

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirkkolain muuttamisesta, evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta annetun lain kumoamisesta sekä evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain 3 §:n ja evankelis-luterilaisen kirkon työehtosopimuksista annetun lain 1 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirkkolain muuttamisesta, evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta annetun lain kumoamisesta sekä evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain 3 §:n ja evankelis-luterilaisen kirkon työehtosopimuksista annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 75/2015 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- arkkipiispa Kari Mäkinen
- kansliapäällikkö Jukka Keskitalo, Kirkkohallitus
- kirkkoneuvos Pirjo Pihlaja, Kirkkohallitus
- työmarkkinajohtaja Vuokko Piekkala, Kirkon työmarkkinalaitos
- toiminnanjohtaja Jussi Junni, Kirkon akateemiset - Kyrkans akademiker AKI r.y, edustaen Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:tä
- toiminnanjohtaja Paula Aaltonen, Kirkon alat ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Kirkon alan unioni ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kirkkolakia, evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annettua lakia ja evankelis-luterilaisen kirkon työehtosopimuksista annettua lakia sekä kumottavaksi evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta annettu laki. Esityksessä ehdotetaan, että kirkon keskushallintoa koskevia säännöksiä muutetaan. Lisäksi esitykseen on yhdistetty kirkolliskokouksen ehdotukset kirkkolain muutoksista, jotka liittyvät kirkon yhteiskun-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2015 vp

nallisten tehtävien rahoituksen uudistukseen ja tilintarkastusta koskevan lainsäädännön uudistukseen.

Kumottavaksi esitetyn evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta annetun lain säännökset ehdotetaan tarpeellisilta osin otettaviksi kirkkolakiin ja kirkkojärjestykseen. Tämän vuoksi evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annettua lakia ja evankelis-luterilaisen kirkon työehtosopimuksista annettua lakia ehdotetaan muutettaviksi viittaussäännösten osalta. Kirkon työmarkkinalaitoksen ja kirkkohallituksen suhdetta ehdotetaan selkeytettäväksi yhdistämällä työmarkkinalaitos lähemmäksi kirkkohallitusta samalla turvaten työmarkkinalaitoksen päätöksenteon riippumattomuus.

Kirkon ulkoasiain neuvosto lakkautettaisiin ja sen tehtävät siirrettäisiin piispainkokoukselle ja kirkkohallitukselle. Piispainkokoukselle siirrettäisiin asiat, jotka koskevat kirkon ykseyttä ja ekuumeenisia suhteita sekä kirkon lähetystehtävää ja suhteita muihin uskontoihin. Kirkkohallitukselle siirrettäisiin asiat, jotka liittyvät kirkon työhön suomalaisten parissa ulkomailla ja kansainvälisen diakonian toteuttamiseen.

Piispainkokouksen kokoonpanoa muutettaisiin siten, että sen jäseniä olisivat vain piispat. Kenttäpiispalla olisi läsnäolo- ja puheoikeus. Kirkkoneuvosten valinta kansliapäällikköä lukuun ottamatta siirtyisi kirkolliskokoukselta kirkkohallitukselle.

Kirkon eläkerahasto eriytettäisiin kirkon keskusrahastosta säätämällä kirkon eläkerahastosta kirkkolaissa ja kirkkojärjestyksessä. Muutos olisi lainsäädäntötekniinen eikä vaikuttaisi eläketointintaan.

Kirkon yhteiskunnallisten tehtävien rahoituksen uudistuksen johdosta kirkkolakiin lisättäisiin säännös perusteista, joiden mukaan kirkon keskusrahastolle maksettava rahoitus jaettaisiin edelleen seurakunnille ja seurakuntayhtymille. Perusteista päättäisi kirkolliskokous. Pääosa rahoituksesta jaettaisiin edelleen seurakunnille ja seurakuntayhtymille niille laissa säädetyistä yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Osa rahoituksesta voitaisiin käyttää suoraan kirkon yhteisen jäsenrekisterin ylläpidosta ja kehittämisestä kirkkohallitukselle aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi osa rahoituksesta voitaisiin ohjata suoraan kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja irtaimiston ylläpitoon. Koska jatkossa seurakunnat eivät enää saisi yhteisöveron jako-osuutta, seurakuntien ja seurakuntayhtymien vuosittaisten keskusrahastomaksujen määräytymisperusteita tarkistettaisiin.

Kirkkolain tilintarkastusta koskevia säännöksiä ehdotetaan muuttaviksi siten, että niissä otetaan huomioon vuoden 2016 alussa voimaan tuleva uusi tilintarkastusta koskeva lainsäädäntö.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2015 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kirkon keskushallintoa koskevan sääntelyn muuttaminen

Laajan kirkon keskushallintoa koskevan uudistuksen tarkoituksena on selkeyttää ja yksinkertaistaa kirkon keskushallintoa. Samalla pyritään luomaan organisaatiokokonaisuus, joka kykenee aiempaa joustavammin vastaamaan toimintaympäristön haasteisiin. Lisäksi uudistuksen tavoitteisiin kuuluu myös kirkon keskushallinnon päätöksenteon keventäminen.

Esityksellä tarkistetaan työnjakoa kirkolliskokouksen ja kirkkohallituksen sekä kirkkohallituksen ja piispainkokouksen välillä osittain jo vallitsevan hallintokäytännön mukaiseksi. Tässä tarkoituksessa kirkolliskokouksen nykyistä päätösvaltaa delegoidaan kirkkolakiehdotuksesta tarkemmin ilmenevällä tavalla kirkkohallitukselle, jonka tehtävistä säädetään tässä yhteydessä kootusti kirkkolaissa.

Piispainkokouksen kokoonpanoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen muodostavat hiippakuntien piispat. Voimassa olevien säännösten mukaan piispainkokouksen jäseniä ovat piispojen lisäksi kenttäpiispa ja yksi pappisasessori jokaisesta hiippakunnasta. Tarkoitus on, että muutoksen myötä piispainkokouksen tehtävät painottuvat entistä enemmän kirkon uskoon ja opetukseen liittyviin kysymyksiin. Lisäksi piispainkokouksen toimivaltaan tulevat kuulumaan muun muassa kysymykset, jotka liittyvät kirkon ykseyteen ja ekumeenisiin suhteisiin, kirkon lähetystehtävään ja suhteeseen muihin uskontokuntiin.

Kirkon työmarkkinalaitoksen suhde kirkkohallitukseen ja kirkon työmarkkinalaitoksen asema

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan kirkon työmarkkinalaitosta koskevan sääntelyn muuttamisen tavoitteina ovat erityisesti kirkkohallituksen ja kirkon työmarkkinalaitoksen työnjaon selkeyttäminen, kirkon työmarkkinalaitoksen valtuuskunnan valintamenettelyn parantaminen sekä sääntelyn selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen. Osana kirkon keskushallinnon uudistamista ehdotetaan kirkon työmarkkinalaitoksen integroimista aiempaa lähemmäksi kirkkohallitusta.

Uudistuksessa kirkkohallituksen tehtävissä painottuu entistä enemmän sen rooli kirkon yleishallintoviranomaisena. Kirkkohallituksen päätöksenteko tapahtuu kirkkohallituksen täysistunnossa lukuun ottamatta niitä tehtäviä, jotka on delegoitu kirkkohallituksen virastokollegiolle. Arkki-piispa toimii kirkkohallituksen täysistunnon puheenjohtajana.

Kirkon työmarkkinalaitokselle kuuluvaa itsenäistä päätösvaltaa käyttää jatkossakin kirkon työmarkkinalaitoksen valtuuskunta. Kirkkohallitus ei voi puuttua työmarkkinalaitoksen päätöksiin eikä muihinkaan sen toimivaltaan kuuluviin asioihin. Kirkkohallituksen työmarkkinaosasto toimii kirkon työmarkkinalaitoksen toimistona. Sen tehtävänä on valmistella työmarkkinalaitokselle kuuluvat asiat. Myös ehdotetun lainmuutoksen jälkeen kirkon työmarkkinalaitokselle kuuluvat asiat valmistellaan kirkkohallituksen työmarkkinaosastolla. Näin ollen kirkkohallituksen työmarkkinaosaston ja kirkon työmarkkinalaitoksen suhde säilyy mainituilta osin entisellään. Muutos tapahtuu sen sijaan siinä suhteessa, että kirkkohallitus hyväksyy vastaisuudessa kirkon työmarkkinalaitoksen johtosäännön, jossa on tarkoitus määrätä tarkemmin kirkon työmarkkinalaitoksen tehtävistä ja toimielimistä. Valtuuskunnalle tulee kuitenkin varata tilaisuus lausunnon

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2015 vp

antamiseen ehdotetusta johtosäännöstä ennen sen hyväksymistä. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, ettei tällä muutoksella ole vaikutusta valtuuskunnan päätösvaltaan tai sen alaan. Asiantuntijakuulemisessa on todettu, että työmarkkinalaitoksen tehtävistä säädetään uudistuksen myötä kirkkolaisissa ja että johtosäännöllä voitaisiin vain tarkentaa laissa säädettyä. Pyrkimyksenä on esitetty olevan selkeyttää työnjakoa kirkkohallituksen ja työmarkkinalaitoksen välillä toimintojen välimaastoon jäävissä asioissa. Esimerkkinä on mainittu seurakuntajohtamisen kehittäminen ja kirkon koulutuspoliittinen edunvalvonta.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan valtuuskunta päättää työjärjestyksestään ja kirkkohallitus hyväksyy valtuuskunnan esityksestä työmarkkinalaitoksen toimiston johtosäännön ja muut tarvittavat säännöt. Valiokunnan mielestä nykyinen malli turvaa hyvin kirkon työmarkkinalaitoksen itsenäisyyden tehtävissään.

Valiokunta voi kirkkolain erityisestä säätämisyjärjestyksestä johtuen vain hyväksyä tai hylätä kirkkolakiehdotuksen. Tämän vuoksi valiokunta korostaa sitä, ettei kirkkohallitus voi hyväksyä sellaista johtosääntöä, joka ei ole sopusoinnussa kirkon työmarkkinalaitoksen tehtävien kanssa. Valiokunnalla ei ole käytettävissä olevan tietopohjansa perusteella mahdollisuutta arvioida, onko ja missä laajuudessa johtosäännöllä mahdollista käytännössä määritellä tavoiteltuja rajapintoja kirkkohallituksen ja työmarkkinalaitoksen tehtävien välillä. Joka tapauksessa on selvää, että johtosääntö tulee valmistella erittäin huolellisesti. Selvänä valiokunta pitää myös sitä, että hyvän hallinnon periaate edellyttää kirkon työmarkkinalaitoksen sen tehtäviin perustuvan lausunnon ottamista lähtökohtaisesti täysimääräisesti huomioon johtosäännössä. Valiokunnan mielestä johtosäännöllä tulee turvata — työmarkkinalaitoksen itsenäinen asema tehtävissään huomioon ottaen — luonnollisesti myös Kirkkohallituksen työmarkkinaosaston edellytykset hoitaa tehtävänsä työmarkkinalaitoksen asioiden valmistelussa. Johtosääntöön on syytä ottaa myös valtuuskunnan tarpeelliseksi katsomat tehokkaan ja tilannekohtaisen toiminnan edellyttämät delegoinnit lainsäädännön sallimissa puitteissa.

Kirkkohallituksen työmarkkinaosastolla on, kuten nykyisinkin, sekä kirkkohallituksen toimintaan liittyviä että työmarkkinalaitoksen valtuuskunnan toimialaan kuuluvia tehtäviä. Työmarkkinaosasto kuuluu kirkkohallituksen virastokokonaisuuteen, jota johtaa kansliapäällikkö. Tästä huolimatta on olennaista työmarkkinalaitoksen itsenäisen toiminnan kannalta, että työmarkkinalaitoksen valtuuskunta ohjaa valmistelua niissä asioissa, jotka kuuluvat sen toimialaan. Ohjaus näissä asioissa ei ole kirkkohallituksen johdon asia.

Valiokunta korostaa selvyuden vuoksi vielä erityisesti, että kirkon työmarkkinalaitos käyttää tehtävissään itsenäistä ja kirkkohallituksesta riippumatonta päätösvaltaa myös tulevaisuudessa. Työmarkkinalaitos toimii, kuten tälläkin hetkellä, seurakuntien, seurakuntayhtymien, tuomiokapitulin ja kirkkohallituksen edunvalvojana työmarkkina-asioissa. Työmarkkinalaitos myös neuvotelee virka- ja työehtosopimukset sekä hoitaa sille kuuluvat muut tehtävät. Kirkon alan virka- ja työehtosopimuksiin sitoutuu sopimusosapuolena kirkon puolelta kirkon työmarkkinalaitos. Kirkkohallitus ei ole sopimusosapuoli. Työmarkkinalaitos käyttää myös kirkkotyönantajana puhevaltaa mahdollisessa oikeudenkäynnissä työ- ja virkaehtolainsäädännön mukaisesti.

Kirkon puolelta on pidetty kuitenkin tärkeänä, että kirkko työnantajana toimiessaan on selvillä kirkon arvoista ja muualla tekemistä linjauksista. Siksi työmarkkinaosaston tiivis yhteys kirkko-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2015 vp

hallituksen muihin osastoihin on katsottu kirkon puolelta tarpeelliseksi. Työmarkkinalaitoksen itenäisessä päätöksentekoprosessissa tämä yhteys toteutuu vastaisuudessakin nykyiseen tapaan siten, että kirkkojärjestyksen 22 luvun 15 §:n mukaan työmarkkinalaitoksen valtuuskunnassa on läsnäolo- ja puheoikeus piispainkokouksen nimeämällä piispalla ja kirkkohallituksen täysistunnon keskuudestaan valitsemalla jäsenellä.

Kirkkolain muutosehdotus koskien valtion rahoitusta evankelis-luterilaiselle kirkolle yhteiskunnallisiin tehtäviin

Ehdotettu kirkkolain muutos liittyy osittain 1. päivänä tammikuuta 2016 voimaan tuleviin lakiin valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin (430/2015, rahoituslaki) sekä lakeihin tuloverolain (654/2015), verontilityslain (655/2015) ja Verohallinnosta annetun lain 30 ja 31 §:n (656/2015) muuttamisesta. Kirkkolakiin tehtävien muutosten tarkoituksena on ottaa huomioon ne kirkon keskusrahaston uudet tehtävät, jotka liittyvät uuteen lainsäädäntöön kirkon yhteiskunnallisten tehtävien rahoituksesta, ja samalla selkeyttää keskuhallinnon viranomaisten rahoituksen jakoon liittyviä toimivaltasuhteita. Lisäksi sääntelyllä pyritään saadun selvityksen mukaan varmistamaan siitä, että rahoitus jakautuu asianmukaisesti rahoituslaissa tarkoitettuihin yhteiskunnallisiin tehtäviin.

Säädettävän lain mukaan kirkolliskokous päättää rahoituksen jakoperusteista, mutta päätöksen täytäntöönpano kuuluu kirkon keskusrahaston hallituksena toimivalle kirkkohallitukselle. Myös kirkon keskusrahaston varojen käyttöalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että kirkkolaissa otetaan huomioon uusi rahoituslaki.

Tilintarkastusta koskevien säännösten muuttaminen

Vuoden 2016 alusta tulevat voimaan uusi tilintarkastuslaki (1141/2015) ja uusi laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta (1142/2015). Kirkkolain muutoksilla otetaan huomioon tilintarkastusta koskevat uudet säännökset kirkon piirissä ja poistetaan päällekkäistä sääntelyä. Tilintarkastusta koskevat kirkkolain ja kirkkojärjestyksen säännökset vastaavat valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan kuntien tilintarkastusta koskevia säännöksiä. Seurakuntien ja seurakuntayhtymien taloushallinnon on katsottu vastaavan pitkälti kuntien taloushallintoa. Sen sijaan kirkon eläkerahaston ja kirkon keskusrahaston talouden tarkistamiseen sovellettaisiin tilintarkastuslakia. Eläkelaitokset ovat pääsääntöisesti kirjanpitolain 1 luvun 1 §:n mukaisia yhteisöjä, joihin tilintarkastuslain mukaan sovelletaan tilintarkastuslakia. Kirkon keskushallinnon tilintarkastusjärjestelyjen johdosta on katsottu tarkoituksenmukaiseksi soveltaa tilintarkastuslakia kirkon eläkerahaston lisäksi kirkon keskusrahastoon ja kaikkeen sen rahoittamaan toimintaan eli myös hiipakuntien talouden ja hallinnon tarkastamiseen.

Yhteenveto

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2015 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 75/2015 vp sisältyvät 1.—4. lakiehdotuksen.

Helsingissä 4.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
varajäsen Ilkka Kantola sd
Kari Tolvanen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto