

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 53/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä joulukuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 267/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Heli Backman, sisäasiainministeriö

- hallitusneuvos Esa Lonka, työministeriö
- neuvottelupäällikkö Heikki Saipio, Kunnallinen työmarkkinalaitos
- lakimies Jouni Vattulainen, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- neuvottelujohtaja Jukka Kauppala, Tekniikan ja Peruspalvelujen Neuvottelujärjestö KTN ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Tekniikan ja Peruspalvelujen Neuvottelujärjestö KTN ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa. Lakia sovellettaisiin kunnissa ja kuntayhtymissä. Työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa koskeva sääntely nostettaisiin lain tasolle, kun nykyisin asiasta on

sovittu työmarkkinajärjestöjen kesken yhteistoimintaa koskevalla yleissopimuksella, joka on oikeusvaikutuksiltaan virka- ja työehtosopimus.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta lakia, jossa säädettäisiin työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa ja kuntayhtymissä. Nykyään yhteistoiminnan sisältöä ja menettelyä säännellään kunnallisten työmarkkinaosapuolten solmimalla yleissopimuksella, joka on oikeusvaikutuksiltaan virka- ja työehtosopimus.

Hallintovaliokunta pitää lakiesitystä tärkeänä ja tarpeellisena. On perusteltua, että myös kunta-sektorilla säännellään yhteistoiminnasta lailla, kuten valtiolla ja yksityissektorilla on tehty. Myös kansallisen ja EY-lainsäädännön viimeaikaisen kehityksen voidaan katsoa edellyttävän, että kunnissa työskentelevien oikeudesta saada tietoja ja tulla kuulluksi säädetään lain tasolla.

Yhteistoiminta on henkilöstön osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta keskeinen asia. Lailla säätäminen lisää osaltaan jäntevyyttä menettelyyn. Kuntien toimintaympäristössä on tapahtunut ja tapahtumassa merkittäviä muutoksia väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun, sisäisen muuttoliikkeen, henkilöstön eläkkeelle siirtymisen, työvoiman niukkuuden ja julkisen talouden paineiden johdosta. Käynnissä olevaan kunta- ja palvelurakennemuutukseen liittyen valiokunta viittaa asiasta antamaansa mietintöön (HaVM 31/2006 vp — HE 155/2006 vp) ja toteaa, että on sekä kunta-työnantajan että henkilöstön kannalta tärkeää, että yhteistoiminnan toteutumiseen kiinnitetään uudistuksissa erityistä huomiota.

Kunnissa toteutettavaa työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa koskevassa esityksessä on pyritty ottamaan huomioon kuntasektorin erityispiirteet ja vakiintuneet käytännöt. Näistä syistä esitetty sääntely on tietyiltä osin väljempää kuin yksityisen sektorin osalta. Hallintovaliokunta katsoo, että nämä erot sääntelyn täsmällisyydessä ovat aiheellisia ja kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisia.

Esitettyyn lakiin sisältyy myös mahdollisuus sopia työ- ja virkaehtosopimuksin toisin tietyistä lain kohdista, jotta yhteistoimintaa voitaisiin sopimus pohjaisesti kehittää paikallisiin tarpeisiin sopivaksi ja jottei lain säätäminen aiheuttaisi tarvetta purkaa jo tehtyjä, sopimuksiin perustuvia paikallisia järjestelyjä. Lain tavoitteena on säätää yhteistoiminnalle vähimmäistaso. Käytännössä yhteistoimintaa voitaisiin kunnissa hoitaa lakia monimuotoisemminkin. Hallintovaliokunta pitää esitystä perusteltuna. Lailla on sinänsä mahdollista sallia laista poikkeaminen työ- tai virkaehtosopimuksella, mikäli laissa määritellään ainakin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet. Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan esitetyn sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta käytännöstä (esim. PeVL 1/2005 vp) ilmenevät, laista poikkeamista koskevan sääntelyn yksiselitteisyyttä ja poikkeamisen ulottuvuuden täsmällisyyttä koskevat vaatimukset.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä lakiehdotukseen sisältyvää velvoitetta käsitellä kunnan talousarvioehdotuksen edellyttämiä toimenpiteitä yhteistoimintamenettelyssä, jos toimenpiteiden toteuttaminen todennäköisesti aiheuttaisi useita irtisanomisia, osa-aikaistamisia, lomautuksia taikka merkittäviä heikennyksiä palvelussuhteiden ehdoissa. Toimenpiteitä on esityksen mukaan käsiteltävä yhteistoimintamenettelyssä ennen kuin hallitus tekee valtuustolle lopullisen talousarvioehdotuksen. Valiokunnan mielestä olisi suotavaa, että toimenpiteitä käsiteltäisiin yhteistoimintamenettelyssä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Valiokunta pitää myönteisenä myös muun muassa lakiin esitettyä säännöstä siitä, että kunnassa tulee laatia yhteistoimintamenettelyssä vuosittain sellainen henkilöstö- tai muu suunnitelma, josta käyvät ilmi erilaisten työsuhdemuotojen käytön periaatteet. Säännös on kuntasektorilla uusi. Myös velvoitteet informoida henkilöstöä kunnan työllisyys- ja taloustilanteesta sekä määräaikaisten ja osa-aikaisten työntekijöiden

määrästä ovat henkilöstön kannalta tärkeitä. Yksittäisen työntekijän näkökulmasta merkittävä uudistus on, että laissa säädetään yksityissektoria vastaavalla tavalla työntekijälle mahdollisuus hakea hyvitystä tilanteissa, joissa työnantaja on tahallisesti tai huolimattomuudesta laiminlyönyt yhteistoimintamenettelyyn liittyviä velvoitteitaan.

Esitettyyn lakiin sisältyvät säännökset työnantajan ja henkilöstön edustajista koostuvasta kunnan yhteistoimintaelimestä. Yhteistoimintaelimessä käsiteltäisiin asiat, jotka koskevat henkilöstöä yleisesti tai jotka ovat laajakantoisia. Valiokunta pitää tarpeellisena, että säännös mahdollistaa nykyisen sopimusperusteisen järjestelmän mukaisesti myös useamman kunnan yhteisen yhteistoimintaelimen asettamisen.

Hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan esityksessä on tasapainoisella tavalla otettu huomioon sekä kuntien ja kuntayhtymien erityispiirteet työnantajina että tämän päivän työelämän asettamat vaatimukset työnantajan ja henkilöstön väliselle yhteistoiminnalle, ja valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä. Valiokunta esittää jäljempänä muutamia yksittäisiä 1. lakiehdotusta koskevia huomioita ja muutosesityksiä.

Hallituksen esitykseen sisältyviin 2.—9. lakiehdotukseen valiokunnalla ei ole oman toimialansa näkökulmasta huomautettavaa.

1. Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa

Henkilöstöryhmän käsite

Lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään yhteistoiminnan osapuolista. Yhtenä osallisena mainitaan henkilöstöryhmät. Esityksen perusteluissa on pyritty avaamaan käsitteen sisältöä, vaikkakin käsitettä on vaikea määritellä yksiselitteisen täsmällisesti. Hallintovaliokunta toteaa, että henkilöstöryhmän käsite kuntasektorilla poikkeaa siitä, mitä se on yksityisellä sektorilla. Yksityisellä sektorilla käytetty henkilöstöryhmäjohtelu työntekijöihin, toimihenkilöihin ja ylempiin toimihenkilöihin ei sovellu kuntapuolelle. Kunnallishallinnossa tällaista jakoa ei ole käytetty, vaan

henkilöstöryhmät ovat määräytyneet tehtävien sisällön ja ammattialan perusteella, esimerkkinä kirjastotoimen ja opetusalan henkilöstö. Valiokunta katsoo, että kuntasektorilla tulee henkilöstöryhmät määrittää nykyisen käytännön mukaisesti, mikä on hallituksen esityksessäkin tarkoitus.

Liikkeen luovutuksen käsite

Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään liikkeen luovuttajan velvollisuudesta ja luovutuksen saajan velvollisuudesta antaa tiettyjä tietoja henkilöstön edustajille liikkeen luovutustilanteessa. Käsitteenä liikkeen luovutus on otettu kunnallishallintoa koskevaan lainsäädäntöön kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) säätämisen yhteydessä. Mainitun lain 25 §:n mukaan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Liikkeen luovutuksen käsitettä kunnallishallinnossa on avattu hallituksen esityksen HE 196/2002 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa 25 ja 39 §:n kohdalla. Työsopimussuhteisten osalta liikkeen luovutus on määritelty työsopimuslaissa (55/2001). Tarkoituksena on, että kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeen luovutuksen määritelmä vastaisi työsopimuslain vastaavaa määritelmää, vaikka säännöksen sanamuoto on jouduttu muotoilemaan työsopimuslaista poikkeavalla tavalla. Saadun selvityksen mukaan nyt käsiteltävänä olevalla lakiehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa nykyiseen lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön perustuvaa liikkeen luovutuksen käsitettä. Se, onko kyseessä liikkeen luovutus, määräytyy virka- ja työsuhdetta koskevan lainsäädännön perusteella. Yhteistoimintaa koskevassa laissa sen sijaan määritellään näissä tilanteissa käytävän yhteistoiminnan sisältö.

Yhteistoiminnassa käsiteltävät asiat

Valiokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jossa säännöstä on täsmennetty esimerkeillä kuntajakoa ja kuntien välistä yhteistyötä koskevista muutoksista.

Muotoilusta saattaa saada sen käsityksen, että lainkohdassa tarkoitetuille henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttaville muutoksille asetetaan hyvin vaativat kriteerit. Saadun selvityksen mukaan kuntasektorin isot kysymykset, kuten esimerkiksi muutokset kuntarakenteessa, on haluttu nostaa pykälässä esiin, mutta tarkoituksena ei ole ollut, että vain tämän suuruusluokan asiat kuuluisivat yhteistoiminnan piiriin. Hallintovaliokunta katsoo, että säännöksen muotoilu on tarpeen tältä osin tarkistaa. Valiokunta esittää lainkohdan sanamuodon muuttamista seuraavasti: "1) henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavia muutoksia työn organisoinnissa, (poist.) kunnan palvelurakenteessa, *kuntajaossa tai* kuntien välisessä yhteistyössä;".

Poikkeaminen yhteistoimintamenettelystä

Lakiehdotuksen 15 §:ssä esitetään säädettäväksi mahdollisuudesta yhteistoimintamenettelystä poikkeamiseen tietyissä tilanteissa. Hallintovaliokunta toteaa lakiteknisenä huomautuksena, että pykälän 1 momentin viittausten tulisi olla 4 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohtaan sekä 7 §:ään. Mitä tulee itse säännöksen sisältöön, valiokunta selvyiden vuoksi tähdentää, että säännöstä voitaisiin soveltaa vain erittäin harvinaislaatuissa tilanteissa eli kun toimintayksikön toiminta vaarantuu tai muut erittäin painavat syyt, joita ei ole voitu ennakolta tietää, ovat yhteistoimintamenettelyn esteenä. Saadun selvityksen mukaan tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi laaja pandemia-epidemia, jolloin saattaisi olla tarpeen uudelleen järjestellä kunnan henkilöstön työtehtäviä ja työskentelypaikkoja nopeallakin aikataululla. Pykälän 2 momentti kuitenkin edellyttää, että asia tulee viipymättä käsitellä yhteistoimintamenettelyssä, kun perusteita poikkeamiselle ei enää ole.

Tietojen antaminen ja salassapitovelvollisuus

Lakia työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa sovellettaisiin kunnissa ja kuntayhtymissä. Kunnat ja kuntayhtymät kuuluvat myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) soveltamisalan piiriin. Julkisuuslaissa säädetään viranomaisessa toimivan vaitiolo-

velvollisuudesta. Julkisuuslaissa säädetty vaitiolo-velvollisuus koskee sekä kuntaa työnantajana edustavia että kuntien palveluksessa olevia henkilöitä.

Yhteistoimintamenettelyssä saattaa joissakin tilanteissa olla tarpeen käsitellä yhteistoimintamenettelyn tarkoituksen toteutumiseksi myös vaitiolo-velvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Julkisuuslaki on yleislaki, ja sen säännöksistä voidaan poiketa vain lailla. Jotta työnantajan edustajalla olisi mahdollisuus yhteistoimintamenettelyä varten luovuttaa tietoja, jotka ovat säädetty salassa pidettäviksi, tulee tästä säätää lailla. Tästä syystä hallintovaliokunta esittää, että 6 §:n 1 momenttiin tehdään seuraava lisäys: "Ennen yhteistoimintamenettelyn aloittamista työnantajan tulee antaa asianomaisille työntekijöille sekä heidän edustajilleen yhteistoimintamenettelyssä käsiteltävän asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot siten, että he voivat riittävästi perehtyä ja valmistautua käsiteltävään asiaan. *Salassa pidettäviä tietoja saa kuitenkin antaa vain siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä yhteistoimintamenettelyssä lain mukaan käsiteltäväksi säädetyin asian käsittelyn kannalta. Tietoja henkilön terveydentilasta, henkilökohtaisista oloista tai muista salassa pidettävistä yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista tiedoista ei saa kuitenkaan antaa ilman sen henkilön suostumusta, jota tiedot koskevat.*"

Hallintovaliokunta toteaa, että salassa pidettävien tietojen luovuttaminen ei ole sellainen asia, josta tulisi voida sopia työ- tai virkaehtosopimuksilla. Tästä syystä sopimisoikeutta koskevaan 19 §:n 1 momenttiin on tarpeen lisätä säännös, jolla edellä esitetty salassa pidettävien tietojen luovuttaminen rajataan sopimisoikeuden ulkopuolelle. Valiokunta esittää, että 19 §:n 1 momentin toinen virke muutetaan kuulumaan seuraavasti: "Sopimuksin ei voida kuitenkaan poiketa siitä, mitä 6 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta, eikä siitä, mitä 7 ja 8 §:ssä säädetään, siltä osin kuin säännökset koskevat vähintään kymmenen työntekijän irtisanomista."

Lakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin salassapitovelvollisuudesta. Julkisuuslain 23 § määrittelee vaitiolo-velvollisuuden kaikkien kuntien

ja kuntayhtymien palveluksessa olevien osalta. Siksi erillinen salassapitosäädännös on nyt käsiteltävänä olevassa lakiesityksessä tarpeeton. Lisäksi hallintovaliokunta viittaa julkisuuslain kokonaisuudistuksen täytäntöönpanoa koskevasta valtioneuvoston selonteosta antamaansa mietintöön (HaVM 6/2004 vp — VNS 5/2003 vp) ja toteaa, että salassapitosäädännösten sisällyttämiseen erityislainsäädäntöön on edelleen aiheellista suhtautua pidättyvästi. Valiokunnan näkemyksen mukaan myöskään erityistä tarvetta julkisuuslaista poikkeavaan salassapitoon ei yhteistoiminnan osalta ole. Tämän johdosta valiokunta esittää salassapitovelvollisuutta koskevaa säännöstä poistettavaksi.

Koska kuitenkin yhteistoiminta koskee kaikkia kuntasektorin viranhaltijoita sekä työntekijöitä, valiokunnan mielestä lakiin on tarpeen sisällyttää viittaussäädännös julkisuuslakiin. Tällaisen viittaussäädännöksen tarkoituksena on kiinnittää yhteistoiminnassa mukana olevien huomio siihen, että salassapidosta on säädetty erikseen julkisuuslaissa. Valiokunta toteaa, että pääsääntöisesti lainvalmistelussa suhtaudutaan pidättyvästi lainsäädännön sisäisiin viittauksiin, mutta tässä tilanteessa viittausta julkisuuslakiin voidaan pitää perusteltuna informaation lisäämiseksi. Edellä olevaan viitaten hallintovaliokunta esittää, että viittaussäädännös sisällytetään uuden sisältöiseen 17 §:ään seuraavasti:

17 §

Julkisuutta koskevien säännösten soveltaminen

Yhteistoimintamenettelyssä käsiteltävien ja sen johdosta laadittujen asiakirjojen julkisuudesta sekä yhteistoimintamenettelyyn osallistuvien työnantajan edustajan, työntekijän ja henkilöstön edustajan vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

Koska valiokunta on edellä esittänyt salassapitovelvollisuutta koskevan säännöksen poistamista lakiehdotuksen 17 §:stä, salassapitovelvollisuuden rikkomista koskeva 24 §:n 3 momentin rangaistussäädännös on myös aiheellista poistaa. Vaitiolovelvollisuus määräytyy julkisuuslain mukaan, ja julkisuuslain 35 § sisältää rangaistussäädännöksen vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 19 päivänä tammikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
 vpj. Veijo Puhjo /vas
 jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
 Nils-Anders Granvik /r
 Lasse Hautala /kesk
 Hannu Hoskonen /kesk
 Esko Kurvinen /kok
 Lauri Kähkönen /sd

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

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.