

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kirkkolain sekä kirkon keskusrahastosta annetun lain 1 ja 9 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Kirkkolakiin ehdotetaan otettavaksi säännös perinteiseen kirkolliseen arvonimikäytäntöön kuuluvasta piispan ja tuomiokapitulin oikeudesta myöntää eräitä arvonimiä. Seurakuntien avustusjärjestelmän kehittämiseksi ehdotetaan muutoksia kirkkolakiin ja kirkon keskusrahastosta annettuun lakiin. Kirkon keskusrahaston varoja voitaisiin käyttää vähävaraisten seurakuntien tukemisen

säksi myös seurakuntien yhteistoiminnan ja seurakuntarakenteen kehittämiseen.

Lisäksi kirkkolakiin ehdotetaan tehtäväksi kilpailuneuvoston lakkauttamisesta ja sen tehtävien siirtämisestä markkinaoikeudelle aiheutuva muutos.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1. Kirkkolaki

Kirkolliset arvonimet

Aikaisemmin vakiintuneeseen käytäntöön perustuneesta arvonimien ja muiden julkisten arvonannon osoitusten myöntämisestä säädetään nykyisin julkisen arvonannon osoituksista annetussa laissa (1215/1999), joka tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Tarkemmat menettelytapasäännökset on annettu arvonimistä annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (381/2000). Asetuksen liitteenä olevassa arvonimiluettelossa on mainittu muun muassa arvonimet rovasti, director cantus ja director musices.

Ennen nykyistä lainsäädäntöä arvonimistä ei

ollut leimaveroja koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta mitään säännöksiä. Missään kirjoitetussa lainsäädännössä ei ollut nimenomaisesti annettu tasavallan presidentille tai muulle viranomaiselle oikeutta tai velvollisuutta myöntää arvonimiä. Myöskään kirkollisesta arvonimikäytännöstä ei ollut säännöksiä. Piispainkokous on kuitenkin vuonna 1959 hyväksynyt suosituksen rovastin arvon sekä director cantus ja director musices -arvonimien myöntämisen perusteista. Kirkon viranomaisen oikeutta myöntää arvonimiä ei ole kirjattu mihinkään säännöksiin.

Julkisesta arvonannon osoitusten myöntämisestä annetulla lainsäädännöllä ei ollut tarkoitus muuttaa tavanomaisoikeudelliseen perinteeseen perustunutta arvonimikäytäntöä, vaan sillä pyrittiin lähinnä saattamaan asiaan liittyvä sääntely uuden perustuslain edellyttämälle säädöstasolle. Kirkollinen arvonimikäytäntö ei ollut esillä arvonimiä koskevan

lainsäädännön valmistelun yhteydessä.

Kirkollisen arvonimikäytännön asemaa suhteessa uuteen lainsäädäntöön voidaan lainsäädännöllisten perusteidensa kannalta pitää uudessa tilanteessa tulkinnanvaraisena. Sen vuoksi ehdotetaan, että kirkon arvonimikäytännöstä otettaisiin säännös kirkkolakiin (1054/1993). Lain 19 lukuun lisättäisiin uusi 8 §, jonka mukaan piispa voisi myöntää rovestin arvonimen ja tuomiokapituli director cantus ja director musices -arvonimen. Piispalla ja tuomiokapitulilla olisi kyseisten arvonimien myöntämiseen rinnakkainen toimivalta tasavallan presidentin kanssa. Tasavallan presidentti voisi julkisen arvonnannon osoituksista annetun lain ja arvonimistä annetun asetuksen nojalla myös myöntää kyseisiä arvonimiä.

Aikaisemmin myönnettyistä arvonimistä suoritettiin valtiolle leimaveroa. Leimaverolaki (662/1943) on kumottu vuoden 2002 alussa voimaan tulleella arvonimistä suoritettavasta verosta annetulla lailla (1388/2001), joka ei koske piispojen ja tuomiokapitulien myöntämiä arvonimiä. Kirkkolain nojalla myönnettävistä arvonimistä ei siten suoriteta enää veroa valtiolle.

Seurakuntien avustusjärjestelmä

Seurakuntien avustustarve on vuosia pysynyt lähes muuttumattomana. Viime aikoina tilanne on kuitenkin muuttunut ja taloudellista tukea tarvitsevien seurakuntien määrä on kasvamassa. Tämä johtuu sekä alueiden välistä valikoivasta ja keskittävästä muutto- liikkeestä että yhteisöverojärjestelmän uudistuksista. Seurakuntien yhteisövero-osuutta on pienennetty ja uudet seurakuntien väliset yhteisöveron jakoperusteet ovat tulleet täysimääräisinä voimaan vuoden 2001 alussa.

Tämän vuoksi seurakuntien avustusjärjestelmää on kehitettävä. Seurakuntien tuloslaskelmien vuosikatteiden tarkastelu vuosilta 1999 ja 2000 osoittaa selvästi seurakuntien keskinäisen eriarvoisuuden kasvua. Kehityksen oletetaan jatkuvan samanlaisena myös tulevina vuosina. Niiden seurakuntien lukumäärä, joilla on negatiivinen vuosikate, oli vuonna 1999 61 ja vuonna 2000 jo 110. Rahamääräinen muutos oli 1,4 miljoonasta eu-

rosta 4,9 miljoonaan euroon.

Kirkon keskusrahaston eräs tärkeimmistä tehtävistä on taloudellisesti heikossa asemassa olevien seurakuntien tukeminen. Kirkon keskusrahaston vuoden 2002 talousarviossa on tähän tarkoitukseen varattu yhteensä 16,8 miljoonaa euroa. Avustuslajit jakaantuvat siten, että verotulojen täydennykseen on käytettävissä 3,9 miljoonaa euroa ja harkinnanvaraiseen toiminta-avustukseen 12,9 miljoonaa euroa. Lisäksi kirkollisten rakennusten ja esineistön entisöintiin on varattu 67 000 euroa.

Kirkon keskusrahaston kannalta tavoitteena on, että uusi avustusjärjestelmä olisi taloudellisesti realistinen ja turvaisi rahoituksen jatkuvuuden. Järjestelmän tulisi olla hallinnollisesti yksinkertainen ja selkeä sekä määriteltävissä nykyisin kerättävän tietoa-ineiston pohjalta. Seurakuntien kannalta avustusjärjestelmän tulisi tasata talouden ja veroprosentin eroja oikeudenmukaisella tavalla sekä ottaa huomioon seurakuntien erilaisista olosuhteista aiheutuvat taloudelliset erot. Järjestelmän tulisi kannustaa järkevään ja tehokkaaseen taloudenhoitoon ja motivoida yhteistyöhön sekä tätä kautta hillitä avustustarpeen kasvua.

Kirkkolain 22 luvun 6 § on kirkon keskusrahaston tarkoituksen ilmaiseva perussäännös. Seurakuntien avustusjärjestelmän kehittämiseksi pykälän 1 kohtaan ehdotetaan muutosta, jonka nojalla kirkon keskusrahaston varoja voitaisiin käyttää vähävaraisten seurakuntien tukemisen lisäksi myös seurakuntien yhteistoiminnan ja seurakuntarakenteen kehittämiseen. Kirkon keskusrahastosta annettuun lakiin (895/1941) ehdotettavia vastaavia muutoksia selostetaan jäljempänä tässä esityksessä.

Julkiset hankinnat

Kirkkolain 24 luvun 5 c §:n mukaan seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen, tuomiokapitulin tai kirkkohallituksen hankintaa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta sillä perusteella, että päätös on julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) vastainen, jos asian tutkiminen kuuluu kilpailuneuvoston toimivaltaan.

Maaliskuun 1 päivänä 2002 voimaan tulevan

markkinaoikeuslain (1527/2001) ja siihen liittyvän lainsäädännön uudistamiseen sisältyy muun muassa kilpailuneuvoston lakkauttaminen ja sen tehtävien siirtäminen uudelle erityistuomioistuimelle, markkinaoikeudelle. Kirkkolain 24 luvun 5 c § ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti siten, että markkinaoikeus korvaa säännöksessä viitatus kilpailuneuvoston.

1.2. Laki kirkon keskusrahastosta

Edellä tässä esityksessä on kuvattu kirkkolaikiin ehdotettavaa, seurakuntien avustusrjestelmän kehittämiseen tähtävää lainmuutosta. Kirkon keskusrahastosta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi vastaavat muutokset.

Lain 1 §:ssä säädetään kirkon keskusrahaston tarkoituksesta. Pykälä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin kirkon keskusrahaston perustehtävistä, siten kuin ne on ilmaistu kirkkolain 22 luvun 6 §:ssä. Kirkon keskusrahaston tehtäviin ehdotetaan edellä selostetulla tavalla lisättäväksi seurakuntien yhteistoiminnan ja seurakuntarakenteen kehittämisen tukeminen. Säännös on myös kirjoitettu yleisempään ja paremmin keskusrahaston nykyistä toimintaa kuvaavaan muotoon.

Seurakuntien yhteistoiminnan ja seurakuntarakenteen kehittämisen tukeminen ei olisi niin tiukasti kuin nykyisin sidoksissa seurakuntien vähävaraisuuteen, joka voimassa olevan lain mukaan on ehdoton edellytys harkinnanvaraisen avustuksen myöntämiselle. Tuki olisi uusi kannustava keino seurakuntien yhteistoiminnan aikaansaamiseen ja syventämiseen sekä seurakuntarakenteen kehittämiseen ja sitä tietä kustannusten vähentämiseen.

Kirkon keskusrahastosta annetun lain 9 a §:ssä säädetään seurakunnille myönnettävän harkinnanvaraisen toiminta-avustuksen perusteista. Harkinnanvaraista avustusta olisi mahdollista myöntää seurakuntien yhteistoiminnan kehittämiseen myös sellaisissa tapauksissa, joissa seurakuntaa ei muutoin voida pitää vähävaraisena. Tällainen avustus olisi aina määräaikainen. Säännöksen sanamuoto on myös nykyaikaistettu, ja se on kirjoitettu yleisempään muotoon.

Esityksen merkittävin muutos on seurakun-

nille avattava mahdollisuus saada kehittämisavustusta, jota voidaan pitää kirkon keskusrahastosta annetun lain 9 a §:ssä tarkoitettuna harkinnanvaraisen toiminta-avustuksen eräänä muotona. Kirkkohallitus voisi myöntää kehittämisavustusta kahden tai useamman seurakunnan yhteistyötä lisääviin uudistuksiin ja projekteihin, joilla tähdätään pysyviin kustannussäästöihin. Avustusten myöntäminen perustuisi hakijaseurakuntien laatimaan yhteistyö- ja kehittämissuunnitelmaan, jossa muun muassa yksilöidään ja perustellaan odotettavissa olevat pysyväisluontoiset kustannussäästöt. Kehittämishankkeiden toteuttaminen on monissa tapauksissa pitkäjänteistä työtä ja voi kestää ajallisesti useamman vuoden. Tästä syystä kehittämisavustus olisi voitava jaksottaa useammalle, esimerkiksi 2—4 vuodelle.

2. Esityksen vaikutukset

Pitkään traditioon pohjautuva kirkon arvonimikäytäntö selkiytyy säädettäessä siitä lain tasolla.

Seurakuntien avustusrjestelmän uudistuksen tavoitteena on lisätä seurakuntien omaa vastuuta taloutensa tasapainosta, kohdentaa avustusta sitä eniten tarvitseviin seurakuntiin ja hidastaa avustustarpeen voimakasta kasvua. Esityksen merkittävin muutos on kehittämisavustuksen käyttöönotto. Kehittämisavustusta voitaisiin myöntää kahden tai useamman seurakunnan yhteistyötä lisääviin uudistuksiin, joilla tähdätään pysyviin kustannussäästöihin.

Julkisia hankintoja koskeva säädösviittaus saatetaan vastaamaan asiaan liittyvää uudistunutta lainsäädäntöä.

3. Asian valmistelu

Seurakuntien avustusrjestelmän kehittämistä koskeva esitys pohjautuu Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen tekemään tutkimukseen ”Seurakuntien avustusrjestelmä ja sen kehittäminen” (Suomen ev.lut. kirkon keskushallinto. Sarja C 2001:4).

Hallituksen esitys on valmisteltu kirkkohallituksessa sekä kirkolliskokouksen talousvaliokunnassa ja lakivaliokunnassa samoin kuin virkatyönä opetusministeriössä.

4. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväk-

sytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kirkkolain muuttamisesta

Kirkolliskokouksen ehdotuksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 26 päivänä marraskuuta 1993 annetun kirkkolain (1054/1993) 22 luvun 6 §:n 1 kohta ja 24 luvun 5 c §, sellaisena kuin niistä on 24 luvun 5 c § laissa 649/2000, ja lisätään 19 lukuun siitä lailla 937/1996 kumotun 8 §:n tilalle uusi 8 §, seuraavasti:

19 luku

Tuomiokapituli

8 §

Kirkollisten arvonimien myöntäminen

Sen lisäksi, mitä julkisen arvonannon osoituksista annetussa laissa (1215/1999) ja sen perusteella annetussa tasavallan presidentin asetuksessa säädetään, piispa voi myöntää rovastin arvonimen sekä tuomiokapituli director cantus ja director musices -arvonimen.

22 luku

Kirkkohallitus, kirkon keskusrahasto ja kirkon sopimusvaltuuskunta

6 §

Kirkon keskusrahasto

Kirkon keskusrahasto on kirkon yhteinen rahasto, jonka varoja käytetään keskusrahaston talousarvion puitteissa

1) taloudellisesti heikossa asemassa olevien seurakuntien ja seurakuntayhtymien tukemiseen sekä seurakuntien yhteistoiminnan ja seurakuntarakenteen kehittämiseen;

24 luku

Alistaminen ja muutoksenhaku

5 c §

Valituskielto markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvassa asiassa

Seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen, tuomiokapitulin tai kirkkohallituksen hankintaa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta sillä perusteella, että päätös on julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) vastainen, jos asian tutkiminen kuuluu markkinaoikeuden toimivaltaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .

2.

Laki**kirkon keskusrahastosta annetun lain 1 ja 9 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kirkon keskusrahastosta 5 päivänä joulukuuta 1941 annetun lain (895/1941) 1 ja 9 a §, sellaisina kuin ne ovat, 1 § laissa 947/1948 ja 9 a § laissa 1128/1990, seuraavasti:

1 §

Kirkon keskusrahasto on evankelis-luterilaisen kirkon yhteinen rahasto, jonka varoja käytetään kirkon yhteisiin tarkoituksiin, taloudellisesti heikossa asemassa olevien seurakuntien ja seurakuntayhtymien tukemiseen, seurakuntien yhteistoiminnan ja seurakuntarakenteen kehittämiseen, kirkon, seurakunnan ja seurakuntayhtymän palveluksessa olevien henkilöiden eläkkeiden ja perhe-eläkkeiden maksamiseen sekä muiden lakiin ja sitoumukseen perustuvien menojen suorittamiseen siten kuin kirkkolaisissa (1054/1993) säädetään.

tää seurakunnalle tai seurakuntayhtymälle, jos se syrjäisen sijainnin, pitkien välimatkojen, saaristo-olojen, jäsenmäärän pienuuden, rakennushankkeiden, seurakuntien yhteistoiminnan ja seurakuntatalouden kehittämisen tai muiden erityisten syiden johdosta on taloudellisen tuen tarpeessa.

Kirkkohallitus voi myöntää harkinnanvaraista avustusta määrääjäksi myös tarkoituksenmukaisen ja kustannuksiltaan edullisen seurakuntien välisen yhteistyön tai seurakuntarakenteen aikaansaamiseksi, vaikka harkinnanvaraista avustusta ei muutoin voitaisi myöntää.

9 a §

Harkinnanvaraista avustusta voidaan myön-

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2002

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Kulttuuriministeri *Suvi Lindén*

*Liite
Lakiehdotukset*

1.

Laki

kirkkolain muuttamisesta

Kirkolliskokouksen ehdotuksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 26 päivänä marraskuuta 1993 annetun kirkkolain (1054/1993) 22 luvun 6 §:n 1 kohta ja 24 luvun 5 c §, sellaisena kuin niistä on 24 luvun 5 c § laissa 649/2000, ja lisätään 19 lukuun siitä lailla 937/1996 kumotun 8 §:n tilalle uusi 8 §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

19 luku

Tuomiokapituli

8 §

Kirkollisten arvonimien myöntäminen

Sen lisäksi, mitä julkisen arvonannon osoituksista annetussa laissa (1215/1999) ja sen perusteella annetussa tasavallan presidentin asetuksessa säädetään, piispa voi myöntää rovastin arvonimen sekä tuomiokapituli director cantus ja director musices -arvonimen.

22 luku

Kirkkohallitus, kirkon keskusrahasto ja kirkon sopimusvaltuuskunta

6 §

Kirkon keskusrahasto

Kirkon keskusrahasto on kirkon yhteinen rahasto, jonka varoja käytetään keskusrahaston talousarvion puitteissa

1) taloudellisesti heikossa asemassa olevien seurakuntien tukemiseen;

1) taloudellisesti heikossa asemassa olevien seurakuntien ja seurakuntayhtymien tukemiseen sekä seurakuntien yhteistoiminnan ja seurakuntarakenteen kehittämiseen;

24 luku

Alistaminen ja muutoksenhaku

5 c §

Valituskielto kilpailuneuvoston toimivaltaan kuuluvassa asiassa

Seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen, tuomiokapitulin tai kirkkohallituksen hankintaa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta sillä perusteella, että päätös on julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) vastainen, jos asian tutkiminen kuuluu kilpailuneuvoston toimivaltaan.

5 c §

*Valituskielto **markkinaoikeuden** toimivaltaan kuuluvassa asiassa*

Seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen, tuomiokapitulin tai kirkkohallituksen hankintaa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta sillä perusteella, että päätös on julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) vastainen, jos asian tutkiminen kuuluu *markkinaoikeuden* toimivaltaan.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 _____.

2.

Laki

kirkon keskusrahastosta annetun lain 1 ja 9 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* kirkon keskusrahastosta 5 päivänä joulukuuta 1941 annetun lain (895/1941) 1 ja 9 a §, sellaisina kuin ne ovat, 1 § laissa 947/1948 ja 9 a § laissa 1128/1990, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

1 §

Kirkon keskusrahasto on evankelis-luterilaisen kirkon yhteinen rahasto, jonka varoja käytetään taloudellisesti heikossa asemassa olevien seurakuntien tukemiseksi ja kirkon yhteisiin tarkoituksiin, niin kuin kirkkolaisissa säädetään.

9 a §

Harkinnanvaraista avustusta voidaan myöntää seurakunnalle, jos seurakunta syrjäisestä sijainnista, pitkistä välimatkoista, saaristo-

Ehdotus

1 §

Kirkon keskusrahasto on evankelis-luterilaisen kirkon yhteinen rahasto, jonka varoja käytetään *kirkon yhteisiin tarkoituksiin*, taloudellisesti heikossa asemassa olevien seurakuntien *ja seurakuntayhtymien tukemiseen, seurakuntien yhteistoiminnan ja seurakuntarakenteen kehittämiseen, kirkon, seurakunnan ja seurakuntayhtymän palveluksessa olevien henkilöiden eläkkeiden ja perhe-eläkkeiden maksamiseen sekä muiden lakiin ja sitoumukseen perustuvien menojen suorittamiseen siten* kuin kirkkolaisissa (1054/1993) säädetään.

9 a §

Harkinnanvaraista avustusta voidaan myöntää seurakunnalle *tai seurakuntayhtymälle, jos se syrjäisen sijainnin, pitkien välimatk-*

olosuhteista, jäsenmäärän pienuudesta tai palkkaperusteisen eläkemaksun suuruudesta johtuen taikka rakennushankkeiden tai muiden erityisten olosuhteiden takia on taloudellisen tuen tarpeessa.

jen, saaristo-olojen, jäsenmäärän pienuuden, rakennushankkeiden, seurakuntien yhteistoiminnan ja seurakuntatalouden kehittämisen tai muiden erityisten syiden johdosta on taloudellisen tuen tarpeessa.

Kirkkohallitus voi myöntää harkinnanvaraista avustusta määrääjäksi myös tarkoituksenmukaisen ja kustannuksiltaan edullisen seurakuntien välisen yhteistyön tai seurakuntarakenteen aikaansaamiseksi, vaikka harkinnanvaraista avustusta ei muutoin voitaisi myöntää.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 _____ .