

Grundlagsutskottet

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

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Katariina Jämsén, arbets- och näringsministeriet
- professor emeritus Niklas Bruun
- professor Mikael Hidén
- biträdande professor Jari Murto
- professor Janne Salminen
- juris doktor Jorma Saloheimo
- tidigare vice generaldirektör för ILO Kari Tapiola.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder ändras.

Lagen var avsedd att träda i kraft den 1 december 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen.

Utlåtande GrUU 60/2024 rd

Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det är motiverat att inhämta riksdagens grundlagsutskotts utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder (nedan arbetstvistlagen) ändras. Av betydelse med tanke på grundlagen är främst ett nytt 2 mom. som föreslås bli fogat till 11 § om uppgörelse. Enligt det föreslagna momentet 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.

(2) Förslaget har enligt propositionsmotiven (s. 55) samband framför allt med den fackliga föreningsfrihet som ska tryggas enligt 13 § 2 mom. i grundlagen och den rätt till kollektiva förhandlingar som grundar sig på denna frihet. 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. Också arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet baserar sig på den fackliga föreningsfrihet som tryggas i 13 § 2 mom. i grundlagen och arbetsgivare åtnjuter dessutom ett visst skydd enligt 15 § i grundlagen (GrUU 41/2000 rd, s. 2—3).

(3) 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, se också GrUU 9/2024 vp, stycke 6).

(4) 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) och rätten att förhandla kollektivt (artikel 6). I artikel 12 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna garanteras 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 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. Av internationella arbetsorganisationen ILO:s avtal är konventionerna nr 87, 98, 151 och 154 om facklig organisationsfrihet och kollektiva förhandlingar särskilt relevanta.

Utlåtande GrUU 60/2024 rd

(5) Enligt ILO:s konvention om främjande av kollektiva förhandlingar (nr 154) är en medlemsstat som undertecknat konventionen skyldig att vidta åtgärder förenliga med de nationella förhållandena för att främja kollektiva förhandlingar. Avtalet förutsätter att organ och förfaranden för avgörande av arbetstvister utformas så att de bidrar till att främja kollektiva förhandlingar.

(6) I propositionen redogörs det för praxis vid tolkningen av internationella konventioner särskilt med tanke på ILO:s konventionssystem och den reviderade europeiska sociala stadgan. ILO:s kommitté för föreningsfrihet och expertkommitté har betonat vikten av att förfarandena vid medling i arbetstvister är opartiska och oberoende för att parternas tilltro till de lösningar som de utmynnar i ska kunna säkerställas i praktiken (CFA Compilation 2018, punkt 1323 och 1325, och CEACR report 2013, punkt 605).

Bedömning av den föreslagna lagstiftningen

(7) Enligt propositionen står den föreslagna regleringen inte i strid med grundlagen eller Finlands internationella åtaganden. Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör man vid bedömning av regleringen för det första beakta att det i 11 § 2 mom. i lagförslaget är fråga om en skyldighet som gäller medlarens verksamhet. Även efter den föreslagna ändringen är parterna i en arbetstvist skyldiga att delta i medlingen och lämna medlaren de uppgifter som medlaren behöver för medling i arbetstvisten, men parterna beslutar om godkännande av förlikning. Genom förslaget begränsas inte kollektivavtalsparternas avtalsfrihet och regleringen är inte problematisk med avseende på 13 § 2 mom. i grundlagen.

(8) Enligt det föreslagna 11 § 2 mom. fastställer det mål som ska beaktas vid medling inte heller lönebildningsmodellen genom lagstiftning. Dessutom ändrar det som föreslås i propositionen inte att utgångspunkten för medlingen även i fortsättningen ska vara de krav som parterna i arbetstvisten ställer. Medlaren bör dock sträva efter att enligt eget övervägande samordna dessa med samhällsekonomin helhetsintresse, det vill säga med de aspekter som tryggar allmänt intresse.

(9) Enligt grundlagsutskottets uppfattning är den nu föreslagna regleringen i arbetstvistlagen således inte problematisk med tanke på grundlagen och står inte heller i strid med internationella människorättskonventioner. Utskottet noterar dock att det föreslagna 11 § 2 mom. är tämligen vagt till regleringssättet. Enligt utskottets uppfattning hänför sig den vaga regleringen till relevanta internationella åtaganden och de krav på oavhängighet i medlingsverksamhet som ställs i dessa i det aktuella regleringssammanhanget, och regleringen är inte heller på denna grund problematisk.

Tillämpningen av bestämmelserna

(10) Grundlagsutskottet noterar att motiveringarna till 11 § 2 mom. i arbetstvistlagen inte till alla delar motsvarar den föreslagna regleringen eller att det åtminstone ställvis finns spänningar mellan motiveringarna och lagförslaget. I propositionen finns det också vissa indikationer på att motiveringarna gäller annorlunda reglering än den som föreslås i propositionen. Motiveringarna innehåller också en del interna motstridigheter och propositionsmotivens — till den del de kan anses vara förpliktande för medlaren — förhållande till internationella avtal som är bindande för Finland förblir ställvis öppen.

Utlåtande GrUU 60/2024 rd

(11) Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Grundlagsutskottet konstaterar att redan 2 § 3 mom. i grundlagen föranleder att det inte enbart genom propositionsmotiven går att till exempel fastställa och utvidga regleringens tillämpningsområde (se även GrUU 88/2022 rd, stycke 21). Utskottet anser att det är klart att lagen och dess ordalydelse ges företräde vid tolkning av lagen.

(12) Grundlagsutskottet noterar dessutom med tanke på tillämpningen av lagen att 11 § 2 mom. i arbetstvistlagen, som nu föreslås, endast utgör en del av den normhelhet som medlaren ska iaktta i sin medlingsverksamhet. Utskottet betonar i detta sammanhang särskilt det som fastställs i 6 § 4 momentet i grundlagen om att främja jämställdhet mellan könen och också det som uttrycks i 4 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män om myndigheternas skyldighet att i sin verksamhet främja jämställdheten mellan män och kvinnor.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 4.12.2024

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 Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.