

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om underhållsstöd och vissa lagar som har sam- band med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 april 2008 en proposition med förslag till lag om underhållsstöd och vissa lagar som har samband med den (RP 49/2008 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Heli Backman, finansministeriet
- jurist Outi Luoma-aho, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Markku Helin, justitieministeriet
- förmånschef Suvi Onninen och tjänstechef Jyrki Raimoranta, Folkpensionsanstalten
- konsultativ jurist Sami Uotinen och utvecklingschef Jouko Heikkilä, Finlands Kommunförbund
- arbetsmarknadsjurist Lauri Niittylä, Kommunala arbetsmarknadsverket
- chef för juridiska ärenden Anne Perälehto-Virkkala, Kommunernas pensionsförsäkring

- chef för familjeenheten Marjatta Karhuvaara, Esbo stad
- tf. chef för familjerättsliga ärenden Katja Niemelä, Helsingfors stad
- socialdirektör Marjo Lavikainen, Joensuu stad
- arbetsmarknadsombud Juha Isoniemi, Offentliga och privata sektorns funktionärsförbund Jyty
- jurist Päivi Ahonen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ombudsman Heljä Sairisalo, Förbundet för ensamförsörjare och föräldrar med gemensam vårdnad
- ordförande Ahti Hurmalainen och ombudsman Jarmo Haapala, Förbundet för underhållsansvariga rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Lahtis stad
- Uleåborgs stad
- Vanda stad
- Hollola kommun
- professor Olli Mäenpää
- professor Kari-Pekka Tiitinen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om underhållsstöd, där det föreskrivs om underhållsstöd som verkställs av Folkpensionsanstalten och om åtgärder i anknytning till stödet för att

driva in underhållsbidrag. Lagen om underhållsstöd ska ersätta den gällande lagen om underhållstrygghet. Bestämmelser om kommu-

nernas uppgifter för att fastställa underhållsbidrag ska finnas i socialvårdslagen.

Lagen om underhållsstöd motsvarar till innehållet i det stora hela lagen om underhållstrygghet. De viktigaste ändringarna föranses av att Folkpensionsanstalten ska verkställa stödet i stället för kommunerna. Ansvaret för finansieringen av underhållsstödet överförs på staten. I lagen föreskrivs också att Folkpensionsanstaltens har rätt att få uppgifter om underhållsstöd och om indrivning av underhållsbidrag.

Lagen om vissa underhållsbidrags bindande vid levnadskostnaderna från 1966 föreslås bli upphävd och ersatt med en ny lag. De underhållsbidrag, ersättningar och underhållsstöd som avses i lagen ska höjas varje år i enlighet med förändringen i levnadskostnadsindex. Således slopas den nuvarande förhöjningsgränsen på fem procent. Indexförhöjningen ska till skillnad från nuläget också gälla nya avtal och beslut om

underhållsbidrag som kommit till efter föregående förhöjning.

Det föreslås att barns rätt till underhållsstöd ska avgöras enligt lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet i stället för enligt lagen om hemkommun. Dessutom ska lagen om utkomstskydd för arbetslösa, folkpensionslagen, lagen om införande av lagen om pension för företagare och lagen om införande av lagen om pension för lantbruksföretagare ändras så att barnförhöjningar enligt dem betalas direkt till Folkpensionsanstalten för den tid då denna betalar underhållsstöd till barnet på grund av försummelse att betala underhållsbidrag.

Lagarna avses träda i kraft den 1 april 2009. Verkställigheten av underhållsstöd och indrivningen av underhållsbidrag ska övertas av Folkpensionsanstalten samma dag.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

1. Lagen om underhållsstöd

Allmänt

Underhållsstödet kompletterar skyddet för barns underhåll i situationer där barnet inte får underhåll från en förälder som är underhållsansvarig enligt lagen om underhåll för barn. Enligt lagen om underhållsstöd ska rätten till underhållsstöd som betalas med allmänna medel också gälla barn som inte har någon juridisk far och barn vars förälder försummar att betala fastställt underhållsbidrag.

Syftet med propositionen är framför allt att säkerställa barns rätt till adekvat försörjning och likabehandling oavsett hemort. Underhållsstödet ska utvecklas och indrivningen av underhållsbidrag effektiviseras med målet att barns försörjning ska vara tryggad och att båda föräldrarna faktiskt ska delta i den på det sätt som avses i lagstiftningen.

Enligt den föreslagna lagen om underhållsstöd är det FPA som ska verkställa underhållsstöd i stället för kommunerna. Lagförslaget motsvarar till stor del den gällande lagen om underhållstrygghet men innehåller en del ändringar som beror på att den verkställande myndigheten byts och på att man vill göra verkställigheten effektivare.

År 2006 drevs det in sammanlagt ca 68 miljoner euro i regressfordringar hos de underhållsskyldiga. Antalet underhållsskyldiga med en underhållsbidragsskuld som kommunen hade rätt att driva in uppgick i slutet av 2006 till ca 70 000. Antalet underhållsskyldiga har minskat de senaste åren. En orsak är preskriptionstiden på fem år för underhållsbidragsskulder. Under årens lopp har den samlade underhållsbidragsskuld som kommunerna ska driva in hos de underhållsskyldiga vuxit till totalt ungefär 258 miljoner euro; nästan 23 miljoner euro av detta ska redovisas till barn som underhållsbidrag.

Den föreslagna översynen av beslutsprocesserna och indrivningen och den ökade elektro-

niska kommunikationen kommer att betyda minskat administrativt arbete och ett effektivare system för underhållsstöd. Att underhållsbidraget och underhållsstödet i fortsättningen ska justeras utifrån levnadskostnadsindex i stället för den årliga förhöjningsgränsen på fem procent kommer att göra det lättare för ensamföräldrar att försörja barnen eftersom bidragen och stöden snabbare rättar sig efter kostnadsutvecklingen. Det är viktigt också för att ensamföräldrar som får underhållsstöd hör till de barnfamiljer som har de allra lägsta inkomsterna. Målet bör vara att åtgärda deras problem med försörjningen. För kunderna är det viktigt att besluten fattas utan dröjsmål och att de ändras först om det sker förändringar i sådana omständigheter som är relevanta för utbetalningen.

Kommunerna kommer att ha kvar ansvaret för uppgiften att fastställa underhållsbidrag. Att uppgifterna att fastställa underhållsbidrag och verkställa underhållsstöd nu skiljs åt kräver enligt utskottets uppfattning att kommunerna och FPA samverkar effektivt och smidigt både i övergångsfasen och med att tillämpa lagen. Att handläggningen av underhållsstöd övertas av FPA innebär en viss risk för att kontakten mellan underhållsstödet och tjänsterna för barnfamiljer bryts. Också därför måste FPA och kommunerna intensifiera sitt samarbete.

Utskottet anser att lagförslagen är behövliga och motiverade. Det tillstyrker dem med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Rätt till underhållsstöd

Villkoren för att få underhållsstöd enligt den föreslagna 6 § i lagen om underhållsstöd motsvarar den gällande lagen. Ett villkor är att underhållsbidraget har fastställts till ett lägre belopp än fullt underhållsstöd på grund av den underhållsskyldiges bristande försörjningsförmåga. Underhållsstödet är i så fall lika stort som skillnaden mellan underhållsbidraget och fullt underhållsstöd. Om underhållsstödet höjs efter det att det fastställts, betalas skillnaden mellan det fulla underhållsstödet vid den aktuella tidpunkten och det fastställda underhållsbidraget ut. För att

skillnaden ska kunna betalas ut måste den underhållsskyldiges bristande försörjningsförmåga nämnas i underhållsavtalet eller i domen om underhållsbidraget.

Enligt motiven till 6 § i lagförslaget anses den underhållsskyldige ha bristande försörjningsförmåga när hans eller hennes uppskattade försörjningsförmåga ligger under beloppet för fullt underhållsstöd. I utskottet uttalades det vissa farhågor för att underhållsstödet utifrån 6 § kan komma att bli beroende av prövning och att det därmed påverkas av ensamföräldrars inkomster. Underhållsbidraget ska dock fortfarande fastställas av kommunen eller en domstol enligt lagen om underhåll för barn, som inte föreslås bli ändrad på denna punkt. Underhållsbidraget är beroende av vardera föräldrarnas försörjningsförmåga, som bedöms med beaktande av föräldrarnas ålder, arbetsförmåga, möjlighet att förvärsa arbete och förmögenhet. Däremot beaktas dessa faktorer inte på nytt när underhållsstöd beviljas. Utskottet anser att det förtydligar tillämpningen av lagen att utbetalningen av underhållsstöd inte kan upphöra av den orsaken att barnets mor motsatt sig en faderskapsutredning och det är uppenbart att barnets rätt till adekvat försörjning är tryggad utan underhållsstöd (14 § i den gällande lagen).

Enligt 10 § 2 mom. betalas endast ett belopp som motsvarar det fastställda underhållsbidraget i underhållsstöd, om utbetalningen grundar sig på att den underhållsskyldige försummat att betala underhållsbidrag och om underhållsbidraget är litet av någon annan orsak än att den underhållsskyldige har bristande försörjningsförmåga. En sådan orsak är t.ex. att den underhållsskyldige har barnet hos sig oftare än vanligt. Om det fastställda underhållsbidraget av en sådan orsak är mindre än underhållsstödet eller lika stort som underhållsstödet vid den aktuella tidpunkten, är underhållsstödet alltid lika stort som det fastställda underhållsbidraget inbegripet eventuell indexförhöjning. Underhållsstödet kommer alltså också till denna del att följa utvecklingen i levnadskostnaderna mer flexibelt.

Indrivning av underhållsbidrag

Om underhållsstöd betalas på grund av försumelse att betala underhållsbidrag, övergår rätten till underhållsbidraget på Folkpensionsanstalten till den del bidraget motsvarar det betalda underhållsstödet. En sådan regressfordran kan drivas in hos den underhållsskyldige genom utsökning. Barnet har rätt att få den del av underhållsbidraget som överstiger regressfordran.

Enligt 20 § i lagförslaget kan Folkpensionsanstalten låta bli indrivning genom utsökning, om den underhållsskyldige börjar betala underhållsbidrag frivilligt i enlighet med en betalningsplan eller om det är uppenbart att indrivningen skulle bli resultatlös. Enligt 17 § i den gällande lagen är det möjligt att ställa pant som säkerhet för underhållsbidragsfordran, men den möjligheten föreslås bli slopad, eftersom den inte just alls har blivit utnyttjad och därför inte har spelat någon större roll. Under de nästan tio år som den gällande lagen varit i kraft har pant ställts i uppskattningsvis tio fall. Däremot ska pant fortfarande kunna ställas genom ett avtal mellan föräldrarna enligt lagen om underhållsbidrag.

En underhållsskyldig kan undgå utmätning av sin egendom genom att visa upp en trovärdig plan för avbetalning på skulden och följa planen. Utskottet framhåller att man i enskilda fall noga bör bedöma om den underhållsskyldiges betalningssvårigheter är tillfälliga och om han eller hon faktiskt kan betala av skulden enligt planen innan utsökning inleds.

Folkpensionsanstalten kan enligt 21 § 1 mom. i den föreslagna lagen om underhållsstöd på ansökan av den underhållsskyldige låta bli att driva in en regressfordran till den del försummelsen att betala underhållsbidrag har berott på den underhållsskyldiges insolvens. I 2 mom. föreslås exakta inkomstgränser för när det kan bli aktuellt med indrivning. Orsaken till insolvens ska vara arbetsoförmåga eller något annat skäl som inte beror på den underhållsskyldige. Lydelsen i 1 mom. ger FPA en prövningsrätt som kommunerna enligt den gällande lagen inte har och som enligt propositionen heller inte är avsedd att bli utövad med stöd av den nya lagen. Utskottet fö-

reslår att bestämmelsen ändras så att den motsvarar den gällande lagen.

Möjligheten att låta bli att driva in regressfordran är i första hand avsedd för situationer där det är fråga om kortvarig insolvens. De förtydligade villkoren kommer att göra indrivningen effektivare, eftersom det inte görs någon heltäckande utredning av sökandens ekonomiska situation. Däremot kan de formella inkomstgränserna i vissa fall leda till orimligheter för sökanden. Den underhållsskyldige kan ha inkomster som underskrider gränserna men samtidigt förmögenhet som inte är relevant för den grundläggande tryggheten och som enligt förslaget inte ska beaktas när betalningsförmågan bedöms. Därför anser utskottet att tillämpningen av bestämmelserna om indrivning av underhållsbidrag och regressfordran bör bevakas och lagen kompletteras om det behövs.

Överklagande

FPA:s beslut enligt lagen om underhållsstöd ska kunna överklagas hos besvärnämnden för social trygghet, vilket betyder ett ökat antal ärenden för nämnden att behandla. Utskottet hänvisar till sitt betänkande (ShUB 8/2008 rd) om propositionen om att ändra lagen om besvärnämnden. Där tar utskottet ställning till de personella resurser som krävs med tanke på medborgarnas rättssäkerhet och nämndens funktionsförmåga och de insatser som behövs för att utveckla nämndens verksamhet.

Bestämmelserna om personalens ställning

Verkställigheten av underhållsstödet överförs på grundval av 8 § 1 mom. 2 punkten i lagen om kommun- och servicestrukturreformen (ramlagen), där det står att staten ska överta ordnandet och finansieringen av de uppgifter som föreskrivs i lagen om underhållstrygghet (671/1998), förutom åtgärderna för att fastställa underhållsskyldighet. De i lagen föreskrivna omorganiseringarna som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas enligt 13 § 2 mom. i ramlagen som överlåtelse av rörelse. Syftet med bestämmelsen är att personalen ska få behålla sina anställningsförhållanden vid reformerna.

Bestämmelsen gäller också överföring av uppgifter till staten och FPA. Överföringarna faller inte utanför lagrummets räckvidd. Däremot gäller uppsägningsskyddet i 13 § 3 mom. bara vissa omorganiseringar. När ramlagen stiftades var det tänkt att man i samband med överföringar inte särskilt ska behöva utreda om villkoren för överlåtelse av rörelse uppfylls eller inte.

Enligt propositionen ska bestämmelserna om överlåtelse av rörelse bara tillämpas på den personal som faktiskt övergår. Den juridiska grunden för personalens övergång är således inte att en uppgift förs över från kommunen till staten (överlåtelse av rörelse), utan det ska föreskrivas om övergången i en speciallag. Enligt motiven var syftet med ramlagen att man när man stiftar speciallagar om överföring av uppgifter och finansiellt ansvar enligt lagens 8 § i varje enskilt fall ska avgöra hur många anställda som behövs för de uppgifter som förs över. Det var tänkt att när uppgifter förs över från kommunerna till staten eller FPA, så många anställda flyttas över som behövs för att klara av uppgiften i den nya organisationen. När man har bestämt hur många personer det handlar om övergår personalen i anställning hos den nya arbetsgivaren enligt principen om överlåtelse av rörelse. Propositionen utgår från detta. Men det är problematiskt ur personalens synvinkel, menar utskottet. De kommunanställda ska inte övergå direkt i anställning hos den nya arbetsgivaren på samma sätt som vid överlåtelse av rörelse och de föreslås inte heller få rätt att övergå i anställning hos den nya arbetsgivaren om de vill. Eftersom personalen inte kan vara säker på att anställningsförhållandet kommer att bestå föreslår utskottet att lagförslaget ändras så som beskrivs nedan.

Antalet anställda som övergår till FPA

Enligt 45 § i lagförslaget ska Folkpensionsanstalten efter att ha förhandlat med den instans som företräder kommunsektorn avgöra hur många anställda som ska övergå i anställning hos Folkpensionsanstalten. Under behandlingen i utskottet kom FPA med bedömningen att det till följd av överföringen kommer att behövas ett

personaltillskott på bara 40 årsverken mot 100 som regeringen föreslår. Den personal som arbetar med att verkställa underhållsstöd och driva in underhållsbidrag i kommunerna motsvarar för närvarande sammanlagt ungefär 375 årsverken. Ungefär 200 anställda arbetar på heltid med underhållsstöd. De personer med sådana uppgifter i kommunerna som inte övergår till Folkpensionsanstalten förblir kommunanställda, står det i propositionen.

FPA kommer att centralisera de uppgifter den övertar till indrivningsenheter på sex olika orter. Tack vare ett elektroniskt beslutssystem och centraliserad indrivning förväntas arbetet bli effektivare. Då behövs det färre anställda för uppgifterna.

Utskottet påpekar att överföringen av uppgifter inte får leda till att det arbete som avses i lagen om underhållsstöd anhopas och att det därför uppstår dröjsmål som försämrar villkoren för dem som har rätt till underhållsstöd. Överföringen måste göras så att utbetalningen av underhållsstöd fortfarande löper smidigt. Därför måste FPA ta över tillräckligt med personal. Å andra sidan kan det inte anses ligga i personalens intresse att FPA tar över mer personal än vad som faktiskt behövs. Om de personella resurserna blir för stora, kan det ge FPA anledning att säga upp personal. Kommunerna behåller vissa uppgifter som avses i den gällande lagen om underhållstrygghet och kommer därför att behöva en del av sina nuvarande personella resurser. Utskottet påpekar att kommunerna enligt övergångsbestämmelserna i lagförslaget förblir skyldiga att ha hand om uppgifter i anknytning till underhållsstöd också efter det att verkställigheten övertagits av FPA.

Utskottet poängterar att FPA enligt propositionen ska överta sådana kommunanställda som nu har hand om underhållsstöd. FPA har meddelat utskottet att den anställer 40 kommunala befattningshavare. Man bör inte söka personal till den överförda uppgifterna genom normal rekrytering förrän de som haft hand om underhållsstödsärenden i kommunerna blivit tillfrågade om de är villiga att övergå i anställning hos FPA. Ett annat förfarande skulle stå i strid med lagför-

slagets syfte. Man bör ha öppen rekrytering bara om det inte finns tillräckligt många kommunanställda att tillgå. Dessutom behövs det noggrann bevakning av rekryteringen till FPA och de fortsatta förhållandena för dem som förblir kommunanställda. Utskottet föreslår två uttalanden (*Utskottets förslag till uttalanden*).

Personalens ställning

I lagen föreslås särskilda bestämmelser om rättigheterna för den personal som förs över. De avviker till vissa delar från bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i lagen om kommunala tjänsteinnehavare och arbetsavtalslagen. Den personal som övergår i tjänst hos FPA ska ha anställningsvillkor som s.k. gamla arbetstagare. Enligt 45 § 2 mom. i lagförslaget ska kommunal anställning jämföras med anställning hos FPA. Den som går över behåller sin lön i euro vid tidpunkten för övergången, rätten att ta ut intjänad semester som lediga dagar och rätten till tilläggspension intjänad enligt det kommunala pensionssystemet, om anställningen hos FPA fortgår oavbrutet tills personen når ålderspensionsåldern eller blir sjukpensionerad.

Enligt principen för överlåtelse av rörelse ska den nya arbetsgivaren också ta över tillämpningen av kollektivavtal. Men den föreslagna lagstiftningen innefattar inte den här principen, utan personalen ska omfattas av FPA:s avtal. Regeringen anser att detta är motiverat därför att den mottagande organisationen inte heller vid omorganiseringar inom staten tar över tillämpningen av det överlåtande ämbetsverkets preciserande kollektivavtal. Rättigheterna för de anställda som går över stämmer i övrigt huvudsakligen överens med 25 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare när det gäller överlåtelse av rörelse.

Regeringen lämnade samtidigt propositioner till riksdagen om att föra över konsumentrådgivningen och intressebevakningstjänsterna i förmyndarverksamheten från kommunerna till staten (RP 45/2008 rd och RP 54/2008 rd) enligt ramlagen. Enligt de här propositionerna ska personalen flyttas över på ett sätt som avviker från lagen om underhållsstöd. Personal i huvudsys-

la tillförsäkras nämligen möjlighet att övergå i en statlig tjänst efter eget samtycke. Deras rättigheter efter övergången ska däremot motsvara rättigheterna för den personal som övergår i tjänst hos FPA. Om de anställdas villkor vid överföringar är mycket varierande, ökar det inte precis deras engagemang för omorganiseringarna eller tro på målen i lagen om kommun- och servicestrukturreformen, påpekar utskottet.

Uppsägningskydd

Efter överföringen kommer kommunerna att ha kvar anställda som tidigare haft hand om underhållsstöd. Personalen har inte det uppsägningskydd som avses i 13 § 3 mom. i ramlagen. Kommunen kan alltså av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker säga upp anställda som tidigare haft hand om underhållsstöd. Men för att en anställd ska kunna sägas upp krävs det utöver att arbetet minskat att personen med avseende på kompetens och förmåga inte rimligtvis kan ges en annan uppgift som inte väsentligt avviker från den nuvarande eller utbildas för en ny uppgift.

Enligt utskottet verkar det överlag inte sannolikt att kriterierna för uppsägning kommer att uppfyllas i kommunerna, eftersom behovet att rekrytera ny arbetskraft kommer att öka mycket inom kommunsektorn till följd av pensioneringar och ökad efterfrågan när befolkningen åldras. Trots det anser utskottet att de anställda som stannar kvar i kommunerna behöver få ett liknande lagfäst uppsägningskydd på fem år som föreskrivs i 13 § 3 mom. i ramlagen när det gäller omorganiseringar inom social- och hälsovård och grundläggande yrkesutbildning enligt 5 § och bildande av samkommuner med brett befolkningsunderlag enligt 6 §. För att den personal som övergår inte ska få ett sämre anställningskydd föreslås uppsägningsförbudet också gälla dem som övergår i tjänst hos FPA. Uppsägningsförbudet i ramlagen gäller både den nya och den gamla arbetsgivaren på samma sätt. Bestämmelsen är viktig för att de anställda vid uppgiftsöverföringar enligt ramlagen ska bli behandlade på lika villkor. Uppsägningsförbudet säkerställer personalens anställningsförhållanden, vilket är syftet med 13 § 2 mom. i ramlagen.

Slutligen lyfter utskottet fram målet i kommun- och servicestrukturreformen att på sikt förbättra produktiviteten i kommunerna genom att omorganisera uppgifter och funktioner. Med tanke på detta är det ett problem om kostnadsstrycket på kommunerna inte lättar som väntat till följd av överföringarna.

Detaljmotivering

21 §. Regressfordran som inte indrivs. Enligt 20 § i den gällande lagen om underhållstrygghet drivs kommunens regressfordran inte in till den del försummelsen att betala underhållsbidrag har föranletts av den underhållsskyldiges insolvens. Enligt motiven till 21 § ska indrivning av underhållsbidrag för att ersätta underhållsstöd inte heller enligt den nya lagen verkställas till den del försummelsen att betala underhållsbidrag har berott på den underhållsskyldiges insolvens. Men lydelsen i den föreslagna bestämmelsen ger FPA prövningrätt också när insolvenskriteriet uppfylls. Utskottet föreslår därför att paragrafens 1 mom. ändras så att bestämmelsen motsvarar den gällande lagen och motiven till lagförslaget.

45 §. Personalens ställning. Utskottet föreslår ett nytt 3 mom. om att arbetsgivaren på grundval av de omorganiseringar av verksamheten som avses i denna lag inte har rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare inom fem år efter att lagen trätt i kraft, utom i det fall att arbetstagaren väg-

rar ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen ska den nya uppgiften motsvara arbetstagarens utbildning, yrkesskicklighet eller erfarenhet. Enligt 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare ska den nya tjänst som erbjuds tjänsteinnehavaren vara sådan att han eller hon utifrån yrkesskicklighet och förmåga skäligen kan bli tilldelad den. Om ett arbetsavtalsförhållande erbjuds, ska det bestå av uppgifter som inte väsentligt avviker från tjänsteinnehavarens uppgifter. Dessutom ska det utredas om personen kan utbildas för nya uppgifter. Lönen för den nya uppgiften eller tjänsten ska bestämmas utifrån kollektivavtalet och arbetsavtalet. Anställningsskyddet ska gälla kommunernas underhållsstödspersonal oavsett om de är anställda på deltid eller heltid i uppgifterna samt hela den personal som övergått i anställning hos FPA med stöd av denna lag. Uppsägningsförbudet ska gälla från och med att lagen träder i kraft.

Förslag till beslut

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att lagförslag 2—9 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1 godkänns enligt propositionen men 21 och 45 § med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att två uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag

Lagförslag 1

21 §

Regressfordran som inte indrivs

Folkpensionsanstalten ska på ansökan av den underhållsskyldige låta bli att driva in en regressfordran till den del försummelsen att betala underhållsbidrag har berott på den underhållsskyldiges insolvens.

(2—4 mom. som i RP)

45 §

Personalens ställning

(1 och 2 mom. som i RP)

På grundval av de omorganiseringar som gäller verkställighet av denna lag har arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). En arbetstagare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Detta förbud är i kraft fem år från det att denna lag träder i kraft. Förbudet gäller personal vars anställning hos kommunen fortgår och som har haft hand om uppgifter enligt lagen om underhållstrygghet och hela den personal som

övergår i anställning hos Folkpensionsanstalten med stöd av 1 mom. (Ny)

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att man inte söker personal till de uppgifter som övertas av Folkpensionsanstalten genom öppet ansökningsförfarande förrän de som har haft hand om underhållsstödsärenden i kommunerna blivit tillfrågade om de är villiga att övergå i anställning hos Folkpensionsanstalten.*
2. *Riksdagen förutsätter att social- och hälsovårdsministeriet bevakar hur underhållsstödet verkställs i samverkan mellan kommunerna och Folkpensionsanstalten och hur villkoren ordnas för den personal som har haft hand om underhållsstödsuppgifter i kommunerna.*

Helsingfors den 5 juni 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
vordf. Maria Guzenina-Richardson /sd
Hannakaisa Heikkinen /cent
Arja Karhuvaara /saml
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd
Jukka Mäkelä /saml

Håkan Nordman /sv
Päivi Räsänen /kd
Pertti Salovaara /cent (delvis)
Paula Sihto /cent
Anni Sinnemäki /gröna
Satu Taiveaho /sd
Lenita Toivakka /saml (delvis)
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää,
utskottsråd Harri Sintonen.

RESERVATION

*Motivering**Personalens villkor vid överföringen av underhållsstödsuppgifter från kommunerna till FPA*

Lagen om kommun- och servicestrukturreformen (ramlagen) utgick från att personalens villkor inte oskäligt försämrades till följd av omorganiseringar och uppgiftsöverföringar när lagen genomförs. Detta var rentav ett villkor för att lagen skulle antas i riksdagen. Propositionen med förslag till ändring av lagen om underhållsstöd och vissa andra lagar (RP 49/2008 rd) kommer att kullkasta den här principen, eftersom man genom att trixa med paragrafer avgränsar överlåtelse av rörelse till att gälla endast en liten del av dem som har hand om underhållsstödsärenden i kommunerna. Det här är desto märkligare som regeringen samtidigt lämnade propositioner till riksdagen om att överföra konsumentrådgivningen och intressebevakningstjänsterna i förmyndarverksamheten från kommunerna till staten (RP 45/2008 rd och RP 54/2008 rd). Till skillnad från den föreliggande propositionen tryggar de här propositionerna personalens rätt enligt ramlagen att övergå i anställning hos den nya arbetsgivaren om de vill, och deras rättigheter bestäms enligt principerna för överlåtelse av rörelse.

Propositionen medger inte något uppsägningskydd för vare sig den personal som övergår till FPA eller den personal som stannar kvar i kommunerna. Utskottet såg många problem både med tanke på personalens villkor, kommunernas ställning och principerna i ramlagen. Det utvärderade bristerna och problemen på ett förtjänstfullt sätt i sitt betänkande och bestämde sig för att ändra lagförslaget så att de anställda får ett betydligt bättre uppsägningskydd oavsett om de övergår till FPA eller stannar kvar i kommunerna. Dessutom föreslår utskottet uttalanden om uppföljning och rekrytering som också i fortsättningen ska trygga personalens ställning.

Majoriteten i utskottet ville ändå inte göra avsteg från de grundläggande riktlinjerna i propositionen när det gäller hur principen för överlåtelse av rörelse ska tillämpas. Det betyder att varken ramlagens anda eller bokstav fullföljs i fråga om personalens villkor när underhållsstödsuppgifter förs över från kommuner till FPA. Detta kan i värsta fall riskera och till och med skada genomförandet av ramlagen. Därför var vi tvungna att komma med den här reservationen där vi föreslår en ändring som ska se till att de bästa principerna i ramlagen fullföljs och att personalens ställning är tryggad när underhållsstödsuppgifter förs över från kommunerna till FPA.

Enligt propositionen ska finansieringsansvaret för underhållsstödet föras över från kommunerna till staten på ett kostnadsneutralt sätt med tanke på statsbudgeten. Social- och hälsovårdens statsandelmoment kommer i enlighet med rambeslutet att minskas med nettobeloppet av kostnaderna för staten, alltså med ungefär 72 miljoner euro år 2009 och under senare år med ungefär 96 miljoner euro enligt priserna 2009. Om bara en liten del av personalen går över till FPA och största delen stannar kvar i kommunerna, sker den finansiella ändringen enligt finansministeriets bästa principer: en stor del av uppgifterna och nästan alla lönekostnader förblir på kommunernas ansvar men statsandelarna från-tas kommunerna. Det här är huvudlöst; kommunerna bör bemötas genuint kostnadsneutralt.

Antalet anställda som går över till FPA enligt de faktiska uppgiftsöverföringarna

Ändring av 45 § 1 mom. i lagförslag 1. Vi föreslår att bestämmelsen omformuleras så att alla som på heltid har hand om underhållsstödsärenden i kommunerna och vars uppgifter överförs till FPA när lagen om underhållsstöd ändras ska ha rätt att övergå i anställning hos FPA om de vill. Vårt förslag är att "Var och en som i huvud-

syssla i en kommun har hand om uppgifter som övergår till Folkpensionsanstalten när denna lag träder i kraft tillförsäkras anställning hos den nya arbetsgivaren om personen så vill."

En majoritet i utskottet godkände regeringens förslag att enbart FPA får besluta vem och hur många som ska övergå i anställning hos FPA när det gäller underhållsstödsärenden som överförs från kommunerna till FPA.

För närvarande har kommunerna sammanlagt 201 heltidsanställda som har hand om underhållsstöd. Utöver dem finns det anställda som på deltid sköter sådana uppgifter motsvarande 174 årsverken. Folkpensionsanstalten uppskattar att den har användning för bara ungefär 40 årsverken i uppgifter som har med underhållsstödet och indrivningen av underhållsbidrag att göra.

Men FPA:s bedömning av det kommande personalbehovet för de nya uppgifterna är inte trovärdig. Inte heller är det trovärdigt att kommunerna efter överföringen kommer att ha kvar så mycket arbete med underhållsstödet att alla som stannar kvar behåller meningsfulla uppgifter med underhållsstödet, om FPA:s bedömning om 40 årsverken håller. Därför förutsätter vi att den kommunala personal som nu huvudsakligen arbetar med underhållsstöd och vars uppgifter enligt lagen övergår till FPA ska få anställning hos FPA om de vill.

Hur skyddet enligt bestämmelserna om överlåtelse av rörelse ska tillämpas på personal som övergår till FPA

Ändring av 45 § 2 mom. i lagförslag 1. Vi föreslår att bestämmelsen ändras så att de tre första meningarna i 45 § 2 mom. i förslaget till lag om underhållsstöd ersätts med "På kommunernas arbetstgares och tjänsteinnehavares arbetsavtals- och tjänsteförhållanden tillämpas bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i 10 § i arbetsavtalslagen (55/2001), 25 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) och 13 § 2 mom. i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) i de fall där personalens huvudsakliga uppgifter till följd av denna lag övergår till Folkpensionsanstalten.". Om bestämmelser-

na om överlåtelse av rörelse tillämpas, blir den överförda personalens anställningsvillkor tryggnade också hos den nya arbetsgivaren efter det att underhållsstödsuppgifterna överförs.

De tre första meningarna i 45 § 2 mom. i regeringens förslag till lag om underhållsstöd avviker från både arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare när det gäller överlåtelse av rörelse och skydd för anställningsvillkoren hos den nya arbetsgivaren. Enligt den paragraf som majoriteten i utskottet godkände ska FPA:s kollektivavtal tillämpas på den personal som går över. Tillämpningen av de kommunala kollektivavtalen upphör vid övergångstidpunkten.

Motiveringen i betänkandet står i konflikt med utskottets ståndpunkt till 45 § 2 mom. i lagen om underhållsstöd. I motiven säger utskottet att 13 § 2 mom. i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (ramlagen) och hänvisningen till tillämpningen av reglerna för överlåtelse av rörelse också gäller "överföring av uppgifter till staten och FPA. Sådana överföringar faller inte utanför lagrummets räckvidd."

Trots dessa befogade synpunkter godkänner utskottet i sitt betänkande 45 § 2 mom. i lagförslaget med en formulering som helt klart och utifrån flera sakkunnigutlåtanden strider mot 13 § 2 mom. i lagen om en kommun- och servicestrukturreform och bestämmelsen om överlåtelse av rörelse i 25 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

De juridiskt sakkunniga som utskottet hört har ansett att förslaget till denna del står i strid med den praxis som tillämpats inom statsförvaltningen i lite mer än 20 år nu. Omorganiseringar som leder till att personalen byter arbetsgivare ska betraktas som överlåtelse av rörelse enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslagen godkänns enligt betänkandet men 45 § i lagförslag 1 med följande ändringar:

Reservationens ändringsförslag

45 §

Personalens ställning

Var och en som i huvudsyssla i en kommun har hand om uppgifter som övergår till Folkpensionsanstalten när denna lag träder i kraft tillförsäkras anställning hos den nya arbetsgivaren om personen så vill.

På kommunernas arbetstagares och tjänsteinnehavares arbetsavtals- och tjänsteförhållanden tillämpas bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i 10 § i arbetsavtalslagen (55/2001), 25 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) och 13 § 2 mom. i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) i de

fall där personalens huvudsakliga uppgifter till följd av denna lag övergår till Folkpensionsanstalten. Om en person vid tidpunkten för övergången i en uppgift hos Folkpensionsanstalten har rätt till tilläggs pensionsandel enligt 19 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av lagen om kommunala pensioner (713/2004), kvarstår denna rätt om anställningen vid Folkpensionsanstalten omedelbart efter övergången fortgår oavbrutet på det sätt som anges i 3 § 3 mom. i lagen om införande av lagen om statens pensioner (1296/2006) fram till den personliga ålderspensionsåldern enligt 17 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av lagen om kommunala pensioner (713/2004) eller begynnelse tidpunkten för arbetsförmåga.

(3 mom. som i ShUB)

Helsingfors den 5 juni 2008

Erkki Virtanen /vänst
Marjaana Koskinen /sd