Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE 113/2024 vp laeiksi valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain 2 §:n ja ortodoksisesta kirkosta annetun lain 119 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 113/2024 vp. Lausunnossa pyydetään arvioimaan käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä uskontojen yhdenvertaisuuden näkökulmasta erityisesti evankelis-luterilaiselle kirkolle hautaustoimilaissa (457/2003) säädetyn hautaustoimen tehtävän ja sen rahoituksen kannalta. Pyydettynä lausuntona esitän seuraavaa:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi evankelis-luterilaisen kirkon hoitamiin yhteiskunnallisiin tehtäviin myönnettävän valtionavustuksen määrää. Muutettavaksi ehdotetun lain mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää vuosittain evankelis-luterilaiselle kirkolle rahoitusta hautaustoimeen, väestökirjanpitoon sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja irtaimiston ylläpitoon liittyviin laissa säädettyihin tehtäviin. Lakia säädettäessä rahoituksen määrän katsottiin kattavan kohtuullisen osuuden eli noin 80 prosenttia evankelis-luterilaisen kirkon hoitamien lakisääteisten yhteiskunnallisten tehtävien kustannuksista. Sittemmin valtion rahoitusosuus on jossain määrin vähentynyt (vuonna 2023 noin 75 prosenttia kustannuksista). Pääosa valtion rahoituksesta on kirkolliskokouksen päätöksellä osoitettu hautaustoimen kustannuksiin (vuonna 2024 n. 113,8 miljoonaa euroa yhteensä n. 124,1 miljoonan euron valtion rahoituksesta).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että evankelis-luterilaisen kirkon valtion rahoitusta ja ortodoksisen kirkon valtionavustusta vähennettäisiin yhteensä 20 miljoonalla eurolla

vuonna 2025. Tason leikkaus jäisi pysyväksi. Evankelis-luterilaisen kirkon rahoitus supistuisi vuositasolla 19,6 miljoonaa euroa. Esityksen tavoitteena on viime kädessä julkisen talouden tasapainottaminen ja kestävän talouskehityksen varmistaminen, mitä on pidetty esimerkiksi sosiaalisten etuuksien osalta lähtökohtaisesti hyväksyttävänä perusteena jossain määrin leikata etuuksien nykytasoa perustuslain perusoikeussäännösten estämättä.

Hautaustoimilain 3 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien tai seurakuntayhtymien tulee ylläpitää yleisiä hautausmaita. Hautausmaa voi olla useamman seurakunnan tai seurakuntayhtymän yhteinen. Lain 4 §:n mukaan pääsääntönä on, että evankelis-luterilaisen kirkon seurakunta tai seurakuntayhtymä on velvollinen vaadittaessa osoittamaan hautasijan vainajalle, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta oli kuolinhetkellä seurakunnan tai seurakuntayhtymän alueella. Velvollisuus hautasijan osoittaminen koskee myös muita kuin evankelis-luterilaisen kirkon jäseniä. Hautasija on pyynnöstä osoitettava erilliseltä tunnustuksettomalta hauta-alueelta, joka ei saa sijaita kohtuuttoman kaukana seurakunnan tai seurakuntayhtymän alueesta.

Hautaustoimilakia säädettäessä evankelis-luterilaisen kirkon hautaustoimeen liittyviä tehtäviä perusteltiin erityisesti kirkon julkisoikeudellisella luonteella. Hallituksen esityksessä korostettiin, että velvollisuus ylläpitää yleisiä hautausmaita kohdistuisi evankelisluterilaisen kirkon seurakuntiin ja seurakuntayhtymiin, jotka ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä. Mainittu velvollisuus olisi lakiin perustuva viranomaistehtävä (ks. HE 204/2002 vp, s. 28-29).

Hautaustoimilaki on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 71/2002 vp). Valiokunta käsitteli lausunnossaan myös evankelisluterilaisen kirkon asemaa. Valiokunnan mukaan kirkon seurakuntien ja seurakuntayhtymien näkökulmasta ehdotukset hautaamisen sääntelystä kääntyvät koskemaan sitä, onko perustuslain kannalta hyväksyttävää, että ne velvoitetaan ylläpitämään hautausmaita myös muille kuin kirkon jäsenille ja varaamaan tähän tarkoitukseen erillisiä tunnustuksettomia hauta-alueita. Kirkon julkisoikeudellinen luonne merkitsi perustuslakivaliokunnan mukaan sitä, että omaisuudensuoja perusoikeutena ei ole tällaisessa yhteydessä merkityksellinen seikka. Kirkon maaomaisuus on historiallisesti pääosin perua kirkon julkisoikeudellisesta asemasta. Ehdotettu sääntely vastasi silloista oikeustilaa. Huomion arvoista on, että jos jollakin seurakunnalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta osoittaa

tunnustuksetonta hauta-aluetta, tästä aiheutuva ongelma voidaan ratkaista seurakuntien yhteistyön avulla. Huolimatta seurakuntien ja seurakuntayhtymien luonteesta julkisyhteisöinä tällaisella sääntelyllä voi perustuslakivaliokunnan mukaan periaatteessa olla valtiosääntöisesti oleellista merkitystä kirkon jäsenten uskonnonvapauden kannalta. Lakiehdotus oli kuitenkin laadittu tästäkin näkökulmasta arvioituna tavalla, joka ei valiokunnan mielestä anna aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin (PeVL 71/2002 vp, s. 2-3).

Valtion evankelis-luterilaisen kirkolle antaman valtion rahoituksen ei alunperinkään tarkoitettu kattavan kaikkea hautaustoimen kustannuksia. Osa kustannuksista katetaan hautaustoimen palveluista perittävillä maksuilla. Hautaustoimilain 6 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon seurakunta tai seurakuntayhtymä voi periä maksuja hautasijan luovuttamisesta, hautaamiseen liittyvistä palveluista ja haudan hoidosta. Maksut saavat olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruiset. Maksujen perusteiden tulee olla lain mukaan samat kaikille, joilla on oikeus tulla haudatuksi seurakunnan tai seurakuntayhtymän hautausmaalle.

Perustuslakivaliokunta arvioi maksusääntelyä perustuslain kannalta erikseen lausunnossaan hautaustoimilaista. Valiokunnan mukaan maksusääntelyllä oli merkitystä uskonnosta riippumattoman yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tämän valtiosääntöoikeudellisen seikan turvasi säännös maksujen perusteiden samuudesta kaikille, joilla on oikeus tulla haudatuksi tällaiselle hautausmaalle. Säännös merkitsi perustelujen mukaan sitä, että maksuja ei voida määritellä erilaisiksi sillä perusteella, onko haudattava seurakunnan jäsen. Valiokunta kuitenkin piti hyväksyttävänä, että maksujen perusteena otetaan huomioon jäsenyysaika kirkossa (PeVL 71/2002 vp, s. 2).

Hallituksen esitystä voidaan arvioida uskonnonvapauden ja uskonnollisen yhdenvertaisuuden sekä evankelis-luterilaisen kirkon erityisen valtiosääntöoikeudellisen aseman näkökulmasta.

Vaikka perustuslain uskonnonvapaussäännökset (PL 11 §) on kirjoitettu yksilön oikeuden muotoon, sisältyy uskonnonvapauteen myös vahva yhteisöllinen elementti; uskonnon harjoittaminen on perusluonteeltaan yhteisöllistä toimintaa ja uskonnonvapaus antaa suojaa myös uskonnollisille yhteisöille ja niiden oikeudelle päättää omista asioistaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan uskonnonvapauteen sisältyy uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia. Siten myös evankelis-luterilaisen kirkon

sisäisen autonomian on katsottu nauttivan perustuslain suojaa uskonnonvapautta koskevien perusoikeussäännösten perusteella (esim. PeVL 57/2001 vp, PeVL 4/2020 vp).

Kirkon ja valtion perinteisesti kiinteät yhteydet voidaan nähdä osin jännitteisinä suhteessa kirkon uskonnonvapauteen perustuvaan autonomiaan. Tosin tässä suhteessa on tapahtunut merkittävää kehitystä kirkon autonomiaa korostavaan suuntaan.

Evankelis-luterilaisella kirkolla on perustuslain 76 §:ään ja kirkkolakiin perustuva erityisasema Suomessa. Tämä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mukaan merkitse, että evankelis-luterilaisen kirkon oikeudellisesti ja yhteiskunnallisesti erityinen asema Suomessa olisi sinänsä perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämä hyväksyttävä syy kohdella näihin uskontokuntiin kuuluvia eri tavoin kuin muita (ks. PeVL 37/2014 vp).

Eduskunnan hallintovaliokunta on aikaisemmin todennut, että koska valtion rahoitus ei kata kaikkia evankelis-luterilaisen kirkon hoidettavaksi säädetyistä yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuvia kustannuksia, kirkon jäsenet joutuvat vastaamaan osaltaan myös kirkkoon kuulumattomien lakisääteisten palvelujen kustannuksista (HaVM 37/2014 vp).

Tältä osin on tosin huomattava, että valtaosa evankelis-luterilaisen kirkon ylläpitämille hautausmaille haudatuista eli noin 83 prosenttia olivat kirkon jäseniä ja kirkkoon kuulumattomien osuus haudatuista oli vuonna 2023 noin 17 prosenttia (ks. HE, s 7).

Sinänsä evankelis-luterilaisen kirkon jäsenten uskonnonvapauden ja uskonnollisen yhdenvertaisuuden kannalta ei ole ongelmatonta, jos hautaustoimesta seurakunnille aiheutuvat kustannukset muodostuvat olennaisesti suuremmiksi kuin valtion rahoitusosuus ja hautaustoimeen liittyvistä palveluista kerättävät maksut. Tämä merkitsisi sitä, että evankelis-luterilainen kirkko joutuisi käyttämään hautaustoimen kustannusten kattamiseen myös kirkollisverojen tuottoa. Hallituksen esityksen mukaan evankelis-luterilaisen kirkon osalta lakimuutoksen merkitys uskonnonvapauden ja yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta riippuisi siitä, millä tavoin seurakunnat ja seurakuntayhtymät reagoisivat yhteiskunnallisia tehtäviään koskevan valtion rahoitusosuuden vähenemiseen. Esityksen perusteluissa viitataan mahdollisiin muutostarpeisiin hautaustoimesta perittäviin maksuihin (HE, s. 16). Käsitykseni mukaan ehdotetun suuruinen valtion rahoituksen leikkaus ei vielä muodostu niin olennaiseksi, että se vaarantaisi evankelis-luterilaisen kirkon kykyä huolehtia sille asetetuista yhteiskunnallisista tehtävistä.

Jos seurakunnat ja seurakuntayhtymät päätyvät korottamaan esityksen johdosta hautaustoimen palveluista perittäviä maksuja, ei esityksellä olisi vaikutuksia kirkon jäsenten uskonnolliseen yhdenvertaisuuteen suhteessa henkilöihin, jotka eivät ole kirkon jäseniä. Tilanne voi muodostua erilaiseksi, jos hautaustoimen kustannusten kattamiseen käytetään kirkollisverojen tuottoa. Tosin nykytilanteessa on merkitystä sillä edellä mainitulla seikalla, että valtaosa evankelis-luterilaisen kirkon ylläpitämille hautausmaille haudattavista on kirkon jäseniä. Hautaaminen on kuulunut perinteisesti evankelis-luterilaisen kirkon keskeisiin tehtäviin ja sillä on kirkon jäsenten osalta vahva kytkös kirkon uskonnolliseen tehtävään. Hautaustoimi on kirkon näkökulmasta valtion osarahoittama kirkolle julkisoikeudellisena oikeushenkilönä osoitettu yhteiskunnallinen tehtävä, mutta ei vain sitä, vaan siihen sisältyy myös kirkon jäsenten uskonnonharjoittamiseen liittyviä elementtejä.

Hautaustoimen nykytilanne on jossain määrin uskonnollisten yhteisöjen yhdenvertaisuuden kannalta erikoinen perustuessaan evankelis-luterilaisen kirkon julkisoikeudelliseen erityisasemaan ja sille tässä ominaisuudessa asetettuihin hautaustointa koskeviin yhteiskunnallisiin tehtäviin. Valtion rahoituksen supistaminen ehdotetulla tavalla ei olisi kuitenkaan mittaluokaltaan niin merkittävä, että se muodostuisi kirkon osalta kohtuuttomaksi. Kirkolla on mahdollisuus kompensoida valtion rahoituksen vähentymistä korottamalla hautaustoimen palveluista perittäviä maksuja, jolloin rasitus kohdentuisi samanlaisena hautaustoimen palveluita käyttäviin riippumatta kirkon jäsenyydestä. Valtion rahoituksen supistumisen kompensoiminen kirkon jäseniltä perittävän kirkollisveron tuotolla ei sekään nykytilanteessa muodostu suoranaiseksi valtiosääntöongelmaksi, kun otetaan huomioon se, että valtaosa kirkon ylläpitämille hautausmaille haudatuista on kirkon jäseniä.

Edellä esitetyin perustein katson, ettei hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus, jonka mukaan valtion evankelis-luterilaiselle kirkolle sen hoidettavista yhteiskunnallisista tehtävistä annettava rahoitus vähenisi ehdotetulla tavalla, muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon myös evankelis-luterilaisen kirkon valtiosääntöoikeudellinen erityisasema julkisoikeudellisena oikeushenkilönä (PL 76 §) ja perustuslakivaliokunnan hautaustoimilain säätämisen yhteydessä esittämät valtiosääntöoikeudelliset kannanotot (PeVL 71/2002 vp).

Turussa 30.10.2024

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)