

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 53/2006 rd

**Regeringens proposition med förslag till lag om
samarbete mellan kommunala arbetsgivare och
arbetstagare och till vissa lagar som har sam-
band med den**

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 december 2006 en proposition med förslag till lag om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare och till vissa lagar som har samband med den (RP 267/2006 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Heli Backman, inrikesministeriet
- regeringsråd Esa Lonka, arbetsministeriet

- förhandlingschef Heikki Saipio, Kommunala arbetsmarknadsverket
- jurist Jouni Vattulainen, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- förhandlingsdirektör Jukka Kauppala, Förhandlingsorganisation för Teknik och Grunds-service SKT
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- finansministeriet
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Förhandlingsorganisation för Teknik och Grunds-service SKT.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare. Lagen ska tillämpas i kommuner och samkommuner. Regleringen av samarbetet mellan arbetsgivare och personal lyfts upp på lagnivå. För närvarande har arbetsmarknadsor-

ganisationerna sinsemellan avtalat om samarbetet genom ett allmänt samarbetsavtal som till sin rättsverkan är ett tjänste- och arbetskollektivavtal.

Lagen avses träda i kraft tidigast sex månader efter det att den har antagits.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår en ny lag med bestämmelser om samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare i kommuner och samkommuner. I dagsläget regleras innebörden och förfarandet genom samarbetsavtal som de kommunala parterna på arbetsmarknaden ingår. Avtalen har samma rättsverkningar som kollektivavtal.

Lagförslaget är både viktigt och nödvändigt, påpekar förvaltningsutskottet. Det är på sin plats att också samarbetet inom den kommunala sektorn regleras genom en lag precis som inom stat och privatsektorn. Dessutom kan de senaste nationella bestämmelserna och EG-reglerna anses förutsätta att det ingår bestämmelser i lag om kommunanställdas rätt att få information och bli hörda.

Samarbete spelar en viktig roll för personalens möjligheter att delta och påverka. När bestämmelserna skrivs in i lag får förfarandet mer stadga. Inom den kommunala sektorn har det skett och sker fortfarande stora omställningar till följd av den åldrande befolkningen, den ökande efterfrågan på tjänster, den interna migrationen, pensionsavgångarna, bristen på arbetskraft och trycket på den offentliga ekonomin. Med anledning av den pågående kommun- och servicestrukturen hänvisar utskottet till sitt betänkande om frågan (FvUB 31/2006 rd — RP 155/2006 rd) och framhåller samtidigt att det både för den kommunala arbetsgivaren och personalen är viktigt att samsarbetsfrågan lyfts fram i reformen.

I propositionen försöker regeringen ta hänsyn till de särskilda dragen och normal praxis inom kommunsektorn. Därför är reglerna till viss del generösare än inom den privata sektorn. Förvaltningsutskottet menar att skillnaderna i exakthet är motiverade och ligger i linje med principen om den kommunala självstyrelsen.

Den föreslagna lagen tillåter också att parterna med hjälp av kollektivavtal avtalar på något

annat sätt om vissa av lagbestämmelserna. Detta för att samarbetet ska kunna anpassas till lokala behov genom avtal och för att lagen inte ska leda till att redan ingångna lokala avtal måste upplösas. Lagen är tänkt att föreskriva om en miniminivå för samarbetet. I levande livet kan kommunerna ordna med samarbete i flera andra former än lagen avser. Propositionen är motiverad, framhåller förvaltningsutskottet. Genom lag får det i sig tillåtas avsteg från kollektivavtalen om lagen åtminstone anger grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Förvaltningsutskottet menar att de föreslagna bestämmelserna kan anses uppfylla de krav på entydighet och exakthet som grundlagsutskottet ställer i sin praxis (till exempel GrUU 1/2005 rd) vid avsteg från grundlagen.

Det är viktigt att lagförslaget innefattar en förpliktelse att behandla åtgärder som ingår i kommunens budgetförslag, om åtgärderna sannolikt skulle medföra ett flertal uppsägningar, deltidsanställningar, permitteringar eller betydnande försämringar i anställningsvillkoren. Åtgärderna måste handläggas i samsarbetsförfarande innan styrelsen lägger fram sitt slutliga budgetförslag för fullmäktige. Utskottet menar att åtgärderna helst ska behandlas i samsarbetsförfarande på ett så tidigt stadium som möjligt.

Enligt utskottet är det också positivt att lagen bland annat föreskriver att kommunen årligen i samsarbetsförfarande ska lägga upp en personalplan eller någon annan plan där det skrivs in vilka principer som gäller för användningen av olika anställningsformer. Det är en helt ny bestämmelse inom den kommunala sektorn. Också skyldigheten att informera personalen om samsättningen och det ekonomiska läget i kommunen och om antalet anställda med tidsbegränsade anställningar eller deltidsanställningar är av stor relevans för personalen. Sett ur enskilda arbetstagares synvinkel är det en stor reform att lagen ger de anställda samma rätt som inom privatsektor att söka gottgörelse om arbetsgivaren uppsåtligt eller av oaktsamhet underlåter att

uppfylla sina förpliktelser i fråga om samarbetsförfarandet.

I lagen ingår också bestämmelser om ett samarbetsorgan bestående av företrädare för arbetsgivaren och personalen. Organet ska behandla frågor som gäller personalen i allmänhet eller är vittsyftande. I överensstämmelse med det nuvarande avtalsbaserade systemet bör bestämmelsen fortfarande tillåta att flera kommuner tillsammans tillsätter ett samarbetsorgan, påpekar utskottet.

Propositionen tar på ett välbalanserat sätt hänsyn till både kommunernas och samkommunernas särdrag som arbetsgivare, men också de krav som dagens arbetsliv ställer på samråd mellan arbetsgivare och arbetstagare. Följaktligen tillstyrker utskottet förslaget. Nedan följer en del anmärkningar och ändringsförslag till det första lagförslaget.

Utskottet har ingenting att anmärka mot lagförslagen 2—9 med anledning av sitt ansvarsområde.

1. Lag om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare

Begreppet personalgrupp

I 3 § föreskrivs om samarbetsparter. En av dem är personalgrupperna. I motiven försöker regeringen belysa begreppet även om det är svårt att ge en entydig och exakt definition. Förvaltningsutskottet påpekar att begreppet personalgrupp inte betyder samma sak inom kommunalsektor som inom privatsektor. Indelningen i arbetstagare, tjänstemän och högre tjänstemän går inte att tillämpa inom det kommunala. Den kommunala sektorn har ingen sådan indelning utan personalgrupperna anges utifrån sina arbetsuppgifter och yrkesområden, till exempel personal inom biblioteksväsendet eller personal inom utbildningsområdet. Utskottet anser att den kommunala sektorn ska definiera sina personalgrupper utifrån nuvarande praxis, och det är också avsikten med propositionen.

Överlåtelse av rörelse

I 11 § föreskrivs om överlåtarens och förvärvarens skyldighet att lämna vissa uppgifter till personalrepresentanterna vid överlåtelse av rörelse. Begreppet överlåtelse av rörelse infördes i den kommunala lagstiftningen i samband med lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). Enligt 25 § i lagen avses med överlåtelse av arbetsgivarens rörelse överlåtelse av en funktionell del i en kommun eller samkommun till en annan arbetsgivare, om den del som överläts efter överlåtelsen förblir oförändrad eller likartad. Begreppet överlåtelse av rörelse inom kommunalförvaltningen öppnades i detaljmotiven till 25 och 39 § i proposition RP 196/2002 rd. När det gäller anställda i anställningsförhållande definieras överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen (55/2001). Avsikten är att definitionen på överlåtelse av rörelse i lagen om kommunala tjänsteinnehavare ska motsvara definitionen i arbetsavtalslagen, trots att formuleringen inte helt och hållet överensstämmer med arbetsavtalslagen. Enligt uppgifter till utskottet är det inte tänkt att lagförslaget ska inverka på den nuvarande innebörden av överlåtelse av rörelse, som baserar sig på gällande lagstiftning och rättspraxis. Om en överlåtelse är överlåtelse av rörelse beror på lagstiftningen om tjänste- och anställningsförhållandet. I lagen om samarbete anges däremot i dessa situationer vad samarbetet ska innefatta.

Ärenden som behandlas i samarbete

Utskottet noterar 4 § 1 mom. 1 punkten. Där kompletteras bestämmelserna med exempel på ändringar i kommunindelningen och ändringar i samarbetet mellan kommunerna. Formuleringen kan ge den bilden att det ställs mycket stränga kriterier på förändringar som anses påverka personalens ställning i hög grad. Enligt uppgifter till utskottet har man velat lyfta fram de stora frågorna inom kommunsektorn, till exempel ändringar i den kommunala strukturen. Däremot har avsikten inte varit att bara frågor av den digniteten omfattas av samarbetsförfarandet. Förvaltningsutskottet menar att formuleringen måste ses över. Den kunde ändras på följande sätt "1) (*utesl.*) ändringar i organiseringen av arbe-

tet, (*utesl.*) kommunens servicestruktur, (*utesl.*), kommunindelningen eller (*utesl.*) samarbetet mellan kommunerna *som har avsevärda verkningar för personalens ställning*."

Undantag från samarbetsförfarandet

I 15 § föreslås undantag från samarbetsförfarandet i vissa situationer. Utskottet påpekar att hänvisningen i 1 mom. bör gälla 4 § 1 mom. 1 och 4 punkten samt 7 §. Vad gäller själva innebörden i bestämmelsen framhåller utskottet för tydlighetens skull att paragrafen kan tillämpas i mycket ovanliga fall, det vill säga när verksamheten vid en enhet står på spel eller när andra mycket tungt vägande skäl som inte har kunnat förutses ställer hinder i vägen för samarbete. Enligt tillgänglig information kan en pandemi, en omfattande epidemi, vara ett exempel på sådana situationer. I sådana fall kan det hända att den kommunala personalens arbetsuppgifter och arbetsställen måste omstruktureras på mycket kort tid. I 2 mom. krävs det ändå att ett ärende måste behandlas utan dröjsmål i samarbetsförfarande när det inte längre finns någon orsak att avvika från det normala förfarandet.

Utlämnande av uppgifter och sekretess

Den föreslagna lagen ska tillämpas på kommuner och samkommuner. De omfattas också av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen). I offentlighetslagen ingår bestämmelser om tystnadsplikt för de som verkar inom myndigheter. Tystnadsplikten gäller dels de som företräder kommunen som arbetsgivare, dels de som är anställda i kommunen.

I vissa fall kan det vara nödvändigt att också diskutera vilka uppgifter som omfattas av tystnadsplikten. Offentlighetslagen är en allmän lag och avsteg från bestämmelserna får bara göras genom lag. Det behövs bestämmelser i lag för att företrädare för arbetsgivaren ska kunna ge ut sekretessbelagda uppgifter inom ramen för samarbetsförfarandet. Därför föreslår utskottet följande tillägg i 6 § 1 mom.: "Innan samarbetsförfarande inleds skall arbetsgivaren lämna ifrågovärande arbetstagare samt deras företrädare de

uppgifter som behövs för ärendets behandling vid samarbetsförfarande så att de i tillräcklig utsträckning kan göra sig förtrogna med och förbereda sig för det ärende som skall behandlas. *Sekretessbelagda uppgifter får bara lämnas ut i den omfattning som det är nödvändigt för ärenden som enligt denna lag skall behandlas i samarbetsförfarande. Information om någons hälsotillstånd eller personliga förhållanden eller andra uppgifter som omfattas av sekretessen för privatlivet får inte lämnas ut utan samtycke från den som uppgifterna gäller.*"

Förvaltningsutskottet påpekar att utlämnande av sekretessbelagda uppgifter inte är en fråga av den typen som bör kunna avtalas genom kollektivavtal. Därför bör 19 § 1 mom. om avtalsrätt kompletteras med en bestämmelse som innebär att utlämnande av uppgifter som lagts fram i förväg undantas avtalsrätten. Utskottet föreslår att den andra meningen i 19 § 1 mom. får följande formulering: "Genom avtal kan man emellertid inte avvika från *det som sägs om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i 6 § eller från 7 och 8 §*, till den del bestämmelserna gäller uppsägning av minst tio arbetstagare."

I 17 § finns bestämmelser om tystnadsplikt. I 23 § i offentlighetslagen ingår bestämmelser om tystnadsplikt för alla som är anställda inom kommuner eller samkommuner. Därför är det onödigt med en extra sekretessbestämmelse i det här lagförslaget. Utskottet hänvisar dessutom till sitt betänkande (FvUB 6/2004 rd — SRR 5/2003 rd) om statsrådets redogörelse angående verkställigheten av den nya offentlighetslagstiftningen och påpekar att det fortfarande finns anledning att vara återhållsam med att placera sekretessbestämmelser i speciallagstiftning. Dessutom finns det ingen särskild anledning att införa sekretessbestämmelser som avviker från offentlighetslagen. Följaktligen bör bestämmelsen om tystnadsplikt strykas.

Den föreslagna lagen gäller alla tjänsteinnehavare och arbetstagare inom den kommunala sektorn. Därför kan det vara bra med en hänvisning till offentlighetslagen. Syftet är att de som omfattas av samarbetet ska bli uppmärksamma på att sekretessbestämmelserna finns i offentlig-

hetslagen. Som regel har laghandläggningen en återhållsam inställning till interna hänvisningar, men i det här fallet kan en hänvisning till offentlighetslagen betraktas som ett motiverat informationstillskott. Med hänvisning till det som sägs ovan föreslår förvaltningsutskottet att hänvisningsbestämmelsen tas in i en ny 17 §:

17 §

Hur offentlighetsbestämmelserna tillämpas

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) tillämpas på offentligheten för handlingar som handläggs i och upprättas för samarbetsförfa-

randet och på tystnadsplikten för den arbetsgivar-, arbetstagar- och personalrepresentant som deltar i samarbetsförfa-

Ovan föreslår utskottet att 17 § om tystnadsplikt stryks. Därför måste också straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikten strykas i 24 § 3 mom. Tystnadsplikten följer offentlighetslagen och i 35 § ingår straffbestämmelser om brott mot tystnadsplikten.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 19 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Mauri Salo /cent
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.