Veli-Pekka Viljanen

HE 60/2025 vp laiksi yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 5.9.2025

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa (1. lakiehdotus). Ehdotetulla sääntelyllä korvattaisiin evankelis-luterilaisen kirkon sopimuspohjainen yhteistyöjärjestelmä.

Evankelis-luterilaisen kirkon valtiosääntöinen asema perustuu yhtäältä perustuslain uskonnonvapautta koskevaan sääntelyyn (PL 11 §). Uskonnonvapauteen sisältyvään uskonnolliseen yhdistymisvapauteen kuuluu myös uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia (ks. PeVL 57/2001 vp, s. 2, PeVL 104/2022 vp, kappale 6). Tämän ohella kirkon asemaa määrittävät perustuslain 76 §:n säännökset kirkkolaista. Sen mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkon järjestysmuodolla tarkoitetaan sitä ulkoista muotoa, jossa kirkon toimintaa harjoitetaan. Säännökset järjestysmuodosta määrittävät kirkon ja sen seurakuntien päätöksenteko-organisaation ja toimivallan perusteet. Lisäksi kirkkolain alaan kuuluu kysymys siitä, mitkä kirkon tason kirkon organisaatiossa ovat oikeussubjekteja (ks. PeVL 4/2020 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on nykyistä kirkkolakia säädettäessä korostanut, että kirkkolain erityisen säätämisjärjestyksen piiriin voidaan lukea ainoastaan asiat, joihin perustuslain 76 §:n 1 momentin säännös nimenomaisesti viittaa (PeVL 104/2022 vp, kappale 13). Perustuslakivaliokunta on voimakkaasti korostanut, että perustuslain 76 §:n ilmaisua kirkkolain alasta on välttämätöntä tulkita suppeasti (PeVL 4/2020 vp, s. 5). Tämä johtuu erityisesti siitä, että kirkkolain säätämisjärjestys rajoittaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja lainsäätäjänä.

Edellä olevaan nähden on selvää, että ehdotettu laki yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa ei sisällä kirkkolain alaan kuuluvaa sääntelyä, vaan kyse on tarkoitukseltaan luoda lakisääteiset edellytykset työnantajan ja henkilöstön yhteistoiminnalle evankelis-luterilaisessa kirkossa. Kyse on lähtökohdiltaan työoikeudellisesta sääntelystä, jonka sisällöllisenä esikuvana on toiminut erityisesti yksityisiä yrityksiä koskeva

yhteistoimintalaki (1333/2021). Sääntelyn sisältö toteuttaa EY;n yhteistoimintamenettelydirektiivin asettamia vaatimuksia.

Esityksen käsittelyn yhteydessä eduskunnan toimivaltaa ei ole valtiosääntöisesti rajoitettu samalla tavoin kuin kirkkolain osalta (vrt. PL 76 § 2 mom., kirkkolain 1 luvun 5 §). Valtiosääntöoikeudellista estettä sille, että lakiehdotusta muutetaan sisällöllisesti eduskuntakäsittelyn aikana.

Kirkkolain 1 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan kirkolla on oikeus tehdä ehdotuksia kirkkoa koskevasta muusta lainsäädännöstä. Kirkkolain 5 luvun 2 §:n tällaisten ehdotusten tekeminen kirkon sisällä on kirkolliskokouksen tehtävä.

Esityksen perustelujen mukaan esitystä on valmisteltu evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallituksessa ja kirkolliskokouksessa sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Lakiesityksen antaminen perustuu kirkolliskokouksen päätökseen 7.11.2023 (HE, s. 5-6) Hallituksen esitys on siten asiasisällöltään muotoiltu kirkon piirissä ja sen voidaan katsoa ilmentävän kirkon omaa kantaa sääntelyn tarvittavasta sisällöstä. Tällä seikalla on eduskuntakäsittelyssä nähdäkseni painoarvoa. Vaikka kyse ei ole kirkkolain alaan kuuluvasta lakiehdotuksesta, on uskonnonvapaudesta johdettavalla kirkon sisäisellä autonomialla asiassa merkitystä, koska kyseessä on nimenomaan kirkkoa yksin koskevasta ja kirkon sisäisesti sovellettavasta sääntelystä. Kirkon sisäisen autonomian kunnioittamiseksi on perusteltua suhtautua eduskuntakäsittelyn aikana pidättyvästi sellaisiin lakiehdotusten sisällöllisiin muutoksiin, joita kirkko ei nimenomaisesti ole ilmoittanut hyväksyvänsä.

Uskonnonvapauden (PL 11 §) näkökulmasta on huomionarvoista, että lakia ei sovellettaisi työnantajan tunnustuksellisen toiminnan tarkoitusta ja tavoitetta koskeviin ratkaisuihin eikä näiden ratkaisujen valmisteluun (2 § 3 mom.). Tunnustuksellisella toiminnalla tarkoitetaan esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi jumalanpalveluksia ja muita selvästi uskoon harjoittamiseen liittyviä uskonnollisia toimituksia ja tilaisuuksia samoin kuin kirkon muuta hengellistä työtä (HE, s. 40). Ehdotettu sääntely on tältä osin perusteltua uskonnonvapauden ja erityisesti kirkon uskonnollisen autonomian kannalta, jonka keskeisenä sisältönä on uskonnon harjoittamisen ja kirkon tunnustuksellisen toiminnan säilyminen kirkon omassa päätösvallassa.

Ehdotetun soveltamisalasääntelyn mukaan lakia ei sovellettaisi sellaiseen työnantajaan, jonka palveluksessa olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden lukumäärä on säännöllisesti alle 20. Ehdotus poikkeaa muita julkisyhteisöjä koskevasta sääntelystä, jossa ei ole

työntekijöiden määrää koskevaa rajausta, samoin kuin yksityisiä yrityksiä koskevasta sääntelystä, jossa yhteistoimintalakia ei sovellettaisi alle 50 työntekijän yrityksiin. Tältä osin en pidä eriävää soveltamisalaratkaisua valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä ottaen huomioon kirkon luonne uskonnollisen yhdyskuntana ja sen julkisoikeudellinen erityisasema. Huomionarvoista on, että esityksen perustelujen mukaan vähintään 20 viranhaltijan ja työntekijän seurakuntatalouksissa työskenteli vuonna 2021 86 prosenttia henkilöstöstä (HE, s. 29). Tämä merkitsee, että ehdotettu yhteistoimintasääntely tulisi kirkon piirissä sovellettavaksi suhteellisen kattavasti. Sääntely toteuttaa siten varsin hyvin kirkon osalta perustuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyä osallistumisoikeutta koskevaa julkisen vallan tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa esitystä tarkastellaan perustuslain 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämistä koskevan säännöksen, perustuslain 13 §:n yhdistymisvapauden, perustuslain 11 §:n uskonnonvapauden, perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojan, perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja perustuslain 14 §:n osallistumisoikeuksien valossa (HE, s. 91-95). Perustelut ovat tältä osin etupäässä lakiehdotuksen perusoikeusyhteyksiä tunnistavia ja listaavia. Lakiehdotus rakentuu sisällöltään pääosin nykyisessä yhteistoimintalaissa omaksuttuihin sääntelyratkaisuihin vähäisin kirkon ominaispiirteisiin liittyvin modifikaatioin. En ole havainnut lakiehdotuksissa sellaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka tässä yhteydessä vaatisivat perustuslakivaliokunnan erityishuomiota.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioni mukaan hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.