OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Vastine

4.11.2024

VN/16937/2024
VN/16937/2024-OKM-20

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta on toimittanut opetus- ja kulttuuriministeriölle otsikkoasiassa tarkoitetun hallituksen esityksen asiantuntijakuulemisissa saadut lausunnot ja pyytänyt vastinetta niiden johdosta.

Lausunnon ovat antaneet valtiovarainministeriö, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus (jäljempänä *kirkkohallitus*), Suomen ortodoksisen kirkon kirkollishallitus (jäljempänä *kirkollishallitus*), AKI-liitot ry ja valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen. Ministeriö toteaa lausuntojen johdosta seuraavaa.

Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on julkisen talouden tasapainottamiseksi ja kestävän talouskehityksen varmistamiseksi. Lausunnonantajista *Kirkollishallitus* toteaa ymmärtävänsä esityksen taustalla olevan tavoitteen, muut lausunnonantajat eivät ota tähän nimenomaisesti kantaa.

Professori Viljanen toteaa, että julkisen talouden tasapainottamista ja kestävän talouskehityksen varmistamista on pidetty esimerkiksi sosiaalisten etuuksien osalta lähtökohtaisesti hyväksyttävänä perusteena jossain määrin leikata etuuksien nykytasoa perustuslain perusoikeussäännösten estämättä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että esityksen tavoitteen hyväksyttävyydestä ei ole lausuntojen perusteella sinänsä erimielisyyttä, vaan erilaiset näkemykset liittyvät tavoitteen saavuttamiseksi käytettävien keinojen hyväksyttävyyteen.

Leikkausten määrä

Valtiovarainministeriön arvion mukaan yhteensä 20 miljoonan euron valtionrahoituksen vähennyksen jälkeenkin sekä evankelis-luterilaisen kirkon että ortodoksisen kirkon talous vahvistuu muutoksen seurauksena, mikäli muut kirkollisverotuottoon vaikuttavat tekijät säilyvät ennallaan.

Sekä *kirkkohallitus, kirkollishallitus* että *AKI-liitot ry* tuovat lausunnoissaan esiin erilaisia laskelmia liittyen kirkon yhteiskunnallisten tehtävien kustannusten ja niitä koskevan valtion rahoituksen riittävyydestä ja ovat huolissaan siitä, ettei rahoituksen taso ole enää kohtuullinen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että valtion rahoituksen ei alun perinkään tarkoitettu kattavan kaikkia hautaustoimen kustannuksia. Rahoituksen käyttö on myös siinä mielessä kirkon vapaassa harkinnassa, että kirkko saa itse päättää, miten se jakaa rahoituksen yhteiskunnallisten tehtäviensä kesken. Rahoitus ei ole edes siinä mielessä korvamerkittyä, että se pitäisi kohdentaa yhteiskunnallisten tehtävien kustannusten kattamiseen. Tästä lähtökohdasta nähden ministeriön on haasteellista ottaa kantaa lausunnoissa esitettyihin erilaisiin laskelmiin rahoituksen riittävyydestä.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Opetus- ja kulttuuriministeriö				
PL 29 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 135 9335 +358 9 135 9335	kirjaamo.okm@gov.fi

Tilanteen selkeyttämiseksi hallituksen esityksen kohdassa 9 Toimeenpano ja seuranta (s. 14) todetaan, että hallitus laatii selvityksen valtion rahoituksen suhteesta evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin sekä ortodoksiselle kirkolle myönnettävän valtionavustuksen suhteesta ortodoksisen kirkon toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Selvitys tehdään opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä, ja selvityksessä kuullaan evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon edustajia. Tässä yhteydessä voidaan ottaa huomioon myös kirkkohallituksen lausunnossa viitattu hautaustoimen rooli yhteiskunnan valmiussuunnittelussa. Selvityksen jälkeen tulee arvioitavaksi, edellyttääkö tilanne muutoksia.

Ministeriö toteaa lisäksi, että esitys perustuu arviolle, jonka mukaan kirkollisverotuotot kasvavat vuodesta 2025 alkaen yhteensä vähintään 20 miljoonalla eurolla. Kyseisenä vuonna kertyneiden kirkollisverotuottojen määrää tarkastellaan vuonna 2026, ja tämän jälkeen valmisteltavissa talousarvioesityksissä tehdään tarvittavia muutoksia, jos niille ilmenee tarvetta.

Uskonnonvapaus ja yhdenvertaisuus

Kirkkohallitus katsoo, että siltä osin kuin kirkon jäsenet joutuisivat ehdotetun lakimuutoksen myötä vastaamaan myös kirkkoon kuulumattomien lakisääteisten palvelujen kustannuksista yhä enenevässä määrin, esitys rikkoo perustuslain 6 §:ssä säädettyä syrjintäkieltoa ja 11 §:ssä säädettyä uskonnonvapautta. Kirkkoon kuuluvat joutuisivat tällöin kirkkohallituksen mukaan eriarvoiseen asemaan suhteessa kirkkoon kuulumattomiin.

Myös *AKI-liitot* ry katsoo, että esitys on evankelis-luterilaisen kirkon jäsenten yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Liitto esittää tilanteen tasapainottamiseksi erilaisia ratkaisuja. Tällaisia olisivat hautausmaksujen porrastaminen sen perusteella, kuinka kauan vainaja oli eläessään kirkon jäsen, siirtyminen verotuksen yhteydessä perittävään hautausmaksuun taikka yleisen hautaustoimen tehtävien siirtäminen kuntien tai hyvinvointialueiden vastuulle.

Professori Viljanen katsoo, että esityksellä ei olisi vaikutuksia evankelis-luterilaisen kirkon jäsenten ja kirkkoon kuulumattomien jäsenten yhdenvertaisuuteen, jos seurakunnat ja seurakuntayhtymät päätyisivät korottamaan esityksen johdosta hautaustoimen palveluista perittäviä maksuja. Jos sen sijaan hautaustoimen kustannusten kattamiseen päädyttäisiin käyttämään kirkollisverojen tuottoa, tilanne saattaisi muodostua erilaiseksi. Professorin mukaan tällaisessakin tilanteessa olisi kuitenkin merkitystä sillä, että esimerkiksi vuonna 2023 noin 83 prosenttia evankelis-luterilaisen kirkon ylläpitämille hautausmaille haudatuista vainajista oli kirkon jäseniä ja vain noin 17 prosenttia haudatuista ei kuulunut kirkkoon. Hän katsoo, ettei ehdotetun suuruinen valtion rahoituksen leikkaus muodostu mainitut seikat huomioon ottaen niin olennaiseksi, että se vaarantaisi evankelis-luterilaisen kirkon kykyä huolehtia sille asetetuista yhteiskunnallisista tehtävistä. Lisäksi professori kiinnittää huomiota siihen, ettei hautaustoimen merkitys kirkolle ole vain yhteiskunnallinen tehtävä, vaan siihen sisältyy myös kirkon jäsenten uskonnonharjoittamiseen liittyviä elementtejä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy professori Viljasen näkemyksiin, eikä siis pidä esitystä evankelis-luterilaisen kirkon valtion rahoituksen osalta yhdenvertaisuuden tai syrjinnän kiellon näkökulmasta ongelmallisena. Tästä näkökulmasta ei ole myöskään välitöntä tarvetta ryhtyä valmistelemaan AKI-liitto ry:n lausunnossa viitattujen toimenpiteiden kaltaisia tasapainottavia toimia. Ministeriö kuitenkin korostaa, että tilanteen kehittymistä on seurattava. Kirkon jäsenmääräennusteen ja Suomen uskonnollista kehitystä koskevan tutkimustiedon perusteella voidaan arvioida, että erilaisiin uskontoihin ja vakaumuksiin liittyvä moninaisuus tulee kasvamaan yhteiskunnassamme. Tämä haastaa valtiota etsimään toimia, jotka parhaalla mahdollisella tavalla edistävät yhdenvertaisuutta ja uskonnonvapautta niin hautaustoimessa kuin muillakin yhteiskunnan aloilla.

Kirkollishallitus toteaa, että ortodoksinen kirkko joutuisi esityksen myötä evankelis-luterilaiseen kirkkoon nähden huonompaan asemaan, koska ortodoksiselle kirkolle myönnettävän valtionavustuksen osuus koko kirkon rahoituksesta on suurempi ja siten merkityksellisempi kuin yhteiskunnallisten tehtävien valtion rahoituksen osuus evankelis-luterilaisen kirkon rahoituksesta. Kirkollishallitus toteaa, että ortodoksisella kirkolla ja sen seurakunnilla on kuitenkin samat lainsäädännölliset ja hallinnolliset velvoitteet kuin esimerkiksi evankelis-luterilaisella kirkolla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, etteivät ortodoksisen kirkon valtionavustus ja evankelis-luterilaiselle kirkolle yhteiskunnallisten tehtävien hoitamiseksi maksettava valtion rahoitus ole keskenään vertailukelpoisia, sillä niillä on eri tarkoitus. Ortodoksisen kirkon valtionavustus on tarkoitettu kyseisen kirkon toiminnan tukemiseen uskonnollisena yhdyskuntana, kun taas evankelis-luterilaiselle kirkolle ei myönnetä lainkaan tällaista avustusta. Sen sijaan, verrattuna rekisteröityihin uskonnollisiin yhdyskuntiin, ortodoksiselle kirkolle esimerkiksi kuluvana vuonna myönnetty valtionavustus (2,771 miljoonaa euroa) on moninkertainen verrattuna rekisteröidyistä uskonnollisista yhdyskunnista suurimman valtionavustuksen saaneen yhdyskunnan, Suomen katolisen kirkon, avustukseen (110 510 euroa). Ortodoksinen kirkko viittaa muun muassa myös hautaamiseen ja hautausmaiden ylläpitämiseen liittyvään oikeuteensa, mutta opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, ettei mainitulla kirkolla ole vastaavanlaista velvollisuutta haudata hautausmailleen myös muita kuin kirkon jäseniä.

Lausunnon pyytäminen evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokoukselta

Kirkkohallitus toteaa, että käsillä olevassa asiassa on kyse kirkon ja valtion suhdetta koskevasta merkittävästä kysymyksestä, josta kirkkolain 5 luvun 2 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan tulisi pyytää kirkolliskokouksen lausunto.

Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy kirkkohallituksen näkemykseen siitä, että käsillä olevassa esityksessä on kyse asiasta, joka on mainitun lainkohdan mukaan kirkolliskokouksen tehtävä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita ministeriön näkemyksen mukaan sitä, että kirkolliskokouksen lausunnon saamista olisi tullut pitää edellytyksenä hallituksen esityksen antamiselle eduskunnalle. Kirkkolaissa on säädetty myös kirkkohallituksen tehtävistä. Lain 5 luvun 7 §:n 4 momentin mukaan kirkkohallitus edustaa kirkkoa ja käyttää sen puhevaltaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä tekee kirkon puolesta sopimukset ja muut oikeustoimet, jollei 4 luvun 6 §:n 1 momentin 2 kohdasta (joka koskee tuomiokapitulia kirkon edustajana) muuta johdu.

Ottaen huomioon esityksen tavoitteet ja niiden saavuttamiseen liittyvän valtion talousarviokäsittelyn kiireellisyys sekä kirkkohallituksen oikeus käyttää kirkon puhevaltaa, ministeriö katsoo, että lausunnon pyytäminen kirkkohallitukselta hallituksen esityksen jatkovalmisteluvaiheessa on ollut riittävä toimenpide kirkon näkemyksen selvittämiseksi asiassa. Ministeriö tuo lisäksi valiokunnan tietoon, että 4.-8.11.2024 pidettävän kirkolliskokouksen asialistalla on muun muassa ”kirkolliskokouksen kannanotto valtionrahoituksen leikkaamista koskeviin hallituksen esityksiin” (8/2024).

Hautaustoimen maksut

Kirkkohallitus toteaa, että vähennyksen kompensoiminen pelkästään hautaustoimen maksuja korottamalla merkitsisi keskimäärin noin 400-1000 euron suuruisia korotuksia nykyisiin maksuihin. Kirkkohallitus arvioi, että seurakuntien luottamushenkilöiden olisi vaikea tehdä näin suuria kertaluontoisia korotuksia hautaustoimen maksuihin ja että tämä johtaisi kirkollisverotuottojen käyttöön hautaustoimen yhteiskunnallisten tehtävien kustannusten kattamiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että hautaustoimen maksuista päättää kirkkolain 3 luvun 36 §:n 2 momentin mukaan kirkkovaltuusto. Jos maksuista päättäminen tulisi kirkon näkemyksen mukaan muuttaa lausunnosta ilmenevällä, seurakuntien luottamushenkilöihin liittyvällä perusteella esimerkiksi kirkkohallituksen tehtäväksi, kirkolliskokouksen tulisi tehdä asiaa koskeva muutosehdotus valtioneuvostolle.

Lopuksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että käsillä oleva esitys perustuu valtion talouden erittäin vaikeaan tilanteeseen, josta selviämiseksi hallitus on joutunut useita vaikeita päätöksiä. Tarkoituksena on vakauttaa julkisen talouden velkasuhde vuoteen 2027 mennessä.

Hallitusneuvos Hanna Kiiskinen

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Andreas Elfving
OKM KPE Kansliapäällikön esikunta, Anita Lehikoinen