Asia Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden yhteiskunnallisten tehtävien korvaamisesta evankelis-luterilaiselle kirkolle

**Opetus- ja kulttuuriministeriölle**

Kirkolliskokous esittää asiassa pyydettynä lausuntonaan opetus- ja kulttuuriministeriölle kunnioittavasti seuraavan:

Kirkolliskokous pitää opetus- ja kulttuuriministeriössä laadittua luonnosta hallituksen esitykseksi valtiovarainministeriössä lokakuussa 2013 valmistuneessa työryhmämuistiossa otetun kannan mukaisena. Muistio koskee evankelis-luterilaisten ja ortodoksisten seurakuntien sekä muiden uskonnollisten yhteisöjen yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaamista. Kirkolliskokous on myös valtiovarainministeriölle antamassaan lausunnossa katsonut, että se pitää mahdollisena seurakuntien yhteisövero-osuudesta luopumista ja siirtymistä lakisääteiseen valtionavun muodossa maksettavaan korvaukseen aikaisintaan vuoden 2016 alusta lukien, mikäli kyseisessä lausunnossa mainitut taloudelliset ja muut edellytykset täyttyvät.

Kirkolliskokous kiinnittää kuitenkin huomiota luonnoksen seuraaviin kohtiin ja pitää ehdotettujen korjausten huomioon ottamista tärkeänä lain jatkovalmistelussa.

**1 Lain tavoitteet**

Esityksen yleisperustelujen mukaan lailla on kolme keskeistä tavoitetta. Ensimmäisenä tavoitteena on selkeyttää lainsäädännöllistä tilannetta niin, että laissa säädetään valtion velvollisuudesta korvata evankelis-luterilaiselle kirkolle hautaustoimen, väestökirjanpitotehtävien sekä kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten ja irtaimiston ylläpidon hoitaminen. Toisena tavoitteena on sitoa valtion kirkolle myöntämän korvauksen käyttäminen edellä mainittuihin tehtäviin ja kolmantena tavoitteena säätää evankelis-luterilaiselle kirkolle tulevalle korvaukselle kohtuullinen lähtötaso.

Kirkolliskokous pitää esitettyjä tavoitteita hyväksyttävinä. Tämän lisäksi tavoitteena voidaan pitää nykyistä suhdanneherkkää yhteisövero-osuutta vakaampaa korvaustapaa, joka samalla luo ennustettavuutta seurakuntien ja seurakuntayhtymien talouteen.

**2 Lain tarkoitus**

Ehdotetun lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on korvata hautaustoimeen, väestökirjanpitoon sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja irtaimiston ylläpitoon liittyvät laissa säädetyt tehtävät. Toisin kuin nykyisessä käytännössä, jossa seurakunnat saavat osuuden yhteisöveron tuotosta, laista kävisi selkeästi ilmi, mitä kirkon hoitamia yhteiskunnallisia tehtäviä valtio rahoittaa.

Lain tarkoitusta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Kirkolliskokous on kuitenkin kiinnittänyt huomiota yleisperustelujen sivulla 10 olevaan mainintaan, jossa todetaan, että tarkoituksena on korvata kohtuullinen osuus lakisääteisistä yhteiskunnallisista tehtävistä. Perustelujen mukaan tehtävien kokonaismääräinen korvaaminen ei ole perusteltua, sillä korvattavat toiminnot hyödyttävät osaltaan myös evankelis-luterilaista kirkkoa ja sen jäseniä. Kirkolliskokouksen mielestä perusteluja tulee tältä osin muuttaa.

Kirkolliskokous toteaa, että kysymyksessä on kokonaisuus, jossa yhteiskunnalliset ja kirkolliset tehtävät limittyvät eikä kirkon lakisääteisiä tehtäviä voida täysin erottaa kirkon perustoiminnoista. Tehtävät, joista korvausta maksetaan, ovat lisäksi sellaisia, joita sekä valtio että kirkko pitävät tärkeinä. Korvauksen määrä on näin ollen jossain määrin laskennallinen ja sen on viime kädessä perustuttava kokonaisharkintaan.

**3 Korvauksen maksaminen Kirkon keskusrahastolle ja avustusten jakaminen**

Ehdotetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan korvaus suoritettaisiin valtionavustuksen muodossa Kirkon keskusrahastolle valtion talousarvioon lain tarkoitusta varten otetusta määrärahasta. Säännöksen perusteluissa todetaan muun muassa, että koska korvaus maksettaisiin kirkolle vuosittain kertamaksuna, kuntien rahoitukseen sovellettava valtionosuusjärjestelmä ei sovellu kirkolle maksettavan korvauksen muodoksi. Lisäksi perusteluissa todetaan, että kirkon keskusrahaston tulisi jakaa avustus seurakunnille perustuen yhteiskunnallisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten jakautumiseen seurakuntien kesken.

Kirkolliskokous yhtyy luonnoksessa esitettyyn arvioon siitä, että kuntien valtionosuusjärjestelmä ei sovellu kirkolle maksettavan korvauksen muodoksi. Tarvetta ei ole kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 49 §:n mukaisille kuukausittaisille maksuerille. Ehdotetun 4 §:n mukaan sovellettavan valtionavustuslain (688/2001) 12 §:n mukaan valtionavustus maksetaan valtionavustuksen saajalle yhtenä tai useampana eränä kustannusten sijoittumisen perusteella. Kirkolliskokous toteaa, että lakiehdotuksen 2 § 1 momenttiin olisi syytä ottaa nimenomainen maininta siitä, että korvaus maksetaan vuosittain yhtenä eränä kalenterivuoden alussa.

Kirkkolain (1054/1993) 16 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan kirkkohallitus vastaa kirkon yhteisen jäsenrekisterin yleisestä toimivuudesta, tietohallinnosta ja tietoturvallisuudesta, rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä ja sähköisestä arkistoinnista. Kirkon yhteisen jäsenrekisterin avulla seurakunnat toteuttavat laissa säädettyjä väestökirjanpitoon liittyviä tehtäviä. Lisäksi jäsenrekisterin kautta toteutettu käyttöyhteys väestötietojärjestelmään mahdollistaa sen, että kirkkoherranvirastot ja keskusrekisterit voivat antaa ajantasaisia virkatodistuksia jäsenistään. Kirkon yhteisen jäsenrekisterin käyttöpalvelujen (palvelimet, verkot, varmistukset yms.), perusylläpitotyön, kehitystyön sekä kirkkohallituksen jäsenrekisteriin liittyvän oman työn kustannusten on arvioitu olevan vuositasolla noin 2 miljoonaa euroa. Lisäksi kirkon keskusrahaston hallituksena kirkkohallitus myöntää vuosittain kirkkolain 22 luvun 6 §:n perusteella rakennusavustusta seurakunnille ja seurakuntayhtymille noin 4,5 miljoonaa euroa. Pääosa avustuskohteista on seurakuntien kulttuurihistoriallisia kirkollisia rakennuksia.

Kirkolliskokous katsoo, että kirkon keskusrahastolle maksettavaa korvausta tulisi voida käyttää myös kirkon keskusrahaston edellä mainittuihin menoihin, joita voidaan pitää lain tarkoituksen mukaisina kustannuksina. Tästä korvauksen käyttötavasta tulee mainita esityksen perusteluissa.

**4 Korvausmenettelyn sitominen valtionavustuslakiin**

Ehdotetun lain 4 §:n mukaan laissa tarkoitettuun korvaukseensovellettaisiin valtionavustuslain säännöksiä valtionavustuksen myöntämisestä ja maksamisesta, sen käytöstä, valvonnasta, palauttamisesta ja takasinperinnästä sekä säännöksiä valtionavustuspäätöksen tiedoksiannosta ja muutoksenhausta.

Kirkolliskokous toteaa, että kirkolle valtionavustuksen muodossa maksettava korvaus on toisen tyyppinen suoritus kuin valtionavustuslaissa tarkoitetut avustukset yleensä. Valtionavustuslain tarkoittamien avustusten myöntämisessä on lähtökohteisesti aina harkinnanvaraa, kun taas kirkolle valtionavustuksen muodossa maksettavan korvauksen käyttötarkoitus ja euromäärä säädetään suoraan laissa.

Kun kyse on erillisellä lailla evankelis-luterilaiselle kirkolle maksettavasta korvauksesta, kirkolliskokous katsoo, että valtionavustuslain 3 luvun 9 ja 10 §:n soveltaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Pykälissä säädetään valtionavustuksen hakemisesta ja hakemukseen liitettävästä selvityksestä valtionavustuksen käyttötarkoituksesta. Kirkolliskokous pitää tarkoituksenmukaisena, että ehdotetun lain 2 §:ää selkeytetään siten, että siitä käy selkeästi ilmi kyseessä olevan vuosittainen korvaus. Käyttötarkoitus puolestaan käy ilmi jo ehdotetun lain 1 §:stä. Siten 4 §:n 1 kohta voisi kuulua seuraavasti: ” 1) 3 luvun 11 ja 12 §:n säännöksiä valtionavustuspäätöksestä ja valtionavustuksen maksamisesta;”. Tällöin opetus- ja kulttuuriministeriö tekisi valtionavustuspäätöksen suoraan lain nojalla ilman erillistä hakumenettelyä.

Koska ehdotetun 2 §:n mukaan korvauksen saajana olisi Kirkon keskusrahasto, kirkolliskokous katsoo, että muun muassa valtionavustuslain 14 §:ssä säädetty valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuus ja 16 §:ssä säädetty tarkastusoikeus kohdistuisi nimenomaan Kirkon keskusrahastoon. Kirkon omalla sääntelyllä on mahdollisuus varmistua siitä, että Kirkon keskusrahastolla on riittävät keinot tarvittaessa tarkastaa korvauksenlain tarkoituksen mukainen käyttö seurakunnissa ja seurakuntayhtymissä.

Kuten esitysluonnoksen yleisperusteluista käy ilmi, evankelis-luterilaisten seurakuntien hautaustoimen nettokulut ovat vuonna 2012 olleet 112,5 miljoonaa euroa. Seurakuntien väestökirjanpitoon liittyvien tehtävien kustannusten arvioidaan olevan vuositasolla noin 4,6 miljoonaa euroa. Lisäksi seurakuntien kulttuuriperinnön ylläpidosta aiheutuneet nettokustannukset ovat vuonna 2012 olleet 21,6 miljoonaa euroa. Laissa ehdotettu lähtötaso ei riitä kattamaan edellä mainittuja seurakunnille yhteiskunnallisten tehtävien hoidosta aiheutuvia kustannuksia. Siten kirkolliskokous ei pidä todennäköisenä, että valtionavustuslain 5 luvun säännökset korvauksenpalauttamisesta tai takaisinmaksusta tulisivat käytännössä sovellettaviksi.

1. **Evankelis-luterilaisen kirkon kuuleminen ja lain toteutuksen seuranta**

Laissa on kyse kirkon ja valtion välisistä suhteista. Kirkkolain 2 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan säädettäessä asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon, on kirkolle varattava tilaisuus antaa lausunto. Kirkkolain 20 luvun 7 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan kirkolliskokouksen asiana on antaa lausunto valtioneuvostolle kysymyksissä, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon. Kirkolliskokous katsoo siten, ettei nyt ehdotettua lakia voi muuttaa ilman, että kirkolliskokoukselle varataan tilaisuus antaa asiassa lausunto. Tämän seikan tulisi käydä ilmi esityksen perusteluista.

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa on todettu, että hautaustoimen vuosikustannusten odotetaan kasvavan aina vuoteen 2045 saakka. Tämä seikka huomioon ottaen kirkolliskokous pitäisi tärkeänä, että lain perusteluissa tuodaan esille tavoite seurata laissa säädetyn korvaustason riittävyyttä säännönmukaisesti esimerkiksi viiden vuoden välein.

**6 Muita huomioita**

Esityksen vaikutuksissa, luonnoksen sivulla 11 todetaan, että korvauksen myöntäminen Kirkon keskusrahastolle edellyttäisi käytännössä kirkon keskusrahastojärjestelmän uudistamista. Voimassa olevassa kirkkolain 22 luvun 6 §:ssä säädetään kirkon keskusrahastosta ja sen varojen käyttötarkoituksesta. Kirkon keskusrahaston varoja voidaan käyttää muun muassa taloudellisesti heikossa asemassa olevien seurakuntien ja seurakuntayhtymien tukemiseen sekä seurakuntien yhteistoiminnan ja seurakuntarakenteen kehittämiseen. Kirkolliskokous katsoo, että toisin kuin hallituksen esityksessä on mainittu, muutos ei edellytä kirkon keskusrahastojärjestelmän uudistamista. Myöhemmin tulee arvioitavaksi, onko tarvetta ottaa asiaa koskeva säännös kirkkolain 22 luvun 6 §:ään.

Ehdotetun lain 4 §:n johtolauseessa valtionavustuslain säädösnumero on kirjoitettu virheellisesti. Oikea säädösnumero on 688/2001.

Kirkolliskokouksella ei ole muuta huomautettavaa tehdystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Kirkolliskokous pitää tehtyä luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden yhteiskunnallisten tehtävien korvaamisesta evankelis-luterilaiselle kirkolle hyväksyttävänä edellyttäen, että kirkolliskokouksen lausunnossa esitetyt näkökannat otetaan huomioon.

Arkkipiispa Kari Mäkinen

Kirkolliskokouksen pääsihteeri Katri Kuuskoski