

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om kollektivavtal och lagen om medling i arbetstvister och till lagar som har samband med dem

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om kollektivavtal och lagen om medling i arbetstvister och till lagar som har samband med dem (RP 12/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Nico Steiner, arbets- och näringsministeriet
- professor (emeritus) Niklas Bruun
- professor Mikael Hidén
- emeritusprofessor i arbetsrätt Seppo Koskinen
- juris doktor, VH, universitetslärare Johannes Lamminen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- docent, tenure track-professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om kollektivavtal, lagen om medling i arbetstvister, arbetsavtalslagen, lagen om sjöarbetsavtal, lagen om statens tjänstekollektivavtal, lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal och statstjänstemannalagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2024.

Utlåtande GrUU 9/2024 rd

I propositionen ingår ett avsnitt om förslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser att det finns anledning att begära grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår ändringar i lagen om kollektivavtal, lagen om medling i arbetstvister, arbetsavtalslagen, lagen om sjöarbetsavtal, lagen om statens tjänstekollektivavtal, lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal och statstjänstemannalagen. De nya bestämmelser som föreslås i lagen om kollektivavtal och lagen om medling i arbetstvister gäller villkoren för sympatiaktioner, maximitiden för politiska arbetskonflikter och skyldighet att anmäla sympatiaktioner och politiska arbetskonflikter. Dessutom föreslås det bland annat att arbetsavtalslagen och lagen om sjöarbetsavtal kompletteras med bestämmelser om arbetstagarens skyldighet att betala kompensation till arbetsgivaren i det fall att arbetstagaren fortsätter med en av en arbetstagarorganisation verkställd arbetsinställelse som en domstol förklarat olaglig efter att arbetstagaren har fått del av domen.

(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), 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 arbetskonflikt inte en godtagbar grund för avsked från arbetet eller särbehandling i arbetslivet (RP 309/1993 rd, s. 65/I).

(3) I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis nyligen har frågor som gäller konflikträtten granskats främst ur två perspektiv. Det har å ena sidan varit fråga om att begränsa konflikträtten för särskilda tjänstemannagrupper (GrUB 6/2015 rd, GrUU 12/2003 rd, GrUU 19/2001 rd) och å andra sidan att genom temporära bestämmelser bekämpa konsekvenser för patientsäkerheten av konfliktåtgärder inom hälso- och sjukvården som redan är anhängiga eller som bedöms bli inledda (GrUU 15/2007 rd, GrUU 41/2022 rd). Den nu föreslagna regleringen om begränsningar i konflikträtten, vars tillämpningsområde är allmänt, är således ett nytt bedömningsläge.

(4) Trots att tidigare bedömningssituationer är specifika måste den föreslagna regleringen bedömas i ljuset av utskottets tidigare praxis. 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 rätt omfattande prövningsrätt när det gäller att be-

Utlåtande GrUU 9/2024 rd

stämman 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, 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).

(5) Trots att lagförslagen är allmänt tillämpliga riktas regleringen dock inte direkt mot stridsåtgärder mellan de egentliga förhandlingsparterna under kollektivavtalsförhandlingarna, eftersom den gäller rätten att genomföra sympatiaktioner och den tid som de politiska arbetskonflikterna pågår. Förslaget ingriper således inte i konflikträttens centrala innehåll.

(6) 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.

(7) De begränsningar i konflikträtten som föreslås i propositionen motiveras bland annat med att trygga en stabil och störningsfri arbetsmarknad. Detta kan enligt grundlagsutskottet anses vara en godtagbar grund för en begränsande reglering. Utskottet noterar dessutom att en begränsning av arbetskonflikterna i vissa fall kan ha betydelse också med tanke på tryggheten av samhällets grundläggande tjänster.

(8) Regeringen redogör för de föreslagna ändringarnas konsekvenser för sysselsättningen. Bestämmelserna hör således nära samman också med den skyldighet som det allmänna enligt 18 § 2 mom. i grundlagen har att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Sysselsättningseffekten uppskattas i sin helhet vara högst lika stor som några hundratals årsverken.

Utlåtande GrUU 9/2024 rd

Politiska strejker

(9) Det föreslås att det till lagen om kollektivavtal (lagförslag 1) fogas en ny 8 b §. I den föreskrivs att en politisk arbetskonflikt som verkställs i form av arbetsinställelse under den tid i 8 § avsedd fredsplikt råder inte får fortsätta efter det att 24 timmar förflutit från inledandet av arbetsinställelsen. Dessutom ska arbetsinställelsen med de medel som står verkställaren till buds ordnas så att den störning som uppstår för produktionsverksamheten före och efter arbetsinställelsen blir så liten och kortvarig som möjligt. En politisk arbetskonflikt som verkställs i annan form än arbetsinställelse får pågå i högst två veckor. En politisk arbetskonflikt får inte verkställas om den de facto utgör en fortsättning på en tidigare ordnad politisk arbetskonflikt. Det föreslås att det till lagen om medling i arbetstvister (lagförslag 2) fogas en ny 8 b §, där det föreskrivs om motsvarande begränsningar av politiska arbetskonflikter utanför fredsplikten.

(10) Med politisk arbetskonflikt avses enligt 8 b § i lagförslag 1 och 2 en arbetskonflikt som syftar till att påverka politiskt beslutsfattande. Grundlagsutskottet noterar att definitionen av politisk arbetskonflikt omfattar både rena politiska strejker som inte har något samband med yrkesverksamheten och politiska strejker som syftar till att främja och försvara arbetstagarnas ekonomiska och sociala intressen. Denna åtskillnad har betydelse till exempel i tillsynspraxis för ILO:s konventioner.

(11) Att politiska strejker inkluderas i begreppet politiska arbetskonflikter innebär enligt grundlagsutskottets uppfattning att begränsningen av de politiska arbetskonflikterna till denna del också ska bedömas som en begränsning av den fackliga föreningsfriheten enligt 13 § 2 mom. i grundlagen. Till den del det är fråga om politiska strejker som inte har något egentligt samband med professionell intressebevakningsverksamhet, ska inskränkningarna i konflikträtten däremot framför allt bedömas som inskränkningar i yttrandefriheten enligt 12 § 1 mom. i grundlagen och mötesfriheten enligt 13 § 1 mom. i grundlagen.

(12) Förslaget om att begränsa längden på politiska strejker till 24 timmar kan anses vara en väsentlig förändring i konflikträtten jämfört med nuläget, särskilt med tanke på förbudet mot att genomföra en politisk arbetskonflikt om den de facto utgör en fortsättning på en tidigare ordnad politisk arbetskonflikt. Bedömningen av ändringens betydelse påverkas också av att definitionen av politisk arbetskonflikt i lagen är bred och att förbudet mot att fortsätta en tidigare ordnad politisk arbetskonflikt är förknippat med uttrycksmässig vaghet. Det föreslås inte heller någon tidsbegränsning för fortsättandet. Att förbudet mot fortsatt verksamhet är öppet för tolkningar kan dessutom hänföra sig exempelvis till den som ordnar en stridsåtgärd och till definition av föremålet för en stridsåtgärd.

(13) På grund av kravet på exakthet och noggrann avgränsning, som hör till förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, finns det skäl att precisera 8 b § i lagförslag 1 och 2 till exempel genom att komplettera regleringen med preciserande omnämmanden enligt motiveringen till bestämmelsen (s. 76, 78). Grundlagsutskottet anser att definitionen av politisk arbetskonflikt, kravet på ringa störning till följd av en arbetskonflikt och bestämmelserna om fortsatt arbetskonflikt bör preciseras.

Utlåtande GrUU 9/2024 rd

Sympatiaktioner

(14) Det föreslås att det till lagen om kollektivavtal fogas en 8 a §, där det föreskrivs att medan fredsplikt råder ska sympatiaktioner enligt förslaget inte få verkställas på så sätt att arbetsgivaren eller dennes avtalspartner förorsakas oproportionerliga skadliga följder genom det att arbetsgivarens service- eller produktionsverksamhet begränsas i större utsträckning än vad som behövs för att uppnå en effekt som påverkar den arbetsgivare som omfattas av huvudtvisten. Med sympatiaktion avses i bestämmelsen en arbetskonflikt som stöder en annan arbetskonflikt.

(15) Det föreslås också att det till lagen om medling i arbetstvister fogas en 8 a § om begränsning av rätten till sympatiaktioner. I den föreskrivs att medan fredsplikt råder ska sympatiaktioner enligt förslaget inte få verkställas om den arbetskonflikt som stöds har något annat syfte än att ingå ett kollektivavtal och arbetsgivaren eller dennes avtalspartner förorsakas oproportionerliga skadliga följder genom det att arbetsgivarens service- eller produktionsverksamhet begränsas i större utsträckning än vad som behövs för att uppnå en effekt som påverkar den arbetsgivare som omfattas av huvudtvisten.

(16) Bestämmelserna har betydelse med avseende på 13 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet anser vid bedömningen av bestämmelserna om begränsning av sympatiaktioner att det är av betydelse att förslaget endast förbjuder sådana stridsåtgärder som orsakar arbetsgivaren eller dennes avtalspart oproportionerliga skadliga följder. Möjligheten att inleda en sympatiaktion kvarstår således också i och med förslagen.

(17) Grundlagsutskottet påpekar dock att gränsdragningen mellan tillåtna och förbjudna sympatiaktioner med stöd av bägge bestämmelserna om sympatiaktioner blir svårtolkad och lämnar rum för tolkning. Öppna för tolkning blir i bestämmelserna exempelvis formuleringarna "oproportionerliga skadliga följder" och "i större utsträckning än vad som behövs". I detaljmotiveringen till bestämmelserna (s. 76) har man i viss mån strävat efter att redogöra för bedömningen av det oproportionerliga exempelvis genom att hänvisa till att en utomstående aktör objektivt ska kunna konstatera att sympatiaktionen är oproportionerlig. Det föreslås inte heller att de skadliga följder som nämns i 8 a § i lagförslag 1 och 2 ska definieras i lag.

(18) Utifrån den föreslagna regleringen verkar det i praktiken i stor utsträckning bero på domstolspraxis när en sympatiaktion ska anses ha oproportionella skadliga följder och således vara förbjuden. Det är också av betydelse att de sympatiaktioner som vidtas medan fredsplikt råder hör till arbetsdomstolens behörighet och de som vidtas utanför den åter till de allmänna domstolarnas behörighet, vilket kan inverka på uppkomsten av en enhetlig tillämpningspraxis.

(19) Grundlagsutskottet anser av konstitutionella skäl att det är viktigt att bestämmelserna i lagförslag 1 och 2 om förbjudna sympatiaktioner och bedömningskriterierna för dem preciseras exempelvis genom att regleringen kompletteras med de omständigheter som nämns i motiveringen.

(20) Grundlagsutskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid 18 a § om kompensation i lagförslag 2. Bestämmelsen är ny och genom den skapas ett påföljdssystem bland annat för situationer där en medlingskonflikt ska anses strida mot den föreslagna 8 a §. Den avsedda kompensationen i paragrafen kan dömas ut när en sympatiaktion eller en politisk arbetskonflikt har verkställts med-

Utlåtande GrUU 9/2024 rd

an fredsplikt inte råder. För det första kan det enligt motiven till lagrummet (s. 83) handla om ett så kallat avtalslöst tillstånd, när en organiserad arbetsgivare förhandlar med en arbetstagarförening om innehållet i ett nytt kollektivavtal. För det andra kan det handla om arbete som omfattas av allmänt bindande kollektivavtal eller arbete för vilket inget kollektivavtal överhuvudtaget gäller.

(21) Bestämmelser om compensationens minimi- och maximibelopp föreslås i 18 a § i lagförslag 2. Likaså föreslås bestämmelser om de omständigheter som ska beaktas när beloppet av compensationen bestäms. Till dessa hör till exempel skadans omfattning, graden av skuld, den anledning till förseelsen som den andra parten möjligen givit och föreningens eller företags storlek. Om det finns särskilda skäl kan beloppet sänkas eller behöver compensation inte alls dömas ut.

(22) Grundlagsutskottet fäster med tanke på tillämpningen av bestämmelserna uppmärksamhet vid att det i det nu föreslagna compensationssystemet inte finns någon tidigare tillämpningspraxis som kan stödjas vid bedömningen av compensationens belopp och skälighetsaspekter. Bedömningsläget avviker från situationen enligt 9 § i lagen om kollektivavtal när det är fråga om situationer där arbetsfred inte råder. Utskottet betonar behovet av att noga följa tillämpningspraxisen för den nya 18 a §.

Kompensation

(23) I 3 kap. § i arbetsavtalslagen föreslås en ny 6 §. I den föreskrivs att om en domstol genom en dom har förklarat att en arbetsinställelse som verkställts av en arbetstagarförening är lagstridig, och en arbetstagarare fortsätter med arbetsinställelsen även efter att ha blivit underrättad om domen av sin arbetsgivare, är arbetstagaren skyldig att betala 200 euro i compensation till arbetsgivaren. En motsvarande bestämmelse föreslås bli fogad till lagen om sjöarbetsavtal (4 kap. 9 §).

(24) Den föreslagna regleringen innebär att man avstår från den i praktiken antagna utgångspunkten att påföljderna med anledning av en lagstridig arbetskonflikt endast riktas mot den organisation som ansvarat för verkställandet av arbetskonflikten och inte mot en enskild arbetstagarare som deltagit i en stridsåtgärd. Utgångspunkten att utövandet av föreningsfriheten inte får medföra skadliga påföljder för individen syns till exempel i arbetsavtalslagens bestämmelse om uppsägningsgrunder (7 kap. 2 §), enligt vilken som sakliga och vägande grunder för uppsägning åtminstone inte kan anses det att arbetstagaren deltar i en sådan stridsåtgärd som avses i arbetsavtalslagen eller som verkställs av en arbetstagarförening. Grundlagsutskottet noterar också att möjligheten till individuella sanktioner kan bli ett faktiskt hinder för att utöva facklig organisationsfrihet (se även GrUU 20/2021 rd, stycke 10).

(25) En förutsättning för compensationsskyldigheten är i förslaget att arbetsgivaren har underrättat arbetstagaren om en dom genom vilken en arbetsinställelse har konstaterats vara lagstridig. I lagen föreslås inga närmare villkor för underrättelsen. Enligt motiveringen till bestämmelsen (s. 85) ska arbetsgivaren informera arbetstagaren om domen och dess innehåll, och det är motiverat att arbetsgivaren ska meddela skriftligt om domen. Om arbetsgivaren inte har informerat sin arbetstagarare eller har gjort det bristfälligt, är arbetstagaren enligt motiven inte skyldig att betala compensation. Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om att informera om en dom är för vaga i lagen. Regleringen bör preciseras med ett omnämnande av innehållet i underrättelsen och

Utlåtande GrUU 9/2024 rd

underrättelsens skriftliga form. Det är ett villkor för att lagförslag 3 och 4 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(26) Grundlagsutskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid omnämnandena i motiveringen till bestämmelsen (s. 86) om arbetsgivarens möjlighet att kvitta plikten från lönen. Arbetsgivaren ska för det första beakta de begränsningar av kvittningsrätten som finns i 2 kap. 17 § 1 mom. i arbetsavtalslagen. Enligt de allmänna principerna för kvittning har arbetsgivaren dessutom enligt motiven inte rätt att kvitta en fordran som gäller en kompensation ifall den till grunderna är stridig. Grundlagsutskottet betonar i detta särskilda regleringssammanhang att arbetsgivarens kvittningsrätt ska begränsas till endast sådana fall där arbetstagaren klart och uttryckligen har gett sitt samtycke till kvittningen. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör komplettera regleringen, om inte detta annars entydigt framgår av den övriga lagstiftningen. Det är ett villkor för att lagförslag 3 och 4 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ikraftträdandebestämmelsen

(27) Enligt den övergångsbestämmelse som föreslås i lagen om kollektivavtal ska den lag som nu föreslås bli ändrad tillämpas i stället för en bestämmelse om arbetsfred i ett sådant kollektivavtal som gäller vid ikraftträdandet av denna lag, om inte parterna i kollektivavtalet inbördes har kommit överens om en mer omfattande fredsplikt än vad som anges i 8 a och 8 b § i lagen. Innehållet i fredsplikten bestäms således sedan lagen har trätt i kraft enligt 8 a och 8 b § § lagen om kollektivavtal, även om parterna i kollektivavtalet i skulle ha avtalat om arbetsfred i kollektivavtalet i enlighet med 8 § lagen om kollektivavtal. Övergångsbestämmelsen ingriper enligt motiven dock inte i så kallade klausuler om absolut arbetsfred, genom vilka kollektivavtalsparterna i sin inbördes relation har avtalat om en mer omfattande arbetsfred än vad som föreskrivs i 8 a och 8 b § i den föreslagna lagen. Enligt utredning till grundlagsutskottet är en sådan övergångsbestämmelse exceptionell jämfört med den praxis som i allmänhet iakttas i samband med ändringar i lagen om kollektivavtal, där ändringarna i lagstiftningen påverkar de kollektivavtal som ingås först efter att de trätt i kraft.

(28) Den föreslagna övergångsbestämmelsen innebär ingrepp i kollektivavtal som ingåtts före lagens ikraftträdande. Grundlagen innehåller inget uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning med undantag för förbudet mot retroaktiva kriminaliseringar i 8 § i grundlagen. Ingrepp i gällande avtal har dock granskats med avseende på 15 § i grundlagen, som gäller egendomsskydd.

(29) Det grundlagsfästa egendomsskyddet tryggar också kontinuiteten i avtalsrelationer, även om förbudet mot att ingripa retroaktivt i avtalsrelationers okränkbarhet inte är ovillkorligt i grundlagsutskottets praxis (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II, GrUU 37/1998 rd, s. 2/I). Avtalens bindande och varaktiga karaktär är kopplad till skyddet av parternas berättigade förväntningar (GrUU 42/2006 rd, s. 4, GrUU 21/2004 rd, s. 3, och GrUU 33/2002 rd, s. 3). I sin praxis har grundlagsutskottet tolkat det så att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållandet är bestående och att dessa frågor därför inte kan regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, och GrUU 21/2004 rd, s. 3/I). Också då utskottet har ansett det vara möjligt att ingripa i avtalen retroaktivt har utskottet bedömt förslaget utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, som att

Utlåtande GrUU 9/2024 rd

lagstiftningen ska ha ett godtagbart syfte och vara proportionerlig (se sammanfattningsvis GrUU 36/2010 rd, s. 2/II). Enligt grundlagsutskottets uppfattning medför de nu föreslagna övergångsbestämmelserna inte problem med avseende på 15 § i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 3 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 3 kap. 6 § beaktas på behörigt sätt och lagförslag 4 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 4 kap. 9 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 5.4.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskinen saf
medlem Anna Kontula vänst
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 ps
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Markku Eestilä saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.

Utlåtande GrUU 9/2024 rd
Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

Politiska strejker

I tolkningspraxis för en ILO-konvention som är bindande för Finland har det i fråga om arbetskonflikter som syftar till att påverka det politiska beslutsfattandet gjorts en klar indelning i arbetskonflikter av politisk natur som syftar till att främja och försvara arbetstagarnas ekonomiska och sociala intressen och å andra sidan rent politiska arbetskonflikter som saknar koppling till arbetsmarknaden. Politiska strejker har i ILO:s tolkningspraxis ansetts vara en del av arbetstagarnas skyddade rätt till arbetskonflikter, medan rena politiska strejker inte omfattas av den.

Liksom majoriteten i utskottet anser vi att propositionen är en väsentlig ändring av konflikträtten till den del den gäller strejker av politisk natur. I likhet med majoriteten anser vi också att propositionen till dessa delar bör bedömas som begränsningar av den fackliga föreningsfriheten enligt 13 § 2 mom. i grundlagen. Den måste således bedömas utifrån de allmänna kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Vi delar majoritetens uppfattning att den föreslagna regleringen inte uppfyller kraven på exakthet och noggrann avgränsning när det gäller begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vi anser dock att frågan inte kan hanteras enbart genom en konstitutionell anmärkning, utan grundlagsutskottet ska för att fullgöra sin tillsynsuppgift antingen ställa som villkor för vanlig lagstiftningsordning att bestämmelsen korrigeras väsentligt eller också kräva att den korrigerade bestämmelsen förs till grundlagsutskottet för ny bedömning. Dessutom anser vi att en del av bristen på exakthet och noggrann avgränsning utgörs av att politiska arbetskonflikter som skyddas av Finlands internationella åtaganden och rena politiska arbetskonflikter som inte omfattas av skyddet behandlas i en och samma bestämmelse och under samma begrepp utan att specificeras. Bristen på noggrann avgränsning och exakthet kan inte avhjälpas utan att detta korrigeras.

Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste uppfylla alla de allmänna villkor för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna som grundlagsutskottet fastställt i sin praxis. För att en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara godtagbar ska den enligt grundlagsutskottets praxis vara påkallad av ett vägande samhälleligt behov. Enligt tolkningspraxis i artikel 78 i ILO-konventionen och tolkningspraxis i Europakonventionen är ekonomisk skada som orsakats arbetsgivaren inte i sig en tillåten grund för att begränsa arbetskonflikter. I Finland har strejker av politisk natur varit relativt sällsynta och även av den orsaken har mer omfattande konsekvenser av dem också hittills varit begränsade. Med beaktande av detta har det i fråga om strejker av politisk natur i propositionen inte framförts några motiveringar utifrån vilka det kan anses att begränsningarna i den föreslagna omfattningen ska anses kräva vägande samhälleligt behov på det sätt som förutsätts i villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Till dessa delar redogörs det inte heller i propositionen för i vilken utsträckning de alternativ som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna har utretts och varför de inte bör anses tillräck-

Utlåtande GrUU 9/2024 rd

Avvikande mening

liga. Med beaktande av tolkningspraxisen för ILO:s konventioner är det också mycket osäkert om propositionen till dessa delar uppfyller kravet på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna inte får strida mot Finlands internationella människorättsförpliktelser.

På dessa grunder anser vi att man i fråga om 8 b § i lagförslag 1 och 2 väsentligt måste avgränsa och precisera åtminstone definitionen av en politisk arbetskonflikt, kravet på ringa störning till följd av en arbetskonflikt och bestämmelserna om fortsatt arbetskonflikt. Dessa ändringar är ett villkor för att lagförslagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Sympatiaktion

Vi anser att man för att uppfylla kravet på exakthet och noggrann avgränsning när det gäller begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna måste precisera bestämmelserna i lagförslag 1 och 2 om förbjudna sympatiaktioner och bedömningskriterierna för dem åtminstone i fråga om de oproportionella skadliga konsekvenser som avses i förslaget, när en arbetskonflikt kan begränsa arbetsgivarens verksamhet i större omfattning än vad som behövs för att åstadkomma en effekt på en arbetsgivare som omfattas av huvudkonflikten och vilka som ska anses vara arbetsgivarens avtalspartner enligt den föreslagna paragrafen. Dessa ändringar är ett villkor för att lagförslagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Inskränkningar i konflikträtten i avtalslöst läge

Den primära grunden för begränsning av konflikträtten är i både ILO:s och Europadomstolens praxis den fredsplikt som följer av gällande kollektivavtal. I propositionen föreslås det i fråga om politiska arbetskonflikter och sympatiaktioner betydande begränsningar i lagen om medling i arbetstvister också när det gäller avtalslöst läge, varvid fredsplikt inte råder. Konflikträtten vid avtalslöst läge är kärnan i den fackliga organisationsfriheten, och vi anser därför att det är ett betydande konstitutionellt problem att det accentuerade skyddet för konflikträtten i ett avtalslöst läge inte har beaktats starkare i propositionen och att man inte har motiverat varför det är nödvändigt att ingripa i det.

Vi anser att 8 a och 8 b § måste strykas ur lagförslag 2 eller att regleringen i dem måste preciseras väsentligt på ett sätt som inskränker och preciserar området för begränsningar av arbetskonflikter i situationer då arbetsfred inte råder. Det är ett villkor för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kompensation

Den kompensation av sanktionsnatur som föreslås i lagförslag 3 och 4 i lagförslaget är en ny påföljd i Finlands kollektiva arbetsrättsliga praxis. Lagstiftningen om kollektivavtalsverksamhet och konflikträtt bygger på principen att ansvaret för en arbetskonflikt som dömts olaglig bärs av den arbetstagarförening som verkställt den. En kompensation som påläggs arbetstagaren utsträcker ansvaret för föreningens beslut till enskilda arbetstagare och skapar också överlappande sanktionssystem, när en och samma arbetskonflikt kan leda till sanktioner både för föreningen och dess medlemmar. Den föreslagna regleringen måste oundvikligen ses som en betydande ny begränsning av den fackliga organisationsrätten enligt 13 § 2 mom. i grundlagen.

Utlåtande GrUU 9/2024 rd
Avvikande mening

Ikraftträdandebestämmelsen

Enligt ikraftträdandebestämmelsen i propositionen ska lagen ersätta bestämmelserna om arbetsfred i de kollektivavtal som gällde vid ikraftträdandet, utom när bestämmelserna är förmånligare för arbetsgivaren. På så sätt ingriper den retroaktivt i befintliga avtal. I kollektivavtalet är arbetsfreden arbetstagarens huvudsakliga avtalsförpliktelse, och retroaktiva ingripanden kan därför inte anses vara obetydliga. Enligt utredning till grundlagsutskottet är en sådan övergångsbestämmelse exceptionell jämfört med vad som i allmänhet har tillämpats i samband med ändringarna i lagen om kollektivavtal.

I bestämmelser som retroaktivt påverkar avtalen är det enligt grundlagsutskottets praxis fråga om ett ingrepp i det egendomsskydd som skyddas i 15 § och som bör granskas utifrån kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. I propositionen anges det inga grunder för varför det skulle finnas ett vägande samhälleligt behov av ett exceptionellt retroaktivt ingripande i kollektivavtalen. Med beaktande av att de nuvarande arbetsfredsbestämmelserna har följts med begränsade ändringar sedan 1946, krävs det en stark motivering för vilket större behov som skulle förutsätta att ikraftträdandet i enlighet med normal praxis inte kan vänta på följande omgång av arbetskollektivavtal. Regeringens strävan att begränsa protesterna mot sina egna beslut kan inte vara vägande skäl enligt kriterierna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Därför anser vi att ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 1 måste ändras till den del ikraftträdandebestämmelsen påverkar villkoren i gällande kollektivavtal eller påföljderna vid brott mot dem. Dessa ändringar är ett villkor för att lagförslagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Avvikande mening

Vi föreslår

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, lagförslag 1 dock endast om utskottets konstitutionella anmärkningar till 8 a och 8 b § samt till övergångsbestämmelsen beaktas på behörigt sätt, lagförslag 2 endast om utskottets konstitutionella anmärkningar till 8 a och 8 b § beaktas på behörigt sätt, lagförslag 3 endast om utskottets konstitutionella anmärkningar till 3 kap. 6 § beaktas på behörigt sätt och lagförslag 4 endast om utskottets konstitutionella anmärkningar till 4 kap. 9 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 5.4.2024

Johannes Koskinen sd
Ville Skinnari sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Maria Guzenina sd
Fatim Diarra gröna
Anna Kontula vänst