

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 11/2013 rd**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 oktober 2013 regeringens proposition med förslag till lag om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar och till vissa lagar som har samband med den (RP 152/2013 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning.

Utåtande

I enlighet med riksdagens beslut har förvaltningsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FvUU 28/2013 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- arbetsmarknadsjurist Miia Kannisto och regeringsråd Kirsi Äijälä, finansministeriet även som representant för Statens arbetsmarknadsverk

- konsultativ tjänsteman Päivi Lanttola, finansministeriet
- lagstiftningsråd Lena Andersson, justitieministeriet
- samarbetsombudsman Helena Lamponen, Samarbetsombudsmannens byrå
- generaldirektör Timo Laitinen, Statskontoret
- forsknings- och utvecklingsdirektör Pauli Forma, Keva
- förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- förhandlingsdirektör Harri Sirén, Löntagarorganisationen Pardia rf
- jurist Päivi Ahonen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf.

Dessutom har skriftligt yttrandenlämnats av

- Riksdagens kansli
- Riksdagens justitieombudsmans kansli
- Statens revisionsverk.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar och att den gällande lagen med samma rubrik upphävs.

Genom den föreslagna lagen förnyas och förtydligas strukturen för de bestämmelser som styr samarbetet samt metoderna för och innebörden av det samarbete som äger rum på statens arbetsplatser. Vidare minskas genom den föreslagna

lagen antalet samarbetsavtal på olika nivåer genom att de mest betydande bestämmelserna i avtalen på centralnivå inkluderas i lagen. De viktigaste avtalsbestämmelser som tas in i lagen gäller samarbetet i anslutning till sådana reformprojekt som berör hela statsförvaltningen eller fler än ett ministeriums förvaltningsområde.

I propositionen betonas det att samarbetet ska främja arbetslivets kvalitet och arbetshälsan. Genom den föreslagna lagen förbättras också personalens möjligheter att utöva inflytande och påverka besluten redan i beredningsskedet.

Till de betydande reformerna hör även att föreskrifter om direkt samarbete och om arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder för att stödja omplacering på arbetsmarknaden tas in på lagnivå samt att arbetsgivarens informations- och utredningsskyldighet förtydligas. Dessutom förnyas bestämmelserna om gottgörelse, förhandlingstiden i samband med uppsägning, permittering och överföring till anställning på deltid, personalplanering och den information som ska

ges om underleverantörsarbete. Propositionen innehåller också bestämmelser om utvärdering av och tillsyn över samarbetet.

I den föreslagna lagen används två underbegrepp för de sätt på vilka samarbetet genomförs, dvs. samarbetsförfarande och samarbetsförhandling. I fråga om samarbetsförhandlingar föreskrivs närmare gällande förfaranden och tidsfrister. Med hjälp av dessa begrepp förtydligas de föreslagna skillnaderna i förfarandet vid behandlingen av olika slags ärenden. Användningen av dessa begrepp medför emellertid inte någon förändring av den grundläggande meningen eller målsättningen med samarbetet.

I inkomstskattelagen, strafflagen och lagen om offentlig Arbetskraftsservice finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till lagen om samarbete inom företag. Regeringen föreslår att dessa bestämmelser kompletteras med en hänvisning till den föreslagna lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Utskottet anser det angeläget att lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar revideras. Den gällande lagen (651/1988) stiftades 1988 och har knappast alls ändrats sedan dess. Lagen och de avtal som ingåtts med stöd av den tillgodoser inte längre optimalt det nya arbetslivets behov och är inte förenliga med de ändringar som skett i den nationella och internationella samarbetslagstiftningen. De ärenden som omfattas av samarbetet förblir i stort sett oförändrade i den nya lagen.

Det direkta samarbetet mellan chef och medarbetare samt vid arbetsenhetens och hela personalens möten lyfts nu upp på lagnivå. Det här är mycket viktigt, menar utskottet och understryker att personalens medinflytande tryggas bäst uttryckligen som ett led i den dagliga ledningen och interaktionen mellan parterna. Samarbetet

kan inte tryggas enbart med hjälp av lagstiftning, utan det behövs också god praktisk ledarförmåga och en samarbetsvänlig kultur.

Utskottet noterar med stor tillfredsställelse att samarbetskyldigheten utvidgas till att gälla behandlingen av ärenden vars personalkonsekvenser berör hela statsförvaltningen eller fler än ett ministerium eller ämbetsverk. Den statliga verksamheten och organisationen har under de senaste åren setts över i många avseenden och utvecklings- och planeringsarbetet utförs på många plan såväl inom som mellan förvaltningarna. Utvecklingsverksamheten får så gott som alltid konsekvenser även för personalen. Personalen måste absolut få säga sitt på alla förvaltningsnivåer.

Det är utmärkt att samarbetet mellan personalen, arbetsgivaren och arbets- och näringsmyndigheterna intensifieras, och utskottet anser det bra att metoderna för omplacering av uppsagd personal på arbetsmarknaden skrivs in i lag. En-

ligt förslaget ska av den sysselsättningsfrämjande planen framgå de handlingsprinciper som under uppsägningstiden ska iakttas vid anlitande av offentlig arbetskraftsservice och vid främjande av jobbsökning och utbildning.

Genom reformen vill man styra ämbetsverken att gå in för verksamhets- och ledningsmekanismer som skapar förutsättningar för ett interaktivt samarbete. Utskottet menar att det är en utmärkt ambition, eftersom ett samarbete som bygger på genuin växelverkan är det bästa påverkansredskapet när det gäller verksamhetsutveckling och arbetshälsa och därmed också verksamhetseffektivitet och längre arbetsliv.

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Personal- och utbildningsplan

Skyldigheten att upprätta en personal- och utbildningsplan som tidigare gällt statliga affärsverk utvidgas i propositionen till att gälla även ämbetsverk. Samtidigt preciseras och utökas planens innehåll och teman. Av personalplanen ska härnäst framgå bl.a. antalet faktiska tjänste- och arbetsavtalsförhållanden på viss tid och en bedömning av hur dessa kommer att utvecklas samt allmänna principer för att upprätthålla arbetsförmågan hos tjänstemän som hotas av arbetsförmåga och äldre tjänstemän samt arbetsmarknadskompetensen för tjänstemän som hotas av arbetslöshet. Vidare ska samarbetsförfarandet omfatta en bedömning av hela personalens yrkeskunnande samt av förändringarna i kraven på yrkeskunnande och orsakerna till dem. Att personal- och utbildningsplanen skrivs in i lagen kommer enligt utskottets uppfattning att utgöra ett gott stöd dels för personalplaneringen och utvecklingen av personalens kompetens, dels när det gäller att tillvarata jobbmöjligheter.

Bestämmelsen om personal- och utbildningsplan har anknytning till regeringens proposition om en lag om ekonomiskt understödd utveckling av yrkeskompetensen och vissa andra lagar som har samband med den (RP 99/2013 rd — AjUB 10/2013 rd) som är under behandling i

riksdagen samtidigt. I den propositionen föreslår regeringen ändringar i 7 a § om personal- och utbildningsplaner i den gällande lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988). Språkdräkten är densamma som i den nya lagens 14 § om personalplan.

I båda propositionerna (RP 99/2013 rd och RP 152/2013 rd) avses de föreslagna lagarna träda i kraft den 1 januari 2014. Enligt ikraftträdandebestämmelsen i förslaget till ny samarbetslag (51 §) upphävs lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) genom den nya lagen. Personal- och utbildningsplanerna ska följaktligen upprättas såsom föreskrivs i 14 § i den nya lagen.

En gemensam lag om samarbetsförfarandet på arbetsplatser

Beroende på vem arbetsgivaren är föreskrivs det om samarbete mellan arbetsgivare och anställda i lagen om samarbete inom företag (334/2007), lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007) eller i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988). Syftet med samarbetet är detsamma i alla samarbetslagar och innehållsligt motsvarar lagarna i stort sett varandra. Arbetsplatserna har i en väl genomförd och tillämplad samarbetsmekanism ett ypperligt instrument för att förbättra växelverkan, arbetslivskvalitet och produktivitet.

Det nuvarande systemet med separata samarbetslagar komplicerar i onödan regleringen av samarbetet på vissa punkter och gör det svårt att realisera det på arbetsplatserna. Det vore enligt utskottet motiverat att undersöka om man kunde ha en enda lag för samarbete på arbetsplatser.

Tillsynen över samarbetslagen

I sitt betänkande om förslaget till lag om samarbetsombudsmannen (AjUB 1/2010 rd) ansåg utskottet det viktigt att utreda om samarbetsombudsmannen också kunde utöva tillsyn över samarbetsverksamheten inom den offentliga sektorn.

Arbetsgruppen som berett samarbetslagen och samarbetsombudsmannen menar att det sak-

ligt sett inte föreligger något hinder för att tillsynen över den statliga samarbetsverksamheten sköts på samma sätt som tillsynen över samarbetsverksamheten vid företag och att uppgiften i lag anförtros samarbetsombudsmannen. Samarbetsombudsmannen påpekar emellertid att tillsynen inte är möjlig utan extraresurser.

I propositionen föreslås ingen bestämmelse om tillsynen, utan läget förblir oförändrat. Uppgiften att styra hur lagen ska efterlevas och tillämpas har anförtrotts finansministeriet och huvudavtalsorganisationerna som företräder statens personal. Den största orsaken till att man avstått från tillsynen är att det skulle behövas mer personal för att få igång verksamheten.

Utskottet vill påpeka att i och med att man avstått från en lagfäst tillsyn kommer de statsanställda att vara i en sämre position än de företagsanställda när det gäller samarbetsrättigheter och tillsyn över samarbetsverksamheten. Tillsynen över den statliga samarbetslagen bör uppdras en i förhållande till statsarbetsgivaren suverän, opartisk instans, exempelvis samarbetsombudsmannen. För verksamheten bör avsättas tillräckligt med resurser. Det är viktigt att arbetet med att ta fram bestämmelser om tillsynen över samarbetslagarna för offentlig sektor fortsätter, poängterar utskottet.

Kriminaliseringens räckvidd

Enligt propositionen är det meningen att bestämmelserna om straffbara gärningar i den statliga samarbetslagen ska motsvara det som föreskrivs i lagen om samarbete inom företag och i lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare. Men det är svårt att jämföra bestämmelserna, eftersom lagarnas innehåll och struktur inte är identiska.

Utskottet anser det vara befogat med ensartade bestämmelser om straffbarhetens räckvidd i de olika samarbetslagarna. Det är viktigt att hålla ett öga på hur bestämmelsen om brott mot samarbetsskyldighet inom ämbetsverk tillämpas och se över kriminaliseringens räckvidd om det visar sig behövt, framhåller utskottet.

Detaljmotivering

1. Lag om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar

25 §. Handlingsplan och handlingsprinciper för att främja sysselsättningen. I paragrafen hänvisas det till den upphävda lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002). Utskottet föreslår följaktligen vissa tekniska preciseringar och ändringar.

43 §. Gottgörelse. Gottgörelsebeloppet är enligt propositionen detsamma som i lagen om samarbete inom företag (334/2007) och i lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007). Beloppet har ändrats genom en förordning om justering av maxibeloppet av den gottgörelse som anges i lagen om samarbete inom företag (536/2013). I analogi härmed föreslår utskottet en höjning av beloppet.

49 §. Brott mot samarbetsskyldighet inom ämbetsverk. Enligt paragrafen ska en tjänsteman som företräder ämbetsverket såsom arbetsgivare dömas till böter om hen uppsåtligt eller av grov oaktksamhet bryter mot samarbetslagen.

Bestämmelsen avviker från motsvarande bestämmelse i lagen om samarbete inom företag, lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare och den gällande statliga samarbetslagen, som alla innehåller regeln att brott mot samarbetsskyldighet är straffbart, om det sker uppsåtligt eller av oaktksamhet. Propositionen motiverar inte varför straffbarhetsgraden är högre i den nya lagen än i de lagar som gäller företag och kommuner och i den gällande samarbetslagen.

Utskottet anser det motiverat och viktigt att samma regler gäller för brott mot samarbetsskyldighet i samtliga samarbetslagar.

Förvaltningsutskottet betonar i sitt utlåtande (FvUU 28/2013 rd) jämlikhetsaspekterna och anser det viktigt att även statstjänstemännen behandlas jämlikt då det gäller att skydda samarbetsintressen som anses viktiga för tjänstemän

och arbetstagare. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet delar förvaltningsutskottets syn.

Utskottet föreslår därför att paragrafen ändras så att brott mot samarbetskyldighet är straffbart även när det sker av oaktsamhet.

50 §. Hänvisningar till strafflagen. Utskottet föreslår att 1 mom. ändras så att det motsvarar den vedertagna formuleringen av hänvisningar till strafflagen.

Justitieministeriet påpekar i sitt yttrande att maximistraflet för brott mot tystnadsplikten skiljer sig beroende på om det handlar om en tjänsteman eller en företagsanställd. Straffet för en tjänsteman som bryter mot tjänstehemlighet kan som strängast bli böter eller fängelse i högst två år när det handlar om brott av normalgraden. När det gäller privatanställda gör det sig endast skyldiga till sekretessförseelse där den lagfästa påföljden är böter. Utskottet menar att böter i princip är en tillräcklig påföljd för tjänstemän som bryter mot tystnadsplikten enligt den statliga samarbetslagen, även vid brott mot tjänstehemlighet enligt 40 kap. i strafflagen.

2. Lag om ändring av 47 kap. 4 § i strafflagen

4 §. Kränkning av arbetstagarrepresentants rättigheter. Utskottet föreslår att paragrafen preciseras med att den avser ett samarbetsombud enligt 6 § 3 och 4 mom.

1.

Lag

om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Lagens syfte

4. Lag om ändring av 5 a kap. 5 § i lagen om offentlig arbetskraftsservice

Eftersom lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002) har upphävts, föreslår utskottet att lagförslag 4 förkastas.

5. Lag om ändring av 12 kap. 3 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (Ny)

3 §. Arbets- och näringsbyråns uppgifter för att genomföra omställningsskyddet. Utskottet föreslår ovan att lagförslag 4 förkastas, eftersom lagen om offentlig arbetskraftsservice inte längre gäller. Ändringen i lagförslaget bör lämpligen införas i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012).

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 3 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 och 2 med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

godkänner ett nytt lagförslag 5 (Utskottets nya lagförslag) och

förkastar lagförslag 4.

2 kap.

Samarbetet6—11 §
(Som i RP)

3 kap.

Ärenden som ska behandlas vid samarbetsförfarande12 —14 §
(Som i RP)

4 kap.

Ärenden som ska behandlas vid samarbetsförhandlingar15—20 §
(Som i RP)

5 kap.

Samarbetsförhandlingar när användningen av arbetskraft minskar21—24 §
(Som i RP)

25 §

Handlingsplan och handlingsprinciper för att främja sysselsättningen

Efter att ha gjort en förhandlingsframställning beträffande sin avsikt att säga upp minst tio tjänstemän av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker ska arbetsgivaren när samarbetsförhandlingarna inleds ge företrädarna för personalen ett förslag till en sysselsättningsfrämjande handlingsplan. Vid beredningen av planen ska arbetsgivaren utan dröjsmål tillsammans med *arbets- och näringsbyrå* och *närings-, trafik- och miljöcentralen utreda den offentliga arbetskraftsservice som främjar möjligheterna att få arbete*.

Handlingsplanen ska utarbetas med beaktande av vad som föreskrivs eller genom tjänste- och arbetskollektivavtal avtalas om minskning av arbetskraften. Av planen ska också framgå den planerade tidtabellen för samarbetsförhandlingarna, förfarandet vid förhandlingarna och de planerade handlingsprinciper som under uppsägningstiden ska iakttas vid anlitandet av tjänster enligt *lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012)* samt vid främjande av arbetssökande och utbildning.

Om arbetsgivaren överväger uppsägningar som gäller färre än tio tjänstemän, ska arbetsgivaren när samarbetsförhandlingarna inleds föreslå handlingsprinciper dels för att under uppsägningstiden stöda arbetstagarna i att på eget initiativ söka sig till annat arbete eller utbildning, dels för att främja arbetstagarnas sysselsättning genom sådana tjänster som avses i *lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice*.

26—28 §
(Som i RP)

6 kap.

Samarbete i ärenden som berör statsförvaltningen och ett eller flera förvaltningsområden29—35 §
(Som i RP)

7 kap.

Särskilda bestämmelser36—42 §
(Som i RP)

43 §

Gottgörelse

En arbetsgivare som vid uppsägning eller permittering av en tjänsteman eller vid överföring av en tjänsteman till anställning på deltid uppsätli-

gen eller av oaktsamhet underlåter att iaktta vad som föreskrivs i 21—27 §, ska åläggas att till den berörda tjänstemannen betala en gottgörelse på högst 34 140 euro.

(2—4 mom. som i RP)

44—48 §
(Som i RP)

49 §

Brott mot samarbetskyldighet inom ämbetsverk

En tjänsteman som företräder ämbetsverket såsom arbetsgivare och som uppsåtligt eller av (*utesl.*) oaktsamhet underlåter att iaktta eller bryter mot det som föreskrivs om ärendenas behandling vid samarbetet i 11 §, ämbetsverkets interna verksamhet i 12 §, överlåtelse av en rörelse i 17 §, anlitande av utomstående arbetskraft i 18 §, information till företrädarna för personalen i 19 §, ärenden som ska behandlas vid

samarbetet i 31 §, samarbetsförfarandet i 32 §, informationsskyldighet i 37 §, rätt att anlita sakkunniga i 38 §, befrielse från tjänste- och arbetsuppgifter i 39 § eller framläggning i 48 §, ska för *brott mot samarbetskyldighet inom ämbetsverk* dömas till böter. Ansvarsfördelningen mellan de personer som företräder arbetsgivaren bestäms enligt de grunder som anges i 47 kap. 7 § i strafflagen (39/1889).

50 §

Hänvisningar till strafflagen

Bestämmelser om straff för kränkning av *arbetstagarrepresentants* rättigheter finns i 47 kap. 4 § i strafflagen.

(2 mom. som i RP)

51 och 52 §
(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av 47 kap. 4 § i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i strafflagen (39/1889) 47 kap. 4 §, sådan den lyder i lag 453/2007, som följer:

47 kap.

Om arbetsbrott

4 §

Kränkning av arbetstagarrepresentants rättigheter

En arbetsgivare eller en företrädare för denne som utan grund som bestäms i lag eller i ett arbets- eller tjänstekollektivavtal säger upp, annars avskedar eller permitterar en förtroende- man, ett förtroendeombud som avses i 13 kap. 3

§ i arbetsavtalslagen (55/2001), en arbetarskyddsfullmäktig, en företrädare för personalen eller arbetstagarna som avses i lagen om personalrepresentation i företagets förvaltning (725/1990) eller i lagen om samarbete inom fin- ska företagsgrupper och grupper av gemenska skapsföretag (335/2007) eller ett samarbetsombud som avses i 8 § i lagen om samarbete inom företag (334/2007) eller i 3 § i lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagarare (449/2007) eller i 6 § 3 och 4 mom. i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (/) eller ombildar dennes

anställningsförhållande till anställningsförhållande på deltid ska, om gärningen inte utgör diskriminering i arbetslivet, för *kränkning av ar-*

betstagarrepresentants rättigheter dömas till böter.

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets nya lagförslag

5.

Lag

om ändring av 12 kap. 3 § i lagen offentlig Arbetskrafts- och företagsservice

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om offentlig Arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) 12 kap. 3 § 2 punkten som följer:

3 §

I syfte att genomföra omställningsskyddet ska Arbets- och näringsbyrån

2) tillsammans med närings-, trafik- och miljöcentralen för den offentliga Arbetskrafts- och företagsservicens del bistå vid utarbetandet och genomförandet av en handlingsplan enligt 49 § 1

och 2 mom. i lagen om samarbete inom företag (334/2007) och enligt 9 § 1 och 2 mom. i lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007) samt enligt 25 § 1 och 2 mom. i lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar (/),

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 10 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
medl. Satu Haapanen /gröna
Anna Kontula /vänst
Jari Lindström /saf
Eeva-Maria Maijala /cent
Lea Mäkipää /saf
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Elisabeth Naucclér /sv
Kristiina Salonen /sd
Sari Sarkomaa /saml (delvis)
Arto Satonen /saml
Mikko Savola /cent
Eero Suutari /saml
Maria Tolppanen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.