

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kyrkolagen, om upphävande av lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans arbetsmarknadsverk, om ändring av 3 § i lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans tjänstekollektivavtal och om ändring av 1 § i lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans arbetskollektivavtal

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kyrkolagen, om upphävande av lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans arbetsmarknadsverk, om ändring av 3 § i lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans tjänstekollektivavtal och om ändring av 1 § i lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans arbetskollektivavtal (RP 75/2015 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Joni Hiitola, undervisnings- och kulturministeriet
- ärkebiskop Kari Mäkinen
- kanslichef Jukka Kesitalo, Kyrkostyrelsen
- ecklesiastikråd Pirjo Pihlaja, Kyrkostyrelsen
- arbetsmarknadschef Vuokko Piekkala, Kyrkans arbetsmarknadsverk
- verksamhetsledare Jussi Junni, Kirkon akateemiset - Kyrkans akademiker AKI r.y, företrädare för Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- verksamhetsledare Paula Aaltonen, Kyrkliga sektorn rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- Kirkon alan unioni ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att kyrkolagen, lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans tjänstekollektivavtal och lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans arbetskollektivavtal ändras och att lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans arbetsmarknadsverk upphävs. Bestämmelserna om kyrkans centralförvaltning ska ändras. I propositionen ingår dessutom kyrkomötets förslag till de

Betänkande FvUB 15/2015 rd

ändringar av kyrkolagen som hänför sig till reformen av finansieringen av kyrkans samhällsuppgifter och reformen av lagstiftningen om revision.

Det föreslås att bestämmelserna i den lag om den evangelisk-lutherska kyrkans arbetsmarknadsverk som föreslås bli upphävd tas in i kyrkolagen och kyrkoordningen till behövliga delar. Det föreslås därför att hänvisningsbestämmelserna ändras i lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans tjänstekollektivavtal och i lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans arbetskollektivavtal. Relationen mellan kyrkans arbetsmarknadsverk och kyrkostyrelsen ska enligt förslaget göras tydligare genom att arbetsmarknadsverket binds närmare till kyrkostyrelsen samtidigt som det säkerställs att arbetsmarknadsverket är oavhängigt i sitt beslutsfattande.

Kyrkans utrikesråd ska enligt förslaget dras in och dess uppgifter ska överföras till biskopsmötet och kyrkostyrelsen. Till biskopsmötet överförs frågor som gäller kyrkans enhet och ekumeniska relationer samt kyrkans missionsuppdrag och relationer till andra religioner. Kyrkostyrelsen övertar frågor som gäller kyrkans arbete bland finländare utomlands och genomförandet av den internationella diakonin.

Biskopsmötets sammansättning ändras enligt förslaget så att biskopsmötet består enbart av biskoparna. Fältbiskopen ska ha närvaro- och yttranderätt. Ecklesiastikråden, med undantag av kanslichefen, ska väljas av kyrkostyrelsen i stället för av kyrkomötet.

Kyrkans pensionsfond ska enligt förslaget separeras från kyrkans centralfond genom att bestämmelser om pensionsfonden tas in i kyrkolagen och kyrkoordningen. Ändringen är lagteknisk och påverkar inte pensionsverksamheten.

Till följd av reformen av finansieringen av kyrkans samhällsuppgifter fogas till kyrkolagen en bestämmelse om grunderna för hur den finansiering som betalas till kyrkans centralfond ska fördelas mellan församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna. Kyrkomötet ska besluta om grunderna. Merparten av finansieringen ska alltså fördelas mellan församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna för att täcka kostnaderna för deras lagstadgade samhällsuppgifter. En del av finansieringen ska kunna användas direkt för kyrkostyrelsens kostnader för att föra och utveckla kyrkans gemensamma medlemsregister. Dessutom ska en del av finansieringen kunna styras direkt till bevarandet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och värdefulla inventarier. Församlingarna får inte längre någon utdelning av samfundsskatten, och därför ändras grunderna för hur församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas årliga avgifter till centralfonden bestäms.

Det föreslås att kyrkolagens bestämmelser om revision ändras så att den nya revisionslagstiftning som träder i kraft vid ingången av 2016 beaktas.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Ändringen av bestämmelserna om kyrkans centralförvaltning

Syftet med den omfattande reformen av kyrkans centralförvaltning är att göra centralförvaltningen klarare och enklare. Samtidigt försöker man skapa en organisationshelhet som smidigare än förr kan anta utmaningarna i omvärlden. Ett ytterligare syfte med reformen är att göra beslutsfattandet inom kyrkans centralförvaltning lättare.

Genom propositionen ändras arbetsfördelningen mellan kyrkomötet och kyrkostyrelsen och mellan kyrkostyrelsen och biskopsmötet enligt den förvaltningspraxis som delvis tillämpas redan i dag. I detta syfte delegeras en del av kyrkomötets nuvarande beslutanderätt till kyrkostyrelsen på det sätt som närmare framgår av förslaget om ändring av kyrkolagen. I detta sammanhang tar man in samlade bestämmelser om kyrkostyrelsens uppgifter i kyrkolagen.

Det föreslås att biskopsmötets sammansättning ändras så att det endast består av biskoparna i stifteten. Enligt de gällande bestämmelserna är förutom biskoparna också fältsbiskopen och en prästassessor från varje stift medlemmar av biskopsmötet. Meningen är att biskopsmötets uppgifter efter ändringen i allt högre grad ska gälla frågor som hänför sig till kyrkans tro och undervisning. Till biskopsmötets befogenheter ska dessutom höra bland annat de frågor som anknyter till kyrkans enhet och ekumeniska relationer samt kyrkans missionsuppdrag och relation till andra religioner.

Relationen mellan kyrkans arbetsmarknadsverk och kyrkostyrelsen samt arbetsmarknadsverkets ställning

Enligt utredning till utskottet är syftet med ändringen av regleringen om kyrkans arbetsmarknadsverk särskilt att klarlägga arbetsfördelningen mellan kyrkostyrelsen och arbetsmarknadsverket, förbättra förfarandet vid valet av delegationen för arbetsmarknadsverket samt klarlägga och förenkla regleringen. Som ett led i reformen av kyrkans centralförvaltning föreslås det att arbetsmarknadsverket ska integreras närmare med kyrkostyrelsen.

I kyrkostyrelsens uppgifter betonas vid reformen allt mer dess roll som kyrkans allmänna förvaltningsmyndighet. Kyrkostyrelsens beslutsfattande sker i kyrkostyrelsens plenum, med undantag av de uppgifter som har delegerats till kyrkostyrelsens ämbetskollegium. Ärkebiskopen är ordförande för kyrkostyrelsens plenum.

Kyrkans arbetsmarknadsverks självständiga beslutanderätt ska också i framtiden utövas av arbetsmarknadsverkets delegation. Kyrkostyrelsen kan inte ingripa i arbetsmarknadsverkets beslut eller andra ärenden som hör till verkets behörighet. Kyrkostyrelsens arbetsmarknadsavdelning fungerar som arbetsmarknadsverkets kansli. Dess uppgift är att bereda de ärenden som hör till arbetsmarknadsverket. Också efter den föreslagna lagändringen ska de ärenden som hör till kyrkans arbetsmarknadsverk beredas vid kyrkostyrelsens arbetsmarknadsavdelning. Relationen mellan kyrkostyrelsens arbetsmarknadsavdelning och kyrkans arbetsmarknadsverk är således oförändrad till dessa delar. Däremot sker det en ändring i det avseendet att kyrkostyrelsen i framtiden ska godkänna en instruktion för kyrkans arbetsmarknadsverk. I den är det meningen att utfärda

Betänkande FvUB 15/2015 rd

närmare bestämmelser om arbetsmarknadsverkets uppgifter och organ. Delegationen ska emellertid ha tillfälle att ge ett utlåtande om förslaget till instruktion innan instruktionen godkänns. Vid sakkunnigutfrågningen framhölls det att denna ändring inte påverkar delegationens beslutanderätt eller dess område. De sakkunniga konstaterade att bestämmelser om arbetsmarknadsverkets uppgifter efter reformen ska utfärdas i kyrkolagen. I instruktionen kan man endast precisera lagbestämmelserna. Syftet har sagts vara att klarlägga arbetsfördelningen i ärenden som finns i gråzonen mellan kyrkostyrelsens och arbetsmarknadsverkets verksamhet. Exempel som har nämnts är utvecklingen av ledningen av församlingsverksamheten och kyrkans utbildningspolitiska intressebevakning.

Enligt den gällande lagstiftningen beslutar delegationen om sin arbetsordning, och kyrkostyrelsen godkänner instruktionen för arbetsmarknadsverkets kansli och andra behövliga bestämmelser på framställning av delegationen. Utskottet anser att den nuvarande modellen säkerställer att kyrkans arbetsmarknadsverk kan utföra sina uppgifter självständigt.

På grund av den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen kan utskottet endast godkänna eller förkasta ett förslag till kyrkolag. Utskottet betonar därför att kyrkostyrelsen inte kan godkänna en instruktion som inte är förenlig med kyrkans arbetsmarknadsverks uppgifter. Utifrån de tillgängliga uppgifterna har utskottet inte möjlighet att bedöma om och i vilken utsträckning det i praktiken är möjligt att i instruktionen bestämma om gränsyterna mellan kyrkostyrelsens och arbetsmarknadsverkets uppgifter. Det är i varje fall klart att instruktionen bör beredas ytterst noggrant. Utskottet anser också att det är klart att principen om en god förvaltning kräver att man i instruktionen som utgångspunkt fullt ut beaktar ett utlåtande av kyrkans arbetsmarknadsverk som grundar sig på dess uppgifter. Enligt utskottet bör instruktionen självfallet också — med beaktande av arbetsmarknadsverkets självständiga position när det gäller verkets uppgifter — trygga förutsättningarna för kyrkostyrelsens arbetsmarknadsavdelning att sköta de uppgifter som gäller beredningen av arbetsmarknadsverkets ärenden. Man bör också inom de ramar som lagstiftningen medger föreskriva i instruktionen om delegering i den mån delegationen anser att det behövs för en effektiv verksamhet i givna situationer.

Kyrkostyrelsens arbetsmarknadsavdelning har liksom i dag både uppgifter som hänför sig till kyrkostyrelsens verksamhet och uppgifter som hör till arbetsmarknadsverkets delegation. Arbetsmarknadsavdelningen hör till kyrkostyrelsens ämbetsverkshelhet som leds av kanslichefen. Trots det är det viktigt med tanke på arbetsmarknadsverkets självständiga verksamhet att delegationen styr beredningen i de ärenden som hör till dess ansvarsområde. Styrningen i dessa ärenden hör inte till kyrkostyrelsens ledning.

För tydlighetens skull vill utskottet särskilt framhålla att kyrkans arbetsmarknadsverk kommer att ha en självständig och av kyrkostyrelsen oberoende beslutanderätt också i framtiden. Arbetsmarknadsverket ska liksom i dag bevaka församlingarnas, de kyrkliga samfälligheternas, domkapitlens och kyrkostyrelsens intressen i arbetsmarknadsfrågor. Arbetsmarknadsverket ska också förhandla om tjänste- och arbetskollektivavtal och sköta de övriga uppgifter som hör till verket. Kyrkans arbetsmarknadsverk förbinder sig som part till kyrkans tjänste- och arbetskollektivavtal för kyrkans räkning. Kyrkostyrelsen är inte avtalspart. Arbetsmarknadsverket för också talan i egenskap av kyrklig arbetsgivare vid eventuella rättegångar i enlighet med lagstiftningen om tjänste- och arbetskollektivavtal.

Betänkande FvUB 15/2015 rd

Inom kyrkan har man emellertid ansett att det är viktigt att kyrkan som arbetsgivare är på det klara med kyrkans värderingar och andra riktlinjer. Man har därför ansett att det är behövt att arbetsmarknadsavdelningen har en nära kontakt med kyrkostyrelsens övriga avdelningar. Denna kontakt kommer att kvarstå också i framtiden vid den självständiga beslutsprocessen inom arbetsmarknadsverket genom att en av biskopsmötet förordnad biskop och en medlem som kyrkostyrelsens plenum väljer inom sig har rätt att närvara och yttra sig vid delegationens sammanträden, i enlighet med 22 kap. 15 § i kyrkoordningen.

Ändringsförslaget om den statliga finansieringen till evangelisk-lutherska kyrkan för skötseln av vissa samhällsuppgifter

Den föreslagna ändringen av kyrkolagen hänför sig delvis till lagen om statlig finansiering till evangelisk-lutherska kyrkan för skötseln av vissa samhällsuppgifter (430/2015, finansieringslagen) och lagarna om ändring av inkomstskattelagen (654/2015), lagen om skatteredovisning (655/2015) och 30 och 31 § i lagen om Skatteförvaltningen (656/2015), vilka alla träder i kraft den 1 januari 2016. Syftet med ändringarna i kyrkolagen är att beakta de nya uppgifter för kyrkans centralfond som anknyter till den nya lagstiftningen om finansiering av kyrkans samhällsuppgifter. Ett ytterligare syfte är att klargöra behörighetsförhållandena mellan kyrkans centralförvaltningsmyndigheter när det gäller fördelningen av finansieringen. Enligt erhållen utredning försöker man dessutom genom regleringen försäkra sig om att finansieringen fördelas på behörigt sätt mellan de samhällsuppgifter som avses i finansieringslagen.

Enligt den lag som nu stiftas ska kyrkomötet besluta om grunderna för fördelningen av finansieringen, men beslutet ska verkställas av kyrkostyrelsen, som är styrelse för kyrkans centralfond. Det föreslås också att användningsområdet för kyrkans centralfonds tillgångar utvidgas så att den nya finansieringslagen beaktas i kyrkolagen.

Ändringen av bestämmelserna om revision

Den nya revisionslagen (1141/2015) och den nya lagen om revision inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (1142/2015) träder i kraft vid ingången av 2016. Genom ändringarna i kyrkolagen beaktas de nya bestämmelserna om revision för kyrkans del och avskaffas överlappande bestämmelser. Enligt utredning till utskottet motsvarar bestämmelserna om revision i kyrkolagen och kyrkoordningen bestämmelserna om revision i kommunerna. Församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas ekonomiförvaltning anses i hög grad motsvara kommunernas ekonomiförvaltning. Däremot ska revisionslagen tillämpas på granskningen av kyrkans pensionsfonds och kyrkans centralfonds ekonomi. Huvudregeln är att pensionsanstalter är sådana sammanslutningar som avses i 1 kap. 1 § i bokföringslagen och på vilka revisionslagen ska tillämpas med stöd av den lagen. Med anledning av revisionsarrangemangen inom kyrkans centralförvaltning har det ansetts ändamålsenligt att revisionslagen tillämpas förutom på kyrkans pensionsfond också på kyrkans centralfond och på all den verksamhet som denna finansierar, det vill säga också på granskning av förvaltningen och ekonomin inom stiftet.

Betänkande FvUB 15/2015 rd

Sammanfattning

Sammantaget sett anser utskottet att lagförslagen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar, men med kommentarerna ovan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—4 i proposition RP 75/2015 rd utan ändringar.

Helsingfors 4.12.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Pirkko Mattila saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Kari Kulmala saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst
ersättare Ilkka Kantola sd
ersättare Kari Tolvanen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.