Juha Raitio, OTT, VT
Eurooppa-oikeuden professori, oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. 050-5315496, t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Helsinki 21.8.2025

Lausunto (HE 60/2025 vp.)

1. Tehtävänanto

Perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä perjantaina 5.9.2024 klo. 9.30 asia HE 60/2025 vp, joka on hallituksen esitys laiksi yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa ja siihen liittyviksi laeiksi. Lailla on määrä korvata evankelis-luterilaisen kirkon sopimuspohjainen yhteistoimintajärjestelmä, joka konkretisoituu Kirkon yhteistoimintasopimuksena (ks. HE 60/2025 vp, s. 8). Mainittakoon, että olen aikaisemmin käsitellyt tätä asiaa evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksen lakivaliokunnan lakimiesasiantuntijana vuonna 2023. Hallituksen esityksen kuvaus kirkon prosessista tässä asiayhteydessä on kattava eikä minulla ole siihen huomauttamista. Keskityn nyt kursorisesti esittämään joitakin huomioita lähinnä EU-oikeudellisesta näkökulmasta ja olen sopinut työesteen vuoksi toimittavani pelkästään tämän kirjallisen lausunnon istuntoon 5.9.2025. Varsin olennainen kysymys on nähdäkseni se, edellyttääkö etenkin neuvoston ns. yhteistoimintamenettelydirektiivi 2002/14/EY[1] sitä, että Suomessa säädetään lailla myös evankelis-luterilaisen kirkon yhteistoiminnasta ja jos kyllä, niin millä tavalla yhteistoimintamenettelydirektiivin tulkintavaikutus vaikuttaa säädettävän lain sisältöön. Lakiesityksessä tuodaan esiin myös direktiivit 98/59/EY[2] työntekijöiden joukkovähentämisistä ja ns. liikkeenluovutusdirektiivi 2001/23/EY[3], mutta näillä on melko vähäinen merkitys säädettävän lain kannalta verrattuna keskeiseen EU-oikeudelliseen

[1] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/14/EY, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2002, työtekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista yhteisössä, EYVL, N:o L 80, 23.3.2002, s. 29.
[2] Ks. EYVL, N:o L 225, 12.8.1998, s. 16.
[3] Ks. EYVL, N:o L 82, 22.3.2001, s. 16.

lähteeseen, eli direktiiviin 2002/14/EY.

2. Kansallinen lainsäädännöllinen tausta

Suomessa vuoden 1978 yhteistoimintalaki koski vain yksityistä sektoria. Vuonna 1988 säädettiin valtiota koskeva yhteistoimintalaki. Vuonna 2002 annettua yhteistoimintamenettelydirektiiviä 2002/14/EY implementoitaessa todettiin, että se koskee myös julkisen sektorin työnantajia (HE 201/2004) ja että niitä koskevat lainsäädäntömuutokset valmistellaan erikseen. Direktiivi 2002/14/EY implementoitiin uudistamalla yhteistoimintalaki. Seuraavassa vaiheessa valmisteltiin kunnallinen yhteistoimintalaki (HE 267/2006 vp). Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon. Tässä katsannossa on johdonmukaista, että myös kunnissa työskentelevän oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi vahvistetaan lailla. Vuonna 2013 uudistettiin puolestaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia niin, että yhteistoimintamenettelydirektiivin 2002/14/EY lainsäädäntötavoitteet toteutuvat (HE 152/2023 vp). Näen niin, että nyt käsillä oleva lakiesitys (HE 60/2025 vp) on luonteva jatkumo tälle kehitykselle niin, että yhteistoimintamenettelydirektiivin edellyttämä yhteistoimintaa koskeva lakiin perustuva sääntely ulotettaisiin koskemaan myös evankelis-luterilaista kirkkoa. Esimerkiksi voidaan hallituksen esityksen 60/2025 vp tavoin nostaa esiin se, että näin omaksuttaisiin kirkkoakin koskevaksi muun yhteistoimintalainsäädännön mukainen seuraamusjärjestelmä (s. 20), mitä voidaan perustella myös yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta julkisella sektorilla työskentelevien kannalta. Yhteistoimintamenettelydirektiivi tuli implementoida sen 11 artiklan mukaan viimeistään 23.3.2005 lailla tai työmarkkinaosapuolten toteuttamin sopimuksin, mutta näin ei kuitenkaan tehty, mikä edelleen perustelee nyt käsillä olevan hallituksen esityksen hyväksymistä. Kirkon yhteistoimintasopimus ei nimittäin kaikilta osin vastaa direktiivin lainsäädäntötavoitteita.

3. Yhteistoimintamenettelydirektiivi 2002/14/EY ja Euroopan sosiaalinen peruskirja

Yhteistoimintamenettelydirektiivin 2002/14/EY tarkoituksena on sen 1(1) artiklan mukaan luoda yleiset puitteet, joilla asetetaan vähimmäisvaatimukset työntekijöiden oikeudelle saada tietoja ja tulla kuulluksi ”yhteisössä” (nykyisin Euroopan unionissa) sijaitsevissa yrityksissä ja toimipaikoissa. Tämä on sopusoinnussa sen kanssa, että EU:n perusoikeuskirjan 27 artiklan

mukaan työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada riittävän ajoissa tietoa ja tulla kuulluksi yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyin edellytyksin. Jäsenvaltioiden on direktiivin 2002/14/EY 8(1) artiklan mukaan säädettävä aiheellisista toimenpiteistä sen varalta, että työnantaja tai työntekijöiden edustajat eivät noudata tätä direktiiviä.

Euroopan sosiaalinen peruskirja vuodelta 2002 sisältää 21 artiklassa sääntelyä oikeudesta tiedonsaantiin ja yhteisiin neuvotteluihin seuraavasti:

"Varmistaakseen, että työntekijöiden oikeutta tiedon saantiin ja yhteisiin neuvotteluihin yrityksessä voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat toteuttamaan ja kannustamaan toimia, jotka mahdollistavat sen, että työntekijät tai heidän edustajansa kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti:

a) saavat säännöllisesti tai sopivana ajankohtana ymmärrettävällä tavalla tietoa sen yrityksen taloudellisesta tilanteesta, jonka palveluksessa he ovat, kuitenkin siten, että sellaisen tiedon paljastaminen, joka saattaisi olla yritykselle haitallinen, voidaan kieltää tai esittää tieto luottamuksellisena; ja

b) saavat hyvissä ajoin neuvotella sellaisten ehdotettujen päätösten osalta, jotka voivat olennaisesti vaikuttaa työntekijöiden etuihin, erityisesti niistä päätöksistä, joilla voisi olla merkittävä vaikutus yrityksen työllisyystilanteeseen."

Lisäksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan 29 artikla sääntelee oikeutta saada tietoa ja neuvotella joukkoirtisanomismenettelyissä. Voidaan siis havaita, että Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston piirissä syntyneet yhteistoimintaa koskevat linjaukset ovat varsin yhteneväisiä. Yksityiskohtaisemman sääntelyn osalta on syytä tarkastella direktiiviä 2002/14/EY tarkemmin etenkin suhteessa valmisteltavan kansallisen lainsäädännön soveltamisalaan.

4. Huomioita direktiivin ja lain soveltamisalasta

Yhteistoimintamenettelydirektiivin 2002/14/EY soveltamisalasta todetaan sen 3 artiklassa seuraavaa:

"1. Tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion valinnan mukaan:

a) yrityksiin, joiden palveluksessa on yksittäisessä jäsenvaltiossa vähintään 50 työntekijää, tai

b) toimipaikkoihin, joiden palveluksessa on yksittäisessä jäsenvaltiossa vähintään 20 työntekijää.

Jäsenvaltioiden on määriteltävä palveluksessa olevien työntekijöiden määrän laskentatapa.

2. Jäsenvaltiot voivat tässä direktiivissä tarkoitettuja periaatteita ja tavoitteita noudattaen antaa erityissäännöksiä sellaisista yrityksistä tai toimipaikoista, joiden toiminnan päämäärä on suoraan ja olennaisilta osin poliittinen, ammatilliseen järjestäytymiseen liittyvä, uskonnollinen, hyväntekeväisyyteen liittyvä, koulutuksellinen, tieteellinen tai taiteellinen, taikka niiden päämäärä koskee tiedottamista tai mielipiteiden ilmaisua, jos tämän luonteisia säännöksiä on jo kansallisessa lainsäädännössä direktiivin tullessa voimaan.

3. Jäsenvaltiot saavat poiketa tästä direktiivistä erityissäännöksin, joita sovelletaan aavalla merellä liikennöivien alusten miehistöihin."

Kun direktiivissä viitataan yrityksiin, niin se koskee direktiivin 2 artiklan a) kohdan mukaan voittoa tavoittelevaa tai tavoittelematonta, taloudellista toimintaa harjoittavaa julkista tai yksityistä yritystä, joka sijaitsee jäsenvaltioiden alueella. Tämä lähinnä kilpailuoikeudellista yritys-käsitettä muistuttava laaja tulkinta yrityksestä vaatii täsmennyksen kirkon osalta, ja se onkin edellä siteeratussa 3 artiklan 2 kohdassa. Kirkkoa yksiköineen voidaan pitää uskonnollisena toimipaikkana eikä 3 artiklan poikkeus merimiehistä koske kirkkoa. Direktiivin luonteisia säännöksiä oli jo Suomessa voimassa direktiivin voimaantullessa, kuten edellä olen kuvannut. Pidän selvänä, että yhteistoimintamenettelydirektiivi 2002/14/EY koskee julkisen sektorin henkilöstöä lukuunottamatta tiettyjä merkittävää julkista valtaa käyttäviä henkilöitä.

Hallituksen esityksessä kirkkoa koskevan yhteistoimintalain soveltamisala on määritelty lakiesityksen 2 §:ssä seuraavasti:

"Tätä lakia sovelletaan seurakunnan, seurakuntayhtymän yhdessä siihen kuuluvien seurakuntien kanssa, tuomiokapitulin, kirkkohallituksen tai kirkon eläkerahaston (työnantaja) sekä henkilöstön väliseen yhteistoimintaan evankelis-luterilaisessa kirkossa. Tätä lakia ei kuitenkaan sovelleta sellaiseen työnantajaan, jonka palvelussuhteessa olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden lukumäärä säännöllisesti on alle 20. Tätä lakia ei sovelleta työnantajan tunnustuksellisen toiminnan tarkoitusta ja tavoitteita koskeviin ratkaisuihin eikä näiden ratkaisujen valmisteluun."

Kuten voidaan havaita, yritys-käsitettä ei ole lakiesityksen 2 §:ssä määritelty eikä käytetty, mutta se ei ole tarpeen, koska soveltamisala määritellään selkeästi kirkon organisaation eri tason yksiköitä luettelemalla, jolloin samalla työnantaja käsitteenä määritellään tarkasti. Lakiesityksen 20 työntekijän soveltamiskynnys vastaa direktiivissä edellytettyä ja siten implementoi sen asianmukaisesti. Muutoinkin käsillä oleva lakiesitys tulkintani mukaan

onnistuu implementoimaan yhteistoimintamenettelydirektiivin 2002/14/EY tavoitteet osaksi kansallista lainsäädäntöä ja siten poistamaan ne ongelmat, joita sopimuspohjaiseen järjestelmään tältä osin liittyy. Esimerkiksi kuinka yhteistoiminta sujuisi sopimuksettomassa tilassa? Keskeistä on myös se, että nyt lailla esitetään säädettäväksi seuraamusjärjestelmästä direktiivin 8 artiklan edellyttämällä tavalla, eli seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Seuraamuksista säädetään lakiviittauksia hyödyntäen 37 §:ssä, mikä on tavanomaista ja riittävän täsmällistä lainkäytön ennakoitavuuden ja samalla oikeusvarmuuden näkökulmasta.

5. Lopuksi

Direktiivit saatetaan tyypillisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä lailla. On huomattava, ettei aikanaan 2006 kuntien yhteistoimintaa koskevaa lakia säädettäessä lain säätämisen esteeksi tulkittu kuntien perustuslakiin perustuvaa itsehallintoa niin, että yhteistoiminnasta säätäminen olisi jäänyt sopimusperustaiseksi. Näen tässä analogiaa kirkon tilanteeseen, eli tulkintani mukaan evankelis-luterilaisen kirkon erityisasema lainsäädännössä ei oikeuta sen enempää kuin kuntienkaan itsehallinto poikkeamaan EU:n yhteistoimintamenettelydirektiivin 2002/14/EY asettamista lainsäädäntötavoitteista. Nyt käsillä oleva lakiesitys ulottaa yhteistoimintamenettelydirektiivin työntekijöitä suojaavat oikeudet koskemaan myös evankelis-luterilaisen kirkon henkilöstöä. Hallituksen esityksessä todetaan (s.20), että soveltamiskynnyksen asettaminen 20 henkilöön ei heikennä työntekijöiden suojan yleistä tasoa yhteistoimintamenettelydirektiivin soveltamisalalla, vaikka kirkon yhteistoimintalain soveltamisala poikkeasi kirkon yhteistoimintasopimuksen soveltamisalasta, koska sen piiriin kuuluisi 86 % kirkon henkilöstöstä.

En näe oikeudellisia esteitä säätää esitetty laki tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 21.8.2025

Juha Raitio