Asia HE 60/125 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kirkolliskokous on 7. päivänä marraskuuta 2023 päättänyt kirkkolain (652/2023) 1 luvun 5 §:n 3 momentin nojalla esittää valtioneuvostolle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin yhteistoimintaa evankelis-luterilaisessa kirkossa koskevan lain säätämiseksi. Mainitun kirkkolain säännöksen mukaan kirkolla on oikeus tehdä ehdotuksia myös kirkkoa koskevasta muusta lainsäädännöstä kuin kirkkolaista. Kyse on siten tavallisen lain säätämisjärjestyksessä säädettävästä laista, jota eivät koske kirkkolain käsittelyä koskevat rajoitukset. Hallituksen esitys on pääosiltaan kirkolliskokouksen ehdotuksen mukainen. Kirkkohallituksella ei ole huomautettavaa hallituksen esityksestä.

Tällä hetkellä yhteistoiminnasta kirkossa on sovittu Kirkon virka- ja työehtosopimukseen liittyvällä Kirkon yhteistoimintasopimuksella. Ehdotettua kirkon yhteistoimintalakia ja siihen liittyviä lakeja valmisteltiin Kirkkohallituksessa vuosina 2021–2022 työryhmässä, jossa oli edustettuna sekä Kirkon työmarkkinalaitos että kirkon pääsopijajärjestöt Kirkkohallituksen hallinto-osaston viranhaltijoiden ollessa vastuuvalmistelijoina (kolmikantavalmistelu). Valmisteleva työryhmä piti tarkoituksenmukaisena, että evankelis-luterilaisessa kirkossa yhteistoiminnasta säädetään lailla vastaavasti kuin muualla julkishallinnossa. Myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta oli aiemmassa mietinnössään pitänyt tärkeänä, että yhteistoiminnasta sääntely ulotetaan myös evankelisluterilaiseen kirkkoon ja edellyttänyt lainvalmistelun aloittamista (TyVM 18/2021). Sinänsä valmistelussa katsottiin, että työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista Europan yhteisöissä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2002/14/EY, yhteistoimintamenettelydirektiivi) implementointi ei edellytä lainsäädäntöä, vaan yhteistoiminnasta voidaan direktiivin täytäntöönpanoartiklan mukaan myös sopia.

Valmistelun pohjaksi otettiin tuolloin voimaan tullut yhteistoimintalaki (1333/2021) kuitenkin ottaen huomioon, että kirkkohallitus, hiippakuntien tuomiokapitulit, seura-

kunnat ja seurakuntayhtymät sekä Kirkon eläkerahasto ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Sittemmin mallina käytettyä lakia on muutettu muun muassa lain soveltamisalan suhteen lailla 252/2025.

Nykyisen Kirkon yhteistoimintasopimuksen tarkoituksena on edistää työnantajan ja työntekijöiden välistä yhteistoimintaa sekä työntekijöiden osallistumista ja vaikuttamista työtä ja työpaikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Vastaavasti ehdotetun yhteistoimintalain tavoitteena on edistää entisestään evankelis-luterilaisen kirkon työpaikoilla työnantajan ja henkilöstön yhteistoimintaa, henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia sekä yhteisesti tehtävää kehitystyötä. Ehdotettu laki painottaa työnantajan ja työntekijän jatkuvan vuoropuhelun merkitystä, joka korostuu toimintaympäristöjen jatkuvasti muuttuessa ja asettaessa uusia vaatimuksia työn tekemisen sisällöille ja tavoille. Jatkuva vuoropuhelu muodostaa myös luottamusta lisäävän perustan mahdollisille muutosneuvotteluille. Työnantajan ja henkilöstön yhteinen työ, henkilöstön osaamisen kehittäminen sekä huomion kiinnittäminen työilmapiiriin ja työhyvinvointiin on hyödyksi molemmille osapuolille. Tämän arvioidaan omalta osaltaan edistävän perustuslain 18 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä velvoitetta edistää työllisyyttä.

Ehdotetun yhteistoimintalain 2 §:n 3 momentin mukaan lakia ei kuitenkaan sovellettaisi työnantajan tunnustuksellisen toiminnan tarkoitusta ja tavoitteita koskeviin ratkaisuihin eikä näiden ratkaisujen valmisteluihin. Tunnustuksellisella toiminnalla tarkoitetaan muun muassa jumalanpalvelusta ja uskonnollisia toimituksia kuin myös ns. hengellistä työtä kuten seurakuntien lapsi- ja nuorisotyötä, diakoniaa ja lähetystyötä. Soveltamisalan rajauksella pyritään turvaamaan perustuslain 11 §:n mukainen uskonnon ja omantunnonvapaus ja siihen liittyvä uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia (PeVL 57/2001 vp, s.2). Ratkaisevaa kuitenkin on, onko työnantajan toimilla henkilöstövaikutuksia, jolloin mahdollisesti tulee sovellettavaksi ehdotetun lain 3 luvun mukainen menettely.

Yhteistoimintamenettelyssä jouduttaneen käsittelemään myös henkilötietoja. Kirkon viranomaisia velvoittavan kirkkolain 8 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen käsittelystä säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 96/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679

(yleinen tietosuoja-asetus) sekä tietosuojalaissa (1050/2018). Lisäksi edellä mainitun luvun 2 §:ssä on säädetty, että seurakunta, seurakuntayhtymä, tuomiokapituli tai kirkkohallitus saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Siten perustuslain 10 §:ssä turvattu henkilötietojen suoja toteutuu voimassa olevan tietosuojaa koskevan yleislainsäädännön kuin myös kirkkolainkin kautta eikä ehdotetussa sääntelyssä ole tarvetta käyttää kansallista liikkumavaraa.

Merkittävin muutos nykyiseen sopimustilanteeseen on esitetyn yhteistoimintalain seuraamusjärjestelmää koskevat säännökset. Tällä hetkellä sopimuksen soveltamisesta syntyvät erimielisyydet neuvotellaan evankelis-luterilaisen kirkon pääsopimuksen mukaisesti. Jos keskusneuvotteluissa ei saavuteta yksimielisyyttä, erimielisyys on otettava käsiteltäväksi yhteistoimintasopimuksen allekirjoittaneiden pääsopijajärjestöjen yhteisissä neuvotteluissa ennen kanteen nostamista työtuomioistuimessa.

Yhteistoimintamenettelydirektiivi 8 artiklan mukaan on huolehdittava aiheellisista toimenpiteistä, jolleivat työnantajan tai työntekijän edustajat noudata direktiiviä. Samoin on säädettävä asianmukaisista seuraamuksista, joita sovelletaan, jos työnantajan tai työntekijöiden edustajat rikkovat direktiivin säännöksiä. Ehdotetun yhteistoimintalain mukaan seuraamusjärjestelmä rakentuisi jatkossa osin siviilioikeudelliselle hyvitysseuraamukselle ja osin rikosoikeudelliselle seuraamukselle. Tavoitteena on ollut suojata muun muassa yhteistoimintadirektiivissä säädettyjä ja ehdotetussa laissa säädettäviä työntekijöille kuuluvia oikeuksia. Sakkoa rikosoikeudellisena seuraamuksena tilanteissa, joissa työnantajaa edustava viranhaltija tai työntekijä tahallaan tai huolimattomuudesta joko laiminlöisi työnantajalle laissa säädettyjä velvollisuuksia tai jättäisi toimimatta laissa erikseen säädetyllä tavalla voitaneen pitää kohtuullisena tilanteissa, joissa tekoa ei ole pidettävä vähäisenä. Seuraamusjärjestelmä noudattaisi muiden julkisyhteisöjen kuten työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa ja hyvinvointialueilla annetun lain (449/2007) mukaista sääntelyä.

Esityksessä ehdotetun kirkon yhteistoimintalain ja siihen liittyvien lakien on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alusta.

Pirjo Pihlaja
kirkkoneuvos