

Grundlagsutskottet

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

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

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 (RP 14/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Katariina Jämsén, arbets- och näringsministeriet
- professor emeritus Niklas Bruun
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, VH, universitetslärare Johannes Lamminen
- professor Ulla Liukkunen
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Anu Mutanen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i arbetstidslagen och lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder.

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

Utlåtande GrUU 12/2025 rd

I propositionen ingår ett avsnitt om förslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock behövligt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås ändringar i lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder (lagförslag 1). I lagen föreslås bestämmelser om tryggnad av nödvändiga funktioner under arbetskonflikter och om förbud och temporärt förbud mot en arbetskonflikt som strider mot omsorgsplikten. Dessutom föreslås det att arbetstidslagens bestämmelser om nödarbete ändras.

(2) Bestämmelserna är av betydelse framför allt med avseende på den fackliga föreningsfriheten som är skyddad i 13 § i grundlagen. 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 tryggade. Konflikträtten nämns inte explicit i bestämmelsen, men grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att denna rätt anknyter till facklig föreningsfrihet (GrUU 12/2003 rd, s. 2—3, och GrUU 3/1998 rd, s. 3). Enligt förarbetena till bestämmelsen om föreningsfrihet innebär den fackliga organiseringsfriheten också att den som utövar sin frihet inte ska drabbas av skadliga påföljder, och därmed utgör deltagande i en laglig stridsåtgärd inte en godtagbar grund för avsked från arbetet eller särbehandling i arbetslivet (RP 309/1993 rd, s. 65/I).

(3) I sin utlåtandep Praxis har grundlagsutskottet behandlat bland annat begränsningar av sympatiaktioner och politiska stridsåtgärder (GrUU 9/2024 rd), begränsningar av konflikträtten för särskilda tjänstemannagrupper (GrUB 6/2015 rd, GrUU 12/2003 rd och GrUU 19/2001 rd) och frågan 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 41/2022 rd och GrUU 15/2007 rd).

(4) Den reglering som nu föreslås gäller också stridsåtgärder under kollektivavtalsförhandlingar mellan de egentliga parterna. Till denna del hänför sig förslaget enligt propositionen (s. 82) också till det centrala innehållet i konflikträtten. Regleringen har inte avgränsats till att gälla endast vissa angivna sektorer. Å andra sidan föreslås det att konflikträtten begränsas endast för att trygga nödvändiga funktioner. Det är nu fråga om en ny bedömningssituation.

(5) Trots att tidigare bedömningssituationer är specifika måste den föreslagna regleringen bedömas i ljuset av utskottets tidigare praxis (GrUU 9/2024 rd, stycke 4). Utskottet har å ena sidan ansett att 13 § 2 mom. i grundlagen ger anledning till en viss återhållsamhet till att i lag utfärda av kollektivavtalssystemet oberoende bestämmelser om tillåtna eller förbjudna stridsåtgärder i arbetskonflikter. Vad denna rätt i detalj innebär regleras å andra sidan enligt utskottet i allt väsentligt genom bestämmelser i vanlig lag. Enligt utskottet har lagstiftaren dessutom relativt omfattan-

Utlåtande GrUU 12/2025 rd

de prövningsrätt när det gäller att bestämma strejkrättens innehåll. 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, och GrUU 12/2003 rd, s. 3). Relevanta frågor är således till exempel den godtagbara grunden för begränsning av konflikträtten, begränsningarnas proportionalitet och en tillräckligt exakt formulering av begränsningarna i lag (se t.ex. GrUU 41/2022 rd).

(6) Riksdagen har i samband med stiftandet av lagen om säkerställande av nödvändig hälso- och sjukvård och hemvård under en arbetskonflikt förutsatt att statsrådet utreder utvecklingsbehoven i fråga om skyddsarbete och vid behov bereder lagstiftningsförslag genom vilka organiseringen av skyddsarbete tryggas i konfliktsituationer (RSv 105/2022 rd). Grundlagsutskottet har i sin praxis utgått från att man bör undvika att stifta lagar för enskilda fall (GrUU 41/2022 rd, stycke 9, och GrUU 19/2008 rd, s. 5). På denna grund är det motiverat att stifta en allmän lag så som nu föreslås. I utskottets praxis har stiftandet av lagar för enskilda fall dock inte ansetts innebära någon direkt konflikt med grundlagen. Den uppfattningen stöds av att 2 § 1 mom. i grundlagen framhåller riksdagens ställning som högsta statsorgan (GrUU 41/2022 rd och GrUU 41/2017 rd, se också RP 1/1998 rd, s. 74).

(7) Bestämmelser om den fackliga organiseringsfriheten finns också i internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland. Till de allmänna förutsättningarna för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter hör dessutom enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ett uttryckligt krav på att en inskränkning inte får stå i strid med Finlands internationella förpliktelser (GrUB 25/1994 rd, s. 5/II). Facklig organisationsfrihet nämns separat som en del av föreningsfriheten både i artikel 22 i MP-konventionen och i artikel 11 i Europakonventionen. Den reviderade europeiska sociala stadgan garanterar rätten till facklig organisation (artikel 5). Genom stadgan har avtalsparterna dessutom förbundit sig att erkänna arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att vidta kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikt, däri inbegripet strejk, om inte annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal (artikel 6.4). Avtalsparterna i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har likaså förbundit sig att trygga strejkrätten förutsatt att den utövas i enlighet med lagstiftningen i vederbörande stat (artikel 8.1.1). I Internationella arbetsorganisationens (ILO) konventioner nr 87 och nr 98 och i den tillsynspraxis som gäller den har det ansetts att strejkrätten ska tryggas. Konflikträtten behandlas också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 28 i den stadgan 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.

Bedömning av den föreslagna lagstiftningen

(8) Syftet med propositionen är enligt motiveringen (s. 36) att trygga vissa funktioner som är nödvändiga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna eller det allmänna intresset under arbetskonflikter. Vid tidigare bedömningar av om lagstiftningen är godtagbar har utskottet sett det som relevant att en begränsning av arbetskonflikter i vissa fall kan ha betydelse också med tanke på tryggandet av samhällets grundläggande tjänster (GrUU 9/2024 rd, stycke 7). Genom den föreslagna lagen tryggas enligt motiveringen (s. 85) bland annat människors liv och hälsa,

Utlåtande GrUU 12/2025 rd

miljön och djurens välfärd samt försvaret och gränssäkerheten under arbetskonflikter. Det finns därmed godtagbara grunder för lagförslaget.

(9) Grundlagsutskottet påpekar i varje fall att till skillnad från de bestämmelser om stridsåtgärder inom hälso- och sjukvården som utskottet tidigare bedömt hänföra sig inte alla punkter i 8 d § 1 mom. i lagförslag 1 direkt till tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Således kan den föreslagna regleringen endast delvis motiveras med det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Grundlagsutskottet har för tydlighetens skull konstaterat att även andra grunder än tillgodoseendet av en annan grundläggande fri- och rättighet kan vara godtagbara (se t.ex. GrUU 7/2022 rd, stycke 4, GrUU 57/2018 rd, s. 2, GrUU 35/2014 rd, s. 3, och GrUU 3/2014 rd, s. 2—3). Inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska också då vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl (GrUB 25/1994 rd, s. 5/II).

(10) Grundlagsutskottet påpekar i detta avseende att punkterna i 8 d § 1 mom. i fråga om en godtagbar inskränkingsgrund inte är sinsemellan likvärdiga. Detta är av betydelse också med tanke på proportionalitetskravet, som hör till förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ingår det som en väsentlig del av proportionalitetskravet att en inskränkning av en grundläggande fri- och rättighet inte får vara mer genomgripande än vad som är motiverat med hänsyn till hur tungt vägande det bakomliggande intresset är i relation till det skyddsintresse som ska inskränkas (se GrUB 25/1994 rd, s. 5). Till exempel de funktioner för att trygga människors liv eller hälsa som räknas upp i 8 d § 1 mom. 1 punkten berättigar omfattande ingrepp i de grundläggande och mänskliga rättigheterna i fråga om konflikträtten, medan exempelvis de uppgifter som nämns i 2, 4, 9 och 10 punkten är viktiga och relativt vägande samhälleliga intressen.

(11) Förteckningen över de funktioner som omsorgsplikten gäller är omfattande och beskrivningarna av funktionerna är relativt vagt formulerade. Vagheten och bredden är i viss mån problematiska, inte bara med tanke på proportionaliteten utan också med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning när det gäller inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

(12) Omsorgsplikten i 8 d § 1 mom. begränsas dock delvis av det krav som dagens rättspraxis ställer på att funktionerna ska äventyras omedelbart, konkret och allvarligt. Förutsättningen bidrar till att förbättra proportionaliteten i regleringen. Grundlagsutskottet anser att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet måste precisera punkterna i 1 mom. exempelvis genom att komplettera regleringen med de omnämnanden som används i motiveringen. Dessutom bör arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ytterligare bedöma varje punkt med hänsyn till tillämpningspraxis för ILO-konventionerna. Proportionaliteten kan också förbättras genom en noggrannare indelning i dels väsentliga tjänster, dels minimitjänster.

(13) Grundlagsutskottet har i ett liknande regleringssammanhang som det nu aktuella betonat att reglering ska komma i sista hand och att lindrigare åtgärder ska komma i första hand (GrUU 41/2022 rd, stycke 25). I den föreslagna regleringen blir det utifrån både innehållet och strukturen i bestämmelserna om tryggnad av nödvändiga funktioner samt förbud och temporärt förbud mot

Utlåtande GrUU 12/2025 rd

arbetskonflikter som strider mot omsorgsplikten mycket oklart hur man avser att se till att regleringen kommer i sista hand.

(14) På grund av kravet på proportionalitet och nödvändighet måste principen vara att arbetsgivaren förhandlar med arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen om begränsningar av arbetskonflikten eller om skyddsarbete för att trygga de funktioner som avses i 8 d § 1 mom., även om det faktum att föreningen inte deltar i förhandlingarna inte kan anses utgöra ett hinder för att tillämpa regleringen. Nu är bestämmelserna om förhandlingar i 8 d § tämligen vagt formulerade så att det inte framgår tillräckligt tydligt att det finns en skyldighet att förhandla och att förhandlingarna kommer i första hand. Det är av grundlagsskäl nödvändigt att skärpa formuleringen av förhandlingsskyldigheten i 8 d § 3 mom. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(15) Bestämmelser om temporärt förbud mot arbetskonflikter som strider mot omsorgsplikten föreslås i 8 e § i lagförslag 1. Enligt 1 mom. kan domstolen på ansökan av en arbetsgivare som är föremål för en arbetskonflikt vid vite temporärt förbjuda arbetstagar-, tjänstemanna- eller tjänsteinnehavarföreningen att verkställa eller fortsätta arbetskonflikten när de förutsättningar som närmare anges i bestämmelsen är uppfyllda. Om det är möjligt, ska domstolen enligt samma paragraf 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. Grundlagsutskottet anser att det på grund av kravet på proportionalitet och nödvändighet tydligare bör framgå att förbudet enligt 8 e § ska avgränsas endast till vad som är nödvändigt. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(16) Grundlagsutskottet noterar dessutom att det blir oklart hur ett temporärt förbud som meddelats av en domstol och ett förbud enligt 8 f § står i relation till ett förbud enligt 8 d § 2 mom. som uppenbart följer direkt av lagen. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör förtydliga regleringen så långt det går.

(17) I propositionen föreslår regeringen att arbetstidslagens 19 § om nödarbete ändras på så sätt att arbetsgivaren får beordra arbetstagaren att utföra nödarbete också 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 avbryts är i den mån omedelbart att det inte med de medel som föreskrivs i den lagen eller några andra skäligen medel kan undvikas.

(18) Enligt motiveringen till bestämmelsen (s. 75) är det fråga om en akut situation där skadepåföljden konkretiseras om arbetet inte utförs på grund av arbetskonflikten. Behovet av att beordra arbetstagare 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. Nödarbete har å andra sidan enligt propositionsmotiven (s. 76) 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.

Utlåtande GrUU 12/2025 rd

(19) Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 95) kan ILO:s konventioner och sociala stadgan 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. Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka på detta. Vidare anses det i motiveringen till lagstiftningsordning att det inte är fråga om sådant tvångsarbete som avses i ILO:s konvention nr 29, eftersom arbetstagaren inte bestraffas om arbetstagaren vägrar utföra nödarbete. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan vägran att utföra nödarbete dock leda till skadeståndsansvar för arbetstagaren och i vissa situationer eventuellt straffrättsligt ansvar. Grundlagsutskottet konstaterar för tydlighetens skull att oberoende av eventuella påföljder för arbetstagaren för vägran att utföra nödarbete blir föreskrifterna i ILO-konvention nr 29 om avskaffande av tvångsarbete inte tillämpliga, eftersom den föreslagna lagstiftningen i vilket fall som helst ställer som villkor för nödarbete att det föreligger en situation av typen *force majeure*.

(20) Enligt grundlagsutskottets uppfattning blir det i viss mån oklart hur ändringen i fråga om nödarbete och vad som i övrigt föreskrivs i 19 § 1 mom. i arbetstidslagen står i relation till det som nu föreslås i lagförslag 1. Dessutom lyfter utskottet fram exaktheten i bestämmelserna om nödarbete. Den föreslagna skyldigheten att utföra nödarbete bestäms utifrån 8 d § 1 mom. 1—8 och 11 punkten i lagförslag 1. Punkterna är till viss del vagt formulerade. Exaktheten i regleringen är av betydelse också med tanke på att brott mot förpliktelserna i fråga om nödarbete omfattas av det straffansvar för arbetsgivaren eller dennes företrädare som föreskrivs i 44 § i arbetstidslagen. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör enligt grundlagsutskottet ytterligare överväga om det är motiverat att föreskriva om nödarbete i samband med de aktuella bestämmelserna om skyddsarbete.

Lagberedning

(21) Omsorgsplikten enligt 8 d § 1 mom. i lagförslag 1 i propositionen gäller endast arbetstagar-, tjänstemanna- och tjänsteinnehavarföreningar. Den regleringsmodell som valts i propositionen (s. 60) motiveras bland annat med att det kan anses vara mycket 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. Enligt motiveringen (s. 60) kan man 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.

(22) Grundlagsutskottet påpekar att propositionen syftar till att trygga vissa funktioner som är nödvändiga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna eller det allmänna intresset under arbetskonflikter. Utskottet anser att det trots bedömningarna i motiveringen inte är uteslutet att till exempel en lockout på arbetsgivarsidan i vissa situationer kan orsaka fara för de funktioner som ska skyddas genom regleringen. Detta är av särskild betydelse för tryggheten av de funktioner som avses i 8 d § 1 mom. 7 punkten. Med tanke på principerna för god lagberedning borde frågan ha utretts och klarlagts mer detaljerat i motiveringen. Utskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid att avgränsningen av tillämpningsområdet är exceptionell i det nu aktuella regleringssammanhanget (se även GrUU 9/2024 rd, stycke 27).

Utlåtande GrUU 12/2025 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 8 d § och 8 e § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 10.4.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent (delvis)
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf (delvis)
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Elisa Gebhard sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.