

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain 2 §:n ja ortodoksisesta kirkosta annetun lain 119 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annettua lakia ja ortodoksisesta kirkosta annettua lakia. Esityksen mukaan laeissa tarkoitettujen rahoituksen ja määrärahan indeksikorotukset jäädytetään vuosien 2017—2019 osalta osana valtiontalouden sopeutustoimia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Valtion rahoitus evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin

Valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain (430/2015) 1 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää vuosittain evankelis-luterilaiselle kirkolle rahoitusta hautaustoimeen, väestökirjanpitoon sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja irtaimiston ylläpitoon liittyviin laissa säädettyihin tehtäviin. Lain 2 §:n mukaan rahoituksen määrä vuonna 2016 on 114 miljoonaa euroa. Rahoituksen määrää korotetaan vuosittain kuluttajahintaindeksin mukaista yleisen hintatason muutosta vastaavasti.

Laki tuli voimaan vuoden 2016 alussa. Samassa yhteydessä poistettiin evankelis-luterilaisten ja ortodoksisten seurakuntien oikeus yhteisöveron tuottoon. Seurakuntien oikeutta yhteisöveron tuottoon ei alun perin ollut lainsäädännössä kytketty niiden yhteiskunnallisiin tehtäviin. Yhteisövero-oikeuden säilyttämistä alettiin kuitenkin myöhemmin perustella seurakuntien yhteiskunnallisilla tehtävillä.

Rahoituksen taso määriteltiin siten, että valtion rahoitus kattaisi kohtuullisen osuuden lakisäästeisten yhteiskunnallisten tehtävien kustannuksista. Rahoituksen määrän arvioitiin kattavan noin 80 prosenttia kustannuksista. Uudistus oli valtiontalouden kannalta kustannusneutraali siten, että valtion rahoitus vastasi suuruusluokaltaan seurakuntien yhteisöverotulojen keskimääräistä määrää.

Hautaustoimilain (357/2014) 3 §:n mukaan evankelis-luterilaisilla seurakunnilla ja seurakuntayhtymillä on velvollisuus ylläpitää yleisiä hautausmaita. Seurakunnilla tai seurakuntayhtymillä on velvollisuus vaadittaessa osoittaa hautasija myös sellaisille vainajille, jotka eivät eläessään olleet seurakunnan jäseniä. Seurakunta on pyydettyessä velvollinen osoittamaan hautasijan erilliseltä tunnustuksettomalta hauta-alueelta. Tunnustuksettomat hauta-alueet on tarkoitettu katsomuksellisesti neutraaliksi vaihtoehdoksi heitä varten, jotka eivät halua tulla haudatuksi kristilliselle, evankelis-luterilaiselle hautausmaalle. Seurakunnat huolehtivat myös sankarihautojen ylläpitämisestä, vaikka niillä ei ole tähän lakisäästeistä velvollisuutta.

Hautaustoimilain 22 §:n mukaan yleisten hautausmaiden ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin käytettävissä olevasta rahoituksesta on säädetty erikseen. Hallituksen esityksen (HE 204/2002 vp) perustelujen mukaan pykälässä tarkoitettu rahoitus sisältyi evankelis-luterilaisten seurakuntien yhteisöveron tuotosta saamaan osuuteen. Kirkon hautaustoimen kustannuksiin saamaa rahoitusta perusteltiin sillä, että hautausmaiden ylläpito ja vainajien hautaamisesta huolehtiminen ovat terveydensuojelullisesta näkökulmasta välttämättömiä yhteiskunnallisia tehtäviä. Hautausmaiden ylläpidosta vastaaminen kuuluu näin ollen viime kädessä yhteiskunnalle. Kun tällainen välttämätön yhteiskunnallinen tehtävä annetaan evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien tehtäväksi, on perusteltua, että valtio huolehtii myös seurakuntien taloudellisista edellytyksistä tehtävän hoitamiseen.

Hautaustoimen menoista osa katetaan hautaustoimen palveluista perittävillä maksuilla. Kirkolain 17 luvun 9 §:n mukaan hautasijan luovuttamisesta ja hautaamiseen liittyvistä palveluista tulee periä maksut, joiden määräämisessä otetaan huomioon seurakunnalle palvelun tuotta-

HE 247/2016 vp

misesta aiheutuvat kustannukset. Pyrkimyksenä on, että hautaustoimen maksuilla katettaisiin se osa hautaustoimen kustannuksista, jota valtion rahoitus yhteiskunnallisiin tehtäviin ei kata, kun otetaan huomioon myös muut lakisääteiset yhteiskunnalliset tehtävät.

Vuonna 2015 seurakuntien hautaustoimen kustannukset olivat yhteensä 129,3 miljoonaa euroa, maksu- ja muut tuotot 25,6 miljoonaa euroa ja nettokustannukset 103,7 miljoonaa euroa.

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksenvarmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) säädetään evankelis-luterilaiselle kirkolle kuuluvista väestökirjanpitoon liittyvistä viranomaistehtävistä. Lain 48 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisten on pyydettyä annettava todistuksia, otteita tai näitä vastaavia muita yksittäisiä kirjallisia selvityksiä hallussaan olevista, ennen uskontokuntien jäsenrekistereistä annetun lain (614/1998) voimaantuloa pidetyistä kirkollisista väestörekistereistä ja niihin kuuluvista asiakirjoista. Väestötietojen luovuttamisen lisäksi seurakunnat vastaanottavat tiettyjä rekisterimerkintöjä, jotka välittyvät väestötietojärjestelmään. Lapsen kasteen yhteydessä tehdään ilmoitus lapsen nimestä, äidinkielestä ja uskontokunnasta ja vastaavasti avioliittoon vihkimisen yhteydessä ilmoitetaan tiedot vihkimisestä ja siihen liittyen mahdollinen tieto sukunimen muutoksesta. Seurakunta voi myös toimittaa avioliiton esteiden tutkinnan, jos ainakin toinen kihlakumppaneista on kirkon jäsen. Lisäksi seurakunnat antavat jäsenistään väestötietojärjestelmää hyväksikäyttäen virkatodistuksia.

Kirkonkirjojenpidon nettomenot vuonna 2015 olivat 18,3 miljoonaa euroa. Väestökirjanpitoon liittyvien viranomaistehtävien kustannusten osuudeksi tästä summasta on arvioitu 3,7 miljoonaa euroa.

Kirkkolain (1054/1993) 14 luvun 5 §:ssä säädetään kirkollisen rakennuksen suojelusta. Kirkollisen rakennuksen suojelun tavoitteena on turvata kirkollinen rakennettu kulttuuriympäristö osana kulttuuriperintöä, vaalia sen ominaisuutta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävä hoitoa ja käyttöä. Kirkollinen rakennus, joka on rakennettu ennen vuotta 1917, on suojeltu suoraan lain nojalla. Kirkkohallitus voi myös määrätä tätä myöhemmin käyttöön otetun kirkollisen rakennuksen suojeltavaksi, jos suojelu on perusteltua rakennushistorian, rakennustekniikan tai erityisten ympäristöarvojen kannalta. Rakennuksen suojelu käsittää myös sen kiinteän sisustuksen, siihen liittyvät maalaukset ja taideteokset sekä rakennuksen pihapiirin.

Kirkolliset rakennukset muodostavat merkittävän osan Suomen kansallisesta rakennusperinnöstä. Kirkkoja ja kappeleita rakennettaessa on käytetty kulloisenkin aikakauden parasta osaamista ja parhaita materiaaleja. Suomen keskiaikaisesta sekä 1600- ja 1700-luvulta peräisin olevasta kulttuurihistoriallisesti arvokkaasta esineistöstä suurin osa on kirkollista esineistöä, joka on seurakuntien omistuksessa, käytössä ja hoidossa.

Evankelis-luterilaisen kirkon kansallisen kulttuuriperinnön ylläpitämisen kustannukset on rajattu tarkasti. Kulttuuriperinnön hoitoon liittyviä kustannuksia aiheuttavat korjaukset, joilla edistetään rakennuksen säilymistä sekä peruskorjaukset, joissa rakennuksen ja alueen ominaisuusluonne sekä historiallinen aitous säilyvät taikka joissa työ tehdään rakennuksen rakentamisajankohdan mukaisilla työtavoilla ja rakennukseen sopivilla perinteisillä rakennusmateriaaleilla.

Vuonna 2015 kulttuuriperinnön ylläpitämisen kustannukset olivat 18,2 miljoonaa euroa.

Evankelis-luterilaiset seurakunnat harjoittavat lakisääteisten yhteiskunnallisten tehtävien hoitamisen lisäksi laajasti sosiaalista palvelutoimintaa. Tällaista toimintaa ovat diakonia, perheneuvonta ja sairaalasielunhoito. Lisäksi seurakuntien toimintaan kuuluu lapsi- ja nuorisotyötä. Näitä tehtäviä ei ole kuitenkaan otettu huomioon määriteltäessä valtion rahoituksen tasoa.

Evankelis-luterilaisen kirkon lakisääteisten yhteiskunnallisten tehtävien kustannukset yhteensä vuonna 2015 olivat yhteensä 125,6 miljoonaa euroa.

1.2 Valtionavustus ortodoksisen kirkon toimintaan

Ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 119 §:n 2 momentin mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määräraha käytettäväksi valtionavustukseen ortodoksiselle kirkolle sen toiminnasta aiheutuviin kohtuullisiin kustannuksiin. Määrärahan mitoituksen perusteena on ennen mainitun lain voimaantuloa kirkollishallituksen, hiippakuntahallinnon ja ortodoksisen seminaarin ylläpidosta valtiolle aiheutuneiden menojen ja ortodoksisen kirkkokunnan seurakunnille ja laitoksille myönnettyjen valtionavustusten määrä sekä arvioitu kustannustason muutos. Kustannustason muutos lasketaan, jollei perustellusta syystä muuta johdu, yleisen hintatason muutoksen perusteella. Hallituksen esityksen (59/2006) perustelujen mukaan muutos voitaisiin käytännössä laskea kuluttajahintaindeksin perusteella. Näin on myös käytännössä menetelty. Säännös mahdollistaa myös sen, että kustannustason muutos otettaisiin perustellusta syystä huomioon alempana tai korkeampana kuin yleinen hintatason muutos. Kustannustason muutosta ei kuitenkaan voi säännöksen perusteella jättää kokonaan ottamatta huomioon.

Vuoden 2016 talousarviossa määrärahan suuruus on 2 543 000 euroa.

Ennen ortodoksisesta kirkosta annetun lain voimaantuloa vuoden 2007 alussa ortodoksisen kirkon keskus- ja hiippakuntahallinnon sekä ortodoksisen seminaarin virkamiesten palkat ja matkakorvaukset sekä muita toimintamenoja maksettiin valtion varoista. Kirkon keskus- ja hiippakuntahallinto oli budjettiteknisesti valtion virastoon rinnastettavassa asemassa. Ortodoksisesta kirkosta annetulla lailla ortodoksisen kirkollishallituksen, hiippakuntien ja seminaarin ylläpito siirrettiin kirkon itsensä vastattavaksi. Siirrosta aiheutuneet kustannukset korvattiin ortodoksiselle kirkolle vuosittain myönnettävällä valtionavustuksella.

2 Ehdotetut muutokset

Evankelis-luterilaisen kirkon valtionrahoituksen ja ortodoksisen kirkon valtionavustusmäärärahan indeksikorotukset ehdotetaan jäädytettäväksi vuosien 2017—2019 osalta. Muutos liittyy valtioneuvoston päätökseen osana valtionalouden sopeutustoimia jäädyttää indeksikorotukset opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla.

Valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain 2 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan yleisen hintatason muutosta vuosina 2017—2019 ei otettaisi huomioon rahoituksen määrässä. Rahoituksen määrä vuosina 2017—2019 olisi siten sama kuin vuonna 2016 eli 114 miljoonaa euroa.

Vastaavasti ortodoksisesta kirkosta annetun lain 119 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan kustannustason muutosta vuosina 2017—2019 ei otettaisi huomioon määrärahan mitoituksessa. Avustusmääräraha olisi siten vuosina 2017—2019 samansuuruinen kuin vuonna 2016 eli 2 543 000 euroa.

3 Esityksen vaikutukset

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan kuluttajahintaindeksin muutos on 1,1 prosenttia vuonna 2017 ja 1,3 prosenttia vuonna 2018 (Taloudellinen katsaus, syksy 2016, valtiovarainministeriö). Valtiovarainministeriön ennuste ei sisällä ennustetta kuluttajahintaindeksin muutokselle vuonna 2019. Esityksen vaikutuksia koskevat laskelmat on tehty oletuksella, että kuluttajahintaindeksin muutos olisi 1,3 prosenttia myös vuonna 2019.

Näillä oletuksilla kuluttajahintaindeksin muutosta vastaavat korotukset valtion rahoitukseen evankelis-luterilaisen kirkolle olisivat 1,254 miljoonaa euroa vuonna 2017, 1,498 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja 1,518 miljoonaa euroa vuonna 2019. Yhteensä ehdotetun indeksikorotusten jäädytyksen vaikutus olisi vuodesta 2019 alkaen 4,270 miljoonaa euroa vuodessa. Seurakunnat voisivat kattaa erotuksen joko käyttämällä lakisääteisten yhteiskunnallisten tehtävien kustannuksiin seurakunnan jäsenten maksamia kirkollisverovarvoja tai korottamalla hautaus-toimen maksuja.

Vastaavasti kuluttajahintaindeksin muutosta vastaavat korotukset ortodoksisen kirkon valtionavustusmäärärahaan olisivat n. 28 000 euroa vuonna 2017, 33 000 euroa vuonna 2018 ja 34 000 euroa vuonna 2019. Yhteensä indeksikorotusten jäädytyksen vaikutus olisi vuodesta 2019 alkaen 95 000 euroa vuodessa.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Kirkkolain 2 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan säädettäessä asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon, on kirkolle annettava tilaisuus antaa lausunto. Kirkkolain 20 luvun 7 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan lausunnon antaminen valtioneuvostolle kirkon ja valtion suhteita koskevissa merkittävässä kysymyksissä kuuluu kirkolliskokouksen tehtäviin. Ortodoksisesta kirkosta annetun lain 4 §:n mukaan ortodoksiselle kirkolle on varattava tilaisuus antaa lausunto säädettäessä muutoksia ortodoksisesta kirkosta annettuun lakiin ja säädettäessä asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon. Toimivalta lausunnon antamiseen on jaettu siten, että kirkon kannalta periaatteellisesti merkittävässä asioissa lausunnon antaa kirkolliskokous ja muissa asioissa kirkollishallitus.

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot valtiovarainministeriöltä, evankelis-luterilaiselta kirkolta ja ortodoksiselta kirkolta. Valtiovarainministeriö toteaa, että esitys on talousarvioesityksen mukainen. Evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko vastustavat indeksikorotusten jäädytystä.

5 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Evankelis-luterilainen kirkko on lausunnossaan pitänyt ongelmallisena yhdenvertaisuuden ja uskonnonvapauden kannalta sitä, että kirkon jäsenet joutuvat maksamaan yhteiskunnallisten tehtävien hoitamisesta enemmän kuin muut. Yhteiskunnallisten tehtävien rahoitus ei kata sen

HE 247/2016 vp

perusteena olevien tehtävien kustannuksia kokonaan, joten niiden rahoittamiseen joudutaan käyttämään myös kirkollisveron tuottoa.

Valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annettu laki käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyksessä. Yhteiskunnallisten tehtävien rahoituksen arvioitiin silloin kattavan noin 80 prosenttia tehtävien nettokustannuksista. Yhteiskunnallisten tehtävien nettokustannukset ovat kuitenkin lain valmistelun jälkeen laskeneet. Vuoden 2015 nettokustannusten perusteella arvioituna rahoitus kattaisi noin 90 prosenttia nettokustannuksista. Tämä johtuu suurelta osin maksutulosten kasvusta. Indeksien jäädyttämisen vaikutus rahoituksen osuuteen kustannuksista olisi pienempi kuin nettokustannusten laskulla.

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin annetun lain (430/2015) 2 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

2 §

Poiketen siitä, mitä 2 momentissa säädetään rahoituksen määrän korottamisesta, kuluttajahintaindeksin mukaista yleisen hintatason muutosta vuosina 2017—2019 ei oteta huomioon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

ortodoksisesta kirkosta annetun lain 119 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 119 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

119 §

Kirkollishallituksen, hiippakuntahallinnon ja ortodoksisen seminaarin ylläpidon siirtyminen kirkolle

Poiketen siitä, mitä 2 momentissa säädetään määrärahan mitoituksesta, kustannustason arviointua muutosta vuosina 2017—2019 ei oteta huomioon määrärahan mitoituksessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen