De nödvändiga funktioner som ska skyddas genom bestämmelserna och tröskeln för att omsorgsplikten ska bli tillämplig, det vill säga i vilken grad det förutsätts att funktionerna äventyras, fastställs enligt förslaget i lag. De funktioner som det är nödvändigt att sköta också under en arbetskonflikt definieras uttömmande på lagnivå. Omsorgsplikten gäller arbetstagarföreningen när kriterierna i lagen uppfylls, om det inte är möjligt att trygga funktionerna med andra medel.

I lagförslaget specificeras de myndigheter som har uppgifter som är nödvändiga för att trygga människors liv eller hälsa. Dessutom omfattar de föreslagna bestämmelserna sådana uppgifter i slutna anstalter. Omsorgsplikten omfattar också sådana stödfunktioner för patientsäkerheten som är nödvändiga för människors liv eller hälsa. Det är fråga om diverse stödfunktioner som är nödvändiga till exempel för patientsäkerheten på sjukhus. Mer exakta exempel på dessa funktioner finns i specialmotiveringen. De nödvändiga stödfunktioner för patientsäkerheten som avses i lagförslaget täcker i praktiken många olika tjänster som det varken är möjligt eller ändamålsenligt att specificera och räkna upp på paragrafnivå. Risken med en kasuistisk förteckning är att funktioner som är nödvändiga för att trygga liv eller hälsa faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde.

Genom regleringen skyddas också förutsättningarna för näringsverksamhetens kontinuitet för den arbetsgivare som är föremål för arbetskonflikten. Den egendom och de uppgifter som omsorgsplikten gäller specificeras på paragrafnivå. Det är fråga om nödvändigt underhåll, nödvändig reparation eller nödvändig övervakning av maskiner, anordningar eller annan materiell egendom som är väsentlig med tanke på förutsättningarna för näringsverksamhetens kontinuitet.

Omsorgsplikten gäller också avvärjande av miljöskador. De verksamhetsenheter och uppgifter som är förenade med en risk för miljöskador eller som är väsentliga för att miljöskador ska kunna avvärjas specificeras enligt förslaget på lagnivå. För att trygga djurs välfärd specificeras i lagen de uppgifter som är nödvändiga för att djur inte ska orsakas onödig smärta eller onödigt lidande.

Tillämpningsområdet för omsorgsplikten i fråga om försvaret och den nationella säkerheten begränsas enligt lagförslaget till uppgifter som är nödvändiga för att trygga Finlands territoriella integritet och förhindra olaglig inresa. När det gäller det högsta statliga beslutsfattandet omfattar omsorgsplikten enligt lagförslaget de uppgifter som är nödvändiga för funktionen av det högsta statliga beslutsfattandet. Det är till exempel fråga om tjänsteuppgifter vid ministerierna, riksdagen och republikens presidents kansli. Säkerhetstjänsterna är också nödvändiga för att beslutsfattandet ska fungera. Bestämmelser om tryggande av riksdagens och republikens presidents kanslis verksamhet under arbetskonflikter finns också i de lagar som gäller dem.

Omsorgsplikten avses också gälla säkerställande av tillgången till vissa nyttigheter som är nödvändiga för människors liv och hälsa. Dessa nyttigheter och de uppgifter som säkerställer tillgången till dem specificeras på lagnivå. I fråga om polismyndigheterna gäller omsorgsplikten enligt den föreslagna lagen utredning av synnerligen allvarliga brott eller förhindrande av synnerligen allvarliga brott som kommit till polisens kännedom. De brott som omfattas av omsorgsplikten är de allvarligaste brotten mot liv och hälsa och brott som äventyrar samhällets säkerhet. De uppgifter som omfattas av omsorgsplikten inom domstolsväsendet och

åklagarväsendet specificeras på lagnivå. Det är fråga om uppgifter som enligt lag ska utföras skyndsamt samt verkställigheten i anslutning till dem. Tillämpningsområdet förtydligas i specialmotiveringen med hänvisningar till lagstiftning.

De uppgifter som är nödvändiga för att trygga funktionen av den digitala betalningsrörelsen och tillgången till kontanter specificeras också på lagnivå. Omsorgsplikten gäller också funktionen av sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som är nödvändiga för säkerhetsmyndigheterna eller för de funktioner som omfattas av regleringen. Det är inte möjligt eller ändamålsenligt att räkna upp de informations- och kommunikationstekniska tjänsterna och informationssystemen på paragrafnivå. Mer exakta exempel på dessa ges i specialmotiveringen.

Det är inte möjligt att på lagnivå exakt fastställa hur mycket personal som behövs för att utföra de uppgifter som omfattas av bestämmelserna, utan det måste bedömas från fall till fall, vilket i allmänhet också förutsätter information och kompetens på arbetsplatsnivå. Målsättningen är att den arbetstagarförening som är part i arbetskonflikten och den arbetsgivare som är föremål för arbetskonflikten ska nå samförstånd om begränsningar av arbetskonflikten eller den mängd skyddsarbete som behövs under arbetskonflikten på så sätt att minimikraven enligt lagen uppfylls. Detta förutsätter förhandlingar och informationsutbyte mellan parterna.

Användningsområdet för det nödarbete som föreslås i propositionen hänger samman med att undvika skadepåföljder som orsakas av avbrott i vissa funktioner som specificeras på lagnivå. De skadepåföljder som hör till användningsområdet för nödarbete fastställs i lag. Enligt den föreslagna lagen är nödarbete en sista utväg, så det kommer i fråga endast om skadepåföljderna inte kan undvikas med de medel som föreslås i propositionen eller med några andra skäliga medel.

För att kravet på exakthet och noggrann avgränsning ska uppfyllas är det tillräckligt att det väsentliga innehållet i begränsningen framgår av lagen. Förutsättningarna för begränsningen och de omständigheter som påverkar dess omfattning framgår av lagen. På de grunder som anges ovan uppfyller lagförslaget kravet på exakthet och noggrann avgränsning.

10.2.2 Inskränkingsgrundernas godtagbarhet

Genom lagförslaget tryggas betydande skyddsintressen som också i övrigt skyddas av rättsordningen och som delvis anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna och delvis till ett betydande allmänt intresse. Det är fråga om skyddsintressen som i samband med arbetskonflikter ska tryggas genom lagstiftning som ställer nödvändiga begränsningar för utövandet av konflikträtten. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Genom den föreslagna lagen tryggas för det första människors liv och hälsa under arbetskonflikter. 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. Rätten till liv har ett nära samband med bestämmelserna om sociala rättigheter och miljön. Den har ett särskilt nära samband med rätten till oundgänglig försörjning och omsorg (RP 309/1993 rd, s. 50).

I 19 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs det om rätten till oundgänglig försörjning och omsorg. 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. Stöd som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv omfattar också vissa stödåtgärder för omvårdnad av barn, äldre, personer med funktionsnedsättning och personer med utvecklingsstörning, bland dem särskilt rätten till akut sjukvård (RP 309/1993 rd, s. 73–74).

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna tillförsäkra, på det sätt som föreskrivs närmare genom lag, var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att dessa har möjlighet att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Grundlagsutskottet har till exempel i sitt utlåtande GrUU 17/2021 rd konstaterat att det för den rätt 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 utgår bedömningen av om servicen är tillräcklig från en sådan servicenivå som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (se RP 309/1993 rd). 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). Rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tryggas i de allvarligaste situationerna ytterst av rätten till liv enligt 7 § i grundlagen.

Arbetstagarföreningen åläggs enligt förslaget en skyldighet att se till att arbetskonflikten inte allvarligt, konkret och omedelbart äventyrar människors liv eller hälsa. Utöver uppgifter inom social- och hälsovårdstjänsterna gäller omsorgsplikten arbete inom många olika branscher, till exempel uppgifter som hänför sig till samhällets säkerhet. Genom lagförslaget tryggas skötseln av uppgifter där det är fråga om ovannämnda tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv också under arbetskonflikter. Genom förslaget tryggas således rätten till liv, personlig frihet, integritet och trygghet och rätten till oundgänglig försörjning och omsorg. Bakom de föreslagna bestämmelserna ligger i fråga om att trygga liv och hälsa samt förhindra lidande ytterst tungt vägande skäl som syftar till att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Människors liv ska kunna tryggas, deras hälsa ska kunna skyddas mot allvarligt äventyrande och människor ska kunna skyddas mot lidande i alla förhållanden, också under en arbetskonflikt. Under arbetskonflikter ska det också säkerställas att tillgången till nyttigheter som är nödvändiga för människors liv eller hälsa inte äventyras.

Tryggandet av människors liv och hälsa har ett direkt samband med 8 d § 1 mom. 1 och 7 punkten i förslaget och också ett indirekt samband med flera andra funktioner som skyddas genom den föreslagna lagen.

Genom de föreslagna bestämmelserna skyddas också sådan materiell egendom som är nödvändig med tanke på förutsättningarna för näringsverksamhetens kontinuitet och som tillhör arbetsgivaren eller en tredje part mot skador under arbetskonflikter. Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Den föreslagna inskränkningen av en grundläggande fri- och rättighet tryggar egendomsskyddet för arbetsgivarna och de fysiska personer som äger arbetsgivarföretagen samt den rätt till arbete och näringsfrihet som tillgodoses i 18 § i grundlagen.

Syftet med den föreslagna regleringen är också att trygga miljön samt skydda djur mot smärta och lidande under arbetskonflikter. Arbetstagarföreningen åläggs en skyldighet att se till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar djurs välfärd så att de orsakas smärta eller lidande. Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö. Ansvaret för miljön riktar sig mot såväl det allmänna som privata fysiska personer

och juridiska personer. Bestämmelsen avser enligt förarbetena att betona att det till skyddet av naturen och den övriga miljön ansluter sig också sådana värden, som inte kan återföras som individers fri- och rättigheter. Till denna del kan allas förpliktelser gentemot naturen anses antingen ha sin utgångspunkt i naturens egenvärde eller vara ett uttryck för en rättighet som odelad tillkommer alla människor. Som dylika subjekt för en mänsklig rättighet kan man också betrakta kommande generationer. Det ansvar som avses i bestämmelsen gäller både den levande naturen (djur och växter), den livlösa naturmiljön (vattendrag, atmosfären, jordmån och berggrund) och kulturmiljöer som är resultatet av mänsklig verksamhet (byggnader, konstruktioner och landskap). Bestämmelsen omfattar således även djur. Grundlagens bestämmelse om miljöansvar omfattar både att hindra ödeläggelse av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder som gynnar miljön. Bestämmelsen uttrycker således människornas alltomfattande ansvar för en sådan helhetslinje för den ekonomiska och samhällseliga verksamheten att den levande och livlösa naturens mångfald kan bevaras (RP 309/1993 rd, s. 70).

Förhindrande av stora miljöskador bedöms vara en godtagbar grund för att begränsa konflikträtten på det föreslagna sättet. Förhindrande av miljöskador har också samband med rätten till liv och personlig trygghet. Det krav på en sund miljö som ingår i bestämmelsen om ansvar för miljön ska enligt förarbetena förstås i vid bemärkelse. Livsmiljön ska naturligtvis vara livsduglig såtillvida att den inte direkt eller indirekt medför en sjukdomsrisk för människorna (RP 309/1993 rd, s. 70).

Grundlagsutskottet har konstaterat att skyldigheten att på bästa möjliga sätt undvika att försöksdjur vållas smärta, lidande och ångest otvivelaktigt är ett samhälleligt godtagbart och ytterst tungt vägande skäl för att begränsa vetenskaplig frihet, näringsfrihet och egendomsskydd. Utskottet har dessutom konstaterat att grunden också har ett visst samband med grundlagens 20 § om miljöansvar, låt vara att insatserna för djurens välfärd snarare handlar om en etiskt hållbar princip än om att direkt trygga de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 2/2013 rd).

Tryggandet av djurs välfärd och förhindrandet av deras lidande bedöms vara en godtagbar grund för att på det sätt som föreslås i begränsad utsträckning ingripa i konflikträtten. Det bedöms att det för den föreslagna begränsningen finns en godtagbar tungt vägande samhällelig grund som hänför sig till skyddet av djur. Det är fråga om att förhindra att djurs välfärd allvarligt äventyras och att de orsakas smärta och lidande i samband med arbetskonflikter.

Genom den föreslagna lagen tryggas försvaret och gränssäkerheten under arbetskonflikter. Arbetstagarföreningen åläggs en skyldighet att se till att arbetskonflikten inte allvarligt äventyrar utförandet av uppgifter som är nödvändiga för att trygga Finlands territoriella integritet eller förhindra olaglig inresa. Nödvändiga uppgifter inom försvaret och gränssäkerheten ska kunna tryggas också i samband med arbetskonflikter. Exempelvis är det också under normala förhållanden nödvändigt att förbereda sig på att förhindra omfattande invandring eller instrumentaliserad inresa. De uppgifter som avses i bestämmelserna hänger i fråga om statens suveränitet och de grundläggande fri- och rättigheterna särskilt samman med rätten till trygghet enligt 7 § i grundlagen. Trots att rätten till personlig trygghet inte kan användas för att införa allmänna begränsningar av andra grundläggande fri- och rättigheter, har den dock betydelse för avvägningen mellan olika grundläggande fri- och rättigheter. I grundlagsutskottets praxis har den nationella säkerheten ansetts vara en godtagbar grund för begränsning av en viss grundläggande fri- och rättighet (t.ex. GrUU 21/1997 rd och GrUU 14/1998 rd). Den föreslagna begränsningen av konflikträtten bedöms också vara motiverad med tanke på ett betydande allmänt intresse.

Genom den föreslagna regleringen tryggas också funktionen av det högsta statliga beslutsfattandet under arbetskonflikter. Arbetstagarföreningen åläggs en skyldighet att se till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar funktionen av det högsta statliga beslutsfattandet. Även de uppgifter som är nödvändiga för att trygga det högsta statliga beslutsfattandet hänger i fråga om statens suveränitet och de grundläggande fri- och rättigheterna särskilt samman med rätten till trygghet enligt 7 § i grundlagen. Den föreslagna begränsningen av konflikträtten bedöms vara motiverad med hänsyn till ett betydande allmänt intresse.

Genom den föreslagna regleringen tryggas tillgången till energi, värme, vatten, läkemedel och medicintekniska produkter, livsmedel och bränslen som är nödvändiga för människors liv eller hälsa. Det är fråga om att säkerställa tillgången till nyttigheter som är nödvändiga för samhällets funktion och människors grundläggande behov. Tillgången till nödvändiga nyttigheter är av betydelse särskilt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i 7 § i grundlagen men också med tanke på andra ovannämnda grundläggande fri- och rättigheter. Tillgången till nödvändiga nyttigheter kan dock också ha en större betydelse i samhället. Den föreslagna begränsningen av konflikträtten bedöms också vara motiverad med tanke på ett betydande allmänt intresse.

Genom de föreslagna bestämmelserna tryggas också utredningen av synnerligen allvarliga brott, förhindrande av synnerligen allvarliga brott som har kommit till polisens kännedom samt utförandet av uppgifter inom domstolsväsendet och åklagarväsendet som enligt lag ska utföras skyndsamt och verkställigheten i anslutning till dem. Förslaget har i synnerhet samband med 7 och 21 § i grundlagen samt tillgodoseende av det allmänna intresset. Förhindrande av allvarlig brottslighet har ansetts vara en godtagbar grund för att begränsa en viss grundläggande fri- och rättighet (t.ex. GrUU 10/2000 rd). Genom den föreslagna regleringen tryggas funktionen av sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som är nödvändiga för verksamheten hos de myndigheter som ansvarar för säkerheten i samhället eller för de funktioner som ska tryggas genom regleringen och som anges ovan samt funktionen av den digitala betalningsrörelsen och tillgången till kontanter. De uppgifter som avses i bestämmelserna hänger särskilt samman med rätten till trygghet enligt 7 § i grundlagen. Den digitala betalningsrörelsens funktion och tillgången till kontanter är av så stor betydelse för samhället att de kan inverka på tillgodoseendet av flera olika grundläggande fri- och rättigheter. Betalningsrörelsens funktion har till exempel också samband med rätten till oundgänglig försörjning och omsorg, eftersom regleringen har betydelse för individernas försörjning. Betalningsrörelsens funktion är en förutsättning för att löner och samhällsliga stöd ska kunna betalas ut. Begränsningarna bedöms vara motiverade också med tanke på ett betydande allmänt intresse.

På ovannämnda grunder bedöms det finnas godtagbara, vägande skäl för den föreslagna begränsningen av konflikträtten med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagförslaget bedöms vara påkallat av ett vägande samhälleligt behov och nödvändigt på det sätt som anges nedan, eftersom det för närvarande inte finns tillräckliga medel för att trygga ovannämnda betydande skyddsintressen i en situation där arbetstagarföreningen vägrar att begränsa arbetskonflikten eller utföra skyddsarbete i den mån det är nödvändigt för att trygga dem.

10.2.3 Skyddet av kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna och begränsningarnas proportionalitet

Den föreslagna regleringen hänför sig också till det centrala innehållet i konflikträtten i den mån begränsningarna gäller primärkonflikter. Arbetskonflikter som omedelbart, konkret och

allvarligt äventyrar de ovan beskrivna skyddsintressen som är betydande för de grundläggande fri- och rättigheterna eller det allmänna intresset kan inte till alla delar bedömas ingå i konflikträtten i och med att de strider mot rätt eller god sed. Sådana arbetskonflikter hör i alla fall inte till kärnområdet för konflikträtten. Också i fortsättningen kommer arbetstagarföreningarna att ha en omfattande rätt att fastställa gränserna för arbetskonflikter och bestämma i vilken utsträckning skyddsarbete tillhandahålls samt att verkställa arbetskonflikter i enlighet med föreningarnas egna mål. Förslaget ingriper inte i kärnområdet för konflikträtten.

Ur individens synvinkel innebär begränsningarna att vissa personer inte kan delta i en arbetskonflikt som verkställs av en arbetstagarförening på grund av begränsningar av arbetskonflikten eller för att de utför skyddsarbete. Konflikträtten utövas kollektivt. Utgångspunkten är att arbetstagarföreningen fastställer gränserna för arbetskonflikten.

Den föreslagna lagen kan anses vara nödvändig för att skydda andra grundläggande fri- och rättigheter och andra intressen av välgående allmänt intresse.

Förslaget omfattar nödvändiga funktioner inom social- och hälsovården. Under arbetskonflikter inom social- och hälsovårdsbranschen 2007 och 2022 stiftades speciallagar för att trygga nödvändiga funktioner. I samband med att 2022 års lag stiftades förutsatte riksdagen att statsrådet utreder utvecklingsbehoven i fråga om skyddsarbete och vid behov bereder lagstiftningsförslag (RSv 105/2022 rd). Riksdagens uttalande baserar sig på social- och hälsovårdsutskottets förslag (ShUB 14/2022 rd). Social- och hälsovårdsutskottet ansåg det vara viktigt att utreda behovet av lagstiftning som närmare och mer omfattande definierar de ur samhällets synvinkel kritiska funktioner där stridsåtgärderna kan hota människors liv eller allvarligt äventyra människors hälsa. Tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna omfattar inom social- och hälsovårdsbranschen motsvarande uppgifter som 2022 års lag (826/2022). Med beaktande av de konfliktsituationer som uppstått inom social- och hälsovårdsbranschen och branschens väsentliga betydelse för tryggnad av människors liv och hälsa är det nödvändigt att föreskriva om de föreslagna begränsningarna.

Bestämmelserna ska omfatta de branscher och uppgifter som är mest nödvändiga med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och det allmänna intresset. Inom de flesta branscher som omfattas av den föreslagna regleringen har man i regel nått överenskommelser om skyddsarbete och inga betydande skadepåföljder har uppstått. När det gäller statstjänstemän och säkerhetsmyndigheter är arbetskonflikter över huvud taget tämligen sällsynta. Genom förslaget fastställs lika begränsningar av konflikträtten inom kritiska samhällssektorer. Det är nödvändigt att utfärda bestämmelser som är allmänna till sitt tillämpningsområde och som gäller olika branscher för att förhandlingsrätten inom en enskild bransch inte ska bli sämre jämfört med andra branscher där det finns motsvarande kritiska funktioner. Utgångspunkten om att regleringen ska vara allmänt tillämplig motsvarar också grundlagsutskottets tolkning, enligt vilken man bör undvika att stifta lagar för enskilda fall (GrUU 41/2022 rd, punkt 9 och 10, se även GrUU 19/2008, s. 5/I–II).

De föreslagna bestämmelserna tryggar en stabil och förutsägbar arbetsmarknad och samhällets grundläggande tjänster (GrUU 9/2024 rd, punkt 7). En oreglerad situation kan öka motsättningarna mellan arbetsmarknadsparterna. Inom vissa branscher har det förekommit problem särskilt vid förhandlingar om skyddsarbete. Behovet av att göra förhandlingarna om skyddsarbete effektivare på lagnivå kan anses vara nödvändigt för att trygga en stabil och förutsägbar arbetsmarknad. Propositionen gör förhandlingarna mellan parterna effektivare och ålägger också arbetsgivarsidan ansvar. Motsättningarna på arbetsmarknaden kan öka också inom sådana branscher där sådana vanligen inte har förekommit. Med beaktande av betydelsen

av de skyddsintressen som ska tryggas är det inte ändamålsenligt att stifta en speciallag för varje enskild konfliktsituation i ett sådant skede att situationen redan har tillspetsats.

Den föreslagna regleringen omfattar de mest samhällskritiska funktionerna. Arbetskonflikter som gäller säkerhetsmyndigheterna är tämligen sällsynta. År 2005 ledde en arbetskonflikt bland gränsbevakarna till ett behov av att bereda lagstiftning om en skyldighet för tjänstemän som inte omfattades av strejken att utföra skyddsarbete (RP 83/2005 rd). Det är nödvändigt att trygga kontinuiteten för säkerhetsmyndigheternas mest kritiska uppgifter också under arbetskonflikter. Säkerhetsläget kan försämrats plötsligt också under normala förhållanden och således är det nödvändigt att genom lagstiftning förbereda sig på arbetskonflikter vid de centrala säkerhetsmyndigheterna. Brist på personal vid säkerhetsmyndigheterna på grund av en arbetskonflikt kan utnyttjas i syfte att försämrats den nationella säkerheten. Det går inte att reagera tillräckligt snabbt på en plötslig försämring av säkerhetsläget genom att stifta en speciallag eller ta i bruk beredskapslagen. Det är inte nödvändigtvis heller möjligt att förhindra de följder som regleringen syftar till att avvärja genom att arbetskonflikten avbryts om säkerhetsläget plötsligt försämrats.

De föreslagna inskränkningarna av konflikträtten begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå målsättningarna för regleringen och trygga ovannämnda betydande skyddsintressen under arbetskonflikter. Det är fråga om ett lagstadgat minimikrav. Enligt den föreslagna regleringen är tröskeln för att arbetstagarföreningens omsorgsplikt ska tillämpas hög. Omsorgsplikten förutsätter att de nödvändiga funktioner som ska tryggas genom regleringen omedelbart, konkret och allvarligt äventyras på grund av en arbetskonflikt. Högsta domstolen har utgått från motsvarande kriterier vid bedömningen av om en arbetskonflikt kan förbjudas som säkringsåtgärd (t.ex. HD 2023:95). Uppgifterna ska vara nödvändiga, vilket direkt framgår av förteckningen i det föreslagna 8 d § 1 mom. i arbetstvistelagen. Syftet med skyldigheterna enligt 2 och 3 mom. i paragrafen är att arbetsgivaren i första hand ska använda andra medel för att trygga funktionerna och att parterna i arbetstvisten ska nå samförstånd om nödvändigheten av de funktioner som tryggas och behovet av skyddsarbete.

För proportionaliteten är det av betydelse att de medel som föreskrivs i lagen ska användas i sista hand för att trygga tillräcklig personal under en arbetskonflikt och att bestämmelserna blir tillämpliga endast om lindrigare metoder inte visar sig vara tillräckliga (GrUU 41/2022 rd).

Arbetskonflikten behöver inte begränsas och skyddsarbete behöver inte tillhandahållas till den del arbetsgivaren kan undvika att skyddsintressena äventyras med skäligen tillgängliga medel. Arbetstagarföreningens omsorgsplikt blir aktuell först i andra hand. I praktiken kan de medel som finns tillgängliga för arbetsgivaren dock vara begränsade.

I propositionen föreslås det att nödarbete ska vara en sista utväg för att undvika sådana avbrott i nödvändiga funktioner som leder till skadepåföljder för liv, hälsa, egendom, djurs välfärd, miljön eller den nationella säkerheten. Det är fråga om att ingripa i en enskild arbetstagares konflikträtt. Nödarbete i samband med en arbetskonflikt har redan i nuläget ansetts vara tillåtet, om det är fråga om betydande skadepåföljder såsom förlust av människoliv. Enligt förslaget är användningsområdet för nödarbete snävt. Det är fråga om en situation som påminner om nödtillstånd, där det är nödvändigt att genom beslut av arbetsgivaren ingripa i konflikträtten för att förhindra en omedelbart och akut hotande skadepåföljd som är betydande med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna eller det allmänna intresset. Risken för att skadepåföljderna konkretiseras ska vara tidsmässigt omedelbar i den mån att arbetsgivaren inte har andra medel för att undvika följderna. Nödarbete får utföras endast så länge och i den omfattning som det är nödvändigt för att avvärja en akut fara. Om äventyrandet fortsätter ska arbetsgivaren använda andra medel än nödarbete genast när det är möjligt. Om det är fråga om deltagande i en

arbetskonflikt som verkställs av arbetstagarföreningen, kan arbetstagarens vägran att utföra nödarbete emellertid inte medföra andra påföljder än att arbetstagaren inte får lön för den tid som arbetskonflikten pågår. Arbetarskyddsmyndigheten utövar tillsyn över nödarbete, och arbetsgivaren ska göra en anmälan om nödarbete till arbetarskyddsmyndigheten. Förtroendemannen eller någon annan företrädare för arbetstagarna ska ges tillfälle att lämna sitt utlåtande om nödarbetet. Begränsningens proportionalitet tryggas av arbetarskyddsmyndighetens möjlighet att begränsa eller stoppa nödarbetet.

10.2.4 Rättsskyddsarrangemang

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. 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.

Enligt den föreslagna regleringen är arbetsgivarens rättsmedel i en konfliktsituation där arbetstagarföreningen och arbetsgivaren inte genom förhandlingar når en överenskommelse om sådana begränsningar av arbetskonflikten som är nödvändiga eller sådant skyddsarbete som är nödvändigt för att trygga de funktioner som tryggas genom regleringen att arbetsgivaren har rätt att ansöka om temporärt förbud och väcka förbudstalan vid allmän domstol. Domstolen kan temporärt förbjuda en arbetskonflikt i en situation där det är sannolikt att de funktioner som tryggas genom regleringen omedelbart, konkret och allvarligt äventyras och det är sannolikt att ärendets brådskande natur förutsätter ett temporärt förbud. Domstolen kan förbjuda en arbetskonflikt som allvarligt äventyrar de nödvändiga funktioner som ska tryggas. Det är motiverat att föreskriva separat om temporärt förbud för detta ändamål, eftersom de allmänna bestämmelserna om säkringsåtgärder inte på bästa möjliga sätt lämpar sig för dessa situationer.

Twistemål som gäller arbetstagarföreningens omsorgsplikt behandlas vid allmän domstol, vilket uppfyller kravet på rättsskydd för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Behandling vid allmän domstol uppfyller också det krav som förutsätts enligt tillsynspraxis för ILO:s konventioner, enligt vilket det ska finnas ett oberoende organ som kan meddela verkställbara avgöranden i tvister som gäller minimitjänstgöring.

Avsikten med förslaget är i sista hand att arbetsgivaren får tillgång till den arbetskraft som är nödvändig för att arbetsgivaren ska kunna sköta sina nödvändiga ansvar för att trygga funktionerna. Arbetsgivaren har trots arbetskonflikten ett behov att få skyddsarbete utfört. Den föreslagna lagstiftningen ger arbetsgivaren rättsmedel för att säkerställa tillräckligt skyddsarbete. Trots att den föreslagna lagstiftningen också skyddar tredje parter rättigheter, är det dock i sista hand fråga om skötseln av arbetsgivarens uppgifter och till stor del om arbetsgivarens ansvar gentemot tredje parter. Därför är också de föreslagna rättsmedlen civilrättsliga.

Enligt grundlagsutskottet hör rätten att bli hörd till de garantier för en rättvis rättegång som tryggas i 21 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har ansett att möjligheten att bli hörd är en synnerligen viktig garanti för rättsskyddet. Endast av mycket vägande skäl är det möjligt att avvika från hörandet. (GrUU 8/2004 rd).

Grundlagsutskottet har ansett att en bestämmelse om föreläggande utan att motparten hörs i sig är möjlig, om denne inte har kunnat höras så skyndsamt som ärendet nödvändigt kräver. Att låta bli att höra en motpart kan enligt utskottet dels komma i fråga när det i praktiken är omöjligt att

snabbt höra motparten och när man inte kan dröja längre med frågan på grund av att den måste avgöras mycket snabbt, men också när motparten inte över huvud taget är känd eller inte kan nås för att bli hörd. Utskottet har ändå krävt att den grundlagsenliga huvudregeln i bestämmelsen ska vara att motparten hörs (GrUU 60/2001 rd, s. 3/II). (GrUU 15/2006 rd.) Grundlagsutskottet har ansett att den omständigheten att någon gör sig oanträffbar kan anses vara ett skäl för att avvika från hörandet, men påpekat att endast brådska med behandlingen inte nödvändigtvis är ett godtagbart skäl (GrUU 8/2004 rd, GrUU 13/2003 rd, GrUU 60/2001 rd).

Enligt förslaget ska motparten höras i samband med behandlingen av temporärt förbud och förbudstalan. Domstolen kan vid behov utan att höra motparten skjuta upp eller avbryta arbetskonflikten tills ärendet om temporärt förbud har avgjorts. Möjligheten att skjuta upp arbetskonflikten behövs för att trygga de skyddsintressen som tryggas genom regleringen i en brådskande situation där en arbetskonflikt redan har inletts eller just håller på att inledas och den tid som behövs för hörande kan äventyra de skyddsintressen som tryggas genom regleringen. Regleringen bedöms vara förenlig med grundlagsutskottets praxis.

Högsta domstolen har bedömt frågan om när en strejk kan förbjudas som säkringsåtgärd. I avgörandet HD 2023:95 konstaterades att en strejk kan anses vara rättsstridig endast på synnerligen vägande grunder som närmast kan uppfyllas i en exceptionell situation där strejken omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar tillgodoseendet av andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till liv och hälsa eller skyddet för miljön (punkt 18). I högsta domstolens tidigare beslutspraxis har det dessutom konstaterats att en stridsåtgärd kan förbjudas närmast när användningen av en sådan åtgärd uttryckligen har begränsats i den nationella lagstiftningen eller inom EU-rätten så att begränsningen kan åberopas i förhållandet mellan enskilda. En säkringsåtgärd som gäller en stridsåtgärd kan dessutom godkännas om stridsåtgärden med hänsyn till hur den genomförs eller dess mål eller följer på grunder som är etablerade i rättspraxis anses strida mot rätt eller god sed eller vara oskäligen (HD 2000:94, HD 2018:61, punkt 18, och HD 2020:50, punkt 10).

Enligt förslaget ska det i arbetstvistelagen finnas bestämmelser om begränsningar av vissa arbetskonflikter som hotar grundläggande fri- och rättigheter eller det allmänna intresset. Genom den föreslagna lagen fastställs gränserna för de arbetskonflikter som kan ha sådana följder. Arbetsgivarens rättsmedel för att förbjuda arbetskonflikten ska enligt förslaget vara temporärt förbud mot arbetskonflikt och egentlig förbudstalan. Förbud mot arbetskonflikt som en säkringsåtgärd grundar sig på en rättsnorm som följer av högsta domstolens beslutspraxis. Den föreslagna regleringen inskränker användningsområdet för säkringsåtgärder enligt rättegångsbalken när det gäller att förbjuda arbetskonflikter. Arbetskonflikter som omfattas av de föreslagna bestämmelserna kan förbjudas genom ett temporärt förbud som meddelas av domstolen. Användningsområdet för säkringsåtgärder enligt rättegångsbalken kommer i praktiken att begränsas till andra arbetskonflikter som strider mot den allmänna fredsplikten, såsom påtryckning i syfte att få arbetsgivaren att åta sig en rättsstridig förpliktelse.

Det nödarbete som föreslås i propositionen är förenat med arbetsgivarens skyldighet enligt 19 § i arbetstidslagen att göra en anmälan om nödarbete till arbetarskyddsmyndigheten. Arbetsgivaren ska ge förtroendemannen eller någon annan företrädare för arbetstagarna tillfälle att foga sitt utlåtande till anmälan. Arbetarskyddsmyndigheten kan vid behov begränsa eller stoppa nödarbetet. Brott mot 19 § i arbetstidslagen kan vara straffbart som en arbetstidsförseelse enligt 44 § i arbetstidslagen. Brott mot det föreslagna 19 § 1 mom. i arbetstidslagen kan dessutom uppfylla rekvisitet för kränkning av arbetstagaes organisationsfrihet enligt 47 kap. 5 § i strafflagen, om arbetsgivaren genom ett förfarande som strider mot arbetstidslagen 19 § 1 mom. hindrar arbetstagaren från att utöva sin konflikträtt.

10.2.5 Förenlighet med internationella förpliktelser

I propositionen föreslås det att vissa skyddsintressen som är viktiga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna eller det allmänna intresset genom lagstiftning ska tryggas mot omedelbart, konkret och allvarligt äventyrande under arbetskonflikter. Det föreslagna medlet för att trygga skyddsintressena är en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla minimitjänster, vilket också har godkänts i tillsynspraxis för internationella konventioner.

Enligt artikel 11.2 i Europakonventionen får utövandet av de rättigheter som tryggas i artikeln inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Prövningsmarginalen är mindre om det är fråga om inskränkningar som berör kärnan i fackföreningsverksamheten, varvid det krävs mer för att motivera inskränkningens proportionalitet. Människorättsdomstolen har hänvisat till att ILO uppmanar stater att i stället för att förbjuda strejker kräva minimitjänstgöring.

Den strejkrätt som sociala stadgan tryggar kan enligt bilagan till stadgan inskränkas under de förutsättningar som det föreskrivs om i artikel G. Inskränkningarna ska föreskrivas i lag och de ska vara 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. Också Europeiska kommittén för sociala rättigheter har ansett att ett krav på minimitjänster är möjligt.

Den föreslagna lagstiftningen bedöms vara förenlig med den nationella prövningsmarginal som säkerställs i artikel 11 i Europakonventionen och med handlingsutrymmet enligt artikel G i sociala stadgan. De skyddsintressen som hänför sig till enskilda och allmänna intressen och som tryggas genom den föreslagna lagstiftningen anses vara sådana att det är motiverat att begränsa konflikträtten för att trygga dem, med hänsyn till det allmänna intresset, nationell eller allmän säkerhet, skyddet för hälsan och tryggandet av andra personers fri- och rättigheter. Inskränkningarna har på det sätt som beskrivs ovan begränsats till det som är nödvändigt.

Enligt förslaget ska arbetstagare kunna beordras att utföra nödarbete som en sista utväg för att undvika betydande skadepåföljder för individer och det allmänna intresset. Vid nödarbete kan avvikelser från arbetstidslagstiftningen göras. Således är skyldigheterna enligt arbetstidsdirektivet av betydelse med tanke på förslaget. Avvikelse från skyldigheterna enligt direktivet får göras i fråga om arbetsuppgifterna för de yrkesgrupper som räknas upp i artikel 17.3 i arbetstidsdirektivet. De flesta av de yrkesgrupper som ingår i förteckningen utför arbete som omfattas av regleringen. Avvikelse från arbetstidsdirektivet får också göras i sådana i artikel 5.4 i ramdirektivet om arbetsmiljö avsedda situationer som är ovanliga och oförutsebara och som ligger utanför arbetsgivarens kontroll, eller för enstaka händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet.

I fråga om vissa funktioner som omfattas av förslagets tillämpningsområde är nödarbete möjligt endast i akuta risksituationer där det på grund av att arbetet är exceptionellt brådskande inte är möjligt att på något annat sätt undvika skadliga följder som omedelbart hotar liv, hälsa, egendom, djurs välfärd, miljön eller den nationella säkerheten. Det finns ingen rättspraxis om sådana situationer som är oförutsebara eller enstaka händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas som avses i artikel 5.4 i ramdirektivet om arbetsmiljö som hänför sig till arbetskonflikter eller nödarbete. I fråga om den konflikträtt som tryggas i artikel 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har EU-domstolen bedömt frågan om arbetskonfliktens oförutsebarhet i en konsumentskyddsrettslig kontext som hänför sig till

resenärens rätt till kompensation för en försenad flygning (C-28/20, Airhelp, punkt 28 av domen, C-613/20, Eurowings, punkt 20 av domen). Arbetstidsdirektivet bedöms inte utgöra ett hinder för den föreslagna regleringen.

De skyldigheter i fråga om arbetstidsskydd som följer av internationella åtaganden tryggas, eftersom bestämmelserna i 19 § i arbetstidslagen ska iakttas vid nödarbete.

Enligt tillsynspraxis för ILO:s konventioner kan konflikträtten begränsas i fråga om samhällsviktiga tjänster i snäv bemärkelse och således kan också minimitjänster krävas. Många branscher som är centrala för samhällets funktion ingår enligt ILO:s tillsynspraxis i samhällsviktiga tjänster. Inom tjänster vars avbrott skulle riskera liv, personlig säkerhet eller hälsa för hela eller delar av befolkningen (samhällsviktiga tjänster i termens strikta betydelse) kan minimitjänster också förutsättas. För att skydda människors liv eller hälsa mot allvarligt äventyrande kan begränsning av arbetskonflikten eller skyddsarbete krävas till exempel inom räddningsväsendet, hälso- och sjukvården, den prehospitala akutsjukvården, vattentjänsterna, polisens och försvarsmaktens brådskande eller kritiska uppgifter och i fängelser. El- och vattentjänster har ansetts vara samhällsviktiga tjänster. Dessa tjänster har i ILO:s tillsynspraxis ansetts vara samhällsviktiga tjänster i snäv bemärkelse.

Minimitjänster kan dock enligt ILO:s tillsynspraxis förutsättas också i större utsträckning än i fråga om samhällsviktiga tjänster. Krav på minimitjänstgöring är ett alternativ till begränsning av strejkrätten. Krav på minimitjänstgöring kan ställas förutom i fråga om samhällsviktiga tjänster också i fråga om tjänster där strejker av en viss omfattning och varaktighet kan orsaka en akut kris som hotar befolkningens normala förhållanden samt i fråga om offentliga tjänster av grundläggande betydelse. Krav på minimitjänstgöring kan också ställas för att garantera säkerheten i lokaler och underhåll av anordningar samt inom sektorer som är ytterst viktiga för landet. Också utanför samhällsviktiga tjänster kan det i många fall vara möjligt att ställa krav på minimitjänstgöring. Om tjänsten inte är samhällsviktig och det inte är motiverat att begränsa eller helt förbjuda rätten att strejka, är ett möjligt alternativ att förhandla om minimitjänstgöring för att undvika att arbetstagarnas strejkrätt begränsas alltför mycket. Minimitjänstgöringen ska begränsas till verksamhet som är nödvändig för att tillgodose befolkningens grundläggande behov eller minimikraven för tjänsten, dock så att minimitjänstens omfattning inte gör strejken ineffektiv.

De skyddsintressen som tryggas i propositionen är sådana att de uppgifter som behövs för att förhindra att de allvarligt äventyras delvis kan anses vara offentliga tjänster av grundläggande betydelse. Sådana tjänster kan ha samband med uppgifter som är nödvändiga för att trygga människors liv eller hälsa, trygga djurs välfärd, förhindra miljöskador, säkerställa tillgången till nödvändiga nyttigheter och säkerställa funktionen av sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som är nödvändiga för verksamheten hos de myndigheter som ansvarar för säkerheten i samhället eller för att trygga de skyddsintressen som tryggas genom regleringen eller säkerställa betalningsrörelsens funktion. Inom uppgifter som hänför sig till samhällets funktion och säkerhet kan arbetskonflikter orsaka en störningssituation som hotar befolkningens normala förhållanden. Detta kan särskilt vara fallet i fråga om uppgifter som hänför sig till försvaret, gränssäkerheten och trygandet av det högsta statliga beslutsfattandet.

Genom propositionen skyddas också maskiner och anordningar som behövs för arbetsgivarens och tredje parter produktion och annan materiell egendom som är av betydelse för enskilda aktörer mot skador. Avsikten är också att förhindra att arbetskonflikter orsakar betydande miljöskador. Krav på minimitjänster som behövs för att garantera säkerheten i lokaler och uppehållet av anordningarna har i ILO:s tillsynspraxis ansetts vara godtagbara.

När det gäller uppgifter som utförs av statliga tjänstemän kan det också konstateras att det är möjligt att fastställa begränsningar direkt med stöd av särskilda begränsningsgrunder i internationella åtaganden som gäller tjänstemän, om begränsningar som gäller tjänstemän särskilt har godkänts i tillsynspraxis. Enligt ILO:s tillsynspraxis kan tjänstemännens strejkrätt förbjudas eller begränsas i fråga om de tjänstemän som utövar offentlig makt som hör till staten ("exercising authority in the name of the State"), såsom personer som arbetar inom justitieförvaltningen, personer som arbetar vid domstolar, tulltjänstemän samt personer som sköter uppgifter som gäller förvaltning, kontroll och insamling av statens inkomster. Också enligt artikel 11 i Europakonventionen är det tillåtet att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna. Enligt sociala stadgan kan strejkrätten med stöd av artikel G begränsas för vissa tjänstemän, såsom poliser, försvarsmakten, domare eller högre tjänstemän (Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6 § 4). Exempelvis när det gäller sådana tjänstemän vars ansvar och uppgifter, med beaktande av deras art eller ansvaret i anslutning till dem, omedelbart påverkar andras rättigheter, nationell säkerhet eller allmänintresset kan en begränsning av strejkrätten anses grunda sig på ett berättigat intresse (Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria, Confederation of Labour "Podkrepa" and European Trade Union Confederation v. Bulgaria, Complaint No. 32/2005). Till exempel kan minimitjänstgöring krävas i fråga om personalen inom försvarsmakten (Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy, Complaint No. 140/2016). Således bedöms det i fråga om statstjänstemän vara möjligt att ställa krav på minimitjänstgöring som ett alternativ till att förbjuda strejkrätten med stöd av och inom ramen för de särskilda begränsningsgrunder som gäller tjänstemän i internationella åtaganden.

Kravet på minimitjänstgöring får inte leda till att strejken blir ineffektiv, vilket förutsätter en avvägning mellan så fullständigt tillgodoseende av strejkrätten som möjligt och de skyddsintressen som ska tryggas genom regleringen. Enligt propositionen ska arbetskonflikten begränsas eller skyddsarbete tillhandahållas endast när det är nödvändigt för att förhindra att de betydande funktioner som tryggas genom regleringen omedelbart, konkret och allvarligt äventyras. Detta ligger i linje med ILO:s tillsynspraxis. Enligt tillsynspraxis ska minimitjänsterna vara genuint och enbart minimitjänster och begränsas till sådana funktioner som är absolut nödvändiga för att tillgodose befolkningens grundläggande behov eller minimikraven för tjänsterna så att stridsåtgärdens effektivitet som påtryckningsmedel bevaras.

I ILO:s tillsynspraxis prioriteras förhandlingar och samförstånd mellan parterna när minimitjänsterna fastställs. Också kommittén för sociala rättigheter har ansett att det inte är förenligt med stadgan om arbetstagarparten inte har lika möjligheter att delta i fastställandet av minimitjänsterna med arbetsgivarna och arbetsgivarna har ensidig rätt att fastställa minimitjänsterna och endast en skyldighet att konsultera fackförbundet. Förhandlingar mellan parterna och samförstånd är utgångspunkter för den föreslagna lagstiftningen. Genom den föreslagna lagen tryggas arbetstagarföreningens rätt att besluta om begränsningar av arbetskonflikten och skyddsarbete, dock så att minimikravet enligt lagen uppfylls. Arbetsgivaren och arbetstagarföreningen ska vid behov förhandla om saken. Det föreslås skyldigheter för arbetsgivaren som syftar till att påskynda förhandlingarna och lösa tvister mellan parterna i god tid innan arbetskonflikten inleds.

ILO:s tillsynspraxis förutsätter att det finns ett gemensamt eller oberoende organ där tvister kan lösas om parterna inte når en överenskommelse om miniminivån på tjänsterna. Organet ska kunna meddela verkställbara avgöranden. Också kommittén för sociala rättigheter har ansett att det i vissa situationer kan vara motiverat att någon annan än parterna i arbetstvisten fastställer nivån för minimitjänsterna (Conclusions 2016 - Portugal - Article 6 § 4). Förslaget är förenligt

med ILO:s tillsynspraxis och tillsynspraxis för sociala stadgan till denna del. I tvister är en allmän domstol enligt förslaget behörig att avgöra om arbetskonflikten är tillåten.

Enligt propositionen ska nödarbete vara en sista utväg under en arbetskonflikt, i en situation där arbetsgivaren inte kan förhindra att betydande skadepåföljder uppstår med de medel som föreskrivs i lag eller med andra medel. Det är fråga om att en enskild arbetstagarare som deltar i arbetskonflikten förordnas att utföra arbete genom ett ensidigt beslut av arbetsgivaren. I ILO:s tillsynspraxis finns det inget entydigt ställningstagande om situationer där det på grund av en akut farosituation i praktiken inte är möjligt att föra förhandlingar mellan parterna och vänta på ett avgörande av ett oberoende organ. Kommittén för sociala rättigheter har inte heller direkt tagit ställning till en sådan situation. Kommittén har dock ansett att lagstiftning som gav arbetsgivaren ensidig rätt att bestämma vilka minimitjänster som ska tryggas under en strejk strider mot sociala stadgan (Conclusions 2018 - Serbia - Article 6 § 4). Den föreslagna lagstiftningen avviker från det fall som kommittén bedömde, eftersom arbetstagarföreningens rätt att fastställa gränserna för strejken enligt propositionen ska vara huvudregeln. Genom förslaget begränsas inte kategoriskt konflikträtten för någon bransch eller yrkesgrupp.

I en konfliktsituation ska parterna förhandla om tryggheten av nödvändiga funktioner. I propositionen föreslås skyldigheter för arbetsgivarsidan för att göra förhandlingarna effektivare. Syftet med skyldigheterna är att parterna ska nå samförstånd om tryggheten av funktionerna i god tid innan arbetskonflikten inleds och på så sätt undvika en situation där nödarbete undantagsvis kan komma i fråga. Nödarbetets användningsområde är rätt begränsat. Vid bedömningen av begränsningens godtagbarhet särskilt med hänsyn till ILO:s konventioner och sociala stadgan kan också hörandet av förtroendemannen och myndighetstillsynen ges betydelse. Förtroendemannen ska enligt förslaget ges tillfälle att lämna sitt utlåtande om nödarbetet. Arbetsgivaren ska foga förtroendemannens utlåtande till den anmälan om nödarbete som ska göras till arbetarskyddsmyndigheten. Nödarbetet kan begränsas eller stoppas genom beslut av arbetarskyddsmyndigheten. Det kan också anses vara av betydelse att arbetsgivaren enligt förslaget ska använda andra medel än nödarbete genast när det är möjligt. Domstolens beslut om temporärt förbud är ett ärende som ska behandlas skyndsamt och domstolen kan vid behov skjuta upp arbetskonflikten genast när ansökan blivit anhängig.

Nödarbete kommer i fråga endast i mycket exceptionella situationer där risken för att skadepåföljder uppstår är betydligt omedelbar. Lagstridigt nödarbete vid arbetskonflikter kan medföra straffrättsligt ansvar för arbetsgivaren eller dennes företrädare för begränsning av den fackliga organisationsfriheten eller arbetstidsförseelse. Om det är fråga om en arbetskonflikt som verkställs av arbetstagarföreningen, kan arbetstagararens vägran att utföra nödarbete inte medföra andra påföljder än att arbetstagararen inte får lön för den tid som arbetskonflikten pågår. Det är fråga om omständigheter som påminner om nödtillstånd, där det är nödvändigt att genom beslut av arbetsgivaren ingripa i konflikträtten för att förhindra en omedelbart och akut hotande skadepåföljd som är betydande med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna eller det allmänna intresset. ILO:s konventioner och sociala stadgan kan inte bedömas medföra hinder för att en person som deltar i en arbetskonflikt förordnas att utföra nödarbete i en situation där liv, hälsa, egendom som är väsentlig för näringsverksamheten, djurs välfärd, miljön eller den nationella säkerheten inte kan skyddas med andra medel.

Det är inte fråga om sådant tvångsarbete som avses i ILO:s konvention nr 29, eftersom arbetstagararen inte bestraffas om arbetstagararen vägrar utföra nödarbete. Det är också i övrigt fråga om en så kallad force majeure-situation. Förlust av lön under arbetskonflikten kan inte betraktas som ett straff i den mening som avses i konvention nr 29, utan som en normal följd av att arbetstagararen inte utför arbete på grund av arbetstagarföreningens påtryckningsåtgärd. Nödarbete är inte heller ett sådant straff för deltagande i strejk som avses i artikel 1 d i ILO:s

konvention nr 105, utan det är fråga om att förhindra betydande skadepåföljder för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i en situation som motsvarar nödtillstånd. Om arbetstagaren vägrar utföra nödarbete på grund av att arbetstagaren deltar i arbetskonflikten, kan det inte medföra andra påföljder än att arbetstagaren inte får lön för den tid som arbetskonflikten pågår.

Enligt ILO:s tillsynspraxis förutsätts vid begränsning av strejkrätten opartiska och snabba medlings- och förhandlingsförfaranden för att lösa arbetstvister (så kallade kompenserande garantier). Kravet hänför sig till en situation där strejkrätten begränsas till exempel i fråga om samhällsviktiga tjänster. Kravet gäller inte fastställande av krav på minimitjänstgöring, vilket i ILO:s tillsynspraxis är ett alternativ till att begränsa strejkrätten. Det kan dock konstateras att det nuvarande medlingssystemet kan anses trygga tillräckliga kompenserande garantier för att lösa arbetstvister.

10.2.6 Sammandrag

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom förslagen dock ingriper i konflikträtten också inom sådana branscher där grundlagsutskottet inte tidigare har bedömt begränsningar av konflikträtten och i sista hand genom nödarbete, är det önskvärt att begära utlåtande av riksdagens grundlagsutskott i frågan.

Kläm

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

1.

Lag

om ändring av lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder (420/1962) 1 § 3 mom., 3 § 2 mom. 1 punkten och 8 c §, sådana de lyder, 1 § 3 mom. och 8 c § i lag 247/2024 och 3 § 2 mom. 1 punkten i sin finska språkdräkt i lag 354/2009 och i sin svenska språkdräkt i lag 247/2024, och *fogas* till lagen nya 8 d–8 g § som följer:

1 §

Syfte och tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs det både om medling i arbetstvister och om villkoren för vissa stridsåtgärder. Vad som i denna lag föreskrivs om arbetsgivarföreningar tillämpas också på andra företrädare för arbetsgivare som är parter i arbets- och tjänstekollektivavtal.

3 §

Riksmedlarens uppgifter

Riksmedlaren ska
1) i samverkan med arbetsmarknadsorganisationerna sträva efter att främja relationerna mellan arbetsgivare samt arbetstagare, tjänstemän och tjänsteinnehavare samt deras föreningar,

2 kap.

Verkställande av arbetsinställelse samt villkor för vissa stridsåtgärder

8 c §

Konflikträtt i tjänsteförhållande

Bestämmelserna i 7 § 2 mom. samt i 8 a och 8 b § tillämpas inte i tjänsteförhållande. Bestämmelser om konflikträtt i tjänsteförhållande finns i 8 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970), 8 § i lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal (669/1970), 50 § i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003), 45 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän (1166/1998) och 8 § i lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans tjänstekollektivavtal (968/1974). Dessutom tillämpas bestämmelserna i 8 d–8 g § i denna lag.

8 d §

Tryggande av nödvändiga funktioner under en arbetskonflikt

Arbetsstagar-, tjänstemanna- och tjänsteinnehavarföreningar ska när de verkställer en arbetskonflikt genom en begränsning av arbetskonflikten eller genom skyddsarbete se till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar

1) utförandet av sådana uppgifter inom hälso- och sjukvården, socialvården, räddningsväsendet, sjöräddningstjänsten, polisen, Nödcentralsverket, stödfunktioner för patientsäkerheten eller slutna anstalter som är nödvändiga för att trygga människors liv eller hälsa,

2) nödvändigt underhåll, nödvändig reparation eller nödvändig övervakning av maskiner, anordningar eller annan materiell egendom som är väsentlig med tanke på förutsättningarna för näringsverksamhetens kontinuitet,

3) utförandet av uppgifter som är nödvändiga för att avvärja miljöskador vid industrianläggningar, kraftverk, vattenverk, avfallshanteringsanläggningar, avloppsreningsverk, produktionsenheter inom jordbruket eller transporter av farliga ämnen eller utförandet av andra uppgifter som är nödvändiga för att avvärja miljöskador,

4) djurs välfärd så att de orsakas smärta eller lidande på grund av att nödvändig skötsel av djur, djurtransporter eller avlivning av djur på behörigt sätt förhindras,

5) utförandet av uppgifter som är nödvändiga för att trygga Finlands territoriella integritet eller förhindra olaglig inresa,

6) utförandet av uppgifter som är nödvändiga för funktionen av det högsta statliga beslutsfattandet,

7) utförandet av sådana uppgifter inom produktion, distribution, transporter eller trafikstyrning som behövs för att säkerställa tillgången till energi, värme, vatten, läkemedel och medicintekniska produkter, livsmedel eller bränslen som är nödvändiga för människors liv eller hälsa,

8) utredning av synnerligen allvarliga brott eller förhindrande av dem,

9) utförandet av uppgifter inom domstolsväsendet eller åklagarväsendet som enligt lag ska utföras skyndsamt samt verkställigheten i anslutning till dem,

10) utförandet av underhålls- eller serviceuppgifter eller värdetransporter som är nödvändiga för att trygga funktionen av den digitala betalningsrörelsen eller tillgången till kontanter,

11) funktionen av sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som är nödvändiga för verksamheten hos de myndigheter som ansvarar för säkerheten i samhället eller för sådant arbete som avses i 1–10 punkten.

En arbetskonflikt som verkställs i strid med den omsorgsplikt som föreskrivs i 1 mom. är förbjuden, om inte arbetsgivaren med skäligen tillgängliga medel kan undvika de följder som avses i 1 mom. När arbetsgivaren har fått kännedom om en arbetskonflikt ska arbetsgivaren utan dröjsmål försöka utreda oklarheter i anslutning till gränserna för arbetskonflikten eller skyddsarbete tillsammans med arbetsstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen.

Arbetsgivaren samt arbetsstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen ska sträva efter att förhandla om hur de följder som avses i 1 mom. kan undvikas under arbetskonflikten. För att inleda förhandlingar ska arbetsgivaren utan dröjsmål meddela föreningen att en nödvändig funktion äventyras. Arbetsgivaren ska vid förhandlingarna ge föreningen tillräckliga uppgifter om behovet av nödvändig personal och grunderna för behovet samt om de medel som finns tillgängliga för arbetsgivaren för att undvika följderna.

8 e §

Temporärt förbud mot arbetskonflikt som strider mot omsorgsplikten

Domstolen kan på ansökan av en arbetsgivare som är föremål för en arbetskonflikt vid vite temporärt förbjuda arbetsstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen att verkställa

eller fortsätta arbetskonflikten, om arbetsgivaren efter att ha försökt förhandla eller efter att ha förhandlat med arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen om begränsning av arbetskonflikten eller skyddsarbete gör det sannolikt att

1) arbetskonflikten har sådana följder som avses i 8 d § 1 mom. och som arbetsgivaren inte med skäligen tillgängliga medel kan undvika, och

2) det på grund av sakens brådskande natur är nödvändigt att ett temporärt förbud meddelas för att hindra sådana följder som avses i 1 punkten.

En ansökan får inte godkännas utan att motparten har getts tillfälle att bli hörd.

På begäran av sökanden kan domstolen vid behov genast när ansökan om temporärt förbud har blivit anhängig utan att höra motparten vid vite skjuta upp eller avbryta arbetskonflikten tills ärendet om temporärt förbud har avgjorts. Ändring i beslutet får inte sökas separat genom besvär.

Om det är möjligt, ska domstolen avgränsa det temporära förbudet så att det gäller endast de uppgifter och funktioner som omfattas av arbetskonflikten och vars försummelse sannolikt har sådana följder som avses i 8 d § 1 mom.

Ett temporärt förbud kan också meddelas innan en förbudstalan som avses i 8 f § blir anhängig.

På ansökan om, meddelande av och verkställighet av ett temporärt förbud tillämpas vad som i 7 kap. 4 § 1 mom., 5 § 1 och 3 mom., 6 § 1 och 3 mom. och 8–14 § i rättegångsbalken samt i 8 kap. 4, 9 och 12 § i utskökningsbalken (705/2007) föreskrivs om ansökan om, meddelande av och verkställighet av en säkringsåtgärd.

8 f §

Förbud mot arbetskonflikt som strider mot omsorgsplikten

Domstolen kan på talan av en arbetsgivare som är föremål för en arbetskonflikt vid vite förbjuda arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen att verkställa eller fortsätta en arbetskonflikt som strider mot 8 d §. Ärendet ska behandlas skyndsamt i domstolen.

Om det är möjligt, ska domstolen avgränsa förbudet så att det gäller endast de uppgifter och funktioner som omfattas av arbetskonflikten och vars försummelse har sådana följder som avses i 8 d § 1 mom.

8 g §

Avvikelse från meddelande om arbetsinställelse

Trots vad som föreskrivs i 7 § 1 mom. och 8 § 2 mom. har en arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarförening rätt att utan samtycke av motparten framskjuta inledandet av en planerad arbetsinställelse till en senare tidpunkt, begränsa den utöver vad som anges i meddelandet om arbetsinställelse eller ställa in arbetsinställelsen, om arbetsgivaren har ansökt om temporärt förbud enligt 8 e § eller domstolen har meddelat ett sådant förbud eller om arbetsgivaren har väckt talan om förbud mot arbetskonflikt enligt 8 f § eller domstolen med stöd av den paragrafen har förbjudit att arbetskonflikten verkställs eller fortsätts.

Arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen ska när den framskjuter eller begränsar arbetskonflikten meddela detta till arbetsgivaren tre dygn innan arbetsinställelsen inleds. Arbetsinställelsen får i detta fall ändå inte inledas före utgången av den tidsfrist som anges i 7 § och 8 § 1 mom. I tjänsteförhållanden tillämpas dock inte den tidsfrist som anges i 7 § 2 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 2 och 19 § i arbetstidslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i arbetstidslagen (872/2019) 2 § 3 mom. 3 punkten och 19 § som följer:

2 §

Undantag från tillämpningsområdet

Denna lag tillämpas inte på arbete för vilket det utfärdas särskilda bestämmelser om arbetstid. Denna lag tillämpas inte heller på arbetstagare som genom ett i 34 § avsett riksomfattande kollektivavtal som helhet bedömt har tillförsäkrats ett skydd som åtminstone motsvarar vilotiderna och maximiarbetstiden enligt denna lag

3) som anställd vid Gränsbevakningsväsendet eller i uppgifter som avses i lotsningslagen (561/2023).

19 §

Nödarbete

Arbetsgivaren får beordra arbetstagaren att utföra nödarbete, om en oförutsedd händelse har vållat avbrott i den normala driften eller medför överhängande fara för ett sådant avbrott, eller medför fara för skada på liv, hälsa, egendom eller miljön. Arbetsgivaren får dessutom beordra arbetstagaren att utföra nödarbete, om hotet för den skadepåföljd för liv, hälsa, egendom, miljön, djurs välfärd eller den nationella säkerheten som orsakas av att funktionerna enligt 8 d § 1 mom. 1–8 eller 11 punkten i lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder (420/1962) avbryts är i den mån omedelbart att det inte med de medel som föreskrivs i den lagen eller några andra skäliga medel kan undvikas.

Nödarbete får utöver den ordinarie arbetstiden utföras endast i den utsträckning det är nödvändigt och högst i två veckor. Vid nödarbete får avvikelser göras från vad som föreskrivs i 8, 17 och 24–27 §. När nödarbetet avslutats ska arbetstiden dock utjämnas till högst det i 18 § föreskrivna maximiantalet timmar och arbetstagaren ska ges ersättande vilotid på det sätt som föreskrivs i 25 § 4 mom. och 28 § 2 mom.

Arbetsgivaren ska utan dröjsmål göra en skriftlig anmälan till arbetarskyddsmyndigheten om orsaken till nödarbetet och om nödarbetets omfattning och sannolika varaktighet. Arbetsgivaren ska ge den förtroendeman som företräder de arbetstagare som utför nödarbete eller, om någon sådan inte har valts, arbetarskyddsfullmäktigen eller förtroendeombudet eller någon annan företrädare för arbetstagarna 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 nödarbetet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 13 mars 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Arbetsminister Arto Satonen

1.

Lag

om ändring av lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder (420/1962) 1 § 3 mom., 3 § 2 mom. 1 punkten och 8 c §, sådana de lyder, 1 § 3 mom. och 8 c § i lag 247/2024 och 3 § 2 mom. 1 punkten i sin finska språkdräkt i lag 354/2009 och i sin svenska språkdräkt i lag 247/2024, och *fogas* till lagen nya 8 d–8 g § som följer:

Gällande lydelse

1 §

Syfte och tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs det både om medling i arbetstvister och om villkoren för vissa stridsåtgärder.

3 §

Riksmedlarens uppgifter

Riksmedlaren ska
1) i samverkan med arbetsmarknadsorganisationerna sträva efter att främja relationerna mellan arbetsgivare samt arbetstagare och tjänstemän samt deras organisationer,

2 kap.

Verkställande av arbetsinställelse samt villkor för vissa stridsåtgärder

8 c §

Föreslagen lydelse

1 §

Syfte och tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs det både om medling i arbetstvister och om villkoren för vissa stridsåtgärder. *Vad som i denna lag föreskrivs om arbetsgivarföreningar tillämpas också på andra företrädare för arbetsgivare som är parter i arbets- och tjänstekollektivavtal.*

3 §

Riksmedlarens uppgifter

Riksmedlaren ska
1) i samverkan med arbetsmarknadsorganisationerna sträva efter att främja relationerna mellan arbetsgivare samt arbetstagare, tjänstemän och tjänsteinnehavare samt deras föreningar,

2 kap.

Verkställande av arbetsinställelse samt villkor för vissa stridsåtgärder

8 c §

Gällande lydelse

Konflikträtt i tjänsteförhållande

Bestämmelserna i 7 § 2 mom. samt i 8 a och 8 b § tillämpas inte i tjänsteförhållande. Bestämmelser om konflikträtt i tjänsteförhållande finns i 8 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970), 8 § i lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal (669/1970), 50 § i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003), 45 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän (1166/1998) och 8 § i lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans tjänstekollektivavtal (968/1974).

Föreslagen lydelse

Konflikträtt i tjänsteförhållande

Bestämmelserna i 7 § 2 mom. samt i 8 a och 8 b § tillämpas inte i tjänsteförhållande. Bestämmelser om konflikträtt i tjänsteförhållande finns i 8 § i lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970), 8 § i lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal (669/1970), 50 § i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003), 45 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän (1166/1998) och 8 § i lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans tjänstekollektivavtal (968/1974). *Dessutom tillämpas bestämmelserna i 8 d–8 g § i denna lag.*

8 d §

Tryggande av nödvändiga funktioner under en arbetskonflikt

Arbetstagar-, tjänstemanna- och tjänsteinnehavarföreningar ska när de verkställer en arbetskonflikt genom en begränsning av arbetskonflikten eller genom skyddsarbete se till att arbetskonflikten inte omedelbart, konkret och allvarligt äventyrar

1) utförandet av sådana uppgifter inom hälso- och sjukvården, socialvården, räddningsväsendet, sjöräddningstjänsten, polisen, Nödcentralsverket, stödfunktioner för patientsäkerheten eller slutna anstalter som är nödvändiga för att trygga människors liv eller hälsa,

2) nödvändigt underhåll, nödvändig reparation eller nödvändig övervakning av maskiner, anordningar eller annan materiell egendom som är väsentlig med tanke på förutsättningarna för näringsverksamhetens kontinuitet,

3) utförandet av uppgifter som är nödvändiga för att avvärja miljöskador vid industrianläggningar, kraftverk, vattenverk, avfallshanteringsanläggningar, avloppsreningsverk, produktionsenheter inom jordbruket eller transporter av farliga ämnen eller utförandet av andra uppgifter som är nödvändiga för att avvärja miljöskador,

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

4) djurs välfärd så att de orsakas smärta eller lidande på grund av att nödvändig skötsel av djur, djurtransporter eller avlivning av djur på behörigt sätt förhindras,

5) utförandet av uppgifter som är nödvändiga för att trygga Finlands territoriella integritet eller förhindra olaglig inresa,

6) utförandet av uppgifter som är nödvändiga för funktionen av det högsta statliga beslutsfattandet,

7) utförandet av sådana uppgifter inom produktion, distribution, transporter eller trafikstyrning som behövs för att säkerställa tillgången till energi, värme, vatten, läkemedel och medicintekniska produkter, livsmedel eller bränslen som är nödvändiga för människors liv eller hälsa,

8) utredning av synnerligen allvarliga brott eller förhindrande av dem,

9) utförandet av uppgifter inom domstolsväsendet eller åklagarväsendet som enligt lag ska utföras skyndsamt samt verkställigheten i anslutning till dem,

10) utförandet av underhålls- eller serviceuppgifter eller värdetransporter som är nödvändiga för att trygga funktionen av den digitala betalningsrörelsen eller tillgången till kontanter,

11) funktionen av sådana informations- och kommunikationstekniska tjänster eller informationssystem som är nödvändiga för verksamheten hos de myndigheter som ansvarar för säkerheten i samhället eller för sådant arbete som avses i 1–10 punkten.

En arbetskonflikt som verkställs i strid med den omsorgsplikt som föreskrivs i 1 mom. är förbjuden, om inte arbetsgivaren med skäligen tillgängliga medel kan undvika de följder som avses i 1 mom. När arbetsgivaren har fått kännedom om en arbetskonflikt ska arbetsgivaren utan dröjsmål försöka utreda oklarheter i anslutning till gränserna för arbetskonflikten eller skyddsarbete tillsammans med arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen.

Arbetsgivaren samt arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen ska sträva efter att förhandla om hur de följer som avses i 1

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

mom. kan undvikas under arbetskonflikten. För att inleda förhandlingar ska arbetsgivaren utan dröjsmål meddela föreningen att en nödvändig funktion äventyras. Arbetsgivaren ska vid förhandlingarna ge föreningen tillräckliga uppgifter om behovet av nödvändig personal och grunderna för behovet samt om de medel som finns tillgängliga för arbetsgivaren för att undvika följderna.

8 e §

Temporärt förbud mot arbetskonflikt som strider mot omsorgsplikten

Domstolen kan på ansökan av en arbetsgivare som är föremål för en arbetskonflikt vid vite temporärt förbjuda arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen att verkställa eller fortsätta arbetskonflikten, om arbetsgivaren efter att ha försökt förhandla eller efter att ha förhandlat med arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen om begränsning av arbetskonflikten eller skyddsarbete gör det sannolikt att

1) arbetskonflikten har sådana följder som avses i 8 d § 1 mom. och som arbetsgivaren inte med skäligen tillgängliga medel kan undvika, och

2) det på grund av sakens brådskande natur är nödvändigt att ett temporärt förbud meddelas för att hindra sådana följder som avses i 1 punkten.

En ansökan får inte godkännas utan att motparten har getts tillfälle att bli hörd.

På begäran av sökanden kan domstolen vid behov genast när ansökan om temporärt förbud har blivit anhängig utan att höra motparten vid vite skjuta upp eller avbryta arbetskonflikten tills ärendet om temporärt förbud har avgjorts. Ändring i beslutet får inte sökas separat genom besvär.

Om det är möjligt, ska domstolen avgränsa det temporära förbudet så att det gäller endast de uppgifter och funktioner som omfattas av arbetskonflikten och vars

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

försummelse sannolikt har sådana följder som avses i 8 d § 1 mom.

Ett temporärt förbud kan också meddelas innan en förbudstalan som avses i 8 f § blir anhängig.

På ansökan om, meddelande av och verkställighet av ett temporärt förbud tillämpas vad som i 7 kap. 4 § 1 mom., 5 § 1 och 3 mom., 6 § 1 och 3 mom. och 8–14 § i rättegångsbalken samt i 8 kap. 4, 9 och 12 § i utsokningsbalken (705/2007) föreskrivs om ansökan om, meddelande av och verkställighet av en säkringsåtgärd.

8 f §

Förbud mot arbetskonflikt som strider mot omsorgsplikten

Domstolen kan på talan av en arbetsgivare som är föremål för en arbetskonflikt vid vite förbjuda arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen att verkställa eller fortsätta en arbetskonflikt som strider mot 8 d §. Ärendet ska behandlas skyndsamt i domstolen.

Om det är möjligt, ska domstolen avgränsa förbudet så att det gäller endast de uppgifter och funktioner som omfattas av arbetskonflikten och vars försummelse har sådana följder som avses i 8 d § 1 mom.

8 g §

Avvikelse från meddelande om arbetsinställelse

Trots vad som föreskrivs i 7 § 1 mom. och 8 § 2 mom. har en arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarförening rätt att utan samtycke av motparten framskjuta inledandet av en planerad arbetsinställelse till en senare tidpunkt, begränsa den utöver vad som anges i meddelandet om arbetsinställelse eller ställa in arbetsinställelsen, om arbetsgivaren har ansökt om temporärt förbud enligt 8 e § eller domstolen har meddelat ett sådant förbud eller om arbetsgivaren har väckt talan om förbud mot arbetskonflikt enligt 8 f § eller domstolen med stöd av den paragrafen har

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

förbjudit att arbetskonflikten verkställs eller fortsätts.

Arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen ska när den framskjuter eller begränsar arbetskonflikten meddela detta till arbetsgivaren tre dygn innan arbetsinställelsen inleds. Arbetsinställelsen får i detta fall ändå inte inledas före utgången av den tidsfrist som anges i 7 § och 8 § 1 mom. I tjänsteförhållanden tillämpas dock inte den tidsfrist som anges i 7 § 2 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 2 och 19 § i arbetstidslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i arbetstidslagen (872/2019) 2 § 3 mom. 3 punkten och 19 § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

2 §

Undantag från tillämpningsområdet

Undantag från tillämpningsområdet

Denna lag tillämpas inte på arbete för vilket det utfärdas särskilda bestämmelser om arbetstid. Denna lag tillämpas inte heller på arbetstagarare som genom ett i 34 § avsett riksomfattande kollektivavtal som helhet bedömt har tillförsäkrats ett skydd som åtminstone motsvarar vilotiderna och maximiarbetstiden enligt denna lag

Denna lag tillämpas inte på arbete för vilket det utfärdas särskilda bestämmelser om arbetstid. Denna lag tillämpas inte heller på arbetstagarare som genom ett i 34 § avsett riksomfattande kollektivavtal som helhet bedömt har tillförsäkrats ett skydd som åtminstone motsvarar vilotiderna och maximiarbetstiden enligt denna lag

3) som anställd vid Gränsbevakningsväsendet eller i uppgifter som avses i lotsningslagen (940/2003).

3) som anställd vid Gränsbevakningsväsendet eller i uppgifter som avses i lotsningslagen (561/2023).

19 §

Nödarbete

Arbetsgivaren får beordra arbetstagaren att utföra nödarbete, om en oförutsedd händelse har vållat avbrott i den normala driften eller medför överhängande fara för ett sådant avbrott, eller medför fara för skada på liv, hälsa, egendom eller miljön. Nödarbete får utöver den ordinarie arbetstiden utföras endast i den utsträckning det är nödvändigt och högst i två veckor. Vid nödarbete får avvikelser göras från vad som föreskrivs i 8, 17 och 24–27 §. När nödarbetet avslutats ska arbetstiden dock utjämnas till högst det i 18 § föreskrivna maximiantalet timmar och arbetstagaren ska ges ersättande vilotid på det sätt som föreskrivs i 25 § 4 mom. och 28 § 2 mom.

Arbetsgivaren ska utan dröjsmål göra en skriftlig anmälan till arbetarskyddsmyndigheten om orsaken till nödarbetet och om nödarbetets omfattning och sannolika varaktighet. Arbetsgivaren ska ge den förtroendeman som företräder de arbetstagare som utför nödarbete eller, om någon sådan inte har valts, arbetarskyddsfullmäktigen eller förtroendeombudet eller någon annan företrädare för arbetstagarna 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 nödarbetet.

19 §

Nödarbete

Arbetsgivaren får beordra arbetstagaren att utföra nödarbete, om en oförutsedd händelse har vållat avbrott i den normala driften eller medför överhängande fara för ett sådant avbrott, eller medför fara för skada på liv, hälsa, egendom eller miljön. *Arbetsgivaren får dessutom beordra arbetstagaren att utföra nödarbete, om hotet för den skadepåföljd för liv, hälsa, egendom, miljön, djurs välfärd eller den nationella säkerheten som orsakas av att funktionerna enligt 8 d § 1 mom. 1–8 eller 11 punkten i lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder (420/1962) avbryts är i den mån omedelbart att det inte med de medel som föreskrivs i den lagen eller några andra skäliga medel kan undvikas.*

Nödarbete får utöver den ordinarie arbetstiden utföras endast i den utsträckning det är nödvändigt och högst i två veckor. Vid nödarbete får avvikelser göras från vad som föreskrivs i 8, 17 och 24–27 §. När nödarbetet avslutats ska arbetstiden dock utjämnas till högst det i 18 § föreskrivna maximiantalet timmar och arbetstagaren ska ges ersättande vilotid på det sätt som föreskrivs i 25 § 4 mom. och 28 § 2 mom.

Arbetsgivaren ska utan dröjsmål göra en skriftlig anmälan till arbetarskyddsmyndigheten om orsaken till nödarbetet och om nödarbetets omfattning och sannolika varaktighet. Arbetsgivaren ska ge den förtroendeman som företräder de arbetstagare som utför nödarbete eller, om någon sådan inte har valts, arbetarskyddsfullmäktigen eller förtroendeombudet eller någon annan företrädare för arbetstagarna 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 nödarbetet.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 20 .