OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Vastine

17.9.2025

VN/36809/2023
VN/36809/2023-OKM-42

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 60/2025 vp)

Vastine työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriön vastinetta valiokunnan saamiin lausuntoihin. Valiokunta on toimittanut ministeriölle vastineen antamista varten seuraavien tahojen valiokunnalle antamat lausunnot: Akava ry, AKI-liitot, Diakoniatyöntekijöiden liitto ry, JHL ry, JUKO, Jyty, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon (jäljempänä kirkon) Kirkkohallitus, Kirkon alat ry, Kirkon työmarkkinalaitos, oikeusministeriö, SAK ry, työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö.

Soveltamisalaraja

Esityksen 1. lakiehdotuksen (laki yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa) 2 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettävän lain soveltamiselle henkilöstön lukumäärään perustuva raja:

> *Tätä lakia ei kuitenkaan sovelleta sellaiseen työnantajaan, jonka palvelussuhteessa olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden lukumäärä säännöllisesti on alle 20.*

Sekä lausunnon antaneet ammattiliitot ja palkansaajajärjestöt että Kirkon työmarkkinalaitos vastustavat kyseisen rajan asettamista. Ammattiliitot ja palkansaajajärjestöt katsovat, ettei tällaista rajaa tulisi asettaa ollenkaan. Kirkon työmarkkinalaitos katsoo, että rajan tulisi vastata yksityisen sektorin yhteistoimintasääntelyn kehitystä, joten raja tulisi nostaa 50:een.

Uskonnonvapaudesta säädetään perustuslain 11 §:ssä. Perustuslakivaliokunnan mukaan uskonnonvapauteen sisältyy uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia. Siten myös evankelis-luterilaisen kirkon sisäisen autonomian on katsottu nauttivan perustuslain suojaa uskonnonvapautta koskevien perusoikeussäännösten nojalla (esim. PeVL 57/2001 vp, PeVL 4/2020 vp). Valiokunta on katsonut myös käsillä olevaa hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 27/2025 vp), että vaikka kyse ei olekaan kirkkolain alaan kuuluvasta lakiehdotuksesta, kirkon sisäisen autonomian kunnioittamiseksi on perusteltua suhtautua eduskuntakäsittelyn aikana pidättyvästi sellaisiin sisällöllisiin muutoksiin, joita kirkko ei nimenomaisesti ole ilmoittanut hyväksyvänsä.

Edellä todettu 20 viranhaltijan ja työntekijän soveltamisalarajaus on kirkolliskokouksen ehdotuksen mukainen. Kirkolliskokouksella olisi ollut mahdollisuus ehdottaa valtioneuvostolle, että toisin kuin sen valtioneuvostolle 11.12.2023 toimittamassa ehdotuksessa todetaan, soveltamisalarajan tulisikin olla joku muu. Kirkolliskokous ei ole kuitenkaan tällaista ehdottanut. Myöskään kirkkohallitus, joka kirkkolain (652/2023) 5 luvun 7 §:n 4 momentin mukaan edustaa kirkkoa ja käyttää sen puhevaltaa viranomaisissa, ei ole ilmaissut tarvetta muuttaa henkilöstön määrää koskevaa soveltamisrajasäännöstä.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Opetus- ja kulttuuriministeriö				
PL 29 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 135 9335 +358 9 135 9335	kirjaamo.okm@gov.fi

Ammattiliitot ja palkansaajajärjestöt vetoavat soveltamisalarajan poistamista koskevassa vaatimuksessaan siihen, että raja heikentäisi tilannetta pienemmissä seurakunnissa. Tämä olisi liittojen ja järjestöjen mukaan vastoin EU:n yhteistoimintamenettelydirektiivin 9 artiklan 4 kohdassa säädettyä heikentämiskieltoa:

> *Tämän direktiivin soveltaminen ei ole riittävä peruste jäsenvaltiossa vallitsevan tilanteen ja työntekijöiden suojan yleisen tason heikentämiseen direktiivin soveltamisalalla.*

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että edellä todettu säännös tulee sovellettavaksi vain, jos se kuuluu direktiivin soveltamisalan piiriin. Direktiivin soveltamisala on määritelty sen 3 artiklassa:

> *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.*

Direktiivi ei siis velvoita jäsenvaltioita soveltamaan direktiivin sääntelyä yrityksiin, joiden palveluksessa on jäsenvaltiossa alle 50 työntekijää tai toimipaikkoihin, joiden palveluksessa on jäsenvaltiossa alle 20 työntekijää.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa (4.1 Talouskasvua ja kilpailukykyä tukevat työmarkkinauudistukset) todetaan muun ohella, että hallitus lisää paikallista sopimista, koska onnistunut paikallinen sopiminen perustuu luottamukseen, tietoon yrityksen tilanteesta ja molemminpuoliseen kykyyn hyödyntää lainsäädännön ja työehto-sopimusten tarjoamia mahdollisuuksia. Hallitus pyrkii myös vähentämään yritysten hallinnollista taakkaa lisäävää EU-sääntelyä (9.2 Vahvistetaan sisämarkkinoita ja talouskasvua). Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannatti yksityistä sektoria koskevan yhteistoimintalain soveltamisrajan muuttamista koskevassa mietinnössään hallinnollisen taakan merkittävää keventämistä pienissä yrityksissä (TyVM 3/2025 vp).

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin sisältämän soveltamisalarajan voidaan katsoa olevan kompromissi, jossa otetaan huomioon kirkolliskokouksen ehdotus kirkon sisäisen autonomian ilmentymänä, hallituksen tahtotila lisätä paikallista sopimista ja keventää hallinnollista taakkaa sekä työntekijöitä edustavien ammattiliittojen ja palkansaajajärjestöjen näkemykset.

Ensimmäisen lakiehdotuksen suhde viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin

Oikeusministeriö katsoo lausunnossaan, että 1. lakiehdotuksen 33 §:n sääntelyä tulisi vielä muokata siten, että se sisältäisi aineellisen viittauksen lisäksi myös informatiivisen viittauksen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, julkisuuslaki).

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että kyseistä pykälää voisi muokata oikeusministeriön ehdottamalla tavalla sääntelyn informatiivisuuden parantamiseksi. Tällöin pykälän otsikoksi voisi muuttaa ”Salassapito” sijaan ”Julkisuutta koskevien säännösten soveltaminen” ja pykälän sisältö voisi olla esimerkiksi seuraava:

Yhteistoimintamenettelyssä käsiteltävien ja sen johdosta laadittujen asiakirjojen julkisuudesta sekä yhteistoimintamenettelyyn osallistuvien työnantajan edustajan, viranhaltijan ja työntekijän sekä henkilöstön edustajan vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Mitä mainitussa laissa säädetään viranomaisen asiakirjojen salassapidosta, virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta, sovelletaan myös asiakirjaan ja tietoon, joka on annettu tämän lain soveltamisalaan liittyvän tehtävän hoitamiseksi 4 §:ssä tarkoitetulle henkilöstön edustajalle tai 29 §:ssä tarkoitetulle asiantuntijalle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kehottaa työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa kuitenkin harkitsemaan, että mahdollisesta säännösmuutoksesta kuultaisiin myös kirkkohallitusta.

Hyvitys

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen 35 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan hyvityksen suuruutta määrättäessä olisi otettava huomioon muiden seikkojen ohella myös työnantajan pyrkimykset korjata menettelynsä. JHL ry katsoo, että laiminlyöntien jälkikäteisellä korjaamisella ei voida enää taata henkilöstölle aitoa vaikuttamismahdollisuutta, eikä menettelyn jälkikäteisille korjaamispyrkimyksille tulisi näin ollen antaa myöskään painoarvoa laiminlyönnin seuraamuksia arvioitaessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että asia sisältyy sellaisenaan kirkolliskokouksen ehdotukseen. Sääntelyn tarkoituksena olisi kannustaa työnantajaa korjaamaan menettelyissä tapahtuneen virheen seuraamuksia oma-aloitteisesti.

Rangaistussääntely

Rangaistussäännökset sisältyvät 1. lakiehdotuksen 37 §:ään. JHL ry katsoo, että rangaistavaksi tulisi säätää myös kyseisen lakiehdotuksen 8 §:ssä tarkoitetun työyhteisön kehittämissuunnitelman laatimatta jättäminen tai sen ylläpidon laiminlyönti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että esitys rangaistaviksi teoiksi perustuu kirkolliskokouksen ehdotukseen. Kyseisestä ehdotuksesta ei ilmene, että työyhteisön kehittämissuunnitelman laatimatta jättämisen tai sen ylläpidon laiminlyönnin rangaistavuudelle olisi olemassa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät perusteet ja että teon rangaistavuus olisi kirkon viranhaltijoiden ja työntekijöiden oikeuksien turvaamiseksi välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Hallintoedustus

Edunvalvontajärjestöt katsovat, että 1. lakiehdotuksessa tulisi säätää myös viranhaltijoiden ja työntekijöiden hallintoedustuksesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että ehdotus perustuu kirkolliskokouksen ehdotukseen. Kirkon hallintoa koskevien esteellisyyssäännösten on katsottu estävän hallintoedustuksesta säätämisen (HE 60/2025 vp, s. 31). Myöskään yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa tai työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella ei ole säännöksiä henkilöstön edustuksesta viranomaisten hallintoelimissä.

Valvonta

Lausunnoissa ehdotetaan, että 1. lakiehdotukseen sisällytettäisiin sääntelyä, jossa lain valvontatoimivalta osoitettaisiin yhteistoiminta-asiamiehelle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kirkolliskokouksen ehdotus ei sisältänyt sääntelyä valvontatoimivallan säätämisestä yhteistoiminta-asiamiehelle. Koska tätä kuitenkin ehdotettiin ministeriön kirkolliskokouksen ehdotuksesta järjestämällä lausuntokierroksella, asiaa harkittiin ennen hallituksen esityksen antamista. Ottaen huomioon, että asia ei sisältynyt kirkolliskokouksen ehdotukseen, että seurakuntien ja seurakuntayhtymien toiminnan valvonta on jo säädetty kirkkolain 4 luvun 6 §:n 1 momentin 3 kohden mukaan hiippakuntien tuomiokapituleille, ja että yhteistoiminta-asiamiehellä ei ole toimivaltaa muuallakaan julkishallinnossa, ei yhteistoiminta-asiamiehelle päädytty esittämään jatkovalmistelussakaan kirkon yhteistoimintaa koskevaa valvontatoimivaltaa.

Vuoropuhelun säännönmukaisuus

JHL ry katsoo, ettei vuoropuhelua tulisi rajata 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä vain kahteen kertaan vuodessa silloin, kun työnantajan palveluksessa työskentelee alle 30 viranhaltijaa ja työntekijää, vaan vuoropuhelua koskevia kokouksia tulisi järjestää näilläkin työpaikoilla neljännesvuosittain.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kyseinen säännös perustuu kirkolliskokouksen ehdotukseen. Pienemmille, alle 30 viranhaltijan ja työntekijän työpaikoille halutaan jättää liikkumavaraa toteuttaa vuoropuhelu kullekin työpaikalle parhaiten soveltuvassa laajuudessa, asettaen kuitenkin samalla vuoropuhelua koskevien kokousten reunaehdoksi vähintään kaksi kertaa vuodessa viranhaltijoiden ja työntekijöiden oikeuksien turvaamiseksi. Ministeriö toteaa, että tällainen ratkaisu edistäisi myös hallituksen tavoitetta uudistaa työelämän lainsäädäntöä pienten ja keskisuurten työnantajien hallinnollisen taakan keventämiseksi ja toimintaedellytysten vahvistamiseksi.

Vaikutusarviointi

Eräät lausunnonantajat katsovat, että hallituksen esitykseen sisältyvä vaikutusarviointi on tehty puutteellisesti pienten seurakuntien osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että pieniä eli alle 20 viranhaltijaa tai työntekijää säännönmukaisesti työllistäviä seurakuntia koskevien vaikutusten osalta hallituksen esityksessä todetaan, että esitykseen sisältyvien hallinnollisten, rahoituksellisten ja oikeudellisten velvoitteiden asettaminen voisi haitata henkilöstömäärältään pienten yksiköiden kehitystä (4.1.1.2 Soveltamisala). Lisäksi esityksessä on arvioitu, että uudistus ei lisäisi henkilöstömäärältään pienempien työpaikkojen kustannuksia (4.2.1.1 Kirkon työnantajat) ja että työsuojelua koskeva yhteistoiminta jatkuu edelleen pienemmilläkin työpaikoilla, sillä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain säännöksiä ei ehdoteta muutettavan (4.2.2 Vaikutukset työelämään).

Ortodoksisen kirkon yhteistoiminta

Kirkon alat ry pyytää valiokuntaa ilmaisemaan kantanaan, että Suomen ortodoksista kirkkoa koskevan yhteistoimintalain valmistelu on aloitettava kiireellisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että yhteistoiminnasta säätämistä käsiteltiin kyseisen kirkon kirkolliskokousseminaarissa vuonna 2024. Tuolloin lakisääteiseen järjestelmään siirtymiselle ei nähty tarvetta. Kirkon palvelukeskuksesta saadun tiedon mukaan myöskään työntekijäjärjestöt eivät ole olleet asiassa aktiivisia.

Hanna Kiiskinen
Hallitusneuvos

Jakelu Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Andreas Elfving
OKM KPE Kansliapäällikön esikunta, Heidi Backman