

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksen tarkoituksena on lisätä valtion henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia työpaikkaansa ja työtään koskevaan päätöksentekoon ja samalla edistää valtionhallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta sekä parantaa henkilöstön keskinäistä yhteistoimintaa. Valtion virastoihin ja laitoksiin valtioneuvoston vuonna 1974 tekemän periaatepäätöksen nojalla luotu virastodemokratiajärjestelmä ehdotetaan muutettavaksi lakiin perustuvaksi yhteistoiminnaksi. Ehdotettu järjestelmä vastaa pääpiirteittäin yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain mukaista yhteistoimintaa.

Esityksen tarkoituksen toteuttamiseksi ehdotetaan säädettäväksi laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa. Sen mukaan työnantajan tulisi neuvotella viraston tai laitoksen henkilöstön ja sen edustajien kanssa tärkeimmistä henkilöstön asemaan ja työolosuhteisiin vaikuttavista asioista ennen niiden ratkaisemista. Tällaisia asioita ovat lakiehdotuksen mukaan muun muassa olennaiset muutokset työtehtävissä ja työmenetelmissä, henkilöstön asemaan vaikuttavat olennaiset hankinnat, viraston tai laitoksen toiminnan ja organisaation muutokset, rationalisointihankkeet sekä viraston tai laitoksen henkilöstöhallinnon ja henkilöstöasiain hoidon periaatteet.

Esityksessä työnantajalle ehdotetaan säädettäväksi myös tiedottamisvelvollisuus. Viraston tai laitoksen tulisi antaa henkilöstölle tietoja viraston toiminnasta ja henkilöstöön vaikuttavista valmisteltavina olevista asioista sekä näitä asioita koskevista päätöksistä. Virasto tai laitos velvoitettaisiin myös antamaan henkilöstölle ja henkilöstön edustajille sellaisia yhteistoimintamenettelyssä käsiteltäviä asioita koskevia selvityksiä ja tietoja, joiden perusteella lain edellyttämä yhteistoiminta voidaan toteuttaa. Valtion liikelaitoksessa tiedottamisvelvoite koskisi lisäksi liikelaitoksen talouden tilasta ja kehityksestä laadittuja selvityksiä.

Esityksessä tarkoitetun yhteistoiminnan osapuolia ovat virasto tai laitos ja sen henkilöstö. Yhteistoimintaa toteutetaan henkilöstöön kuuluvan ja hänen esimiehensä välillä sekä henkilöstön

edustajien ja viraston tai laitoksen välillä. Lakiehdotuksen periaatteena on, että henkilöstön edustaminen ja yhteistoiminnan muodot järjestettäisiin kussakin virastossa, laitoksessa ja liikelaitoksessa paikalliset olosuhteet huomioon ottaen sopivimmalla tavalla. Henkilöstön edustajia olisivat luottamusmiehet ja työsuojeluvaltuutetut tai muut henkilöstön edustajat. Virastoon tai laitokseen voitaisiin nykyisen virastodemokratian tavoin perustaa yhteistoimintaelimiä ja henkilöstön edustajien toimieliimiä yhteistoimintaa varten.

Lakia ehdotetaan sovellettavaksi kaikkiin valtion virastoihin, laitoksiin ja liikelaitoksiin. Virastoittain ja laitoksittain ratkaistaisiin, miten yhteistoiminta järjestetään viraston tai laitoksen eri yksiköissä.

Esityksessä on yritysten yhteistoimintalain tavoin varattu valtion työmarkkinasopimusosapuolille mahdollisuus sopimuksin poiketa lakiehdotuksen mukaisesta yhteistoiminnasta. Sopimusoikeus olisi sekä valtiovarainministeriöllä ja virkamiesyhdistysten keskusjärjestöillä että virastolla tai laitoksella ja siinä toimivilla henkilöstöjärjestöillä. Sopimuksissa voitaisiin virastokohtaisten tarpeiden lisäksi ottaa huomioon myös hallinnon kehitys ja yhteistoiminnan kulloinkin ajankohtaiset kysymykset.

Lakia sovellettaisiin kooltaan, päätehtäviltään, organisaatioltaan ja toimintatavoiltaan toisistaan poikkeavissa virastoissa ja laitoksissa. Myös nykyisin käytössä olevat virastodemokratiajärjestelmät on tarvittaessa muokattu virastoittain ja laitoksittain jossain määrin erilaisiksi.

Myös valtionhallinnon erityiset tehtävät on esityksessä otettu huomioon. Yhteistoimintamenettelyä käytettäisiin rajoitetusti muun muassa puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa, jolloin myös tiedottamisvelvollisuus olisi vastaavasti suppeampi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	10
1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys	3	1. Lakiehdotusten perustelut	10
1.1. Tavoitteet	3	1.1. Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa	10
1.2. Keinot	3	1 §. Lain tarkoitus	10
1.2.1. Yhteistoiminnan luonne ja velvoittavuus	3	2 §. Soveltamisala	10
1.2.2. Yhteistoiminnan muotojen kehittäminen	4	3 §. Viraston velvollisuus edistää yhteistoimintaa	11
1.2.3. Yhteistoiminnan asiapiirin kehittäminen	4	4 §. Yhteistoiminnan osapuolet	11
1.2.4. Yhteistoiminnan kehittäminen hallinnon eri tasoilla	4	5 §. Yhteistoimintaelimet	12
1.2.5. Yhteistoiminnasta sopiminen	5	6 §. Henkilöstön edustajien valitseminen eräissä tapauksissa	12
2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu	6	7 §. Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat asiat	13
2.1. Nykyinen tilanne	6	8 §. Yhteistoimintamenettely	15
2.1.1. Virastodemokratia valtion virastoissa	6	9 §. Neuvotteluvetoisuuden täyttyminen	15
2.1.2. Viraston ja henkilöstön muu yhteistoiminta	6	10 §. Ulkopuolisen työvoiman käyttö	15
2.1.3. Valtion virkamieslaki	6	11 §. Tiedottamisvelvollisuus	16
2.1.4. Valtion virkaehtosopimuslain muutos	7	12 §. Poikkeukset yhteistoimintamenettelystä ja tiedottamisvelvollisuudesta	16
2.1.5. Muiden työalojen yhteistoimintajärjestelmät	7	13 §. Salassapitovelvollisuus	17
2.1.5.1. Kunnallinen työpaikkademokratia	7	14 §. Vapautus virka- ja työtehtävistä	17
2.1.5.2. Laki yhteistoiminnasta yrityksissä	7	15 §. Sopimusoikeus	17
2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	8	16 §. Rangaistussäännökset	18
2.2.1. Valmisteluvaiheet	8	17 §. Voimaantulo	18
2.2.2. Lausunnonantajat	9	1.2. Laki yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 2 §:n muuttamisesta	18
3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset	9	1.3. Laki valtion liikelaitoksista annetun lain 18 §:n muuttamisesta	19
3.1. Esityksen organisatoriset vaikutukset	9	2. Voimaantulo	19
3.2. Esityksen taloudelliset vaikutukset	9	LAKITEKSTIT	19
4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	10	1. Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa	19
		2. Laki yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 2 §:n muuttamisesta	23
		3. Laki valtion liikelaitoksista annetun lain 18 §:n muuttamisesta	24

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on lisätä valtion palveluksessa olevan henkilöstön mahdollisuuksia vaikuttaa työtään ja työpaikkaansa koskevaan päätöksentekoon. Vaikutusmahdollisuuksien lisäämisellä tavoitellaan yhtäältä henkilöstön hyvinvoinnin, viihtyvyyden, työmotivaation ja työelämän laadun parantamista. Toisaalta osallistumisen ja yhteistoiminnan lisääminen edistää henkilöstön tietojen ja taitojen hyväksikäyttöä työssä ja viraston tai laitoksen, jäljempänä viraston, päätöksenteossa ja myötävaikuttaa näin virastojen toiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen. Yhteistoiminnalla on merkitystä myös henkilöstöjärjestöjen edunvalvonnan kannalta.

Esityksen tarkoituksena on uudistaa nykyinen, valtioneuvoston päätökseen ja sen mukaisesti laadittuihin virastokohtaisiin ohjesääntöihin nojautuva virastodemokratiajärjestelmä yrityksissä sovellettavan yhteistoimintajärjestelmän kaltaiseksi. Nykyiseen virastodemokratiaan verrattuna lakiehdotus pyrkii yhteistoiminnan velvoittavuuden lisäämiseen, yhteistoiminnan asiapiirin kehittämiseen sekä yhteistoiminnan muotojen ja menettelytapojen parantamiseen. Esitystä valmisteltaessa on ollut periaatteena, että valtion henkilöstön mahdollisuudet yhteistoimintaan tulisi turvata vastaavalla säädöksellä kuin yhteistoiminnasta yrityksissä annettu laki (725/78), jäljempänä yritysten yhteistoimintalaki, yksityisen yritystoiminnan osalta. Valtionhallinnon erityispiirteet on kuitenkin otettu huomioon.

Esityksen yleinen pyrkimys on tässä suhteessa sama kuin valtion virkamieslainsäädännön kokonaisuudistuksessa (754—762/86) ja valtion virkaehtosopimuslain muutoksessa (764/86), joiden eräänä tavoitteena on järjestää valtion henkilös-

tön asema ja sopimusmenettely tarkoituksenmukaisessa määrin muiden työalojen kaltaiseksi.

Esitys liittyy yleiseen tavoitteeseen kehittää hallinnon tuottavuutta, tehokkuutta ja tuloksellisuutta, jota on käsitelty muun muassa hallituksen esitykseen vuoden 1988 tulo- ja menoarvioksi liitettyssä hallinnon kehittämisohjelmassa. Hallinnon yleistä kehittämistä on käsitelty myös Valtionhallinnon kehittämiskeskuksesta annetun lain (110/87) perusteluissa (hall.es. n:o 135/1986 vp.). Hallinnon palvelukyvyn parantaminen ja tuottavuuden kehittäminen toisaalta ja valtiontalouden rajoitetut kasvumahdollisuudet toisaalta vaativat uudistuksia ja muutoksia, joiden sujuva ja tulokellinen toteuttaminen edellyttää henkilöstön osallistumista ja riittävää yhteistoimintaa.

1.2. Keinot

1.2.1. Yhteistoiminnan luonne ja velvoittavuus

Virastodemokratian valmistelusta 31 päivänä tammikuuta 1974 tehdyn valtioneuvoston päätöksen tarkoittama yhteistoiminta ja henkilöstön kuuleminen ei kaikilta osin ole toteutunut tarkoitetulla tavalla. Virastokohtaiset ohjesäännöt eivät ole riittävän selkeästi velvoittaneet viraston johtoa ja henkilöstöä yhteistoimintaan ja yhteistoiminnalla on osin ollut pelkkä muodollinen merkitys.

Esityksen mukaan virastoilla olisi, samalla tavoin kuin yrityksillä yritysten yhteistoimintalain mukaan, velvoite ennen päätöksentekoa käsitellä lain määräämät asiat yhteistoimintamenettelyssä. Yhteistoiminnan muodot ja menettelytavat, joihin tähänastisessa virastodemokratiassa on varsin paljon kiinnitetty huomiota, jäisivät esityksen mukaan suurelta osin virastoittain sovittaviksi

niiden tarpeet ja edellytykset huomioon ottavalla tavalla.

1.2.2. Yhteistoiminnan muotojen kehittämisen

Eräänä nykyisen virastodemokratian ongelmana on ollut sen suhde muihin viraston ja siinä toimivien järjestöjen ja henkilöstön välisiin yhteistoimintamuotoihin, kuten luottamusmiestoimintaan ja työsuojelun yhteistoimintaan. Erityiseksi ongelmaksi tämä on muodostunut asioissa, joissa yhteistoimintaa tulisi asian luonteen takia olla kaikkien järjestelmien puitteissa. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi rationalisointi ja toimistoautomaation käyttöönotto. Tämä on aiheuttanut sekä yhteistoiminnan laiminlyöntejä että päällekkäistä asioiden käsittelyä.

Lakiehdotuksen mukaan henkilöstön edustautumistapa voitaisiin ratkaista virastoittain sovittavalla tavalla, jolloin olisi myös mahdollista sovittaa yhteen eri yhteistoimintajärjestelmiä. Yritysten yhteistoimintalain tavoin henkilöstön edustajina voisivat esityksen tarkoittamassa yhteistoiminnassa olla muun muassa luottamusmiehet ja työsuojeluvaltuutetut. Posti- ja telelaitoksen ja valtionrautateiden virastodemokratiajärjestelmä on jo nykyisin yritysten yhteistoimintalain kaltainen. Virastossa tehtävä sopimus antaa myös mahdollisuuden sovittaa lakiehdotuksen mukainen yhteistoiminta yliopistojen ja korkeakoulujen hallintomalleihin, joihin sisältyy säännöksiä henkilöstön osallistumisesta päätöksentekoon.

Virastoittain olisi esityksen mukaan myös sovittava, millaisia yhteistoimintaelimiä ja mille hallinnon tasoille ja yksiköihin yhteistoimintaa varren tarvitaan. Yhteistoiminta voitaisiin toteuttaa myös toimielimiä perustamatta. Toimieliminä, jos niitä perustetaan, olisivat virastodemokratian tavoin viraston ja henkilöstön edustajien yhteistoimintaelin tai sekä edellä mainittu yhteistoimintaelin että henkilöstön edustajista koottu toimielin. Yhteistoimintaelin vastaa yritysten yhteistoimintalain tarkoittamaa neuvottelukuntaa.

1.2.3. Yhteistoiminnan asiapiirin kehittäminen

Virastodemokratiaa koskevassa valtioneuvoston päätöksessä ja sen mukaisesti laadituissa ohjesäännöissä virastodemokratian piiriin on katsottu

kuuluviksi pääsääntöisesti sellaiset yleiset henkilöstöhallinnon asiat, jotka eivät kuulu virka- ja työehtosopimustoiminnan tai työsuojelun yhteistoiminnan piiriin. Käytännössä asiapiiri on useissa virastoissa muodostunut tätä laajemmaksi. Eri-tyisesti keskeiset viraston toimintaa koskevat suunnitelmat ja muutokset on otettu yhteistoiminnan piiriin. Yhteistoiminnan rajoittaminen yleisiin henkilöstöasioihin on usein johtanut siihen, että henkilöstö ei ole voinut saada tietoja eikä olla yhteistoiminnassa niissä varsinaisen toiminnan muutoksissa, joilla on henkilöstöön kohdistuvia vaikutuksia.

Edellä todetuista syistä esityksen tavoitteena on kehittää yhteistoiminnan asiapiiriä siten, että yhteistoimintamenettelyssä tulee käsitellä myös viraston toimintaa ja sen kehittämistä ja muuttamista koskevat olennaiset suunnitelmat ja ehdotukset. Tässä suhteessa esitys vastaa sekä monissa virastoissa jo nyt omaksuttua käytäntöä että yritysten yhteistoimintalakia.

Yhteistoiminnan ulottamisella viraston varsinaiseen toimintaan kuuluviin asioihin on olennainen merkitys henkilöstön tiedonsaannin ja työmotivaation kannalta. Kysymyksessä on ennen päätöksentekoa tapahtuva yhteistoiminta, jonka tarkoituksena on asian perusteiden ja vaikutusten sekä eri osapuolten näkökantojen selvittäminen. Näin ollen yhteistoimintamenettely ei sinänsä muuta ratkaisuvallan järjestämistä valtionhallinnossa.

Lakiehdotukseen sisältyvät säännökset yhteistoimintamenettelystä poikkeamisesta ja yhteistoimintamenettelyssä käsiteltävien asioiden salassapidosta. Yhteistoimintamenettelyssä ei lainkaan käsiteltäisi asioita, joiden käsittely voi vaarantaa maan suhdetta ulkovaltoihin tai valtakunnan turvallisuutta. Lisäksi viraston toiminnan vaarantuminen voi olla peruste yhteistoimintamenettelystä poikkeamiselle. Tällaisessa tapauksessa poikkeamisen syy ja itse asia on kuitenkin viivytyksetä saatettava yhteistoimintakäsittelyyn, kun estettä ei sille enää ole.

1.2.4. Yhteistoiminnan kehittäminen hallinnon eri tasoilla

Virastodemokratia on toteutettu virastoissa lähinnä edustuksellisenä osallistumisena ja yhteistoimintana. Henkilöstö osallistuu yhteistoimintaan valitsemiensa edustajien välityksellä. Osallis-

tumista ja yhteistoimintaa koskevista yhteiskuntatieteellisissä tutkimuksissa ja käytännön kokeiluissa on yhdensuuntaisesti päädytty siihen, että myös välitön osallistuminen ja yhteistoiminta on tarpeen toisaalta parempaa työmotivaatiota ja työelämän laatua tavoiteltaessa ja toisaalta edustuksellisen yhteistoiminnan edellytyksenä.

Esitys lähtee yritysten yhteistoimintalain tavoin siitä periaatteesta, että yhteistoiminta on toteutettava kaikilla työnantajan ja työntekijän välisen suhteen tasoilla. Yhteistoimintaa edellytetään siten myös työntekijän ja esimiehen välillä. Työyksikön henkilöstön säännölliset kokoukset ovat myös hyväksi todettu tapa toteuttaa välitöntä yhteistoimintaa.

Esityksessä on asetettu viranomaiselle yleinen velvoite edistää yhteistoimintaa. Järjestettäessä henkilöstön työtehtäviä, työorganisaatiota ja työn johtamista tulee toimia siten, että järjestelyt myös edistävät henkilöstön keskinäistä sekä henkilöstön ja johdon välistä yhteistoimintaa. Samansuuntaisia ohjaavia periaatteita on aiemmin sisältynyt valtioneuvoston 15 päivänä marraskuuta 1979 tekemään päätökseen henkilöstöpoliittisten ohjelmien valmistelusta valtion virastoissa.

Virastodemokratia on toteutettu yksinomaan virastokohtaisesti. Kunkin viraston virastodemokratia-aiomielimet käsittelevät vain asioita, jotka koskevat asianomaista virastoa ja sen henkilöstöä. Hallinnon rakenteen vuoksi virastoittain järjestetty yhteistoiminta ei kaikissa tilanteissa tarjoa henkilöstölle ja sitä edustaville yhdistyksille mahdollisuutta saada tietoja ja olla yhteistoiminnassa asiaa valmisteltaessa. Esimerkiksi virastoa tai hallinnonalaan koskevien laajojen uudistusten valmistelu tapahtuu usein keskusvirasto- tai ministeriötasolla.

Esityksen tarkoituksena on, että valtiovarainministeriö ja valtion henkilöstöä edustavat keskusjärjestöt sekä vastaavasti ministeriö tai hallinnonala edustava virasto ja hallinnonalan henkilöstöä edustavat järjestöt voisivat sopia yhteistoimintamenettelystä myös sellaisissa tapauksissa, joissa yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvia, koko hallinnonalan henkilöstöä koskevia asioita käsitellään ministeriössä ja hallinnonalan keskusvirastossa. Vastaavasti voitaisiin sopia valtion koko henkilöstöä koskevien lainsäädäntöuudistusten ja muiden yleisten henkilöstöasioiden valmistelun yhteydessä tapahtuvasta yhteistoiminnasta. Edellä kuvatun menettelyn ottaminen käyttöön

tekee perustelluksi tarkastella mahdollisuutta kumota näitä menettelyjä nykyisin sääntelevä laki valtion viran ja toimen haltijain neuvotteluoikeudesta (82/43). Tätä koskeva esitys voidaan valmistella, kun menettelystä on saatu riittävät kokemukset.

1.2.5. Yhteistoiminnasta sopiminen

Yritysten yhteistoimintalain mukaan valtakunnalliset työnantajien, työntekijöiden ja toimihenkilöiden yhdistykset voivat sopimuksin poiketa eräistä sanotun lain säännöksistä. Tällaisella sopimuksella on lain mukaan samat oikeusvaikutukset kuin työehtosopimuksella työehtosopimuslain mukaan. Vastaavanlaista sopimusmahdollisuutta esitetään käytettäväksi myös valtion yhteistoiminnan järjestämisessä.

Sopimusmenettelyn avulla yhteistoimintaa voitaisiin kehittää ja täsmentää kulloinkin esille tulevien tarpeiden mukaisesti. Sopimuksia esitetään tehtäväksi myös viraston ja sen henkilöstöä edustavien järjestöjen kesken. Tällä menettelyllä turvattaisiin se, että yhteistoiminta voitaisiin järjestää kunkin viraston olosuhteet, toiminnan luonne, virastossa käsiteltävät asiat sekä henkilöstö- ja järjestö rakenne huomioon ottavalla tavalla.

Sopimuksissa sovittaisiin yhteistoiminnan muodoista ja menettelytavoista sekä muun muassa tähänastisen virastodemokratian muokkaamisesta esityksen mukaiseksi yhteistoiminnaksi. Sopimuksilla voitaisiin myös täsmentää yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvia asioita ottaen huomioon ne käsitteet, menettelytavat ja käsitteilyjärjestys, jotka kullekin virastolle ovat tyypillisiä.

Luottamusmiestoiminnasta ja työsuojelun yhteistoiminnan menettelytavoista on sovittu toisaalta valtiovarainministeriön ja henkilöstön keskusjärjestöjen ja toisaalta virastojen ja niissä toimivien henkilöstöä edustavien järjestöjen kesken. Tavoitteena on myös näiden eri yhteistoimintamuotojen tarkoituksenmukainen yhteensovittaminen muun muassa henkilöstön edustautumisen osalta. Yhteensovittamisen tarpeet ja mahdollisuudet vaihtelevat kuitenkin virastoittain. Sopimusmenettely, jonka osapuolina olisivat samat edellä todetut osapuolet, mahdollistaisi myös eri yhteistoimintamenettelyjen yhteensovittamisen.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Nykyinen tilanne

2.1.1. Virastodemokratia valtion virastoissa

Valtion virastoissa on 31 päivänä tammikuuta 1974 tehdyn valtioneuvoston päätöksen nojalla toteutettu virastodemokratiaksi kutsuttua henkilöstön osallistumisjärjestelmää. Virastodemokratia on toiminnassa lähes kaikissa virastoissa.

Virastodemokratiajärjestelmä on sen valmisteluajankohdan mukaisten yritysdemokratiasuunnitelmien mukainen. Henkilöstön edustautumista varten on perustettu hallinnon eri tasoille henkilöstöneuvostoja ja yhteistyökomiteoita. Henkilöstön edustajat valitaan pääsääntöisesti henkilöstön keskuudesta vaalilla. Toimielinten tehtävänä on viraston vahvistaman virastodemokratiaohjesäännön osoittamalla tavalla käsitellä järjestelmän piiriin kuuluvia henkilöstöasioita lähinnä antamalla niistä lausuntoja.

Virastodemokratian käytännön toteutumista ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista on laajasti tutkittu seurantatutkimuksissa. Näissä havaitut puutteet ja ongelmat ovat olleet eräänä perustana esitystä valmisteltaessa.

2.1.2. Viraston ja henkilöstön muu yhteistoiminta

Luottamusmiesjärjestelmä perustuu valtion virkaehtosopimuslain (664/70) ja työehtosopimuslain (436/46) nojalla solmittuihin luottamusmiessopimuksiin. Järjestelmä on samanlainen kuin muilla työaloilla. Luottamusmiesten pääasiallisena tehtävänä on virka- ja työehtosopimusten noudattamisen valvonta sekä toimiminen henkilöstön edustajina virka- ja työehtosopimusten tulkintaa ja soveltamista koskeissa asioissa.

Työsuojeluyhteistoiminta on valtionhallinnossa järjestetty työsuojelun valvonnasta annetun lain (131/73) ja asetuksen (954/73) sekä niiden nojalla laadittujen sopimusten mukaan. Valtion työpaikoilla on työsuojelun yhteistoimintaa varten työsuojelupäälliköitä, työsuojeluvaltuutettuja ja työsuojeluasiamiehiä sekä, jos niin on sovittu, työsuojelutoimikuntia. Työsuojelun ja työsuojelun yhteistoiminnan tarve, sisältö ja laajuus vaihtelevat virastoittain niiden tehtävien ja niissä vallitsevien työolojen mukaan. Erityisesti henkilön työsuojelun käsitteen sisällyttäminen työtur-

vallisuuslain muutokseen (27/87) sekä vastaavasti työsuojelun yhteistoimintaa koskeviin sopimuksiin lähentää työsuojelun yhteistoimintajärjestelmässä käsiteltäviä asioita muun yhteistoiminnan asiapiiriin.

Rationalisointiyhteistoiminnasta ei toistaiseksi ole valtionhallinnossa voitu yksityisen työalan tavoin sopia. Asiasta on annettu 6 päivänä marraskuuta 1980 valtioneuvoston päätös, joka ohjaa virastoja rationalisointiasioita koskevaan yhteistoimintaan virastodemokratiajärjestelmän, luottamusmiestoiminnan ja työsuojelun yhteistoiminnan puitteissa. Erityisesti laajeneva toimistoautomaation ja muun automaattisen tietojenkäsittelyn soveltaminen valtionhallintoon on tuonut esille rationalisointiyhteistoiminnan puutteita. Henkilöstö ei koe voivansa riittävästi osallistua ja saada tietoa automaatiohankkeista. Automaatiosovellutuksilla tavoiteltavat hyödyt voidaan käytännössä parhaiten saavuttaa kytkemällä henkilöstö riittävästi mukaan hankkeiden valmisteluun ja toteutukseen.

Valtion viran ja toimen haltijain neuvotteluoi- keudesta annetussa laissa (82/43) ja sen soveltamisesta annetussa asetuksessa (83/43) on säädetty valtion viran ja toimen haltijain oikeudesta neuvotella asianomaisen valtion viranomaisen kanssa periaatteellisista tai muutoin yleisluontoisista virkaan tai toimeen ottamista, virka- ja työsuhdetta sekä palkkausta koskevista asioista virkamiesyhdistysten välityksellä. Valtion virkaehtosopimuslain tultua voimaan edellä mainittu laki on pääosin menettänyt merkityksensä. Sitä sovelletaan kuitenkin edelleen sellaisissa asioissa, jotka eivät kuulu sopimusjärjestelmien piiriin.

2.1.3. Valtion virkamieslaki

Vuoden 1988 alusta voimaan tulevalla valtion virkamieslainsäädännöllä yhtenäistetään ja kootaan virkamieslainsäädäntö sekä yhtenäistetään eri virkamiesryhmien oikeudellista asemaa. Uudella lainsäädännöllä pyritään myös lisäämään virkamiesten osallistumismahdollisuuksia heitä koskevien ratkaisujen tekoon.

Osallistumismahdollisuuksia lisää lähinnä virkamieslautakuntien perustaminen. Virkamieslautakuntia on kahdenlaisia, yleinen virkamieslautakunta ja viraston virkamieslautakunta. Lautakunnilla on ratkaisuoikeus niiden käsiteltäviksi valtion virkamieslain (755/86) mukaan kuuluvissa asioissa. Virkamies voi tehdä irtisanomisestaan oikaisuvaatimuksen virkamieslautakuntaan. Irti-

sanomisen voimaantulo lykkääntyy, kunnes irtisanominen on lainvoimaisesti ratkaistu. Virkamieslautakunta määrää myös kurinpitorangaisutukset. Saman viraston toiseen virkaan siirretty virkamies voi vaatia oikaisua virkamieslautakunnalta.

Virkamieslautakunnan päätökseen kurinpitoa ja irtisanomista koskevassa asiassa saadaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lautakunnassa on pääsääntöisesti puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä, kaikki valtion virkamiehiä. Näistä kaksi ensin mainittua sekä yksi jäsen edustavat valtiota työnantajana ja kolme muuta valitaan virkamiesyhdistysten ehdotuksesta.

Päätöksentekijän tai luottamusmiehen kuulemisesta ennen päätöstä virkamiehen siirtämisestä, irtisanomisesta tai virantoimituksesta pidättämisestä on säädetty valtion virkamiesasetuksella (723/87). Organisaatiomuutoksissa ja muissa laajoissa järjestelyissä, joissa tapahtuu useiden virkamiesten siirtoja, voidaan valtion virkamieslain perustelujen mukaan tarvittaessa asettaa erityisiä toimikuntia tekemään siirtämisehdotukset. Toimikunnissa olisi myös asianomaisten virkamiesjärjestöjen edustajat.

Valtion virkamieslain perusteluissa (hall.es.n:o 238/1984 vp.) todetaan, että virkamiesyhdistyksille on varattava tilaisuus esittää näkökantansa tulo- ja menoarvioesitykseen tai lisämenoarvioesitykseen liittyvistä virkojen perustamis- tai lakauttamisehdotuksista tai virkajärjestelyehdotuksista. Virkamiesyhdistyksen kanta ilmoitetaan perustelujen mukaan viraston asiasta tekemässä esityksessä. Virkamiesyhdistyksen virastossa esittämä kanta tulee asianomaisten ministeriön saatua myös valtiovarainministeriön tietoon tälle tekemässään esityksessä. Tarkoituksena on, että tällaisesta menettelystä voitaisiin ottaa määräykset esityksessä ehdotetun lain nojalla tehtäviin sopimuksiin.

2.1.4. Valtion virkaehtosopimuslain muutos

Vuoden 1988 alusta voimaan tuleva valtion virkaehtosopimuslain muutos merkitsee muun muassa tämän lain nojalla sovitettavien asioiden piiriin laajentamista. Lain tultua voimaan voidaan sopia myös irtisanomisajasta ja irtisanomisen sekä toiseen virkaan siirtämisen perusteista sekä virkavapauden perusteista ja ehdoista. Lisäksi voidaan tehdä erillinen sopimus virkamiesasioiden hoita-

misessa noudatettavista menettelytavoista (yleissopimus). Tällaisesta sopimuksesta on voimassa, mitä virkaehtosopimuksesta on säädetty. Lain perustelujen mukaan yleissopimus voi tyypillisesti koskea menettelytapoja virkasuhteeseen liittyvissä tiedotus-, koulutus- ja rationalisointikysymyksissä. Yleissopimuksella ei saa poiketa muussa laissa tai asetuksessa säädettyistä menettelytavoista.

Lain 3 §:n 1 momentin nojalla on lisäksi mahdollista tehdä voimassa olevan virkaehtosopimuksen, myös yleissopimuksen, tarkentamisesta virkaehtosopimus. Lain 3 §:n 3 momentin mukaan valtion neuvotteluviranomainen voi määrätä viraston tai laitoksen käymään virkaehtosopimuksen tekemiseksi tarvittavia neuvotteluja ja oikeuttaa sen tekemään omalta osaltaan taikka alaisensa hallinnon osalta tarkentavan virkaehtosopimuksen.

2.1.5. Muiden työalojen yhteistoimintajärjestelmät

2.1.5.1. Kunnallinen työpaikkademokratia

Kunnallisella työmarkkinasektorilla on toteutettu kunnallista työpaikkademokratiaa suositussopimuksen perusteella. Järjestelmä muistuttaa virastodemokratiaa, mutta poikkeaa siitä muun muassa toimielinten laadun, määrän ja valintatavan sekä sen suhteen, että järjestelmään kuuluvat laajasti myös työpaikkakokoukset. Kunnallisesta työpaikkademokratiasta tehdyn tutkimuksen mukaan sen vaikutukset ja ongelmat ovat varsin samankaltaisia kuin virastodemokratiassa. Työpaikkakokouksikäytäntö on tutkimuksen perusteella havaittu toimivaksi ja järjestelmän tavoitteita toteuttavaksi.

Yksityisissä valtionapulaitoksissa suosituksen perusteella toteutettavassa toimipaikkademokratiassa on piirteitä sekä kunnallisesta työpaikkademokratiasta ja valtion virastodemokratiasta että yritysten yhteistoimintalaita.

2.1.5.2. Laki yhteistoiminnasta yrityksissä

Yritysten yhteistoimintalakia on sovellettu yksityisen sektorin yrityksissä vuodesta 1979 ja sittemmin useissa valtion liikelaitoksissa erillisen asetuksen nojalla (514/80).

Yritysten yhteistoimintalaki säättää työnantajalle kaikkia toiminnan tasoja koskevan neuvotte-

luvelvoitteen, jonka piiriin kuuluvat asiat on laissa suhteellisen yksityiskohtaisesti määritelty. Yleisenä kriteerinä asiapiiriin määrittelemiselle on ollut, että työntekijän tulee saada riittävät tiedot ja hänen tulee voida yhteistoiminnassa vaikuttaa sellaisissa muutostilanteissa, jotka olennaisesti vaikuttavat hänen työhönsä ja työoloihinsa tai vastaavasti henkilöstöryhmän työhön ja työoloihin. Erikseen määrityissä kysymyksissä asiasta on sovittava tai se on ristiriitatilanteissa ratkaistava henkilöstön kannan mukaisesti. Henkilöstöä edustavat luottamusmiehet ja työsuojeluvaltuutetut, yhdysmiehet sekä tarvittaessa erikseen valitut henkilöstöryhmän edustajat. Varsinaisia toimieliimiä ei ole, ellei neuvottelukuntaa ole sovittu perustettavaksi. Osa lain säännöksistä on pakottavia ja osasta voidaan lain 14 §:n mukaan valtakunnallisten työnantajien ja työntekijöiden yhdistysten kesken sopia työehtosopimuksen oikeusvaikutuksiin.

Yritysten yhteistoimintalain soveltamisesta on saatu vastaavia tuloksia kuin virasto- ja työpaikkademokratiasta. Vaikutusmahdollisuuksien on koettu jonkin verran parantuneen ja erityisesti työnantajataho katsoo henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien kasvaneen. Selvimmän parannuksen lain soveltaminen on tuonut tiedotukseen ja tiedon saantiin.

Yksityisen sektorin työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat solmineet lain 14 §:n tarkoittaman sopimuksen yhteistoiminnan edistämiseksi yrityksissä. Sopimuksella on täsmennetty eräitä lain osoittamia menettelytapoja ja yhteistoimintasioita. Sopijapuolet ovat lisäksi perustaneet neuvottelukunnan edistämään sopimuksen soveltamista, antamaan soveltamista koskevia lausuntoja ja suosituksia sekä eräin edellytyksin ratkaistaan soveltamista koskevia riita-asioita. Muita lain 14 §:n tarkoittamia sopimuksia ovat muun muassa vuonna 1986 tehty sopimus yhteistoiminnan ja tiedotustoiminnan edistämiseksi yrityksissä (STK, SAK, STTK, TVK, Akava), samana vuonna solmittu yhteistoimintasopimus (LTK, SAK, TVK, STTK, Akava) sekä niin ikään vuonna 1986 tehty rationalisointisopimus (STK, SAK).

2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

2.2.1. Valmisteluvaiheet

Virastodemokratiajärjestelmä on otettu käyttöön valtion virastoissa vuodesta 1974 lähtien asteittain siten, että miltei kaikissa virastoissa

ohjesäännöt oli hyväksytty 1980-luvun alkuvuosina. Virastodemokratiajärjestelmän toimintaa on eri vaiheissa pyritty tehostamaan asiasta annetuilla lisäohjeilla. Vuodesta 1976 lähtien myös kysymystä virastodemokratian kehittämiseksi lakiin perustuvaksi järjestelmäksi on pohdittu valtiovarainministeriön ja henkilöstöä edustavien keskusjärjestöjen kesken. Ensi vaiheessa kysymys oli lähinnä siitä, voitaisiinko virastodemokratiatoimielimille lain säännöksiin antaa ratkaisuvalltaa joissakin henkilöstöhallinnon asioissa. Yritysten yhteistoimintalain tultua voimaan yksityisellä työalalla ryhdyttiin keskustelemaan sen vaikutuksista virastodemokratiajärjestelmään.

Valtioneuvosto asetti vuonna 1981 virastodemokratiakomitean, jonka mietintö valmistui joulukuussa 1982 (komiteanmietintö 1982:17). Komitean tehtävänä oli selvittää virastodemokratian edelleen kehittämistä ja sen vakiinnuttamista valtionhallintoon. Komitealla oli valtioneuvoston asettama, suurimpien puolueiden ehdottamista edustajista koottu seurantaryhmä. Komitea esitti, että virastodemokratia olisi vakiinnutettu valtionhallintoon säätämällä laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa. Komitean ehdotuksen pääperiaatteena oli virastodemokratian keskeisten piirteiden sisällyttäminen lakiin ja yhteistoimintavelvoitteen säätäminen. Yhteistoimintaa varten virastoihin asetettaisiin edelleen yhteistoimintakomiteoita ja henkilöstöneuvostoja, jotka valittaisiin vaaleilla henkilöstön keskuudesta. Niissä olisi ennen virastossa tapahtuvaa päätöksentekoa käsiteltävä viraston henkilöstöasioissa noudatettavia menettelytapoja, suunnitelmia ja päätöksiä. Lain soveltamista ohjattaisiin asetuksella ja virastokohteisella yhteistoimintasäännöllä.

Valtion henkilöstöä komiteassa edustaneet virkamiesjärjestöjen edustajat jättivät mietintöön eriväen mielipiteen, jossa arvosteltiin komitean työtä ja ehdotuksia. Järjestöedustajien kannan mukaan valtion virastodemokratiaa tulisi ehdotettua selvemmin kehittää yritysten yhteistoimintalain kaltaiseksi.

Komitean ehdotusten valmistelua jatkettiin valtiovarainministeriön vuonna 1984 asettamassa työryhmässä, jossa valtion henkilöstöä edustavat keskusjärjestöt olivat edustettuina. Vuonna 1985 valmistuneessa yksimielisessä muistiossaan (1985:VM 16) työryhmä ehdotti, että yhteistoiminta valtion virastojen ja niiden henkilöstön välillä järjestetään mahdollisimman pitkälle yritysten yhteistoimintalain mukaisin periaattein. Tähän voitaisiin päästä joko säätämällä lailla yritysten yhteistoimintalain soveltamisesta val-

tionhallinnossa tai säätämällä erillinen laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa. Työryhmä asettui ensin mainitun vaihtoehdon kannalle. Työryhmän ehdotukset ovat suurelta osin olleet tämän esityksen perustana.

2.2.2. Lausunnonantajat

Sekä virastodemokratiakomitean mietinnöstä että valtiovarainministeriön asettaman työryhmän muistiosta pyydettiin kaikkien valtion virastojen sekä valtion henkilöstöä edustavien keskusjärjestöjen lausunnot. Molemmissa lausuntovaiheissa virastojen edellytettiin pyytävän lausunnon myös viraston virastodemokratiatoimielimiltä.

Virastodemokratiakomitean ehdotusta useimmat virastot pitivät yhteistoimintaa liian yksityiskohtaisesti sääntelemään pyrkivänä. Yhteistoimintaelinten määrään ja laatuun, niiden valintatapaan sekä yhteistoiminnan piiriin ehdotettuihin asioihin ja asioiden käsittelytapaan virastot olivat useista eri syistä tyytymättömiä. Virastojen virastodemokratiatoimielinten lausunnot olivat samansuuntaisia.

Tämän esityksen perustana ollut yhteistoiminnan kehittämistä selvittäneen työryhmän muistio sai virastojen lausuntokäsittelyssä pääosin hyväksyvän vastaanoton. Työryhmän ehdottamia yleisiä periaatteita eivät arvostelleet virastot eivätkä myöskään virastodemokratiatoimielimet. Lausunnonantajat arvioivat hyviksi virastojen valmiudet toteuttaa ehdotetun mukainen järjestelmä sekä vastata muun muassa sen edellyttämästä virastoitaisesta sopimustoiminnasta. Henkilöstöä edustavilla keskusjärjestöillä ei ollut olennaista huomauttamista työryhmän ehdotuksiin.

Lausunnonantajista oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä oikeuskanslerinvirasto esittivät keskenään samankaltaisia huomautuksia työryhmän ehdotuksesta siltä osin kuin kysymys on lainsäädäntötavasta. Työryhmä piti tarkoituksenmukaisimpana tapana saattaa yritysten yhteistoimintalaki voimaan valtionhallinnossa säätämällä asiasta soveltamislaki, joka sisältäisi poikkeuksia yritysten yhteistoimintalain säännöksistä. Edellä todettujen lausunnonantajien mielestä tällainen menettely ei olisi sovelias, koska yritysten yhteistoimintalaki muun muassa käsitteistöltään on laadittu yritystoimintaa silmällä pitäen eikä se ota huomioon valtionhallinnolle ominaisia piirteitä. Työryhmän ehdottama lainsäädäntö olisi lausunnonantajien mukaan johtanut tilanteeseen, jossa lainsäädäntö olisi antanut puutteelli-

sen kuvan tosiasiallisesta yhteistoiminnasta, jota lainsäädäntöä täsmentävillä sopimuksilla olisi paljolti jouduttu muokkaamaan. Tästä syystä asian jatkovalmistelussa päädyttiin vaihtoehtoon, jonka mukaan yhteistoiminnasta valtion virastojen ja niiden henkilöstön välillä tulisi säätää erillinen laki, jonka useimmat säännökset vastaavat yritysten yhteistoimintalakia, mutta joka kokonaisuudessaan on muokattu valtionhallinnon erityispiirteet huomioon ottavaksi.

3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

3.1. Esityksen organisatoriset vaikutukset

Esitys koskee hallinnon sisäisiä menettelytapoja, joten sillä ei ole välittömiä vaikutuksia valtionhallinnon ulkopuolella. Lain piiriin kuuluvien asioiden valmisteluvaiheessa tapahtuvalla yhteistoimintamenettelyllä ei puututa, eräitä yksittäisiä henkilöstöpalvelujen piiriin kuuluvia asioita lukuun ottamatta, viranomaisen ratkaisultaan.

Esityksen toteuttaminen merkitsee sitä, että virastojen nykyiset virastodemokratiajärjestelmät tulee muuttaa ja kehittää ehdotetun lain ja sen nojalla solmittavien sopimusten mukaisiksi. Kehittämisestä sovittaisiin virastoissa viraston ja siinä toimivien henkilöstöjärjestöjen välillä. Nykyinen virastodemokratian organisaatio voisi joissakin virastoissa säilyä entisellään, kun taas osassa sitä lausuntojen sisältämien tietojen perusteella muutettaisiin ja joissakin toimielinten määrää vähennettäisiin. Henkilöstön edustajina voisivat myös toimia vain luottamusmiehet ja työsuojeluvaltuutetut.

Nykyiselle virastodemokratialle on ominaista lausuntomenettely. Ehdotetun lain mukainen menettely puolestaan korostaa henkilöstön ja sen edustajien välitöntä vaikutusmahdollisuutta sekä pyrkimystä yhteneviin käsityksiin.

3.2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esityksen valtiontaloudelliset vaikutukset ovat ennen muuta välillisiä ja vaikutusten arvioidaan ilmenevän henkilöstöasiain hoidossa yhteistoiminnan ja tiedonkulun tehostumisena, laadullisesti parempina päätöksinä sekä työmotivaation ja työilmapiirin parantumisena. Ehdotettavan yhteistoimintamenettelyn taloudelliset vaikutukset

tulevat esiin viime kädessä virastojen palvelukyvyn ja toiminnan tulokellisuuden ja taloudellisuuden kehityksessä.

Yhteistoiminnan uudenlainen järjestäminen ei sinänsä aiheuta muutoksia virastojen työmäärään tai henkilöstötarpeeseen eikä esityksellä näin ollen ole valtion menoja lisäävää vaikutusta.

Lainsäädännön toteuttamisen yleinen seuranta ja sitä koskevien yleisten kysymysten käsittely on tarkoitus järjestää valtiovarainministeriön yhteydessä toimivan valtion henkilöstöpolitiikan neuvottelukunnan tehtäväksi. Neuvottelukunnalla on virastodemokratian osalta ollut vastaava tehtävä.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Niin sanottua hallintoedustusta yritysten hallintoelimiissä on selvitetty hallintoedustuskomiteassa. Komitea on saanut työnsä valmiiksi keväällä 1987 (komiteamietintö 1987:18). Kauppa- ja teollisuusministeriö on antanut ohjeet henkilöstön edustajien ottamisesta valtionyhtiöiden hallintoneuvostoihin. Tammikuun 1 päivänä 1988 voimaan tulevaan lakiin valtion liikelaitoksista (627/87) sisältyy säännös, jonka mukaan liikelaitoksen hallituksessa on henkilöstön edustus.

Tähän esitykseen ei sisälly ehdotuksia henkilös-

tön edustajien osallistumisesta viraston päätöksentekoeelimiin. Asiaa on tarkoituksenmukaista tarkastella eri yhteydessä sen jälkeen, kun selviää mihin toimenpiteisiin hallintoedustuskomitean mietintö johtaa.

Lakiin valtion liikelaitoksista sisältyy säännös, jonka mukaan liikelaitoksen ja sen henkilöstön yhteistoiminta järjestetään yritysten yhteistoimintalain periaatteiden mukaisesti sen mukaan kuin siitä lailla säädetään. Tämä esitys koskee myös valtion liikelaitoksia. Yhteistoiminnan yhtenäisen järjestäminen on perusteltua, koska liikelaitosten henkilöstöhallinto edelleen järjestetään samojen yleissäädösten puitteissa kuin muukin valtionhallinto. Liikelaitosten virkasuhteiseen henkilöstöön muun muassa sovelletaan valtion yleistä virkamieslainsäädäntöä ja palvelussuhteen ehtoista sopiminen perustuu valtion virkaehtosopimusjärjestelmään. Kaikkien valtion virastojen ja laitosten saattamista saman yhteistoimintaa koskevan lain soveltamispiiriin on pidetty tarkoituksenmukaisena myös, koska lakiehdotus vastaa sisällöllisesti yhteistoiminnasta yrityksissä annettua lakia eräitä valtionhallinnolle ominaisten piirteiden vaatimia poikkeuksia lukuunottamatta.

Lain tullessa voimaan siirtyisivät ne valtion liikelaitokset, joissa nyt asetuksen perusteella sovelletaan yritysten yhteistoimintalakia, ehdotetun yhteistoimintalain piiriin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa

1 §. *Lain tarkoitus.* Työnantajan ja henkilöstön yhteistoiminnan kehittämiseksi pyritään samanaikaisesti useisiin tavoitteisiin. Henkilöstön osallistumismahdollisuuksien lisäämisellä pyritään parantamaan työelämän laatua ja inhimillisten tekijöiden huomioon ottamista sekä edistämään henkilöstön mahdollisuuksia valvoa etujaan ja oikeuksiaan. Samalla katsotaan voitavan parantaa työmotivaatiota ja inhimillisten voimavarojen hyväksikäyttöä siten, että toiminnan tu-

loksellisuus lisääntyy. Valtion henkilöstöpolitiikan erääksi päämääräksi on valtioneuvoston 15 päivänä marraskuuta 1979 tekemässä päätöksessä nimenomaisesti todettu henkilöstön osallistuminen riittävin tiedoin aktiivisesti oman työnsä ja työyhteisönsä kehittämiseen sekä vaikuttaminen työtään ja työolojaan koskevaan päätöksentekoon.

Lakiehdotuksen 1 § on pääpiirteissään samansisältöinen kuin yritysten yhteistoiminnasta annetun lain 1 §.

2 §. *Soveltamisala.* Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovelletaan työnantajan ja henkilöstön yhteistoimintaan valtion virastoissa ja laitoksissa. Valtion laitoksia ovat myös valtion liikelaitokset.

Lain tullessa voimaan on tarkoitus kumota 27 päivänä kesäkuuta 1980 annettu asetus yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain soveltamisesta valtion tuotanto- ja liikelaitoksiin.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta eduskunnan, tasavallan presidentin, valtiontilintarkastajain, eduskunnan oikeusasiamiehen ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslioissa ja eduskunnan kirjastossa eikä Postipankissa, Suomen Pankissa ja kansaneläkelaitoksessa.

Yritysten yhteistoimintalakia sovelletaan lain 2 §:n 1 momentin mukaan yrityksessä, jossa säännöllisesti työskentelee vähintään 30 yrityksen henkilöstöön kuuluvaa työntekijää tai toimihenkilöä. Valtionhallinnossa henkilöstön määrää koskevalla rajauksella ei ole katsottu olevan käytännön merkitystä. Siten lakia yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa, jäljempänä valtion yhteistoimintalakia, ehdotetaan sovellettavaksi kaikissa valtion virastoissa ja laitoksissa 2 momentissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta niiden henkilöstömäärästä riippumatta.

Virastoista ja laitoksista käytetään laissa nimistä virasto.

3 §. *Viraston velvollisuus edistää yhteistoimintaa.* Säännöksen tarkoituksena on yleisesti ohjata virastoja sellaisiin toiminnan, johtamisen ja organisaation järjestelyihin, jotka edistävät yhteistoimintaa ja luovat sille edellytyksiä.

Säännöksellä pyritään korostamaan välittömän työyhteisön tasolla tapahtuvan osallistumisen ja yhteistoiminnan merkitystä ja edellytyksiä. Yhteistoiminnan tehostaminen tulisi ottaa huomioon muun muassa johtamismenetelmissä, johdolle ja esimiehille annettavassa koulutuksessa ja muussa henkilöstökoulutuksessa. Viraston työyksikön tehtäviä järjestettäessä tulee tavoitteen saavuttamiseksi toimia siten, että ne muun muassa antavat mahdollisuuden riittävän laaja-alaisiin ja kehittäviin työkokonaisuuksiin, tiedonsaantiin ja työn tuottamaan tyydytykseen.

4 §. *Yhteistoiminnan osapuolet.* Pykälän mukaan yhteistoiminnan osapuolet ovat virasto ja sen henkilöstö. Yhteistoiminta toteutetaan asianomaisten virkamiesten ja työntekijöiden ja heidän esimiestensä välillä, työnantajan ja henkilöstön kesken esimerkiksi työyksikkökokouksessa sekä työnantajan ja henkilöstön edustajien kesken.

Yritysten yhteistoimintalain 3 §:ää vastaavasti ehdotetaan yhteistoiminta-asioita käsiteltäväksi toisaalta tavanomaisen työskentelyn yhteydessä henkilöstön ja heidän esimiestensä välillä ja toi-

saalta työnantajan ja henkilöstön edustajien kesken. Yhteistoimintavelvoitteen ulottamista myös esimiehen ja työntekijän väliseen suhteeseen on pidetty välttämättömänä, koska työelämän yhteistoiminnan muotoja koskeva tutkimus on varsin yksimielisesti ollut sillä kannalla, että yhteistoiminta on hyödyllistä ja myös pidemmällä aikavälillä toimivaa vain, jos se sisältää myös välittömää osallistumista. Välittömään osallistumiseen kuuluvat esimiehen ja työntekijän yhteistoiminnan lisäksi muun muassa työpaikkakokoukset ja kohteena olevan henkilöstön osallistuminen esimerkiksi suunnittelu-, projekti- ja muihin työryhmiin.

Henkilöstön edustajilla tarkoitetaan yritysten yhteistoimintalain 3 §:n 2 momentin mukaan työehtosopimuksen perusteella valittua pääluottamusmiestä, yhdysmiestä, ammattiryhmän tai työosaston luottamusmiestä, asianomaisten henkilöstöryhmän laissa säädetyllä tavalla valitsemaa edustajaa ja työsuojeluvaltuutettua. Yritysten yhteistoimintalakia säädettyä pääperiaatteena oli, että yhteistoiminta työpaikoilla järjestetään ilman uusia organisaatioita tai erilliselimiä.

Valtionhallinnossa tilanne on yhteistoimintaa koskevaa lakia säädettyä erilainen. Valtioneuvosto teki päätöksen virastodemokratian valmistelusta valtionhallinnossa vuonna 1974. Päätöksen mukaan osallistumismuotoina tulevat valtion virastoissa, laitoksissa ja liikeyrityksissä kysymykseen henkilöstöneuvosto, yhteistyökomitea ja henkilöstön edustus kollegiaalisissa päätöksentekolimissa. Kunkin viraston tehtävänä on ollut yhteistyössä henkilöstöjärjestöjen kanssa laatia virastodemokratiaohjesääntö, jossa edellä mainittuja osallistumismuotoja on voitu yhdistellä ja määritellä niiden tehtäviä ja keskinäisiä suhteita valtioneuvoston päätöksen asettamissa rajoissa. Valtion yhteistoimintalakia säädettyä virastodemokratiajärjestelmää kattaa miltei valtion koko henkilöstön. Virastoihin on luotu järjestelmää toteuttamaan organisaatio, jossa toimieliminä ovat useimmissa tapauksissa yhteistyökomitea ja henkilöstöneuvosto.

Pykälän 2 momentin mukaan henkilöstön edustajina voivat toimia luottamusmies, työsuojeluvaltuutettu, henkilöstön 5 §:ssä säädettyihin yhteistoimintaelimiin valitsemat edustajat siten kuin edustajista 15 §:n mukaisissa sopimuksissa sovitaan ja henkilöstön 6 §:ssä säädetyllä tavalla valitsemat edustajat. Ehdotus poikkeaa yritysten yhteistoimintalain 3 §:n 2 momentista sikäli, että ehdotetussa säännöksessä rajataan ne pääsääntöisesti kysymykseen tulevat henkilöstön edustajat,

joiden käyttämisestä virastossa yhteistoiminnan osapuolina voidaan virasto- tai hallinnonalakohdaisella sopimuksella sopia. Yritysten yhteistoimintalakia vastaavasti henkilöstön edustajista voitaisiin 15 §:n nojalla kuitenkin sopia myös valtion yhteistoimintalain säännöksistä poikkeavasti.

Pykälässä tarkoitetaan luottamusmiehellä virka- ja työehtosopimusten mukaisesti valittua pääluottamusmiestä ja tietyn yksikön tai ammatiryhmän luottamusmiestä.

Virastokohtaisten sopimusten avulla pyritään antamaan virastoille mahdollisuus järjestää työnantajan ja henkilöstön edustuksellinen yhteistoiminta kuhunkin virastoon parhaiten soveltuvalla tavalla. Yhteistoiminta voitaisiin virastossa siten sopia toteutettavaksi myös nykyisissä virastodemokratiatoimielimissä, jos järjestelmä on asianomaisessa virastossa osoittautunut hyvin toimivaksi. Viraston tulisi tehdä sopimus asianomaisessa virastossa toimivien edustavimpien henkilöstöjärjestöjen kanssa.

Tarkoituksena on, että kukin virasto tekisi asianomaisessa virastossa toimivien henkilöstöjärjestöjen kanssa sopimuksen henkilöstön edustajista ja muusta yhteistoiminnan yksityiskohtaisesta järjestämisestä kyseisessä virastossa. Ellei tällaista virastokohtaista sopimusta voida esimerkiksi henkilöstöjärjestöjen erimielisyyden vuoksi tehdä eikä valtiovaraministeriön ja virkamiesyhdistysten keskusjärjestöjen välisessä sopimuksessa ole sovittu tällöin käytettävästä menettelystä henkilöstön edustajien valitsemiseksi, henkilöstön edustajina toimivat 3 momentin mukaan luottamusmies ja työsuojeluvaltuutettu sekä henkilöstön 6 §:n mukaisesti valitsemat edustajat.

5 §. *Yhteistoimintaelimet.* Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan henkilöstön edustajina voivat toimia muun muassa henkilöstön 5 §:ssä säädettyihin yhteistoimintaelimiin valitsemat edustajat. Yhteistoimintaelimiä ovat 5 §:n mukaan viraston ja henkilöstön edustajista koostuva yhteistoimintaelin, joka vastaa nykyistä yhteistyökomiteaa ja vain henkilöstön edustajista koostuva toimielin, joka vastaa nykyistä henkilöstöneuvostoa.

Valtionhallintoon vakiintuneita käsitteitä yhteistyökomitea ja henkilöstöneuvosto voidaan edelleen käyttää virastokohtaisissa sopimuksissa sovittaessa virastoon mahdollisesti asetettavista yhteistoimintaelimistä. Näitä käsitteitä käytetään selvyiden vuoksi myös seuraavassa luonnehdittaessa eri yhteistoimintaelimiä.

Virastoon voidaan asettaa pelkkä yhteistyökomitea tai sekä yhteistyökomitea että henkilöstö-

neuvosto. Virastoon voidaan myös asettaa pysyviä tai määräaikaista yhteistoimintaelimiä tietyn yhteistoiminta-asian, esimerkiksi organisaatiouudistuksen, käsittelyä varten.

Yhteistyökomitea on työnantajan ja henkilöstön yhteistoimintaelin. Yhteistyökomitea vastaa yritysten yhteistoimintalain 4 §:n mukaista neuvottelukuntaa. Henkilöstöneuvosto koostuu henkilöstön edustajista ja sen tehtävänä on edistää eri henkilöstöryhmien keskinäistä yhteistoimintaa sekä valmistavasti käsitellä yhteistoiminta-asioita.

Työnantajan edustajien lukumäärästä yhteistyökomiteassa ei ehdoteta säädettäväksi laissa. Yhteistoimintamenettelyn tarkoituksen toteutumisen kannalta ei ole olennaista merkitystä sillä, mitkä ovat yhteistyökomitean eri ryhmien lukumääräiset suhteet. Työnantajan edustajien määrästä voidaan virastokohtaisesti sopia. Edustajien lukumäärä voidaan sopia esimerkiksi virastossa toimivan työsuojelutoimikunnan kokoonpanon mukaiseksi, jolloin näiden elinten tehtävät voidaan haluttaessa helpommin yhdistää.

6 §. *Henkilöstön edustajien valitseminen eräissä tapauksissa.* Pykälän pääasiallisena tarkoituksena on turvata ammatillisesti järjestäytymättömien virkamiesten ja työntekijöiden edustus niissä tapauksissa, joissa henkilöstöä edustaa luottamusmies. Säännös vastaa sisällöllisesti yritysten yhteistoimintalain 5 §:ää.

Henkilöstöryhmän voivat 3 momentin mukaan muodostaa virka-asemaltaan tai tehtäviltään toisiaan vastaavat virkamiehet tai työntekijät. Koska valtion henkilöstö jakautuu virastoittain eri tavoin ryhmiin ja myös näistä ryhmistä poiketen eri virkamies- ja työntekijäjärjestöihin sekä eri virka- ja työehtosopimusten soveltamisalaan, on henkilöstöryhmien tarkempi määrittely suoritettava virastoittain.

Henkilöstöryhmänä voidaan 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa pitää myös virkamiesyhdistysten keskusjärjestöön kuuluvien sellaisten yhdistyksien virka-asemaltaan tai tehtäviltään toisistaan poikkeavia jäseniä, joilla ei ole asianomaisessa virastossa toimivaa luottamusmiestä. Edellytyksenä on, että yhdistyksien yhteenlaskettu jäsenmäärä virastossa on suunnilleen yhtä suuri kuin viraston muiden henkilöstöryhmien koko.

Henkilöstöryhmän tulee ensisijaisesti itse huolettaa edustajansa valitsemisesta 1 ja 2 momentissa säädettyissä tapauksissa. Jollei henkilöstöryhmä voi sopia edustajansa vaalista tai valintatavasta, tulee kyseistä henkilöstöryhmää edustavan työsuojeluvaltuutetun järjestää edustajan vaali.

Tämän pykälän mukaisesti valittu edustaja toimii muiden henkilöstön edustajien ohella tämän lain tarkoittamissa yhteistoiminta-asioissa. Pykälän 2 momentin mukaisesti valittu edustaja ei syrjytä virka- tai työehtosopimuksen mukaisesti valittua edustajaa, vaikka tämä edustaakin vain asianomaisen henkilöstöryhmän järjestäytynyttä vähemmistöä.

7 §. *Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat asiat.* Virastodemokratian asiapiiri on määritelty valtioneuvoston päätöksellä ja sen mukaisesti laadituissa virastodemokratiaohjesäännöissä. Yhteistoiminnan kohteena ovat pääsääntöisesti henkilöstöhallinnon sellaiset yleiset kysymykset, jotka eivät kuulu virka- ja työehtosopimustoiminnan piiriin. Käytännössä virastodemokratian asiapiiri on joissakin virastoissa muodostunut myös tätä laajemmaksi ulottuen ahtaasti tulkittuun henkilöstöhallintoalueen ulkopuolelle lähinnä toiminnan muutos- ja kehittämiskysymyksissä.

Virastodemokratian asiapiirin rajaaminen vain henkilöstöhallinnon erikseen lueteltuja asioita koskevaksi on osin johtanut siihen, että virastodemokratiatoimielinten käsiteltäviksi tulevat asiat on valmisteltu vaikuttamisen kannalta liian pitkälle. Henkilöstöhallinnon toimenpiteet liittyvät tai ovat seurausta varsinaisen toiminnan järjestämisestä, jota koskevat ratkaisut on voitu tehdä ennen yhteistoimintamenettelyä. Tämän vuoksi lakiehdotuksessa on sisällytetty yhteistoiminnan asiapiiriin yritysten yhteistoimintalain tavoin sellaiset varsinaisen toiminnan muutokset, joilla on henkilöstöhallinnollisia vaikutuksia. Lakiehdotuksen 7 § on siten pääosin sanotun lain 6 §:n mukainen.

Pykälän 1 kohta on yritysten yhteistoimintalain 6 §:n 1 kohdan mukainen. Muutoksen olennaisuutta on arvioitava samoin kuin mainittua lakia sovellettaessa sen perusteella, miten muutos vaikuttaa suoritettavien tehtävien muuttumisena, muutoksina palkkauksessa, viran tai toimen pysyvyydessä, henkilön mahdollisuuksissa jatkaa ammatitaitoaan vastaavissa tehtävissä tai muina uudelleenjärjestelyistä johtuvina muutoksina. Muutos voi henkilöstön kannalta olla olennainen, vaikka se ei olisikaan olennainen viraston tai sen jonkin toimintayksikön kannalta. Yhteistoimintamenettelyä ei tämän kohdan nojalla edellytetä sellaisissa toisiin tehtäviin, virkaan tai toiselle paikkakunnalle siirtotapauksissa, joissa on kysymys asianomaisella hallinnonalalla voimassa oleviin siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin perustuvasta siirrosta. Tällaisia siirtoja toteute-

taan lähinnä puolustusvoimissa, rajavartiolaitoksessa ja ulkoasianhallinnossa.

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 kohta on pääosin samansisältöinen kuin yritysten yhteistoimintalain 6 §:n 2 kohta lisättynä kuitenkin viraston tehtävien ja organisaation muutoksilla. Toimenpiteen olennaisuutta arvioidaan 2 kohtaa sovellettaessa samoin kuin 1 kohtaa sovellettaessa. Samoin kuin yritysten yhteistoimintalakia sovellettaessa tuotevalikoiman ja palvelutoiminnan muutokset koskevat toiminnan kokonaisuuksia eivätkä yksittäisen tuotteen tai palvelun laatua. Viraston tehtävien muutokset on yritysten tuotannon ja palvelutoiminnan muutoksia luonteeltaan ja vaikutuksiltaan vastaavina liitetty lakiehdotuksessa yhteistoiminta-asioihin. Myös viraston organisaation muutoksilla on edellä mainittuihin muutoksiin verrattavia henkilöstöhallinnollisia vaikutuksia, minkä vuoksi niiden sisällyttäminen yhteistoimintamenettelyyn on pidetty tarpeellisena. Yhteistoimintamenettelyssä olisi 2 kohdan nojalla käsiteltävä muun muassa viraston tehtävien tai organisaation laadullinen muutos, joka ei aiheuta viraston toiminnan laajentumista tai supistumista. Kone- ja laitehankintojen käsittelyn tarpeellisuutta yhteistoimintamenettelyssä korostaa automaattisen tietojenkäsittelyn ja toimistoautomaation laajeneva käyttöönotto valtionhallinnossa.

Pykälän 3 kohdan mukaan yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluu viraston tai sen osan lakkauttaminen tai siirto toiselle paikkakunnalle taikka sen toiminnan laajentaminen tai supistaminen.

Pykälän 4 kohta on yritysten yhteistoimintalain 6 §:n 4 kohtaa laajempi. Sen nojalla kehittämis- ja rationalisointihankkeiden suunnittelu ja hankkeiden toteuttamistavat tulee käsitellä yhteistoimintamenettelyssä.

Pykälän 5 kohta vastaa yritysten yhteistoimintalain 6 §:n 5 kohtaa. Kohta velvoittaa viraston 1—4 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä yhteistoimintamenettelyssä käsitellessään myös esittämään henkilöstön määrässä, laadussa ja rakenteessa toimenpiteiden johdosta odotettavissa olevat muutokset. Tällaisen henkilöstösuunnitelman esittäminen on tarpeen esimerkiksi silloin, kun virastossa otetaan käyttöön tai uudistetaan toimistoautomaatiota tai muita automaattisen tietojenkäsittelyn järjestelmiä. Henkilöstösuunnitelmassa tulisi esittää muun muassa tiedot muutoksen aiheuttamista koulutustarpeista ja suunnitella koulutuksen järjestämisestä.

Pykälän 6 kohdan mukaan yhteistoimintamenettelyssä on käsiteltävä myös viraston tulo- ja

menoarvioehdotus sekä toiminta- ja taloussuunnitelma. Myös virastodemokratiatoimielimissä on käsitelty asianomaisen viraston tulo- ja menoarvioehdotus sekä toiminta- ja taloussuunnitelma kuitenkin useimmiten vain välittämiä henkilöstövaikutuksia koskevilta osiltaan. Koska lakiehdotuksessa pyritään antamaan henkilöstölle mahdollisuus vaikuttaa työtään ja asemaansa koskeviin ratkaisuihin niiden valmisteluvaiheessa, ehdotetaan, että viraston tulo- ja menoarvioehdotus sekä toiminta- ja taloussuunnitelma kokonaisuudessaan käsiteläisiin yhteistoimintamenettelyssä. Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan sellaista asiakirjaa koskevia tietoja, joka ei vielä ole julkinen, saadaan käsitellä vain niiden virkamiesten ja työntekijöiden tai henkilöstön edustajien kesken, joita asia koskee. Siten muun muassa viraston tulo- ja menoarvioehdotuksesta sekä toiminta- ja taloussuunnitelmasta eivät mainitut henkilöt saa antaa tietoa sivullisille.

Pykälän 7 kohdan mukaan yhteistoiminta-asioihin kuuluvat viraston henkilöstöhallinnon periaatteet ja henkilöstöasioiden hoidossa noudatettavat menettelytavat. Tämän kohdan nojalla yhteistoimintamenettelyä on käytettävä muun muassa laadittaessa ja muutettaessa viraston henkilöstöpoliittista ohjelmaa. Mainitun ohjelman laatiminen perustuu valtioneuvoston 15 päivänä marraskuuta 1979 tekemään päätökseen. Henkilöstöhallinnon periaatteisiin kuuluvat myös muun muassa virkaan tai toimeen ottamista koskevat periaatteet voimassa olevien säädösten puitteissa.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/86) 9 §:n 4 kohdan mukaan työnantaja voi suunnitellaan perustuen suosia jompaa kumpaa sukupuolta sukupuolten välisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Tällainen suunnitelma on ehdotetun 8 kohdan mukaan käsiteltävä yhteistoimintamenettelyssä.

Pykälän 9 kohta vastaa yritysten yhteistoimintalain 6 §:n 6 kohtaa. Kohdan nojalla tulee yhteistoimintamenettelyssä käsitellä muun muassa liukuvan työajan käyttöönotto virastossa.

Pykälän 10 kohta on yritysten yhteistoimintalain 6 §:n 7 kohdan mukainen. Tarkoituksena on, että silloin kun työn vähentymisen perusteena ovat hallinnolliset, tuotannolliset ja taloudelliset syyt, nämä selvitetään yhteistoimintamenettelyssä ennen kuin lakiin tai sopimuksiin perustuvat ilmoitukset annetaan. Samalla selvitetään toimenpiteiden vaikutukset ja niiden vaihtoehdot.

Pykälän 12 kohdan nojalla yhteistoiminnassa on käsiteltävä muun muassa sisäisiä tiedotuslehtiä koskevat asiat, ilmoitustaulujen käyttö sekä tiedotustilaisuuksien järjestäminen.

Pykälän 13 kohdassa tarkoitetaan sisäisillä toimintasäännöillä virastojen työjärjestyksiä sekä ohje- ja johtosääntöjä.

Pykälän 14 kohdassa tarkoitetaan yhteistyökoulutuksella muun muassa luottamusmieskoulutusta, henkilöstöä tämän lain mukaisessa yhteistoiminnassa edustavien henkilöiden koulutusta, työsuojelukoulutusta ja rationalisointikoulutusta. Henkilöstökoulutuksella tarkoitetaan viraston omalle henkilöstölleen järjestämää tai hankkimaa ammatillista lisä- tai peruskoulutusta tai muuta viraston tehtävien vaatimaa koulutusta. Yhteistyökoulutus on pääsääntöisesti henkilöstöjärjestöjen jäsenkunnalleen järjestämää koulutusta. Jos yhteistyökoulutuksen järjestäjänä kuitenkin on virasto, tulee kyseistä koulutusta koskevat suunnitelmat ja koulutuksen järjestäminen 14 ja 15 kohtien mukaan käsitellä yhteistoimintamenettelyssä.

Pykälän 16 ja 17 kohdat vastaavat pääosin yritysten yhteistoimintalain 6 §:n 14 kohtaa. Sanoittua lakia vastaavasti säädetään lakiehdotuksen 8 §:n 4 momentin 2 kohdassa, että 7 §:n 17 kohdassa tarkoitetuissa sosiaalitoiminnan alaan kuuluvissa asioissa virasto tekee päätöksen, jollei sen sisällöstä sovita, henkilöstön edustajien tai milloin päätös koskee vain jotakin henkilöstöryhmää, tämän ryhmän edustajien kannan mukaisesti. Päätöksenteossa virastoa sitovat tulo- ja menoarvio sekä eriaisteiset säädökset. Yritysten yhteistoimintalaista poiketen palvelussuhdeasuntojen jakoperusteet ja asuntojen jakaminen eivät ehdotuksen mukaan kuulu henkilöstön kannan mukaisesti ratkaistaviin yhteistoiminta-asioihin. Palvelussuhdeasuntoja on valtiolle hankittu ja rakennettu virastojen toimintaan liittyvistä syistä, kuten puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen toimintavalmiuden turvaamiseksi. Tämän vuoksi palvelussuhdeasuntojen jakoperusteet ja jakaminen ovat lakiehdotuksen mukaan vain tavanomaisessa yhteistoimintamenettelyssä käsiteltäviä asioita.

Pykälän 18 kohdan mukaan yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat myös ulkopuolisen työvoiman käyttöä koskevat periaatteet. Säännös vastaa yritysten yhteistoimintalain 6 §:n 15 kohtaa. Ulkopuolisella työvoimalla tarkoitetaan lakiehdotuksessa vuokra-, laina- tai komennustyövoimaa, joka siirtyy työskentelemään virastossa useimmiten sen työnjohtoon alaisena, mutta on

työsuhteessa toiseen työnantajaan. Lakiehdotuksessa ei säädellä sitä viraston ja toisen viraston tai yksityisen yrittäjän välistä toimintaa, joka perustuu näiden keskinäiseen palvelu-, toimitus- tai vastaavaan suhteeseen, jos siihen ei sisälly edellä tarkoitettua ulkopuolisen työvoiman käyttöä. Jos tämä toiminta aiheuttaa muutoksia 7 §:n 1—4 ja 7 kohdassa tarkoitetuissa asioissa, se voi kuitenkin välillisesti tulla käsiteltäväksi yhteistoimintamenettelyssä.

8 §. *Yhteistoimintamenettely.* Yhdenmukaisesti yritysten yhteistoimintalain 7 §:n kanssa säädetään lakiehdotuksen 8 §:ssä virastolle velvollisuus ennen asian ratkaisemista neuvotella valmisteilla olevan toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehtoista niiden virkamiesten ja työntekijöiden kanssa, joita asia koskee, tai heidän edustajiensa kanssa. Jotta yhteistoiminnalle asetetut tavoitteet voivat toteutua, neuvottelu tulee käydä sellaisessa valmisteluvaiheessa, jolloin ratkaisut ovat asiallisesti vielä tekemättä ja lopputulokseen voidaan käytännössä vaikuttaa.

Asian lopullista ratkaisua edeltää hallinnossa monivaiheinen asian valmistelu. Valmisteluun voivat kuulua tiedon keruu ja asiaan liittyvien erilaisten näkökohtien selvittäminen, asianosaisten kuuleminen ja lausuntojen pyytäminen. Henkilöstön osallistumisen vaihe määräytyy kussakin valmisteltavassa yhteistoiminta-asiaa erikseen. Asian laajuus ja laatu voivat edellyttää sen käsittelemistä myös useita kertoja ja tarvittaessa myös valmistelun eri etenemisvaiheissa.

Yhteistoiminnalla ei järjestetä uudelleen ratkaisuvallan käyttöä. Päätöksen yhteistoiminnassa käsiteltävässä asiassa tekee edelleen virasto. Yhteistoimintamenettelyn yleisenä tavoitteena tulisi kuitenkin olla — ei vain henkilöstön edustajien mielipiteen kuuleminen vaan — ratkaisuehdotuksen, sen vaihtoehtojen, perustelujen ja seurausten sellainen yhdessä tapahtuva käsittely, joka lisää osapuolten yhteneviä käsityksiä asiasta sekä edistää yhteisymmärrykseen pääsyä.

Yksittäistä virkamiestä tai työntekijää koskeva asia käsitellään ensisijaisesti työnantajan ja tämän henkilön välillä. Jos työnantaja tai virkamies tai työntekijä häntä koskevassa kysymyksessä sitä vaatii, on asiasta neuvoteltava myös työnantajan ja asianomaisen henkilöstön edustajan kesken.

Pykälän 3 momentin mukaan viraston tai sen jonkin yksikön virkamiehiä ja työntekijöitä yleisesti koskeva asia tulee käsitellä asianomaisen henkilöstön edustajan kanssa. Vaihtoehtoisia käsittelytapoja ovat siten käsittely 5 §:n mukaisessa toimielimessä tai neuvottelu luottamusmiehen,

työsuojeluvaltuutetun tai henkilöstön 6 §:ssä säädetyllä tavalla valitseman edustajan kanssa sen mukaisesti, mitä henkilöstön edustajista on asianomaisessa virastossa sovittu.

Pykälässä säädetyn yhteistoimintamenettelyn lisäksi virastoissa tulisi järjestää työyksikkökouksia, joissa voidaan käsitellä myös yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvia asioita. Tällaisella menettelyllä edistettäisiin myös lakiehdotuksen 3 §:ssä todettuja tavoitteita.

Lakiehdotuksen mukaan henkilöstöllä on laajempi vaikutusvalta päätöksenteossa 8 §:n 4 momentissa mainituissa asioissa, joista osin on sovittava työnantajan ja henkilöstön välillä (8 §:n 4 momentin 1 kohta, yhteistyökoulutus) tai jotka ratkaistaan henkilöstön kannan mukaisesti, jolleivät työnantaja ja henkilöstön edustajat ole ratkaisusta yksimielisiä (8 §:n 4 momentin 2 kohta, eräät sosiaalitoiminnan piiriin kuuluvat asiat). Ratkaiseva on tällöin edustajien enemmistön mielipide. Ehdotettu 8 §:n 4 momentti vastaa yritysten yhteistoimintalain 7 §:n 4 kohtaa edellä 7 §:n 16 kohdan perusteluissa mainittua palvelussuhdeasuntojen jakamista koskevaa poikkeusta lukuunottamatta. Lisäksi yritysten yhteistoimintalain 7 §:n 4 momenttiin sisältyvää säännöstä työsäännöistä ja niihin verrattavista muista määräyksistä sopimisesta ei valtionhallintoon soveluttomana ole sisällytetty lakiehdotukseen.

9 §. *Neuvotteluvetoiteen täyttyminen.* Yritysten yhteistoimintalakia vastaavasti ehdotetaan lakiin otettavaksi säännös, jonka perusteella voidaan todeta, milloin työnantaja on täyttänyt neuvotteluvetoitteensa. Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan viraston katsotaan täyttäneen 8 §:ssä tarkoitettua neuvotteluvetoitetta silloin, kun asia on käsitelty 8 §:n 2 tai 3 momentissa säädetyllä tavalla tai 5 §:ssä tarkoitettua yhteistoimintaelimessä.

Yhteistoimintamenettelyn piiriin 7 §:n mukaan kuuluvat asiat voivat olla myös virka- tai työehtosopimuksin sovittavia asioita. Siten on mahdollista, että samaa asiaa käsitellään sekä tämän lain mukaisessa järjestyksessä että virka- tai työehtosopimuksen neuvottelujärjestyksen mukaisesti. Yhdenmukaisesti yritysten yhteistoimintalain 8 §:n 2 momentin kanssa on lakiehdotuksen 9 §:n 2 momenttiin otettu säännös, jonka mukaan osapuolet voivat sopia siitä, ettei virka- tai työehtosopimusasiaä käsitellä yhteistoimintamenettelyssä.

10 §. *Ulkopuolisen työvoiman käyttö.* Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa on yritysten yhteistoimintalain 9 §:n 1 momentin tavoin säadet-

ty työnantajalle erityinen tiedotusvelvollisuus ulkopuolisen työvoiman käyttöä koskevista sopimuksista.

Saatuaan ilmoituksen aiotusta ulkopuolisen työvoiman käytöstä, asianomainen henkilöstön edustaja voi vaatia asian käsittelemistä yhteistoimintamenettelyssä, ei kuitenkaan viikkoa pitempää aikaa. Lainkohdan mukaan virasto ei saa tehdä kysymyksessä olevaa sopimusta ennen kuin pykälän 2 momentin mukaisesti on selvinnyt, haluavatko henkilöstön edustajat asian käsittelyä yhteistoimintamenettelyssä. Jos asian käsittelyä on vaadittu, ei sopimusta myöskään saa tehdä laissa säädettyinä viikon määräaikana.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettua käsittelyä ei kuitenkaan 3 momentin mukaan edellytetä sellaisissa säännöksessä luetelluissa tapauksissa, joissa työn teettäminen ulkopuolisella työvoimalla on virastossa välttämätöntä tai vakiintuneen käytännön mukaista eikä vaikuta oman henkilöstön asemaan ja tehtäviin.

Periaatteena on, että ulkopuolisen työvoiman käytön ei tule johtaa virastossa samoissa tehtävissä samaan aikaan työskentelevien omien virkamiesten ja työntekijöiden tehtävien vähenemiseen tai loppumiseen.

11 §. *Tiedottamisvelvollisuus.* Pykälässä on yrittysten yhteistoimintalain 11 §:ää vastaavasti säädetty työnantajan tiedottamisvelvollisuudesta käyttäen valtionhallinnolle ominaisia käsitteitä.

Tehokas tiedotus on yhteistoiminnan tarkoituksen toteutumisen olennainen edellytys. Viraston tulee jatkuvasti tiedottaa henkilöstölle viraston toiminnasta ja erityisesti sellaisista valmisteltavina olevista asioista, joilla on vaikutusta henkilöstön asemaan tai työoloihin. Ennen yhteistoimintamenettelyä viraston on annettava asianomaisille virkamiehille ja työntekijöille sekä henkilöstön edustajille asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot riittävän aikaisin, jotta asiaan perehtyminen on mahdollista.

Yhteistoiminnan piiriin kuuluvien asioiden seurannan mahdollistamiseksi viraston tulee myös tiedottaa 1 ja 2 momentissa säädettyissä asioissa tekemistään ratkaisuksista viivytyksettä ratkaisun teon jälkeen.

Viraston tulee lisäksi esittää henkilöstön edustajille viraston suorittaman palkkatilastoinnin puutteissa palkkatilastot sen mukaisesti kuin asiasta on virkamiehiä ja työntekijöitä koskevilla tilastoyhteistyösopimuksissa sovittu.

Valtion liikelaitoksen, johon sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia, tulee lisäksi yrittysten yhteistoimintalain 11 §:n 2 momenttia

vastaavasti esittää henkilöstön edustajille liikelaitoksen tilinpäätös ja henkilöstösuunnitelma sekä näissä tapahtuvat olennaiset muutokset.

12 §. *Poikkeukset yhteistoimintamenettelystä ja tiedottamisvelvollisuudesta.* Esityksen tarkoituksena on, että yhteistoimintamenettelyä käytetään kaikissa valtion virastoissa ja laitoksissa valmisteltaessa päätöksiä, jotka lakiehdotuksen 7 ja 10 §:n mukaan kuuluvat yhteistoiminnassa käsiteltäviksi. Valtionhallinnossa voi kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa yhteistoimintamenettelyä ei voida toteuttaa valtiollisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen ylläpidon tai yleisen järjestyksen tai maan ulkovaltoihin solmimien suhteiden vaarantumisen vuoksi. Tällaisia tilanteita voi esiintyä lähinnä puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa sekä ulkoasiain- ja poliisihallinnossa.

Yhteistoimintamenettelystä voitaisiin 1 momentin mukaan poiketa esimerkiksi, jos yhteistoimintamenettely voi välittömästi vaarantaa yleistä järjestystä viivyttämällä viraston toimenpiteitä järjestyksen ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi tai maan ulkovaltoihin solmimia suhteita aiheuttamalla vaaran arkaluontoisten tietojen leviämisestä.

Valtiollisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen ylläpito voi 1 momentin mukaisesti edellyttää yhteistoimintamenettelyä poikkeamista sellaisten päätösten osalta, jotka koskevat valmiussuunnittelua, puolustus- ja valvontavalmiuden ylläpitoa ja kehittämistä, sotilaallista toimintaa ja harjoitusta sekä sotilaallista varustautumista ja sotamateriaalin hankintaa. Myös puolustus- ja valvontavalmiuden ylläpidon edellyttämät puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen organisaatiota ja sijaintia koskevat päätökset voitaisiin valmistella ilman yhteistoimintamenettelyä. Edellytyksenä yhteistoimintamenettelyä poikkeamiselle on kuitenkin myös näissä tapauksissa, että yhteistoimintamenettelyn liittäminen niihin saattaisi vaarantaa toimenpiteen tavoitteen ja tarkoituksen ja että niitä turvallisuusyistä käsitellään mahdollisimman harvojen henkilöiden kesken.

Vaikka päätös edellä tarkoitetuissa tapauksissa voidaan tehdä ilman yhteistoimintamenettelyä, on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että asiaa käsitellään yhteistoiminnassa siinä vaiheessa ja siltä osin kuin 1 momentissa todettua estettä ei ole. Siten esimerkiksi puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen organisaation tai sijainnin muuttamista koskevat päätökset tulisi panna täytäntöön yhteistoimintamenettelyä soveltaen, vaikka asiaa valtiollisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen ylläpitoon liittyvien seikkojen vuoksi ei

muissa valmisteluvaiheissa olekaan käsitelty yhteistoiminnassa.

Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentti vastaa yritysten yhteistoimintalain 10 §:ää. Mikäli yhteistoiminnasta poikkeaminen perustuu siinä mainittuun syyhyn, asia tulee käsitellä yhteistoimintamenettelyssä viivytyksettä sen jälkeen, kun perusteita poikkeamiselle ei enää ole.

Lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentin mukaan 11 §:n 1 ja 2 momentin mukaista tiedotusvelvollisuutta ei ole asioissa, joissa virasto voi 1 momentin mukaan tehdä päätöksen ilman yhteistoimintamenettelyä. Jos yhteistoimintamenettelystä poikkeaminen perustuu 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuun syyhyn, virastolla on myös 11 §:n mukainen tiedottamisvelvollisuus silloin, kun esitetty yhteistoimintamenettelylle ei enää ole.

13 §. *Salassapitovelvollisuus.* Yritysten yhteistoimintalain 12 §:ää vastaavasti säädetään 13 §:n 2 momentissa kielto ilmaista sivullisille työnantajan liike- ja ammattisalaisuuksia koskevia tietoja, joiden leviäminen voisi vahingoittaa virastoa tai sen liike- tai sopimuskumppania. Sivullisille ei 2 momentin mukaan saa antaa myöskään tietoja asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen. Viraston tulee ilmoittaa tietojen luonteesta ja ilmaisemiskiellostä niitä antaessaan. Tällaisia tietoja saadaan käsitellä vain niiden virkamiesten ja työntekijöiden sekä henkilöstön edustajien kesken, joita asia koskee.

Pykälän 1 momentin mukaan erityisen säännöksen tai määräyksen nojalla salassa pidettäviä asioita ei saa luvatta ilmaista sivullisille.

Salassa on 13 §:n 3 momentin mukaan pidettävä myös tiedot, jotka koskevat yksityisen henkilön taloudellista asemaa, terveydentilaa tai muutoin häntä henkilökohtaisesti, jollei tietojen ilmaisemiseen ole saatu asianomaisen henkilön lupaa. Momentti on yritysten yhteistoimintalain 12 §:n 2 momentin mukainen.

14 §. *Vapautus virka- ja työtehtävistä.* Yhdenmukaisesti yritysten yhteistoimintalain 13 §:n kanssa säädetään 14 §:ssä, että viraston on annettava tässä laissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille vapautusta säännönmukaisista virka- ja työtehtävistä ajaksi, jonka nämä tarvitsevat tämän lain mukaista yhteistoimintamenettelyä sekä välittömästi siihen liittyvää henkilöstön edustajien keskinäistä valmistautumista varten. Valmistautumisella tarkoitetaan esimerkiksi henkilöstöneuvoston tai asianomaisten virkamiesten ja työntekijöiden tai heidän edustajiensa kokousta ennen yhteistoimintamenettelyä.

Ansionmenetyksen korvaamisesta ja työajan ulkopuolella tapahtuvasta yhteistoimintamenettelystä suoritettavasta korvauksesta sovitaan virka- ja työehtosopimuksin.

15 §. *Sopimusoikeus.* Yritysten yhteistoimintalain 14 §:n 1 momenttia vastaavasti säädetään 15 §:n 1 momentissa valtion asianomaisen viranomaisen ja virkamiehiä ja työntekijöitä edustavien yhdistysten oikeudesta sopia henkilöstön edustajista ja sopimuksin myös poiketa lain 4, 5, 7, 8 ja 11 §:stä sekä 14 §:stä. Yritysten yhteistoimintalain 14 §:n 1 momentin mukaan työnantajien, työntekijöiden ja toimihenkilöiden yhdistykset, joiden toimintapiiri käsittää koko maan, voivat lisäksi sopimuksin poiketa siitä, mitä on säädetty lain soveltamisalasta sekä 7 §:n 4 momentissa yhteistoimintamenettelystä. Koska lakiehdotus ei yritysten yhteistoimintalain tavoin sisällä henkilöstömäärää koskevaa soveltamisalan rajoitusta, on sopimusoikeus tältä osin tarpeeton. Lakiehdotuksen 8 §:n 4 momentin mukaista yhteistoimintamenettelyä, joka edellyttää sopimusta tai henkilöstön kannan mukaisesti tehtävää ratkaisua ei lakiehdotuksen 15 §:n mukaan valtionhallinnon luonteeseen vuoksi voida sopimuksin laajentaa.

Pykälän 3 momentin mukaan valtion asianomaisia viranomaisia ovat valtiovarainministeriö koko valtionhallinnon osalta sekä asetuksella säädettyvät virastot omalta tai oman hallinnonalansa osalta. Asetuksella on tarkoitus antaa lain nojalla valtuutus sopimuksen tekemiseen kaikille virastoille, joilla on riittävät valmiudet ja edellytykset sopimuksen solmimiseen. Virkamiesten ja työntekijöiden yhdistysten, joiden kanssa valtiovarainministeriö tai asetuksella säädettyvät virastot tekevät 15 §:n mukaisen sopimuksen, tulee yhteensä edustaa enemmistöä sopimuksen piiriin kuuluvasta henkilöstöstä, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Kuka virasto tekee vain yhden sopimuksen yhteisesti mainittujen henkilöstöä edustavien yhdistysten kanssa.

Lakiehdotuksen 15 §:ssä annetaan virastoille mahdollisuus virastossa toimivien henkilöstöjärjestöjen kanssa sopia yhteistoiminnan yksityiskohtaisesta järjestämisestä asianomaisessa virastossa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Yhteistoiminnan järjestäminen voi siten virastoittain vaihdella yhteistoiminnan organisaation, henkilöstön edustajien valinnan tai asettamisen, täsmällisen asiapiirin ja eri yhteistoimintamuotojen yhteensovittamisen osalta. Kussakin asetuksella säädettyvässä virastossa tulee pyrkiä sopimaan henkilöstöjärjestöjen kanssa ainakin virastossa

käytettävistä henkilöstön edustajista 4 §:n 2 momentin mukaisesti. Virastokohtainen sopimus voidaan asetuksella säädettyissä virastoissa tehdä, vaikka valtiovarainministeriön ja virkamiesyhdistysten keskusjärjestöjen välillä ei solmittaisikaan 15 §:n 1 momentin mukaista sopimusta. Virastokohtaisella sopimuksella ei voida poiketa siitä, mitä valtiovarainministeriön ja virkamiehiä ja työntekijöitä edustavien keskusjärjestöjen kesken on ehdotetun lain nojalla sovittu. Yhteistoimintamenettelyn piiriin ei myöskään voida sopimuksin sisällyttää valtion virkaehtosopimuslain mukaan sopimuksenvaraisia asioita, ellei niistä voida tehdä yleissopimusta.

Yritysten yhteistoimintalain 14 §:n 2 momenttia vastaavasti säädetään pykälän 2 momentissa 1 momentissa tarkoitettujen sopimusten oikeudellisesta luonteesta. Yhdenmukaisuuden aikaansaamiseksi ehdotetaan, että 1 momentin nojalla tehdyistä sopimuksista on voimassa mitä valtion virkaehtosopimuslaissa on säädetty yleissopimuksesta riippumatta siitä, sovelletaanko sopimuksia virka- vai työsopimussuhteeseen henkilöstöön. Valtion virkaehtosopimuslain 9 §:stä ja lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentista johtuu, ettei ehdotetun lain nojalla tehdyn sopimuksen voimassa ollessa saa ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin sopimuksen muuttamiseksi tai uuden sopimuksen aikaansaamiseksi. Valtion virkaehtosopimuslain 8 §:n 2 momentin mukaisesti työtaistelutoimenpiteet ovat virkamiesten osalta kiellettyjä, jos niillä pyritään vaikuttamaan muihin kuin lain 2 §:n mukaan sopimuksenvaraisiin asioihin, vaikka niistä voidaankin tehdä valtion yhteistoimintalain 15 §:n mukainen sopimus. Koska 15 §:n 2 momentissa säädetään solmittujen sopimusten oikeudellisesta luonteesta, työsopimussuhteisten työntekijöiden työrauhavelvollisuus määräytyy kuitenkin työehtosopimuslain mukaan silloin, kun tämän lakiehdotuksen mukaista sopimusta ei ole voimassa.

Siten 15 §:n mukaisen sopimuksen sidottuus, noudattamis- ja valvontavelvollisuus, työrauhavelvollisuus edellä todettua poikkeusta lukuun ottamatta sekä hyvityssakkoseuraamus sopimuksen tahallisuudesta rikkomisesta määräytyvät valtion virkaehtosopimuslain mukaisesti. Lain 15 §:n mukaisella sopimuksella ei voida poiketa muun lain tai asetuksen kuin valtion yhteistoimintalain säännöksistä.

Tarkoituksena on, että viraston ja sen henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta sovitaan lakiehdotuksen 15 §:n mukaisilla sopimuksilla. Lakiehdotus ei kuitenkaan rajoita mahdollisuutta sopia

15 §:n mukaan sovittavista asioista myös valtion virkaehtosopimuslain mukaisella yleissopimuksella. Lakiehdotuksen nojalla tehtyjä sopimuksia voidaan tarvittaessa myös täydentää työehtosopimuksella. Jos samoista asioista sovitaan useammassa eri sopimuksessa, noudatetaan viimeksi tehtyä sopimusta.

Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan virastojen on toimitettava neuvottelemansa sopimukset valtiovarainministeriön tarkastettaviksi. Sopimukset tulee toimittaa valtiovarainministeriölle ennen niiden allekirjoittamista. Säännöksen tarkoituksena on antaa valtiovarainministeriölle mahdollisuus valvoa, ettei virastokohtaisilla sopimuksilla poiketa ministeriön ja virkamiesten ja työntekijöiden yhdistysten ehdotetun lain nojalla tekemästä sopimuksesta eikä lakiehdotuksen muista kuin sopimuksenvaraisista säännöksistä.

Lakiehdotuksen 4 momentin nojalla 1 momentissa tarkoitettujen sopimusosapuolten voivat tehdä erillisen sopimuksen käytettävästä neuvottelumenettelystä. Sopimuksesta on voimassa mitä yhteistoimintasopimuksista on 2 momentissa säädetty.

16 §. *Rangaistussäännökset.* Lakiehdotuksen 16 §:ssä säädetään yhdenmukaisesti yritysten yhteistoimintalain 15 §:n kanssa sakkorangaistus yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta ja tässä laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta.

17 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältää voimaantulosäännöksen sekä siirtymäsäännöksen riittävän ajan varaamiseksi lakiehdotuksen 15 §:n mukaisen sopimusten tekemiselle.

1.2. Laki yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tuotanto- tai liikelaitokseen sen mukaan kuin siitä asetuksella säädetään. Momentin nojalla on annettu asetus mainitun lain soveltamisesta valtion tuotanto- ja liikelaitoksiin.

Lakia yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa ehdotetaan sovellettavaksi myös valtion liikelaitoksiin. Tämän vuoksi ehdotetaan yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 2 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että lakia ei sovelleta valtion virastoissa, laitoksissa tai liikelaitoksissa. Lainmuutoksen tullessa voimaan on tar-

koitus myös kumota muutettavan momentin nojalla annettu edellä mainittu asetus.

1.3. Laki valtion liikelaitoksista annetun lain 18 §:n muuttamisesta

Valtion liikelaitoksista annettuun lakiin sisältyy säännös, jonka mukaan liikelaitokseen sovelletaan yhteistoiminnasta yrityksissä annettua lakia. Tämän vuoksi ehdotetaan lain 18 § muutettavaksi edellä muun muassa kohdassa 1.2. todeksi perusteilla siten, että valtion liikelaitokseen sovelletaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettavaa lakia.

1.

Laki

yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Valtion viraston ja sen henkilöstön tässä laissa säädettävän yhteistoiminnan tarkoituksena on antaa henkilöstölle vaikutusmahdollisuus työhönsä ja työoloihinsa vaikuttavaan, viraston toimintaa koskevaan päätöksentekoon ja samalla edistää valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta.

2 §

Sovellettamisala

Tätä lakia sovelletaan työnantajan ja henkilöstön yhteistoimintaan valtion virastoissa ja laitoksissa. Virastoista ja laitoksista käytetään laissa nimitystä virasto.

Lakia ei sovelleta eduskunnan, tasavallan presidentin, valtioneuvoston, eduskunnan oikeusasiamiehen ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslioissa ja eduskunnan kirjastossa eikä Postipankissa, Suomen Pankissa ja kansaneläkelaitoksessa.

3 §

Viraston velvollisuus edistää yhteistoimintaa

Viraston tulee järjestäessään organisaatiotaan, henkilöstön työtehtäviä ja johtamista toimia si-

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan samanaikaisesti mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Ehdotukseen laiksi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa sisältyy siirtymäsäännös, jolla virastoille ja niissä toimiville järjestöille varataan lain voimaan tulosta lukien riittävä aika sopimuksen tekemiseen kussakin virastossa käytettävästä yhteistoimintamenettelystä ja henkilöstön edustajista.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

ten, että järjestelyt edistävät myös henkilöstön ja esimiesten sekä henkilöstön keskinäistä yhteistoimintaa ja tuloksellista työskentelyä sekä antavat henkilöstöön kuuluville mahdollisuuden vaikuttaa työnsä sisältöön ja työympäristöön ja saada tietoja työnsä tavoitteista, merkityksestä ja tuloksista.

4 §

Yhteistoiminnan osapuolet

Tässä laissa tarkoitetun yhteistoiminnan osapuolet ovat virasto ja sen henkilöstö. Yhteistoiminta toteutetaan asianomaisten virkamiesten ja työntekijöiden ja heidän esimiestensä välillä, työnantajan ja henkilöstön sekä työnantajan ja henkilöstön edustajien kesken.

Henkilöstön edustajina voivat toimia luottamusmies, työsuojeluvaltuutettu ja henkilöstön 5 §:ssä säädettyihin yhteistoimintaelimiin valitsemat edustajat siten kuin edustajista 15 §:n mukaisissa sopimuksissa sovitaan sekä henkilöstön 6 §:ssä säädettyllä tavalla valitsemat edustajat.

Jos henkilöstön edustajista ei ole tehty 15 §:n mukaista sopimusta, henkilöstön edustajina toimivat luottamusmies ja työsuojeluvaltuutettu sekä henkilöstön 6 §:ssä säädettyllä tavalla valitsemat edustajat.

5 §

Yhteistoimintaelimet

Yhteistoimintaa varten virastoon tai sen osaan voidaan asettaa viraston ja henkilöstön edustajista koostuva yhteistoimintaelin tai sekä yhteistoimintaelin että henkilöstön edustajista koostuva toimielin.

Virastoon voidaan myös asettaa yhteistoimintaelimiä käsittelemään määrättyä yhteistoiminnan piiriin kuuluvaa asiaa.

6 §

*Henkilöstön edustajien valitseminen
eräissä tapauksissa*

Jos henkilöstöä edustaa virastossa 15 §:n mukaisen sopimuksen tai 4 §:n 3 momentin nojalla luottamusmies, voivat sellaiseen henkilöstöryhmään kuuluvat virkamiehet ja työntekijät, jolla ei ole luottamusmiestä, enemmistön heistä niin vaatiessa valita keskuudestaan edustajan tämän lain mukaista yhteistoimintaa varten.

Jos henkilöstöä 15 §:n mukaisen sopimuksen tai 4 §:n 3 momentin nojalla edustava luottamusmies on valittu tavalla, joka on edellyttänyt valintaan osallistuvien kuulumista ammatilliseen yhdistykseen, ja yhdistykseen kuulumattomat muodostavat henkilöstöryhmän enemmistön, on yhdistykseen kuulumattomilla enemmistön heistä niin vaatiessa oikeus valita keskuudestaan edustaja tämän lain mukaista yhteistoimintaa varten.

Henkilöstöryhmän voivat muodostaa virka-asemaltaan tai tehtäviltään toisiaan vastaavat viraston virkamiehet ja työntekijät. Henkilöstöryhmän voivat 1 momentissa säädettyssä tapauksessa muodostaa myös samaan virkamiesyhdistysten keskusjärjestöön kuuluvien yhdistysten virka-asemaltaan ja tehtäviltään toisistaan poikkeavat jäsenet, jos yhdistyksien jäsenmäärä virastossa vastaa viraston muiden henkilöstöryhmien kokoa.

Vaalin tai muun valintamenettelyn järjestämisestä 1 ja 2 momentissa säädettyissä tapauksissa huolehtivat asianomaiset virkamiehet ja työntekijät. Jolleivät he voi sopia noudatettavasta menettelytavasta, on työsuojelun valvonnasta annetun lain (131/73) 10 §:ssä tarkoitetun asianomaisia virkamiehiä ja työntekijöitä edustavan työsuojeluvaltuutetun järjestettävä vaali. Vaali tai valintamenettely on toimeenpantava siten, että kaikilla virkamiehillä ja työntekijöillä, joiden edustaja valitaan, on mahdollisuus osallistua siihen.

7 §

Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat asiat

Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat:

1) henkilöstön asemaan vaikuttavat olennaiset muutokset työtehtävissä, työmenetelmissä ja tehtävien järjestelyssä sekä muut kuin asianomaisella hallinnonalalla voimassa oleviin siirtymisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin perustuvat siirrot toisiin tehtäviin, toiseen valtion virkaan tai pysyvästi toiselle paikkakunnalle;

2) henkilöstön asemaan vaikuttavat viraston organisaation, tehtävien, palvelutoiminnan ja tuotevalikoiman muutokset sekä olennaiset kone- ja laitehankinnat ja työtilojen järjestelyt;

3) viraston tai sen osan lakkauttaminen tai siirto toiselle paikkakunnalle taikka sen toiminnan laajentaminen tai supistaminen;

4) kehittämis- ja rationalisointihankkeet;

5) edellä 1—4 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden johdosta suoritettavat järjestelyt, jotka vaikuttavat henkilöstön määrään, laatuun ja rakenteeseen;

6) viraston tulo- ja menoarvioehdotus sekä toiminta- ja taloussuunnitelma;

7) viraston henkilöstöhallinnon periaatteet ja henkilöstöasioiden hoidossa noudatettavat menettelytavat;

8) sukupuolten tasa-arvon edistämisestä laadittu suunnitelma;

9) säännöllisen työajan aloittamisen ja lopettamisen samoin kuin lepo- ja ruokailutaukojen ajankohdat;

10) lomautusilmoitusten antamista tai virkai- tai työsuhtesuhteiden irtisanomista edeltävä asian käsittely silloin, kun toimenpiteet johtuvat hallinnollisista, taloudellisista tai tuotannollisista syistä tapahtuvasta työn tilapäisestä tai pysyvästä vähentymisestä;

11) valtion palvelukseen tulon yhteydessä ke- rättävät ja palvelukseen tulevalle annettavat tiedot sekä tehtäviin perehdyttämisen järjestelyt;

12) sisäisen tiedotustoiminnan periaatteet;

13) viraston sisäiset toimintasäännöt ja aloite- toiminnan säännöt;

14) yhteistyökoulutusta, henkilöstökoulutusta ja muuta henkilöstön kehittämistä koskevat suunnitelmat;

15) yhteistyökoulutuksen järjestäminen;

16) palvelusuhdeasuntojen jakamisessa noudatettavat periaatteet ja niiden mukainen asuntojen jakaminen;

17) sosiaalitoiminnan eri tarkoituksiin tulo- ja menoarviossa osoitettujen varojen puitteissa työ-

paikkaruokailun ja lastenhoidon järjestäminen, työpaikan sosiaalitulojen käyttö ja suunnittelu, virkistys- ja lomatoiminta, henkilöstölle myönnettävät avustukset tai lahjoitukset; sekä

18) ulkopuolisen työvoiman käyttöä koskevat periaatteet.

8 §

Yhteistoimintamenettely

Viraston on ennen 7 §:ssä tarkoitetun asian ratkaisemista neuvoteltava valmisteilla olevan toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehdoista niiden virkamiesten ja työntekijöiden kanssa, joita asia koskee, tai heidän edustajiensa kanssa.

Yksittäistä virkamiestä tai työntekijää koskeva asia käsitellään ensisijaisesti työnantajan ja tämän henkilön välillä. Milloin työnantaja taikka virkamies tai työntekijä häntä koskevassa kysymyksessä sitä vaatii, on asiasta neuvoteltava myös työnantajan ja asianomaisen henkilöstön edustajan kesken.

Milloin yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluva kysymys koskee viraston tai sen jonkin yksikön virkamiehiä ja työntekijöitä yleisesti, asia käsitellään asianomaisen henkilöstön edustajan kanssa. Jos tällainen asia koskee useampia henkilöstöryhmiä, joilla on omat edustajansa eikä virastoon ole asetettu 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua yhteistoimintaelintä, tulee 1 momentissa tarkoitettu neuvottelu järjestää työnantajan ja kunkin ryhmän edustajien yhteisessä kokouksessa.

Sen lisäksi, mitä edellä tässä pykälässä on säädetty, kuuluu yhteistoimintamenettelyyn:

1) että 7 §:n 15 kohdassa tarkoitettujen yhteis-työkoulutuksen sisältöä ja määrää koskevat toimenpiteet suoritetaan sen mukaisesti kuin niistä on tämän lain mukaisessa yhteistoimintamenettelyssä sovittu; ja

2) että 7 §:n 17 kohdassa tarkoitetuissa sosiaalitoiminnan alaan kuuluvissa asioissa virasto tekee päätöksen, jollei sen sisällöstä sovita, henkilöstön edustajien, tai milloin päätös koskee vain jotakin henkilöstöryhmää, tämän ryhmän edustajien kannan mukaisesti.

9 §

Neuvotteluvelvoitteen täyttyminen

Jollei muusta menettelystä ole viraston ja siinä toimivien henkilöstöjärjestöjen kesken sovittu, katsotaan viraston täyttäneen 8 §:ssä tarkoitetun

neuvotteluvelvoitteen silloin, kun asia on käsitelty 8 §:n 2 tai 3 momentissa säädettyllä tavalla tai 5 §:ssä tarkoitetussa yhteistoimintaelimessä.

Jos tässä pykälässä säädetty yhteistoimintamenettely koskee seikkaa, joka on käsiteltävä virkai- tai työehtosopimuksen neuvottelujärjestyksen mukaisesti, voivat virka- tai työehtosopimukseen sidottuja virkamiehiä ja työntekijöitä edustava luottamusmies ja työnantaja sopia siitä, ettei asiaa käsitellä yhteistoimintamenettelyssä.

10 §

Ulkopuolisen työvoiman käyttö

Viraston tulee tiedottaa suunnitellusta, viraston ulkopuolisen työvoiman käyttöä koskevasta sopimuksesta niille henkilöstön edustajille, joiden edustaman henkilöstöryhmän työtehtäviä asia koskee. Asiasta ilmoitettaessa on selvitettävä tällaisen työvoiman suunniteltu määrä, työtehtävät ja sopimuksen kesto aika.

Jos asianomainen henkilöstön edustaja saatuaan 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen viimeistään ilmoitusta seuraavana toisena työpäivänä sitä vaatii, on asiaa käsiteltävä yhteistoimintamenettelyssä, ei kuitenkaan viikkoa pitempää aikaa vaatimuksen esittämisestä. Virasto ei tänä aikana saa tehdä käsittelyn kohteena olevaa sopimusta.

Edellä 2 momentissa tarkoitettua käsittelyä ei kuitenkaan edellytetä silloin, kun tarkoituksena on ulkopuolisella työvoimalla teettää työtä, jota asianomaisen viraston henkilöstö ei vakiintuneen käytännön mukaan suorita tai milloin kysymyksessä on sellainen lyhytaikainen ja kiireellinen työ taikka asennus-, korjaus- tai huoltotyö, jonka teettäminen viraston omalla henkilöstöllä ei ole mahdollista.

11 §

Tiedottamisvelvollisuus

Viraston tulee tiedottaa henkilöstölle viraston toiminnasta ja sellaisista valmisteltavina olevista asioista, joilla on vaikutusta henkilöstön asemaan tai työoloihin sekä näissä asioissa tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Ennen yhteistoimintamenettelyä viraston on annettava asianomaisille virkamiehille ja työntekijöille sekä henkilöstön edustajille asian käsitte-lyn kannalta tarpeelliset tiedot. Yhteistoimintasiassa tekemästään ratkaisusta viraston on viivytyksettä tiedotettava asianomaisille virkamiehille ja työntekijöille sekä heidän edustajilleen.

Viraston tulee lisäksi esittää henkilöstön edustajille viraston suorittaman palkkatilastoinnin puitteissa palkkatilastot sen mukaisesti kuin asiasta on virkamiehiä ja työntekijöitä koskevilla tilastoyhteistyösopimuksissa sovittu.

Valtion liikelaitoksen, johon sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia (627/87), tulee lisäksi esittää henkilöstön edustajille:

1) liikelaitoksen tilinpäätös viipymättä sen jälkeen, kun valtioneuvosto on hyväksynyt sen sekä vähintään kerran vuodessa selvitys liikelaitoksen taloudellisesta tilasta;

2) ennen tilivuoden alkua vähintään vuodeksi laadittu tulos- ja rahoitussuunnitelmaan perustuva henkilöstösuunnitelma, josta käyvät ilmi henkilöstön määrässä ja laadussa odotettavissa olevat muutokset; sekä

3) viipymättä muutokset, jotka olennaisesti poikkeavat 1 ja 2 kohdassa mainituissa selvityksissä esitetystä kehityksestä.

Kaksikielisessä kunnassa virasto on velvollinen antamaan 1—4 momentissa tarkoitetut tiedot ja selvitykset myös maan molemmilla kielillä, jos vähemmistönä olevien kieliryhmään kuuluvien lukumäärä on vähintään kymmenen ja enemmän kuin kymmenen prosenttia henkilöstön määrästä.

12 §

Poikkeukset yhteistoimintamenettelystä ja tiedottamisvelvollisuudesta

Virasto voi tehdä 7 ja 10 §:ssä tarkoitetussa asiassa päätöksen ilman yhteistoimintamenettelyä, jos valtiollisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen ylläpito sitä edellyttää tai jos yleisen järjestyksen tai maan ulkovaltoihin solmimien suhteiden vaarantuminen on yhteistoimintamenettelyn esteenä.

Virasto voi tehdä 7 ja 10 §:ssä tarkoitetussa asiassa päätöksen ilman sitä edeltävää yhteistoimintamenettelyä, jos viraston toiminnan vaarantuminen tai muut erittäin painavat syyt ovat yhteistoimintamenettelyn esteenä. Tällöin asia tulee käsitellä 8 §:n mukaisesti viivytystä sen jälkeen, kun perusteita poikkeamiselle säännönmukaisesta menettelystä ei enää ole. Samalla on selvítettävä poikkeuksellisen menettelyn syyt.

Edellä 11 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyä tiedottamisvelvollisuutta ei ole asioissa, joissa virasto voi 1 momentin mukaan tehdä päätöksen ilman yhteistoimintamenettelyä.

13 §

Salassapitovelvollisuus

Virkamiehet ja työntekijät sekä heidän edustajansa eivät saa sivullisille luvatta ilmaista, mitä he ovat tämän lain nojalla saaneet tietää erityisen säännöksen tai määräyksen nojalla salassa pidettävästä asiasta.

Jos viraston virkamiehet tai työntekijät tai henkilöstön edustajat ovat tämän lain mukaisesti saaneet tietoja asiakirjasta, joka yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/51) 5 §:n mukaan ei ole vielä julkinen, tai viraston liike- tai ammatissalaisuuksia koskevia tietoja, joiden leviäminen voi vahingoittaa virastoa tai sen liike- tai sopimuskumppania, saadaan näitä tietoja käsitellä vain niiden virkamiesten ja työntekijöiden tai henkilöstön edustajien kesken, joita asia koskee, eikä tietoja saa ilmaista muille. Viraston on ilmoitettava tietojen luonteesta ja ilmaisemiskielosta niitä antaessaan.

Salassa on pidettävä myös tiedot, jotka koskevat yksityisen henkilön taloudellista asemaa, terveydentilaa tai muutoin häntä henkilökohtaisesti, jollei tietojen ilmaisemiseen ole saatu asianomaisen henkilön lupaa.

14 §

Vapautus virka- ja työtehtävistä

Viraston on annettava tässä laissa tarkoitetuille henkilöstön edustajille vapautusta säännönmukaisista virka- ja työtehtävistä ajaksi, jonka nämä tarvitsevat tämän lain mukaista yhteistoimintamenettelyä sekä välittömästi siihen liittyvää henkilöstön edustajien keskinäistä valmistautumista varten.

15 §

Sopimusoikeus

Valtion asianomainen viranomainen sekä virkamiesten ja työntekijäin yhdistykset, joiden varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu virkamiesten ja työntekijöiden etujen valvominen virka- ja työsuhteissa ja jotka yhteensä edustavat laajasti sopimuksen piirissä olevaa henkilöstöä, voivat tehdä henkilöstön edustajista 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen sekä sopimuksin myös poiketa siitä, mitä on säädetty 4 ja 5 §:ssä yhteistoiminnan osapuolista, 7 §:ssä yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvista asioista, 8 §:ssä yhteistoimintamenettelystä, 11 §:ssä työnantajan tiedottamisvelvollisuudesta sekä 14 §:ssä henkilös-

tön edustajien vapautuksesta työstä. Lain 8 §:n 4 momentissa säädettyä yhteistoimintamenettelyä ei kuitenkaan voida sopimuksin laajentaa.

Edellä 1 momentin nojalla tehdyistä sopimuksista on voimassa mitä yleissopimuksesta valtion virkaehtosopimuslaissa (664/70) säädetään. Sopimuksen määräyksiä saa siihen sidottu työnantaja sopimuksen soveltamisalalla soveltaa niihinkin virkamiehiin ja työntekijöihin, jotka eivät ole sopimukseen sidottuja.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja valtion asianomaisia viranomaisia ovat valtiovarainministeriö koko valtionhallinnon osalta sekä ne valtion virastot omalta tai oman hallinnonalansa osalta, joille tämä tehtävä asetuksella määrätään. Virastojen on toimitettava neuvottelemansa sopimukset valtiovarainministeriön tarkastettaviksi. Virastokohtaisessa sopimuksessa ei saa sopia toisin siitä, mitä valtiovarainministeriön ja virkamiesten ja työntekijäin yhdistysten kesken on tämän lain nojalla sovittu.

Edellä 1 ja 3 momentissa tarkoitetut osapuolet voivat tehdä sopimuksen tämän lain mukaisia sopimuksia koskevasta neuvottelumenettelystä. Tästä sopimuksesta on voimassa mitä 1 momentissa tarkoitetuista sopimuksista 2 momentissa säädetään.

16 §

Rangaistussäännökset

Virastoa työnantajana edustava virkamies tai työntekijä, joka ei noudata, mitä 8, 10, 11 tai

14 §:ssä on säädetty, on tuomittava *viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta* sakkoon.

Joka rikkoo 13 §:ssä säädettyä salassapitovelvollisuutta, on tuomittava *yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta.

17 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 .

Henkilöstöä edustavat tämän lain mukaisessa yhteistoiminnassa ne henkilöt, jotka virastossa lain voimaan tullessa ovat virastodemokratiaohjesäännön tai yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain soveltamisesta valtion tuotanto- ja liikelaitokseen annetun asetuksen (514/80) mukaisia henkilöstön edustajia, kunnes virastoa koskeva 15 §:n mukainen sopimus on tehty. Jos virastoa koskevaa sopimusta ei ole tehty 1 päivään kuuta 198 mennessä, henkilöstöä edustavat 4 §:n 3 momentissa säädetty edustajat, jolleivät valtiovarainministeriö ja virkamiesyhdistysten keskusjärjestöt toisin sovi.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2.

Laki

yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan yhteistoiminnasta yrityksissä 22 päivänä syyskuuta 1978 annetun lain (725/78) 2 §:n 2 momentti näin kuuluvaksi:

2 §

Tätä lakia ei sovelleta valtion virastoissa, laitoksissa tai liikelaitoksissa eikä kunnan tai muun julkisyhteisön virastossa tai laitoksessa. Kunnan tai muun julkisyhteisön tuotanto- tai liikelaitok-

seen tätä lakia sovelletaan sen mukaan kuin siitä asetuksella säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 .

3.

Laki

valtion liikelaitoksista annetun lain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan valtion liikelaitoksista 10 päivänä heinäkuuta 1987 annetun lain (627/87) 18 § näin kuuluvaksi:

18 §

Henkilöstön osallistuminen

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 198 .

Liikelaitokseen sovelletaan yhteistoiminnasta
valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia
(/).

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1987

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Ministeri *Ulla Puolanne*