

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder (RP 146/2024 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- grundlagsutskottet GrUU 60/2024 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Katariina Jämsén, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Nico Steiner, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Annaliina Kotilainen, finansministeriet
- ekonomipolitisk koordinator Lauri Kajanoja, finansministeriet
- referendarieråd Susanna Lindroos-Hovinheimo, Justitiekanslersämbetet
- överinspektör Suvi Vilches, Jämställdhetsombudsmannens byrå
- riksmédlare Anu Sajavaara, Riksmédlarens byrå
- médlare i bisyssla Jukka Ahtela, Riksmédlarens byrå
- jurist Katariina Sahlberg, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- jurist Sanna Rantala, STTK rf
- expert Suvi Lahti-Leeve, Finlands näringsliv rf
- direktör, vicehäradsövding Janne Makkula, Företagarna i Finland rf
- förhandlingsdirektör Sari Ojanen, Statens arbetsmarknadsverk
- arbetsmarknadschef Anna Kaarina Piepponen, Kyrkans arbetsmarknadsverk
- verkställande direktör Markku Jalonen, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- ordförande Ismo Kokko, Bil- och Transportbranschens Arbetarförbund AKT ry
- verkställande direktör Mari Vasarainen, Biltrafikens Arbetsgivareförbund rf
- arbetsmarknadschef Kati Virtanen, Hyvinvointiala HALI ry
- rådgivare till ledningen Keijo Tarnanen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf

Betänkande AjUB 18/2024 rd

- chefsjurist Erkki Mustonen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- ekonomisk expert Mika Väisänen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- avtalschef Juha Ojala, Servicefacket PAM rf
- verkställande direktör Tuomas Aarto, Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf
- vice ordförande Jyrki Ojanen, Byggnadsförbundet rf
- arbetsmarknadschef Jukka Sarhimaa, Byggnadsindustrin RT rf
- arbetsmarknadschef Hanne Salonen, Bildningsbranschen rf
- specialsakkunnig Kosti Hyypä, Suomen Ekonomit - Finlands Ekonomer ry
- specialsakkunnig, jurist Jarkko Pehkonen, Tehy rf
- kollektivavtalsexpert Susanna Hernberg, Teknikens Akademiker rf
- direktör Jarkko Ruohoniemi, Teknologindustri rf
- jurist, juris magister Susanna Holmberg, Industrifacket rf
- ledande forskare Merja Kauhanen, Forskning om arbete och ekonomi LABORE
- professor emeritus Niklas Bruun
- arbetslivsprofessor Martti Hetemäki
- politics doktor, gästforskare, Helsingfors universitet Lauri Holappa
- professor emeritus Seppo Koskinen
- politics doktor Mauri Kotamäki
- professor Ulla Liukkunen
- biträdande professor Jari Murto
- politics doktor Juhana Vartiainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Delegationen för jämställdhetsärenden
- Akava ry
- Kvinnoorganisationernas Centralförbund.

Inget yttrande av

- Institutet för hälsa och välfärd (THL).

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder ändras. Propositionen hänför sig till regeringsprogrammet för regeringen Orpo.

I propositionen föreslås bestämmelser i lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder enligt vilka medlare är ålagda att vid fullgörandet av sitt medlingsuppdrag och i syfte att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset förfara så att lönebildningen fungerar på bästa möjliga sätt och arbetsmarknadens funktionssätt inte äventyras. Enligt förslaget ska medlaren vid fullgörandet av sitt medlingsuppdrag vägleda parterna i arbetstvisten till att hitta lösningar som är väl avvägda med hänsyn till Finlands konkurrenskraft och en välfungerande lönebildning. Medlaren ska enligt förslaget iaktta denna princip också när medlaren lägger fram ett förslag till uppgörelse. Förslaget avses utgöra en legislativ grund för beaktande vid medlings-

Betänkande AjUB 18/2024 rd

verksamhet av faktorer som är väsentliga med tanke på det övergripande samhällsekonomiska intresset och en fungerande lönebildning.

Propositionen innehåller dessutom förslag vars syfte är att skapa mer enhetliga tillvägagångssätt för medlingsnämnder som är tillsatta för en viss medlingsuppgift. I lagen föreslås en bestämmelse om att riksmedlaren eller en av denne förordnad medlare ska vara ordförande för medlingsnämnden. Medlingsnämnden föreslås vara bunden av samma bestämmelser avsedda att främja arbetsmarknadens funktionssätt som medlaren. Lagens bestämmelser om lämnande av förslag till uppgörelse ska också tillämpas på medlingsnämndens förslag till uppgörelse.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 december 2024.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder (420/1962), nedan arbetstvistlagen, föreskrivs det om medling i arbetstvister som sker under ledning av riksmedlaren. Enligt 1 § i arbetstvistlagen finns det för främjande av fungerande arbetsmarknader och för medling i arbetstvister en tjänst som riksmedlare. Enligt arbetstvistlagen ska riksmedlaren bland annat på begäran av parterna vara ordförande vid förhandlingar om åstadkommande av arbets- och tjänstekollektivavtal samt sörja för medlingen i arbetstvister i hela landet.

Enligt arbetstvistlagens gällande 11 § om uppgörelse ska medlare vid fullgörandet av sina medlingsuppgifter, efter att grundligt ha satt sig in i tvisten och på dess bedömande väsentligen inverkan omständigheter samt parternas fordringar, söka förmå parterna att noggrant fastställa tvistepunkterna och inskränka dessa till det minsta möjliga samt eftersträva uppgörelse parterna emellan närmast på grundvalen av deras egna förslag och anbud, i vilka medlaren ska föreslå sådana eftergifter och jämkningar, som ändamålsenlighet och skälighet syns kräva. I propositionen föreslås det att denna lagfästa behörighet för medlaren att föreslå ändamålsenliga och skäliga eftergifter och jämkningar i parternas förslag preciseras. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska medlaren vid fullgörandet av sina medlingsuppgifter i syfte att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset förfara så att lönebildningen fungerar på bästa möjliga sätt och arbetsmarknadens funktionssätt inte äventyras.

Dessutom föreslås det att antingen riksmedlaren eller en av denne förordnad medlare i fortsättningen kan vara ordförande för en medlingsnämnd. Bestämmelserna om uppgörelse i 11 § i arbetstvistlagen gäller enligt förslaget i framtiden också medlingsnämnder.

Propositionen grundar sig på regeringsprogrammet för regeringen Orpo. Enligt det ska lagen om medling i arbetstvister, nedan arbetstvistlagen, ändras så att den allmänna linjen för justering av löner inte kan överskridas genom ett förslag till uppgörelse från riksmedlarens byrå eller en medlingsnämnd. Syftet med propositionen är att främja en välfungerande lönebildning och arbetsmarknad och en gynnsam utveckling av ekonomin och sysselsättningen.

Betänkande AjUB 18/2024 rd

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ställer sig positivt till propositionens syften. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med smärre ändringar och följande anmärkningar.

Arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet

I propositionen föreslås det en precisering av den ändamålsenlighetsprövning och skälighetsprövning som ska iakttas i medlingsåtgärder. Bestämmelserna tillämpas också när en medlaren och medlingsnämnd lägger fram ett förslag till uppgörelse.

Den föreslagna regleringen gäller inte avtalsförhandlingar mellan arbetsmarknadsparterna eller sådana medlingsorgan enligt 15 § i arbetstvistlagen som parterna tillsatt. Den gäller heller inte sådana uppgörelser som arbetsmarknadsparterna når sinsemellan vid förhandlingar under ledning av en medlare. Den föreslagna lagstiftningen förpliktar inte kollektivavtalsparterna att i sina kollektivavtal iakttå kostnadsnivån enligt lönebestämmelser och andra bestämmelser, och den fastställer inte någon övre gräns för lönejusteringar som är bindande för kollektivavtalsparterna. Ett förslag till uppgörelse som läggs fram av medlaren eller en medlingsnämnd ska inte vara juridiskt bindande för parterna i en arbetstvist.

Utfrågade sakkunniga har i arbetslivs- och jämställdhetsutskottet framfört avvikande åsikter om huruvida den föreslagna regleringen är godtagbar med avseende på arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet och därmed den fackliga föreningsfriheten. Vissa sakkunniga har ansett att det finns spänningar mellan förslaget och den fackliga föreningsfriheten enligt 13 § 2 mom. i grundlagen, Internationella arbetsorganisationen ILO:s konventioner, artikel 28 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 11 i Europakonventionen.

Som grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande (GrUU 60/2024 rd, s. 2—3) tryggas föreningsfriheten, som den kollektiva förhandlingsrätten och arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet stöder sig på, i 13 § 2 mom. i grundlagen. Bestämmelser om den fackliga organiseringsfriheten finns också i internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland.

Genom förslaget begränsas inte kollektivavtalsparternas avtalsfrihet och regleringen är inte problematisk med avseende på 13 § 2 mom. i grundlagen, menar grundlagsutskottet i sitt utlåtande. Utskottet anser att regleringen inte heller strider mot internationella människorättskonventioner.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet understryker att lagförslaget inte gäller den finländska arbetsmarknadsmodellen, utan att det är fråga om att precisera en myndighets lagfästa behörighet. Den föreslagna lagstiftningen hindrar inte arbetsmarknadens parter från att avtala om principerna för lönebildningen. Också grundlagsutskottet hänvisar till detta i sitt utlåtande (GrUU 60/2024 rd, stycke 8).

Utfrågade sakkunniga hade delade åsikter om hur den föreslagna lagstiftningen påverkar de framtida avtalen mellan arbetsmarknadens parter. Lagstiftningen har å ena sidan ansetts öka arbetstvisterna och å andra sidan ansetts förebygga dem. Vissa har ansetts att lagstiftningen inte lockar någon att vara först ut kollektivavtalsrundan, medan andra tycker att den underlättar det.

Betänkande AjUB 18/2024 rd

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det vara motiverat att lagstiftningen stärker den praxis som länge gällt inom medlingen, dvs. där löneuppgörelsen för de viktigaste förbunden som öppnar förhandlingsomgången har haft en styrande inverkan på avtalsförhandlingarna inom andra branscher. Utskottet anser att medlarens praxis har bidragit till att förebygga arbetstvister och främja arbetsmarknadens funktion och därmed en fungerande lönebildning. I Finlands exportdrivna ekonomi är nivån på arbetskostnaderna en central faktor för konkurrenskraften och den ekonomiska tillväxten. Utskottet vill framhäva att kraven från parterna i en arbetstvist också i fortsättningen är utgångspunkten för medlingen och lämnande av ett förslag till uppgörelse.

Medlarens prövningsrätt och oberoende

Arbetstvistlagen innehåller redan nu bestämmelser som styr medlarens agerande. Enligt 1 § finns tjänsten som riksmedlare för att främja fungerande arbetsmarknader och för medling i arbetstvister. Enligt propositionen har medlarna fullföljt uppgiften att främja arbetsmarknadens funktion bland annat genom att iakttä tillvägagångssätt som blivit praxis på arbetsmarknaden, såsom den allmänna linjen på arbetsmarknaden.

I arbetstvistlagens gällande 11 § finns dessutom bestämmelser om medlarens åtgärder för att nå uppgörelse. Som nämnts ovan omfattar detta medlarens möjlighet att föreslå sådana eftergifter och jämkningar i parternas egna förslag och anbud som ändamålsenlighet och skälighet syns kräva.

Vid tillämpningen av 11 § i arbetstvistlagen har allmänna arbetsmarknadspolitiska synpunkter betonats, dock med beaktande av särdragen i varje enskild arbetstvist som är föremål för medling, står det i propositionen. Riksmedlarna har enligt propositionen sedan senare hälften av 1960-talet ansett sig vara bundna av den allmänna linje som uppkommit i samband med avtalsförhandlingarna.

Som sagt föreslås det nu att 11 § i arbetstvistlagen preciseras med ett nytt 2 mom. Enligt det ska medlaren vid fullgörandet av sina medlingsuppgifter och i syfte att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset förfara så att lönebildningen fungerar på bästa möjliga sätt och arbetsmarknadens funktionssätt inte äventyras. Enligt detaljmotiven till momentet är det enligt rådande uppfattning till stöd för det övergripande samhällsekonomiska intresset att en spelöppning i form av avtalsuppgörelse inom en bransch som är utsatt för internationell konkurrens tillmätts tillräckligt stort värde vid medling. Detta underbygger en välfungerande arbetsmarknad och därigenom hållbarheten i hela det ekonomiska systemet. Avvikelse från en löneledande uppgörelse för en bransch som måste anses tillräckligt stark anses i motiveringen skadliga med hänsyn till det övergripande samhällsekonomiska intresset.

I specialmotiveringen vikten av att den så kallade allmänna linjen beaktas. I förslaget fastställs det inte på ett för medlaren bindande sätt när och hur den allmänna linjen utformas, utan det finns exempel på vad den utgjorts av i den senaste tidens arbetsmarknadspraxis. Det fastställs heller inte på ett för medlaren bindande sätt hur kostnadseffekterna för föreslagna uppgörelser ska beräknas.

Vid arbetslivs- och jämställdhetsutskottets sakkunnigutfrågning har det framförts avvikande meningar om den föreslagna regleringen. Särskilt löntagarorganisationerna har ansett att reglering-

Betänkande AjUB 18/2024 rd

en äventyrar medlingens oberoende och därmed parternas förtroende för medlingssystemet. Men det har också ansetts att regleringen förtydligar medlarens och i synnerhet medlingsnämndens arbete och roll samt skapa lugn på arbetsmarknadsfältet och uppmuntra parterna att söka lösningar genom att förhandla med varandra.

Riksmedlarens byrå har i sitt yttrande till utskottet ansett att de gällande bestämmelserna i arbetstvistlagen redan nu styr medlare att göra en samlad bedömning och utesluter olika extrema lösningar som kan ha återverkningar som äventyrar arbetsmarknadens funktion. Riksmedlarens byrå gör en sådan bedömning att den föreslagna lagen kompletterar de gällande bestämmelserna i arbetstvistlagen och preciserar det gällande regelverket om medling i arbetstvister. Enligt byrån utgör den föreslagna ändringen inte något större hinder för medlarens agerande än den nuvarande lagstiftningen eller arbetsmarknadspraxis, eftersom den princip som nu föreslås bli inskriven i lag har följts vid medling i flera årtionden.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att det föreslagna 11 § 2 mom. I arbetstvistlagen är tämligen vagt till regleringssättet. Utskottet anser att vagheten är kopplad till internationella förpliktelser som är bindande för Finland och kraven på oberoende medlingsverksamhet och därför att regleringen inte är problematisk.

Grundlagsutskottet noterar emellertid också att motiveringen till det föreslagna 11 § 2 mom. inte till alla delar motsvarar den föreslagna regleringen eller att det åtminstone ställvis finns spänningar mellan motiven och lagförslaget. Redan 2 § 3 mom. i grundlagen föranleder att det inte enbart genom propositionsmotiven går att exempelvis fastställa och utvidga regleringens tillämpningsområde, påpekar utskottet. Utskottet anser att det är klart att lagen och dess ordalydelse ges företräde vid tolkning av lagen.

Enligt arbets- och näringsministeriets redogörelse för arbetslivs- och jämställdhetsutskottet är orsaken till att man gått in för allmänt hållna bestämmelser och specialmotivering som genom exempel preciserar dem internationella förpliktelser som är bindande för Finland och en vilja att garantera medlaren verksamhetsförutsättningar. Enligt ministeriet beskriver motiven praxis som enligt nuvarande uppfattning anses vara till stöd för det övergripande samhällsekonomiska intresset.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att den vaga regleringen är en ändamålsenlig lösning. Å ena sidan får medlaren ett starkare mandat och å andra sidan garanteras medlaren förutsättningar att lösa arbetstvister på det bäst lämpade sättet i varje enskild arbetstvist. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser emellertid som grundlagsutskottet att det är klart att lagen och dess ordalydelse ges företräde vid tolkningen framför motiveringen.

Jämställda löner och medlingsverksamhet

Utfrågade sakkunniga har uttryckt oro över hur den föreslagna lagstiftningen påverkar lönejämställdheten. Propositionen har ansetts leda till större löneskillnader mellan könen, eftersom procentuella löneförhöjningar leder till att de redan högre lönerna inom exportbranscherna beloppsmässigt ökar mer än lönerna inom kvinnodominerade branscher.

Betänkande AjUB 18/2024 rd

Som det står i propositionen är könssegregeringen på arbetsmarknaden internationellt sett omfattande i Finland. Detta märks exempelvis i att största delen av dem som arbetar inom den privata exportsektorn är män, medan merparten av dem som arbetar inom den offentliga sektorn, i synnerhet inom social- och hälsovården, är kvinnor. Dessutom har vi en tydlig löneskillnad mellan könen, som är större än i EU-länderna i genomsnitt.

Förslaget förhindrar inte att medlare beaktar bransch- och uppgiftsspecifika särdrag på sätt som de finner lämpliga, påpekas det i propositionen. Vidare står där att på grund av den segregeringen på arbetsmarknaden och medlingsverksamhetens karaktär är medlarens faktiska möjligheter att genom sina medlingsinsatser främja lönejämställdhet mellan branscherna emellertid tämligen begränsade. Genom medlingssystemet stöds en lönesättning som bygger på kollektivavtal, och arbetsmarknadsparterna har i kraft av sin kollektiva förhandlingsrätt en central roll när lönesystemen i kollektivavtalen utvecklas.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ser löneskillnaderna mellan kvinnor och män som ett centralt och ihållande jämställdhetsproblem (se även AjUB 22/2022 rd, s. 7—8). Det finns flera strukturella orsaker till skillnaden i löner. De har bland annat att göra med våra könssegregerade branscher, ojämn fördelning av omsorgsansvaret, hur kvinnodominerade branscher värdesätts och ibland också lönediskriminering.

Med beaktande av det som sägs ovan instämmer utskottet i slutsatsen i propositionen att medlarens möjligheter att genom medling i arbetstvister främja lönejämställdhet mellan branscherna är begränsade. Den föreslagna lagstiftningen medger ändå beaktande av branschspecifika och jobbspecifika särdrag, inkomstutveckling och frågor som gäller jämställda löner som en del av det övergripande samhällsekonomiska intresset, tryggheten av en fungerande lönebildning och medlarens lagstadgade skälighetsbedömning och ändamålsenlighetsprövning.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser i likhet med grundlagsutskottet att det också är nödvändigt att fästa uppmärksamhet vid att myndigheternas skyldighet att främja jämställdhet enligt 4 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män också gäller medlingsverksamhet. Medlaren ska således i all sin verksamhet främja jämställdheten på ett målinriktat och planmässigt sätt inom ramen för sina lagfästa befogenheter och uppgifter.

Utskottets ändringsförslag

I det föreslagna 1 § 2 mom. i arbetstvistlagen finns ett onödigt ”tarkoitettu” i den finska lagtexten. Utskottet föreslår att ordet stryks. Dessutom föreslår utskottet att omnämmandet av biträdande av medlingsnämnden utgår ur bemyndigandet att utfärda förordning i det momentet.

Som det konstateras i propositionen (RP 146/2024 rd, s. 55) är avsikten att förordningsbestämmelserna om riksförlikningsmannens medlingshjälp ska upphävas som onödiga. De bestämmelserna är onödiga till följd av den föreslagna lagstiftningen, eftersom det enligt det föreslagna 1 § 2 mom. i arbetstvistlagen är antingen riksmedlaren eller en medlare med uppdraget som bisyssla som ska vara ordförande för medlingsnämnden. Riksmedlaren eller medlaren ingår således i medlingsnämndens sammansättning och deltar i medlingsuppdrag som ålagts nämnden tillsammans

Betänkande AjUB 18/2024 rd

med de övriga nämndmedlemmarna. Således är det motiverat att stryka omnämmandet av biträdande av nämnden i 1 § 2 mom. i arbetstvistlagen.

DETALJMOTIVERING

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

1 §. Syfte och tillämpningsområde. Utskottet föreslår att ordet ”tarkoitettu” utgår ur 2 mom. I den finska lagtexten eftersom det inte behövs. Dessutom föreslår utskottet på de grunder som närmare framgår av övervägandena omnämmandet av att bestämmelser om biträdande av medlingsnämnden utfärdas genom förordning av statsrådet stryks.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 146/2024 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

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 § 2 mom., 3 § 2 mom. 4 punkten, 11 § och 13 § 1 mom., sådana de lyder, 1 § 2 mom. och 3 § 2 mom. 4 punkten i sin finska språkdräkt i lag 354/2009 och i sin svenska språkdräkt i lag 247/2020, 11 § i sin finska språkdräkt delvis ändrad i lag 247/2024 och i sin svenska språkdräkt i lag 247/2024 och 13 § 1 mom. i sin svenska språkdräkt i lag 247/2024,

och

fogas till 3 § 2 mom., sådant det lyder i sin finska språkdräkt i lag 354/2009 och i sin svenska språkdräkt i lag 247/2024, en ny 5 punkt, och till 13 §, sådan den lyder i sin finska språkdräkt delvis ändrad i lag 247/2024 och i sin svenska språkdräkt i lag 247/2024, ett nytt 4 mom. som följer:

Betänkande AjUB 18/2024 rd

1 §

Syfte och tillämpningsområde

För en viss medlingsuppgift kan en medlingsnämnd tillsättas. Ordförande för medlingsnämnden är riksmedlaren eller en medlare med uppgiften som bisyssla. Bestämmelser om tillsättande av en medlingsnämnd ~~och biträdande av den~~ utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 §

Riksmedlarens uppgifter

Riksmedlaren ska

-
- 4) vid behov vara ordförande för en medlingsnämnd eller förordna en medlare till ordförande för nämnden,
 - 5) utföra de övriga uppgifter som statsrådet ålägger riksmedlaren.

11 §

Uppgörelse

Vid fullgörandet av sina medlingsuppgifter ska medlaren, efter att grundligt ha satt sig in i tvisten och på dess bedömning väsentligen inverkan omständigheter samt parternas yrkanden, försöka förmå parterna att noggrant fastställa tvistepunkterna och inskränka dessa till det minsta möjliga samt eftersträva uppgörelse parterna emellan närmast på grundvalen av deras egna förslag och anbud, i vilka medlaren ska föreslå sådana eftergifter och jämkningar, som ändamålsenlighet och skälighet syns kräva.

Vid fullgörandet av sina medlingsuppgifter ska medlaren i syfte att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset förfara så att lönebildningen fungerar på bästa möjliga sätt och arbetsmarknadens funktionssätt inte äventyras.

13 §

Förslag till uppgörelse och avbrytande av medling

Lyckas inte medlaren genom förhandlingar eller på annat sätt bilägga tvisten, kan medlaren med iakttagande av 11 § lägga fram ett skriftligt förslag till uppgörelse för parterna med uppmaning till dem att inom en kort, av medlaren utsatt tid godkänna förslaget. Förslaget får inte utan medlarens samtycke offentliggöras innan medlingen genomdrivits eller avbrutits.

Vad som föreskrivs i denna paragraf tillämpas även på ett förslag till uppgörelse framlagt av en medlingsnämnd.

Betänkande AjUB 18/2024 rd

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 10.12.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Saara-Sofia Sirén saml
vice ordförande Lauri Lyly sd
medlem Miko Bergbom saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Jessi Jokelainen vänst
medlem Atte Kaleva saml
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Mikko Lundén saf
medlem Niina Malm sd
medlem Anders Norrback sv
medlem Olga Oinas-Panuma cent
medlem Jorma Piisinen saf
medlem Mikko Polvinen saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Tere Sammallahti saml
medlem Timo Suhonen sd
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Meri Pensamo.

Betänkande AjUB 18/2024 rd Reservation

Reservation

Motivering

Regeringens proposition om begränsning av riksmedlaren's medlingsverksamhet, den s.k. exportdrivna lönebildningsmodellen, är problematisk med avseende på de grundläggande premisserna för lagändringen. Lagberedningsprocessen har misslyckats, så regeringens lagförslag och dess motivering ligger inte i linje med varandra. Det ursprungliga lagförslaget ströks ur propositionen efter remissbehandlingen och ersattes med ett nytt som klart avviker från det tidigare. Men samtidigt kvarstår en stor del av motiveringen till det ursprungliga förslaget i propositionen, och till följd av detta står de delvis i strid med den föreslagna lagtexten.

I Finlands rättssystem kan propositionsmotiven bidra till att precisera hur lagen ska tolkas i oklara situationer. Däremot erkänner vårt system över huvud taget inte så kallade reglering genom motivering, där lagen genom propositionsmotiven får sådant innehåll som inte ingår i själva lagtexten som riksdagen godkänt. Grundlagsutskottet fäste uppmärksamhet vid denna diskrepans i sitt utlåtande (GrUU 60/2024 rd) om propositionen och underströk att legalitetsprincipen omöjliggör exempelvis fastställande eller utvidgning av regleringens räckvidd enbart genom propositionsmotiv.

Det förslag som föranledde den största meningsskiljaktigheten gäller ändring av 11 § i lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder. I propositionen föreslås det att ett nytt 2 mom. tas in i paragrafen. Momentet kräver att medlaren vid fullgörandet av sina medlingsuppgifter i syfte att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset ska förfara så att lönebildningen fungerar på bästa möjliga sätt och arbetsmarknadens funktionssätt inte äventyras. Det övergripande samhällsekonomiska intresset definieras emellertid inte i propositionen på ett sätt som skulle förtydliga detta krav. I propositionsmotiven hänvisas det till arbetsmarknadens ”allmänna linje”, vars innehåll förblir vagt. På grund av den misslyckade lagberedningen erbjuder propositionsmotiven inte hjälp här. Motiven är i vissa avseenden även inbördes motstridiga och innehåller på andra ställen en klar strävan att reglera genom motivering.

Det nuvarande medlingssystemet har fungerat väl. I stället för att stifta lagar borde regeringen ha fortsatt förhandlingarna på trepartsbasis för att utveckla medlingssystemet i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna för att parterna emellan avtala om ett bättre och mer hållbart alternativ än detta lagförslag. Regeringen lämnade emellertid inga sakliga möjligheter till detta när den genomförde många försämringar av löntagarnas ställning.

Medlingsinstitutionen och förslagets konsekvenser

Ändamålet med medlingssystemet på arbetsmarknaden är att främja kollektiva förhandlingar och åstadkommande av kollektivavtal. Medlaren måste ha parternas förtroende och vara opartisk i sitt uppdrag. Därför fyller medlingsinstitutionens självständiga och oberoende ställning en viktig funktion inom arbetsmarknadssystemet och kollektivavtalssystemet. Regeringen försöker nu begränsa medlaren's behörighet i medlingsverksamheten på ett sätt som bidrar till att försvaga detta oberoende.

Betänkande AjUB 18/2024 rd **Reservation**

I ljuset av propositionsmotiven är syftet framför allt att förhindra att andra branscher överskrider lönenivån inom exportbranscherna. Detta skulle försvåra många låglönebranschernas strävan att åtgärda lönegapet, men samtidigt skapa problem i förhandlingarna inom exportbranscherna. Genom att försöka göra förhandlingarna inom exportsektorn till förhandlingar den allmänna linjen för löneökningar för man in externa intressen som inte hör hemma i dessa förhandlingar.

Propositionen leder till att medlaren inte längre har tillräckligt med manöverutrymme och prövningstid för att lägga fram sådana förslag till uppgörelse som behövs för att lösa arbetsmarknadskonflikter. Genom att inskränka medlarens till buds stående arbetsredskap försvagar man hela medlingsinstitutionens roll. Om det på förhand är känt att riksmedlaren inte har fria händer, kan detta inverka negativt på arbetsmarknadsparternas vilja att under ledning av riksmedlaren på allvar försöka finna en lösning på arbetsmarknadskonflikter. När medlingssystemet på arbetsmarknaden urholkas bidrar det i sin tur främst till att öka risken för arbetskonflikter.

Behovet av hela den föreslagna regleringen kan ifrågasättas också av den anledningen att riksmedlaren i mycket hög grad har följt den för tillfället rådande allmänna linjen på arbetsmarknaden. Enskilda avvikelser har uppstått i situationer där det har blivit klart att arbetskonflikten inte går att lösa inom den som just då gäller på arbetsmarknaden. Det ter sig som om huvudsyftet med lagförslaget är att bromsa löneutvecklingen inom den offentliga sektorn. Det är mycket svårt att se hur det då skulle gå att nå ett bättre resultat för någons del genom att lagstiftningsvägen tvinga medlaren att lägga fram hopplösa förslag och sedan försöka finna en lösning mellan parterna utan medlarens medverkan.

Den föreslagna regleringen är inte särskilt strikt formulerad. Men dess oklarhet gör det ändå svårt för riksmedlaren att tolka vad lagen kräver av honom eller henne. Detta kan också leda till överdriven försiktighet där en medlare som handlar under tjänsteansvar begränsar alternativen för medlingsverksamhet mer än vad som är motiverat ens med stöd av en normal tolkning av lagen.

Medlingsnämnden och föreslagna ändringar

I propositionen ändras också medlingsnämndens ställning. I fortsättningen ska riksmedlaren vara ordförande för nämnden. Hittills har nämndordföranden och nämndmedlemmarna tillsatts av en minister på grundval av gjorda framställningar.

Propositionen försvagar också nämndens roll genom att införa samma begränsningar som medlarna har när han eller hon lägger fram förslag. Ändringarna begränsar också möjligheterna att föreslå uppgörelser som avviker från vad medlaren tidigare har föreslagit. Detta kan i framtiden också minska anlitaandet av medlingsnämnder, eftersom nämndens förslag till följd av begränsningarna inte har något nytt att ge för att lösa läget. Samtidigt kan medlarens roll som ordförande å sin sidan också var till hjälp i situationen, eftersom medlaren är väl insatt i konflikten, men dubbelrollen kan också bli problematisk.

Konsekvenser för jämlik lönesättning

Syftet med propositionen är att frysa löneskillnaderna mellan avtalsbranscherna, åtminstone i förhållande till exportbranscherna. Detta avviker starkt från den så kallade nordiska modellen, som

Betänkande AjUB 18/2024 rd **Reservation**

regeringen har påstått vara förebilden för propositionen. Om propositionen faktiskt fungerar på det sätt som regeringen önskar och börjar styra maximivån för löneuppgörelserna, leder det till att lönerna inom kvinnodominerade branscher och låglönebranscher permanent släpar efter. Detta skulle strida mot arbetsmarknadens långsiktiga mål att främja jämlik lönesättning. Det räcker inte med att främja jämställda löner bara inom avtalsbranscherna på det sätt som regeringen föreslår, eftersom de genomsnittliga löneskillnaderna mellan könen framför allt beror på löneskillnader mellan olika avtalsbranscher. Det kommer i fortsättningen att bli allt svårare att korrigera eftersläpningen i löner och löneglidningar, eftersom kostnadsramen inte beaktar dessa under avtalsperioden.

Utveckling av medlingsverksamheten

I stället för att fokusera på att genom lagstiftning begränsa medlarens arbete borde regeringen ha börjat utveckla medlingsverksamheten i en bättre riktning. Riksmedlarens byrå bör få stärkt roll och stärkta resurser. Riksmedlarens byrå bör i högre grad stödja kollektivavtalsverksamheten bland annat genom rådgivning samt genom att sammanställa och ta fram tillförlitlig och objektiv information om exempelvis den ekonomiska utvecklingen och löneutvecklingen. Medlaren bör också samla in och ta fram information om jämlik lönesättning till stöd för förhandlingsparterna. För att främja uppgörelser kan riksmedlaren när som helst under kollektivavtalsförhandlingarna, antingen på eget initiativ eller på begäran av någondera förhandlingsparten, bjuda in parterna till riksmedlarens byrå för att gå igenom uppgifter om det ekonomiska läget och löne- och kostnadsutvecklingen i syfte att skapa en gemensam lägesbild som grund för förhandlingarna.

Riksmedlarens roll bör därför utvidgas så att byrån aktivt samverkar med arbetsmarknadsaktörerna och erbjuder stöd till kollektivavtalsförhandlingar under hela förhandlingsprocessen och hjälper parterna att i möjligaste mån finna en förhandlingslösning sinsemellan. frågan överförs sedan till en formell medling under ledning av medlaren först när det är uppenbart att parterna inte kan nå en uppgörelse sinsemellan.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 10.12.2024

Lauri Lyly sd
Piritta Rantanen sd
Niina Malm sd
Timo Suhonen sd
Tuomas Kettunen cent
Olga Oinas-Panuma cent
Fatim Diarra gröna
Jessi Jokelainen vänst