

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

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

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

Propositionen innehåller dessutom förslag vars syfte är att förenhetliga de tillvägagångssätt som medlingsnämnder tillsatta för en viss medlingsuppgift följer. 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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	5
2.1 Nuläge.....	5
2.1.1 Medling i arbetstvister	5
2.1.2 Jämställdhetslagstiftning.....	7
2.1.3 Lönebildningssystem	8
2.1.3.1 Lönebildningen på arbetsmarknaden.....	9
Bedömning av nuläget	10
2.2.1 Det statliga medlingssystemet	10
2.2.1.1 Iakttagande av den allmänna linjen i medlingsverksamheten	10
2.2.2 Lönebildningens och den öppna sektorns betydelse för Finlands konkurrenskraft.13	
Internationella förpliktelser som är bindande för Finland	14
2.3.1 Internationella arbetsorganisationen ILO	14
2.3.1.1 Arbetsmarknadsparternas autonomi och medlingens oberoende	16
2.3.1.2 Lönejämställdhet.....	17
2.3.2 Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) och internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen).....	18
2.3.3 Den reviderade europeiska sociala stadgan	18
2.3.4 Europakonventionen	19
2.3.5 Europeiska unionens lagstiftning.....	19
2.3.6 Förslagens förhållande till internationella åtaganden som är bindande för Finland.20	
3 Målsättning	22
4 Förslagen och deras konsekvenser	22
4.1 De viktigaste förslagen	22
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	23
4.2.1 Konsekvenser för medlingssystemet och lönebildningen.....	23
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser.....	24
4.2.2.1 Konsekvenser för samhällsekonomin	24
4.2.2.2 Konsekvenser för arbetsgivarna	25
4.2.3 Andra konsekvenser för människorna och samhället	25
4.2.3.1 Konsekvenser för myndigheterna	25
4.2.3.2 Konsekvenser för sysselsättningen och arbetslivet.....	26
4.2.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen	29
5 Alternativa handlingsvägar.....	32
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	32
5.1.1 Genomförandet av reformen.....	32
5.1.1.1 Om behovet av en lagstiftningsreform	32
5.1.1.2 Regleringens detaljnivå	34
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	37

5.2.1 Sverige	37
5.2.2 Norge	40
5.2.3 Danmark	41
5.2.4 Jämförelse mellan det finska och det svenska systemet	42
6 Remissvar	45
6.1 Den finska arbetsmarknadsmodellen	45
6.2 Regeringens propositionsutkast	46
6.2.1 Åtgärder på grund av remissvar	51
6.3 Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen	51
7 Specialmotivering	52
7.1 Lag om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder	52
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	55
8.1 Statsrådets förordning om medling i arbetstvister	55
9 Ikraftträdande	55
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	55
10.1 Den fackliga föreningsfriheten	55
10.2 Bedömning av förslaget	56
10.3 Allmänna villkor för inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter	58
10.3.1 Krav på lagstiftning och skarp avgränsning	59
10.3.2 Godtagbarhet och vägande samhälleligt behov	59
10.3.3 Skydd av kärnområdet i en grundläggande rättighet	60
10.3.4 Inskränkningars proportionalitet	61
10.3.5 Rättsskydd	62
10.3.6 Iakttagande av internationella förpliktelser	63
10.4 Främjande av jämställdhet mellan könen	67
10.5 Sammandrag	69
BILAGA	71
LAGFÖRSLAG	71
Lag om ändring av lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder	71
PARALLELLTEXT	73
Lag om ändring av lagen om medling i arbetstvister och om villkor för vissa stridsåtgärder	73
FÖRORDNINGSGRANSUTKAST	75
Statsrådets förordning om ändring av statsrådets förordning om medling i arbetstvister	75

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Denna proposition om att utveckla systemet för medling i arbetstvister grundar sig på regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering. I enlighet med en skrivning i regeringsprogrammet ska det i lagen om medling i arbetstvister, nedan arbetstvistlagen, föreskrivas att den allmänna linjen inte kan överskridas genom ett medlingsförslag från riksmedlarens byrå eller en medlingsnämnd. Syftet med skrivningen är att stärka Finlands konkurrenskraft. Detta ska genomföras så att den ändamålsenlighets- och skälighetsprövning som vid medling tillämpas i avsikt att tillvarata det övergripande samhällsekonomiska intresset och trygga en fungerande arbetsmarknad och lönebildning preciseras på lagnivå. Enligt förslaget ska en medlingsnämnd ha riksmedlaren eller en medlare som förordnats av denne som ordförande. Medlare ska också som ordförande för en medlingsnämnd vara bundet av de förpliktelser som anges i arbetstvistlagen. I förslaget tryggas medlarnas oberoende och att de krav som parterna i en arbetstvist lägger fram beaktas opartiskt.

1.2 Beredning

Projektet inleddes med ett seminarium om den finska arbetsmarknadsmodellen som arbetsminister Satonen ordnade den 8 november 2024. Efter seminariet ordnade arbets- och näringsministeriet en remissbehandling av föresatserna om en exportdriven arbetsmarknadsmodell och utvecklande av medlingssystemet i regeringsprogrammet¹. Syftet med remissbehandlingen var att skapa en helhetsbild av arbetsmarknadsparternas åsikter om hur en hållbar och fungerande arbetsmarknadsmodell för Finland skulle kunna utformas. Arbets- och näringsministeriet skickade den 8 november 2023 en begäran om yttrande till sammanlagt 136 remissorgan. Remisstiden löpte ut den 9 januari 2024. Det kom in sammanlagt 71 yttranden. Yttranden begärdes av bland andra arbetsmarknadsorganisationerna och riksmedlarens byrå. Efter ett samråd som arbetsminister Satonen ordnade för arbetsmarknadsparterna den 16 januari 2024 tillsattes en trepartsarbetsgrupp för att bereda projektet.

Propositionen har beretts 1.2.2024–31.5.2024 på trepartsbasis av en arbetsgrupp med uppdrag att bereda utvecklingen av systemet för medling i arbetstvister. Arbetsgruppen tillsattes den 29 januari 2024. Utöver arbets- och näringsministeriet var Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, STTK rf, Akava ry, Finlands näringsliv EK, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT, Kyrkans arbetsmarknadsverk och Statens arbetsmarknadsverk representerade i arbetsgruppen. Avvikande mening om arbetsgruppens betänkande anmäldes av EK och KT samt löntagarnas centralorganisationer SAK, Akava och STTK. Information om arbetsgruppen, beredningen av regeringens proposition och remissbehandlingarna finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://valtioneuvosto.fi/sv/projekt> med identifieringskoden [TEM110:00/2023](#).

Ett utkast till regeringens proposition har varit på remiss och funnits tillgängligt i tjänsten utlåtande.fi från den 4 juni till den 30 juli 2024. Arbets- och näringsministeriet mottog under

¹ [Sammandrag av de yttranden som inkommit med anledning av arbets- och näringsministeriets begäran om utlåtande i fråga om de föresatser i regeringsprogrammet som gäller den exportdrivna arbetsmarknadsmodellen och utvecklingen av medlingssystemet 16.1.2024 \(på finska\)](#)

remisstiden sammanlagt 56 utlåtanden. Yttranden begärdes av arbetsmarknadsorganisationerna, jämställdhetsombudsmannens byrå och riksmedlaren byrå.

Rådet för bedömning av lagstiftningen lämnade ett utlåtande om ett propositionsutkast den 11 september 2024.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nuläge

2.1.1 Medling i arbetstvister

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. Dessutom kan det förordnas ett behövligt antal medlare med uppgiften som bisyssla medan det för en viss medlingsuppgift kan tillsättas en medlingsnämnd. Bestämmelser om utnämning av riksmedlare, förordnande av ställföreträdare för riksmedlaren och behörighetsvillkoren för riksmedlaren, om förordnande av medlare, villkoren för att bli förordnad till medlare och medlarnas mandatperiod samt om tillsättande av en medlingsnämnd och biträdande av den utfärdas genom förordning av statsrådet.

Riksmedlaren har enligt 3 § 2 mom. i arbetstvistlagen till uppgift att 1) i samverkan med arbetsmarknadsorganisationerna sträva efter att främja relationerna mellan arbetsgivare samt arbetstagare och tjänstemän samt deras organisationer, 2) på begäran av parterna vara ordförande vid förhandlingar om åstadkommande av arbets- eller tjänstekollektivavtal eller förordna en medlare till ordförande vid förhandlingarna, 3) sörja för medlingen i arbetstvister i hela landet och vid behov förordna en förlikningsman att sköta en viss medlingsuppgift antingen självständigt eller som biträde för riksmedlaren och 4) utföra de övriga uppgifter som statsrådet ålägger riksmedlaren. Enligt 5 § i arbetstvistlagen ska en medlare utföra de uppgifter som riksmedlaren ålägger medlaren i enlighet med 3 §.

I 7 § i arbetstvistlagen föreskrivs det om meddelande om arbetsinställelse och utvidgning av arbetsinställelse. Arbetsinställelse eller en utvidgning av en sådan får inte inledas eller en arbetsinställelse eller utvidgning verkställas med anledning av en uppkommen arbetstvist, om inte riksmedlaren byrå och motparten senast två veckor dessförinnan lämnats ett skriftligt meddelande om detta. I meddelandet ska orsakerna till den planerade arbetsinställelsen eller utvidgningen av arbetsinställelsen, tidpunkten för när arbetsinställelsen börjar samt dess omfattning anges. Den som lämnar meddelandet får endast med motpartens samtycke framskjuta inledandet av en planerad arbetsstrid eller utvidgandet av en sådan till en senare tidpunkt eller begränsa den utöver vad som nämns i meddelandet. I 17 § i arbetstvistlagen föreskrivs bötesstraff för underlåtelse att uppfylla skyldigheten att lämna meddelande

I 9 § i arbetstvistlagen finns bestämmelser om att inleda medling vid arbetstvister eller när arbetsfreden är äventyrad av någon annan orsak. Efter att ha mottagit det meddelande som förutsätts i 7 § ska riksmedlaren eller en medlare som denne förordnat ofördröjligen vidta sådana åtgärder som medlaren finner ändamålsenliga för medling i tvisten. Även annars då riksmedlaren fått kännedom om en arbetstvist som äventyrar arbetsfreden, får riksmedlaren vidta de åtgärder som ärendet kräver. Riksförlikningsmannen kan sträva efter att genom sin egen arbetsinsats lösa tvisten redan på förhand innan ett hot om arbetsinställelse har framförts (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om medling i

arbetstvister RP 19/2009 rd, s. 8). I 9 a § i arbetstvistlagen föreskrivs det om frivillig medling. Utöver det som föreskrivs i 9 § kan riksförlikningsmannen eller en av denne förordnad förlikningsman på begäran av en part eller parterna i en arbetstvist inleda frivillig medling, om samtliga parter i arbetstvisten samtycker till detta. Vid frivillig medling iakttas dessutom, med undantag för det som föreskrivs i 10 § 3 mom., vad som i 10–12 § föreskrivs om förlikningsåtgärder.

Enligt 10 § i arbetstvistlagen ska medlaren då medlaren anser det vara ändamålsenligt, eller då en part begär det, eller då medlaren har beslutat att inleda frivillig medling enligt 9 a § och parterna har samtyckt till detta, kalla parterna till förhandlingar. En part ska infinna sig till förhandlingar som bestämts av en medlare eller sända en företrädare till förhandlingarna samt inom en av medlaren utsatt skälig tid innan förhandlingarna inleds lämna medlaren en skriftlig redogörelse för föremålet för tvisten, tvistens innehåll, de yrkanden som parten framställt i ärendet samt övriga uppgifter som behövs enligt medlaren.

Enligt 11 § i arbetstvistlagen ska medlaren 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 synas kräva.

Vid tillämpningen av 11 § i arbetstvistlagen har allmänna arbetsmarknadspolitiska synpunkter betonats dock med beaktande av särskilda drag hos den arbetstvist som är föremålet för medlingen. Allmänna politiska eller statliga omständigheter har beaktats endast indirekt och till de delar det till exempel har varit fråga om inkomstpolitiska helhetsuppgörelser och ekonomiska synpunkter som sammanhänger med dem. Riksmedlarna har sedan senare hälften av 1960-talet ansett sig vara bundna av den allmänna linje som uppkommit i samband med avtalsförhandlingarna. Medlarna har motiverat sina ställningstaganden med att arbetsmarknadsorganisationerna bär ansvar för avtalsverksamheten på arbetsmarknaden och dess innehåll. Medling i arbetstvister tjänar arbetsmarknadsorganisationerna, varför medlaren i enstaka arbetstvister inte i väsentlig grad kan avvika från de uppgörelser som arbetsmarknadsorganisationerna på bred front har godkänt. Avvikelse har ansetts möjliga bara till exempel av orsaker som sammanhänger med särskilda branschspecifika omständigheter.²

Enligt 12 § i arbetstvistlagen kan medlaren i samband med medling på eget initiativ höra sakkunniga eller andra för erhållande av uppgifter behövliga personer. Enligt 19 § i arbetstvistlagen är myndigheter skyldiga att vid behov lämna en medlare den handräckning medlaren begär för utförande av uppdrag enligt lagen.

Bestämmelser om medlarens rätt att lägga fram ett förslag till uppgörelse finns i 13 § i arbetstvistlagen. Lyckas inte medlaren genom förhandlingar eller på annat sätt bilägga tvisten, kan medlaren 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. Godkänner inte parterna förslaget, ska medlaren pröva huruvida medlingen bör fortsättas eller avbrytas. Finner medlaren att förutsättningar för framläggande av ett förslag till uppgörelse inte finns,

² Oikeuden perusteokset - Työoikeus, Koskinen 2018. (V Kollektiivinen työoikeus – 5. Työriitojen sovittelu – Riitapuolten johtaminen sovintoon).

kan medlaren avbryta medlingen. Åstadkoms uppgörelse ska villkoren för uppgörelsen enligt 14 § i arbetstvistlagen antecknas i medlarens protokoll.

I 15 § i arbetstvistlagen föreskrivs det om medling eller avgörande i en arbetstvist i ett särskilt organ tillsatt av parterna. Det handlar om ett medlingsorgan med parterna i ett kollektivavtal som uppdragsgivare. Har parterna för medling i eller avgörande av en arbetstvist tillsatt ett särskilt organ, ska parterna meddela detta till riksmedlarens byrå. I en sådan tvist får medling inte företas om inte organet handlagt ärendet utan resultat eller den slutsatsen kan dras i ärendet att organet inte kommer att sköta sitt uppdrag eller ha framgång i det. Det handlar om medling som företas av ett organ som inte hör till det statliga medlingssystemet och som varken riksmedlaren eller någon medlare förordnad av denne deltar i. Sålunda kan till exempel 10–14 § i arbetstvistlagen inte tillämpas på medling i en arbetstvist när medlingen sköts av ett sådant organ. Arbetstvistlagen tillämpas i sin helhet om riksmedlaren eller en medlare som denne förordnat senare börjar medla i den aktuella arbetstvisten.

Bestämmelser om tillsättande av en medlingsnämnd och om hjälp till nämnden finns i statsrådets förordning om medling i arbetstvister (394/2009), nedan *arbetstvistförordningen*. Enligt 5 § i förordningen kan riksmedlaren eller en medlare i en arbetstvist göra en framställning om tillsättande av en medlingsnämnd till arbets- och näringsministeriet. Ordföranden och övriga medlemmar i medlingsnämnden förordnas av arbets- och näringsministeriet. Enligt 6 § i förordningen ska riksmedlaren lämna medlingsnämnden den hjälp som nämnden behöver vid skötseln av en förlikningsuppgift.

2.1.2 Jämställdhetslagstiftning

Bestämmelser om tryggnad av jämställdheten i arbetslivet finns i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), nedan *jämställdhetslagen*. Jämställdheten mellan könen i arbetslivet värnas särskilt genom de förbud mot diskriminering och andra skyldigheter som arbetsgivarna påförs. I 4 § i lagen påförs myndigheterna en allmän skyldighet att främja jämställdheten mellan kvinnor och män. Myndigheterna ska i all sin verksamhet främja jämställdheten mellan kvinnor och män på ett målinriktat och planmässigt sätt samt skapa och befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkrar främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet. Framför allt ska de förhållanden ändras som hindrar att jämställdhet uppnås. I förarbetena till lagen (RP 57/1985 rd, s. 13) framhålls exempelvis vikten av utbildningspolitiska åtgärder och åtgärder som gör det lättare att kombinera arbets- och familjeliv för att främja jämställdheten. Att beakta skyldigheten att främja jämställdheten är viktigt särskilt när det gäller samhällsplaneringen.

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering har det för att främja likalönsmålet tillsatts en trepartsarbetsgrupp. Ett av målen med programmet är att främja lika lön och minska den genomsnittliga löneklyftan mellan könen. Regeringen och arbetsmarknadens centralorganisationer har kommit överens om ett gemensamt likalönsprogram för åren 2024–2027.³ I likalönsprogrammet samlas dessa parter åtgärder för att minska löneklyftan mellan könen.

³ Likalönsprogrammet 2024–2027: Regeringens och arbetsmarknadens centralorganisationers programenliga åtgärder (på finska) Publicerat 28.6.2024 på adressen: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6872-1>.

2.1.3 Lönebildningssystem

I arbetslagstiftningen finns det inga bestämmelser om lönebildningssystem, minsta lönebelopp eller lönehöjningar. I Finland bestäms lönevillkoren enligt kollektivavtal samt arbetsavtal som ingås mellan arbetsgivaren och arbetstagare. Grundprincipen är att arbetsgivaren och arbetstagaren i arbetsavtalet kommer överens om det vederlag som ska betalas för arbetet. Vederlaget kan bestå av penninglön eller till exempel en kombination av penninglön och naturaförmån. Arbetsgivarens och arbetstagarens avtalsfrihet begränsas likväl av de bestämmelser om minimilön i kollektivavtalet som är bindande för arbetsgivaren. Arbetsgivaren och arbetstagaren kan inte genom arbetsavtal avtala om en lön som är lägre än den minimilön som följer av kollektivavtalet. Även löneförhöjningar (s.k. allmänna förhöjningar) genomförs i enlighet med tillämpligt kollektivavtal. Bestämmelser om löneförhöjningar i kollektivavtal avser minimiförhöjningar. I Finland förekommer också löneglidning, och kollektivavtalen hindrar inte arbetsgivare och arbetstagare från att avtala om större lönehöjningar än de som fastställts i kollektivavtalet.

En arbetsgivare som binds av kollektivavtalets allmänt bindande verkan enligt 2 kap. 7 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller av dess normalt bindande verkan enligt 4 § i lagen om kollektivavtal (436/1946) är skyldig att i ett anställningsförhållande iaktta kollektivavtalets bestämmelser om löner och andra arbetsvillkor.

Enligt 2 kap. 7 § i arbetsavtalslagen ska arbetsgivaren iaktta åtminstone det som i ett riksomfattande kollektivavtal som bör anses vara representativt för branschen i fråga (allmänt bindande kollektivavtal) bestäms om de anställningsvillkor och om de arbetsförhållanden som gäller det arbete som arbetstagaren utför eller ett därmed närmast jämförbart arbete. En arbetsgivare som enligt lagen om kollektivavtal är skyldig att iaktta ett kollektivavtal där den ena avtalsparten är en riksomfattande arbetstagarförening, får tillämpa detta kollektivavtal i stället för det allmänt bindande kollektivavtalet.

Enligt 4 § i lagen om kollektivavtal binds följande individer och organisationer av ett kollektivavtal: 1) de arbetsgivare och föreningar, vilka ingått avtalet eller vilka efteråt med begivande av tidigare parter i avtalet skriftligen biträtt detsamma, 2) de registrerade föreningar, vilka direkt eller genom mellanled är underföreningar till i föregående punkt nämnda föreningar och 3) de arbetsgivare och arbetstagare, vilka är eller under avtalets giltighetstid varit medlemmar av en förening, som är bunden vid avtalet; dessa arbetsgivare och arbetstagare ska vid arbetsavtal som slutes dem emellan, iaktta kollektivavtalets bestämmelser.

Om arbetsgivaren i ett anställningsförhållande inte är bunden att iaktta kollektivavtalet på grundval av dess allmänt eller normalt bindande verkan, bestäms den lön som betalas arbetstagaren enligt det arbetsavtal som slutits mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. I 2 kap. 10 § i arbetsavtalslagen finns bestämmelser om minimilön i fall där kollektivavtal saknas. Om inget kollektivavtal som är bindande enligt lagen om kollektivavtal och inget allmänt bindande kollektivavtal är tillämpligt i ett anställningsförhållande och om arbetsgivaren och arbetstagaren inte har avtalat om vederlag för arbetet, ska arbetstagaren betalas sedvanlig och skälig lön för det arbete han eller hon utfört.

Inom den privata sektorn hade kollektivavtalen åren 2021–2022 en täckningsgrad på 64 %. Detta var andelen löntagare inom den privata sektorn som var anställda hos organiserade företag, och de uppgick sammanlagt till 943 708 personer. På grund av kollektivavtalens allmänt bindande verkan omfattade de ytterligare 292 319 löntagare, och åren 2021–2022 omfattade kollektivavtalen totalt 1 236 027 arbetstagare i den privata sektorn. Utanför avtalen stod 237 630 löntagare. Avtalen omfattade sålunda 83,9 % av löntagarna i den privata sektorn. Beaktar

man också den offentliga sektorn, där avtalen täcker samtliga löntagare, omfattade kollektivavtalen 2021 88,8 % av löntagarna. Andelen var lika stor 2017 då andelen löntagare som omfattas av kollektivavtal utreddes förra gången.⁴

2.1.3.1 Lönebildningen på arbetsmarknaden

Under de senaste årtiondena har lönebildningen påverkats av centraliserade uppgörelser. De inkomstpolitiska helhetsuppgörelserna (inpo) avser avtal mellan tre parter, det vill säga mellan arbetsgivarernas och arbetstagarnas centralorganisationer och regeringen, om uppgörelser på arbetsmarknaden. Avtalen omfattar förutom löner även åtgärder inom ekonomi, inkomstfördelning och socialpolitik. Efter inpo-uppgörelsen förhandlades kollektivavtalen fram inom de ramar som uppgörelsen satte. Med centraliserade arbetsmarknadsuppgörelser avses avtal som arbetsmarknadens centralorganisationer ingår sinsemellan. Efter en centraliserad arbetsmarknadsuppgörelse förhandlar arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna om kollektivavtal inom de ramar som uppgörelsen satt.⁵

År 2007 började stödet för systemet med inkomstpolitiska helhetsuppgörelser försvagas. Arbetsgiversidan hade som mål en exportdriven modell, där exportintäkterna bestämmer nivån på löneökningarna. Under förhandlingsomgången 2007–2008 blev löneökningarna emellertid högre i branscher som förhandlade senare än i exportbranscherna. Följande förhandlingsomgång (2009–2010) fördes på förbunds nivå. Efter denna återgick man till centraliserade förhandlingar. Ramavtalet (2011), Sysselsättnings- och tillväxtavtalet (2013) och Konkurrenskraftsavtalet (2016) påminner om inkomstpolitiska helhetsuppgörelser, eftersom centralorganisationerna och staten hade betydande roller i avtalen. Finlands Näringsliv drog sig ur de centraliserade inkomstpolitiska uppgörelserna genom en stadgeändring⁶ som trädde i kraft 2016. Arbetsmarknadens centralorganisationer publicerade 2016 ett ställningstagande om en finsk modell där det konstaterades att nivån på löneökningarna under kommande förhandlingsomgångar ska bestämmas enligt konkurrenskraften i exportbranscherna, balansen i den offentliga ekonomin, sysselsättningen och produktivitetsutvecklingen. Beredningen av den finska modellen slutfördes inte.

Förhandlingsomgångarna 2017–2018, 2019–2020, 2020–2021 fördes på förbunds nivå. I dessa följde övriga branscher ganska exakt exportsektorns spelöppning. Skogsindustrin rf meddelade 2020 att de lämnar systemet med kollektivavtal, och sektorn övergick till avtal på företagsnivå. Teknologiindustrin rf meddelade att de 2021 skulle övergå till en modell där företagen kan välja om de ska omfattas av riksomfattande kollektivavtal eller avtal på företagsnivå.⁷

År 2022 godkändes i en arbetstvist inom kommun- och välfärdssektorn en uppgörelse som lagts fram av en medlingsnämnd. Modellen i uppgörelsen garanterar de arbetstagare som omfattas av avtalet löneökningar enligt den så kallade allmänna linjen under minst tre år. Den allmänna linjen definieras som medeltalet av löneökningarna inom den kemiska industrin, teknologiindustrin och bil- och transportbranschen. I uppgörelsen ingick ett femårigt program för utveckling av lönestrukturen och lönesystemen i kommun- och välfärdssektorn. Löneökningarna har begränsats till i genomsnitt en procent per år. Ökningarna genomförs i form

⁴ [Työehtosopimusten kattavuus vuosina 2021/2022](#), Ahtiainen 2024.

⁵ [Mitä ovat keskitetty työmarkkinaratkaisu, tulopoliittinen kokonaisratkaisu ja liittokohtainen työmarkkinaratkaisu?](#), Nyman, Leena, 2016.

⁶ [EK luopuu keskusjärjestösopimuksista, sopiminen jatkuu liittojen toimesta](#), Oksala 2017.

⁷ Uusi työmarkkinamalli Suomelle?, Kauhanen 2022. [I ETLA:s publikation Suhdanne Syksy 2022](#), s. 81–82.

av lokala justeringsposter.⁸ Hur stora de faktiska löneökningarna blir beror på hur stora ökningarna enligt den allmänna linjen blir under lönestrukturprogrammets giltighetstid. Genom utvecklingsprogrammet reformeras lönesystemen i olika avtalsbranscher samtidigt som tillgången på arbetskraft och lokala uppgörelser främjas och den långvarigaste arbetsfreden på arbetsmarknaden tryggas. Utvecklingsprogrammet och övriga tjänste- och kollektivavtal i kommun- och välfärdssektorn som grundar sig på förslag till uppgörelse minskar enligt Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarnas (KT) bedömning skillnaderna mellan mäns och kvinnors löner med 0,35 procentenheter per år och med 1,77 procentenheter under hela femårsperioden.

2.2 Bedömning av nuläget

2.2.1 Det statliga medlingssystemet

I arbetstvistlagen föreskrivs det om medling i arbetstvister som sker under riksmedlarens ledning. Riksmedlarens och medlarnas uppgifter anges i arbetstvistlagen. För en viss medlingsuppgift kan dessutom en medlingsnämnd tillsättas. I arbetstvistlagen eller arbetstvistförordningen ingår inga närmare bestämmelser om en medlingsnämnds uppgifter eller om vad som avses med viss medlingsuppgift. Det har varit ovanligt att medlingsnämnder tillsatts.⁹ Förra gången en medlingsnämnd tillsattes var år 2022 för att medla i en arbetstvist i kommun- och välfärdssektorn. I medlingsnämnder tillämpas ett alternativt medlingsförfarande som är nära knutet till det statliga medlingssystem som leds av riksmedlaren. Riksmedlaren eller en medlare i en arbetstvist kan göra en framställning om tillsättande av en medlingsnämnd till arbets- och näringsministeriet, och medlemmarna i medlingsnämnden förordnas av ministeriet. Följaktligen utgör en framställning om tillsättande av en medlingsnämnd en ändamålsenlighetsprövning, och en medlingsnämnd som tillsatts av ministeriet har samband med statlig medling och offentlig makt. Tillsättandet av en medlingsnämnd gör det möjligt att utnyttja specialkunskande som finns i en bransch.¹⁰ Parterna kan också själva enligt 15 § i arbetstvistlagen för att medla i eller lösa en arbetstvist tillsätta ett särskilt organ, som tydligt står utanför den statliga medlingen.

2.2.1.1 Iakttagande av den allmänna linjen i medlingsverksamheten

I sitt uppdrag ska medlaren i första hand sträva efter att leda parterna till en uppgörelse, närmast på grundval av deras egna förslag och anbud. Medlaren ska likväl i parternas förslag och anbud föreslå sådana medgivanden och jämkningar, som ändamålsenligheten och skäligheten syns kräva.

Riksmedlarna har sedan senare hälften av 1960-talet ansett sig vara bundna av den allmänna linje som uppkommit i samband med avtalsförhandlingarna. Riksförlikningsman Keijo Liinamaa förde i medlet av 1960-talet fram uppfattningen att kravet att beakta ändamålsenligheten och skäligheten innebär att medlaren ska betrakta tvistefrågan ur ett bredare perspektiv än enbart som en angelägenhet mellan parterna. När arbetsmarknadsorganisationerna i viktiga avtalslösningar antog enhetliga allmänna linjer kunde de inte förbigås som måttstock för skäligheten vid medling. Att avvika från den allmänna linjen ansågs möjligt bara av exempelvis branschspecifika orsaker, och eventuella avvikelser skulle stå i rätt proportion till den allmänna linjen. Samma grundprincip har kunnat utläsas också ur de uppfattningar som

⁸ [Pressmeddelande från riksförlikningsmannens byrå 8.6.2022.](#)

⁹ Tiitinen & Ruponen 1998, Helsingfors universitet: Työriitojen sovittelu, 1998, s. 42.

¹⁰ Koulu, Risto 2009, Helsingfors universitet: Sovittelu työriidoissa, s. 42 och 51.

senare riksmedlare fört fram om den allmänna linjens roll i medlingen. Medlarna har motiverat sina ställningstaganden med att arbetsmarknadsorganisationerna bär ansvar för avtalsverksamheten på arbetsmarknaden och dess innehåll. Medling i arbetstvister gagnar arbetsmarknadsorganisationerna, varför medlaren vid sin bedömning av ändamålsenligheten och skäligheten ska beakta förutom förhållandena i aktuella branscher också bland annat det allmänna läget på arbetsmarknaden, avtal mellan centralorganisationerna och den allmänna linjen i kollektivavtalspolitiken. Medlaren kan följaktligen inte i enskilda arbetstvister avvika väsentligt från lösningar som fått ett brett godkännande bland arbetsmarknadsorganisationerna.¹¹ I arbetstvistlagen finns det inga bestämmelser om att riksmedlaren är bunden av den allmänna linje som uppkommit i samband med avtalsförhandlingarna.

Att riksmedlarens byrå redan i årtionden har förbundit sig till den allmänna linjen på arbetsmarknaden har klara grunder med hänsyn till såväl arbetsmarknadens funktion och störningsfrihet som den allmänna ekonomiska utvecklingen.

Olika branschers avtalslösningar har kopplingar till varandra, och olika branscher jämför sina avtal med varandra. Om man i medlingen inte följde en allmän linje för uppgörelserna, är det mycket osannolikt att arbetsinställelserna och hoten om arbetsinställelse skulle vara mycket fler än idag. Förhandlingarna skulle sannolikt oftare gå till medling, där arbetstagarsidan skulle försöka uppnå högre löneökningar än i andra branscher. En sådan situation skulle mycket sannolikt leda till en lönespiral som skulle vara ohållbar med hänsyn till såväl ekonomin som medlingssystemets funktion. Den praxis som tillämpas har således en dissuasiv, det vill säga förebyggande, effekt.

Vid medling i arbetstvister har man följt principen att den inledande uppgörelsen ska respekteras som riktmärke. Om det inte fanns en sådan princip, skulle det vara ännu svårare än i dag att åstadkomma en uppgörelse som öppnar spelet, eftersom parterna inte skulle kunna vara säkra på vilken nivå som iakttas i senare förhandlingar.

Den allmänna linje som på senare tid har beaktats i praxis på arbetsmarknaden och i medlingsverksamheten har i regel utgjorts av den sammanlagda kostnadseffekten av lönejusteringarna och de kollektivavtalsbestämmelser som har kalkylerbar effekt. Kostnadseffekten enligt den allmänna linjen har exempelvis också påverkats av engångsposter, kollektivavtalsperiodens längd, tidpunkterna för lönejusteringar och lönejusteringarnas storlek vid olika tidpunkter. Den allmänna linjen har i regel ansetts omfatta tiden från dess tillkomst till nästa allmänna linjes tillkomst.

I kollektivavtal har man ibland kommit överens om en ”skrivning om en referensbransch” genom vilken nivån på kommande uppgörelser jämförs med en så kallad referensbransch.¹² Genom en sådan skrivning har man till exempel kunnat förbereda sig för situationer där ingen uppgörelse som utgjort grund för en allmän linje kommit till stånd.

Medlaren kan lägga fram ett förslag till uppgörelse. Lyckas inte medlaren genom förhandlingar eller på annat sätt bilägga tvisten, kan medlaren lägga fram ett skriftligt förslag till uppgörelse

¹¹ Oikeuden perusteokset - Työoikeus, Koskinen 2018. (V Kollektiivinen työoikeus – 5. Työriitojen sovittelu – Riitapuolten johtaminen sovintoon).

¹² Ett exempel på en skrivning om en referensbransch finns från s. 104 framåt i kollektivavtalet mellan Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf och Post- och logistikunionen PAU rf. Publicerat på adressen [vv-ja-log-ala-2021-2025-svenska_tes.pdf](https://www.pau.fi/vv-ja-log-ala-2021-2025-svenska_tes.pdf) (pau.fi)

för parterna med uppmaning till dem att inom en kort, av medlaren utsatt tid godkänna förslaget. I arbetstvistlagen föreskrivs det inte om innehållet i sådana förslag. Bestämmelser om förslag till uppgörelse som läggs fram av en medlingsnämnd finns inte heller vare sig i arbetstvistlagen eller arbetstvistförfordningen. I praktiken tillämpar nämnden riksmedlaren byrås etablerad praxis eller kommer överens om sina tillvägagångssätt när den inleder arbetet. Medlingsnämnder har tillsatts så sällan att några etablerade förfaranden som de tillämpar inte har uppkommit.¹³ Följaktligen har de föreslagna ändringarna betydelse i synnerhet med hänsyn till medlingsnämnderna. Arbetstvistlagen ålägger inte parterna att nå en uppgörelse. Parterna beslutar om de godkänner det förslag till uppgörelse som riksmedlaren lagt fram. Godkänner inte parterna förslaget, ska medlaren pröva huruvida medlingen bör fortsättas eller avbrytas.

Enligt vad som föreskrivs i 1 § i arbetstvistlagen har tjänsten som riksmedlare inrättats inte bara för medling i arbetstvister utan också för *främjande av fungerande arbetsmarknader*. Medlaren uppgifter anknyter således såväl till medling i arbetstvister som till att främja relationerna mellan parterna på arbetsmarknaden och fungerande arbetsmarknader även i övrigt.¹⁴ Arbetsmarknadens funktion stöds även av att praxis som tagit form på arbetsmarknaden beaktas också i medlingsverksamheten. Enligt 3 § 2 mom. i lagen ska riksmedlaren i samverkan med arbetsmarknadsorganisationerna sträva efter att främja relationerna mellan arbetsgivare samt arbetstagare och tjänstemän samt deras organisationer. I förarbetena till lagen (RP 52/1961 rd, s. 2) nämns i fråga om medlarnas uppgifter främjande av stabilitet på arbetsmarknaden genom förhandlingar där riksmedlaren bistår parterna och medverkar till en ändamålsenlig utveckling.

De flertydiga begreppen ändamålsenlighet och skälighet kan likväl orsaka osäkerhet på arbetsmarknaden om huruvida man i medlingsverksamheten tillämpar förfaranden som blivit praxis på arbetsmarknaden, såsom den allmänna linjen på arbetsmarknaden. Detta kan leda till fler arbetsinställelser. Medlaren bedömer branschens samhällseliga betydelse och i vilken grad den ingår i nätverk samt effekten av valda lösningar på dynamiken på arbetsmarknaden. Detta framgår likväl inte entydigt av gällande arbetstvistlag. De uppgörelser som kommit till genom medling avspeglar sig förutom i arbetsmarknaden också i lönebildningens funktion. En fungerande lönebildning är en av de viktigaste faktorer som stöder Finlands konkurrenskraft och det övergripande samhällsekonomiska intresset. De skyldigheter enligt arbetstvistlagen som gäller medlingsförfarandet har förblivit nästan oförändrade sedan 1960-talet fastän den finska arbetsmarknaden och Finlands ställning i den globala konkurrensen har förändrats. Eftersom produktiviteten bara kan påverkas indirekt och reformer får långsamt genomslag, har lönebildningen en central roll vid tryggheten av Finlands konkurrenskraft.¹⁵ Den exportdrivna finska ekonomin är exponerad mot globala kriser, och därför behöver beaktandet i medlingsverksamheten av det övergripande samhällsekonomiska intresset och faktorer som främjar arbetsmarknadens och lönebildningens funktion befästas genom bestämmelser på lagnivå.

Också en medlingsnämnds lösningar kan få motsvarande återverkan på arbetsmarknadens och lönebildningens funktion och tillvaratagandet av det övergripande samhällsekonomiska intresset. Det finns inga bestämmelser om det förfarande som ska tillämpas av medlingsnämnderna. Av de orsaker som nämnts ovan är det motiverat att det också i medlingsnämnderna, som ingår i den statliga medlingsverksamheten, tillämpas motsvarande

¹³ Koulu 2009, s. 41.

¹⁴ Oikeuden perusteokset - Työoikeus, Koskinen 2018. (V Kollektiivinen työoikeus – 5. Työriitojen sovittelu – Sovittelun asema).

¹⁵ [Tuovatko palkat joustoa ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#). Finlands Banks analys 11.6.2019 (på finska).

principer som vid medling som leds av riksmedlaren. För att förenhetliga praxis och säkerställa att medlingsnämnder har tillräcklig sakkunskap är det motiverat att det framöver är riksmedlaren eller en medlare i bisyssla som förordnats av denne som ska vara ordförande för en medlingsnämnd.

2.2.2 Lönebildningens och den öppna sektorns betydelse för Finlands konkurrenskraft

Lönebildningen är en viktig ekonomisk mekanism med tanke på sysselsättningen och tillväxten, och i medlemsstaterna i en valutaunion accentueras dess betydelse ytterligare. Lönerna bestämmer i stor utsträckning hur ekonomin anpassar sig vid oväntade händelser, för i en enskild medlemsstat i valutaunionen kan läget inte korrigeras via valutakursen eller genom ändring av den nominella räntan. Priserna och lönerna bestämmer också den reella valutakursen för de länder som hör till valutaunionen och är följaktligen centrala för hur konkurrenskraften utvecklas.¹⁶

Lönebildningssystemet måste på kort tid kunna reagera flexibelt under förhållanden som klart avviker från de förutsedda. Men lönebildningssystemet ska dessutom på lång sikt leda till en gynnsam sysselsättningsutveckling och balanserad ekonomisk tillväxt. På lång sikt har lönebildningen en central betydelse för medlemsstaterna i valutaunionen också därför att en ökning av arbetskostnaderna som överskrider produktivitetsökningen eller kostnadsökningen i andra länder leder till en svagare kostnadskonkurrenskraft utan möjlighet för den nominella valutakursen att anpassa sig. Detta kan äventyra den öppna sektorns framgång på den internationella marknaden och urholka förutsättningarna för långsiktig tillväxt.¹⁷

För en liten medlemsstat i en valutaunion är bevarandet av kostnadskonkurrenskraften ett centralt mål eftersom det skapar förutsättningar för framgång i den öppna sektorn och följaktligen för tillväxt i antalet arbetsplatser och i mervärdet. Kostnadskonkurrenskraften kan anses ha ett jämviktsläge där förutsättningarna för produktion och sysselsättning i den öppna sektorn av ekonomin stämmer överens med den långsiktiga trenden. Det är motiverat att ta bevarandet av kostnadskonkurrenskraften som utgångspunkt när man utreder hurdan löneökningstakt som står i samklang med en balanserad ekonomisk tillväxt. I detta sammanhang ska man utöver produktiviteten och prisutvecklingen beakta också hur arbetskostnaderna och löneandelen utvecklats i de viktigaste konkurrentländerna innan man kan sluta sig till om lönebildningen stödjer en balanserad ekonomisk tillväxt.¹⁸

Under de senaste årens globala kriser har kostnadskonkurrenskraftens betydelse accentuerats. Kostnadskonkurrenskraften har under de senaste åren bevarats tack vare en måttligare ökning av priset på arbete än i våra handelspartnerländer. En hållbar långsiktig förbättring av kostnadskonkurrenskraften förutsätter att arbetets produktivitet stiger i jämförelse med handelspartnerländerna. Enligt kommissionens ekonomiska prognos förbättras Finlands kostnadskonkurrens en aning 2024 tack vare en långsammare ökning i priser på arbete än i våra handelspartnerländer, och den håller sig i stort sett oförändrad 2025. Prognosbilden är likväl förenad med osäkerhetsfaktorer när det gäller såväl arbetets produktivitet som priset på arbete.¹⁹

¹⁶ [Tuovatto palkat joustoa ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#) 2019.

¹⁷ [Tuovatto palkat joustoa ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#) 2019.

¹⁸ [Tuovatto palkat joustoa ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#) 2019.

¹⁹ [Kustannuskilpailuvyyn kestävä kohentuminen edellyttäisi työn tuottavuuden kasvua – Euro ja talous](#) 2024.

2.3 Internationella förpliktelser som är bindande för Finland

Finland har ratificerat flera internationella fördrag som gäller facklig föreningsfrihet, kollektivt förhandlingsförfarande och lönejämställdhet.

2.3.1 Internationella arbetsorganisationen ILO

Konventioner om facklig organisationsrätt och kollektivt förhandlingsförfarande

Genom ILO:s konvention nr 87 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (FördrS 45/1949) tryggas arbetstagarnas och arbetsgivarnas fackliga organisationsfrihet. Enligt artikel 3 i konventionen ska arbetar- och arbetsgivarorganisationer ha rätt att avfatta sina stadgar och reglementen samt utse sina representanter i full frihet, organisera sin förvaltning och verksamhet samt fastställa sitt handlingsprogram. Offentliga myndigheter ska avhålla sig från varje ingripande som begränsar denna rätt eller inverkar menligt på dess lagenliga utövande. Enligt artikel 8.2 får landets lagar inte avfattas eller tillämpas så att de begränsar de garantier som fastställs i konventionen. I artikel 11 i konventionen åläggs medlemsstaterna att vidta åtgärder för att säkerställa att arbetstagarna och arbetsgivarna fritt kan utöva sin fackliga organisationsrätt.

Den fackliga organisationsrätten berörs också av konvention nr 151 om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor i offentlig tjänst (FördrS 15/1981). Enligt artikel 8 i konventionen ska tvister som uppstår i samband med fastställandet av anställningsvillkor på sätt som är lämpat efter varje lands förhållanden, så långt möjligt lösas genom förhandling mellan parterna eller genom ett självständigt och opartiskt förfarande, så som medling, förlikning eller skiljedom, tillkommet på sätt som inger berörda parter förtroende.

ILO:s konvention nr 98 gäller tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (FördrS 32/1951). Enligt artikel 1 i konventionen ska arbetstagare skyddas mot all verksamhet som riktar sig mot facklig organisering avseende deras anställningsförhållanden. Enligt artikel 4 ska åtgärder lämpade efter landets förhållanden där det behövs vidtas för att uppmuntra och främja utvecklandet och utnyttjandet i största möjliga omfattning av anordningar för frivilliga förhandlingar mellan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisationer å ena sidan och arbetstagarorganisationer å andra sidan i syfte att åstadkomma en reglering av anställningsvillkoren genom kollektivavtal.

Som medlem i ILO har Finland förbundit sig att erkänna tillsynsmekanismen för konventionerna, som genomförs av föreningsfrihetskommittén (CFA) och expertkommittén (CEACR), inrättade 1951 resp. 1926. Dessa är underställda ILO:s administrativa råd.

ILO:s kommitté för föreningsfrihet har som uppgift att avgöra om en rättsakt eller praxis är förenlig med de principer om föreningsfrihet och kollektivt förhandlingsförfarande som fastställts i konventionerna. Kommitténs uppgift begränsar sig till att undersöka påståenden som framlagts för den. Kommittén kan rekommendera att det administrativa rådet riktar berörda regeringars uppmärksamhet på missförhållanden som den noterat och uppmana dem att vidta lämpliga åtgärder för att korrigera situationen (Compendium of rules applicable to the Governing Body of the International Labour Office: Introductory note, Standing Orders and Annexes, 15.4.2024). Föreningsfrihetskommittén har en oberoende ordförande och medlemmar som företräder arbetsgivarna, arbetstagarna och regeringarna. Dess avgöranden baserar sig på trepartsförhandlingar.

ILO:s expertkommitté är ett oberoende organ med uppgift att undersöka hur ILO:s konventioner och rekommendationer tillämpas i organisationens medlemsländer. Expertkommittén gör en opartisk och teknisk analys av hur medlemsstaterna tillämpar konventionerna i lagstiftningen och i praktiken, samtidigt som den beaktar olika nationella realiteter och rättssystem. I samband med detta ska den ange bestämmelsernas rättsliga tillämpningsområde, innehåll och betydelse. Kommitténs utlåtanden och rekommendationer är inte bindande, utan syftet med dem är att styra de nationella myndigheternas åtgärder (The Standards Initiative - Appendix I - Outcome of the Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), in relation to the right to strike and the modalities and practices of strike action at national level). Enligt ILO:s föreningsfrihetskommitté är rätten att förhandla fritt med arbetsgivarna om arbetsförhållandena en väsentlig del av organisationsfriheten, och fackförbunden ska ha rätt att genom kollektivavtal sträva efter att förbättra levnads- och arbetsförhållandena för de personer som de företräder. Myndigheterna ska avhålla sig från att ingripa i fackförbundens verksamhet på ett sådant sätt att denna rätt begränsas eller att den lagliga användningen av rätten förhindras. Ett sådant ingripande skulle kränka principen om att arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna ska ha rätt att organisera sin verksamhet och upprätta sitt program (CFA Compilation 2018, punkt 1232). Åtgärder som vidtas av myndigheter ensidigt i syfte att begränsa utrymmet för förhandlingsbara frågor är enligt föreningsfrihetskommittén ofta oförenliga med konvention nr 98 (CFA Compilation 2018, punkt 1290).

ILO:s konvention nr 154 om främjande av kollektiva förhandlingar (FördrS 71/1983) och den kompletterande rekommendationen nr 163 är avgörande för att främja och genomföra de grundläggande principerna i konvention nr 98 i praktiken. Dessa kompletterar konvention nr 98 genom att fastställa hurdana åtgärder som kan godtas för att främja kollektivavtalsförhandlingar och för effektiv användning av rätten till kollektiva förhandlingar. I genomförandet av avtalet finns det i någon mån nationellt handlingsutrymme. De åtgärder som krävs i avtalet kan genomföras på flera olika sätt som respekterar nationella kontexter, ekonomiska och sociala situationer, rättsliga ramar och arbetsmarknadssystem. Konventionen gäller bilaterala förhandlingar mellan arbetsmarknadsparterna.

I konvention nr 154 åläggs parterna att vidta åtgärder anpassade till förhållandena i varje land för att främja kollektiva förhandlingar. Med kollektiva förhandlingar avses i konventionen alla förhandlingar mellan en arbetsgivare eller en arbetsgivarorganisation och en arbetstagarorganisation i syfte att bestämma arbets- och anställningsvillkor och reglera relationerna mellan arbetsgivare och arbetstagare eller mellan arbetsgivarorganisationen och arbetstagarorganisationen. Konventionen gäller endast förhandlingsprocessen, och det krävs inte att förhandlingarna utmynnar i ett avtal mellan parterna.

I konventionen finns bestämmelser om att främja kollektiva förhandlingar. Enligt artikel 5 e ska organ och förfaranden för avgörande av arbetstvister utformas så att de bidrar till att främja kollektiva förhandlingar. Expertkommittén framhåller arbetsmarknadsparternas autonomi vid kollektivavtalsförhandlingarna. Kommittén betonar att medlings- och skiljemannaförfarandena är frivilliga och att myndigheterna ska ingripa i förhandlingsprocessen i så liten utsträckning som möjligt ([CEACR report 2013](#), punkterna 307–308, CFA Compilation 2018).

ILO:s expertkommitté skiljer i sina definitioner mellan medling (*conciliation, mediation*) och skiljedomsförfarande (*arbitration*). Med termen *conciliation* avser expertkommittén inledningsfasen där medlaren vid förhandlingar mellan parterna försöker få parterna och deras ståndpunkter att närma sig varandra. Med termen *mediation* avses medling där medlaren för parterna kan lägga fram icke-bindande förslag till uppgörelse och rekommendationer. Vid skiljedomsförfarande (*arbitration*) är parterna bundna av skiljedomstolens lösning. Om

medlingsförfarandena (*conciliation, mediation*) är frivilliga till sin karaktär och kan godkännas av parterna är de inte problematiska med hänsyn till principerna för kollektivavtalsförhandlingar eftersom deras syfte är att stödja parternas inbördes förhandlingar. Hur medlingen inverkar på parternas autonomi på arbetsmarknaden beror på förfarandets karaktär och på hur det föreskrivs om förfarandet i lag (CEACR report 2013, punkt 427).

Enligt artikel 6 i konventionen utesluter bestämmelserna i konvention inte användningen av sådana system för relationerna mellan parterna i vilka kollektiva förhandlingar äger rum inom ramen för ett förfarande eller en institution för förlikning och/eller skiljedom om parterna i de kollektiva förhandlingarna deltar däri frivilligt. Enligt artikel 7 ska offentliga myndigheters åtgärder för att uppmuntra och främja utvecklingen av kollektiva förhandlingar föregås av samråd och, närhelst möjligt, överenskommelse mellan de offentliga myndigheterna och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Enligt artikel 8 ska åtgärder vidtagna i syfte att främja kollektiva förhandlingar inte utformas eller genomföras så att de hindrar den kollektiva förhandlingsfriheten. Föreningsfrihetskommittén framhåller vikten av att tvistlösningsorganet är opartiskt.

2.3.1.1 Arbetsmarknadsparternas autonomi och medlingens oberoende

Kommittén för föreningsfrihet och expertkommittén 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 1325, och CEACR report 2013, punkt 605). Enligt kommittén för föreningsfrihet kan ett ingripande av en tredje part som parterna i arbetstvisten hyser förtroende för vara tillräckligt för att lösa en tvist där parterna inte kunnat nå en uppgörelse (CFA Compilation 2018, punkt 1323). Enligt expertkommittén ges tvistlösningsorgan mycket ofta i den nationella lagstiftning och det nationella rättssystemet en omfattande autonomi i förhållande till myndigheterna för att trygga oberoendet hos organ och förfaranden och därmed garantera parternas förtroende. Kravet på oberoende gäller också medlaren som person och medlingsorganens sammansättning (CEACR report 2013, punkt 437).

ILO:s föreningsfrihetskommitté och expertkommitté har tagit ställning till beaktandet av det allmänna intresset och arbetsmarknadsparternas autonomi i förhållande till myndigheterna. All lagstiftning om skiljedom och medling i arbetstvister med syfte att främja kollektiva förhandlingar mellan parterna bör trygga parternas autonomi. I stället för att ge myndigheterna behörighet att ingripa i förhandlingar till exempel för att främja ekonomiska och socialpolitiska frågor av allmänt intresse bör beaktandet av sådana syften snarare grunda sig på frivillighet (CFA Compilation 2018, 2006 Digest, punkt 933). Parterna kan på grundval av frivilliga samtal uppmuntras att i kollektivavtal beakta till exempel ekonomiskpolitiska synpunkter som främjar det allmänna intresset. Vid en arbetstvist är det likväl parterna som i sista hand ska besluta om uppgörelsen (CEACR report 2013, punkt 301). Föreningsfrihetskommittén ansåg att den lagstiftning som gav arbetsministeriet befogenheter att reglera löner, arbetstider och arbetsvillkor på ett sådant sätt att bestämmelserna måste iaktas i kollektivavtal ledde till att det inte var möjligt att komma överens om väsentliga arbetsvillkor genom kollektivavtal och att den därför stod i strid med artikel 4 i konvention nr 98 (CFA Compilation 2018, punkt 1299).

Enligt kommittén för föreningsfrihet strider det mot konvention nr 98 att det för att ett kollektivavtal som undertecknats av arbetsmarknadsparterna ska vara giltigt krävs att en myndighet godkänner avtalet (CFA Compilation 2018, punkt 1438). På motsvarande sätt måste en lagstiftning anses strida mot artikel 4 i konvention 98 om den innebär att det för att ett kollektivavtal ska vara giltigt av politiska skäl krävs att arbetsministeriet godkänner avtalet, vilket innebär att arbetsmarknadsparterna inte fritt kan komma överens om löner. En sådan

lagstiftning är inte förenlig med den skyldighet att främja frivilliga kollektivavtalsförhandlingar som följer av artikel 4 (CFA Compilation 2018, punkt 1439).

Kommittén för föreningsfrihet har också bedömt en situation där arbetsmarknadsparterna var skyldiga att i kommande kollektivavtal iaktta kriterier som säkerställer produktiviteten. I det aktuella fallet fick lönenivåerna inte bindas till index, och de skulle anpassas efter produktivitetsutvecklingen. Kommittén framhöll att ett lands regering av tvingande skäl för att verkställa sin konjunkturpolitik får överväga åtgärder som förhindrar att lönenivåer fastställs fritt i kollektivavtal. Sådana begränsningar ska införas bara som en exceptionell åtgärd och i den utsträckning det är nödvändigt, och de får inte tillämpas under längre tid än nödvändigt. Begränsningarna måste åtföljas av nödvändiga åtgärder för att trygga de anställdas levnadsstandard. På varandra följande perioder med begränsningar i rätten att avtala om löner kan leda till ett långt uppehåll i löneförhandlingarna, vilket strider mot principen att uppmuntra frivilliga kollektiva förhandlingar (CFA Compilation 2018, punkt 1461).

Föreningsfrihetskommittén har bedömt de skyldigheter rörande skiljedomsförfaranden som fastställs i konventionerna nr 87 och 98. I ett fall som gällde Island var det fråga om en långvarig arbetstvist inom sjöfarten och en lag som tidigare hade gällt i landet. Ordalydelsen i lagen gav inte den isländska skiljedomstolen några tolkningsmöjligheter, eftersom en bestämmelse i hög grad begränsade dess handlingsfrihet vid lösningen av det aktuella fallet. Enligt den nationella lagen skulle skiljedomstolen när de löner och villkor som avses i lagen bestämdes beakta gällande löner och avtalsvillkor för handelsfartyg samt landets allmänna löneutveckling. Bestämmelsen infördes i lagen år 1990 enligt ett avtal som kom till som resultatet av ett brett samförstånd mellan arbetsmarknadsparterna. Syftet med avtalet och den lagstiftning som grundade sig på den var att ingripa i den ihållande inflation som hade plågat den isländska ekonomin i flera årtionden.

Kommittén för föreningsfrihet påminde den isländska regeringen om att varje skiljedomsförfarande bör vara genuint frivilligt och att resultatet av förfarandet inte bör vara bestämt på förhand genom kriterier i lagstiftning om parternas förtroende ska kunna vinnas och bevaras (se CFA compilation 2006, punkterna 569 och 995, och CFA 299th Report Case No. 1768, para. 110).

2.3.1.2 Lönejämställdhet

Finland har ratificerat ILO:s konvention nr 100 angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde.

Enligt artikel 2 i konventionen ska varje medlem med avseende på alla arbetstagare, på sätt som är förenligt med gällande ordning för fastställande av lönesatser, främja och, i den mån sagda ordning så medger, trygga tillämpningen av principen om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde. Denna princip kan tillämpas genom lagstiftning eller en i lag fastslagen ordning för bestämmande av lön, kollektivavtal mellan arbetsgivare och arbetstagare eller en kombination av dessa.

I artikel 3 åläggs medlemsstaten att vidta åtgärder för att främja en objektiv värdering av arbetsuppgiften på grundval av den arbetsinsats som uppgiften förutsätter, om detta underlättar genomförandet av konventionen. Vilka metoder som ska användas vid sådan värdering får bestämmas av de myndigheter som ansvarar för fastställande av lönesatser eller, om lönesatserna fastställs genom kollektivavtal, av avtalsparterna. Enligt artikel 3.3 ska inte skillnader i lönesatser som oavsett kön motsvarar skillnader som fastställts vid en sådan objektiv

värdering av den arbetsuppgift som ska utföras anses oförenliga med principen om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde.

2.3.2 Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) och internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen)

Enligt artikel 11.1 d i CEDAW-konventionen ska konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden för att, med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, säkerställa samma rättigheter särskilt rätten till lika lön, inklusive förmåner, och till lika behandling vad beträffar arbete av lika värde liksom till lika behandling i fråga om arbetsvärdering. Enligt artikel 7 i ESK-konventionen erkänner konventionsstaterna rätten för var och en att åtnjuta rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor. Enligt artikel 7 a ska arbetsvillkoren i synnerhet tillgodose ersättning vilken som ett minimum skall ge alla arbetstagare skälig lön och lika ersättning för arbete av lika värde utan åtskillnad av något slag; i synnerhet ska kvinnor tillförsäkras arbetsvillkor som inte är sämre än männens och erhålla lika lön för lika arbete. Den fackliga föreningsfriheten tryggas genom artikel 8 i konventionen.

2.3.3 Den reviderade europeiska sociala stadgan

Artikel 5 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 80/2002) gäller föreningsrätten. För att säkerställa och främja arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att bilda och tillhöra lokala, centrala eller internationella organisationer som tillvaratar deras ekonomiska och sociala intressen, åtar sig parterna att varken utforma eller tillämpa sin nationella lagstiftning på ett sådant sätt att denna frihet kränks. Fackförbunden och arbetsgivarnas organisationer ska enligt Europeiska kommittén för sociala rättigheter som övervakar efterlevnaden av stadgan ha en omfattande självständighet i fråga om sin verksamhet samt rätt att utföra sina uppgifter effektivt och upprätta arbetsprogram ([Updated Digest of the case law of the European Committee of Social Rights](#) 2022, s. 85).

Enligt artikel 6, som gäller den kollektiva förhandlingsrätten, åtar sig parterna för att trygga arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att förhandla kollektivt att främja gemensamt samråd mellan arbetstagare och arbetsgivare och, där så är nödvändigt och lämpligt, främja ett förfarande med frivilliga förhandlingar mellan, å ena sidan, arbetsgivarna eller deras organisationer och, å andra sidan, arbetstagarnas organisationer för att uppnå en reglering av arbetsvillkoren genom kollektivavtal. Dessutom åtar sig parterna att främja införande och tillämpning av ett lämpligt förfarande för förlikning och frivillig skiljedom i arbetstvister och 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.

I fråga om den kollektiva förhandlingsrätten enligt artikel 6 har Europeiska kommittén för sociala rättigheter framhållit att de fördragsslutande parterna inte får ingripa i arbetsmarknadsparternas frihet att bestämma vilka frågor de vill reglera i sina kollektivavtal. Fackförbunden måste tillåtas verka för förbättringar i arbetstagarnas arbets- och levnadsförhållanden, och denna rätt får inte begränsas genom lagstiftning till att gälla endast minimivillkor ([Updated Digest of the case law of the European Committee of Social Rights](#) 2022, s. 87).

Artikel 6 i stadgan ålägger parterna i konventionen att införa ett förfarande för förlikning och/eller skiljedom. Europeiska kommittén för sociala rättigheter har i fråga om artikel 6 slagit

fast att alla skiljedomsförfaranden ska vara oberoende. Resultatet av skiljedomsförfarandet får inte grunda sig på kriterier som fastställts på förhand (Updated Digest of the case law of the European Committee of Social Rights 2022, s. 89; Conclusions 2010 Georgia; Conclusions XIV-1 Iceland). Kommittén har framhållit att en väsentlig faktor som skiljer medling (*conciliation*) och ett skiljedomsförfarande (*arbitration*) åt är hur bindande uppgörelsen är. En uppgörelse som nåtts genom medling är inte bindande, medan en uppgörelse som kommit till genom ett skiljedomsförfarande binder parterna.

Artikel 4 i den sociala stadgan innehåller bestämmelser om rätten till skälig lön. För att trygga den enskilde arbetstagarens rätt till skälig lön åtar sig parterna enligt punkt 3 i artikeln att erkänna manliga och kvinnliga arbetstagares rätt till lika lön för likvärdigt arbete. För att trygga rätten till lika möjligheter och lika behandling i frågor som rör anställning och yrkesutövning utan diskriminering på grund av kön, åtar sig parterna dessutom enligt artikel 20 c i den sociala stadgan att erkänna denna rätt och att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa och främja tillämpningen av den i fråga om anställningsvillkor och arbetsförhållanden inbegripen lön.

2.3.4 Europakonventionen

Artikel 11 i Europakonventionen tryggar mötes- och föreningsfriheten. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Enligt artikel 11.2 får utövandet av de rättigheter som ska tryggas enligt artikeln inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Artikeln hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Europeiska människorättsdomstolen (Europadomstolen) har i sin rättspraxis i fråga om inskränkingsgrunderna i olika artiklar bedömt existensen av en tillräckligt exakt rättslig grund och huruvida inskränkningen har haft ett sådant godtagbart syfte som nämns i inskränkingsklausulen i artikeln. Dessutom har det i fråga om inskränkningarna bedömts om de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och om de grundar sig på ett tvingande samhällsligt behov. Inskränkningarna ska dessutom vara proportionella i förhållande till syftet. Med nödvändighetskriteriet sammanhänger doktrinen om staternas prövningsskäl. Prövningsskäl varierar bland annat från ärende till ärende. (Pellonpää, Matti, Gullans, Monica, Pölönen, Pasi, Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Alma Talent, Helsingfors 2018, s. 349–358)

I Europadomstolens färskas tolkningspraxis får den kollektiva förhandlingsrätten klarare skydd som en av de komponenter i artikel 11 som har betydande inverkan på föreningsfriheten (Demir and Baykara v. Turkey (34503/97, avkunnad 12.11.2008). Förhandlingsrätten kan inskränkas i enlighet med artikel 11.2. Europadomstolen har när den tolkat artikel 11 i sin nyare rättspraxis hänvisat till andra internationella fördrag, särskilt ILO:s konventioner och tillsynspraxis i fråga om den Europeiska sociala stadgan. (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Åbo universitets publikationer, Åbo 2020, s. 70 och 78)

2.3.5 Europeiska unionens lagstiftning

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EU:s minimilönedirektiv och jämställdhetsdirektiven

I artikel 12 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tryggas den fackliga föreningsfriheten. Enligt artikel 23 i stadgan ska jämställdhet mellan kvinnor och män säkerställas på alla områden, inbegripet i fråga om anställning, arbete och lön. Enligt artikel 28 i 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. EU:s minimilönedirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen) genomförs som bäst. Dess syfte är att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen, särskilt minimilönernas tillräcklighet för arbetstagare för att bidra till uppåtgående social konvergens och minska ojämlikheten i fråga om lön. Genom direktivet skapas en ram genom vilken man främjar kollektivavtalsförhandlingar som gäller lönesättning.

I artikel 157 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) finns bestämmelser om medlemsstaternas skyldighet att se till att principen om lika lön iakttas. Finland binds också av flera EU-direktiv om jämställdhet. Bestämmelser om lika lön för män och kvinnor och förbud mot diskriminering finns bland annat i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning). Jämställdhetsdirektiven har genomförts särskilt genom jämställdhetslagen.

2.3.6 Förslagets förhållande till internationella åtaganden som är bindande för Finland

Ur de internationella åtaganden som binder Finland kan man härleda ett uttryckligt förbud mot att på lagnivå binda en uppgörelse som nåtts genom skiljedomsförfarande till kriterier som fastställts på förhand. Ett avtal som föreläggs genom skiljedomsförfarande är jämförbar med en dom som utfärdas ensidigt av en domstol och binder parterna. Vid medling som grundar sig för arbetstvistlagen är det inte fråga om skiljedomsförfarande, och förslag till uppgörelse som läggs fram är inte bindande för parterna. Följaktligen är ILO:s expertkommittés och Europeiska kommittén för sociala rättigheters ställningstaganden om skiljedomsförfarandet inte direkt jämförbara med de ändringar som föreslås i denna proposition.

De krav på parternas förtroende och medlingsförfarandets oberoende som följer av de internationella åtagandena är däremot tillämpliga på medlings och skiljedomsförfaranden och begränsar det nationella handlingsutrymmet vid reglering av medlarens uppgifter. Grundprincipen i de åtaganden som binder Finland är statens skyldighet att främja det kollektiva förhandlingsförfarandet och tillkomsten av kollektivavtal till exempel med stöd av ett statligt medlingssystem. De internationella åtaganden som binder Finland innebär att medlingssystemet ska fungera korrekt och att parterna i arbetstvister kan lita på det.

De internationella åtaganden som binder Finland förutsätter att arbetsmarknadsparterna är autonoma i förhållande till myndigheterna till exempel i fråga om målsättningar som gäller arbetsvillkor och lönenivå och när parterna avtalar om dessa sinsemellan. De internationella åtaganden som binder Finland tillförsäkrar också fackförbunden rätten att försöka förbättra sina medlemmars arbets- och levnadsförhållanden. Denna rättighet ska inte vara begränsad till minimivillkor.

Lagstiftning om exakt avgränsade kriterier för innehållet i ett förslag till uppgörelse skulle i själva verket kunna försämra medlingssystemets funktion om medlarens befogenheter blir mycket små. Det är möjligt att man då allt oftare skulle söka uppgörelser utanför det statliga medlingssystemet. Detta skulle också kunna försvaga parternas tillit till systemets oberoende

särskilt om man i medlingsförfarandet inte skulle kunna beakta båda parternas intressen på ett balanserat sätt.

I propositionen föreslås 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. Att medlaren också ska beakta aspekter som sammanhänger med lönebildningen och den ekonomiska utvecklingen strider inte mot de internationella åtaganden som binder Finland. När förslaget granskas i ljuset av ILO:s kommitté för föreningsfrihets praxis begränsar det inte på ett förbjudet sätt utövandet av avtalsfriheten och står inte i strid med åtagandet att uppmuntra till frivilliga förhandlingar. I ILO:s kommitté för föreningsfrihets praxis har en lagstiftning ansetts strida mot konvention nr 87 om den som villkor för att ett avtal mellan parterna ska vara giltigt ställer myndigheters godkännande eller om den i kollektivavtalens lönebestämmelser ålägger parterna att följa till exempel en nivå som är knuten till en viss produktivitetsutveckling. I propositionen föreslås ingen sådan reglering. Syftet med förslaget är att genom lagstiftning precisera beaktandet av faktorer som stöder tillvaratagandet av allmänna intressen i den statliga medlingsverksamheten.

Utgångspunkten vid medling är de tvistande parternas krav. Genom de föreslagna ändringarna begränsas inte arbetsmarknadsparternas rätt att självständigt bestämma sina förhandlingsmål eller fackförbundens rätt att sträva efter bättre arbets- och levnadsförhållanden för sina medlemmar. För att ett kollektivavtal ska vara giltigt krävs inte godkännande av någon myndighet. Parterna i en arbetstvist åläggs inte heller att avtala om löner i överensstämmelse med den allmänna linjen. Att godkänna ett förslag till uppgörelse är helt frivilligt. Genom förslaget försvagas inte heller fackförbundens förhandlingsställning, förutsättningar för att nå avtal eller möjligheter att lyckas i sin kollektivavtalsverksamhet. I sitt förslag till uppgörelse beaktar medlaren vid sidan av arbetsmarknadspraxis som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset också de tvistande parternas krav på ett opartiskt sätt. I förslaget ska hänsyn tas till lönebildningsprinciper förankrade i en arbetsmarknadsmodell som är brett accepterad på arbetsmarknaden och som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset.

Genom medlingssystemet stöds en lönesättning som bygger på kollektivavtal. För att trygga en fungerande lönebildning har medlaren även hittills beaktat den så kallade allmänna linjen i sitt medlingsuppdrag, det vill säga det handlar om en praxis som är allmänt känd på arbetsmarknaden. Det är fråga om att i medlingsverksamheten beakta arbetsmarknadspraxis som stöder det övergripande samhällsekonomiska intresset. Nytt i jämförelse med nuläget är att det framöver är riksmedlaren eller en medlare som förordnats av denne som ska vara ordförande för en medlingsnämnd. Således ska de skyldigheter som medlare har enligt arbetstvistlagen också tillämpas på medlingsnämndens verksamhet. Medlingsnämnder har likväl tillsatts mycket sällan. Följaktligen bedöms också eventuella indirekta konsekvenser för parternas inbördes förhandlingar bli små.

Den finska arbetsmarknaden är starkt uppdelad efter kön. På grund av denna segregering på arbetsmarknaden och medlingsverksamhetens karaktär är medlarens faktiska möjligheter att genom sina medlingsinsatser främja lönejämställdhet mellan branscherna tämligen begränsade. Arbetsmarknadsparterna har i kraft av sin kollektiva förhandlingsrätt en central roll när lönesystemen i kollektivavtalen utvecklas. De internationella åtaganden för lönejämställdhet som binder Finland lämnar nationellt rörelseutrymme vad gäller genomförandet. Konventionsåtagandena har genomförts framför allt genom bestämmelser i jämställdhetslagen. Man strävar efter att minska löneskillnaderna mellan könen också genom ett likalönsprogram som förhandlas fram på trepartsbasis. De konventionsåtaganden som gäller lönejämställdhet kan inte bedömas vara ett hinder för en nationell lagstiftning som förbjuder medlare att genom

sitt förfarande äventyra arbetsmarknadens funktion. Förslaget förhindrar inte att medlare beaktar bransch- och uppgiftsspecifika särdrag på sätt som de finner lämpliga.

I propositionen föreslås det att riksmedlaren eller en medlare som förordnats av denne i fortsättningen ska vara ordförande i medlingsnämnder. Genom förslaget säkerställs att medlingsförfarandet är korrekt enligt internationella konventioner. Med tanke på en fungerande lönebildning är det motiverat att organ som omfattas av det statliga medlingssystemet iakttar enhetliga principer. En medlingsnämnd tillgrips i exceptionella situationer, och det är därför motiverat att dra nytta av medlarnas kunskaper i medlingsnämnden.

Förslaget begränsar inte arbetsmarknadsparternas rätt att avtala om lönenivån och andra arbetsvillkor oberoende av hurdan den så kallade allmänna linjen blivit. Medlingsförfarandet handlar i första hand om att medlaren stöder parternas inbördes förhandlingar. I dessa fäster medlaren parternas uppmärksamhet på vikten av att lönebildningen är välfungerande och på tillvägagångssätt som blivit praxis på arbetsmarknaden. I ILO:s expertkommittés praxis har det till exempel ansetts att myndigheterna får uppmana parterna att i sina inbördes förhandlingar beakta det allmänna intresset, såsom frågor som sammanhänger med den ekonomiska utvecklingen. Medlaren ska försöka leda parterna till en gemensam syn på hur en positiv utveckling av inkomster och köpkraft för löntagarna kan tryggas samtidigt som det övergripande samhällsekonomiska intresset bevaras. Parterna i en arbetstvist ska likväl även vid förhandlingar som förs under ledning av en medlare kunna nå den uppgörelse de önskar. Genom förslaget tryggas medlarnas oberoende och ett opartiskt beaktande av de tvistande parternas krav. Förslaget förhindrar inte att avtal ingås om de allmänna principerna för lönebildning på arbetsmarknaden. Av de internationella åtaganden som binder Finland följer inte hinder för att medlaren i sitt förslag till uppgörelse beaktar frågor som sammanhänger med det allmänna intresset, såsom tryggandet av lönebildningens och arbetsmarknadens funktion och det övergripande samhällsekonomiska intresset.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att främja en välfungerande lönebildning och arbetsmarknad och en gynnsam utveckling av ekonomin och sysselsättningen. Propositionen avses befästa den praxis som innebär att faktorer som sammanhänger med kostnadskonkurrensen och samhällsekonomin, det vill säga det allmänna intresset, och faktorer som sammanhänger med arbetsmarknadspraxis beaktas i den statliga medlingsverksamheten. I propositionen föreslås att det framöver är riksmedlaren eller en medlare som förordnats av denne som ska vara ordförande för en medlingsnämnd. Syftet med förslaget är att harmonisera det förfarande som iakttas i medlingsnämnder och göra det mera förutsägbart ur arbetsmarknadsparternas synvinkel.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås bestämmelser om medlarens skyldighet att i sitt medlaruppdrag beakta en lönebildning som är hållbar med hänsyn till samhällsekonomin och arbetsmarknadens funktion. I arbetstvistlagen ska det enligt förslaget läggas till en bestämmelse av allmän karaktär som på lagnivå preciserar den ändamålsenlighets- och skälighetsprövning som iakttas vid medling i syfte att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset och en fungerande lönebildning och arbetsmarknad. Inom ramen för dessa principer leder medlaren parterna i arbetstvisten till uppgörelser som är hållbara med hänsyn till kostnadskonkurrenskraften och sysselsättningen. 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. Medlaren ska enligt förslaget iakttä denna princip också när medlaren lägger fram ett förslag till uppgörelse. Syftet med att följa tillvägagångssätt som blivit praxis på arbetsmarknaden, såsom den allmänna linjen på arbetsmarknaden, är att undvika att arbetsmarknaden hamnar i en löne- och prisspiral som spår på inflationen och att få branscherna att våga öppna spelet i förhandlingsomgången.

Medlarna har redan i årtionden sett sig vara bundna av den så kallade allmänna linje som uppkommit på arbetsmarknaden. Genom förslaget skapas en grund i lagstiftningen för att beakta tryggheten av det övergripande samhällsekonomiska intresset och lönebildningens funktion i medlingsverksamheten. Medlaren ska förfara så att arbetsmarknadens funktion inte äventyras. Uppgörelser som inte stämmer överens med dessa principer och arbetsmarknadspraxis kan leda till att det uppstår en löne- och prisspiral som försvagar tillvaratagandet av det övergripande samhällsekonomiska intresset och till att Finlands konkurrenskraft försämras. En fungerande lönebildning är en av de viktigaste faktorerna som stöder Finlands konkurrenskraft. Medlaren ska beakta dessa faktorer i sitt uppdrag. Medlaren ska enligt förslaget, i överensstämmelse med 11 § i gällande arbetstvistlag, på ett balanserat sätt beakta parternas krav och bransch- och uppgiftsspecifika särdrag.

Det är framför allt fråga om reglering med karaktären av ramverk genom vilket man i medlingsverksamheten åläggs att beakta synpunkter som är betydande med hänsyn till det övergripande samhällsekonomiska intresset, det vill säga det allmänna intresset.

De föreslagna ändringarna är betydelsefulla särskilt när det gäller medlingsnämnder. En medlingsnämnd kan tillsättas för en viss medlingsuppgift. I propositionen föreslås ändringar som harmoniserar medlingsnämndernas verksamhet. Riksmedlaren eller en medlare som förordnats av denne ska enligt förslaget vara ordförande för medlingsnämnden. Sålunda ska också medlingsnämnden i sina förfaranden iakttä de bestämmelser i arbetstvistlagen som styr medlarens verksamhet. Enligt propositionen ska det föreskrivas att bestämmelserna i arbetstvistlagen om att lämna förslag till uppgörelse ska tillämpas också på förslag som lämnas av medlingsnämnder.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Konsekvenser för medlingssystemet och lönebildningen

Den föreslagna ändringen får konsekvenser för riksmedlarens, medlarnas och medlingsnämndernas prövning vad gäller frågor som ska beaktas i ett förslag till uppgörelse vid medling i en arbetstvist. Riksmedlaren, medlarna och medlingsnämnderna ska framöver beakta det övergripande samhällsekonomiska intresset och förfara så att lönebildningen fungerar på bästa möjliga sätt och arbetsmarknadens funktions inte äventyras. I lagstiftningen har det tidigare inte ingått några bestämmelser om de omständigheter som riksmedlaren, medlarna och medlingsnämnderna ska beakta i medlingsförfarandet. Enligt arbetstvistlagen ska medlaren 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. Genom förslaget preciseras innehållet i begreppen ändamålsenlighet och skälighet. I praktiken beaktar riksmedlaren och medlarna redan nu det övergripande samhällsekonomiska intresset och lönebildningens och arbetsmarknadens funktion. Denna praxis ska framöver också gälla medlingsnämnder. Den föreslagna ändringen inverkar inte på arbetsmarknadsparternas rättigheter eller skyldigheter och inte heller på kollektivavtalsförhandlingarna till de delar riksmedlaren eller en medlingsnämnd inte deltar. Arbetsmarknadsparternas möjlighet att ingå avtal sinsemellan förblir oförändrad.

Det finns ingen empirisk forskning om situationer som motsvarar den föreslagna ändringen. Medlingssystemet och i anslutning till detta medling i kollektiva arbetstvister samt behovet att utveckla systemet har undersökts generellt.²⁰ Det finns forskningsrapporter om lönebildningssystemets konsekvenser; en samordnad lönebildning har enligt en del forskningsresultat samband med bland annat lägre inflationstryck och bättre nationell konkurrenskraft. Den föreslagna ändringen kan tolkas som ett steg mot en mera samordnad lönebildning. Genom propositionen ändras inte arbetsmarknadsparternas möjligheter att sinsemellan avtala om löner och andra villkor i anställningsförhållandena. Den allmänna linjen på arbetsmarknaden och den praxis som medlaren följer inverkar likväl på förhandlingarna på arbetsmarknaden.

I ekonomisk forskning har lönebildningssystemets effekter traditionellt undersökts genom bedömning av hur centraliserat systemet är. Vid centraliserad lönebildning bestäms lönerna och övriga arbetsvillkor genom förhandlingar mellan arbetsmarknadsorganisationerna. I ett mera decentraliserat lönebildningssystem förs förhandlingar på förbunds- eller företagsnivå. Dock kan förhandling på förbunds- eller företagsnivå också vara tämligen centraliserad, såsom i Sverige där arbetsgivarna för samtal om arbetsvillkoren med behöriga fackförbund i stället för eller parallellt med arbetsplatssamtal.

På löneuppgörelserna inverkar förutom hur centraliserat lönebildningssystemet är också graden av samordning det vill säga i hur stor utsträckning nationella ekonomiska mål beaktas i förhandlingarna. I en samordnad lönebildning följer lönehöjningarna i icke-exportsektorn linjen i exportsektorn, som är utsatt för internationell konkurrens. Målet är att hålla arbetskostnaderna på en måttlig nivå och på så sätt möjliggöra att sysselsättningen lider så lite som möjligt när den ekonomiska konjunkturen är svag.

Enligt en studie²¹ där olika lönebildningssystem bedömdes leder ett samordnat lönebildningssystem till högre sysselsättning än ett icke samordnat. Lönespridningen är mindre och arbetslösheten bland kvinnor, unga och lågutbildade är lägre än om lönebildningssystemet inte är samordnat. Samordnade lönebildningssystem ökar också flexibiliteten i ekonomin när konjunkturen försvagas.

Den föreslagna ändringen kan i någon mån väntas öka graden av samordning i det finska lönebildningssystemet. Följaktligen kan den anses medföra konsekvenser som förknippas med ett samordnat system. Det är dock fråga om en tämligen liten förändring i samordningen av förhandlingarna, och de grundläggande egenskaperna i systemet förblir oförändrade. Därför blir de eventuella konsekvenserna av ändringen små.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

4.2.2.1 Konsekvenser för samhällsekonomin

I exportbranscherna betalas enligt olika undersökningar²² högre löner än i icke-exportbranscher. I forskningen har det föreslagits förklaringar och orsaker till löneskillnaden. Skillnaden har förklarats²³ till exempel med att exportföretagen är produktivare än övriga företag och delar ut

²⁰ t.ex. Peltonen, Lasse 2022. Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet. [Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet : SUSTIMA-hankkeen loppuraportti \(valtioneuvosto.fi\)](https://www.suomalaisensovittelu.fi/ja-mahdollisuudet)

²¹ t.ex. Garnero 2021, Kauhanen ja Nevavuori 2021, Hetemäki ja Pylkkänen 2022.

²² t.ex. Bernard ja Jensen 1995; Schank, Schnabel ja Wagner 2007.

²³ t.ex. Yeaple 2005, Verhoogen 2008, Helpman ym. 2010, Kari ym. 2015.

en del av sin vinst till de anställda i form av högre löner. I en del modeller granskas egenskaperna hos de personer som anställs hos exportföretag och de som anställs hos andra företag. Även lönebildningssystemet har betydelse.

En samordnad lönebildning medför bättre konkurrenskraft. Den internationella konkurrenskraften påverkas förutom av lönekostnaderna också av övriga kostnader, såsom skatter, eller reglering som kan utgöra en administrativ börda.

Som en motsats till samordnad lönebildning presenteras ofta den situation där olika branschers fackförbund tävlar sinsemellan om storleken på löneförhöjningarna. Den leder till accelererande inflation och sjunkande kostnadskonkurrenskraft.

Enligt OECD (1997)²⁴ finns det inget samband mellan ekonomisk tillväxt och lönebildningssystem, men om lönebildningssystemet är samordnat blir lönespridningen mindre.

4.2.2.2 Konsekvenser för arbetsgivarna

För arbetsgivarna innebär den föreslagna ändringen att lönekostnaderna blir mera förutsägbara. Tack vare detta kan Finlands attraktionskraft som investerings- och produktionsmiljö öka marginellt.

Det är möjligt att arbetsgivarnas förhandlingsutgifter sjunker när parterna i arbetstvisten är medvetna om att tillvägagångssätt som blivit praxis på arbetsmarknaden, såsom den allmänna linjen på arbetsmarknaden, beaktas i förhandlingsförfarandet. Detta kan också leda till färre arbetsnedläggelser. Med förhandlingskostnader avses olika kostnader som uppkommer när förhandlingar förbereds och när de förs. Förhandlingskostnaderna är inte enbart finansiella, utan också den tid och möda som läggs ner till exempel på att skaffa information och uppfylla avtalet är förhandlingskostnader.

4.2.3 Andra konsekvenser för människorna och samhället

4.2.3.1 Konsekvenser för myndigheterna

Genom den föreslagna regleringen införs målet att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset och en fungerande lönebildning i lagstiftningen. I praktiken har riksmedlaren också hittills beaktat dessa faktorer fastän det inte finns särskilda bestämmelser om detta i gällande lagstiftning. Framöver gäller denna praxis också förslag till uppgörelse som läggs fram av en medlingsnämnd, vilket innebär en ändring jämfört med nuläget. I gällande lagstiftning finns det inga bestämmelser om förslag till uppgörelse som lämnas av en medlingsnämnd, och det har inte heller uppkommit etablerade förfaranden för medlingsnämnder. Framöver är det riksmedlaren eller en medlare som förordnats av denne som ska vara ordförande för medlingsnämnden, vilket innebär en ändring i riksmedlarens och medlarnas lagstadgade uppgifter. Genom förslaget säkerställs att medlingsnämnden vid särskilt svåra arbetstvister har tillgång till en övergripande bild av läget på arbetsmarknaden och omfattande information om tidigare arbetsmarknadsuppgörelser och deras effekter.

Förslaget stärker iakttagandet av tillvägagångssätt som blivit praxis på arbetsmarknaden särskilt i medlingsnämnderna. Om en medlingsnämnd lämnar förslag till uppgörelser som avviker från praxis på arbetsmarknaden får detta oundvikligen återverkningar på riksmedlarens

²⁴ [OECD Employment Outlook 2017](#).

medlingsverksamhet. När medlingsnämndernas förfaranden blir etablerade tryggas också medlarnas förutsättningar att i sitt arbete följa förfaranden som blivit etablerade på marknaden. Därigenom kan det främja möjligheterna att nå uppgörelser i framtida arbetstvister.

Medlaren handlar i sin uppgift under tjänsteansvar, inom en begränsad tidsram och till följd av riksmedlarens byrås knappa resurser i hög grad på grundval av information från parterna. På grund av den föreslagna regleringens allmänna karaktär bedöms den inte försämra medlarnas verksamhetsförutsättningar jämfört med nuläget. Regleringens allmänna karaktär medför också att det är mera osannolikt att någon börjar bestrida lagligheten i medlarens förfarande eller klaga hos laglighetsövervakare.

Riksmedlaren har i sina medlingsuppgifter iakttagit den allmänna linje på arbetsmarknaden som uppkommit i viktiga förhandlingsbranscher i början av förhandlingsomgången. De arbetstvister som blir föremål för medling gäller inte bara löneuppgörelser, utan det huvudsakliga föremålet för tvisten kan vara en bestämmelse i kollektivavtalet (till exempel frågor som gäller arbetstiden, sociala bestämmelser eller samverkan mellan parterna).

Medling i kollektiva arbetstvister innebär för parterna en chans att med stöd av medlaren hitta en förhandlingslösning som tillfredsställer båda parterna. Någon tvångsförlikning finns likväl inte. Parterna kan lämna medlingssituationen utan att någon uppgörelse har nåtts. De kan också vända sig till andra tredje parter för att söka en uppgörelse. Parterna är sålunda fria att söka en uppgörelse till exempel utanför medlingssystemet. Detta kan öppna för en ny marknad för medlare och till exempel leda till att medlingsförfaranden som iakttas vid inbördes förhandlingar mellan parterna i kollektivavtal utvecklas.

4.2.3.2 Konsekvenser för sysselsättningen och arbetslivet

Antalet arbetstvister

Den föreslagna ändringen kan leda att antalet arbetstvister som blir föremål för medling enligt medlingssystemet antingen minskar eller ökar. När parterna i arbetstvisten vet vilka faktorer som beaktas vid medlingen kan antalet arbetstvister minska. Men det är också möjligt att parterna söker uppgörelse på något annat sätt än med hjälp av det statliga medlingssystemet. Parterna kan även medan medling pågår sinsemellan komma överens om en uppgörelse som de önskar. Om medlaren lämnar ett förslag till uppgörelse, ska medlaren för att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset bedöma den allmänna linjens betydelse.

Förtroende

Enligt en rapport från Etla som publicerades 2021²⁵ är förtroendet i Finland starkt i en Europeisk jämförelse. Man upplever få konflikter mellan ledningen och arbetstagarna, arbetstagarna har gott om möjligheter till deltagande på arbetsplatsen och den sociala dialogen är utvecklad.

Enligt den enkät²⁶ som Eurofound genomförde 2016 är spänningarna mellan ledningen och arbetstagarna i Finland på en mycket låg nivå jämfört med övriga Europeiska länder. I Finland upplevde bara 11 procent av respondenterna att det finns mycket spänningar, medan motsvarande andel för hela Europeiska unionen var 26 procent. I en nordisk jämförelse upplever

²⁵ [Kauhanen ja Nevavuo 2021](#).

²⁶ [Eurofound: European Quality of Life Survey \(2016\)](#).

finländarna spänningar mellan ledningen och arbetstagarna i stort sett i lika stor utsträckning som svenskarna men i lite större utsträckning än danskarna.

Arbets- och näringsministeriet ordnade en remissbehandling av skrivningarna om en exportdriven arbetsmarknadsmodell och utvecklande av medlingssystemet i regeringsprogrammet. Remisstiden löpte ut den 9 januari 2024. I sina yttranden konstaterade arbetstagarorganisationerna att tilltron till medlingssystemet har minskat på grund av de föregående omgångarna i kollektivavtalsförhandlingarna, eftersom medlaren har ansetts stödja samordning av arbetsgivarnas kostnader. Arbetsgivarorganisationerna anser att det även inom den ram för kostnadseffekterna som den allmänna linjen innebär är möjligt att beakta behov att utveckla lönesättningen för olika branscher och uppgifter. Enligt Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT bör det vara möjligt att avvika från den allmänna linjen i en del exceptionella situationer så att särskilda behov i branschen beaktas. Andra aktörer än arbetstagar- eller arbetsgivarorganisationer har i sina yttranden befarat att en lagstadgad exportdriven modell försvagar medlingssystemets förutsättningar för att fungera om parternas förtroende minskar. Remissvaren behandlas utförligare i kapitel 6.

Den föreslagna ändringen inverkar bara på riksmedlaren, medlarnas och medlingsnämndernas verksamhet, medan arbetsmarknadsorganisationernas förhandlingsfrihet förblir oförändrad. Det är dessutom möjligt att parterna börjar söka lösningar på sina tvister utanför medlingssystemet, eftersom de vet vilka faktorer medlaren enligt lag är skyldig att beakta i sitt förslag till uppgörelse.

Arbetskraftsbrist och arbetslöshet

När lönebildningen är samordnad kan de arbetslösa ställning beaktas bättre. Enligt OECD²⁷ finns det indikationer på att arbetslösheten vid samordnade lönebildningssystem är lägre och sysselsättningen högre än vid icke samordnade.

I den remissbehandling som arbets- och näringsministeriet ordnade om skrivningarna i regeringsprogrammet om den exportdrivna arbetsmarknadsmodellen och utvecklandet av medlingssystemet förde arbetstagarorganisationerna fram att den exportdrivna arbetsmarknadsmodellen har fått återverkningar särskilt i branscher där det också annars förekommer problem med dragningskraften och förmågan att attrahera och hålla kvar arbetskraft. I arbetstagarorganisationernas yttranden befaras att en lagändring enligt skrivningen i regeringsprogrammet gör det svårare för den offentliga sektorn att producera sina lagstadgade tjänster genom att tillgången på kunnig arbetskraft försvagas särskilt i kritiska branscher i den offentliga sektorn som även annars lider av arbetskraftsbrist.

Den föreslagna ändringen inverkar inte på arbetsmarknadsorganisationernas avtalsfrihet. I branscher där det råder brist på arbetskraft kan inbördes förhandlingar mellan parterna resultera i uppgörelser som har en högre kostnadseffekt än den allmänna linjen.

Sysselsättning

Konsekvenserna av propositionen för sysselsättningen är små. Att lönekostnaderna blir mera förutsägbara är en positiv konsekvens för arbetsgivarna, och det kan i någon mån inverka på viljan att anställa arbetstagare.

²⁷ [OECD Employment 2017](#).

Arbetsmarknadens funktion och målsättning för medlingsverksamheten

Justitiekanslern i statsrådet anser att det i propositionen bör ingå en bedömning av de föreslagna lagändringarnas systemiska konsekvenser för arbetsmarknaden. Man bör i synnerhet bedöma risken för att förslaget medför att de mål som ställs i lagstiftningen i framtiden kommer att ändras från valperiod till valperiod. Den reglering som gäller medlarens uppgifter har bevarats tämligen oförändrad sedan 1960-talet, då arbetstvistlagen trädde i kraft. Allmänt taget är det möjligt att ny reglering för en existerande verksamhet ökar sannolikheten för att det i framtiden i lagstiftningen ställs olika mål för verksamheten.

I fråga om det aktuella förslaget får denna risk likväl anses liten.

Den föreslagna regleringen är av allmän karaktär, och den främjar inte ensidigt någondera partens intresse i en arbetstvist. Medlarens befogenheter binds inte på förhand till en lösning som är fördelaktig för arbetsgivar- eller arbetstagsidan. Förslaget har inte till syfte att rubba jämvikten i förhandlingarna på bekostnad av någondera parten. Tryggandet av det övergripande samhällsekonomiska intresset får anses vara ett allmänt godtagbart syfte oavsett vilken sammansättning regeringen har. Därför kommer det inte under kommande regeringsperioder på grund av den föreslagna regleringen att finnas något faktiskt behov att ange mål för medlingen som driver arbetsgivarens eller arbetstagsidans intressen. Om den skrivning i regeringsprogrammet som ligger till grund för denna proposition genomfördes som sådan, skulle det kunna leda till detta slags utveckling. Om medlarens befogenheter ensidigt knöts till att främja den ena partens intressen skulle det öka risken för att medlingsverksamheten under följande valperiod styrs i en sådan riktning att den främjar den motsatta partens ställning. Sådana ändringar i lagstiftningen är emellertid inte tillåtna på grund av de internationella åtaganden som Finland förbundit sig till.

Sannolikheten för den utveckling som justitiekanslern i statsrådet lyft fram minskas av att medlingsförfarandet i överensstämmelse med nuläget främst ska styras av de båda parternas krav. Det övergripande samhällsekonomiska intresset jämkas samman med de tvistande parternas krav. I praktiken handlar det om att medlaren i överensstämmelse med nuläget i sina förslag ska försöka uppnå balans mellan en gynnsam utveckling av löntagarnas inkomst och köpkraft och tryggandet av en ökad sysselsättning och produktivitet.

Medlaren ska i syfte att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset förfara så att lönebildningen fungerar på bästa möjliga sätt och arbetsmarknadens funktionssätt inte äventyras. När medlaren överväger sitt förslag till uppgörelse ska denne bedöma hur betydelsefull den aktuella branschen är för samhället och i vilken grad den ingår i nätverk samt effekten av de valda lösningarna på dynamiken på arbetsmarknaden. Denna praxis ska framöver också gälla medlingsnämnder.

När de principer som ska iakttas i medlingsverksamheten förtydligas ökar förhandlingsparternas ansvar för sin förhandlingsverksamhet. Inom medlingen är ett tydligt fenomen att parterna tillgriper medling redan i början av förhandlingarna innan de ens har hunnit förhandla ordentligt.

I förslaget är det inte fråga om att lagstifta om en arbetsmarknadsmodell. Den föreslagna regleringen förhindrar inte att arbetsmarknadsparterna avtalar om principerna för lönebildningen och om en arbetsmarknadsmodell. Förslaget kan anses skapa förutsättningar för att arbetsmarknadsparterna tillsammans ska kunna vidareutveckla arbetsmarknadsmodellen när det är möjligt.

På medlingssystemet ställs ett krav om opartiskhet. Ändringar som förändrar maktbalansen på arbetsmarknaden till fördel för endera parten skulle strida mot grundlagen och internationella åtaganden som binder Finland. Medlarens prövningsrätt gäller hur det övergripande samhällsekonomiska intresset sammanjämkas med arbetsgivar- och arbetstagarsidans krav, och de föreslagna ändringarna innebär ingen ändring i förhållande till nuvarande praxis frånsett medlingsnämndens ställning. Medlarens verksamhetsförutsättningar tryggas genom en reglering av allmän karaktär som inte begränsar medlarens möjligheter att söka lösningar som lämpar sig för den aktuella arbetstvisten. Därför bedöms de föreslagna ändringarna inte äventyra medlingssystemets opartiskhet. Med beaktande av det som sagts ovan kan också risken för att lagstiftningen om medlingsförfarandet ändras under varje valperiod till fördel för antingen arbetsgivarna eller arbetstagarna anses vara liten.

I propositionen ges högsta prioritet till att iaktta lönebildningsprinciper som grundar sig på ett avtal om en arbetsmarknadsmodell som har bred acceptans bland arbetsmarknadsparterna och som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset. Detta kan uppmuntra arbetsmarknadsparterna till förhandlingar om lönebildningsmodellen. Ur arbetsmarknadsparternas synvinkel kan förslaget bedömas främja förutsägbarheten i det statliga medlingssystemet och på så sätt bidra till ökad stabilitet på arbetsmarknaden.

4.2.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

I Finland är könssegregeringen på arbetsmarknaden internationellt sett omfattande. Enligt statistikcentralen arbetade år 2021 endast 10 procent av löntagarna i yrken med jämn könsfördelning. Med yrke med jämn könsfördelning avses ett yrke där andelen kvinnor och män är 40–60 procent. Även i de övriga nordiska länderna är könssegregeringen på arbetsmarknaden mera omfattande än i EU i genomsnitt. Inga stora förändringar i denna könssegregering har skett över tid, men under de senaste åren har en aning fler kvinnor sökt sig till mansdominerade branscher.²⁸ Granskad enligt arbetsgivarsektor är kvinnornas andel av arbetstagarna i kommunsektorn klart större än männens. På motsvarande sätt är männens andel i den privata sektorn större än kvinnornas. I Finland arbetar kvinnor oftare än män i den så kallade slutna sektorn (icke-exportbranscher) såsom social- och hälsovårdstjänster och småbarnspedagogik. Segregationen syns också internt inom branscherna; inom en och samma bransch kan en del yrken vara kvinnodominerade och andra mansdominerade.

Medlingssystemet är en del av ett större system som styr och reglerar arbetsmarknaden. På grund av den kraftiga segregeringen på arbetsmarknaden får ändringar som görs i arbetslivet i praktiken alltid könsrelaterade konsekvenser även när ändringen i sig påverkar en kvinna och en man på samma sätt.

Utgångspunkten vid medling ska också i fortsättningen vara de tvistande parternas krav som delvis begränsar medlarens befogenheter i en enskild arbetstvist. Parternas krav kan innefatta faktorer som främjar jämställdhet mellan könen och lönejämställdhet. Det är också möjligt att parterna inte beaktar sådant i sina krav. Medlarens uppgift är att i parternas krav föreslå eftergifter och jämkningar som ändamålsenlighet och skälighet kräver. Den föreslagna ändringen preciserar medlarens befogenheter att lägga fram medgivanden och jämkningar som behövs med hänsyn till ändamålsenligheten och skäligheten.

Den föreslagna ändringen i medlingssystemet avses främja en lönebildning som är samhällsekoniskt hållbar genom att den innebär att förslag till uppgörelse som vid medling

²⁸ [Århus universitet 2019](#).

i en arbetstvist lämnas av en medlare eller medlingsnämnd iakttagande tillvägagångssätt som blivit praxis på arbetsmarknaden, såsom den allmänna linjen på arbetsmarknaden. Under de senaste förhandlingsomgångarna har den allmänna linjen kommit till genom en spelöppning i exportsektorn.

I överensstämmelse med nuvarande praxis ska medlaren i en arbetstvist enligt förslaget kunna pröva hur man kan hitta olika lösningar där det övergripande samhällsekonomiska intresset, praxis på arbetsmarknaden och bransch och uppgiftsspecifika särbehov beaktas. Genom att medlarens prövningsrätt garanteras får denne utrymme att beakta myndigheternas skyldighet att främja genomförandet av jämställdheten. I lagen anges inte innehållet i förslag till uppgörelse. Lika lön kan främjas till exempel genom att lönejusteringar riktas till uppgifter för vilka det finns särskilda behov att utveckla lönesättningen. I förslaget uppställs inte heller kriterier för när lönejusteringar genomförs enligt procentsatser och när de genomförs som belopp. Jämställdhet kan främjas också genom omarbetning av avtalstext, såsom bestämmelser om familjeledigheter. Den prövningsrätt som lämnas medlaren gör det möjligt att främja lika lön och jämställdhet mellan könen som en komponent i förslag till uppgörelse.

Medlaren har emellertid på grund av medlingsförfarandets karaktär de facto tämligen begränsade möjligheter att främja i synnerhet lönejämställdhet mellan olika branscher. Vid medling medlar man i en arbetstvist inom en bestämd bransch. Medlaren ser till att uppgörelsen inte leder till könsdiskriminerande arbetsvillkor i den aktuella branschen. För att lösa arbetstvisten ska medlaren sammanjämka de tvistande parternas krav. Om parterna i sina krav inte fäster avseende vid främjandet av jämställdhet, har medlaren de facto inte just några medel att göra det.

Den primära underliggande orsaken till skillnaderna mellan kvinnors och mäns löner är främst den kraftiga segregeringen av arbetsmarknaden enligt kön. Branscherna i den skattefinansierade offentliga sektorn är kvinnodominerade, medan exportbranscherna i den privata sektorn är mansdominerade. Den offentliga sektorns svagare förmåga att betala löner korrigeras inte genom medling. Arbetsgivarnas lönebetalningsförmåga i branschen är en faktor som måste beaktas i varje förslag till uppgörelse. Grundorsaken till löneskillnaderna mellan könen, det vill säga segregeringen på arbetsmarknaden, kan inte heller avhjälpas genom löneuppgörelser som kommer till stånd genom medlingsverksamheten. I en färsk undersökning²⁹ publicerad av social- och hälsovårdsministeriet rekommenderas till exempel att utbildningspolitiska åtgärder vidtas för att avskaffa segregeringen, att statistik och forskningsbaserad information tas fram och att kvaliteten på arbetsplatsernas jämställdhetsplaner höjs. Utvecklingen i Sverige, som är ett centralt referensland, stöder inte en bedömning enligt vilken tillämpning av en exportdriven lönebildningsmodell leder till växande löneskillnader mellan könen. I Sverige har skillnaderna mellan männens och kvinnornas löner minskat under åren 2000–2020.³⁰

Av tabellen nedan framgår att männens totallöne är högre än kvinnornas oavsett arbetsgivarsektor. Störst är skillnaden mellan könen i den privata sektorn, där kvinnornas

²⁹Policy brief: Työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen segregaaion purkaminen – Suosituksia päättäjille. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2023:20. Publicerad 10.5.2023 på adressen: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164926/STM_2023_20_Rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

³⁰ [Inkomstskillnader mellan kvinnor och män. Regeringsuppdrag till Medlingsinstitutet 2022-2023.](#)

medellön är 84,5 procent av männens. Även i den kvinnodominerade kommunsektorn tjänar männen i genomsnitt mera än kvinnorna. I denna jämförelse beaktas inte olika arbetsbeskrivningar och hur krävande uppgifterna är. På löneskillnaderna mellan olika branscher inverkar till exempel skillnader i produktivitetsutvecklingen, finansieringsunderlaget och arbetstidens och semesterns längd. Det ska också noteras att granskningen gäller löntagare som arbetar heltid, inte alla sysselsatta. Det är vanligare att kvinnor arbetar deltid än män.

TABELL 1

	Sammanlagt	Heltidsanställda löntagare		Totallön, Medelvärde/mån.			
		Män	Kvinnor	Sammanlagt	Män	Kvinnor	Kvinnornas lön/männens lön, %
SAMMANLAGT	1 501 962	48,5	51,5	3 848	4 212	3 505	83,2
PRIVATA SEKTORN	1 056 326	58,1	41,9	3 957	4 233	3 575	84,5
KOMMUNSEKTORN	372 055	20,8	79,2	3 446	3 858	3 337	86,5
STATEN	73 581	50,6	49,4	4 308	4 606	4 004	86,9

Av tabell 2 framgår det att skillnaden mellan kvinnors och mäns löner är mindre i branscher där kvinnornas andel av de sysselsatta är liten än i branscher där kvinnornas andel är stor.

TABELL 2		
	Kvinnor, %	Kvinnornas medellön/männens medellön, %
sammanlagt	51,5	83,2
C Tillverkning	25,6	90,7
F Byggverksamhet	11,6	99,2
G Handel; reparation av motorfordon och motorcyklar	46,5	81,5
H Transport och magasinering	21,9	93,5
I Hotell- och restaurangverksamhet	70,8	89,5
J Informations- och kommunikationsverksamhet	33,7	87,4
K Finans- och försäkringsverksamhet	60,4	72,7
L Fastighetsverksamhet	52,8	81,6
N Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	54,5	86,3

O Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring	56,6	85,7
P Utbildning	69,5	89,9
Q Vård och omsorg; sociala tjänster	87,0	79,5

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Genomförandet av reformen

5.1.1.1 Om behovet av en lagstiftningsreform

Regeringens primära mål har i linje med det som sägs nedan i avsnitt 5.1.2 varit att arbetsmarknadsparterna sinsemellan når en överenskommelse om en lönomodell som tryggar Finlands kostnadskonkurrenskraft. Genom regeringens utredningar har det framkommit att det för närvarande inte finns förutsättningar för att inleda förhandlingar. Det är därför motiverat att utveckla medlingsverksamheten genom en revidering av lagstiftningen. Förslaget hindrar dock inte arbetsmarknadens parter från att komma överens om de allmänna lönebildningsprinciperna. Man bör också i medlingsverksamheten följa lönebildningsprinciper som baserar sig på ett avtal om en arbetsmarknadsmodell som är allmänt accepterad på arbetsmarknaden och som värnar det övergripande samhällsekonomiska intresset.

Regleringen av kollektiv arbetsrätt, till vilken det statliga systemet för medling i arbetstvister hör, följer paritetsprincipen. Det innebär att staten ska behandla båda arbetsmarknadsparterna lika. Staten måste dock se till att också allmänintresset tillgodoses i tillräcklig utsträckning (Työoikeus, nätutgåva, Alma Talent).

Med tanke på samhällsekonomin bärkraft och välfärdsstatens framtid är det av stor vikt att den öppna sektorns kostnadskonkurrenskraft kan upprätthållas. Den allmänna linjen har utformats och kommer även i fortsättningen att utformas på arbetsmarknaden. Under de senaste årens avtalsomgångar har man i regel följt den linje exportbranscherna stakat ut, och även riksförlikningsmannen har följt denna linje i sina medlingsinsatser. För att säkerställa att medlarens praxis fortsätter och att faktorer som är väsentliga med tanke på samhällsekonomin hållbarhet beaktas, är det nödvändigt att precisera vissa bestämmelser i arbetstvistlagen. Arbetstvistlagens bestämmelser från 1960-talet gör det möjligt för medlaren att på parternas yrkanden göra "sådana eftergifter och jämkningar, som ändamålsenlighet och skälighet synas kräva". Detta kan i sig också anses omfatta hänsyn till allmänintresset. Genom den föreslagna regleringen preciseras dock medlarens skyldigheter i syfte att tillgodose den totala samhällsekonomiska nyttan.

Medlarna har i sin medlingsverksamhet i årtionden följt den allmänna linje som bildats på arbetsmarknaden. Att den gällande lagstiftningen lämnar rum för tolkning kan leda till osäkerhet på arbetsmarknaden om huruvida medlingen följer den praxis som uppstått på arbetsmarknaden exempelvis i fråga om den allmänna linjen. Det kan öka antalet arbetskonflikter. I första hand bör parterna i kollektivavtalet sträva efter att nå en överenskommelse genom förhandlingar. Medlarens roll är att hjälpa parterna att nå en uppgörelse, om det inte finns förutsättningar för att parterna själva hittar en lösning. Riksmedlarens byrå har mycket små resurser som i första hand bör läggas på att lösa de svåraste arbetstvisterna.

Genom förslaget tryggas arbetsmarknadsparternas autonomi. Medlingen i arbetstvister ska även i fortsättningen utgå från de krav som parterna i arbetstvisten framför och som medlaren jämlikt ska beakta som en del av helheten. Ett förslag till uppgörelse kan grunda sig på lönebildningsprinciper som baserar sig på ett avtal om en arbetsmarknadsmodell som är allmänt accepterad på arbetsmarknaden och som värnar det övergripande samhällsekonomiska intresset. Det står arbetsmarknadsparterna fritt att godkänna eller förkasta ett förslag till uppgörelse, och förslaget ingriper inte i rätten för parterna i en arbetstvist att sinsemellan lösa tvisten på det sätt som de önskar.

De föreslagna ändringarna behövs också för att den praxis som medlaren följer entydigt ska kunna utsträckas också till en medlingsnämnds arbete. Det finns för närvarande inga bestämmelser om de förfaranden en medlingsnämnd ska tillämpa. Regeringen föreslår att riksmedlaren i fortsättningen ska vara ordförande i medlingsnämnden. Om de ändringar som föreslås i 11 och 13 § i arbetstvistlagen inte görs, blir riksmedlarens roll i den nya uppgiften något oklar. De föreslagna bestämmelser som avses trygga allmänintresset måste konsekvent tillämpas på de förfaranden som omfattas av det statliga medlingssystemet. Att riksmedlaren eller en medlare med uppdraget som bisyssla är ordförande för medlingsnämnden förenhetligar också medlingsförfarandet i stort. De avgöranden som en medlingsnämnd fattar kan ha långvariga återverkningar på arbetsmarknaden och på medlarens förutsättningar att hitta lösningar i framtida arbetstvister.

I ljuset av paritetsprincipen kan det anses vara ett godtagbart mål som tryggar allmänintresset att den statliga medlingsverksamheten fäster uppmärksamhet inte bara vid kraven från parterna i arbetstvisten utan också vid att de lösningar som medlaren föreslår inte försvagar arbetsmarknadens funktion och leder till en utveckling som är ohållbar med tanke på det övergripande samhällsekonomiska intresset och tryggandet av välfärdsstaten.

I finansministeriets ekonomiska översikt sommaren 2024 granskas löneutvecklingen och de senaste avtalsenliga höjningarna. Flertalet av de tvååriga kollektivavtalen inom den privata och den offentliga sektorn löper ut i slutet av 2024. Höjningarna enligt de avtal som ingicks 2023 var i allmänhet cirka 4,5 procent på årsnivå 2023. Höjningarna var alltså klart större än 2022 och de största på 14 år. Dessutom överskreds denna nivå i kommunernas och välfärdsområdenas löneuppgörelse 2022, eftersom avtalen utöver den allmänna linjen också innehåller kostnader för lönestrukturprogrammet och för samordningen av löner. Regional- och lokalförvaltningen ledde löneutvecklingen under avtalsomgången. I finansministeriets översikt konstateras det att välfärdsområdenas saldo uppvisar ett klart underskott och förblir svagt i år. Ökningen av utgifterna under prognosperioden beror särskilt på de höga avtalsenliga lönehöjningarna och den snabba ökningen av köp av tjänster. [Finansministeriets publikationer 2024:38](#) s 50, 87.

När det gäller den exceptionella lösning som genom medlingsnämnden nåddes inom kommunsektorn bör det dock noteras att man genom den genomförde den samordning av lönesystemen och den lagstadgade löneharmonisering som behövdes till följd av välfärdsområdesreformen. I början av 2022 uppskattade Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT att kostnaderna för löneharmoniseringen till följd av välfärdsområdesreformen uppgår till cirka 680 miljoner euro på årsnivå.³¹ Enligt KT:s kalkyler för 2022 uppgick harmoniseringskostnaderna för lönerna i välfärdsområdena till 4,0–6,1 procent av lönesumman beroende på avtalsbransch. Dessa kalkyler lades enligt KT till grund för medlingsnämndens förslag till uppgörelse. Beroende på granskningsperiod var

³¹ <https://www.kt.fi/sv/nyheter-och-pressmeddelanden/2022/valfardsomradenas-kostnader-for-loneharmonisering>.

harmoniseringskostnadernas andel i välfärdsområdena cirka en tredjedel av den godkända avtalsuppgörelsen.

I Finlands exportstyrda ekonomi är det den öppna sektorn som lägger arbetskostnaderna på en nivå som tryggar konkurrenskraften. En positiv produktivitetsutveckling är på lång sikt grunden för ekonomisk tillväxt och därför är det av avgörande vikt att förbättra kostnadskonkurrenskraften genom att höja produktiviteten. Eftersom produktiviteten endast kan påverkas indirekt och reformerna inverkar långsamt, har lönebildningen en central roll när det gäller att trygga Finlands konkurrenskraft.³² Arbetskostnaderna och deras utveckling utanför Finland inverkar på de finska företagens möjligheter att konkurrera på den internationella marknaden. Därigenom påverkar löneuppgörelserna sysselsättningen och den ekonomiska välfärden på samhällsekonomin överlag.³³ Upprätthållandet av företagens internationella konkurrenskraft tryggar den offentliga ekonomins bärkraft och därmed det finländska välfärdssamhället.

De lösningar som uppstår i den statliga medlingsverksamheten har oundvikligen återverkningar på arbetsmarknaden. Arbetstvistlagens förpliktelser som gäller medlingsförfarande har varit nästan oförändrade sedan 1960-talet, även om arbetsmarknaden och Finlands ställning i den globala konkurrensen har förändrats. Finlands exportorienterade ekonomi är utsatt för globala kriser. Därför är det nödvändigt att på lagnivå etablera att faktorer som främjar det övergripande samhällsekonomiska intresset samt arbetsmarknadens och lönebildningens funktion ska beaktas i medlingsverksamheten.

Också en medlingsnämnds avgöranden kan ha liknande återverkningar på arbetsmarknadens och lönebildningens funktion och på tillgodoseendet av det övergripande samhällsekonomiska intresset. Det finns dock inga bestämmelser om förfarandet i medlingsnämnder.

Förslaget skapar en rättslig grund för att genom den statliga medlingsverksamheten trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset samt en fungerande arbetsmarknad och lönebildning. Genom förslaget säkerställs dessutom att det finns tillräcklig sakkunskap och att harmoniserad praxis för arbetstvister iakttas i medlingsnämnderna.

5.1.1.2 Regleringens detaljnivå

Enligt regeringsprogrammet för Petteri Orpos regering ska det i lagen om medling i arbetstvister föreskrivas att den allmänna linjen för justering av löner inte ska kunna överskridas genom ett förslag till uppgörelse från riksmedlarens byrå eller en medlingsnämnd. Man har gått in för att genomföra denna skrivning i regeringsprogrammet genom reglering av allmän karaktär. Enligt den föreslagna lagstiftningen ska medlaren leda parterna i en arbetstvist till uppgörelser som är hållbara med hänsyn till samhällsekonomin och arbetsmarknadens funktion.

En arbetsgrupp har som alternativ metod att genomföra skrivningen i regeringsprogrammet också utrett en mera detaljerad reglering. I en sådan modell skulle man på paragrafnivå uttryckligen ange att den allmänna linje som uppkommit i exportbranscherna ska iakttas. Eftersom medlare arbetar under tjänsteansvar bör den allmänna linje som uppkommit inom exportbranscherna i så fall definieras tillräckligt entydigt på paragrafnivå. I lagstiftningen bör

³² [Tuovatko palkat joustoa ja kilpailukykyä talouteen rahaliitossa? – Euro ja talous](#). Finlands Banks analys 11.6.2019.

³³ [Mitkä ennusteet ovat hyödyllisimpiä, kun palkkatarkaisuja mitoitetaan? – Euro ja talous](#). Finlands Banks analys 23.9.2021.

den eller de exportbranscher vars avtalsuppgörelse binder riksmedlaren anges. I praktiken är det ändå varken möjligt eller ändamålsenligt att slå fast en sådan exportbransch på förhand, eftersom de olika exportbranschernas andelar av den sammanlagda exporten varierar. När kollektivavtal ingås och vilken bransch som öppnar spelet beror på läget på arbetsmarknaden samt konjunkturutvecklingen.

Vid beredningen ansågs att en uppsättning avtal som bestämmer den allmänna linjen inte entydigt kan slås fast på förhand i lag och att den allmänna linjen inte heller kan knytas till ett bestämt kollektivavtal. En sådan reglering är inte heller ändamålsenlig eller över huvud taget nödvändig för att uppnå syftet med den aktuella skrivningen i regeringsprogrammet. En mycket kasuistisk reglering skulle sannolikt leda till tvister om hur definitionen av den allmänna linjen ska tolkas och följas, och regleringen skulle därför snarare kunna försämra arbetsmarknadens funktion. Den reglering som föreslås ska vara hållbar över tid, ge medlaren förutsättningar att sköta sitt uppdrag och möjliggöra att särskilda drag hos varje arbetstvist beaktas.

Genom reglering på allmännare nivå åläggs medlaren att i sitt uppdrag beakta samhällsekonomiska synpunkter samt lönebildningen och arbetsmarknadens funktion. Den regleringslösning som föreslås i syfte att trygga det allmänna intresset står också i samklang med de internationella åtaganden som binder Finland. I överensstämmelse med skrivningen i regeringsprogrammet ska förslaget också göra medlingsnämndernas förfaranden enhetligare. Enligt förslaget ska ordföranden för en medlingsnämnd framöver vara riksmedlaren eller en medlare i bisyssla som förordnats av denne. En medlingsnämnd ska när den lämnar ett förslag till uppgörelse fullgöra de skyldigheter som enligt förslaget anges i arbetstvistlagen.

5.1.2 Tvåpartsförhandlingar om den finska arbetsmarknadsmodellen

Regeringens mål är att stärka den exportdrivna arbetsmarknadsmodellen för att på lång sikt höja Finlands konkurrenskraft. Som ett alternativ till att ändra lagstiftningen har regeringen uppmuntrat arbetsmarknadsparterna till tvåpartsförhandlingar om den finska arbetsmarknadsmodellen. Regeringens förhoppning är att inte behöva genomföra skrivningen i regeringsprogrammet utan att arbetsmarknadsparterna i stället genom tvåpartsförhandlingar ska nå en överenskommelse om arbetsmarknadsmodellen.

Samtal om behovet att utveckla förhandlingssystemet på arbetsmarknaden och om olika lösningar för att genomföra riktlinjerna i regeringsprogrammet inleddes i november 2023 med ett seminarium som ordnades av arbetsminister Satonen. Efter detta inleddes en remissbehandling av utvecklandet av arbetsmarknadsmodellen.

I november och december 2023 förde de centrala arbetsmarknadsorganisationerna tvåpartssamtal om att stärka den exportdrivna arbetsmarknadsmodellen på avtalsbasis. Samtalen resulterade dock inte i att förhandlingar inleddes. I början av 2024 fördes samtal om arbetsmarknadsmodellen och hur beredningen av lagstiftning avancerade mellan de centrala arbetsmarknadsorganisationerna och riksmedlaren vid möten ordnade av arbetsminister Satonen och statsminister Orpo. Våren 2024 utredde statssekreterare Nykänen på uppdrag av statsminister Orpo organisationernas syn på att inleda förhandlingar om arbetsmarknadsmodellen.

Statssekreterare Nykänen träffade under perioden 12–20 mars 2024 följande centrala arbetsmarknadsorganisationer: Hälso- och socialvårdens fackorganisation Tehy rf, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Servicefacket PAM rf, Industrifacket rf, Fackförbundet Pro rf, Ingenjörsförbundet IL rf, Teknikens Akademiker rf, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Finlands närvårdar- och primärskötarförbund

SuPer rf, Byggnadsförbundet rf, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry, Fackförbundet Jyty rf, Undervisningssektorns Fackorganisation rf, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU ry, Arbetsgivarna för servicebrancherna PALTA rf, Teknologiindustrins arbetsgivare rf, Kemiindustrin rf, Statens arbetsmarknadsverk, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT och Finsk Handel rf. Under utredningen framgick att alla arbetsmarknadsorganisationer anser det nödvändigt att skapa en gemensam arbetsmarknadsmodell och önskar att modellen i första hand kommer till stånd genom avtal. En del av organisationerna ställde enligt utredningen emellertid förhandsvillkor för att inleda förhandlingar. Därför bjöd arbetsminister Satonen den 22 mars 2024 in ordföranden för Undervisningssektorns Fackorganisation och Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU Katarina Murto och Tehys ordförande Millariikka Rytönen för att utreda vilka sätt det finns att få i gång tvåpartsförhandlingar om den finska arbetsmarknadsmodellen. Dessutom ansågs det motiverat att fortsätta den lagberedning som syftar till att utveckla medlingssystemet planenligt i en trepartsarbetsgrupp. I juni 2024 meddelades att det inte fanns förutsättningar för att inleda tvåpartsförhandlingar.

5.1.2.2 Överenskommelser mellan arbetsmarknadsparterna som alternativ till en lagstiftningsreform

I Finland har man traditionellt förhållit sig restriktivt till reglering som faller inom området för arbetsmarknadsparternas autonomi. Till arbetsmarknadsparternas autonomi hör till exempel att komma överens om löner och andra viktiga anställningsvillkor. I enlighet med internationella avtal kan det i lagstiftningen fastställas en miniminivå, men inte en maximinivå, för de viktigaste anställningsvillkoren.

På det sätt som anges i avsnitt 5.1.2 har regeringen sedan början av regeringsperioden utrett arbetsmarknadsparternas möjligheter att komma överens om en arbetsmarknadsmodell. Tvåpartsförhandlingarna om arbetsmarknadsmodellen har inte framskridit. I remissyttrandena om propositionsutkastet framförde flera remissinstanser att det i första hand bör vara arbetsmarknadsparternas uppgift att avtala om arbetsmarknadsmodellen. Detta betonade också riksförlikningsmannen i sitt yttrande.

Syftet med förslaget är inte att föreskriva att en viss arbetsmarknadsmodell ska följas. Det är arbetsmarknadsparternas uppgift att avtala om arbetsmarknadsmodellen. Genom förslaget regleras myndigheternas uppgifter och den statliga medlingsverksamheten i syfte att uppnå mål som tryggar allmänintresset. Detta kan i första hand anses höra till lagstiftarens verksamhetsområde. Eftersom den praxis som tillämpas i medlingsverksamheten indirekt påverkar arbetsmarknadens funktion och lönebildningen, säkerställer förslaget medlarens oberoende och ett jämlikt beaktande av parternas krav i arbetstvisten.

Det är inte heller fråga om en helt ny form av reglering, eftersom medlaren enligt den gällande arbetstvistlagen ska lägga fram förslag som främjar ”ändamålsenlighet och skälighet”. Medlaren har dessutom som allmän uppgift att främja en fungerande arbetsmarknad. Genom förslaget införlivas dessa principer också i medlingsnämndernas praxis.

Frånvaron av en allmän arbetsmarknadsmodell ökar störningarna av arbetsfreden. Medlarna har strävat efter att följa den allmänna linjen på arbetsmarknaden och i krävande fall har medlingsinstitutionen bidragit till att säkra en samhällsekonomiskt förnuftig utveckling. Bestämmelser i lag skulle dock ge medlaren ett klart mandat att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset och en fungerande lönebildning och arbetsmarknad även om parterna i Finland inte kan komma överens om arbetsmarknadsmodellen.

Medlingsnämnden är ett organ inom den statliga medlingsverksamheten. För att främja stabiliteten på arbetsmarknaden är det därför nödvändigt att föreskriva om dess uppgifter på motsvarande sätt som om riksmedlarens uppgifter. Det har sällan utsetts en medlingsnämnd vid arbetstvister. Nämnden behandlar tillspetsade arbetstvister som är av stor samhällelig betydelse. Om det inte föreskrivs om de föreslagna ändringarna på lagnivå skulle det särskilt för medlingsnämndens del bli svårt att säkerställa att propositionens syften uppnås. Om riksmedlaren eller en av denne förordnad medlare är ordförande för medlingsnämnden skulle det säkerställa att nämnden har tillgång till tillräcklig sakkunskap om hur arbetsmarknaden fungerar och om medling i arbetstvister. Stabiliteten på arbetsmarknaden skulle främjas av att de aktörer som omfattas av den statliga medlingsorganisationen fullgör de skyldigheter som följer av arbetstvistlagen.

Den statliga medlingsverksamheten hör inte i första hand till arbetsmarknadsparternas avtalsautonomi och kan därför inte överlåtas på dem. Det har inte heller uppkommit något avtal mellan arbetsmarknadsparterna om en arbetsmarknadsmodell som värnar det övergripande samhällsekonomiska intresset. Att värna det övergripande samhällsekonomiska intresset utgör ett mål som tjänar allmänintresset och som lagstiftaren har rätt att främja. Att den gällande lagstiftningen lämnar rum för tolkning kan leda till osäkerhet om huruvida medlaren iakttar den praxis som uppstått på arbetsmarknaden. Det kan öka antalet arbetskonflikter. Det är därför motiverat att målet att främja det övergripande samhällsekonomiska intresset och en fungerande arbetsmarknad tas in i lagstiftningen.

I internationella avtal ges staten visst handlingsutrymme när det gäller att främja kollektiva förhandlingar. Det är vid ett i slutändan frivilligt medlingsförfarande tillåtet att inom ramen för de internationella förpliktelser som är bindande för Finland beakta mål som främjar allmänintresset.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

5.2.1 Sverige

Lönebildningssystemet

I Sverige kommer arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna överens om löne- och andra anställningsvillkor genom kollektivavtal. Kollektivavtalen kompletterar lagstiftningen. Sverige har inte allmänt bindande kollektivavtal och i lagstiftningen föreskrivs det inte om exempelvis minimilön eller löneförhöjningar. Arbetsmarknadens centralorganisationer i Sverige (LO och SAF) kom överens om en svensk arbetsmarknadsmodell på 1930-talet. Avtalet ligger till grund för den svenska modellen och de grundläggande principerna i avtalet gäller fortfarande. Avtalet reglerar för det första när en arbetskonflikt är laglig och när parterna har skyldiga att iakttä arbetsfred. För det andra anges det i avtalet att det är arbetsmarknadsparterna som ska fastställa villkoren på arbetsmarknaden. För det tredje har arbetsgivarna och arbetstagarna enligt avtalet rätt att organisera sig i arbetsgivarförbund och arbetstagarförbund.³⁴

Sverige har sedan 1998 tillämpat en lönebildningsmodell (Industriavtalet) där den allmänna löneökningssnivån – ”märket” – sätts av de viktigaste industrisektorerna. Övriga branscher följer märket som satts av industrins parter.³⁵ Sammanlagt har parterna i Industriavtalet undertecknat

³⁴ [Ruotsin työmarkkinamalli Suomen hallituksen esikuvana](#), Koskinen 2024.

³⁵ [Sopiminen, osallistuminen ja luottamus – Mitä voimme oppia Ruotsin ja Saksan työmarkkinajärjestelmästä](#), Ahtela 2024, s. 6.

57 avtal som omfattar cirka 500 000 anställda. Industriavtalet omfattar även branschorganisationer som inte har ingått kollektivavtal. Grafiska Företagen, IKEM, Industriarbetsgivarna, Livsmedelsföretagen, Gröna Arbetsgivare, Teknikföretagen, TEKÖ och TMF är arbetsgivarorganisationer inom Industriavtalet. Arbetstagarorganisationerna är GS, Livsmedelsarbetareförbundet, IF Metall, Sveriges Ingenjörer och Unionen.³⁶

”God sed vid lönebildning” är ett vedertaget begrepp i Sverige. Enligt den principen kan man under vissa förutsättningar avvika från märket. En motiverad avvikelse förutsätter för det första att motparten samtycker utan hot om arbetskonflikt. För det andra krävs det att båda parterna kan övertyga övriga sektorer om att avvikelsen är välgrundad och inte leder till krav på kompensation från de andra sektorernas sida. Vidare ska lösningen vara en del av ett långsiktigt program för strukturell revidering av kollektivavtalet.³⁷

Medlingsinstitutet delar in Sveriges kollektivavtalskonstruktioner i sju olika kategorier. I ena änden finns de avtal som innehåller allmänna löneökningar för alla arbetstagare som omfattas av kollektivavtalet. I den andra änden finns däremot de avtal där lönenivån bestäms helt och hållet på lokal nivå. Avtalen i den senare delen är så kallade sifferlösa avtal eller processavtal.³⁸ Sifferavtal innebär att man i branschspecifika kollektivavtal låter bli att fastställa ett löneutrymme och att man lokalt avtalar om lönerna i enlighet med de regler som avtalats i kollektivavtalet och med beaktande av de faktorer som inverkar på lönebildningen. Märket är riktmärke också för sifferlösa avtal, men modellen gör det möjligt att anpassa löneuppgörelserna efter företagets eller organisationens samt löntagarens situation och utsikter.³⁹

I Sverige är lokal lönebildning betydligt vanligare inom den offentliga sektorn än inom den privata sektorn. Dessutom är det lokala löneutrymmet särskilt stort, eftersom många arbetstagare omfattas av sifferlösa avtal. På arbetsmarknaden är dock få avtal normativa i den meningen att de inte tillåter högre löneökningar än vad som överenskommits centralt. Det innebär att den lokala lönebildningen i praktiken är mer omfattande på hela arbetsmarknaden än vad som framgår av de centrala löneavtalen. Också principerna för den individbaserade fördelningen av löneutrymmet varierar från sektor till sektor. Till exempel omfattas inte avtal inom den offentliga sektorn av lönepåslag med individgaranti, medan nästan 40 procent av de anställda inom den privata sektorn omfattas av avtal som inbegriper påslag med individgaranti. Den starka normativa roll som Industriavtalet har i lönebildningen på centralnivå verkar dock också inverka på den lokala lönebildningen.⁴⁰ I Sverige har löneskillnaderna mellan kvinnor och män minskat mellan 2000 och 2020.⁴¹

Medling i arbetstvister

I Sverige ansvarar medlingsmyndigheten Medlingsinstitutet för den statliga medlingen i arbetstvister. Medlingsinstitutet har till uppgift att utöver medling i arbetstvister verka för en väl fungerande lönebildning samt ge råd och stöd till arbetsmarknadsparterna i fråga om

³⁶ [“Märket” och Industriavtalet, Medlingsinstitutet.](#)

³⁷ [Sopiminen, osallistuminen ja luottamus – Mitä voimme oppia Ruotsin ja Saksan työmarkkinajärjestelmästä](#), Ahtela 2024, s. 6.

³⁸ [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023](#), s. 79.

³⁹ [Sopiminen, osallistuminen ja luottamus – Mitä voimme oppia Ruotsin ja Saksan työmarkkinajärjestelmästä](#), Ahtela 2024, s. 6.

⁴⁰ [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023, s. 70, 75–76.](#)

⁴¹ [Inkomstskillnader mellan kvinnor och män. Regeringsuppdrag till Medlingsinstitutet 2022-2023.](#)

förhandlings- och avtalsverksamheten. Bestämmelser om medling i arbetstvister och Medlingsinstitutets uppgifter finns i den s.k. medbestämmandelagen.⁴²

Medlingsinstitutet har enligt lagen i uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning (Lag 1976:580 om medbestämmande i arbetslivet, 46 § 2 mom.). I förarbetena till lagen klargörs vad som avses med att verka för en väl fungerande lönebildning. Medlingsinstitutets ska agera så att det underlättar för parterna att ta samhällsekonomiska hänsyn, till exempel genom att institutet på ett tidigt stadium överlägger med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna inför kommande förhandlingar. Att parterna tar samhällsekonomiska hänsyn innebär att de i sina förhandlingar med respektive motparter agerar på ett sätt som inte är till nackdel vare sig för medlemmar eller utanförstående. Det kan till exempel gälla högt ställda lönekrav som försämrar sysselsättningsutsikterna inte enbart inom det egna avtalsområdet utan även indirekt inom andra områden.⁴³

I förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet⁴⁴, fastställs institutets uppgifter. Enligt 1 § i förordningen ansvarar Medlingsinstitutet för den statliga medlingsverksamheten och har till uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning. Enligt 2 § i förordningen ska Medlingsinstitutet utöver de uppgifter som följer av 46–49, 51–53 och 62 a § i lagen (1976:580) om medbestämmande arbetslivet 1) verka för att det för kollektivavtalsförhandlingar upprättas tidsplaner som syftar till att nya avtal sluts innan föregående avtalsperiod löper ut, 2) samråda med parterna om de samhällsekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna samt utifrån de rapporter om samhällsekonomin som Konjunkturinstitutet upprättar uppmärksamma lönebildningsproblem, 3) tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll och 4) inhämta, sammanställa och tolka statistik som är av betydelse för lönebildningen.

Enligt 4 § i förordningen ska Medlingsinstitutet analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv och följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön.

Medlingsinstitutet ska vidare vid sina överläggningar med arbetsmarknadens parter om kommande och pågående avtalsförhandlingar fästa uppmärksamheten på vikten av att de centrala kollektivavtalen konstrueras så att de främjar de lokala parternas arbete med lönefrågor ur ett jämställdhetsperspektiv.

I Sverige finns det bestämmelser om inledande av medling i en arbetstvist efter samtycke från parterna. Enligt 47 a § i medbestämmandelagen kan Medlingsinstitutet efter samtycke från parter som förhandlar om kollektivavtal utse en eller flera förhandlingsledare eller medlare för att medla i en arbetstvist. Enligt förarbetena till lagen⁴⁵ kan en medlare utses på parternas begäran redan innan arbetstvisten äventyrar arbetsfreden och innan meddelande om arbetskonflikt har lämnats. En förhandlingsledare kan enligt lagens förarbeten utses redan vid en tidpunkt när parterna ännu inte har klarlagt sina ståndpunkter. Även när så har skett kan en förhandlingsledare underlätta kontakterna mellan parterna. Förhandlingsledaren kan utses i god

⁴² Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

⁴³ Lönebildning för full sysselsättning. Regeringens proposition 1999/2000:32 s. 44. Publicerad på adressen: <https://www.regeringen.se/contentassets/5bb57c7010144beda9ac80d7fc754aa5/lonebildning-for-full-sysselsattning/>.
[Förordning \(2007:912\) med instruktion för Medlingsinstitutet | Lagen.nu.](https://www.regeringen.se/contentassets/5bb57c7010144beda9ac80d7fc754aa5/lonebildning-for-full-sysselsattning/)

⁴⁵ Lönebildning för full sysselsättning. Regeringens proposition 1999/2000:32 s. 72, 95.

tid innan kollektivavtalet löper ut, vilket minskar risken för konflikter. Om ärendet har tillspetsats och blivit en arbetstvist, utses i regel en egentlig medlare.

Medlingsinstitutet kan utse en eller flera medlare att medla i en arbetstvist utan samtycke från parterna i arbetstvisten, om det i tvisten finns risk för stridsåtgärder eller om stridsåtgärder redan har påbörjats. En medlare utses dock inte utan parternas samtycke, om parterna i arbetstvisten har låtit registrera ett i 47 b § i medbestämmandelagen avsett avtal om förhandlingsordning.

I Sverige indelas arbetstvisterna i intressetvister och rättstvister. Det är främst i intressetvister som det blir aktuellt med medling. Medbestämmandelagen utesluter dock inte möjligheten till medling i rättstvister. Rättstvister avgörs ytterst av Arbetsdomstolen.⁴⁶

I Sverige kan arbetsmarknadens parter ingå ett avtal om förhandlingsordning där man kommit överens om tidsplaner för förhandlingar samt om val av medlare och deras befogenheter. Avtalet kan på förhand anmälas till Medlingsinstitutet för registrering. Registreringen leder till att avtalet ska följas vid en eventuell konflikt. Medlingsinstitutet kan då inte förordna en medlare om inte båda avtalsparterna särskilt samtycker till det. Sverige har tämligen stora avtalsbranscher som följer sina egna medlingsordningar och väljer egna medlare i överenskommen ordning. Till exempel har parterna i Industriavtalet ett eget medlingssystem. Ibland väljs också en eller flera opartiska ordförande som leder förhandlingarna mellan parterna.⁴⁷ I slutet av 2023 hade sammanlagt 14 avtal registrerats hos Medlingsinstitutet.⁴⁸

5.2.2 Norge

Lönebildningssystem

I Norge sker lönebildningen i huvudsak genom kollektivavtal. För ungefär hälften av de anställda i den privata sektorn och för alla anställda i den offentliga sektorn bestäms lönen enligt kollektivavtal. Det norska lönebildningssystemet grundar sig på den s.k. frontfagsmodellen. Modellen innebär att löneutvecklingen i den internationellt konkurrensutsatta industrin (frontfaget) med tiden blir en norm för löneutvecklingen i andra sektorer av ekonomin. Konkurrensutsatt industri förhandlar först om sina löner, och dess löneutveckling fungerar som norm för löneutvecklingen i den övriga ekonomin. Efter att en uppgörelse nåtts för konkurrensutsatt industri justeras kollektivavtal och förs löneförhandlingar för olika avtalsområden i stort sett parallellt.⁴⁹ Det har också förekommit skillnader mellan uppgörelsen för konkurrensutsatt industri och löneökningarna. Modellen leder emellertid till ungefär lika stora löneökningar i olika branscher över tid.⁵⁰ Lokala avtal utnyttjas i lönebildningen.⁵¹

Den tekniska beräkningskommittén för inkomstöverenskommelser TBU, som leds av Norges statistiska centralbyrå (SBB) och där de centrala arbetsmarknadsparterna och myndigheterna är representerade, säkerställer att man har den bästa möjliga gemensamma uppfattningen av läget

⁴⁶ <https://www.mi.se/forhandling-avtal/olika-typer-av-forhandlingar/>.

⁴⁷ Työriitojen sovittelujärjestelmä vertailevasta näkökulmasta – Bruun 2020, s. 9.

⁴⁸ Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023 – Medlingsinstitutets årsrapport, s. 31.

⁴⁹ Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi [2023:30](#), s. 12 och 61.

⁵⁰ Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi [2023:30](#), s. 20–21.

⁵¹ Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi [2023:30](#), s. 61–65.

i den norska ekonomin. TBU har också en viktig roll när lönestatistik utvecklas och löneutvecklingen mäts inom de viktigaste områdena för kollektivavtalsförhandlingar.⁵²

Medling i arbetstvister

I Norge ansvarar den statliga medlingsmyndigheten Riksmekleren för medlingen i arbetstvister. Bestämmelser om medling i arbetstvister finns i lagen om arbetstvister.⁵³ Medlingsmyndigheten medlar endast i sådana intressekonflikter som hänför sig till förhandlingar om kollektivavtal.⁵⁴ Rättstvister som gäller tolkning av ett giltigt kollektivavtal avgörs i arbetsdomstolen.⁵⁵ Medlaren ska omedelbart inleda medling i arbetstvister som har skjutits upp på grund av att de äventyrar allmänintresset. Vid arbetstvister för vilka det har lämnats ett meddelande om arbetstvist kan medlaren inleda medling på eget initiativ eller på begäran av någon av parterna. Medlaren kan dessutom på eget initiativ kalla parterna till medling, om medlaren anser det vara nödvändigt, även om ett meddelande om arbetskonflikt inte har lämnats. Medlaren har rätt att få alla uppgifter som behövs för medling i arbetstvisten.⁵⁶ I Norge finns inga bestämmelser som ger parterna rätt att begära medling i en arbetstvist som inte äventyrar arbetsfreden.

5.2.3 Danmark

Lönebildningssystem

I Danmark är lagstiftningens betydelse vid regleringen av arbetslivet internationellt sett liten och tyngdpunkten ligger på kollektivavtalen. Av arbetsmarknadsorganisationernas inbördes avtal omfattar i synnerhet centralorganisationernas allmänna avtal avtalsverksamheten och spelreglerna för den lokala förhandlingsverksamheten på ett heltäckande sätt. Det allmänna kollektivavtalet för industrin omfattar dessutom de regler som tillämpas på anställningsförhållanden. Allmänna arbetsrättsliga principer och allmän arbetsrättslig praxis har central betydelse.⁵⁷

I Danmark är det centralorganisationernas medlemsförbund som ansvarar för den egentliga kollektivavtalsverksamheten. Centralorganisationerna har emellertid en rätt stark styrande roll i avtalsverksamheten. Kollektivavtalsförhandlingarna förs i första hand under ledning av exportsektorn. Exportsektorns arbetsmarknadsparter inleder avtalsomgången och bestämmer takten och ramarna för löneförhöjningar och andra förmåner. Efter att avtalsomgången har inletts fortsätter förhandlingarna i andra branscher. När förhandlingsomgången avslutats sammanförs alla kollektivavtal på en valsedel i en medlemsomröstning som utmynnar i att samtliga branschvisa kollektivavtal antingen godkänns eller förkastas samtidigt. I denna fas av processen slås även avtalets giltighetstid fast.⁵⁸

⁵² Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi [2023:30](#), s. 61.

⁵³ Lov om arbeidstvister (LOV-2012-01-27-9).

⁵⁴ Lov om arbeidstvister 12 §:n 1 momentti.

⁵⁵ <https://www.riksmekleren.no/om-meklingsinstitusjonen>.

⁵⁶ Lov om arbeidstvister 20, 22 §.

⁵⁷ [Sopiminen työmarkkinoilla – muu maa mustikka? Ruotsin, Tanskan, Saksan ja Ranskan työmarkkinasääntely vertailussa](#), Ahtela 2019., s. 18.

⁵⁸ [Sopiminen työmarkkinoilla – muu maa mustikka? Ruotsin, Tanskan, Saksan ja Ranskan työmarkkinasääntely vertailussa](#), Ahtela 2019., s. 19., [The labour market in Denmark 2021](#), s. 10

I Danmark finns ingen lagstadgad minimilön, och i de branschvisa kollektivavtalen anges ramarna för förhandlingar om lönesättning och löneförhöjningar. Fortsatta förhandlingar om lönerna förs på företagsnivå. Kollektivavtalen är tämligen omfattande och detaljerade, men det är ändå möjligt att lokalt avtala om avvikande lösningar i nästan alla frågor. Under de senaste åren har en uppdelning i två typer av branschvisa uppgörelser befästs. I den första lönesättningsmodellen, som tillämpas i största delen av avtalen, hänskjuts bestämmandet av löneförhöjningar till arbetsplatsnivå, medan det i kollektivavtalet bara bestäms om minimilönen. Modellen är den dominerande i industrin och dessutom bland annat i finansieringsbranschen. I den andra lönesättningsmodellen bestäms däremot nivån på löneförhöjningarna men inte minimilönerna i kollektivavtalet. Modellen tillämpas bland annat i transportbranscherna, livsmedelsindustrin och den offentliga sektorn.⁵⁹

Medling i arbetstvister

I Danmark ansvarar Forligsinstitutionen för den statliga medlingen i arbetstvister. Denna myndighet medlar mellan arbetsmarknadsparterna i intressekonflikter i samband med kollektivavtalsförhandlingar. Bestämmelser om medlingsmyndighetens uppgifter och medlingsförfarandet finns i lagen om medling i arbetstvister.⁶⁰ Inledandet av medling baserar sig i regel på ett meddelande om arbetskonflikt och på kollektivavtalsförhandlingar som avslutats utan resultat. Medlaren kan också i ett tidigare skede på eget initiativ eller på begäran av någondera parten medla i en tvist som gäller kollektivavtalsförhandlingar även om ett meddelande om arbetskonflikt inte har lämnats och förhandlingarna ännu inte har avslutats utan resultat. En förutsättning för att medling inleds är i regel att förhandlingar har förts mellan parterna. Parterna är skyldiga att hörsamma medlarens kallelse till förhandling.⁶¹

5.2.4 Jämförelse mellan det finska och det svenska systemet

Sverige tillämpar en lönebildningsmodell (Industriavtalet) där den allmänna löneökningssnivån – ”märket” – sätts av de viktigaste industrisektorerna. Övriga branscher följer detta märke. Under vissa förutsättningar kan avsteg från märket göras.⁶² Den offentliga sektorn har inte undertecknat Industriavtalet⁶³, men följer ändå märket. Det är vanligare med lokal lönebildning inom den offentliga sektorn än inom den privata sektorn, och många arbetstagare omfattas av sifferlösa avtal. Märket är dock riktgivande även för de sifferlösa uppgörelserna.⁶⁴

Den svenska lönebildningsmodellen skiljer sig från det finska systemet genom att det i Finland inte finns något avtal mellan arbetsmarknadsparterna om arbetsmarknadsmodellen. Syftet med förslaget är inte att föreskriva att en viss arbetsmarknadsmodell ska följas. I propositionen prioriteras dock iakttagandet av lönebildningsprinciper som baserar sig på ett avtal om en arbetsmarknadsmodell som är allmänt accepterad på arbetsmarknaden och som värnar det övergripande samhällsekonomiska intresset, vilket kan uppmuntra arbetsmarknadens parter att förhandla om en arbetsmarknadsmodell. Avsaknaden av en allmänt accepterad

⁵⁹ [Sopiminen työmarkkinoilla – muu maa mustikka? Ruotsin, Tanskan, Saksan ja Ranskan työmarkkinasääntely vertailussa](#), Ahtela 2019., s. 19-20., [The labour market in Denmark 2021](#), s. 10-11.

⁶⁰ Lov om mægling i arbejdsstridigheder.

⁶¹ Lov om mægling i arbejdsstridigheder 3 §.

⁶² [Sopiminen, osallistuminen ja luottamus – Mitä voimme oppia Ruotsin ja Saksan työmarkkinajärjestelmästä](#), Ahtela 2024, s. 6.

⁶³ [”Märket” och Industriavtalet, Medlingsinstitutet](#).

⁶⁴ [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023, s. 70, 75–76](#).

arbetsmarknadsmodell kan bidra till störningar på arbetsmarknaden. Trots att Sverige är Nordens största arbetsmarknad har landet betydligt färre konflikter än de övriga nordiska länderna, och om man jämför antalet förlorade arbetsdagar under perioden 2013–2022 är genomsnittet per år i Sverige cirka 4 000 dagar, medan det i Finland är cirka 197 000 dagar.⁶⁵ Den praxis som tillämpas i medlingsverksamheten har återverkningar på arbetsmarknaden och på förhandlingsläget inom olika branscher. Också den gällande arbetstvistlagens mångtydighet i fråga om hur den praxis som uppstått på arbetsmarknaden ska beaktas i medlingsverksamheten kan leda till osäkerhet och påverka antalet arbetskonflikter på arbetsmarknaden. Den föreslagna regleringen främjar en fungerande lönebildning och förhindrar att en fungerande arbetsmarknad äventyras genom att säkerställa dels medlarens oberoende, dels att parternas krav i arbetstvisten beaktas på ett jämlikt sätt.

I Sverige är Medlingsinstitutets lagstadgade uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning. I motiveringen till lagen hänvisas det till den konkurrensutsatta sektorns betydelse. I förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet⁶⁶ preciseras institutets uppgifter. Enligt 2 § i förordningen ska Medlingsinstitutet bland annat tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll. Syftet med medlingen är att verka för en väl fungerande lönebildning, vilket innebär att medlingen ska säkerställa exportindustrins konkurrenskraft. De viktigaste industribranschernas löneförhöjningsnivå, dvs. märket, anses vara en bindande övre gräns för löneförhöjningarna. Medlaren kan inte lägga fram ett medlingsförslag vars löneförhöjningar överskrider märket, men parterna kan i och för sig komma överens om bättre förmåner om de så önskar. Märket har ansetts fungera tämligen bra när det gäller att fastställa en allmän löneökningensnivå i Sverige. Det har dock uppstått tolkningstvister mellan parterna om hur förmåner utan direkt pris kan ”prissättas”. Utanför industrin har märket också kritiserats för att det ger styvare lönestrukturer och försvårar korrigeringen av lönesnedvridningar.⁶⁷

I Finland har riksförlikningsmännen sedan senare hälften av 1960-talet ansett sig vara bundna till den allmänna linje som bildats på arbetsmarknaden i samband med avtalsförhandlingarna.⁶⁸ Enligt förslaget ska det i Finland i arbetstvistlagen föreskrivas att medlaren för att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset ska förfara så att lönebildningen fungerar på bästa möjliga sätt och arbetsmarknadens funktion inte äventyras. Den föreslagna regleringen är av allmän karaktär på samma sätt som i Sverige. I motiveringen till arbetstvistlagen preciseras det att tryggheten av det övergripande samhällsekonomiska intresset innebär att medlaren i sin medlingsinsats ska beakta inte bara kraven från parterna i arbetstvisten utan också faktorer som påverkar samhällsekonomins bärkraft och Finlands konkurrenskraft. Medlaren bör uppmuntra parterna att söka en förhandlingslösning som stöder en lönebildning som är hållbar med tanke på det övergripande samhällsekonomiska intresset och en fungerande arbetsmarknad. Medlaren ska i sina förslag sträva efter balans mellan å ena sidan en positiv inkomstutveckling och tryggheten av löntagarnas köpkraft och å andra sidan sysselsättnings- och produktivitetstillväxten, dock så att uppgörelserna inte stör kommande arbetsmarknadsförhandlingar. Riksmedlarens främsta uppgift är att verka för en fungerande arbetsmarknad, vilket medlarna eftersträvat i sina medlingsinsatser bland annat genom att följa praxis på arbetsmarknaden. Som praxis på arbetsmarknaden kan betraktas att den så kallade allmänna linjen på arbetsmarknaden beaktas i medlingsverksamheten. Den föreslagna

⁶⁵ [Medlingsinstitutets årsrapport, Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023, s. 55.](#)

⁶⁶ [Förordning \(2007:912\) med instruktion för Medlingsinstitutet | Lagen.nu.](#)

⁶⁷ Työriitojen sovittelujärjestelmä vertailevasta näkökulmasta, Bruun 2020, s. 13.

⁶⁸ Oikeuden perusteokset - Työoikeus, Koskinen 2018. (V Kollektiivinen työoikeus – 5. Työriitojen sovittelu – Riitapuolten johtaminen sovintoon).

skyldigheten ska tillämpas i olika faser av medlingsförfarandet, också när ett förslag till uppgörelse läggs fram. Även medlingsnämnden måste iaktta skyldigheten när den lägger fram ett förslag till uppgörelse.

Förslaget innebär att regleringen på lagnivå är av allmän karaktär både i Finland och Sverige. I motiveringen till det nu aktuella finska lagförslaget preciseras innehållet i tryggandet av det övergripande samhällsekonomiska intresset, medan det i den svenska lagmotiveringen och i förordningen hänvisas till betydelsen av den konkurrensutsatta sektorn och till behovet av att tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om sektorns roll. Den största skillnaden är dock att det märke som anger den allmänna lönenivån i Sverige, och som också Medlingsinstitutet har förbundit sig att följa, grundar sig på ett avtal mellan de centrala industrisektorerna. I Finland finns inget motsvarande avtal.

I Sverige åläggs Medlingsinstitutet också uppgifter som medlaren inte har i Finland. Enligt 2 § i förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet ska institutet inhämta, sammanställa och tolka statistik som är av betydelse för lönebildningen. Medlingsinstitutet ska vidare enligt 4 § analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv och vid sina överläggningar med arbetsmarknadens parter om kommande och pågående avtalsförhandlingar fästa uppmärksamheten på vikten av att de centrala kollektivavtalen konstrueras så att de främjar de lokala parternas arbete med lönefrågor ur ett jämställdhetsperspektiv. I den finska jämställdhetslagen åläggs myndigheterna skyldighet att främja jämställdheten. I Finland är resurserna för det statliga medlingssystemet också betydligt blygsammare än i Sverige.

I Sverige har löneskillnaderna mellan kvinnor och män minskat mellan 2000 och 2020.⁶⁹ Det finns alltså inget stöd för att en allmän tillämpning av den konkurrensutsatta sektorns löneuppgörelse skulle leda till ökade löneskillnader.

I Sverige kan arbetsmarknadens parter också ingå ett avtal om förhandlingsordning samt om val av medlare och deras befogenheter. Avtalet kan registreras hos Medlingsinstitutet. Registreringen leder till att avtalet ska följas vid en eventuell konflikt. Medlingsinstitutet kan då inte förordna en medlare om inte båda avtalsparterna särskilt samtycker till det.⁷⁰ Också i Finland kan parterna i ett kollektivavtal sinsemellan tillsätta ett medlingsorgan. Enligt 15 § i arbetstvistlagen ska parterna, om de för medling i eller avgörande av en arbetstvist har tillsatt ett särskilt organ, meddela detta till riksmedlarens byrå. I en sådan tvist får medling inte företas om inte organet handlagt ärendet utan resultat eller den slutsatsen kan dras i ärendet att organet inte kommer att sköta sitt uppdrag eller ha framgång i det.

6 Remissvar

6.1 Den finska arbetsmarknadsmodellen

Arbets- och näringsministeriet har ordnat en remissbehandling av skrivningarna om en exportdriven arbetsmarknadsmodell och utvecklande av medlingssystemet i regeringsprogrammet⁷¹. Syftet med remissbehandlingen var att skapa en helhetsbild av arbetsmarknadsparternas åsikter om hur en hållbar och fungerande arbetsmarknadsmodell för

⁶⁹ [Inkomstskillnader mellan kvinnor och män. Regeringsuppdrag till Medlingsinstitutet 2022-2023.](#)

⁷⁰ Työriitojen sovittelujärjestelmä vertailevasta näkökulmasta – Bruun 2020, s. 9.

⁷¹ [Sammandrag av de yttranden som inkommit med anledning av arbets- och näringsministeriets begäran om utlåtande i fråga om de föresatser i regeringsprogrammet som gäller den exportdrivna arbetsmarknadsmodellen och utvecklingen av medlingssystemet 16.1.2024 \(på finska\)](#)

Finland skulle kunna utformas. Det kom in sammanlagt yttranden från bland andra arbetsmarknadsorganisationerna och riksmedlarens byrå.

Under de senaste åren har arbetsmarknadsparterna inte haft en gemensam syn på lönebildningssystemet. I arbetsgivarorganisationernas yttranden betecknas den nuvarande arbetsmarknaden i Finland som mindre flexibel än i konkurrentländerna. En exportdriven arbetsmarknadsmodell bedöms stödja Finlands ekonomi på bästa möjliga sätt genom att trygga en balanserad utveckling av arbetsvillkoren, stabiliteten på arbetsmarknaden och företagens konkurrenskraft. Arbetsgivarorganisationerna lyfter i sina ställningstaganden fram avtalet från 2022 för kommunerna och välfärdsområdena, vilket överskred de exportdrivna branschernas löneuppgörelse, som ett exempel på behovet att genom lagstiftning styra åtgärder som stöder arbetsmarknadsmodellen.

Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT förhåller sig mera kritiskt till skrivningen i regeringsprogrammet än övriga centralorganisationer på arbetsgivarsidan. Enligt KT bör ansvaret för att utveckla den finska arbetsmarknadsmodellen bäras av de centrala arbetsmarknadsparterna. Om Riksmedlarens byrås och medlingsnämndernas befogenheter begränsas i lag försvagas enligt KT möjligheterna för medlingssystemet att lösa samhällsfarliga arbetsmarknadskriser, och det kan leda till att störningar i arbetsfreden blir långvarigare. Enligt KT kom 2022 års löneuppgörelse till genom medlarens och medlingsnämndens insats i ett mycket besvärligt undantagsläge, där samhällsfarliga arbetsstrider som äventyrade liv och hälsa hade riktats mot flera olika uppgifter och funktioner. Tryggandet av de lagstadgade tjänster som gäller liv, hälsa och samhällets grundläggande uppgifter var allvarligt hotat i den situation som förelåg. Genom lösningen möjliggjordes att höjningar riktas lokalt enligt ett flerårigt program för utveckling av lönestrukturerna och lönesystemen i en situation där det blev nödvändigt att utveckla lönesystemen bland annat på grund av rörelseöverlåtelsen i samband med social- och hälsovårdsreformen.

Arbetstagarorganisationerna berättar i sina utlåtanden att arbetsgivarorganisationernas samordning vid tillämpningen av en inofficiell exportdriven modell inleddes när konkurrenskraftsavtal sattes i kraft 2016. Den exportdrivna arbetsmarknadsmodellen har enligt remissorganen fått återverkningar särskilt i branscher där det också annars förekommer problem med attraktionskraften och kvarhållningskraften. Förutom att förfarandet upplevs bromsa den kvalitativa utvecklingen av avtalen upplevs det också förhindra främjandet av lika lön särskilt i branscher som lider av arbetskraftsbrist. De exportbranscher som beaktas i lönebildningen är oftast mansdominerade och har en högre lönenivå än kvinnodeminerade branscher på den inhemska marknaden och i den offentliga sektorn. Dessutom anses tillämpningen av den exportdrivna modellen ha lett till att förhandlingarna om branschspecifika kollektivavtal blivit längre, till att avtal inte kommit till i tid och även i övrigt till störningar i arbetsfreden. Arbetstagarorganisationerna berättar i sina utlåtanden att man i många branscher i tilltagande grad har gått över från branschspecifika löneuppgörelser till lokala lösningar, och den exportdrivna modellen anses påskynda denna utveckling. Modellen med förbundsomgångar har enligt arbetstagarorganisationerna lett till att lönerna höjs ungefär lika mycket i alla branscher, vilket inte anses ändamålsenligt. Det har dock varit möjligt på arbetsmarknaden att för branscher med särskilda behov välja lösningar som avviker från den allmänna linjen.

Riksmedlarens byrå framhåller i sitt utlåtande att det är arbetsmarknadsparterna som ska bära ansvaret för att arbetsmarknadsmodellen utvecklas. Med hänsyn till arbetsmarknadens funktion samt ekonomin bör arbetsmarknadsmodellen bli en balanserad helhet som bygger på allmän konkurrenskraft, köpkraft, sysselsättning och arbetskraftspolitik och dessutom beaktar branschspecifika behov. Riksmedlarens byrås påpekar i sitt utlåtande att riksmedlarna redan i flera årtionden har förbundit sig till den så kallade allmänna linje som har tagit form i början av

förhandlingsomgången i betydande avtalsbranscher oberoende av hur denna allmänna linje har kommit till (se t.ex. Tiitinen & Ruponen: Työriitojen sovittelu, 1998, Helsingfors universitet, s. 36). Även om det under de senaste åren inte har funnits någon omfattande gemensam syn på arbetsmarknadsmodellen, har förhandlingar förts utgående från en exportdriven modell där arbetsgivarparten har styrt förhandlingarna för olika avtalsbranscher.

6.2 Regeringens propositionsutkast

En remissbehandling av utkastet till regeringsproposition ordnades 4.6–30.7.2024. Utlåtanden lämnades av bland andra arbetsmarknadsorganisationerna, justitiekanslern i statsrådet, jämställdhetsombudsmannens byrå och riksmedlaren byrå.

De organ som företräder löntagar- och arbetsgivarsidan hade motsatt syn på behovet av lagändringen och på dess godtagbarhet. Löntagarsidan motsätter sig lagändringarna, och de anser att riksmedlaren och medlingsnämndernas möjligheter att lämna förslag till uppgörelse inte bör inskränkas genom lagstiftning. Löntagarsidan ser inget klart behov av en lagändring. Den finska arbetsmarknaden har byggt på inbördes förtroende och avtalsfrihet. Riksmedlaren har haft som uppgift att främja arbetsmarknadens funktion och förlikning när arbetsmarknadsparterna inte självständigt har nått samförstånd. Lagändringen innebär att riksmedlaren i sitt förslag till uppgörelse inte kommer att ha samma handlingsutrymme som arbetsmarknadsparterna har när de avtalar självständigt. Nyttan med medlingen omintetgörs om slutresultatet är känt på förhand och avtalsfriheten är större utanför medlingssystemet. En ändring av lagen utan att arbetsmarknadsorganisationerna nått samsyn försämrar enligt löntagarsidan förutsättningarna för att sköta riksmedlaren lagstadgade uppgifter och parternas förtroende för institutionens verksamhet. Förlusten av förtroende skulle bli ett hot mot institutionens oberoende och opartiskhet. Konsekvenserna av ändringen kan också vara oförutsägbara, och ändringen kan göra arbetsmarknadens avtalssystem mera utsatt för växlingar i de politiska konjunkturerna än tidigare. Ändringen inskränker medlaren verksamhetsmöjligheter på ett sätt som är fördelaktigt för arbetsgivaren. Löntagarnas förhandlingsposition försvagas omedelbart när arbetsgivarparten vet att löntagarna i verkligheten inte kan driva sina krav utan att ge vika och inte till exempel ställa större krav än vad som är förenligt med den exportdrivna modellen. Enligt löntagarsidan borde målet vara att parterna når en överenskommelse om systemet sinsemellan, eftersom man endast genom att komma överens kan åstadkomma en hållbar modell som stöder förtroendet och arbetsmarknadssystemets funktion.

Löntagarsidan ser propositionen som problematisk med hänsyn till de internationella åtaganden och människorättsåtaganden som binder Finland samt EU-lagstiftningen. Finland bör bland annat med hänsyn till ILO:s konventioner och tillämpningspraxis för dem främja kollektivavtalsförhandlingar och medlingsverksamhet i stället för att inverka på deras slutresultat.

Arbetsgivarparten anser det allmänt värt understöd att Finlands konkurrenskraft och landets ekonomi tryggas genom att bestämmelser om en exportdriven arbetsmarknadsmodell för Finland utfärdas på lagnivå. Genom de föreslagna ändringarna fastställs principer som redan följs i medlingsverksamheten på lagnivå. I arbetsgivarpartens utlåtanden anses att trots att man på arbetsmarknaden i allmänhet har förbundit sig till den exportdrivna arbetsmarknadsmodellen skulle en arbetsmarknadsmodell som fastställs på lagnivå stärka genomförandet av modellen, skapa förutsägbarhet också på längre sikt och leda till kollektivavtalsuppgörelser som är hållbara med hänsyn till hela samhället.

Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT:s utlåtande avviker delvis från övriga utlåtanden från arbetsgiversidan. KT understöder propositionens syfte att stärka Finlands arbetsmarknadsmodell så att den främjar konkurrenskraft och förbättrar samhällsekonomin bärkraft. Det skulle emellertid vara ett hållbarare och godtagbarare sätt att utveckla arbetsmarknadsmodellen om arbetsmarknadsorganisationerna sinsemellan förhandlade fram den nya modellen. Bland syftena borde det i lagen också anges att uppnå arbetsfred och trygga den.

Enligt riksmedlaren är det arbetsmarknadsorganisationernas uppgift att komma överens om arbetsmarknadsmodellen. Det har ansetts svårt att ange principerna för modellen i lagstiftningen, men med beaktande av utmaningarna uppnås målen tämligen väl i lagförslaget. De föreslagna lagändringarna försvagar inte förutsättningarna för medlingsverksamheten och ändrar inte i någon betydande grad de principer som redan i flera årtionden har iakttagits i medlingen. Medlarna understöder en reglering av allmän art som lämnar medlaren i en arbetstvist tillräckligt handlingsutrymme och tillräcklig prövningsrätt oberoende av tvistens art.

Remissinstanserna fäster avseende vid definitionen av termer i propositionen och finner dem oklara. Riksmedlaren anser att formuleringarna i motiveringarna delvis är något oklara och flertydiga och föreslår preciseringar i fråga om hur den allmänna linjen kommer till, hur kostnadskonsekvenserna beräknas samt hur länge linjen gäller. Löntagarsidan anser att den allmänna linjen som term är flertydig och oklar och att det på arbetsmarknaden kan finnas meningsskiljaktigheter om hur den kommer till. Även det allmänna intresset definieras bristfälligt i propositionen. Enligt arbetsgiversidan behöver propositionen delvis göras klarare och preciseras för att slutresultatet ska motsvara skrivningen i regeringsprogrammet. Skrivningen bör genomföras med mera detaljerad reglering. Enligt utlåtandena bör den allmänna linjen definieras exaktare i specialmotiveringen. Det bör också anges exaktare hur den kommer till och hur länge den gäller. Dessutom bör det anges exaktare hur dess kostnadseffekter ska beräknas. I propositionen bör det ännu tydligare framhållas att det med den allmänna linjen uttryckligen avses uppgörelser i branscher som är utsatta för internationell konkurrens och att den allmänna linjen uppkommer ur exportbranschernas uppgörelser. Därtill anser remissinstanserna att den allmänna linjens giltighetstid kan bestämmas på ett annat sätt än vad som beskrivits i propositionen. I flera av arbetsgiversidans utlåtanden framförs åsikten att den allmänna linjen bör förbli i kraft från förhandlingsomgångens inledande uppgörelse till nästa omgångs inledande uppgörelse. Enligt Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT är det däremot motiverat att den allmänna linjen gäller tills det "aktuella" kollektivavtalet löper ut, eftersom kostnadseffekterna har beaktats fram till den tidpunkten. I arbetsgiversidans utlåtanden föreslås också preciseringar i hur kostnadseffekter av den allmänna linjen beräknas.

Löntagar- och arbetsgiversidan framför i sina utlåtanden motsatt syn på medlarens handlingsutrymme. Löntagarsidan anser att medlaren även framöver bör ha möjlighet att under medlingsprocessen beakta branschspecifika behov. Medlarens handlingsutrymme får inte begränsas till den ram som kostnadseffekten enligt den allmänna linjen anger, utan den måste kunna överskridas. Enligt arbetsgiversidan bör medlarens handlingsutrymme hålla sig inom den ram som kostnadseffekten enligt den allmänna linjen definierar. Inom ramen för kostnadseffekten enligt den allmänna linjen är det möjligt att beakta branschspecifika skillnader och behov. I en del av arbetsgiversidans utlåtanden anses det dessutom viktigt att kostnadseffekten enligt den allmänna linjen i medlingen också ska kunna underskridas så att man i medlingen och i förslag till uppgörelse kan beakta företagets olika situation inom en bransch. Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT anser det däremot nödvändigt att propositionen ger medlaren möjlighet att avvika från den allmänna linjen i särskilda samhällsfarliga undantagssituationer.

Enligt löntagarsidan väcker propositionen oro med tanke på främjandet av jämställdhet, och det medför betydande risker när det gäller genomförandet av lönejämställdheten. Propositionen försämrar löneläget, eftersom möjligheterna att minska löneskillnaderna försvagas. Enligt löntagarsidan har den nationella jämställdhetslagstiftningen och dess möjliga konsekvenser för riksmedlarens tjänsteutövning inte bedömts praktiskt taget alls i propositionen.

Arbetsgiversidan anser i fråga om konsekvenserna för jämställdheten att det på arbetsmarknaden även hittills har nåtts uppgörelser där man inom ramen för en allmän linje kommit överens om till exempel ändringar i lönestrukturen eller löneförhöjningar styrs särskilt till någon av de kategorier av arbetstagare som omfattas av kollektivavtalet Kollektivavtalen kan enligt arbetsgivarna utvecklas på väldigt många olika sätt inom ramen för den kostnadseffekt som bestäms enligt den allmänna linjen.

Jämställdhetsombudsmannen stöder inte de föreslagna ändringarna och anser att den faktiska konsekvensen av propositionen på arbetsmarknaden blir att löneskillnaderna mellan könen växer. Enligt jämställdhetsombudsmannen strider propositionen i sin helhet mot grundlagens och jämställdhetslagens syften. Myndigheterna har en omfattande skyldighet att främja jämställdhet mellan könen, och medlarna bör i sina uppgifter beakta skyldigheten enligt lagstiftningen att för lika eller likvärdigt arbete betala lika lön. De är dessutom skyldiga att jämföra lönesättningen i olika branscher också mellan kollektivavtal. Av motiveringarna till lagen bör det framgå hur och skyldigheten att främja jämställdhet mellan könen lönejämställdhet kommer att beaktas när lagen verkställs och i riksmedlarens arbete. Enligt jämställdhetsombudsmannen är slutsatserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt om internationell reglering knapphändiga, och det är nödvändigt att komplettera propositionen med ett ställningstagande om att låta grundlagsutskottet bedöma den. Även om konsekvenserna för könen behövs en mera omfattande utredning.

Enligt jämställdhetsombudsmannen kan det allmänna intresset inte definieras enbart ur en smal samhällsekonomisk synvinkel utan att man beaktar det faktiska främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och jämställdheten på arbetsmarknaden. Medlarens handlingsutrymme enligt propositionen förblir också oklart. Jämställdhetsombudsmannen framhåller att medlarens befogenheter inte bör begränsas så att medlaren inte för kvinnodominerade branscher kan föreslå högre löneförhöjningar än den allmänna linjen medger.

De remissorgan som företräder löntagar- och arbetsgiversidan har motsatt syn på behovet av de ändringar som föreslås i fråga om medlingsnämnder. På löntagarsidan anser man att det i fråga om medlingsnämnder inte alls bör göras några ändringar eller att ordföranden i en medlingsnämnd ska kunna vara någon annan än riksmedlaren eller en medlare i bisyssla. Arbetsgiversidan stöder allmänt de ändringar som gäller medlingsnämnder. En del av de remissorgan som företrädde arbetsgiversidan föreslog en precisering enligt vilken ordförandeskapet i en medlingsnämnd ska skötas antingen av riksmedlaren själv eller av en medlare som denne förordnar. Riksmedlaren stöder de ändringar som gäller medlingsnämnden.

De remissorgan som företräder löntagarna anser konsekvensbedömningarna bristfälliga i synnerhet till följande delar:

- konsekvenserna för löntagarna,
- konsekvenserna för samhällsekonomi av en positiv utveckling i köpkraften och av löneskillnader mellan könen,

- konsekvenserna för det finska arbetsmarknadssystemet och för avtalsverksamheten på arbetsmarknaden,
- konsekvenserna för medlingen i arbetstvister och för riksmedlarens ställning som en tjänsteman som arbetar under tjänsteansvar,
- konsekvenser för arbetstvisternas antal kvalitetsmässigt och när det gäller kostnaderna för förhandlingar i arbetstvister,
- konsekvenser för genomförandet av jämställdheten och likalönsprincipen och
- effekterna av internationella åtaganden, människorättsåtaganden, EU-lagstiftningen och den nationella jämställdhetslagen på riksmedlarens verksamhet i dennes tjänsteutövning

Dessutom föreslår Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT preciseringar i konsekvensbedömningarna, till exempel när det gäller antalet arbetstvister och förhandlingskostnaderna, samt preciseringar i beskrivningen av nuläget i fråga om förslaget till uppgörelse i kommun- och välfärdssektorn 2022.

Löntagarsidan anser i sina utlåtanden att man i arbetet i arbetsgrupper inte iakttog förfaranden som etablerats för trepartsberedning och principerna för god lagberedning. Detta gäller i synnerhet i fråga om kartläggningen av alternativa regleringssätt, hur lång tid lagberedningen tar och konsultering av experter. Att lagen avses träda i kraft mitt under en förhandlingsomgång anses också illa övervägt. Även Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT anser att arbetsgruppen inte har lyssnat på den expert som KT föreslagit och som har deltagit i medlingen i flera samhällsfarliga arbetstvister som medlem i en medlingsnämnd.

Justitiekanslern i statsrådet granskar i sitt utlåtande propositionens godtagbarhet och förhållande till medlingsverksamhetens oberoende. Dessutom fäster justitiekanslern i sitt utlåtande vikt vid lagberedningens kvalitet och god lagberedningssed.

Enligt justitiekanslern finns det spänningar mellan förslaget och den fackliga föreningsfriheten som tryggas i 13 § 2 mom. i grundlagen, ILO:s regelverk, artikel 28 i EU:s grundrättighetsstadga och artikel 11 i Europakonventionen. Propositionen bör därför bedömas i ljuset av såväl de allmänna villkoren för att ingripa i grundläggande fri- och rättigheter som de internationella människorättsåtaganden som binder Finland.

Justitiekanslern lyfter i sitt utlåtande fram förhållandet mellan den politiska styrningen och arbetsmarknaden i det finska systemet och i den etablerade lagstiftningstraditionen. Frågor som gäller arbetsvillkor har hänförts till området för arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet, och inom den kollektiva arbetsrätten är statsmaktens roll att förhålla sig opartiskt till parterna i enlighet med paritetsideologin. Medlaren har också i första hand ansetts vara ett oberoende och opartiskt organ, och förslagen innebär undantag från dessa utgångsantaganden. Att ingripa i medlingsverksamhetens innehåll bör med stöd av tidigare regleringstradition inom obligationsrätten och den kollektiva arbetsrätten i likhet med tillämpandet av allmänna villkor för inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter och särskilda villkor för inskränkningar som är specifika för de olika rättigheterna vara en sistahandsåtgärd för att uppnå mål som i och för sig är samhälleligt godtagbara. Det finns en risk för att man genom att med lagstiftningsmedel ingripa i arbetsmarknadsorganisationernas avtalsautonomi och medlingsinstitutionens oberoende på ett oändamålsenligt och i rättsligt hänseende problematiskt sätt kan äventyra det på avtalsverksamheten baserade arbetsmarknadssystemets funktion.

Justitiekanslern anser med beaktande av lagstiftningen i Sverige att det ändå är möjligt att på ett opartiskt och allmänt sätt lagstifta om synpunkter som ska hålls framme vid medlingen.

Enligt justitiekanslern kan regleringen leda till att medlarens opartiskhet och oberoende äventyras. Frågan är om synpunkter som gäller samhällsekonomens bärkraft med stöd enbart av lag kan styra förhandlingarna och i synnerhet medlingsverksamheten eller om medlaren bör lämnas rätt att pröva om branschspecifika problem bör beaktas i högre grad än enligt den föreslagna regleringen. Justitiekanslern anser att opartiskheten och i sista hand jämställdheten förutsätter att olika sektorer och olika arbetsgivar- och löntagargrupper behandlas lika även över branschgränserna i synnerhet i reglering genom lag. Även motiveringarna till att den allmänna linjen utformas i exportbranscherna kan innebära att oberoendet och opartiskheten eller åtminstone rättvisan mellan olika löntagare och arbetsgivare äventyras i medlarens verksamhet.

Enligt justitiekanslern kräver propositionen preciseringar bland annat på följande punkter:

- propositionens konsekvenser, i synnerhet de systemiska konsekvenserna för medlingen och arbetsmarknaden,
- propositionens förenlighet med övrig lagstiftning om kollektiv arbetsrätt,
- möjliga sätt att uppnå propositionens syften på andra sätt än genom lagstiftning,
- lagstiftningens godtagbarhet i relation till dess syfte och
- en bedömning av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt motiveringar till lagstiftningsordningen

Om regeringen beslutar att avge propositionen till riksdagen, är det enligt justitiekanslern nödvändigt att infoga ett ställningstagande om bedömning i grundlagsutskottet. Justitiekanslern anser att regeringen ännu bör överväga om den ska avge propositionen och utreda alternativa regleringssätt.

6.2.1 Åtgärder på grund av remissvar

Med anledning av remissvaren har bedömningen av framför allt konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen för arbetsmarknaden, jämställdheten och myndigheterna och av behovet av lagstiftningsreformen kompletterats. Utifrån justitiekanslerns utlåtande har det bedömts hur väl förslaget uppfyller villkoren för inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Propositionen har också kompletterats med ett ställningstagande om behovet att låta grundlagsutskottet bedöma den.

I remissvaren ansågs begreppet allmänt intresse oklart. Ordalydelsen i 11 § 2 mom. har ändrats så att medlaren i syfte att trygga *det övergripande samhällsekonomiska intresset* förfara så att lönebildningen fungerar på bästa möjliga sätt och arbetsmarknadens funktionssätt inte äventyras. Med begreppet *det övergripande samhällsekonomiska intresset* avses att medlaren i sitt medlingsuppdrag utöver de krav som parterna i arbetstvisten lagt fram ska beakta faktorer som inverkar på samhällsekonomens bärkraft och bevarandet av Finlands konkurrenskraft.

Specialmotiveringen har preciserats så att det klart framgår att medlaren i sitt förslag till uppgörelse ska beakta kraven från både de parter som företräder arbetstagarna och de parter som företräder arbetsgivarna på ett opartiskt sätt. Syftet med förslaget är inte att ändra jämvikten i förhandlingarna till fördel för någondera parten i en arbetstvist. Med anledning av remissvaren

har specialmotiveringarna i syfte att främja den kollektiva förhandlingsrätten kompletterats med ett uttryckligt påpekande om att principer för lönebildning som grundar sig på ett avtal om en arbetsmarknadsmodell som åtnjuter bred acceptans på arbetsmarknaden och som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset ska beaktas i förslag till uppgörelse. Specialmotiveringarna har dessutom preciserats så att de motsvarar nuvarande praxis bland annat i fråga om hur den allmänna linjen uppkommer och om medlarens prövningsrätt.

6.3 Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen har gett ett utlåtande om utkastet till proposition.

Enligt rådet bör propositionen preciseras till följande delar:

i) Enligt propositionsutkastet finns det ett motiverat behov av en lagändring, men lagändringen verkar relativt liten, eftersom medlarens roll och handlingsutrymme i stor utsträckning motsvarar nuläget. Därför förblir behovet av en lagändring i viss mån oklart. I beskrivningen av alternativen bör det tydligare lyftas fram vilka konsekvenser lagförslaget har jämfört med nuläget.

ii) I propositionen bör skillnaderna mellan det svenska lönebildningssystemet och det system som föreslås för Finland förtydligas. Dessutom bör erfarenheterna från Sverige bedömas och speglas mot det föreslagna finländska systemet.

iii) Propositionsutkastet tar upp viktiga aspekter vid bedömningen av löneskillnaderna mellan könen. I propositionen bör det beskrivas om propositionen kan ha konsekvenser för utvecklingen av lönejämställdheten i Finland.

Med anledning av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen har det vid bedömningen av nuläget och beskrivningen av alternativen framförts vilka konsekvenser lagförslaget har jämfört med nuläget. Genom förslaget etableras på lagnivå att faktorer som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset samt en fungerande arbetsmarknad och lönebildning ska beaktas i den statliga medlingsverksamheten, inklusive i medlingsnämnder. En precisering av de oklara termerna i arbetstvistlagen ökar medvetenheten om medlingspraxis och kan därför minska antalet arbetskonflikter. Propositionen har kompletterats med en bedömning av skillnaderna mellan lönebildningen och medlingsverksamheten i Sverige respektive Finland, och de jämförs med de ändringar som föreslås i medlingssystemet i Finland. I propositionen beskrivs närmare varför det de facto finns mycket begränsade möjligheter att i medlingsverksamheten beakta frågor som gäller utvecklingen av lönejämställdheten.

7 Specialmotivering

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

1 §. Syfte och tillämpningsområde. En mening om medlingsnämndens ordförande föreslås bli fogad till 2 mom. Ordförande för medlingsnämnden är enligt förslaget antingen riksmedlaren eller en medlare med uppgiften som bisyssla. Genom ändringen blir medlingsnämnden i högre grad bunden av arbetstvistelagens bestämmelser om medling i arbetstvister, eftersom riksmedlaren och medlarna är skyldiga att iaktta lagen i fråga vid fullgörandet av sina uppgifter. Bestämmelserna i arbetstvistlagen är bindande för riksmedlaren och medlaren när de är ordförande för en medlingsnämnd, är med om att sköta ett medlingsuppdrag som ålagts medlingsnämnden och leder medlingsnämnden med stöd av de befogenheter som ålagts dem i arbetstvistlagen.

3 §. Riksmedlarens uppgifter. På grund av det tillägg som föreslås i 1 § 2 mom. föreslås 2 mom. 4 punkten bli ändrad. I den nämns uppgiften för medlingsnämndens ordförande. Enligt förslaget ska riksmedlaren vid behov vara ordförande för en medlingsnämnd eller förordna en medlare till ordförande för nämnden.

När en medlingsnämnd tillsätts för ett visst medlingsuppdrag ska riksmedlaren vid behov antingen själv vara ordförande för nämnden eller i enlighet med 3 § förordna en medlare till ordförande för nämnden. Riksmedlaren har till uppgift att bedöma om det är behövt att han eller hon själv är ordförande för medlingsnämnden eller om en annan medlare kan förordnas till uppgiften. En aspekt som kan väga in vid bedömningen är om det finns behov av en ordförande som inte är samma person som den medlare som tidigare har medlat i arbetstvisten i fråga. Riksmedlaren eller en av denna förordnad medlare leder medlingsnämnden som ordförande, bidrar med arbetsmarknadsexpertis och medlingskompetens samt deltar som medlem av medlingsnämnden i skötseln av det medlingsuppdrag som ålagts nämnden.

Till momentet fogas enligt förslaget en ny 5 punkt som till sitt innehåll motsvarar 3 § 2 mom. 4 punkten i gällande lag.

11 §. Uppgörelse. Vissa ord i den finska och svenska språkdräkten i paragrafens 1 mom. ändras enligt modernt språkbruk. I den svenska språkdräkten ändras ordet *fördringar* till *yrkanden* och uttrycket *syns kräva* till *syns kräva*. Detta innebär ingen materiell ändring av momentet.

Ett nytt 2 mom. föreslås bli fogat till paragrafen. 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. Syftet att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset innebär att medlaren vid fullgörandet av sin medlingsuppgift ska beakta såväl parternas yrkanden i arbetstvisten som faktorer som inverkar på samhällsekonomin bärkraft och förutsättningarna att bevara Finlands konkurrenskraft. Förslaget är med andra ord en precisering av medlarens behörighet enligt gällande 11 § att föreslå "sådana eftergifter och jämkningar, som ändamålsenlighet och skälighet syns kräva." Enligt den ändring som föreslås i 13 § omfattas även det förslag till uppgörelse som en medlingsnämnd lägger fram av dessa principer.

Enligt förslaget ska medlaren uppmuntra parterna i arbetstvisten till att hitta en förhandlingslösning genom vilken en sådan lönebildning främjas som är hållbar med hänsyn till övergripande samhällsekoniskt intresse och arbetsmarknadens funktionssätt. I sina förslag ska medlaren sträva efter balans mellan målet om en positiv inkomstutveckling och god köpkraft för löntagare å ena sidan, och målet att trygga sysselsättning och produktivitetstillväxt å andra, på så sätt att medlingslösningarna inte stör framtida arbetsmarknadsförhandlingar. Genom att dessa aspekter sammanjämkas tryggas också hållbarheten i de offentliga finanserna.

Enligt 1 § är riksmedlarens centrala uppgift att arbeta för en välfungerande arbetsmarknad. Denna uppgift har medlarna fullföljt bland annat genom att iaktta tillvägagångssätt som blivit praxis på arbetsmarknaden, såsom den allmänna linjen på arbetsmarknaden. Den allmänna linjen kan t.ex. ha bestått av en avtalsuppgörelse i en sådan bransch som betraktas som tillräckligt stark och som fungerar som spelöppnare. Etableringen av en allmän linje har underbyggts av att andra branscher i sina egna avtalsuppgörelser har utgått från kostnadseffekterna i en betydande löneledande bransch.

De lösningar som nås via medlingsverksamheten återverkar oundvikligen på arbetsmarknadens funktionssätt och förhandlingsläget inom olika branscher. Medlingsverksamheten ska vara till

stöd för det övergripande samhällsekonomiska intresset och främja en lönebildning som är hållbar ur arbetsmarknadens synvinkel. Lösningar som avviker från dessa principer och från tillvägagångssätt som blivit praxis på arbetsmarknaden kan leda till en pris-lönespiral som undergräver det övergripande samhällsekonomiska intresset och leder till att Finlands kostnadskonkurrenskraft försämras. En fungerande lönebildning är en viktig delfaktor i Finlands konkurrenskraft. Vid fullgörandet av sin medlingsuppgift ska medlaren beakta detta.

Enligt rådande uppfattning är det till stöd för det övergripande samhällsekonomiska intresset att en spelöppning i form av avtalsuppgörelse inom en bransch som är utsatt för internationell konkurrens tillmäts tillräckligt stort värde vid medling. Detta underbygger en välfungerande arbetsmarknad och därigenom hållbarheten i hela det ekonomiska systemet. Ett internationellt konkurrenskraftigt näringsliv är avgörande för det finländska samhällets välbefinnande och bärkraften hos de offentliga finanserna. Avvikelser från spelöppningen från en tillräckligt stark bransch kan leda till skadliga konsekvenser med hänsyn till det övergripande samhällsekonomiska intresset och arbetsmarknadens funktionssätt, och direkt öka antalet arbetstvister.

I nuvarande arbetsmarknadspraxis har den allmänna linjen endast utgjorts av riksomfattande kollektivavtal. Ett företagsspecifikt kollektivavtal bygger på situationen i ett enskilt företag och har därför inte kunnat betraktas som allmän praxis på arbetsmarknaden. Sekretessplikten medför dessutom att det inte nödvändigtvis finns information till hands om innehållet i företagsspecifika kollektivavtal eller om deras kostnadseffekter.

Den föreslagna skyldigheten avses vara tillämplig på de olika skedena av medlingsförfarandet. Om parterna under ledning av medlaren inte kan nå en överenskommelse i sina förhandlingar, kan medlaren enligt 13 § lägga fram ett skriftligt förslag till uppgörelse. Också vid framläggandet av sitt förslag till uppgörelse ska medlaren beakta det övergripande samhällsekonomiska intresset och sträva efter att säkerställa en välfungerande arbetsmarknad och lönebildning.

13 §. Förslag till uppgörelse och avbrytande av medling. En hänvisning till 11 § föreslås bli fogad till 1 mom. I enlighet med 11 § i den gällande lagen ska förslag till uppgörelse utgå från de yrkanden som parterna i arbetstvisten framfört, i vilka medlaren ska föreslå sådana eftergifter och jämkningar som ändamålsenlighet och skälighet kräver. Enligt föreslagna nya 2 mom. i 11 § 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. Vid framläggandet av ett förslag till uppgörelse ska medlaren i syfte att tillgodose det övergripande samhällsekonomiska intresset överväga hur yrkandena från parterna i arbetstvisten kan sammanjämkas med syftet att stödja Finlands konkurrenskraft, hållbarheten i de offentliga finanserna och en positiv sysselsättnings- och produktivitetsmässig utveckling. Förslaget till uppgörelse ska vara till stöd för arbetsmarknaden och får inte försämra lönebildningen inom andra avtalsområden.

Att rådande praxis på arbetsmarknaden följs i de förslag till uppgörelse som läggs fram skapar stabilitet och förutsägbarhet på arbetsmarknaden och bidrar till att en spelöppning kan uppkomma. Utgångspunkten för medlingsverksamheten har varit att medlarna i sina förslag till uppgörelse beaktar arbetsmarknadens allmänna linje. Den allmänna linje som beaktats i den senaste tidens arbetsmarknadspraxis och i medlingsverksamheten har i princip bestått av den totala kostnadseffekten av lönejusteringar och kvantifierbara ändringar i kollektivavtalsbestämmelser. En välfungerande arbetsmarknad och lönebildning underbyggs i princip av att den allmänna linjen varar från den tidpunkt den uppkommer fram till uppkomsten av följande allmänna linje.

Så som anges i specialmotiveringen till föreslagna nya 11 § 2 mom. har i allmänhet enskilda uppgörelser som nåtts via vid medling återverkningar på kollektivavtalsförhandlingarna. Kostnadseffekten av ett förslag till uppgörelse har således en bredare relevans för syftet att säkerställa det övergripande samhällsekonomiska intresset. Att den kostnadsnivå som uppkommit i branscher som är utsatta för internationell konkurrens beaktas även i andra branscher tryggar Finlands internationella konkurrenskraft, samhällsekonominns hållbarhet och därmed det övergripande samhällsekonomiska intresset. Det övergripande samhällsekonomiska intresset och en störningsfri arbetsmarknad underbyggs av att man vid medling har som etablerad praxis att beakta spelöppningen inom en bransch som betraktas som tillräcklig stark.

Med beaktande av de återverkningar som uppgörelser som åstadkommit via medling har kan ett förslag till uppgörelse som avviker från arbetsmarknadspraxis, exempelvis från den allmänna linjen på arbetsmarknaden, lätt leda till en utveckling som är skadlig med hänsyn till det övergripande samhällsekonomiska intresset, arbetsmarknadens funktionssätt och lönebildningen. Enligt förslaget avses medlaren bedöma konsekvenserna för arbetsmarknaden och för samhället i bredare mening av ett förslag till uppgörelse utifrån den information som medlaren har att tillgå när förslag till uppgörelse läggs fram.

Syftet med förslaget är inte att förhindra att branschspecifika eller uppgiftsspecifika särdrag beaktas i förslag till uppgörelse enligt medlarens prövning. Medlaren ska sträva efter att sammanjämka parternas yrkanden i den mån det är möjligt utan att äventyra det övergripande samhällsekonomiska intresset, lönebildningen eller arbetsmarknadens funktionssätt.

I sitt förslag till uppgörelse ska medlaren beakta lönebildningsprinciper förankrade i ett avtal om en arbetsmarknadsmodell som är brett accepterad på arbetsmarknaden, vilka underbygger en fungerande lönebildning och det övergripande samhällsekonomiska intresset.

Enligt föreslagna 1 § 2 mom. avses riksmedlaren eller en av denna förordnad medlare vara ordförande för medlingsnämnden i en arbetstvist. I uppgiften som ordförande för medlingsnämnden är medlaren bunden av sina skyldigheter enligt arbetstvistelagen. Därför föreslås i paragrafen ett nytt 4 mom. enligt vilket 11 § i arbetstvistelagen också ska tillämpas på ett förslag till uppgörelse framlagt av en medlingsnämnd.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

8.1 Statsrådets förordning om medling i arbetstvister

Enligt 1 § 2 mom. i lagen om medling i arbetstvister kan en medlingsnämnd tillsättas för en viss medlingsuppgift. Bestämmelser om tillsättande av en medlingsnämnd och biträdande av den utfärdas genom förordning av statsrådet. De ändringar i 1 och 3 § i arbetstvistelagen som föreslås i propositionen och som gäller medlarens uppgifter förutsätter att 5 § i statsrådets förordning om medling i arbetstvister (394/2009) ändras och att 6 § i samma förordning upphävs.

Förordningens 5 § 2 mom. bör ändras så att arbets- och näringsministeriet förordnar de övriga medlemmarna i medlingsnämnden på framställning av riksmedlaren. Genom den föreslagna ändringen av 1 § i arbetstvistelagen är riksmedlaren eller en medlare med uppgiften som bisyssla ordförande för medlingsnämnden. Det leder till att bestämmelsen om att arbets- och näringsministeriet förordnar ordföranden för förlikningsnämnden bör strykas i 5 § 2 mom. i förordningen. I stället ska riksmedlaren göra en framställning till arbets- och näringsministeriet om medlemmarna i medlingsnämnden.

Förordningens 6 § om riksförlikningsmannens medlingshjälp upphävs som onödig. Till följd av den föreslagna ändringen av 1 § i arbetstvistlagen ska antingen riksmedlaren eller en medlare med uppdraget som bisyssla vara ordförande för medlingsnämnden. Riksmedlaren eller medlaren ingår i medlingsnämndens sammansättning och deltar i skötseln av medlingsuppgiften tillsammans med de övriga medlemmarna i nämnden. Till följd av ändringen behöver det inte längre föreskrivas särskilt om att riksmedlaren ska lämna medlingsnämnden den hjälp som nämnden behöver vid skötseln av en medlingsuppgift.

9 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 december 2024.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

10.1 Den fackliga föreningsfriheten

I propositionen föreslås det att riksmedlarens arbetsuppgifter preciseras i syfte att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset, en väl fungerande lönebildning och en störningsfri arbetsmarknad. Förslaget har 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.

I 13 § 2 mom. i grundlagen finns bestämmelser om den fackliga föreningsfriheten. Enligt momentet 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. Bestämmelsen gäller såväl arbetstagar- som arbetsgivarsidans föreningsfrihet. Enligt 13 § 3 mom. i grundlagen utfärdas närmare bestämmelser om mötesfriheten och föreningsfriheten genom lag. I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras det bland annat att deltagande eller underlåtenhet att delta i fackföreningsverksamhet eller i en laglig arbetskonflikt inte utgör godtagbara grunder för till exempel avsked från arbetet eller särbehandling i arbetslivet. När innehållet i den fackliga föreningsfriheten bedöms måste man beakta de internationella åtaganden som binder Finland och som det hänvisas till i förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 65).

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

Med hänsyn till de internationella åtaganden som binder Finland innefattar den fackliga föreningsfriheten, som tryggas som en grundläggande rättighet, rätten att föra kollektiva förhandlingar, ingå kollektivavtal och inleda arbetskonflikter. Föreningsfriheten inbegriper också negativ föreningsfrihet, det vill säga rätten att välja att inte höra till en förening.

På grund av internationella åtaganden som binder Finland ska staten främja det kollektiva förhandlingsförfarandet och tillkomsten av kollektivavtal till exempel med hjälp av ett statligt medlingssystem. Medlingssystemet ska vara oberoende och opartiskt och fungera korrekt så att parternas förtroende för systemet kan garanteras.

Genomförandet av den kollektiva förhandlingsrätt som stöder sig på den fackliga föreningsfrihet som fastställts i 13 § 2 mom. i grundlagen förutsätter att arbetsmarknadsparterna är autonoma i förhållande till myndigheterna när de ställer mål för lönenivåer och avtalar om dem. Fackförbundens rätt att sträva efter att förbättra sina medlemmars arbets- och levnadsförhållanden måste tryggas. Denna rättighet ska inte vara begränsad till minimivillkor. Arbetsmarknadsparternas autonomi skyddas förutom av internationella människorättskonventioner också direkt av 13 § 2 mom. i grundlagen. I förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 60) utgör föreningarnas interna självbestämmanderätt och verksamhetsfrihet fortfarande grunden för föreningsfriheten.

Grundlagsutskottets tolkningspraxis i fråga om den fackliga föreningsfriheten sammanhänger närmast med konflikträtten (GrUU 9/2024 rd, GrUU 41/2022 rd, GrUU 6/2015 rd, GrUU 15/2007 rd, GrUU 12/2003 rd, GrUU 19/2001 rd). Grundlagsutskottet har inte bedömt det statliga medlinssystemets roll i främjandet av den kollektiva förhandlingsrätten.

10.2 Bedömning av förslaget

Tryggandet av den fackliga organiseringsfriheten, liksom av föreningsfriheten i övrigt, innebär också att den som utövar sin frihet inte ska drabbas av skadliga påföljder (RP 309/1993 rd, s. 65).

När arbetstagarnas och arbetsgivarnas sammanslutningar i kollektivavtalsförhandlingar strävar efter att främja sina medlemmars intressen, handlar det om att utöva den fackliga föreningsfrihet som ska tryggas som en grundläggande rättighet som varje individ åtnjuter. Individens rätt genomförs med hjälp av kollektiva förhandlingar. Ur förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 65) kan man härleda en allmän princip om att myndigheterna ska behandla personer som utövar facklig föreningsverksamhet opartiskt och att den som nyttjar den fackliga förenings- eller organiseringsfriheten inte drabbas av skadliga påföljder. Vid medling i arbetstvister åläggs medlingsmyndigheten för att den fackliga föreningsfriheten ska genomföras att behandla parterna i en arbetstvist neutralt och opartiskt i synnerhet med beaktande av de internationella åligganden som binder Finland.

När kravet att medlingsverksamheten ska vara oberoende bedöms med hänsyn till grundlagen är även 6 § 1 och 2 mom. i grundlagen av betydelse. Alla är lika inför lagen och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grunder som räknas upp i paragrafen eller någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. En orsak som anknyter till en person är till exempel deltagande i facklig föreningsverksamhet (RP 309/1993 rd, s. 47). På rättsskyddet som grundläggande rättighet enligt 21 § i grundlagen baserar sig bland annat de allmänna rättsprinciperna inom förvaltningen i 6 § i förvaltningslagen (434/2003) och de krav att myndigheterna ska vara objektiva och opartiska som hör hit och som ska iaktas i all medlingsverksamhet.

Med inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter avses en inskränkning av en rättighet som omfattas av tillämpningsområdet för en bestämmelse om grundläggande fri- och rättigheter eller ett ingrepp i den rättsliga ställningen för en individ som skyddas av en sådan bestämmelse genom åtgärder från det allmänna. Det handlar om att individen inte ges möjlighet att tillgodogöra sig sin grundläggande rättighet eller frihet fullt ut till den del som den inskränks genom det förfarande och på det sätt som grundlagen tillåter. Innan man börjar tala om att inskränka en grundläggande fri- eller rättighet, måste man avgöra om den aktuella frågan över huvud taget hör till tillämpningsområdet för någon bestämmelse om grundläggande fri- och rättigheter, det vill säga om någon sådan bestämmelse har betydelse för den reglering som

begränsar individens handlingsfrihet eller ingriper i individens rättsliga ställning på något annat sätt. Som en grundprincip för tolkningen har det ansetts att tillämpningsområdet för en grundläggande fri- eller rättighet i oklara fall ska tolkas så att det blir större (Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, s. 14–16).

Förslaget handlar om att precisera medlarens uppgifter på lagnivå så att de motsvarar praxis som för närvarande tillämpas i medlingen och så att synpunkter som tryggar det allmänna intresset beaktas i medlingen också i fortsättningen. Medlingen ska även framöver utgå från de krav som parterna i arbetstvisten har lagt fram. Utöver dessa ska medlaren på ett sätt som denne bedömer lämpligt beakta det övergripande samhällsekonomiska intresset och tillvägagångssätt som blivit praxis på arbetsmarknaden. Så här går man också i dag till väga vid förhandlingar.

Förslaget gäller också medlingsnämnders sammansättning. Medlingsnämnderna har ansetts ha samband med det statliga medlingssystemet, eftersom de tillsätts på framställning av riksmedlaren. Enligt förslaget ska ordföranden för en medlingsnämnd framöver vara riksmedlaren eller en medlare som förordnats av denne. På detta sätt harmoniseras de förfaranden som tillämpas av medlingsnämnderna. Ett förslag till uppgörelse som läggs fram av riksmedlaren eller en medlingsnämnd ska inte heller i fortsättningen binda parterna i en arbetstvist.

Genom förslaget begränsas inte arbetsmarknadsparternas rätt att avtala om löner och andra arbetsvillkor sinsemellan på det sätt som de önskar. Parterna kan likväl även vid förhandlingar som förs under ledning av en medlare kunna nå den uppgörelse de önskar. I den internationella arbetsorganisationen ILO:s föreningsfrihetskommittés tolkningspraxis har det konstaterats att myndigheterna vid frivilliga förhandlingar mellan parterna får lyfta fram synpunkter som sammanhänger med det allmänna intresset, såsom den ekonomiska politiken.

Eftersom grundlagsutskottet i sin tolkningspraxis inte tidigare har tagit ställning till en reglering lik den föreslagna, är det oklart om det är fråga om en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna. För den händelse att grundlagsutskottet anser att det handlar om en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna bedöms förslaget med hänsyn till uppfyllandet av villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

10.3 Allmänna villkor för inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter

Rättigheter som hör till den fackliga föreningsfrihet som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet kan begränsas i enlighet med allmänna villkor för inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande (GrUB 25/1994 rd) om revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) att de grundläggande fri- och rättigheterna inte ens utan uttryckligt lagförbehåll eller restriktiv klausul i regel är avsedda att vara ovillkorliga rättigheter, utan frågan om inskränkningar i dem avgörs utifrån de allmänna lärorna om grundläggande fri- och rättigheter. ”De tillåtna inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som formulerats som rättigheter bestäms dock i vart och ett fall närmare genom lagstiftningspraxis. Ur hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter och rättigheternas karaktär av grundlagsfästa rättigheter kan vissa allmänna krav på inskränkning av dem härledas, till exempel:

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

- Inskränkningarna skall vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Deras innehåll skall till väsentliga delar framgå av lagen.
- Grunderna för inskränkningar skall vara acceptabla. Inskränkningar skall vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Acceptabiliteten bör bedömas till exempel med hänsyn till bestämmelserna om liknande rättigheter i Europakonventionen om mänskliga rättigheter, åtminstone till den del de innehåller en uttömmande förteckning över acceptabla grunder för inskränkning av de mänskliga rättigheterna. Det är befogat att tolka de grundläggande fri- och rättigheterna på samma sätt som de mänskliga rättigheterna, dvs. att bara grunder för inskränkning som enligt en viss bestämmelse i konventionen om de mänskliga rättigheterna är acceptabla kan godtas som grunder för inskränkning av motsvarande stadgande om grundläggande fri- och rättigheter.
- Det kan inte stadgas genom vanlig lag om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet.
- Inskränkningarna skall vara förenliga med kravet på proportionalitet. De bör vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte. Vissa inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtna bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna. Inskränkningarna får inte gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av ett samhälleligt intresse som ligger bakom inskränkningen i relation till det rättsobjekt som skall inskränkas.
- Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver ett adekvat rättsskydd.
- Inskränkningarna får inte stå i strid med Finlands internationella förpliktelser vad gäller de mänskliga rättigheterna. På denna punkt innebär reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att vårt system i innehållsligt hänseende ytterligare närmast de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Därför är det viktigare än någonsin att tolkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna harmoniseras.”

10.3.1 Krav på lagstiftning och skarp avgränsning

Enligt de allmänna kraven på inskränkningar av de allmänna grundläggande rättigheterna ska begränsningar ingå i lag som stiftas av riksdagen. De villkor som gäller medlingsförfarande ska regleras i arbetstvistlagen.

Enligt 3 § 1 mom. i grundlagen utövas den lagstiftande makten av riksdagen. På grund av arbetsmarknadsparternas autonomi har man i den inhemska lagstiftningstraditionen förhållit sig återhållsamt till reglering som gäller arbetsmarknadsparternas verksamhet. Arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet grundar sig på den fackliga föreningsfriheten som tryggas i 13 § 2 mom. i grundlagen. Vad gäller kollektivavtalen överlåter det allmänna regleringen av arbetslivet i väsentliga delar åt arbetsmarknadens parter själva (GrUU 41/2000 rd, s. 2). Relevant med tanke på propositionen är i synnerhet ILO:s avtalsförpliktelser och tillsynspraxis, vilka kan anses lämna en viss rörelsefrihet i statens lagstiftningsåtgärder för främjandet av kollektiv förhandlingsrätt.

Inskränkningarna ska också vara skarpt avgränsade och tillräckligt exakt angivna. Den väsentliga innebörden i inskränkningarna ska framgå av lagen. Det väsentliga innehållet i medlarens skyldighet, det vill säga att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset samt en välfungerande lönebildning och arbetsmarknadens funktionssätt framgår av den

reglering som föreslås. Enligt förslaget preciseras på lagnivå begrepp som gäller ändamålsenlighet och skälighet och som är flertydiga samt deras tillämpningsområde i arbetstvistlagen.

I synnerhet sådan reglering genom vilken slutresultatet av medling bestäms enligt strikta kriterier kan anses strida mot ILO:s förpliktelser. Någon sådan reglering föreslås inte i propositionen. ILO:s förpliktelser kräver garanti för att medlaren är oberoende. På grund av förpliktelserna kan man i lagen närmast på allmän nivå fastställa faktorer som man bör sträva efter att beakta i medlingsförfarandet. Principen för medling bör på samma sätt som enligt nuvarande praxis även i fortsättningen vara att kraven från båda parterna i en arbetstvist beaktas jämligt vid sidan av de faktorer som tryggar allmänna intressen. På så sätt är det i någon mån tvetydigt om det i förslaget över huvud taget är fråga om en direkt inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Ju striktare och mer detaljerat medlarens befogenhet begränsas, desto sannolikare är det de facto frågan om inskränkning av den fackliga föreningsfriheten som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet. Tryggandet av individens grundläggande fri- och rättigheter, såsom en fackorganisations fullständiga rättighet att eftersträva förbättring av medlemmarnas ekonomiska och sociala situation, talar för reglering på allmän nivå.

10.3.2 Godtagbarhet och vägande samhälleligt behov

Grunderna för inskränkningarna måste vara godtagbara. Begränsningarna måste bygga på ett tungt vägande samhälleligt behov. Vid bedömningen av godtagbarhet kan till exempel bestämmelser som motsvarar en rättighet enligt Europakonventionen ha betydelse, åtminstone till den del de omfattar en uttömmande förteckning över godtagbara grunder för inskränkning av mänskliga rättigheter. Det är motiverat att tolka bestämmelserna om grundläggande rättigheter i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna så, endast sådana inskränkingsgrunder som är godtagbara enligt Europakonventionen kan vara inskränkingsgrunder som är tillåtna i den motsvarande bestämmelsen om grundläggande rättigheter.

Lönebildningens betydelse med tanke på sysselsättning och tillväxt kommer att märkas i en liten medlemsstat på euroområdet som Finland. Lönerna bestämmer i hög grad ekonomins förmåga att anpassa sig till överraskningar, för det är inte möjligt att korrigera läget genom att ändra valutakursen eller den nominella räntan. På lång sikt har lönebildningen en väsentlig betydelse i medlemsstaterna i valutaunionen också för att en ökning av arbetskostnaderna som överstiger produktiviteten eller kostnadsökningen i andra länder leder till att kostnadskonkurrenskraften försvagas och att den nominella valutakursen inte reagerar. Det kan äventyra den öppna sektorns framgång på den internationella marknaden och tära på tillväxtmöjligheterna på lång sikt. Det förfarande som följts i medlingsverksamheten får ofrånkomligen konsekvenser som avspeglas på arbetsmarknaden och på olika branschers förhandlingar. I förslagen till ändringar i det statliga medlingssystemet är det därför nödvändigt att fästa uppmärksamhet vid att de inte äventyrar en gynnsam utveckling av sysselsättningen och en balanserad ekonomisk tillväxt. Lösningar som avviker från praxis som utformats på arbetsmarknaden, så som en allmän linje på arbetsmarknaden, kan också leda till att det uppkommer en pris-lönespiral som försvagar förverkligandet av det övergripande samhällsekonomiska intresset och Finlands kostnadskonkurrenskraft. De globala kriserna under de senaste åren har ännu mer betonat kostnadskonkurrenskraftens betydelse.

Att den allmänna linjen som utformats på arbetsmarknaden iakttas i medlingsverksamheten upprätthåller också stabilitet och förutsägbarhet på arbetsmarknaden och uppmuntrar till att bli först med att underteckna avtal. Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett att en stabil

arbetsmarknad är en godtagbar grund för reglering som begränsar arbetskonflikter som tryggats som en grundläggande rättighet (GrUU 9/2024 rd, punkt 7).

De ändringar som föreslås behövs också för att den praxis som medlaren iakttar också entydigt ska kunna utsträckas till medlingsnämndens verksamhet. I nuläget regleras inte alls det förfarande som medlingsnämnden iakttar. I förslaget föreslås det att riksmedlaren i fortsättningen ska vara ordförande för medlingsnämnden. Om de ändringar som föreslås i 11 och 13 § inte görs blir riksmedlarens roll i den nya uppgiften i någon mån flertydig. Den reglering som föreslås och som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset ska konsekvent gälla de medlingar som omfattas av det statliga medlingssystemet. Medlingsnämndens avgöranden kan få långvariga konsekvenser som avspeglas på arbetsmarknaden och på medlarens förutsättningar att hitta lösningar i kommande arbetstvister.

I regleringen om kollektiv arbetsrätt, som omfattar medling i arbetstvister, iaktas paritetsprincipen. Med det avses att staten ska förhålla sig opartisk till båda arbetsmarknadsparterna. Staten ska ändå säkerställa att också allmänintresset tillgodoses i tillräcklig utsträckning (Työoikeus, nätpublikation Alma Talent). Paritetsprincipen utgör inget hinder för reglering av hur allmänintresset ska beaktas i lagstiftning som gäller statlig medlingsverksamhet som påverkar arbetsmarknadsparterna. I ljuset av paritetsprincipen kan man anse det godtagbart och som ett mål att trygga allmänintresset att man i den statliga medlingen vid sidan av parternas krav i arbetstvister också fäster uppmärksamhet vid att de lösningar som föreslås där inte leder till en utveckling som är ohållbar med tanke på samhällsekonomin bärkraft och tryggheten av välfärdsstaten.

10.3.3 Skydd av kärnområdet i en grundläggande rättighet

Inskränkningar som sträcker sig till kärnan i de grundläggande rättigheterna kan inte regleras i en vanlig lag. I rättslitteraturen har kärnan i en grundläggande rättighet karaktäriserats så, att avskaffandet av den omintetgör den grundläggande rättigheten så att den blir meningslös (Manninen, Sami: Sananvapaus ja julkisuus. Hallberg ym. 1999, s. 499).

Förslagen riktas inte direkt mot kärninnehållet i den fackliga föreningsfriheten, och de begränsar inte på ett förbjudet sätt arbetsmarknadsparternas autonomi, strider inte mot uppmuntrandet till frivilliga förhandlingar eller äventyrar medlingsverksamhetens oberoende. Den fackliga föreningsfriheten omintetgörs alltså inte.

Utgångspunkten för medlingen ska även i fortsättningen vara de krav som parterna i en arbetstvist framför. Medlaren ska föreslå sådana eftergifter och jämkningar i kraven som ändamålsenlighet och skälighet kräver. Genom förslaget preciseras medlarens befogenhet att föreslå eftergifter och jämkningar som behövs med tanke på ändamålsenlighet och skälighet. Regleringen begränsas till de frågor medlaren och medlingsnämnden är skyldiga att beakta i medlingsförfarandet och i det förslag till uppgörelse som de framför. Medlaren ska i sina förslag sträva efter jämvikt mellan en positiv löneutveckling och löntagarnas köpkraft samt tryggheten av tillväxt i produktiviteten. En välfungerande lönebildning och det övergripande samhällsekonomiska intresset främjas av en praxis som utformats på arbetsmarknaden, såsom att arbetsmarknadens allmänna linje beaktas. Beaktandet av de ovannämnda frågorna i medlingen begränsar inte kärnområdet i den fackliga föreningsfriheten. I praxis hos Internationella arbetsorganisationen ILO:s kommitté för föreningsfrihet har det konstaterats att myndigheterna i frivilliga förhandlingar mellan parterna kan lyfta fram ett allmänt intresse, såsom synpunkter som gäller den ekonomiska politiken.

I förslaget tryggas medlarens prövningsrätt att söka olika lösningar för att få en uppgörelse till stånd i en enskild arbetstvist. Vid sidan av det övergripande samhällsekonomiska intresset ska medlaren i sitt förslag till uppgörelse jämligt beakta kraven från såväl de parter som representerar arbetstagarna som de som representerar arbetsgivarna. Medlingens slutresultat fastställs inte i förväg i lagstiftningen. Medlarens prövningsrätt säkerställer att man inte genom reglering påverkar förhandlingssituationen så den ena parten gynnas.

Genom förslaget begränsas inte arbetsmarknadsparternas rätt att sinsemellan avtala om löner och andra arbetsvillkor på de sätt de vill. Det är fullt frivilligt för parterna i en arbetstvist att godkänna ett förslag till uppgörelse, och det förslag som medlaren framfört binder inte parterna rättsligt i arbetstvisten. Parterna kan också i förhandlingar under ledning av medlaren komma fram till den lösning de vill. På samma sätt som enligt nuvarande praxis ska man i förslaget till uppgörelse sammanjämka parternas krav i den utsträckning det är möjligt utan att äventyra en välfungerande lönebildning och arbetsmarknadens funktionssätt. Dessutom bör man vid medlingen i första hand iakta de principer som grundar sig på ett sådant avtal om arbetsmarknadsmodell som i stor utsträckning accepteras på arbetsmarknaden och på en välfungerande lönebildning som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset. Förslaget ingriper inte i arbetsmarknadsparternas rätt att sinsemellan avtala om principer för lönebildningen. Det är inte frågan om reglering av en arbetsmarknadsmodell utan om precisering av medlarens uppgifter.

Genom förslaget ingriper man således inte i kärninnehållet i den fackliga föreningsfriheten.

10.3.4 Inskränkningars proportionalitet

Inskränkningar ska vara förenliga med kravet på proportionalitet. Inskränkningarna ska vara nödvändiga för att uppnå ett godtagbart syfte. Vissa inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtna bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna. Inskränkningar får inte gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av ett samhällsintresse som ligger bakom inskränkningen i relation till det skyddsintresse som ska inskränkas.

Syftet med förslaget är inte att reglera iakttagandet av en viss arbetsmarknadsmodell. Det är arbetsmarknadsparternas uppgift att avtala om en arbetsmarknadsmodell. I förslaget är det fråga om reglering av en myndighets uppgifter och av den statliga medlingsverksamheten. Det kan anses höra i första hand till lagstiftarens verksamhetsområde. Eftersom den praxis som följts i medlingsverksamheten ändå har indirekta konsekvenser för verksamhet på arbetsmarknaden och för lönebildningen säkerställs i förslaget medlarens oberoende och att kraven från parterna i en arbetstvist beaktas jämligt.

För att de faktorer som är väsentliga med tanke på det övergripande samhällsekonomiska intresset och att beaktandet av den praxis i medlingen som utformats på arbetsmarknaden ska säkerställas även i fortsättningen behöver flertydig reglering i arbetstvistlagen till dessa delar preciseras. Man har strävat efter att regleringen ska vara av allmän karaktär för att särdragen i en arbetstvist och parternas krav i den ska beaktas jämligt. Arbetsmarknadsparterna ska enligt förslaget fritt enligt eget övervägande godkänna förslag till uppgörelse. Genom förslaget ingriper man inte i parternas rätt att sinsemellan enas i en arbetstvist på det sätt de vill. I ett förslag till uppgörelse ska de faktorer som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset och arbetsmarknadens funktionssätt samordnas med kraven från parterna i en arbetstvist. Förslaget hindrar inte heller arbetsmarknadsparterna från att avtala om principer för lönebildningen. De principer som grundar sig på ett sådant avtal om arbetsmarknadsmodell som i stor utsträckning accepteras på arbetsmarknaden och på en välfungerande lönebildning som

tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset bör iakttas även i förslaget till uppgörelse.

10.3.5 Rättsskydd

Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver ett adekvat rättsskydd. Med rättsskydd avses framför allt möjligheten att söka ändring, men också möjligheten till andra processuella rättsskyddsgarantier. Kravet har också ett nära samband med 21 § i grundlagen som gäller rätten till rättvis rättegång och god förvaltning.

Den statliga medlingen i arbetstvister är en del av kollektivavtalssystemet och hör till arbetsmarknadsparternas avtalsverksamhet. Interessebevakning av arbetsmarknadsfrågor hör till arbetsmarknadsparternas uppgifter. Medlarens uppgift är att medla i arbetstvister och främja relationerna mellan arbetsgivare och löntagare. Medlaren hjälper arbetsmarknadsparterna att söka lösningar på arbetstvister som hotar arbetsfreden. Om medlaren inte lyckas lösa arbetstvisten genom förhandlingar eller på annat sätt kan medlaren lägga fram ett förslag till uppgörelse för de tvistande parterna. Förslaget till uppgörelse är inte ett förvaltningsbeslut som binder parterna i arbetstvisten, och därför har parterna inte rätt att överklaga förslaget. Parterna i tvisten behöver inte godkänna förslaget till uppgörelse, och de kan avtala om ett slutresultat som avviker från förslaget.

Medlaren sköter sin uppgift under tjänsteansvar, och till tjänsteansvaret hör tjänstemannarättsliga påföljder. Enligt 118 § i grundlagen svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har, enligt vad som bestäms genom lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget.

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman övervakar lagenligheten i verksamheten hos domstolarna, myndigheterna och övriga som sköter offentliga uppgifter. Den som misstänker att en myndighet, en tjänsteman eller någon annan som sköter en offentlig uppgift har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin plikt kan anförda klagomål hos laglighetsövervakaren.

Rättsskyddet kan således anses vara tillräckligt.

10.3.6 Iakttagande av internationella förpliktelser

Inskränkningar får inte stå i strid med Finlands internationella förpliktelser. På denna punkt innebär reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att vårt system i innehållsligt hänseende ytterligare närmats de internationella konventionerna om mänskliga fri- och rättigheter. Därför är det viktigare än någonsin att tolkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna harmoniseras.

Av betydelse med tanke på förslaget är i synnerhet ILO:s konventioner nr 87, 98, 151 och 154 som gäller facklig organisationsrätt och kollektiva förhandlingar, artikel 11 i Europakonventionen som gäller mötes- och föreningsfrihet, artikel 5 som gäller föreningsrätt och artikel 6 som gäller kollektiv förhandlingsrätt i Europarådets reviderade sociala stadga och artikel 12 som gäller facklig organisationsrätt och artikel 28 som gäller kollektiv förhandlingsrätt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Vid tolkning av förpliktelserna enligt fördragen måste man lägga vikt vid den tillsynspraxis som gäller dem.

Innehållet i internationella förpliktelser som binder Finland och deras förhållande till förslaget behandlas också i 2.3 kap.

Internationella arbetarorganisationens konventioner och Europarådets reviderade sociala stadga

Förpliktelser som kan härledas ur framför allt ILO:s konventioner och Europarådets reviderade sociala stadga och deras tillsynspraxis att garantera ett oberoende medlingssystem som åtnjuter parternas förtroende och fungerar sakligt samt att arbetsmarknadsparternas autonomi respekteras, begränsar den nationella rörelsefriheten vid reglering av medlingsverksamheten.

Förslaget inskränker, sett i ljuset av tillsynspraxis i ILO:s kommitté för föreningsfrihet och den sociala stadgan, inte arbetsmarknadsparternas autonomi på ett förbjudet sätt, strider inte mot uppmuntran till frivilliga förhandlingar och äventyrar inte medlingens oberoende. ILO:s kommitté för föreningsfrihet har i sin praxis ansett sådan lagstiftning strida mot konvention nr 87 där man ställt krav på att myndigheter ska godkänna kollektivavtal mellan parterna för att de ska vara giltiga eller där man förpliktat parterna till att i bestämmelser om lön i kollektivavtal förbinda sig att iakttä till exempel en nivå som fästs vid en viss produktionsutveckling. Sådan reglering föreslås inte i förslaget. Genom förslaget försvåras inte heller lagligt utnyttjande av de ovannämnda rättigheterna på ett förbjudet sätt, eftersom medlaren enligt förslaget tillåts överväga hur det övergripande samhällsekonomiska intresset på ett jämlikt sätt ska samordnas med kraven från såväl de parter som representerar arbetstagare som de som representerar arbetsgivare. Så säkerställs det också att den föreslagna regleringen inte försvårar fackförbundens rätt att förhandla fritt med arbetsgivarna om arbetsvillkor och arbetsförhållanden eller fackförbundens rätt att sträva efter att förbättra levnadsförhållanden och arbetsvillkor för de personer de representerar. Det är i förslaget inte fråga om att reglera en arbetsmarknadsmodell, och genom förslaget hindras inte arbetsmarknadsparterna från att avtala om allmänna principer för lönebildning. Sådana principer som i stor utsträckning accepteras på arbetsmarknaden och som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset bör medlaren beakta också i förslaget till uppgörelse.

Syftet med förslaget är att skapa en legislativ grund för beaktande av allmänintresset i den statliga medlingsverksamheten vid sidan av andra faktorer. I praxis i ILO:s kommitté för föreningsfrihet är det uttryckligen tillåtet att myndigheter uppmuntrar parterna att i förhandlingar som grundar sig på frivillighet beakta till exempel finanspolitiska frågor.

Det är helt frivilligt för parterna i en arbetstvist att godkänna ett förslag till uppgörelse och medlingens slutresultat ska inte bestämmas i förväg i lag. I tillsynspraxis för ILO:s sociala stadga är det uttryckligen förbjudet att i förväg bestämma slutresultatet för medling genom skiljeförfarande. Ett avgörande genom skiljeförfarande binder parterna i en tvist. Det förslag till uppgörelse som riksmedlaren lägger fram binder inte parterna i en arbetstvist juridiskt. Med tanke på den nationella rörelsefriheten är det relevant att det är frivilligt att godkänna förslag till uppgörelse i regleringen av medlingsförfarandet i arbetstvistlagen. Å andra sidan inskränker kraven på oberoende och parternas förtroende i ILO:s konvention den nationella rörelsefriheten. Parterna i en arbetstvist kan ändå också i förhandlingar under ledning av medlaren komma fram till en lösning de vill ha. Utgångspunkten för medlingen är kraven från parterna i en arbetstvist.

Europakonventionen

Den kollektiva förhandlingsrätten skyddas som en rättighet som väsentligen omfattas av organisationsfriheten också i Europadomstolen. Vid inskränkning av den kollektiva

förhandlingsfriheten måste kraven i artikel 11.2 i Europakonventionen iakttas (Demir and Baykara v. Turkey (34503/97, meddelad den 12 november 2008). Enligt de grunder för inskränkningar som sätts i artikeln får utövandet av rättigheterna inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Artikeln hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Europadomstolen har i sin rättspraxis i fråga om grunder för inskränkning i olika artiklar bedömt existensen av en tillräckligt exakt rättslig grund. Det ska finnas någon motivering för avsaknad i inhemsk lag och lagen ska dessutom uppfylla vissa kvalitetskrav. Lagen ska finnas tillgänglig för de berörda personerna och till innehållet vara så exakt, att de vid behov med hjälp av adekvata råd med hänsyn till förhållandena i skäligen utsträckning ska kunna förutse följderna av viss verksamhet. Lagen ska tillräckligt tydligt visa gränserna för prövningsrätt och hur den används. Graden av behövlig exakthet beror väsentligen på den berörda lagens innehåll, tillämpningsområde och det antal personer som lagen gäller och deras ställning (Se t.ex. fallet Koretsky and others v. Ukraine (40269/02, meddelad den 3 april 2008).

Dessutom har Europadomstolen för inskränkingsgrunderna i olika artiklar bedömt om inskränkningen har haft ett sådant godtagbart syfte som nämns i inskränkingsklausulen i artikeln. Dessutom har det i fråga om inskränkningar bedömts om de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och om de grundar sig på ett tvingande samhälleligt behov. Inskränkningarna ska dessutom vara proportionella i förhållande till syftet. Till kravet på nödvändighet hör doktrinen om staternas prövningsmarginal som varierar beroende på vilket ärende som är aktuellt (Pellonpää, Matti, Gullans, Monica, Pölönen, Pasi, Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Alma Talent, Helsinki 2018, s. 349–358). Vad gäller förenings- och mötesfriheten är statens prövningsmarginal enbart begränsad. Undantag i föreningsfriheten och mötesfriheten ska tolkas strikt och det ska finnas obestridliga och tvingande grunder för alla inskränkningar (Demir and Baykara v. Turkey (34503/97 meddelad den 12 november 2008). Europadomstolen har i sin tolkning av artikel 11 i sin rättspraxis på sista tiden hänvisat till andra internationella överenskommelser, särskilt tillsynspraxis för ILO:s konventioner och Europarådets sociala stadga (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 70 ja 78.) I Europadomstolens rättspraxis kan tillsynsorganens praxis i ILO och för Europarådets sociala stadga bli juridiskt bindande. Enligt de inskränkingsgrunder som satts för den kollektiva förhandlingsrättigheten ska inskränkningar regleras i lag. Förslag som gäller medlarens verksamhet ska regleras i arbetstvistlagen. Inskränkningarna kräver att det finns en exakt rättslig grund. Det väsentliga innehållet i medlarens skyldighet, det vill säga att trygga det övergripande samhällsekonomiska intresset samt arbetsmarknadens funktionssätt, framgår av den reglering som föreslås. Enligt förslaget preciseras på lagnivå begrepp som gäller ändamålsenlighet och skälighet och som är flertydiga samt deras tillämpningsområde i arbetstvistlagen. Skyldighetens innehåll preciseras i lagens motiveringar. Medlaren ska i sina förslag sträva efter jämvikt mellan en positiv löneutveckling och köpkraft för löntagarna samt tryggheten av tillväxt i produktiviteten. Genom samordning av dessa aspekter tryggas också den offentliga ekonomins hållbarhet. En välfungerande lönebildning och arbetsmarknadens funktionssätt främjas av praxis som utformas på arbetsmarknaden, såsom att den allmänna linje som uppkommit på arbetsmarknaden beaktas i medlingsverksamhet. Förslagets syfte är inte att hindra att bransch- och uppgiftsspecifika särdrag beaktas i förslaget till uppgörelse enligt medlarens prövning. Utöver den praxis som utformats på arbetsmarknaden och som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset

bör medlaren i sitt förslag till uppgörelse jämlikt beakta kraven från såväl de parter som representerar arbetstagarna som de som representerar arbetsgivarna.

Ur perspektivet ILO:s förpliktelser talar regleringen på ett allmänt plan för garantin för att medlaren är oberoende. Reglering kan anses stå i strid med förpliktelserna om medlingens slutresultat enligt den bestäms i förväg enligt stränga kriterier. På grund av förpliktelserna kan man i lagen närmast på allmän nivå fastställa faktorer som man bör sträva efter att beakta i medlingsförfarandet. Principen för medling bör även i fortsättningen vara att kraven från båda parterna i en arbetstvist beaktas jämlikt. Medlarens självständiga prövningsrätt vad gäller att hitta lösningar i enskilda arbetstvister säkerställs.

Inskränkningar ska ha ett godtagbart syfte som nämns i inskränkingsklausulen i artikeln och de ska vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Genom de förslag som gäller medlarens verksamhet tryggas stabilitet och störningsfrihet på arbetsmarknaden. Stabilitet och störningsfrihet på arbetsmarknaden har samband med störningsfri verksamhet i samhället och förhindrar oordning. En fungerande lönebildning är en av de viktigaste delfaktorerna i Finlands konkurrenskraft. Att kostnadskonkurrenskraften bevaras är en betydande faktor med tanke på Finlands samhällsekonomis bärkraft och upprätthållandet av välfärdsstaten. För att man även i fortsättningen ska kunna säkerställa att faktorer som är väsentliga med tanke på de förfaringsätt som utformats på arbetsmarknaden och det övergripande samhällsekonomiska intresset fortsättningsvis ska beaktas i den praxis som medlaren iakttar behöver regleringen i arbetstvistlagen.

Ovan i 10.2.1.1 kap. har det bedömts att det med tanke på Finlands samhällsekonomis bärkraft och upprätthållandet av välfärdsstaten är nödvändigt att kostnadskonkurrenskraften bevaras. I förslagen till ändringar i det statliga medlingssystemet är det därför nödvändigt att fästa uppmärksamhet vid att de säkerställer en gynnsam utveckling av sysselsättningen och en balanserad ekonomisk tillväxt. Förslagen är nödvändiga även för att den reglering som tryggar allmänintresset och som föreslås konsekvent ska gälla även medlingsnämndens verksamhet. Medlingsnämndens avgöranden kan få långvariga konsekvenser som avspeglas på arbetsmarknaden och medlarens förutsättningar att hitta lösningar i kommande arbetstvister.

Inskränkningarna ska dessutom stå i rätt proportion till syftet. I förslaget är det inte fråga om att reglera att en viss arbetsmarknadsmodell ska iakttas. I förslaget är det fråga om reglering av en myndighets uppgifter och av den statliga medlingsverksamheten, som i första hand hör till lagstiftarens verksamhetsområde. Eftersom den praxis som följts i medlingsverksamheten ändå har indirekta konsekvenser för verksamhet på arbetsmarknaden och för lönebildningen säkerställs i förslaget medlarens oberoende och att kraven från parterna i en arbetstvist beaktas jämlikt.

Man har strävat efter att regleringen ska vara av allmän karaktär för att särdragen i en arbetstvist och parternas krav i den ska beaktas jämlikt. Arbetsmarknadsparterna ska enligt förslaget fritt enligt eget övervägande godkänna förslag till uppgörelse. Genom förslaget ingriper man inte i parternas rätt att sinsemellan enas i en arbetstvist på det sätt de vill. I förslaget till uppgörelse kan man också beakta de principer som grundar sig på ett sådant avtal om arbetsmarknadsmodell som i stor utsträckning accepteras på arbetsmarknaden och på en välfungerande lönebildning som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset.

Förpliktelser som följer av Europeiska unionens lagstiftning

EU:s befogenhet i förhållande till medlemsstaterna fastställs enligt principer som fastställts i grundfördragen. EU:s befogenhet fastställs enligt principen om tilldelade befogenheter. Användningen av den befogenhet som tilldelats EU bestäms å sin sida enligt subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Ur perspektivet EU:s befogenhet och användning av den bedöms också de eventuella konsekvenser enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 85). Enligt artikel 51 i stadgan gäller förpliktelserna enligt den medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. När medlemsstaterna tillämpar unionsrätten ska de respektera rättigheterna enligt stadgan, iakttå principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter. Stadgan medför inte någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen.

Artikel 52 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller möjligheter att begränsa grundläggande rättigheter i vissa fall. De grundläggande rättigheterna som erkänns i stadgan kan begränsas i lag och så, att det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter iakttas. Med beaktande av proportionalitetsprincipen ska begränsningar vara nödvändiga och de ska faktiskt svara mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. De rättigheter som erkänns i stadgan och som grundar sig på gemenskapernas grundfördrag eller fördraget om Europeiska unionen tillämpas enligt de förutsättningar och med de begränsningar som fastställts i de nämnda fördragen. Till de delar rättigheterna enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna motsvarar de rättigheter som garanteras i Europakonventionen är deras betydelse och omfattning de samma som i konventionen. Således är betydelsen och omfattningen av de grundläggande rättigheterna som garanteras i stadgan de samma som i Europakonventionen (Raitio, Juha, Tuominen, Tomi, Euroopan unionin oikeus, Alma Talent, Helsinki 2020, s. 325). Enligt artikeln kan unionen också bevilja ett mer långtgående skydd.

Enligt de förklaringar som getts om bestämmelserna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har bestämmelserna i artikel 12.1 samma innebörd som bestämmelserna i Europakonventionen. Inte heller de begränsningar som gjorts enligt artikel 52 i stadgan kan överstiga artikel 11.2 i Europakonventionen som inskränkningar som kan anses lagliga (Lamminen, Johannes: Työtaisteluoikeuden sisältö, rajat ja suoja, Turun yliopiston julkaisuja, Turku 2020, s. 87). Dessutom kräver artikel 53 i stadgan att bestämmelserna i den inte får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som erkänns i Europakonventionen och i ILO:s konventioner som ratificerats av alla medlemsstater i unionen.

Av betydelse med tanke på artikel 12 och 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) N: r 2022/2041 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen som för närvarande ska genomföras. Direktivets syfte är att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen, särskilt minimilönernas tillräcklighet för arbetstagare för att bidra till uppgående social konvergens och minska ojämlikheten i fråga om lön. Direktivet ska inte påverka den fullständiga respekten för arbetsmarknadsparternas autonomi eller deras rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal. Direktivet skapar en ram genom vilken man bland annat främjar kollektivavtalsförhandlingar som gäller lönesättning. På det sätt som framgår av skäl 2 och 24 i ingressen till direktivet grundar sig dess förpliktelser på ILO:s konventioner nr 87, 98, 151 och 154 samt på Europarådets sociala stadga. Genom förslaget hindras inte på det sätt som beskrivs ovan arbetstagarföreningar från att sträva efter att främja medlemmarnas intressen på ett sätt som strider mot direktivets syften. I förslaget prioriteras iakttagandet av sådana principer som allmänt accepteras bland arbetsmarknadsparterna och som stöder lönebildningen och det övergripande

samhällsekonomska intresset. Genom förslaget uppmuntras således arbetsmarknadsparterna till ömsesidiga förhandlingar om allmänna principer för lönebildningen. I medlingsverksamheten ska den allmänna linje som utformats som praxis på arbetsmarknaden även i fortsättningen utformas på arbetsmarknaden.

Av de internationella förpliktelser som binder Finland kan inte följa något hinder för att medlaren, när medlaren lägger fram förslag till uppgörelse, beaktar frågor som hänför sig till allmänt intresse, såsom en välfungerande lönebildning och arbetsmarknadens funktionssätt samt tryggheten av landets övergripande samhällsekonomska intresse.

10.4 Främjande av jämställdhet mellan könen

Enligt 6 § 4 mom. i grundlagen främjas jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor. Denna skyldighet preciserar den allmänna skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna som fastställts i 22 § i grundlagen. Det är fråga om en skyldighet för den offentliga makten att genom lag föreskriva om åtgärder för att säkerställa att jämställdheten mellan könen. I 6 § i grundlagen anges inte hur jämställdheten ska främjas, utan valet av medel har överlåtits åt lagstiftaren. Bestämmelser om trygghet av jämställdheten i arbetslivet finns i jämställdhetslagen. I 4 § i lagen anges en allmän skyldighet för myndigheterna att i all sin verksamhet främja jämställdheten mellan kvinnor och män på ett målinriktat och planmässigt sätt. I förarbetena till lagen (RP 57/1985 rd, s. 13) framhålls exempelvis vikten av utbildningspolitiska åtgärder och åtgärder som gör det lättare att kombinera arbets- och familjeliv för att främja jämställdheten. Lagens 6 § ålägger dessutom varje arbetsgivare att i arbetslivet på ett målinriktat och planmässigt sätt främja jämställdheten mellan könen. Denna skyldighet omfattar till exempel främjande av jämställdheten mellan kvinnor och män när det gäller anställningsvillkor, särskilt lön.

Finland har förbundit sig att iaktta internationella avtal som förbjuder diskriminering och förutsätter lika lön för män och kvinnor. Lönejämställdheten berörs av ILO:s konvention nr 100 angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde (FördrS 9/1963), artikel 7 i ESK-konventionen, artikel 4 i europeiska sociala stadgan och artikel 11 i konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. I artikel 157 i EUF-fördraget finns bestämmelser om medlemsstaternas skyldighet att se till att principen om lika lön iakttas. Även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller bestämmelser om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund av kön (artikel 20 och 21) och en bestämmelse, genom vilken medlemsstaterna åläggs att säkerställa jämställdhet mellan kvinnor och män på alla områden inbegripet i fråga om arbete och lön (artikel 23). Vad som ingår i dessa skyldigheter har behandlats utförligare i avsnitt 2.3. De skyldigheter som fastställts i fördraget har genomförts med hjälp av bestämmelser i jämställdhetslagen.

Den finska arbetsmarknaden är starkt uppdelad efter kön. Den skyldighet att främja genomförandet av jämställdhet som påförts myndigheterna gäller också riksmedlaren och medlarna. Medlarna ska i sitt uppdrag beakta skyldigheten enligt lag att för lika eller likvärdigt arbete betala lika lön.

Utgångspunkten vid medling ska också i fortsättningen vara de krav som parterna i arbetstvisten lägger fram. I dessa krav föreslår medlaren medgivanden och jämkningar som ändamålsenligheten och skäligheten förutsätter. Genom förslaget preciseras medlarens befogenheter att föreslå medgivanden och jämkningar som behövs med tanke på ändamålsenligheten och skäligheten. Regleringen inskränker sig till frågan vilka faktorer en medlare eller en medlingsnämnd är skyldig att beakta i medlingsförfarandet och i förslag till

uppgörelse som den lämnar. En medlare ska i sina förslag sträva efter balans mellan en gynnsam utveckling av löntagarnas inkomst och köpkraft och tryggheten av en ökad sysselsättning och produktivitet.

En fungerande lönebildning på arbetsmarknaden främjas av att den allmänna linje som uppkommit på arbetsmarknaden beaktas i medlingen tillsammans med övriga faktorer som inverkar på helheten. Syftet med förslaget är inte att förhindra att särskilda bransch- och uppgiftsspecifika omständigheter beaktas i förslag till uppgörelse på sätt som medlaren bedömer vara lämpligt. I den föreslagna lagen anges inte det innehållet i förslag till uppgörelse närmare. Innehållet i ett förslag till uppgörelse kan vara annorlunda än den uppgörelse som gett upphov till den allmänna linjen. I lagen bestäms således exempelvis inte hur den inbördes fördelningen mellan lönejusteringar och andra textändringar med kostnadseffekter ska utföras i ett enskilt förslag till uppgörelse eller huruvida lönejusteringarna ska genomföras som procentuella förhöjningar eller riktas i form av större lönejusteringar till vissa uppgifts- och lönekategorier. Inom ramen för regleringen är det likaså möjligt att genomföra olika ändringar i lönestrukturen. Förslaget förhindrar inte heller att arbetsmarknadsparterna sinsemellan kommer överens till exempel om hur genomförandet av lönejämlikhet mellan olika branscher ska beaktas i en löneuppgörelse.

Resultatet av medlingen anges inte på förhand i lagstiftningen. Förslag till uppgörelse kan främja genomförandet av jämställdhet också genom omarbetning av avtalstext, såsom bestämmelser om familjeledigheter. Den föreslagna lagen överlåter åt medlaren att överväga hur hänsyn ska tas till särskilda bransch- och uppgiftsspecifika omständigheter samt de skyldigheter som gäller främjandet av jämställdhet mellan könen och lönejämställdhet.

Medlaren har emellertid på grund av medlingsförfarandets karaktär de facto tämligen begränsade möjligheter att främja i synnerhet lönejämställdhet mellan olika branscher. Vid medling medlar man i en arbetstvist inom en bestämd bransch. Medlaren ser till att uppgörelsen inte leder till könsdiskriminerande arbetsvillkor i den aktuella branschen. För att lösa arbetstvisten ska medlaren sammanjämka de tvistande parternas krav. Om parterna i sina krav inte fäster avseende vid främjandet av jämställdhet, har medlaren de facto inte just några medel att göra det.

Den primära underliggande orsaken till skillnaderna mellan kvinnors och mäns löner är främst den kraftiga segregeringen på arbetsmarknaden enligt kön. Branscherna i den skattefinansierade offentliga sektorn är kvinnodominerade, medan exportbranscherna i den privata sektorn är mansdominerade. Den offentliga sektorns svagare förmåga att betala löner kan inte avhjälpas genom medlingsverksamheten. Arbetsgivarnas lönebetalningsförmåga i branschen är en faktor som måste beaktas i varje förslag till uppgörelse. Grundorsaken till löneskillnaderna mellan könen, det vill säga segregeringen på arbetsmarknaden, kan inte heller avhjälpas genom löneuppgörelser som kommer till stånd genom medlingsverksamheten. I en färsk undersökning⁷² publicerad av social- och hälsovårdsministeriet rekommenderas till exempel att utbildningspolitiska åtgärder vidtas för att avskaffa segregeringen, att statistik och

⁷²Policy brief: Työmarkkinoiden sukupuolen mukaisen segregaaion purkaminen – Suosituksia päättäjille. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2023:20. Publicerad 10.5.2023 på adressen: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164926/STM_2023_20_Rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

forskningsbaserad information tas fram och att kvaliteten på arbetsplatsernas jämställdhetsplaner höjs.

Arbetsmarknadsparterna har i kraft av sin kollektiva förhandlingsrätt en central roll när lönesystemen i kollektivavtalen utvecklas. Regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna har kommit överens om ett gemensamt likalönsprogram för åren 2024–2027. Ett av målen med programmet är att främja lönejämställdhet och minska den genomsnittliga löneklyftan mellan könen.

10.5 Sammandrag

Till en medlares lagstadgade uppgifter hör att främja arbetsmarknadens funktion och medla i arbetstvister. I lagförslaget handlar det om reglering med karaktären av ramverk där fokus ligger på synpunkter som är väsentliga med avseende på det allmänna intresset i medlingsverksamheten. Att följa den allmänna linje som uppkommit på arbetsmarknaden är en praxis som medlarna redan i flera årtionden har ansett sig bundna till. I förslaget tryggas medlarnas rätt till självständig prövning i sina förslag till uppgörelse. Behovet att utveckla bransch- och lönespecifik lönesättning är en aspekt som medlaren vid sidan av andra aspekter som inverkar på uppgörelsen beaktar i sina förslag. Detta grundar sig på 11 § i arbetstvistlagen. Genom förslaget ändras inte denna princip. Medlingen ska utgå från de krav som parterna i arbetstvisten har lagt fram och som medlaren på ett sätt som denne bedömer lämpligt försöker jämka samman med synpunkter som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset och därmed det allmänna intresset. Genom förslaget begränsas inte heller arbetsmarknadsparternas rätt att sinsemellan komma överens om en uppgörelse som de önskar. Den föreslagna regleringen tryggar arbetsmarknadsparternas rätt att komma överens om principerna för lönebildningen. Medlaren ska i sitt uppdrag beakta principer för lönebildning som grundar sig på ett avtal om en arbetsmarknadsmodell som åtnjuter bred acceptans på arbetsmarknaden och som tryggar det övergripande samhällsekonomiska intresset. På de grunder som anges ovan konstateras att den föreslagna regleringen inte står i strid med 6 § eller 13 § 2 mom. i grundlagen och inte heller med de internationella åtaganden som binder Finland.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom förslagets förhållande till 13 § 2 mom. i grundlagen likväl är förknippat med frågor och det inte finns någon tidigare tolkningspraxis från grundlagsutskottet i saken, är det önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande begärs om propositionen.

Kläm

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

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:

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 bedömande 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.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 3 oktober 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Arbetsminister Arto Satonen

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:

Gällande lydelse

1 §

Syfte och tillämpningsområde

För en viss medlingsuppgift kan en förlikningsnämnd tillsättas. Bestämmelser om tillsättande av en förlikningsnämnd och biträdande av den utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 §

Riksmedlarens uppgifter

Riksmedlaren ska

4) utföra de övriga uppgifter som statsrådet ålägger riksmedlaren.

Föreslagen lydelse

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.

Gällande lydelse

11 §

Uppgörelse

Vid fullgörandet av sina medlingsuppgifter ska medlaren, efter att grundligt ha satt sig in i tvisten och på dess bedömande 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.

13 §

Förslag till uppgörelse och avbrytande av medling

Lyckas inte medlaren genom förhandlingar eller på annat sätt bilägga tvisten, kan medlaren 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.

Föreslagen lydelse

11 §

Uppgörelse

Vid fullgörandet av sina medlingsuppgifter ska medlaren, efter att grundligt ha satt sig in i tvisten och på dess bedömande 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.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Statsrådets förordning

om ändring av statsrådets förordning om medling i arbetstvister

I enlighet med statsrådets beslut
ändras i statsrådets förordning om medling i arbetstvister (394/2009) 5 § 2 mom. och
upphävs 6 § som följer:

5 §

Medlingsnämnd

Övriga medlemmar i medlingsnämnden förordnas av arbets- och näringsministeriet på framställning av riksmedlaren.

Denna förordning träder i kraft den 20 .