

HE 127/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain 17 luvun muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kirkkolakiin lisättäväksi uusi säännös hautaustoimen maksujen määräytymisestä ja päätöstoimivallasta. Ehdotuksen mukaan maksuista päätettäessä otettaisiin huomioon seurakunnalle hautaus-toimen tehtävistä aiheutuvat todelliset kus-

tannukset, jolloin maksut vastaisivat paremmin myös hautausmaiden hoitotasoa ja palvelujen laatutasoa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan joulukuussa 2012.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Hautaustoimilain (457/2003) 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 samat kaikille, joilla on oikeus tulla haudatuksi seurakunnan tai seurakuntayhtymän hautausmaalle. Maksuista voidaan myöntää kokonaan tai osittain vapautus, jos vainaja on ollut rintamaveteraani, tai siihen rinnastettavasta syystä. Maksuvapautus voi koskea myös rintamaveteraanin puolisoa. Haudan hoitoa koskevista maksuista säädetään kirkkolain (1054/1993) 17 luvun 5 §:n 1 ja 2 momentissa.

Hautaustoimilain 22 §:n mukaan yleisten hautausmaiden ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin käytettävissä olevasta rahoituksesta on säädetty erikseen. Hallituksen esityksessä hautaustoimilain (204/2002 vp) todetaan olevan perusteltua, että valtio huolehtii seurakuntien taloudellisista edellytyksistä yleisten hautausmaiden hoitamiseen. Esityksen perusteluissa tuodaan esille, että nykyisellään rahoitus sisältyy evankelis-luterilaisten seurakuntien yhteisöveron tuotosta saamaan osuuteen.

Hautaustoimen ohella seurakunnilla on muitakin lakisääteisiä, luonteeltaan yhteiskunnallisia tehtäviä, joilla on perusteltu seurakuntien saamaa yhteisövero-osuutta. Seurakunnat ja keskusrekisterit hoitavat eräitä väestökirjanpitoon liittyviä tehtäviä. Lisäksi seurakunnat pitävät yllä kulttuurihistoriallisesti arvokkaita rakennuksia ja rakennettuja ympäristöjä ja huolehtivat kulttuurihistoriallisesti arvokkaan esineistön säilymisestä.

Hautaustoimilain maksusäännösten lisäksi maksujen määrittelyssä tulee ottaa huomioon perustuslain 6 §:n säännös yhdenvertaisuudesta ja siihen liittyvästä syrjintäkiellosta sekä hallinto-oikeudellinen yhdenvertaisuusperiaate. Näitä on noudatettava myös niissä ta-

pauksissa, joissa hautaustoimilain 6 §:n 2 momentin samamaksuisuussäännöstä ei sovelleta. Samamaksuisuussäännöstä ei sovelleta esimerkiksi ulkopaikkakuntalaisiin, koska seurakunnalla ei ole velvoitetta hautapaikan osoittamiseen muille kuin kunnan asukkaille. Erot, jotka perustuvat henkilön jäsenyyteen uskonnollisessa yhdyskunnassa, ovat sallittuja vain hyväksyttävän perusteen nojalla. Toisaalta on huolehdittava siitä, että evankelis-luterilaisten seurakuntien jäsenet eivät joudu muita huonompaan asemaan sen johdosta, että kirkollisverotuloja käytettäisiin yleisten hautausmaiden ylläpitoon.

Hautaan siunaaminen on kirkollisena toimituksena osa seurakunnan jumalanpalveluselämää. Hautausten määrän arvioidaan lisääntyvän seuraavan 20 vuoden aikana. Kirkkoon kuulumattomistakin noin kaksi kolmasosaa siunataan kirkollisesti. Kirkkojärjestyksen (1055/1993) 2 luvun 26 §:n mukaan kirkollisten toimitusten jumalanpalveluluonteesta takia hautaan siunaaminen toimituksena on maksuton.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama hautaustoimilain seurantatyöryhmä totesi lokakuussa 2004 laatimassaan selvityksessä, että seurakuntien yhteisöverotulon jakoperusteita tulisi muuttaa vastaamaan paremmin seurakunnille hautaustoimesta aiheutuvia kustannuksia. Verontilityslakia (532/1998) muutettiin 1 päivästä tammikuuta 2006 lukien siten, että evankelis-luterilaisen seurakunnan verovuoden jako-osuudesta puolet määräytyy kuten kunnan jako-osuus ja puolet seurakuntaa tai seurakuntayhtymää vastaavan kunnan tai kuntien asukaslukujen suhteessa. Muutos saattoi seurakunnat tasapuolisempaan asemaan hautaustoimen rahoituksen suhteen.

Kirkkohallitus on antanut hautaustoimen maksuista yleiskirjeen 28/2005, jonka mukaan seurakuntien tulee arvioida kokonaisuutena lakisääteisten yhteiskunnallisten tehtäviensä kustannukset. Seurantatietojen mukaan yleiskirjeen mukaiset suositukset on otettu seurakunnissa kuitenkin puutteellisesti huomioon.

Vuonna 2010 seurakunnilla oli hautausmaata 3 480 hehtaaria. Hautausmaihin haudattiin 49 338 vainajaa. Hautaus-toimen kustannukset olivat vuonna 2011 yhteensä 131,8 miljoonaa euroa. Hautaus-toimen maksutuotot olivat 15,5 miljoonaa euroa ja muut tuotot 2,2 miljoonaa euroa, yhteensä 17,7 miljoonaa euroa.

Kirkkolaisissa ei ole yleistä seurakunnallisten maksujen perusteita koskevaa sääntelyä. Maksuista päätettäessä on otettava huomioon perustuslaki, hautaus-toimilaki sekä yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten tasa-
puolisuuden ja tarkoituksidonnaisuuden periaate. Kirkkohallitus on antanut ohjeistuksen kustannusten kohdentamisesta seurakunnissa (kirkkohallituksen yleiskirje 5/2007). Ohjeen mukaan kustannukset kohdennetaan toimintolaskennan periaatteiden mukaan. Kustannuslaskennan tuottamaa informaatiota ei kaikissa maamme seurakunnissa vielä hyödynnetä, joten hautasijan ja palvelujen todellisista omakustannushinnoista ei ole tällä hetkellä valtakunnallisia tietoja.

Kirkonkirjojenpidon kulut olivat kirkkohallituksen tilastojen mukaan vuonna 2011 noin 23 miljoonaa euroa. Kulttuuriperinnön säilyttämisestä aiheutui seurakunnille yhteensä noin 18 miljoonan euron kustannukset. Yhteisöveron tuotto seurakunnille oli seurakuntien tilinpäätöstietojen mukaan 133 miljoonaa euroa.

1.2 Tilanne Ruotsissa ja Norjassa

Ruotsissa seurakunnat vastaavat hautaus-toimesta ja pääsääntöisesti omistavat hautausmaat. Seurakunnilla on velvollisuus järjestää hautapaikat myös niille, jotka eivät kuulu mihinkään kristilliseen uskontokuntaan. Tukholmassa ja Karlskronassa on kunnallinen hautaus-toimi. Hautaus-toimi rahoitetaan Ruotsissa kirjoilla olevien verotuksen yhteydessä perittävällä hautausmaksulla. Maksun tulee perustua hautaus-toimen nettokustannuksiin. Maksu tuloutetaan hautaus-toimesta vastaaville tahoille, yleensä seurakunnille. Kun vainaja haudataan muualle kuin vainajan kotipaikkakunnalle, kotipaikkakunnan hautaus-toimesta vastaava viranomais-
maksaa hautauksen suorittajalle korvauksen kustannuksista niin sanotun clearing-

järjestelmän kautta. Kirkkoon kuulumattomien osalta hallitus päättää seurakuntien esitysten pohjalta maksun suuruudesta. Maksuja valvoo lääninhallitus.

Vainajalle järjestetään hautajaisjumalanpalvelus, jollei siihen ole estettä. Toimitus voidaan järjestää myös kirkkoon kuulumattomalle, jos siihen on erityisiä syitä ja vainaja on sitä toivonut. Kirkkoon kuuluneelle järjestettävästä toimituksesta ei peritä maksua omaisilta. Hautajaisjumalanpalvelus voidaan järjestää myös muussa kuin vainajan omassa seurakunnassa, jolloin vainajan oma seurakunta maksaa kirkkohallituksen vahvistaman korvauksen toimituksen järjestävälle seurakunnalle. Kirkkoon kuulumattomalle järjestettävästä toimituksesta voidaan periä maksu omaisilta. Norjassa evankelisluterilaisen kirkon talous on läheisessä yhteydessä valtion talouteen. Seurakunnilla on velvollisuus ylläpitää yleisiä hautausmaita. Kunnilla on talousarvioissaan määrärahoja hautaus-toimen kustannuksia varten. Kunnat päättävät seurakuntien esityksestä hautausmaksuista kuten hautojen lunastamisista, kappeli-
vuokrista ja tuhkaushinnoista. Seurakunnilla on päävastuu varsinaisesta hautaus-toiminnasta, johon sisältyvät henkilöstö- ja vastaavien kustannusten lisäksi uudisrakentaminen, kunnossapito ja muu hautausmailla tapahtuva toiminta. Hautausmaahenkilökunta on seurakuntien palkkaamaa.

1.3 Nykytilan arviointi

Seurakunnilla on toimivalta vapaasti hinnoitella hautaus-toimen palvelunsa lain asettamissa rajoissa. Tämä on johtanut siihen, että samojen tehtävien hinnoittelussa on eri seurakuntien välillä suuria eroja. Hintarojoja on muun muassa arkku- ja uurnahautasijamaksuissa sekä hautaamiseen liittyvien palvelujen, kuten haudan avaamisen, peittä-
misen ja peruskunnostuksen maksuissa. Hinnat erot korostuvat verrattaessa paikkakunnalla asuneen vainajan ja muualla asuneen vainajan hautaamisesta perittäviä maksuja.

Kirkkohallituksen laskelmien mukaan seurakuntien lakisääteisten, luonteeltaan yhteiskunnallisten tehtävien yhteenlasketut kulut ovat korkeammat kuin seurakuntien sama yhteisöveron tuotto, joten osa hautaus-toimen

kustannuksista katetaan seurakuntien jäsenten maksamalla kirkollisverolla. Vaje aiheutuu osittain siitä, että seurakunnat eivät hautaustoimen maksuja määrätessään riittävällä tavalla ota huomioon hautaustoimen todellisia kustannuksia.

2 Ehdotetut muutokset

Esityksen tavoitteena on hautaustoimilain 6 §:ssä tarkoitettujen hautaustoimen maksujen erojen tasoittaminen seurakuntien välillä.

Pyrkimyksenä on, että hautaustoimen maksuilla katettaisiin ne hautaustoimen kustannukset, joita seurakuntien saama yhteisöveron tuotto ei kata ottaen huomioon myös muut seurakuntien lakisääteisten yhteiskunnallisten tehtävien kulut. Tällä hetkellä vaje katetaan kirkollisverolla. Lakiehdotuksen tavoitteena on siirtää nämä kulut katettaviksi hautaustoimen maksuilla.

Kirkkolain 17 lukuun lisättäisiin uusi 9 § hautaustoimen maksujen määräytymisestä ja päätöstoimivallasta. Ehdotuksen mukaan maksuista päätettäessä otetaan huomioon seurakunnalle hautaustoimen tehtävistä aiheutuvat todelliset kustannukset, jolloin maksut vastaisivat paremmin myös hautausmaiden hoitotasoa ja palvelujen laatutasoa. Pykälä vastaisi hautaustoimilain 6 §:ää kuitenkin siten, että säännös maksun perimisestä on luonteeltaan velvoittava.

Hautaustoimessa perittäviin maksuihin sovellettaisiin lisäksi, mitä hautaustoimilain 6 §:ssä säädetään. Näin ollen velvollisuus maksun perimiseen ei koskisi rintamaveteraaneja tai vastaavia tilanteita. Sovellettavaksi tulee myös säännös maksuperusteiden yhdenvertaisuudesta sekä maksujen enimmäismäärästä.

Esityksen mukaan seurakunnan tulee periä maksu hautasijan luovuttamisesta ja hautaamiseen liittyvistä palveluista. Säännös velvoittaa käyttämään päätöksenteon pohjana palvelujen tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia. Maksuja koskevan päätöksen perusteluista on siten käytävä ilmi hautaustoimesta aiheutuvat kustannukset.

Voimassa olevien säännösten mukaan kirkkovaltuusto päättää haudoista ja siten myös hautasijojen luovuttamisesta perittäviä maksuista. Päättäminen hautaamiseen liit-

tyvien palvelujen maksuista kuuluu kirkkoneuvoston toimivaltaan. Näissä asioissa kirkkovaltuuston ja kirkkoneuvoston välinen toimivaltasuhde ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan. Säännös kirkkovaltuuston toimivallasta haudoista perittävässä maksuissa ehdotetaan siirrettäväksi kirkkojärjestyksestä kirkkolain 17 luvun 9 §:n 2 momentiksi.

Koska hautaustoimen maksujen määrääminen säilyy seurakuntien omassa toimivallassa, hautaustoimen maksuista on järjestettävä seurantaa. Hautaustoimen maksut ovat monimuotoinen kokonaisuus, jota ei ole tarkoituksenmukaista säännellä kirkkojärjestyksen tasolla. Kaikkiin seurakuntiin tulee vakiinnuttaa kustannuslaskennan käyttö, ja niihin tulee luoda yhtenäinen tehtäväalueiden alajaottelu tukemaan hautaustoimen prosesseja, jotta käytettävissä olisi mahdollisimman vertailukelpoista kustannustietoa hautaustoimen omakustannushinnan määrittämiseksi. Kirkkohallituksen tulisi antaa seurakunnille lisäohjeistusta kustannuslaskennasta. Kustannuslaskennan kehittämisen myötä seurakuntien hautaustoimen omakustannushintoja voitaisiin seurata vuosittaisista taloustilastoista.

Tietoa käytössä olevista maksuperusteista on lisättävä kehittämällä alueellista yhteistyötä. Hautaustoimen maksuja koskevaa päätöksentekoa on tuettava kehittämällä kustannuslaskentaa. Omakustannushinnan laskemiseen tarvittavat tiedot löytyvät seurakunnan kirjanpidosta.

3 Esityksen vaikutukset

Ehdotuksen myötä noin sadassa seurakuntataloudessa käytössä olevista maksuttomista hautasijoista tai maksuttomista hautaamiseen liittyvistä palveluista luovuttaisiin. Niin hautasijalle kuin hautaamiseen liittyville palveluillekin olisi ehdotuksen mukaan määrättävä hinta, jonka määrittämisessä otetaan huomioon seurakunnalle palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset. Samalla ulkopaikkakuntalaisen ja paikkakunnalla asuneen hautasijasta ja hautaamisesta perittävien maksujen erot saattavat pienentyä.

Ehdotuksen mukaan säännöksellä asetetaan velvoite siitä, että hautaustoimen maksuista päätettäessä on otettava huomioon hautaus-toimesta aiheutuvat kustannukset. Tämän

velvoitteen toteutumista voidaan seurata sekä seurakunnan tilintarkastajien toimesta että esimerkiksi piispantarkastusten hallinnon ja talouden tarkastusten yhteydessä.

4 Asian valmistelu

Esitys on kirkolliskokouksen ehdotuksen mukainen. Kirkolliskokoukselle esitys valmisteltiin kirkkohallituksessa. Sen asettaman työryhmän mietinnöstä antoivat lausunnon opetus- ja kulttuuriministeriö, Itä-Suomen aluehallintovirasto sekä neljä seurakuntaa ja viisi seurakuntayhtymää.

Tavoitetta tasoittaa maksueroja pidettiin lausunnoissa yleisesti hyvänä ja työryhmän ehdotusta oikeansuuntaisena. Ehdotuksen katsottiin myös parantavan yhdenvertaisuutta. Kustannusten seurannan tarkentamisvelvoitteen todettiin lisäävän hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja mahdollistavan vertailun seurakuntien välillä. Myös alueellisen yhteistyön kehittämistä pidettiin tärkeänä. Kolmessa lausunnossa kuitenkin katsottiin, että ehdotusta tulisi täsmentää. Hautausmaiden ja hautaamiseen liittyvien palvelujen kustannuksissa todettiin olevan olosuhteista johtuvia eroja. Lisäksi useassa lausunnossa painotettiin sitä, että maksut eivät saa muodostua kohtuuttoman korkeiksi ja että muutosten tulisi tapahtua varovaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnitti huomiota esityksen taloudellisia vaikutuksia koskeviin perusteluihin. Se katsoi, että on tulkinnanvaraista, mitkä seurakuntien menoista tulisi ottaa huomioon seurakuntien lakisääteisten yhteiskunnallisten tehtävien kustannuksina. Ehdotettu säännöksen sanamuoto ei myöskään suoraan velvoita noudattamaan

mietinnössä esitettyjä periaatteita, ja jos säännöstä tulkitaan seurakunnissa eri tavalla, on mahdollista, että asetettuja tavoitteita ei saavuteta.

Joissakin lausunnoissa tuotiin esille myös hautaustoimilain säännöksen muuttaminen siten, että se mahdollistaisi alhaisemmat maksut seurakuntien jäsenille.

Työryhmän mietinnössä ehdotetun säännöksen sanamuotoa on lausuntojen johdosta täsmennetty.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan joulukuussa 2012. Uutta velvoitetta ottaa maksuista päätettäessä huomioon hautaustoimesta aiheutuneet todelliset kustannukset sovellettaisiin ensimmäisen kerran lain voimaantulon jälkeen seuraavan varainhoitovuoden maksuihin.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksellä edistettäisiin yhdenvertaisuuden sekä uskonnon ja omantunnon vapauden toteutumista hautaustoimessa. Esityksen arvioidaan tasoittavan hautaustoimen maksujen eroja seurakuntien välillä sekä toisaalta pienentävän paikkakunnalla asuneen ja ulkopaikkakuntalaisen hautaamisesta perittävien maksujen eroja. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kirkkolain 17 luvun muuttamisesta

Kirkolliskokouksen ehdotuksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään kirkkolain (1054/1993) 17 lukuun uusi 9 § seuraavasti:

17 luku

Hautaustoimi

9 §

Hautaustoimen maksut

Hautasijan luovuttamisesta ja hautaamiseen liittyvistä palveluista tulee periä maksut, joiden määrittämisessä otetaan huomioon seurakunnalle palvelun tuottamisesta aiheutuvat

kustannukset. Hautaustoimessa perittäviin maksuihin sovelletaan lisäksi, mitä hautaus-toimilain 6 §:ssä säädetään.

Kirkkovaltuusto päättää haudoista perittävistä maksuista.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 . Sen 17 luvun 9 §:n 1 momenttia sovelletaan kuitenkin ensimmäisen kerran päätettäessä lain voimaantuloa seuraavan varainhoitovuoden maksuista.

Helsingissä 4 päivänä lokakuuta 2012

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

JUTTA URPILAINEN

Sisäasiainministeri *Päivi Räsänen*