

TÄYDENTÄVÄ LAUSUNTO YHTEISTOIMINTALAKITYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Tiivistelmä

Kiitämme mahdollisuudesta täydentää aiemmin antamaamme lausuntoa valmisteilla olevaan yhteistoimintalakiin. Täydentävä lausuntomme koskee lain soveltamisalaa ja sen rajoja koskevia 2 ja 3 §:iä. Esitämme, että Suomen evankelis-luterilaisen kirkon työnantajat sisällytettäisiin nyt säädettävän yhteistoimintalain soveltamisalaan.

Kirkko on ainoa työelämäsektori, jossa yhteistoimintamenettelystä ei ole säädetty lain tasolla. Yhteistoimintaa koskeva sääntely on kirkossa toteutettu virka- ja työehtosopimukseen rinnastuvalla kirkon yhteistoimintasopimuksella. Evankelis-luterilaisen kirkon yhteistoimintasääntely ei täytä Euroopan unionin yhteistoimintamenettelyä koskevien direktiivien, erityisesti yhteistoimintamenettelydirektiivin (2002/14/EY), asettamaa vähimmäistasoa.

Kirkon työntekijöiden asema on yhteistoimintaan liittyvän sääntelyn osalta jäänyt pahasti muuta yhteiskuntaa jälkeen. Erityisesti se koskee työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevia säännöksiä. Myöskään yhteistoimintamenettelydirektiivin edellyttämiä seuraamuksia yhteistoimintavelvoitteen laiminlyönnistä ei kirkon yhteistoiminta sopimuksessa ole.

Koska työntekijöiden oikeus tiedonsaantiin ja yhteisiin neuvotteluihin sekä oikeus osallistua työoloja ja työympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä niiden parantamiseen on Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa sekä EU:n yhteistoimintamenettelydirektiivissä taattu oikeus, johtaa yhteistoiminnan tehoton sääntely kirkon työntekijöiden välilliseen syrjintään näiden uskonnon perusteella. Tälle ei ole löydettävissä hyväksyttävää perustetta.

Emme pidä nykytilannetta EU-säädösten ja kansainvälisten sopimusten valossa lainmukaisena. Sen vuoksi katsomme, että EU:n yhteistoimintamenettelydirektiivi velvoittaa lainsäätäjää saattamaan yhteistoimintasääntely kirkon osalta direktiivin edellyttämälle vähimmäistasolle.

Euroopan parlamentti on päätöslauselmassaan vuonna 2009 katsonut välttämättömäksi taata myös julkishallinnon työntekijöille samat yhteistoimintaa koskevat oikeudet kuin yksityisen sektorin työntekijöille. Saman päätöslausuman mukaan yhteistoiminta on toteutettava osana kansallista lainsäädäntöä.

Katsomme yhteistoimintamenettelydirektiivin 11 artiklan valossa, että valtion vastuulla on saattaa voimaan direktiivin edellyttämä sääntelytaso, koska työmarkkinaosapuolet eivät ole toteuttaneet sopimuksella direktiivin edellyttämää vähimmäistasoa määräaikaan mennessä.

Edellä kuvatun johdosta myös evankelis-luterilaisen kirkon yhteistoiminnasta tulee säätää lailla. Jo nykyisen yhteistoimintalain soveltamisalaan kuuluvaksi luetaan Kela, joka on hallinto- rakenteen ja sairausvakuutusmaksurahoituksen osalta luonteva vertailukohta kirkolle. Siksi katsomme, että yksinkertaisin ja kestävin vaihtoehto olisi laajentaa yhteistoimintalakiehdotuksen soveltamisalaa koskemaan myös kirkkoa.

Yhteistoimintasääntelyn kehittyminen julkisella sektorilla ja kirkossa

Yhteistoiminta tuli evankelis-luterilaiseen kirkkoon vuonna 1997, kun työmarkkinaosapuolet solmivat suositussopimuksen yhteistoiminnasta seurakunnassa. Tuolloinen lainsäädäntö ei mahdollistanut osapuolia sitovaa virka- ja työehtosopimusta yhteistoiminnasta. Sitovan yleis-sopimuksen mahdollisuus saatettiin voimaan lailla evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain muuttamisesta (9/1999) vuoden 1999 maaliskuusta lukien. Sitoville sopimuksille katsottiin olevan tarve, jotta henkilöstöllä olisi mahdollisuudet vaikuttaa työtään ja työympäristöään koskevan päätöksenteon valmisteluun (HE 215/1998 vp, s. 1). Kirkko sai siis mahdollisuuden sopimusperusteiseen yhteistoimintaan viimeisenä sektorina Suomessa; valtiolla vastaava muutos oli tapahtunut vuonna 1988 ja kunnissa vuonna 1993.

Suomen perustuslain (731/1999) 14 § 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tällä tarkoitetaan muun ohessa erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittämistä (HE 309/1993 vp, s. 62).

Valtiolla sopimusperusteisen yhteistoiminnan ongelmallisuus havaittiin varhain (ks. HE 190/1987 vp, s. 3–4), minkä johdosta vuonna 1988 säädettiin laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (651/1988). Kuntien yhteistoiminnasta säädettiin lailla (449/2007) vuodesta 2007 alkaen. Uutta lakia perusteltiin (HE 267/2006 vp, s. 9–10) paitsi sillä, että **ei ole erityisiä perusteita** sille, että kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden oikeudesta tietojen saantiin ja neuvotteluihin säädetään muista sektoreista poikkeavalla tasolla, myös sillä, että kuntien yleissopimuksen noudattamisessa oli paikallisia eroja.

Evankelis-luterilainen kirkko on jäänyt ainoaksi työelämäsektoriksi, jolla yhteistoiminnasta ei ole säädetty lain tasolla. Perusteita tälle kirkon viranhaltijoiden ja työntekijöiden muita aloja heikommalle asemalle ei ole esitetty. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 14 § 4 mom. valossa edistää myös yhteistoimintalainsäädännön kehittämistä työelämäsektorista riippumatta.

Kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden velvoitteet Suomea kohtaan

Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002, ESPK) 21 ja 22 artiklassa on säädetty työntekijöiden oikeudesta tiedonsaantiin ja yhteisiin neuvotteluihin sekä oikeudesta osallistua työoloja ja työympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä niiden parantamiseen. ESPK:n 21 ja 22 artiklan mukaan sopimukseen sitoutuneet valtiot ovat sitoutuneet toteuttamaan nämä toimet kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 27 artiklan mukaan työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada riittävän ajoissa tietoa ja tulla kuulluksi unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyn edellytyksin. Säännöksessä on taattu oikeus jokaiselle työntekijälle ja EU:n primaarioikeuteen kuuluvana se on etusijainen sekundaarioikeuden ja kansallisen lainsäädännön suhteen.

Työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2002/14/EY, yhteistoimintamenettelydirektiivi) 1 artiklan 2 kohdan mukaan työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevat yksityiskohtaiset säännöt määritellään ja toteutetaan kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

nön ja työmarkkinasuhteissa vallitsevien käytäntöjen mukaisesti siten, että taataan niiden tehokkuus. Direktiivi ei mahdollista sitä, että kansallisesti voitaisiin poiketa direktiivin soveltamisalasta.

Euroopan parlamentti on päätöslauselmassaan 19.2.2009 (2010/C 76 E/03) katsonut välttämättömäksi taata myös julkishallinnon työntekijöille samat yhteistoimintaa koskevat oikeudet kuin yksityisen sektorin työntekijöille (kohta 16). Saman päätöslausuman mukaan yhteistoiminta on toteutettava osana kansallista lainsäädäntöä (kohta 2). Parlamentti on erityisesti korostanut (kohta 11), että jäsenvaltiot eivät voi toissijaisuusperiaatteen vedoten jättää noudattamatta velvollisuuttaan määritellä riittävän ankaria seuraamuksia, jotta työnantajat eivät toimi yhteistoimintamenettelydirektiivin vastaisesti.

Myös Suomessa on katsottu, että Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä EU:n yhteistoimintamenettelydirektiivi sekä koskevat julkista sektoria työnantajina (ks. HE 152/2013 vp, s. 6). Edelleen myös Suomessa on katsottu, että tehokkuusvaatimus edellyttää yhteistoiminnasta säätämistä lain tasolla (HE 267/2006 vp, s. 10). Tämän johdosta myös kirkon työntekijöiden oikeudesta oikea-aikaiseen tietoon sekä yhteistoimintaneuvotteluihin tulee säätää lailla.

Kirkon yhteistoimintasäätely ei täytä yhteistoimintamenettelydirektiivin vähimmäistasoa
Evankelis-luterilaisen kirkon henkilöstöllä tai sen edustajille ei ole kirkon yhteistoimintasopimuksen 2. luvun esittämässä jatkuvassa yhteistoiminnassa yhteistoimintamenettelydirektiivin 4 artiklan mukaista oikeutta lausua tai saada antamaansa lausuntoon vastausta. Direktiiviä vastaavat oikeudet on kirjattu esimerkiksi valtion yhteistoimintalain 10, 11, 28 ja 36 §:ään.

Vaikka kirkon yhteistoimintasopimuksen 3 luvun esittämissä tuotannollis-taloudellista yhteistoimintamenettelyä koskevilla säännöksillä annetaan työntekijöiden edustajalle mahdollisuus kirjata eroava mielipide neuvottelusta pidettyyn pöytäkirjaan, sopimus ei takaa yhteistoimintamenettelydirektiivin edellyttämää oikeutta saada vastausta lausuntoon.

Yhteistoimintamenettelydirektiivin 8 artikla edellyttää suojaamaan työntekijöiden ja työnantajien direktiivissä esitetyt oikeudet säätämällä asianmukaisista seuraamuksista direktiivin säännöksiä rikkoneille.

Kirkon yhteistoimintasopimus ei takaa kirkon viranhaltijoille ja työntekijöille yhteistoimintamenettelydirektiivin edellyttämässä laajuudessa oikeutta oikea-aikaiseen tietoon ja neuvotteluun itseään koskevilla asioissa. Vaikka kirkon yhteistoimintasopimus sisällöltään täyttäisi yhteistoimintamenettelydirektiivin vähimmäisvaatimukset, sopimus ei määrittele hyvityksiä tai sanktioita sopimuksen rikkomisesta.

Tiedonsaanti- ja neuvotteluoikeuden suhde yhdenvertaisuuteen

Perustuslain (731/1999) 6 § mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun ohessa uskonnon perusteella.

Kirkon viranhaltijat ovat kaikki ja kirkon työntekijöistä lähes kaikki kirkon jäseniä. Kirkossa työkentelevillä on useimmilla henkilökohtainen uskonnollinen vakaumus.

Koska työntekijöiden oikeus tiedonsaantiin ja yhteisiin neuvotteluihin sekä oikeus osallistua työoloja ja työympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä niiden parantamiseen on Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa sekä EU:n yhteistoimin-

tamenettelydirektiivissä taattu oikeus, johtaa yhteistoiminnan tehoton sääntely kirkon työntekijöiden välilliseen syrjintään näiden uskonnon perusteella. Tälle ei ole löydettävissä hyväksyttävää perustetta.

Vaikka sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja että EU:n yhteistoimintamenettelydirektiivi mahdollistavat uskonnollisia yhteisöjä koskevan erityisen sääntelyn säilyttämisen myös yhteistoiminnan osalta, tulisi kaikkia uskonnollisia yhteisöjä kohdella yhdenvertaisesti. Vuonna 2007 uudessa yhteistoimintalaissa laajennettiin soveltamisalaa koskemaan myös uskonnollisia yhteisöjä, s.o. rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia sekä uskonnollisia rekisteröityjä yhdistyksiä. Siten ei ole perusteltua, että evankelis-luterilainen kirkko jää uskonnollisena toimijana laintasaisen yhteistoimintasääntelyn ulkopuolelle.

Ratkaisuvaihtoehtoja

Vaihtoehtoina laintasaisen yhteistoimintasääntelyn toteuttamiselle kirkossa on kirkon oman yhteistoimintalain säätäminen tai yritysten yhteistoimintalain soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös kirkkoa.

Oman yhteistoimintalain säätäminen kirkolle voisi olla perusteltua sen valossa, että sekä valtiolla että kunnilla on oma yhteistoimintalaki. Toisaalta työelämän eri sektoreita koskevan sääntelyn yhtenäistyessä omalle erityislaille on vähän perusteita. Oman erityislain säätäminen olisi myös todennäköisesti useamman vuoden mittainen prosessi, joka tuskin etenisi ennen kuin vireillä oleva kirkkolakiuudistus on saatu päätökseen.

Kirkko työnantajana on velvollinen noudattamaan muutakin työlainsäädäntöä – muun ohessa työsopimuslakia, työaikalakia, vuosilomalakia ja työturvallisuuslakia – samoin kuin esimerkiksi julkisen hallinnon järjestämisestä annettuja lakeja, kuten hallintolakia ja julkisuuslakia. Yhteiskunnan yhteisen lainsäädännön velvoitteet ei ole kirkolle uusi asia.

Edellä mainitun johdosta yhteistoimintalain soveltamisalan laajentaminen koskemaan kirkkoa olisi yksinkertaisin ratkaisu saattaa kirkon työnantajan laintasaisen yhteistoimintavelvoitteen piiriin. Kirkon yhteistoimintasopimuksen säännökset vastaavat pääpiirteissään menettelyjä, joita esitetään myös uuteen yhteistoimintalakiin.

Lisätietoja:

AKI-liitot ry
Jussi Junni
Toiminnanjohtaja
(09) 4270 1507
jussi.junni@akiliitot.fi