

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen lagstiftning om främjande av lokala avtal

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen lagstiftning om främjande av lokala avtal (RP 85/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Nico Steiner, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Johanna Ylitepsa, arbets- och näringsministeriet
- professor emeritus Niklas Bruun
- professor Mikael Hidén
- biträdande professor Jari Murto
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att arbetsavtalslagen, lagen om sjöarbetsavtal, arbetstidslagen, sjöarbetstidslagen, semesterlagen, semesterlagen för sjömän, lagen om studieledighet, samarbetslagen, lagen om kollektivavtal, lagen om utstationering av arbetstagare och lagen om verkställighet av böter ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025.

Utlåtande GrUU 52/2024 rd

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

Enligt regeringen kan lagarna stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara motiverat att inhämta ett utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår att arbetsavtalslagen, lagen om sjöarbetsavtal, lagen om kollektivavtal och åtta andra lagar ändras.

(2) Det föreslås för det första att regleringen ändras så att man i fortsättningen också genom ett arbetsgivarspecifikt kollektivavtal kan komma överens avvikande i de ärenden som man i dag kan avtala om genom ett riksomfattande kollektivavtal. För det andra ska i fortsättningen även en medlemsförening i en riksomfattande arbetstagarförening kunna vara en avtalspart som företräder arbetstagersidan. För det tredje föreslås det att man i fortsättningen också på icke-organiserade arbetsplatser ska få tillämpa de bestämmelser i ett allmänt bindande kollektivavtal som ger rätt att ingå lokala avtal.

(3) Ett lokalt avtal som grundar sig på ett normalt bindande kollektivavtal ingås i princip mellan de parter som förutsätts i kollektivavtalet. Om det i kollektivavtalet förutsätts att en förtroendeman ska vara avtalspart från personalens sida och personalen har valt en sådan, ska avtalet ingås med förtroendemannen. Om det inte finns någon förtroendeman och det i kollektivavtalet inte har överenskommit om ett alternativt förfarande som tryggar jämlika avtalsförutsättningar för hur avtalet ska ingås, kan enligt förslaget ett lokalt avtal ingås med förtroendeombudet. En likadan modell föreslås också för det allmänt bindande fältet. Dessutom föreslås det i propositionen att de arbetstagare på det allmänt bindande fältet som inte är medlemmar i en till kollektivavtalet ansluten arbetstagarförening ska ha rätt att vid sidan av förtroendemannen genom majoritetsbeslut välja ett förtroendeombud för att företräda dem i frågor som gäller det lokala avtalet.

(4) De ändringar som föreslås i propositionen och som utvidgar möjligheterna till lokala avtal är av betydelse framför allt med tanke på den fackliga föreningsfriheten enligt 13 § 2 mom. i grundlagen, den avtalsfrihet som åtnjuter skydd genom egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen och den skyldighet att skydda arbetskraften som i 18 § 1 mom. i grundlagen åläggs det allmänna.

(5) Grundlagsutskottet bedömde i samband med stiftandet av arbetsavtalslagen år 2000 bland annat förslag till bestämmelser som möjliggör lokala avtal. Utskottet ansåg att man i fråga om den så kallade negativa föreningsfriheten enligt 13 § 2 mom. i grundlagen måste bedöma om det med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan godkännas att tillhörighet eller icke tillhörighet till en förening är förknippad med betydande ogynnsamma konsekvenser. Vidare måste man bedöma till vilka delar situationen kan vara betydelsefull också med tanke på bestämmelserna om jämlikhet i 6 § i grundlagen (GrUU 41/2000 rd, s. 4/I).

(6) Enligt 13 kap. 8 § i arbetsavtalslagen, som grundlagsutskottet bedömde år 2000, får en icke-organiserad arbetsgivare som ska iakttä ett allmänt bindande kollektivavtal inte tillämpa sådana

Utlåtande GrUU 52/2024 rd

bestämmelser i kollektivavtalet som avviker från bestämmelserna i arbetsavtalslagen och som förutsätter lokala avtal. Den då föreslagna åtskillnaden mellan arbetsgivarna motiverades i propositionen framför allt med att man också lokalt kan säkerställa samma förhandlings- och avtalsbalans som råder mellan de riksomfattande arbetsgivar- och arbetstagarföreningarna. Tack vare förtroendemannasystemet och vissa andra instrument är det dessutom möjligt att säkerställa att kollektivavtalsbestämmelserna efterlevs. På det ickeorganiserade fältet saknas motsvarande kontrollmöjlighet (GrUU 41/2000 rd, s. 4/II).

(7) Propositionens motivering utgick då från målet att skydda arbetstagarna och därmed måste enligt grundlagsutskottet motiverings tyngd och acceptabilitet å andra sidan bedömas med hänsyn till att förhandlings- och avtalsbalansen på det lokala planet också går att säkerställa i lagstiftningsväg när det gäller arbetsplatser som omfattas av allmängiltiga kollektivavtal. På det lokala planet spelade det en viss roll för balansen och även för kontrollen att 13 kap. 3 § i den föreslagna arbetsavtalslagen gäller förtroendeombud. Det ansågs också viktigt att arbetsfredsförpliktelsen inte binder arbetstagarna på det ickeorganiserade fältet (GrUU 41/2000 rd, s. 4/II).

(8) Den åtskillnad som då föreslogs motiverades i propositionen utifrån behovet att skydda arbetstagarna, vilket grundlagsutskottet ansåg konstitutionellt acceptabelt med hänsyn till bestämmelsen i slutet av 18 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 41/2000 rd, s. 4/II). Utskottet ansåg då att den föreslagna regleringen var möjlig med tanke både på 6 § 2 mom. om diskrimineringsförbud och den negativa föreningsfriheten enligt 13 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 41/2000 rd, s. 4/II). Utskottet konstaterade dock inte att 18 § 1 mom. i grundlagen skulle förutsätta en sådan åtskillnad mellan organiserade och ickeorganiserade arbetsgivare som då föreslogs. Utskottet anser det vara klart att det allmännas skyldighet enligt 18 § 1 mom. i grundlagen att sörja för skyddet av arbetskraften inte är beroende av den rådande regleringen i fråga om arbetsmarknaden.

(9) Utskottet noterar att den nu föreslagna regleringen om att tillåta lokala avtal också på ickeorganiserade arbetsplatser minskar åtskillnaden mellan organiserade och ickeorganiserade arbetsgivare. Det innebär att regleringen minskar den inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna som gäller ickeorganiserade arbetsgivarers negativa föreningsfrihet och avtalsfrihet.

(10) I den nu aktuella propositionen har konsekvenserna av lagförslagen beskrivits på ett tämligen omfattande och mångsidigt sätt (s. 63—75). I propositionen (s. 72) sägs det bland annat att förslaget kan ha både positiva och negativa effekter på situationen för personer med svag ställning på arbetsmarknaden. Flexibla möjligheter att komma överens om anställningsvillkor kan i vissa fall öka möjligheterna att anställa också personer med svag ställning på arbetsmarknaden. Å andra sidan kan ökade lokala avtal öka risken för en ytterligare försämring av situationen för dem som redan har en svag ställning på arbetsmarknaden.

(11) I propositionen (s. 110) redogörs å andra sidan också för hur syftet med de föreslagna bestämmelserna är att trygga förhandlings- och avtalsbalansen vid lokala avtal som baserar sig på ett allmänt bindande kollektivavtal. Vid lokala avtal ska bestämmelserna om parter och förfaranden i kollektivavtalet följas. Förslaget garanterar förtroendemannens primära rätt att företräda arbetstagarna vid ingåendet av lokala avtal. Icke-organiserade arbetstagare och arbetstagare från ett annat fackförbund ska dock få rätt att välja ett förtroendeombud för att företräda dem i frågor som gäller det lokala avtalet. I avsaknad av en sådan företrädare för personalen som förutsätts i kol-

Utlåtande GrUU 52/2024 rd

lektivavtalet och om det i kollektivavtalet inte har avtalats om förfaringssätt för att trygga jämlika avtalsmöjligheter, ska man tillämpa de lagstadgade kraven på lokala avtal som tryggar förhandlingsbalansen.

(12) Relevant med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen är enligt grundlagsutskottet också att förtroendeombudets uppsägningsskydd enligt den gällande lagen motsvarar uppsägningsskyddet för förtroendemän och att det inte föreslås några ändringar i bestämmelserna till denna del. Relevant är också att det föreslås bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att främja förtroendeombudets färdigheter när det gäller kompetensen och kännedomen om arbetsplatsens verksamhetsmiljö. Dessutom är det av betydelse att det finns bestämmelser om den skriftliga formen för ett lokalt avtal som ingås med en företrädare för personalen och om möjligheten att säga upp ett lokalt avtal samt att arbetarskyddsmyndighetens behörighet utsträcks till lokala avtal som baserar sig på ett allmänt bindande kollektivavtal. Ett lokalt avtal som med stöd av ett allmänt bindande kollektivavtal har ingåtts med en företrädare för personalen ska enligt förslaget lämnas till arbetarskyddsmyndigheten, och skyldigheten att lämna det lokala avtalet förenas med en försummel-seavgift som påförs av arbetarskyddsmyndigheten.

(13) Enligt grundlagsutskottets uppfattning är den föreslagna regleringen om utvidgning av möjligheten till lokala avtal inte problematisk med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet anser dock att det är nödvändigt att fästa ytterligare uppmärksamhet vid bestämmelserna om förtroendeombud.

(14) Enligt arbetsavtalslagen är förtroendeombudet sekundärt i förhållande till förtroendemannen. Enligt propositionen (s. 25) motiveras detta förhållande av artikel 5 i ILO-konvention nr 135 om arbetstagarrepresentanters skydd inom företaget och åtgärder för att underlätta deras verksamhet. När det i samma företag finns såväl fackliga representanter som valda förtroendemän ska enligt artikel 5 i konventionen, om så erfordras, lämpliga åtgärder vidtas dels för att garantera att förekomsten av valda förtroendemän inte utnyttjas för att undergräva vederbörande fackliga organisationers eller deras representanters ställning, dels för att främja samarbete i alla hithörande frågor mellan de valda förtroendemännen samt de fackliga organisationerna och deras representanter. I propositionen (s. 107) hänvisas det på behörigt sätt till att förtroendemannens ställning som den främsta företrädaren för personalen tryggas i ILO:s avtalssystem. I propositionen (s. 108) konstateras det likaså att enligt ILO:s konvention nr 135 och tillsynspraxis godkänns också andra av personalen valda företrädare som är oberoende av fackföreningarna än förtroendemän. Grundlagsutskottet har därför inget att anmärka på propositionens motiv till lagstiftningsordning till denna del.

(15) Om förtroendeombudet i egenskap av företrädare för personalen ingår lokala avtal, ska arbetsgivaren enligt det nya 3 mom. som fogas till 13 kap. 3 § i arbetsavtalslagen främja ombudets färdigheter när det gäller kompetensen och kännedomen om arbetsplatsens verksamhetsmiljö i den mån som det behövs för skötseln av uppgiften som företrädare för personalen. Med tanke på 18 § 1 mom. i grundlagen vore det mer motiverat att föreskriva mer exakt om stärkande av förtroendeombudets kompetens än vad som nu föreslås.

(16) Grundlagsutskottet noterar att det också med beaktande av propositionens konsekvensbedömningar är ytterst viktigt att bevaka ändringarna. Med avseende på grundlagen bör man till

Utlåtande GrUU 52/2024 rd

denna del fästa särskild uppmärksamhet vid förslagets konsekvenser för tillgodoseendet av skyddet för arbetstagarna, avtalsfriheten och den negativa föreningsfriheten samt konkurrenssituationens utveckling (se även GrUU 41/2000 rd, s. 5/I).

(17) Propositionen redogör också för lagförslagets förhållande till rättsskyddsförfarandena och fördelningen av ärendena mellan de allmänna domstolarnas och arbetsdomstolens behörighet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan fördelningen av ärendena inverka negativt på uppkomsten av en enhetlig tillämpningspraxis (se även GrUU 9/2024 rd, stycke 18).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 21.11.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsrad Liisa Vanhala.

Utlåtande GrUU 52/2024 rd Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Facklig föreningsfrihet, kollektiv förhandlingsrätt och avtalsautonomi

I 13 § 2 mom. i grundlagen tryggas den fackliga föreningsfriheten. Som en del av den fackliga föreningsfriheten har arbetsmarknadsparternas avtalsautonomi tryggats.

I artikel 5 i den reviderade Europeiska sociala stadgan garanteras rätten att organisera sig för att tillvarata arbetstagarnas ekonomiska och sociala intressen. Artikel 6 i avtalet tryggar rätten att förhandla kollektivt och rätten till ett förfarande med frivilliga förhandlingar för att uppnå en reglering av arbetsvillkoren genom kollektivavtal.

Den fackliga föreningsfriheten tryggas också bland annat i artikel 8 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt som en del av föreningsfriheten i artikel 22 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i artikel 11 i Europakonventionen. Den fackliga föreningsfriheten skyddas dessutom av Internationella arbetsorganisationen ILO:s konventioner, såsom konventionen (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, som det hänvisas till i artikel 22 i MP-konventionen och i artikel 8 i ESK-konventionen. Rätten till kollektiva förhandlingar nämns separat i flera bestämmelser om facklig organisationsfrihet i människorättskonventionerna eller i tillsynsorganens praxis, som preciserar konventionsbestämmelserna. Den fackliga föreningsfriheten, rätten till kollektiva förhandlingar och rätten att ingå kollektivavtal tryggas också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Avtalsautonomi och förtroendeombud

I propositionen föreslås det lagstadgad möjlighet att avvika från de bestämmelser i kollektivavtal som gäller lokala avtal och personalrepresentation och enligt vilka lokala avtal kan ingås med förtroendemän. Ett lokalt avtal som kollektivavtalet möjliggör kan med avvikelse från kollektivavtalet i vissa situationer ingås med förtroendeombudet i stället för med en förtroendeman. Det skulle vara tillåtet om en förtroendeman inte har valts eller om sådana arbetstagare som omfattas av ett allmänt bindande kollektivavtal men inte är medlemmar i arbetstagarförbundet har valt ett förtroendeombud att företräda dem.

De nuvarande möjligheterna till lokala avtal har avtalats i ett system där också eventuella avtalsparter har definierats i kollektivavtal och inte på lagnivå. I praktiken innebär den ställning som propositionen ger förtroendeombudet att en aktör utanför kollektivavtalssystemet inkluderas i kollektivavtalssystemet, och att denna utomstående aktör ges behörighet att tolka kollektivavtalet mellan parterna. Detta strider klart mot kollektivavtalsparternas avtalsautonomi. Att en bestämmelse i ett kollektivavtal som gäller personalrepresentation åsidosätts genom lag innebär en uppenbar inskränkning av avtalsparternas avtalsautonomi, som grundar sig på den fackliga föreningsfriheten.

Utlåtande GrUU 52/2024 rd Avvikande mening

Villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna uppfylls inte

Propositionen måste därför bedömas mot bakgrund av de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna: Till dessa hör kravet på att grunderna för inskränkningen ska vara godtagbara samt att inskränkningen ska vara nödvändig och proportionerlig. Begränsningarna får inte heller strida mot internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland.

Till exempel tillåter Europeiska sociala stadgan endast att de i stadgan tryggade rättigheterna begränsas om begränsningarna är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral.

Syftet med propositionen är att främja möjligheterna till lokala avtal. Dessutom innehåller motiveringen till lagstiftningsordningen på olika nivåer hänvisningar bland annat till arbetsgivarens konkurrenskraft, produktiviteten, flexibiliteten på arbetsmarknaden och tryggheten av arbetsplatserna.

Det har inte lagts fram grunder för den föreslagna regleringen som är godtagbara med avseende på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de internationella människorättskonventionerna.

I och med att målsättningen är problematisk blir också grunden för bedömningen av förslagets proportionalitet otillräcklig. Det saknas också specificerade grunder för att den föreslagna regleringen är nödvändig. Det är också av betydelse att det är mycket osäkert om de mål som ställts upp enligt propositionen nås med de valda metoderna som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Med stöd av det som sägs ovan bör de bestämmelser som gör det möjligt att ingå lokala avtal med förtroendeombudet strykas ur propositionen. Den här ändringen bör vara ett villkor för att lagförslagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Skyddet av arbetskraften, minimianställningsvillkor och tillsyn

Förslaget måste också bedömas i förhållande till det allmänna skyldighet att skydda arbetskraften. Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen ska det allmänna sörja för skyddet av arbetskraften. Grundlagsutskottet har bland annat ansett att målen för kollektivavtalens allmänt bindande verkan går i samma riktning som denna förpliktelse, eftersom syftet med allmängiltigheten är att säkerställa att vissa minimivillkor uppfylls. (GrUU 77/2018 rd, s. 3, GrUU 1/2005 rd, s. 4, GrUU 41/2000 rd, s. 3/II.) Grundlagsutskottet har i fråga om lokala avtal ansett det godtagbart att göra åtskillnad mellan organiserade och ickeorganiserade arbetsgivare på den grunden att man i det organiserade fältet också på lokal nivå kan trygga samma förhandlings- och avtalsbalans som råder mellan riksomfattande arbetsgivar- och arbetstagarföreningar. Tack vare förtroendemannasystemet och vissa andra instrument är det dessutom möjligt att säkerställa att kollektivavtalsbestämmelserna efterlevs. På det ickeorganiserade fältet saknas motsvarande kontrollmöjlighet. (GrUU 41/2000 rd, s. 4)

Utlåtande GrUU 52/2024 rd
Avvikande mening

Möjligheten att ingå lokala avtal med någon annan än en person som företräder fackorganisationen är ägnat att påverka förhandlarnas sakkunskap och kompetens, avtalsparternas förhandlings- och avtalsbalans samt tillsynen. Det här påverkar skyddet av arbetstagarna, nivån på anställningsvillkoren och i synnerhet ställningen för arbetstagare som redan har en svag ställning på arbetsmarknaden. Som det konstateras i propositionen finns det en särskild risk för arbetstagare vars medvetenhet om sina rättigheter till exempel på grund av svaga språkkunskaper eller av någon annan orsak är mindre än andras och vars möjligheter att påverka innehållet i avtalet är sämre än andras. Den ställning som i propositionen getts ett förtroendeombud utanför kollektivavtalssystemet är således problematisk också med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen.

Avvikande mening

Jag föreslår

att lagförslag 1, 3, 9 och 10 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om bestämmelserna om ingående av lokala avtal med förtroendeombud stryks ur propositionen.

Helsingfors 21.11.2024

Johannes Yrttiaho vänst