Ärende Utlåtande om ett utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om den ersättning som ska betalas till den evangelisk-lutherska kyrkan för skötseln av vissa samhälleliga uppgifter

**Till undervisnings- och kulturministeriet**

Som av undervisnings- och kulturministeriet begärt utlåtande i ärendet framhåller kyrkomötet med högaktning följande:

Kyrkomötet anser att det utkast till regeringsproposition som utarbetats vid undervisnings- och kulturministeriet om finansministeriets arbetsgruppspromemoria från oktober 2013 motsvarar den ståndpunkt anförs i arbetsgruppspromemorian. Promemorian gäller ersättningen av de kostnader som orsakas de evangelisk-lutherska och ortodoxa församlingarna och andra religiösa samfund för skötseln av samhälleliga uppgifter. Kyrkomötet har även i sitt utlåtande till finansministeriet ansett det möjligt att slopa församlingarnas samfundsskatteandel och övergå till en lagbestämd ersättning i form av statsunderstöd tidigast från början av år 2016, om de ekonomiska förutsättningar och andra förutsättningar som anges i utlåtandet uppfylls.

Kyrkomötet fäster dock uppmärksamhet vid följande punkter i utkastet och anser det viktigt att de föreslagna ändringarna beaktas i den fortsatta beredningen av lagen.

**1 Målsättning**

Enligt den allmänna motiveringen i propositionen har lagen tre centrala målsättningar. Den första målsättningen är att göra lagstiftningssituationen klarare genom att i lagen ta in bestämmelser om statens skyldighet att till den evangelisk-lutherska kyrkan betala ersättning för skötseln av begravningsväsendet och folkbokföringen samt för underhållet av kulturhistoriskt betydande byggnader och lösöre. Den andra målsättningen är användningen av den ersättning som staten beviljar kyrkan binds vid de ovan nämnda uppgifterna och den tredje målsättningen är att ange en skälig utgångsnivå för den ersättning som betalas till den evangelisk-lutherska kyrkan.

Kyrkomötet anser att de mål som lagts fram är godtagbara. En ytterligare målsättning kan anses vara att åstadkomma en ersättningsmodell som är mer stabil än den nuvarande utdelningen av samfundsskatt och som bidrar till att göra församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas ekonomi mer förutsägbar.

**2 Lagens syfte**

Enligt 1 § i den föreslagna lagen är dess syfte att ersätta kostnaderna för skötseln av uppgifterna i samband med begravningsväsendet, folkbokföringen samt underhållet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och lösöre, vilka är lagbestämda uppgifter. Till skillnad från nuvarande praxis där församlingarna får en del av intäkterna av samfundsskatten ska i lagen klart anges vilka av de samhälleliga uppgifter som kyrkan sköter som ska finansieras av staten.

Lagens syfte kan anses ändamålsenligt. Kyrkomötet har dock fäst uppmärksamhet vid ett omnämnande på sida 10 i den allmänna motiveringen där det konstateras att avsikten är att ersätta en skälig andel av kostnaderna för skötseln av de lagbestämda samhälleliga uppgifterna. Enligt motiveringen finns det inte grund för att ersätta kostnaderna till fullt belopp eftersom de funktioner som ersätts även gagnar den evangelisk-lutherska kyrkan och dess medlemmar. Kyrkomötet anser att motiveringen bör ändras på denna punkt.

Kyrkomötet konstaterar att det är fråga om en helhet där de samhälleliga och kyrkliga uppgifterna överlappar varandra och kyrkans lagbestämda uppgifter inte helt kan skiljas från kyrkans grundläggande funktioner. De uppgifter för vilka ersättningen betalas är dessutom sådana som både staten och kyrkan anser vara viktiga. Ersättningens storlek är därmed i någon mån en fråga om kalkylering och beror i sista hand av en helhetsbedömning.

**3 Betalning av ersättning till kyrkans centralfond och fördelning av understöd**

Enligt 2 § 1 mom. i lagförslaget ska ersättningen betalas i form av statsunderstöd till kyrkans centralfond med anslag som tagits in i statsbudgeten för lagens ändamål. I motiveringen till bestämmelsen konstateras bland annat att det statsandelssystem som används vid finansieringen till kommunerna inte lämpar sig för den ersättning som betalas till kyrkan, eftersom ersättningen betalas till kyrkan som en årlig engångsavgift. I motiveringen konstateras dessutom att kyrkans centralfond ska fördela understödet till församlingarna utifrån hur kostnaderna för skötseln av samhälleliga uppgifter fördelar sig mellan församlingarna.

Kyrkomötet instämmer i den i utkastet framförda bedömningen att kommunernas statsandelssystem inte är en lämplig ersättningsform för den ersättning som betalas till kyrkan. Det finns inget behov av sådana månatliga betalningsposter som anges i 49 § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009). Enligt 12 § i statsunderstödslagen (688/2001) som ska tillämpas enligt 4 § i förslaget betalas statsunderstödet till statsunderstödstagaren i en eller flera poster enligt när kostnaderna infaller. Kyrkomötet konstaterar att det finns skäl att i 2 § 1 mom. i lagförslaget ta in ett explicit omnämnande av att ersättningen betalas årligen som en enda post i början av kalenderåret.

Enligt 16 kap. 5 § 2 mom. i kyrkolagen (1054/1993) svarar kyrkostyrelsen för det gemensamma medlemsregistrets allmänna funktion, informationsförvaltning och datasäkerhet, enhetligheten i registerfunktionerna och den elektroniska arkiveringen. Med hjälp av kyrkans gemensamma medlemsregister sköter församlingarna lagbestämda uppgifter i anslutning till folkbokföringen. Dessutom gör en anslutning via medlemsregistret till befolkningsdatasystemet det möjligt för kyrkoherdeämbetena och centralregistren att utfärda uppdaterade ämbetsbetyg över sina medlemmar. Kostnaderna för driftstjänsterna för kyrkans gemensamma medlemsregister (servrar, nät, säkerhetskopiering mm.), grundläggande underhåll, utveckling samt kyrkostyrelsens eget arbete i anslutning till medlemsregistret uppskattas till cirka 2 miljoner euro på årsnivå. Dessutom beviljar kyrkostyrelsen i egenskap av styrelse för kyrkans centralfond årligen på basis av 22 kap. 6 § i kyrkolagen cirka 4,5 miljoner euro i byggnadsunderstöd till församlingar och kyrkliga samfälligheter. Huvuddelen av understödsobjekten utgörs av församlingarnas kulturhistoriska kyrkliga byggnader.

Kyrkostyrelsen anser att den ersättning som betalas till kyrkans centralfond ska kunna användas också för centralfondens ovan nämnda utgifter som kan anses vara sådana kostnader som motsvarar lagens syfte. Detta sätt att använda ersättningen ska nämnas i motiveringen till propositionen.

**4 Hur ersättningsförfarandet binds vid statsunderstödslagen**

På den ersättning som avses i den föreslagna lagen ska enligt dess 4 § tillämpas statsunderstödslagens bestämmelser om beviljande och utbetalning av statsunderstöd, användning av statsunderstöd och övervakningen därav, återbetalning och återkrav av statsunderstöd samt bestämmelserna om delgivning av beslut om statsunderstöd och ändringssökande.

Kyrkomötet konstaterar att en ersättning till kyrkan i form av statsunderstöd är en annan typ av prestation än de understöd som överlag avses i statsunderstödslagen. Beviljande av statsunderstöd enligt statsunderstödslagen görs principiellt alltid enligt prövning, medan ersättningen till kyrkan i form av statsunderstöd vad gäller användningsändamål och belopp skulle fastställas direkt i lagen.

Eftersom det är fråga om en ersättning som betalas till den evangelisk-lutherska kyrkan med stöd av en särskild lag anser kyrkomötet att det inte är ändamålsenligt att tillämpa 3 kap. 9 och 10 § i statsunderstödslagen. I paragraferna finns bestämmelser om ansökan om statsunderstöd och om den utredning om ändamålet med statsunderstödet som ska åtfölja ansökan. Kyrkomötet anser det ändamålsenligt att 2 § i lagförslaget görs klarare så att det av bestämmelsen tydligt framgår att det är frågan om en årlig ersättning. Användningsändamålet framgår redan av § 1 i lagförslaget. Sålunda kan 4 § 1 punkten lyda som följer: ” 1) bestämmelser i 3 kap. 11 och 12 § om beslut om statsunderstöd och betalning av statsunderstöd”. Undervisnings- och kulturministeriet beslutar då om statsunderstödet direkt med stöd av lagen utan något särskilt ansökningsförfarande.

Eftersom mottagaren av ersättningen enligt 2 § i förslaget är kyrkans centralfond anser kyrkomötet att bland annat statsunderstödstagarens skyldighet att lämna uppgifter, som anges i 14 § i statsunderstödslagen, och granskningsrätten som anges i 16 § i samma lag, ska gälla uttryckligen kyrkans centralfond. Genom kyrkans egen reglering är det möjligt att säkerställa att kyrkans centralfond har tillräckliga metoder för att vid behov granska att ersättningen i församlingar och kyrkliga samfälligheter används i enlighet med lagens syfte.

Av den allmänna motiveringen till propositionsutkastet framgår att nettokostnaderna för de evangelisk-lutherska församlingarnas begravningsväsende uppgick till 112,5 miljoner euro 2012. Kostnaderna för uppgifter i anslutning till församlingarnas folkbokföring uppskattas uppgå till cirka 4,6 miljoner euro på årsnivå. Dessutom uppgick församlingarnas nettokostnader för underhållet av kulturarvet till 21,6 miljoner euro år 2012. Den utgångsnivå som föreslås i lagen räcker inte till för att täcka församlingarnas kostnader för skötseln av sina samhälleliga uppgifter. Kyrkomötet anser det därför inte sannolikt att bestämmelserna i 5 kap. i statsunderstödslagen om återbetalning och återkrav av ersättning kommer att tillämpas i praktiken.

1. **Hörande av den evangelisk-lutherska kyrkan och uppföljning av lagens genomförande**

Lagen gäller relationerna mellan kyrkan och staten. När bestämmelser utfärdas i frågor som gäller kyrkans förhållande till staten ska kyrkan enligt 2 kap. 2 § 3 mom. i kyrkolagen ges tillfälle att avge utlåtande. Enligt 20 kap. 7 § 2 mom. 6 punkten i kyrkolagen har kyrkomötet i uppgift att avge utlåtanden till statsrådet i frågor som gäller kyrkans förhållande till staten. Kyrkomötet anser därför att den nu föreslagna lagen inte kan ändras utan att kyrkomötet bereds tillfälle att ge ett utlåtande i ärendet. Detta bör framgå av motiveringen till förslaget.

I den allmänna motiveringen till propositionsutkastet konstateras att de årliga kostnaderna för begravningsväsendet väntas öka fram till 2045. Med hänsyn till detta anser kyrkomötet det vara viktigt att det i motiveringen till lagen klart anges att målet är att regelbundet till exempel vart femte år följa upp huruvida ersättningens nivå är tillräcklig.

**6 Andra anmärkningar**

I punkten Framställningens konsekvenser på sida 11 i utkastet konstateras att beviljande av ersättningen till kyrkans centralfond i praktiken förutsätter att centralfondssystemet inom kyrkan omstruktureras. I gällande 22 kap. 6 § i kyrkolagen finns bestämmelser om kyrkans centralfond och för vad dess tillgångar bör användas. kyrkans centralfonds tillgångar kan användas bland annat för understöd till församlingar och kyrkliga samfälligheter med svag ekonomi samt för utvecklande av samarbetet mellan församlingarna och av församlingsstrukturen. Kyrkomötet anser i motsats till vad som anges i propositionsutkastet att ändringen inte förutsätter att kyrkans centralfondssystem omstruktureras. Det blir en senare bedömningsfråga, huruvida en bestämmelse om saken behöver tas in i 22 kap. 6 § i kyrkolagen.

I ingressen till lagförslagets 4 § anges fel författningsnummer för statsunderstödslagen. Det riktiga numret på författningen är 688/2001.

Ärkebiskop Kari Mäkinen

Kyrkomötets generalsekreterare Katri Kuuskoski