

10.5.2024

VN/36809/2023
VN/36809/2023-OM-10Opetus- ja kulttuuriministeriö
Asia: VN/36809/2023

Oikeusministeriön lausunto kirkolliskokouksen ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa ja siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 12.3.2024 päivätyllä lausuntopyynnöllään pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa kirkolliskokouksen ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa ja siihen liittyviksi laeiksi.

Vastauksena lausuntopyyntöön oikeusministeriö lausuu seuraavaa:

Rangaistussäännöksistä

Yleisiä huomioita

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uusia rangaistussäännöksiä, jotka sijoittuisivat rikoslain 47 luvun 4 §:ään ja ehdotetun yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa annetun lain 37 §:ään.

Useat ehdotetussa 37 §:ssä kuvatut teot voivat tulla arvioitavaksi myös rikoslain 40 luvun virkarikossääntelyn nojalla. Perusteluista ei käy ilmi, mikä on ehdotetun 37 §:n ja yleisten virkarikossäännösten suhde tällaisissa tilanteissa. Ehdotetun 37 §:n suhdetta yleisiin virkarikoksiin olisi hyvä tarkastella laajemmin.

Sanottu korostuu huomioitaessa, että rikosoikeudellisen reagoinnin lisäämistä tulisi käyttää vasta viimeisenä mahdollisena vaihtoehtona (ultima ratio -periaate). Ennen sitä tulisi harkita muita mahdollisia keinoja, ja vaihtoehdot tulisi selostaa perusteluissa. Esitysluonnoksessa on tarkasteltu toteuttamismahdollisuuksia (ss. 26) ja kriminalisointiperiaatteita (s. 88), mutta rikoslain 40 luvun

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

mahdollisen päällekkäisen soveltumisen myötä olisi syytä punnita kattavammin nykyisten virkarikos-säännösten soveltuvuutta ja samalla uusien säännösten tarvetta.

Rangaistussäännöksiä ja niiden sisältöä – kuten syyksiluettavuuden asteen ulottamista tuottamuksellisuuteen – perustellaan esitysluonnoksessa yhdenvertaisuuden ja johdonmukaisuuden vaatimuksin (esim. s. 81 ja 84). Tavoitteet lainsäädännön johdonmukaisuudesta sekä kirkon, valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden henkilöstön aseman yhdenvertaisuudesta ovat sinänsä puollettavia. Rangaistavuuden alan laajentamisen perusteleminen pitkälti johdonmukaisuussyin ei kuitenkaan ole ongelmattonta. Rangaistavaksi säätämislle tulee osoittaa muun ohella painava yhteiskunnallinen tarve kunkin rangaistavaksi säädettävän teon tai laiminlyönnin osalta. Rangaistussäännöksiä valmisteltaessa tulee tällöin arvioida konkreettista tarvetta laajentaa rangaistavuutta. Perusteluista tulee samalla käydä erikseen ilmi tarve säätää myös tuottamukselliset teot rangaistaviksi. Velvollisuus osoittaa mainitun tarpeen olemassaolo on korostunut silloin, kun on kyse tuottamuksellisista teoista. Esitysluonnoksen perusteluissa olisi syytä arvioida kattavammin ja yksilöidymmin uusien rangaistussäännösten tarvetta sekä niiden ulottuvuutta, kuten syyksiluettavuuden astetta.

Todettuun tapaan sanottu korostuu huomioitaessa, että rikoslain 40 luvun säännökset voivat jo nykyisin soveltua ehdotetussa 37 §:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin. Uuden sääntelyn välttämättömyyttä olisikin syytä arvioida nykyistä laajemmin. Sama pätee ehdotuksiin rikoslain 47 luvun 4 §:n muuttamisesta ja syyksiluettavuuden asteen ulottamisesta tahallisuutta laajemmaksi.

Säännöskohtaisia huomioita

Ehdotetun 37 §:n mahdollisia tekotapoja kuvataan perusteluissa varsin suppeasti ja yleisellä tasolla. Olisi syytä kuvata laajemmin ja konkreettisemmin rangaistavan menettelyn sisältöä. Säännösten käytännön soveltamisen havainnollistaminen olisi hyödyksi. Esimerkiksi ehdotetun 37 §:n 2 momentin 1 kohdassa viitataan muun ohella 25 §:n mukaisiin tiedottamisvelvollisuuksiin. Viitatussa 25 §:n 2 momentin mukaan luovuttajan ”on annettava 1 momentissa tarkoitetut, hallussaan olevat tiedot henkilöstön edustajille hyvissä ajoin ennen luovutuksen toteuttamista”. Ilmaisua ”hyvissä ajoin” on varsin epämääräinen, minkä vuoksi sen konkreettista sisältöä sekä arviointia olisi syytä avata perusteluissa.

Ehdotetun 37 §:n 2 momentin 2 kohdassa viitataan muun muassa 19 §:ssä säädettyihin velvollisuuksiin, jotka jäävät osin epätäsmällisiksi. Viitatussa 19 §:n 3 momentin mukaan: ”Muutosneuvottelut on käytävä yhteistoiminnan hengessä yksimielisyyden saavuttamiseksi. Osapuolten on toimittava rakentavasti sekä pyrittävä myötävaikuttamaan neuvotteluiden etenemisessä.” Laillisuusperiaatteen mukainen täsmällisyysvaatimus edellyttää, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Pykälän sisältämien velvollisuuksien sisältöä ja rangaistavan käyttäytymisen rajoja olisi tämän mukaisesti syytä täsmentää.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi, että rikoslain 47 luvun 4 §:n mukaiseen työntekijöiden edustajien oikeuksien loukkaamisen tunnusmerkistöön lisättäisiin viittaus yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa annetun lain 4 §:ssä tarkoitettuun yhteistoimintaedustajaan. Viitatussa 4 §:ssä ei kuitenkaan tarkalleen ottaen määritellä ”yhteistoimintaedustajaa”. Kyseisessä 4 §:ssä kuvataan ainoastaan yhteistoimintaedustajan valintamenettelyä. Laillisuusperiaate edellyttää, että erityisesti rangaistavuuden alaa määrittävien säännösten laatimisessa on pyrittävä mahdollisimman suureen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Tämän vuoksi olisi syytä harkita, onko yhteistoimintaedustaja määritelty tarpeeksi täsmällisesti.

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on tunnistettu, että yhteistoimintaan evankelis-luterilaisessa kirkossa liittyy henkilötietojen käsittelyä, johon sovelletaan tietosuojasääntelyä, ennen muuta EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/67, tietosuojalakia (1050/2018) sekä niin kutsuttua työelämän tietosuojalakia (759/2004) ja tietyiltä osin myös sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia (917/2014). Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa sekä EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvatus henkilötietojen suojan näkökulmasta ja pitää tärkeänä, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluihin tai vaikutuksia koskevaan osioon sisällytetään arvio henkilötietojen suojan näkökulmasta, huomioiden muun muassa ehdotetuista muutoksista aiheutuvat vaikutukset kirkon työntekijöiden henkilötietojen suojaan. Jatkovalmistelussa olisi yleisesti syytä kiinnittää huomiota myös esityksen selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Esitysluonnoksessa on sinänsä eri kohdissa tehty selkoa soveltuvasta tietosuojasääntelystä. Kyseiset kuvaukset (ks. muun muassa sivut 52–53 ja 78 sekä s.51, jossa vanhentunut viittaus jo kumottuun sähköisen viestinnän tietosuojalakiin) jäävät kuitenkin joltain osin epäselviksi, mikä vaikeuttaa ehdotuksen arviointia suhteessa soveltuvaan tietosuojasääntelyyn ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Oikeusministeriö pitää erityisen tärkeänä, että esitysluonnoksesta käy selväksi, miltä osin henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin olemassa olevaa tietosuojasääntelyä (tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia tai kansallista erityissääntelyä), ja/tai annettaisiinko esitysluonnoksessa joltain osin uutta kansallista erityissääntelyä.

Oikeusministeriölle jää esitysluonnoksesta vaikutelma siitä, että henkilötietojen käsittelyyn kirkon yhteistoiminnassa sovellettaisiin pääosin suoraan sovellettavaa yleistä tietosuoja-asetusta, sitä täsmentävää kansallista tietosuojalakia ja työelämän tietosuojalakia sekä luottamuksellisen viestinnän ja yksityiselämän suojan osalta myös sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran puitteissa. Valiokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityissääntelyn tarvetta on arvioitava myös asetuksenkin edellyttämän riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelystä aiheutuviin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 4-5). Vastaavasti, mitä vähäisempi riski käsittelystä aiheutuu, sitä perustellumpaa on pitäytyä yleissääntelyssä. Tällainen riskiarvio on syytä tehdä lainvalmistelussa mahdollisimman varhain, kun henkilötietojen käsittelytilanteet on tunnistettu.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksesta jää kuitenkin epäselväksi, annettaisiinko esitysluonnoksessa kuitenkin joltain osin myös uutta kansallista erityislainsäädäntöä, ja viittaa tältä osin esimerkiksi 5. lakiehdotuksen 4 ja 21 §:ää koskeviin ehdotuksiin sekä 1. lakiehdotuksen 33 ja 34 §:iin. Oikeusministeriö toteaa, että työelämän tietosuojalaki on yleistä tietosuoja-asetusta täsmentävää erityislainsäädäntöä, ja jatkovalmistelussa tulisi tältä osin arvioida, olisiko työelämän tietosuojalain 4 ja 21 §:iin nyt ehdotettavissa muutoksissa kyse vastaavasti kansallisen liikkumavaran käyttämisestä (kyseisiin pykäliin ehdotetaan lisättäväksi viittaukset yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa annetussa laissa tarkoitettuun vuoropuheluun). Mikäli erityissääntely katsotaan riskiarvion perusteella välttämättömäksi, kansallisen liikkumavaran käyttöä tulee kuvata hallituksen esityksessä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan hallituksen esityksessä on perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2). Tämä sisältää ensinnäkin sen, että esityksessä on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen kohtaan

ehdotettava henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely perustuu. Liikkumavaran käyttöä tulee myös perustella, eli esityksessä tulee kertoa, miksi liikkumavaran käyttö on tarpeen juuri kyseisessä tapauksessa, taikka minkä vuoksi yleissääntely on katsottu riittäväksi.

Oikeusministeriö kiinnittää edelleen huomiota siihen, että evankelis-luterilaisen kirkon yhteistoimintaan liittyisi myös valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen, mukaan lukien yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen, käsittelyä. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole tältä osin tehty arviointia suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn osalta. Perustuslakivaliokunta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5-6 ja siinä mainitut lausunnot) on painottanut muun muassa arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja riskejä, ja kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Valiokunta on lisäksi antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä. Esitysluonnoksen perusteella kyse yhteistoimintaan voisi liittyä ainakin terveystietojen käsittelyä, mutta mahdollisesti myös muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Oikeusministeriö pitää tältä osin tärkeänä, että jatkovalmistelussa varmistetaan, että ehdotukseen sisällytetään arviointi suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen (erityisesti 9 artiklaan) sekä edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota eritoten 1. lakiehdotuksen 33 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin, joissa todetaan, että *”[e]hdotettu pykälä poikkeaa voimassa olevasta Kirkon yhteistoimintasopimuksesta, joka sisältää työnantajan tietojenantovelvollisuutta koskevia määräyksiä (4 ja 8 §). Määräykset ovat samansisältöisiä jatkuvassa yhteistoiminnassa ja tuta-menettelyssä. Nämä määräykset koskevat myös salassa pidettävien tietojen antamista. Niiden mukaan salassa pidettäviä tietoja saa antaa vain siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä asian käsittelyn kannalta. Lisäksi tietoja henkilön terveydentilasta, henkilökohtaisista oloista tai muista salassa pidettävistä yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista tiedoista ei saa antaa ilman sen henkilön suostumusta, jota tiedot koskevat. Henkilötietojen käsittelyyn yleisesti sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta”*. Kyseisistä perusteluista jää epäselväksi, minkälaisia vaikutuksia ehdotuksella olisi kirkon työntekijöiden henkilötietojen suojaan ja täyttäisikö ehdotettu sääntely yleisen tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan asettamat reunaehdot. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnosta tulisi jatkovalmistelussa selventää tältä osin.

Ensimmäisen lakiehdotuksen soveltamisalaa koskeva 2 §

Lakia yhteistoiminnasta evankelis-luterilaisessa kirkossa sovellettaisiin ehdotetun 2 §:n 1 momentin mukaan seurakuntaan, seurakuntayhtymään yhdessä siihen kuuluvien seurakuntien kanssa, tuomiokapituliin, kirkkohallitukseen ja kirkon eläkerahastoon. Pykälän 2 ja 3 momentissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi sellaisista lain soveltamisalaa koskevista rajoituksista, jotka koskevat sekä työnantajaan palvelussuhteessa olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden lukumäärää että työnantajan tunnustuksellista toimintaa koskevia ratkaisuja ja niiden valmistelua.

Saman lakiehdotuksen 33 §:ssä viitattaisiin asiakirjaan ja tietoon, joka on annettu *tämän lain soveltamisalaan liittyvän tehtävän hoitamiseksi* pääsopijajärjestölle tai sen nimeämälle edustajalle. Oikeusministeriö toteaa, että 2 §:ssä soveltamisalasta ehdotetaan säädettäväksi ensisijaisesti työnantajien määrittelyn eikä laissa tarkoitettujen tehtävien tai yhteistoimintamenettelyjen piiriin kuuluvien asioiden perusteella. Ensimmäisen lakiehdotuksen sisäisen johdonmukaisuuden ja ymmärrettävyyden vuoksi lain soveltamisalaa koskevaa säännöstä olisi syytä täsmentää siten, että siinä säädetään organisatorisen soveltumisen ohella myös lain asiallisesta soveltumisesta. Esimerkiksi työnantajan ja henkilöstön välisestä

yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain (449/2007, jäljempänä kuntien yhteistoimintalaki) 2 §:ssä sekä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013, jäljempänä valtion yhteistoimintalaki) 2 §:ssä lakien soveltamisalasäännökset rakentuvat paitsi työnantajien määrittelyn myös työnantajan ja henkilöstön yhteistoiminnan käsitteen varaan.

Ensimmäisen lakiehdotuksen suhde viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin

Ensimmäisen lakiehdotuksen 33 §:n mukaan, mitä viranomaisen asiakirjojen salassapidosta, virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki), sovelletaan myös asiakirjaan ja tietoon, joka on annettu tämän lain soveltamisalaan liittyvän tehtävän hoitamiseksi pääsopijajärjestölle tai sen nimeämälle edustajalle.

Kirkkolain (652/2023) 10 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan *hallinnossa* sovelletaan julkisuuslakia, jollei kirkkolain 7 luvun 9 §:stä, 8 luvun 1 §:stä tai 12 luvusta muuta johdu. Yksityiseen henkilöön kohdistuvaa sielunhoitoa tai diakoniatyötä koskeva asiakirja on kuitenkin pidettävä salassa. Seurakuntayhtymän tehtäviä koskevan kirkkolain 3 luvun 15 §:n 1 momentin 4 kohdan c alakohdan nojalla työnantajan ja työntekijän välistä yhteistoimintaa koskevat asiat ovat *seurakuntien henkilöstöhallintoa* koskevia asioita. (Kursivoinnit tässä lausunnonantajan.)

Oikeusministeriö katsoo, että ensimmäisen lakiehdotuksen suhde julkisuuslakiin jää perustelujen ja 33 §:n salassapitoa koskevan säännösehdoituksen perusteella epäselväksi. Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain (653/2023, jäljempänä kirkon viranhaltijalaki) 5 §:n nojalla viranhaltijan ja työntekijän vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan kirkkolaissa säädetyn lisäksi, mitä julkisuuslaissa ja muussa laissa säädetään. Edelleen kirkon viranhaltijalain 2 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kirkon työnantajalla tarkoitetaan kyseisessä laissa seurakuntaa, seurakuntayhtymää, tuomiokapitulia ja kirkkohallitusta. Julkisuuslain säännökset viranomaisen asiakirjojen salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta vaikuttaisivat edellä todetun perusteella koskevan seurakuntaa, seurakuntayhtymää, tuomiokapitulia ja kirkkohallitusta työnantajana edustavia ja niiden palveluksessa toimivia henkilöitä ilman ensimmäisen lakiehdotuksen 33 §:ään ehdotettua erillistä viittaustakin. Samanlaisesti jää kuitenkin tulkinnalliseksi yhtäältä kirkkolain ja kirkon viranhaltijalain sekä toisaalta ensimmäisen lakiehdotuksen perusteella, koskeeko julkisuuslaki evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta annetussa laissa (656/2023) tarkoitettua kirkon eläkerahastoa työnantajana edustavia ja sen palveluksessa olevia henkilöitä yhteistoiminnassa. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että hallituksen esitystä edelleen valmisteltaessa ensimmäisen lakiehdotuksen osalta vähintään perusteluissa selostetaan, miten julkisuuslain sääntely on otettava huomioon yhteistoiminnassa 2 §:n soveltamisalasäännöksessä määritellyjä työnantajia edustavien ja niiden palveluksessa olevien henkilöiden välillä.

Pääsopijajärjestöä tai sen nimeämää edustajaa velvoittava ensimmäisen lakiehdotuksen 33 § vastaa asiallisesti valtion yhteistoimintalain 40 §:ää. Valtion yhteistoimintalaissa pääsopijajärjestöön viitataan 40 §:n ohella myös 30 §:ssä, jossa säädetään yhteistoiminnan osapuolista. Lisäksi valtion yhteistoimintalain 3 §:n 7 kohdassa säädetään erikseen siitä, mitä pääsopijajärjestöllä tarkoitetaan. Lausuttavana olevan hallituksen esitysluonnoksen perusteella pääsopijajärjestöstä säänneltäisiin vain ensimmäisen lakiehdotuksen 33 §:ssä. Pääsopijajärjestön roolia on lisäksi sivuttu ensimmäisen lakiehdotuksen 4 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 39). Ensimmäisen lakiehdotuksen perusteella oikeusministeriölle on syntynyt käsitys, että evankelis-luterilaisen kirkon yhteistoiminnassa sekä jatkuva vuoropuhelu että muutosneuvottelut on tarkoitettu käytäväksi henkilöstön edustajan tai neuvottelujen kohteena olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden kanssa (5, 6 ja 17 §). Ensimmäisestä lakiehdotuksesta ei käy ilmi, millä

perusteella pääsopijajärjestölle voitaisiin antaa 33 §:ssä tarkoitettuja asiakirjoja ja tietoja ”lain soveltamisalaan liittyvän tehtävän hoitamiseksi” ja millä perusteella tällaisia asiakirjoja ja tietoja koskeva vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto näin ollen voitaisiin ulottaa pääsopijajärjestöön. Oikeusministeriö katsoo salassapitoa koskevan ehdotetun 33 §:n perusteella jäävän kaiken kaikkiaan epäselväksi, mikä pääsopijajärjestön roolin on evankelis-luterilaisen kirkon yhteistoiminnassa tarkoitettu olevan. Tähän nähden säännöstä perusteluineen on tarpeen jatkovalmistelussa selkeyttää.

Sikäli kuin julkisuuslain salassapitoa, vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevat säännökset on tarkoitus saattaa sovellettaviksi evankelis-luterilaisen kirkon yhteistoiminnan osapuoliin nähden siitä huolimatta, että julkisuuslaki ei sen 4 §:n 2 momentin, kirkkolain 10 luvun 4 §:n ja muun voimassa olevan lainsäädännön perusteella tulisi sovellettavaksi, ensimmäiseen lakiehdotukseen on otettava aineellinen viittaus julkisuuslakiin (aineellisesta viittauksesta ja sen asianmukaisesta muotoilusta ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.2.2). Jos taas evankelis-luterilaisen kirkon yhteistoiminnan osapuoliin on jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella sovellettava julkisuuslakia, ensimmäisen lakiehdotuksen 33 §:ssä julkisuuslakiin tehtäväksi ehdotettu viittaus on lähtökohtaisesti tarpeeton (informatiivisesta viittauksesta ja sellaisen asianmukaisesta muotoilusta ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.2.4). Kun otetaan kuitenkin huomioon, että julkisuuslain soveltuminen evankelis-luterilaisen kirkon yhteistoiminnan osapuoliin ei ainakaan kaikilta osin ole kirkkolain ja kirkon viranhaltijalain sääntelyn perusteella yksiselitteisesti ja vaikeuksitta todettavissa, informatiivista viittausta julkisuuslakiin voidaan pitää tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi perusteltuna yhteistoiminnassa mukana olevien huomion kiinnittämiseksi myös julkisuuslain sääntelyyn¹. Mikäli ensimmäiseen lakiehdotukseen sisällytetään jatkovalmistelussa julkisuuslakia koskeva informatiivinen viittaus, asiakirjojen salassapito, vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto määräytyvät tällöin julkisuuslain mukaan. Ensimmäisen lakiehdotuksen 37 §:n 4 momentissa ei tällöin myöskään liene tarvetta säätää erikseen salassapitovelvollisuuden rikkomisesta, koska vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkomista koskeva rangaistussäännös sisältyy julkisuuslain 35 §:ään.

Työnantajan yhtäältä jatkuvaa vuoropuhelua varten antamista tiedoista ja toisaalta muutosneuvotteluja varten antamista neuvotteluesityksestä ja tiedoista ehdotetaan säädettäväksi ensimmäisen lakiehdotuksen 10 ja 18 §:ssä. Oikeusministeriö toteaa, että jatkuvassa vuoropuhelussa ja muutosneuvotteluissa saattaa joissakin tilanteissa olla välttämätöntä käsitellä yhteistoiminnan tarkoituksen toteutumiseksi myös julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä, vaitiolovelvollisuuden ja hyödyntämiskiellon piiriin kuuluvia tietoja. Julkisuuslaki on yleislaki, ja sen säännöksistä voidaan poiketa vain lailla. Jotta työnantajan edustajalla olisi mahdollisuus luovuttaa jatkuvaa vuoropuhelua ja muutosneuvotteluja varten henkilöstön edustajalle tietoja, jotka on säädetty salassa pidettäviksi mutta joiden antaminen on yhteistoiminnan tarkoituksen toteutumiseksi välttämätöntä, tästä tulee säätää lailla². Tällöin on otettava huomioon perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatusta yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta muun ohella

¹ Ks. myös eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HaVL 53/2006 vp, s. 5): ”Lakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin salassapitovelvollisuudesta. Julkisuuslain 23 § määrittelee vaitiolovelvollisuuden kaikkien kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevien osalta. Siksi erillinen salassapitosäännös on nyt käsiteltävänä olevassa lakiesityksessä tarpeeton. – – Koska kuitenkin yhteistoiminta koskee kaikkia kuntasektorin viranhaltijoita sekä työntekijöitä, valiokunnan mielestä lakiin on tarpeen sisällyttää viittaussäännös julkisuuslakiin. Tällaisen viittaussäännöksen tarkoituksena on kiinnittää yhteistoiminnassa mukana olevien huomio siihen, että salassapidosta on säädetty erikseen julkisuuslaissa. Valiokunta toteaa, että pääsääntöisesti lainvalmistelussa suhtaudutaan pidättyvästi lainsäädännön sisäisiin viittauksiin, mutta tässä tilanteessa viittausta julkisuuslakiin voidaan pitää perusteltuna informaation lisäämiseksi.”

² Kuntien yhteistoimintalain 6 §:n 1 momentin toisessa ja kolmannessa virkkeessä, jotka on sisällytetty lakiin eduskunnan hallintovaliokunnan (HaVL 53/2006 vp, s. 4) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan (TyVM 17/2006 vp, s. 5 ja 8) myötävaikutuksella, säädetään työnantajan edustajan mahdollisuudesta antaa yhteistoimintamenettelyn tarkoituksen toteutumiseksi julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja.

sääntelyn täsmällisyydelle, tarkkarajaisuudelle ja hyväksyttävyydelle johtuvat vaatimukset. Perustuslaki-valiokunta on viranomaisten tietojen luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 5–6). Hallituksen esitysluonnoksen suhdetta henkilötietojen suojaan on tässä lausunnossa käsitelty erikseen.

Jos hallituksen esityksen jatkovalmistelussa salassa pidettävien, yhteistoiminnan tarkoituksen toteutukseksi välttämättömien tietojen luovuttamisesta henkilöstön edustajalle katsotaan tarpeelliseksi säätää laissa, oikeusministeriö toteaa, ettei tällaista tiedonluovutusta ole pidettävä asiana, josta tulisi voida sopia työ- tai virkaehtosopimuksilla. Jatkovalmistelussa onkin harkittava, onko sopimisoikeutta koskevaa ensimmäisen lakiehdotuksen 31 §:ää syytä tarkentaa siten, että salassa pidettävien tietojen luovuttaminen rajataan yhteistoiminnan osapuolten sopimisoikeuden ulkopuolelle.

Muita huomioita

Ensimmäisen lakiehdotuksen 35 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi viranhaltijalle tai työntekijälle maksettavaksi määrättävästä hyvityksestä, jonka enimmäismääräksi on pykälän 1 momentissa ehdotettu 35 000 euroa. Oikeusministeriö toteaa, että kuntien yhteistoimintalain 21 §:n 1 momentissa säädetyn hyvityksen enimmäismäärää (30 000 euroa) on saman lain 22 §:n nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella (1200/2022) tarkistettu rahanarvon muutosta vastaavasti 1.1.2023 lukien 39 895 euroon. Myös valtion yhteistoimintalain 43 §:n 1 momentissa säädetyn hyvityksen enimmäismäärää (34 140 euroa) on saman lain 44 §:n nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella (1136/2022) tarkistettu rahan arvon muutosta vastaavasti 1.1.2023 lukien 39 895 euroon. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisi tarpeen arvioida, onko erityisesti julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin otettujen yhdenvertaisen kohtelun kannalta ensimmäisen lakiehdotuksen 35 §:ssä tarkoitetun hyvityksen enimmäismäärä syytä säätää valtion ja kuntien yhteistoimintalakien ja niiden nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten sääntelyä vastaavalle tasolle.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi työnantajan velvollisuudesta käydä säännönmukaista vuoropuhelua henkilöstön edustajan kanssa työnantajan toiminnan sekä työyhteisön kehittämiseksi lain piiriin kuuluvissa asioissa. Epätasälliseksi jäävää ilmausta ”lain piiristä” on tarpeen täsmentää viittaamalla puheena olevassa laissa tai yksilöidymmin sen tietyissä lainkohdissa tarkoitettuihin asioihin.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ensimmäisen lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentissa viitataan työnantajan suunnitelmaan irtisanoa vähintään kymmenen viranhaltijaa tai työntekijää tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla. Muualla samassa lakiehdotuksessa käytetään käsiteparia taloudellinen/taloudelliset tai tuotannollinen/tuotannolliset perusteet (8 §:n 1 momentti, 15 §:n 1 momentti ja 16 §:n 1 momentti).

Erityisasiantuntija

Jalo Vatjus-Anttila

Jakelu

OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

VN/36809/2023-OM-10

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: