

DKIR/686/00.05.00/2024

14.10.2024

Asia Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolla eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain 2 §:n ja ortodoksisesta kirkosta annetun lain 119 §:n muuttamisesta (HE 113/2024 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kirkkohallitus ei pidä hallituksen esitystä valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain (430/2015, rahoituslaki) 2 §:n muuttamisesta hyväksyttävänä seuraavin perustein:

Rahoituslain 2 §:ssä säädettyä valtion evankelis-luterilaiselle kirkolle maksamaa korvausta kirkolle säädettyjen, välttämättömien tehtävien hoidosta ehdotetaan leikattavaksi yli 19 miljoonaa euroa tämän vuoden tasosta. Leikkaus olisi vaikutuksiltaan pysyvä ja sitä perustellaan odotettavissa olevalla kirkollisverotuoton kasvulla sekä pääministeri Petteri Orpon hallituksen tavoitteilla vahvistaa julkista taloutta ja kääntää Suomen velkaantumiskehitys.

Tältä osin esitys on epäasianmukainen, koska kirkollisverotuoton ja valtion rahoituksen rahoituskohteet eivät ole yhtenevät eikä kirkollisverotulojen mahdollisella kasvulla voida perustella valtionrahoituksen vähentämistä. Kirkkolain (652/2023) 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan kirkollisverotulo on käytettävä seurakunnan, seurakuntayhtymän ja kirkon tehtävien rahoittamiseen. Kirkkolain 3 luvun 1 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien tehtäviä ovat jumalanpalvelusten pitäminen, sakramenttien ja muiden kirkollisten toimitusten toimittaminen, kristillinen kasvatus ja opetus, sielunhoito, diakonia, lähetystyö sekä muut kristilliseen sanomaan perustuvat julistus ja palvelutehtävät. Laissa on lisäksi säädetty muun muassa seurakuntayhtymän (3 luvun 15 §), kirkolliskokouksen (5 luvun 2 §) ja kirkkohallituksen (5 luvun 7 §) tehtävistä.

Rahoituslain mukainen valtion rahoitus on puolestaan korvaus kirkolle ja sen seurakunnille lailla säädettyjen, välttämättömien ja kaikille suunnattujen yhteiskunnallisten tehtävien hoidosta aiheutuvista kustannuksista. Kun rahoituslain muutoksen taustalla on tavoite vahvistaa valtion taloutta tavalla, jonka vaikutukset kohdistuvat

lähtökohtaisesti kirkkoon ja sen jäseniin, asettaa esitys kirkon jäsenet eriarvoiseen asemaan muiden kansalaisten kanssa rikkoen perustuslain 6 §:ssä turvattua yhdenvertaisuuden periaatetta.

Ehdotettua uutta valtion rahoituksen lähtötasoa ei voida hyväksyä. Se olisi noin 9 miljoonaa euroa alempi kuin rahoituslakia vuonna 2014 säädettäessä kohtuulliseksi arvioitu korvauksen taso 114 miljoonaa euroa. Kirkolliskokous antoi toukokuussa 2014 valtiovarainministeriölle lausunnon ministeriön työryhmän muistiosta, joka koski evankelis-luterilaisten ja ortodoksisten seurakuntien sekä muiden uskonnollisten yhteisöjen yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaamista. Lausunnossaan kirkolliskokous toi esille, että vuonna 2012 kirkolle aiheutuvat nettokustannukset lakisääteisistä yhteiskunnallisista tehtävistä olivat korkeammat kuin työryhmäehdotuksessa ehdotettu korvauksen taso 114 miljoonaa euroa, joka siten kattaisi vain osan seurakuntien lakisääteisistä tehtävistä. Kirkolliskokous katsoi tuolloin, että mainittua korvausta oli pidettävä vähimmäistasona.

Edellä mainittu huomioon ottaen, esityksessä voidaan siten katsoa olevan kyse kirkon ja valtion suhdetta koskevasta merkittävästä kysymyksestä, josta kirkkolain 5 luvun 2 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan tulisi pyytää kirkolliskokouksen lausunto. Koska lausuntoa ei kirkolliskokoukselta ole pyydetty esityksen valmisteluvaiheessa, tulisi tämä puute korjata viimeistään eduskunnan toimesta.

Vuoden 2012 tasosta seurakuntien yhteiskunnallisten tehtävien kustannukset ovat kasvaneet huomattavasti. Vuonna 2023 valtion rahoituslaissa tarkoitettujen yhteiskunnallisten tehtävien kokonaiskustannukset olivat seurakuntien ja seurakuntayhtymien tarkennettujen tilinpäätöstietojen mukaan yhteensä 200,2 miljoonaa euroa. Hautaustoimen ja väestökirjanpidon maksutuotot huomioon ottaen yhteiskunnallisten tehtävien nettokustannukset ovat vuonna 2023 olleet 158,3 miljoonaa euroa. Yhteiskunnallisista tehtävistä suurin kustannuserä aiheutuu hautaustoimesta (vuoden 2023 nettokustannukset 127,3 milj. euroa). Tilastokeskuksen väestöennusteiden pohjalta voidaan arvioida, että hautaustoimen kustannukset tulevat edelleen kasvamaan.

Rahoituslakia valmisteltaessa haettiin seurakuntien lakisääteisiä, välttämättömiä yhteiskunnallisia tehtäviä korvaamaan vakaata rahoitusjärjestelmää, joka antaisi seurakunnan toiminnan suunnittelulle pysyvän ja kestävä pohjan. Hallituksen esitys ja aiemmat lakiin tehdyt indeksikorotuksen muutokset osoittavat, ettei tähän tavoitteeseen ole päästy. Lisäksi rahoituksen lähtötason tavoitteena oli korvata kohtuullinen

osuus lakisääteisistä yhteiskunnallisista tehtävistä. Rahoituksen kohtuulliseksi osuudeksi arvioitiin 80 prosenttia tehtävien kokonaiskustannuksista (HE 250/2014 vp, s. 10). Nyt esitetty uusi lähtötaso korvasi vuoden 2023 kustannusten perusteella arvioiduna enää noin 52 % kokonaiskustannuksista, mitä ei enää voida pitää kohtuullisena.

Valtio on aiemmin katsonut, että kun välttämätön yhteiskunnallinen tehtävä annetaan evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien tehtäväksi, on perusteltua, että valtio huolehtii myös seurakuntien taloudellisista edellytyksistä tehtävän hoitamiseen. Ei ole perusteltua, että seurakunnat joutuisivat huolehtimaan tehtävästä pelkästään seurakunnan jäseniltä perittävien kirkollisverovarain, sillä seurakunnat vastaavat pääosin myös muiden kuin jäsentensä hautaamisesta (HE 204/2002 vp, s. 25). Lisäksi pidettiin tärkeänä, että lakisääteisistä yhteiskunnallisista tehtävistä seurakunnille ja seurakuntayhtymille aiheutuvia kustannuksia ja niiden suhdetta rahoitukseen seurataan sekä että ryhdytään välittömästi korjaaviin toimenpiteisiin, jos kustannustasossa tapahtuu merkittäviä muutoksia eikä valtion rahoitusta voida enää pitää hyväksyttävänä suhteessa katettaviin kustannuksiin (HaVM 37/2014 vp, s. 2).

Sinänsä voidaan pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä sitoudutaan laatimaan selvitys valtion rahoituksen suhteesta evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin. Toimenpidettä ei voida kuitenkaan pitää riittävänä. Myös hautaustoimilakia (457/2003) tulisi uudistaa jo tällä hallituskaudella. Laki tulisi saattaa ajan tasalle, siinä säädettyjä vastuuta tulisi täsmentää ja erityisesti tulisi avata lain 6 §, jossa säädetään hautaustoimen maksuista. Kun valtion rahoitus ei enää kohtuullisella tasolla korvaa seurakuntien yhteiskunnallisia tehtäviä, tulisi hautaustoimen maksuja määrättäessä myös lain sanamuodon mukaan voida ottaa huomioon seurakunnan jäsenyys. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä, että maksujen perusteena otetaan huomioon jäsenyysaika kirkossa (PeVL 71/2002 vp, s. 2). Tällä hetkellä pykälän sanamuodon on tulkittu estävän maksujen alhaisemman hinnan kirkon jäsenille.

Hallituksen esityksessä on katsottu, että ehdotus on merkityksellinen erityisesti uskonnonvapauden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta, mutta lakimuutoksen merkitys uskonnonvapauden ja yhdenvertaisuuden toteutumiselle riippuisi keskeisesti siitä, millä tavalla seurakunnat ja seurakuntayhtymät reagoisivat yhteiskunnallisia tehtäviään koskevan valtion rahoitusosuuden vähenemiseen. Koko esitystä kuitenkin perustellaan jo lähtökohtaisesti kirkollisverotuottojen kasvulla. Tältä osin esitys on vähintäänkin jännitteinen.

Kun otetaan huomioon kirkkolain säännös siitä, mihin kirkollisverotuloa voidaan käyttää, lähtökohtaisesti yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuvat kustannukset tulee kattaa valtion rahoituksella sekä hautaustoimesta ja väestökirjanpidon tehtävistä perittävillä maksuilla. Vähennyksen kompensoiminen pelkästään hautaustoimen maksuja korottamalla merkitsisi keskimäärin noin 400–1 000 euron korotuksia nykyisiin maksuihin. Kirkkolain 3 luvun 36 §:n 2 momentin mukaan seurakunnan kirkkovaltuusto päättää haudoista perittävistä maksuista. Käytännön tasolla voidaan arvioida, että seurakuntien luottamushenkilöiden on vaikea tehdä näin suuria kertaluontoisia korotuksia hautaustoimen maksuihin. Tämä johtaa siihen, että kustannuksia katettaisiin yhä enenevässä määrin kirkollisverotuloilla.

Hallintovaliokunta on aiemmin todennut, että koska valtion rahoitus ei kata kaikkia evankelis-luterilaisen kirkon hoidettavaksi säädettyistä yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuvia kustannuksia, kirkon jäsenet joutuvat vastaamaan osaltaan myös kirkkoon kuulumattomien lakisääteisten palvelujen kustannuksista (HaVM 37/2014 vp). Todennäköisenä voidaan pitää, että tämä seurakuntien jäsenten vastuu tulee esityksen perusteella kasvamaan. Tältä osin esitys tosiasiallisesti rikkoo perustuslain 6 §:ssä säädettyä syrjäntäkieltoa sekä 11 §:ssä säädettyä uskonnonvapautta. Se asettaa ilman hyväksyttävää syytä kirkon jäsenet eriarvoiseen asemaan kirkkoon kuulumattomien kanssa. Valtiontalouden sopeuttamistoimia ei voida pitää riittävänä ja hyväksyttävänä perusteena asettaa noin 64 % kansalaisista eli kirkon jäsenet eriarvoiseen asemaan kantamaan muita enemmän taloudellista vastuuta välttämättömien kaikille suunnattujen yhteiskunnallisten tehtävien hoitamisesta. Kun toimenpide kohdistuu kirkon jäseniin, rikkoo se myös perustuslain 11 §:n 2 momentissa turvattua oikeutta kuulua uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kirkon jäsenyydestä ei saisi aiheutua seuraamuksia, jotka tosiasiallisesti asettavat kirkkoon kuuluvan eriarvoiseen asemaan yhteiskunnallisten tehtävien hoidossa kirkkoon kuulumattomien kanssa. Siten olisi suotavaa, että esityksestä pyydetään eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Vainajien hautaaminen on ollut seurakuntien yhteiskunnallinen palvelutehtävä, jonka hoitamiseen varaudutaan kaikissa turvallisuustilanteissa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuminen on pystyttävä takaamaan kaikissa olosuhteissa ja kaikilla toimintatasoilla. Erityisesti tulee turvata hautaustoimen palvelut kaikissa turvallisuustilanteissa. Hautaustoimen valmiussuunnittelussa joudutaan varautumaan vainajien määrän äkilliseen kasvuun sekä riittäviin henkilöstö- ja koneresursseihin, kylmäsäilytystiloihin ja krematorioihin. Yhteiskunnan

kriisinkestävyyden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että seurakuntien edellytyksiä edellä mainittujen tehtävien hoitamiseen ei vaaranneta valtiovallan toimin.



Pirjo Pihlaja
kirkkoneuvos