

Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustustyöryhmän mietintö

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:15

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä.

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar.

Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustus- työryhmän mietintö

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:15



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet
Hallintoyksikkö / Förvaltningsenheten
PL /PB 29, 00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/julkaisut/index.html>
Yliopistopaino, Universitetstryckeriet, 2005

ISBN 952-442-916-0 (nid./htf)
ISBN 952-442-917-9 (PDF)
ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:15
Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2005:15

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetusministeriö

Julkaisun päivämäärä
9.5.2005

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustustyöryhmä Puheenjohtaja: Heikki Rosti, opetusministeriö Sihteeri: Joni Hiitola, opetusministeriö	Julkaisun laji Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä		
	Toimeksiantaja Opetusministeriö		
	Toimielimen asettamispyvm 22.10.2004	Dnro 53/043/2004	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustustyöryhmän mietintö			
Julkaisun osat Muistio + liite			
Tiivistelmä Työryhmän tehtävänä oli selvittää rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustusjärjestelmän edellytykset ja tehdä ehdotus järjestelmän toteuttamiseksi. Työryhmän ehdotuksen mukaan valtionavustusta voisivat saada rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat laskennallisin perustein jäsenmäärän mukaan. Valtionavustusta ei myönnettäisi alle sadan jäsenen yhdyskunnille eikä sellaisille yhdyskunnille, joilla ei tosiasiallisesti ole lainkaan tai joilla on vain hyvin vähän toimintaa. Tavoitteena on selkeät avustusperusteet, joiden soveltamisessa tarvitaan mahdollisimman vähän arvostuksenvaraisiin seikkoihin perustuvaa harkintaa. Työryhmä katsoo, ettei rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustus edellytä erityissääntelyä. Valtionavustuksen myöntämiseen sovellettaisiin valtionavustuslakia. Työryhmän ehdotuksen mukaan valtionavustuksen määrästä päätettäisiin vuosittain valtion talousarvion yhteydessä. Lähtökohtana voitaisiin pitää evankelis-luterilaisten seurakuntien saaman yhteisöverotulon määrää vähennettynä hautaus-toimen kustannuksilla. Tällöin valtionavustuksen määräksi tulisi n. 5-7,7 euroa yhdyskunnan jäsentä kohti. Työryhmä ehdottaa selvitettäväksi, voisiko valtionavustusviranomaisena toimia opetusministeriötä alempi viranomainen, esimerkiksi jokin lääninhallituksesta.			
Avainsanat uskonnollist yhdyskunnat, valtionavut			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:15		ISSN 1458-8102	
		ISBN 952-442-916-0 (nid.) 952-442-917-9 (PDF)	
Kokonaissivumäärä 21	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Yliopistopaino		Kustantaja Opetusministeriö	

Presentationsblad

Utgivare
Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum
9.5.2005

Författare (uppgifter om organet; organets namn, ordförande sekreterare) Arbetsgruppen för statsunderstöd till registrerade religions-samfund Ordförande: Heikki Rosti, undervisningsministeriet Sekreterare: Joni Hiitola, undervisningsministeriet	Typ av publication Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar		
	Uppdragsgivare Undervisningsministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet 22.10.2004	Dnr 53/043/2004	
Publikation (även den finska titeln) Betänkande av arbetsgruppen för statsunderstöd till registrerade religionssamfund (Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtioneuvustustyöryhmän mietintö)			
Publikationens delar Promemoria samt bilagor			
Sammandrag <p>Arbetsgruppen hade i uppgift att utreda förutsättningarna för ett statsunderstödssystem i fråga om de registrerade religionssamfunden och lägga fram ett förslag till genomförandet av systemet.</p> <p>Enligt arbetsgruppens förslag skall registrerade religionssamfund kunna få statsunderstöd på kalkylmässiga grunder utgående från medlemsantalet. Statsunderstöd skall inte beviljas samfund med mindre än hundra medlemmar, inte heller samfund som de facto inte har någon verksamhet eller som bedriver verksamhet i mycket liten omfattning. Det som eftersträvas är klara understödsgrunder, som kan tillämpas så att prövning som baserar sig på statusrelaterade omständigheter behövs så litet som möjligt.</p> <p>Arbetsgruppen anser att statsunderstöd till registrerade religionssamfund inte förutsätter särskild reglering. I fråga om beviljande av statsunderstöd tillämpas statsunderstödslagen.</p> <p>Enligt arbetsgruppens förslag skall beslut om statsunderstödsbeloppet fattas årligen i samband med statsbudgeten. Utgångspunkten kunde vara beloppet av de samfundsskatteintäkter som de evangelisk-lutherska församlingarna får, minskat med kostnaderna för begravningsväsendet. Statsunderstödsbeloppet skulle då bli ca 5-7,7 euro per samfundsmedlem.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att det utreds huruvida någon myndighet på lägre nivå än undervisningsministeriet kunde fungera som statsunderstödsmyndighet, exempelvis någon av länsstyrelserna.</p>			
Nyckelord religionssamfund, statsunderstöd			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2005:15		ISSN 1458-8102	ISBN 952-442-916-0 (htf) 952-442-917-9 (PDF)
Sidoantal 21	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Universitetstrycket		Förlag Undervisningsministeriet	

Description

Publisher
Ministry of Education

Date of publication
9.5.2005

Authors (If a committee: name, chair, secretary) Committee on state subsidies for registered religious committees Chair: Heikki Rosti Secretary: Joni Hiitola		Type of publication Reports of the Ministry of Education, Finland	
		Contracted by Ministry of Education	
		Committee appointed on 22.10.2004	Dno 53/043/2004
Name of publication Report of the Committee on state subsidies for registered religious communities			
Parts			
Abstract The committee was appointed to look into the situation in the state subsidies for registered religious communities and make proposals for a state subsidy system. According to the proposal, state subsidy could be granted to religious communities on the basis of membership. State subsidy would not be granted to communities which have fewer than a hundred members or to communities which have no factual or very little factual activities. The aim is to achieve clear allocation criteria whose application requires as little value-based discretion as possible. The committee sees that the state subsidies for religious communities do not require separate statutes but would come under the Government Transfers Act. The committee further proposes that the appropriation for the state subsidies should be decided annually in connection with the state budget. The basis of calculation could be the share received by the Evangelical-Lutheran congregations of the companies tax revenue, minus the cost of graveyard maintenance. This would make some 5 - 7.7 euro per community member in subsidy. The committee proposes exploring the possibility of delegating the allocation of the subsidy from the Ministry of Education to a lower agency, such as a provincial state office.			
Key words			
Other information			
Name and number of series Reports of the Ministry of Education, Finland 2005:15		ISSN 1458-8102	ISBN 952-442-916-0 (pbk) 952-442-917-9 (PDF)
Number of pages 21	Language Finnish	Price	Degree of confidentiality public
Distributed by Helsinki University Press		Published by Ministry of Education	

Opetusministeriölle

Opetusministeriö asetti 22 päivänä lokakuuta 2004 työryhmän selvittämään rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustusjärjestelmän toteuttamista.

Työryhmän puheenjohtajaksi opetusministeriö kutsui hallitusneuvos Heikki Rostin opetusministeriöstä ja jäseniksi taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisäsen, erikoissuunnittelija Kirsti Torvisen ja vanhempi hallitussihteeri Tuula Lybeckin opetusministeriöstä sekä budjettineuvos Arto Merimaan valtiovarainministeriöstä. Työryhmän sihteerinä on toiminut vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitola opetusministeriöstä.

Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaan saada työnsä valmiiksi 31.3.2005 mennessä. Opetusministeriö myönsi työryhmän työskentelylle jatkoaikaa 31.5.2005 asti.

Työryhmä otti nimekseen rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustustyöryhmä.

Työryhmä on kokoontunut yhdeksän kertaa. Lisäksi työryhmä on järjestänyt kuulemistilaisuuden uskonnollisten yhdyskuntien edustajille, johon osallistui edustajia 24 uskonnollisesta yhdyskunnasta. Toimikunta on kuullut asiantuntijana oikeuskanleri Paavo Nikulaa.

Työryhmä on laatinut ehdotuksen rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustusjärjestelmän toteuttamiseksi. Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa ehdotuksensa opetusministeriölle.

Helsingissä 13 päivänä toukokuuta 2005

Heikki Rosti

Arto Merimaa

Tuula Lybeck

Kirsti Torvinen

Matti Väisänen

Joni Hiitola

Sisältö

Nykytila	8
Aiemmat selvitykset	10
Uskonnollisten yhdyskuntien taloudellinen tuki muissa Pohjoismaissa	11
Perusteet uskonnollisten yhdyskuntien tukemiselle	13
Valtionavustuksen myöntämisen perusteet	14
Säädöspohja	17
Avustusten kokonaismäärä ja rahoitus	18
Valtionapuviranomainen	20

Nykytila

Uskonnollisia yhdyskuntia ovat uskonnonvapauslain mukaan evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkkokunta ja uskonnonvapauslaissa säädetyllä tavalla rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat. Uskonnollista toimintaa voi harjoittaa myös esimerkiksi aatteellisen yhdistyksen muodossa tai kokonaan ilman järjestäytymistä oikeushenkilön muotoon.

Evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ovat julkisyhteisöjä, joiden asema perustuu kirkkolakiin ja ortodoksisesta kirkkokunnasta annettuun lakiin. Rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta puolestaan on oma erityinen yhteisömuotonsa, jota koskevat säännökset sisältyvät uskonnonvapauslain 2 lukuun. Rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan voi perustaa vähintään 20 henkilöä. Lisäksi edellytetään, että yhdyskunnan tarkoitus ja toimintamuodot vastaavat uskonnonvapauslaissa säädettyä määritelmää ja että sen yhdyskuntajärjestys ja hallinto ovat uskonnonvapauslain mukaiset.

Suomen väestöstä evankelis-luterilaiseen kirkkoon kuuluu n. 84 prosenttia, ortodoksisen kirkkoon n. 1,1 prosenttia ja rekisteröityihin uskonnollisiin yhdyskuntiin yhteensä n. 1,1 prosenttia. Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien jäsenmäärät ilmenevät tarkemmin liitteenä olevasta taulukosta (LIITE 1).

Evankelis-luterilaisten ja ortodoksisien seurakuntien tärkein tulonlähde on seurakuntien jäseniltä kunnallisverotuksessa verotettavien tulojen perusteella perittävä kirkollisvero. Kirkollisveron keräämisestä huolehtivat valtion veroviranomaiset, mutta seurakunnat maksavat osuuden verotuskustannuksista.

Lisäksi seurakunnat saavat osuuden yhteisöveron tuotosta. Seurakuntien yhteisöveroosuudella korvattiin vuoden 1993 alusta voimaan tulleen yhteisöverotuksen uudistuksen yhteydessä sitä edeltänyt yhteisöjen kirkollisverovelvollisuus. Yhteisöjen kirkollisverovelvollisuuden taustalla oli osaltaan se, ettei kirkollisverotuksessa alun perin tehty eroa luonnollisten ja oikeushenkilöiden välillä. Sittemmin yhteisöjen kirkollisverovelvollisuutta ja seurakuntien yhteisövero-osuutta on alettu perustella sillä, että seurakunnat osallistuvat laajasti eräiden yhteiskunnallisten palvelujen tuottamiseen.¹ Hautaustoimen osalta seurakuntien yhteisöveroosuus on kytketty evankelis-luterilaisten seurakuntien tehtäviin yleisten hautausmaiden ylläpitäjinä myös uuden hautaustoimilain esitöissä.²

¹ Mm. kirkko ja valtio -komitea (KM 1977:21), opetusministeriön asettama kirkko ja valtio -työryhmä (KM 1982:47), valtion ja kirkon taloudelliset suhteet -toimikunta (KM 1997:7) ja uskonnonvapauskomitea (KM 2001:1).

² HE 204/2002 vp

Seurakuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta on nykyisen tuloverolain voimassaoloaikana muutettu useita kertoja. Tällä hetkellä seurakuntien osuus on 1,94 prosenttia. Oheisessa taulukossa on esitetty seurakuntien saamien yhteisöverotulojen määrä. Seurakuntien osuus jakautuu evankelis-luterilaisten ja ortodoksisten seurakuntien kesken niin, että evankelis-luterilaiset seurakunnat saavat siitä 99,92 prosenttia ja ortodoksiset seurakunnat 0,08 prosenttia.

Seurakuntien yhteisöverotulot maksuunpanon mukaan, milj. euroa

(lähde: VM, korjattu v.2003 arvoon elinkustannusindeksin perusteella)

Vuosi	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Keskiarvo
Yhteisö-												
verotulot	39	59	85	106	149	144	130	127	93	89	89	101

Ortodoksisen kirkon keskus- ja hiippakuntahallinnon toimintamenot maksetaan pääosin valtion varoista. Lisäksi valtio on tukenut eräitä ortodoksisen kirkon seurakuntia ja laitoksia valtionavustuksilla. Vuoden 2005 talousarviossa kirkollishallituksen toimintamenoihin on osoitettu 1,787 miljoonaa euroa ja edellä mainittuihin avustuksiin 152 000 euroa.

Rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat eivät nykyisin saa valtiolta taloudellista tukea toimintaansa. Yhdyskunnat rahoittavat toimintaansa pääasiassa lahjoituksilla, jäsenmaksuilla ja omalla varainhankintatoiminnalla.

Aiemmat selvitykset

Uskonnonvapauskomitea ehdotti mietinnössään³, että rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille myönnettäisiin valtionavustusta kustannuksiin, jotka aiheutuvat kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten kunnossapidosta, lapsi- ja nuorisotyöstä tai sosiaalisesta palvelutyöstä. Valtionavustuksesta olisi ehdotuksen mukaan otettu säännös uskonnonvapauslakiin, mutta määrältään se olisi ollut harkinnanvarainen. Vastaavasti hautausmaailaissa olisi säädetty valtionavustuksesta hautausmaan ylläpitoon, jota olisi voitu maksaa sekä rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille että muille hautausmaata ylläpitäville yhteisöille ja säätiöille.

Ehdotetuilla valtionavustuksilla oli tarkoituksena saattaa rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat tasa-arvoisempaan asemaan evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon kanssa, joiden saamaa yhteisövero-osuutta on perusteltu näiden harjoittamilla vastaavilla yhteiskunnallisesti merkittävillä toimintamuodoilla.

Sittemmin kysymystä rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustuksesta on selvitetty seurakuntien yhteisövero-osuuden korvaamista valtionavulla koskevan selvitystyön yhteydessä. Asiaa selvittäneen työryhmän ehdotuksen mukaan lähtökohtana valtionavustuksen jakamisessa olisi uskonnonvapauskomitean ehdotuksesta poiketen ollut yhdyskuntien väestötietojärjestelmästä ilmenevä jäsenmäärä. Tästä lähtökohdasta olisi voitu poiketa mm. silloin, jos yhdyskunnalla on jäsenmääräänsä nähden vain hyvin vähän tai ei lainkaan uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen liittyvää toimintaa tai jos merkittävä osa yhdyskunnan jäsenistä on samanaikaisesti jäsenenä myös muussa uskonnollisessa yhdyskunnassa. Lisäksi työryhmä ehdotti valtionavustuksella sellaista jäsenmääräkynnystä, että välttyttäisiin rahamäärältään hyvin vähäisten avustushakemusten käsittelyltä.⁴ Sittemmin joulukuussa 2003 hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistukseen liittyen, että yhteisövero säilytetään kuntien tulona. Myös seurakuntien yhteisövero-osuus on edelleen säilytetty seurakuntien tulona, eikä seurakuntien yhteisövero-osuuden korvaamista valtionavulla koskevan uudistuksen valmistelua ole jatkettu.

³ KM 2001:1

⁴ Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 9/2002

Uskonnollisten yhdyskuntien taloudellinen tuki muissa Pohjoismaissa

Ruotsissa on vuonna 2000 tullut voimaan laaja kirkon ja valtion suhteita sekä uskonnollisten yhdyskuntien asemaa koskeva uudistus, joka koski myös valtion taloudellista tukea uskonnollisille yhdyskunnille.

Ruotsin kirkko saa valtionavustusta korvauksena kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kirkollisten rakennusten ja irtaimiston hoidosta ja ylläpidosta. Lisäksi valtio tukee kirkkoa huolehtimalla kirkon jäsenten kirkolle maksaman kirkollismaksun keräämisestä veronkannon yhteydessä.

Myös muut uskonnolliset yhdyskunnat voivat tietyin edellytyksin saada jäsenmaksunsa perittäviksi veronkannon yhteydessä vastaavasti kuin Ruotsin kirkon kirkollismaksu. Lisäksi uskonnolliset yhdyskunnat voivat saada toimintaansa valtionavustusta.

Siitä, mitkä yhteisöt pääsevät uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustusjärjestelmän piiriin säädetään asetuksella. Edellytykset tuen piiriin pääsemiselle on yleisellä tasolla säädetty laissa. Tuen piiriin voi päästä yhdyskunta, joka myötävaikuttaa yhteiskunnan perusarvojen ylläpitämiseen ja vahvistamiseen ja joka on vakiintunut ja elinkelpoinen. Käytännössä edellytetään muun muassa että yhdyskunnan toiminnan piirissä Ruotsissa on vähintään 3000 henkilöä ja että yhdyskunnalla on Ruotsissa toimintaa useammalla paikkakunnalla Ruotsissa. Tätä pienempi yhdyskunta voi kuitenkin päästä tuen piiriin, jos se on osa merkittävän laajuista kansainvälisesti toimivaa uskontokuntaa. Lisäksi edellytetään, että toiminta pääasiassa rahoitetaan yhdyskunnan Ruotsissa asuvien jäsenten toimesta.

Tuen piiriin voivat päästä uskontokunnat yhteisömuodosta riippumatta ja uskontokuntien yhteistyöelimet. Esimerkiksi ortodoksiset kirkot ja islamilaiset yhteisöt kuuluvat valtionavustusjärjestelmän piiriin yhteistyöelimiensä kautta. Avustukset jaetaan yhdyskunnille yleisinä toiminta-avustuksina, avustuksina teologiseen koulutuksen ja sairaalasielunhoidon järjestämiseen sekä erityisavustuksina toimitilahankkeisiin, pääasiassa maahanmuuttajia palvelevan toiminnan käynnistämiseen ja yhdyskunnan toimihenkilöiden kouluttamiseen. Avustusten määrä on ollut yhteensä noin 50 miljoonaa kruunua (n. 5,6 miljoonaa euroa) vuodessa. Avustusten myöntämisestä päättää valtion viranomaisena toimiva neuvosto (Samarbetsnämnden för

statsbidrag till trossamfund, SST), jossa ovat edustettuina kaikki valtionavun piiriin hyväksytyt yhteisöt.

Norjassa evankelis-luterilainen kirkko on valtion kirkko, jonka talous on läheisessä yhteydessä valtion ja kuntien talouteen. Pääosa kirkon ja seurakuntien menoista maksetaan valtion ja kuntien varoista. Muut uskonnolliset yhdyskunnat ja uskonnottomia katsomuksia edustavat yhteisöt saavat valtiolta avustusta. Avustuksen määrä perustuu suoraan yhteisön jäsenmäärään siten, avustuksen määrä vastaa valtion varoista maksettuja Norjan kirkon menoja kirkon jäsentä kohti laskettuna. Lisäksi yhteisöt saavat vastaavalla periaatteella tukea niiltä kunnilta, joissa niillä on jäseniä.

Tanskassa pääosa kirkon menoista rahoitetaan kirkollisverolla, jota maksavat vain kirkon jäsenet. Lisäksi kirkko saa valtiolta avustuksia, jotka muodostavat noin 12 prosenttia kirkon tuloista. Muilla uskonnollisilla yhdyskunnilla ei ole Tanskassa oikeutta valtionavustukseen.

Perusteet uskonnollisten yhdyskuntien tukemiselle

Evankelis-luterilaisten ja ortodoksisten seurakuntien oikeutta yhteisövero-osuuteen on perusteltu sillä, että ne huolehtivat eräistä yhteiskunnallisista tehtävistä. Evankelis-luterilaisilla seurakunnilla on lakisääteinen velvollisuus ylläpitää yleisiä hautausmaita. Evankelis-luterilaisilla ja ortodoksisilla seurakunnilla on edelleen eräitä väestökirjanpitoon liittyviä lakisääteisiä tehtäviä, vaikka ne eivät enää toimikään varsinaisina väestörekisteriviranomaisina. Seurakunnat ylläpitävät merkittävää määrää kulttuurihistoriallisesti arvokkaita rakennuksia ja irtaimistoa. Lisäksi seurakunnat järjestävät erilaista sosiaalista palvelu- ja auttamistyötä sekä lapsi- ja nuorisotyötä.

Myös monilla rekisteröidyillä uskonnollisilla yhdyskunnilla on ainakin jossain määrin edellä tarkoitettun kaltaisia yleishyödyllisiä toimintamuotoja. Muutamilla rekisteröidyillä uskonnollisilla yhdyskunnilla on omia hautausmaita. Yhdyskunnilla on myös joitakin yksittäisiä kulttuurihistoriallisesti merkittäviä rakennuksia. Useat yhdyskunnat järjestävät eri muodoissa sosiaalista palvelutyötä sekä lapsi ja nuorisotyötä, ja osalla yhdyskunnista tällainen toiminta on yhdyskunnan kokoon nähden varsin laajaa.

Uskonnollisten yhdyskuntien toiminnan tukemista puoltaa myös julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite. Säännöksen esitöiden mukaan perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä mm. tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle.⁵ Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien avustamisella edistettäisiin tosiasiallisia mahdollisuuksia uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen, joka on osa perustuslain 11 §:ssä tarkoitettua uskonnon ja omantunnon vapautta. Valtion taloudellisen tuen laajentamista evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon ohella myös rekisteröityihin uskonnollisiin yhdyskuntiin voidaan lisäksi perustella myös eri uskonnollisten suuntausten yhdenvertaisuuden edistämisellä. Työryhmän uskonnollisille yhdyskunnille järjestämässä kuulemistilaisuudessa useat yhdyskunnat katsoivat, että rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat ovat valtion taloudellisen tuen suhteen epätasa-arvoisessa asemassa verrattuna evankelis-luterilaiseen ja ortodoksisen kirkkoon.

⁵ HE 309/1993 vp, s. 75.

Valtionavustuksen myöntämisen perusteet

Työryhmän toimeksiannon mukaisesti ehdotettu valtionavustusjärjestelmä koskisi vain rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia. Valtionavustusta eivät voisi siten saada esimerkiksi yhdistysmuodossa toimivat yhteisöt, vaikka niiden toiminta sinänsä olisikin uskonnollista. Tämä on perusteltua rajanvedon selkeyden kannalta, sillä muiden kuin rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien toiminnan uskonnollinen luonne jouduttaisiin erikseen tutkimaan valtionavustusasian käsittelyn yhteydessä. Niin ikään muita kuin uskonnollisia maailmankatsomuksia edustavat yhteisöt olisi rajattu tämän valtionavustusjärjestelmän ulkopuolelle. Näiden yhteisöjen toiminnan luonne poikkeaa olennaisesti uskonnollisista yhdyskunnista, ja merkittävimmät uskonnottomia katsomuksia edustavat järjestöt saavat jo nykyisin toiminta-avustusta muista määrärahoista.

Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustusta koskevissa aiemmissa selvitksissä on ollut esillä kaksi perusvaihtoehtoa tuen myöntämisen perusteiksi. Uskonnonvapauskomitea ehdotti, että valtionavustusta olisi myönnetty rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille kustannuksiin, jotka aiheutuvat kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten kunnossapidosta, lapsi- ja nuorisotyöstä tai sosiaalisesta palvelutyöstä. Hautausmaiden ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin olisi voitu myöntää avustuksia sekä rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille että muille rekisteröidyille yhteisöille ja säätiöille. Seurakuntien yhteisövero-osuuden korvaamista selvittänyt työryhmä puolestaan ehdotti rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille yleistä toiminta-avustusta, jonka jako perustuisi lähtökohtaisesti yhdyskuntien jäsenmääriin.

Uskonnonvapauskomitean ehdottamaa mallia voidaan perustella sillä, että myös evankelis-luterilaisten ja ortodoksisten seurakuntien yhteisövero-oikeutta on perusteltu vastaavilla yhteiskunnallisilla palvelutehtävillä. Toisaalta rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien tukemista voidaan perustella myös pyrkimyksellä edistää tosiasiallisia edellytyksiä uskonnon ja omantunnon vapauden toteutumiselle, mikä puoltaisi yhdyskunnan toimintaan yleisesti kohdistuvaa avustusta. Tiettyjen palvelutehtävien perusteella määräytyvä rahoitus voisi ohjata yhdyskuntien toiminnan painopistettä varsinaisten uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen liittyvien ydintehtävien ulkopuolelle. Malli voisi myös olla epäedullinen niiden yhdyskuntien kannalta, joiden taloudelliset toimintaedellytykset ovat kaikkein heikoimmat, koska näillä ei

välttämättä ole resursseja laajentaa toimintaansa laajamittaisen palvelutoiminnan suuntaan.

Yhdyskunnan jäsenmäärä olisi avustuksen perusteena selkeä ja yksiselitteinen. Yhdyskuntien jäsenmäärät voidaan luotettavasti selvittää väestötietojärjestelmään merkittyjen uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyyttä koskevien tietojen perusteella. Etuna olisi myös menettelyn keveys sekä yhdyskuntien että valtionapuviranomaisen kannalta.

Jäsenmäärän käyttö valtionavustuksen perusteena voisi olla jossakin määrin ongelmallinen sellaisten yhdyskuntien kannalta, joissa toimintaan osallistuu runsaasti sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole virallisesti liittyneet yhdyskunnan jäseneksi. Tämä tilanne koskee varsinkin maahanmuuttajataustaista väestöä, koska kaikissa kulttuureissa ei ole tapana virallisesti liittyä uskonnollisen yhdyskunnan jäseneksi. Käytännössä uskonnollisten yhdyskuntaan toimintaan osallistuvien määrästä ei kuitenkaan ole saatavissa luotettavaa ja eri yhdyskuntien kesken vertailukelpoista tietoa. Voidaan myös olettaa, että jäsenmäärän ottaminen valtionavustuksen kriteeriksi vaikuttaisi ajan myötä siten, että toimintaan osallistuvien liittyminen yhdyskunnan jäseneksi yleisty.

Uskonnollisille yhdyskunnille järjestetyssä kuulemistilaisuudessa kannatusta saivat sekä yhdyskunnan toiminnan laajuuteen tai tiettyihin toimintamuotoihin perustuva avustus että jäsenmäärään perustuva avustus. Muutamat yhdyskunnat ehdottivat jäsenmäärään perustuvan yleisavustuksen lisäksi avustusta tiettyihin toimintamuotoihin, esimerkiksi hautausmaiden ylläpitoon. Työryhmä katsoo kuitenkin, että toiminnan laajuuteen tai tiettyihin toimintamuotoihin perustuvat avustusperusteet olisivat välttämättä ainakin jossakin määrin arvostuksenvaraisia. Työryhmä pitää tämän vuoksi jäsenmäärää edellä todetuista ongelmista huolimatta tasapuolisimpana ja läpinäkyvimpänä avustusperusteena.

Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien jäsenmäärät vaihtelevat nykyisin yhdestä noin kahdeksaentoista tuhanteen. Kaikkein pienimpien yhdyskuntien kohdalla jäsenmäärän perusteella määräytyvän valtionavustuksen suuruudeksi tulisi tällöin vain muutamia euroja. Näin pienten valtionavustusten myöntäminen ei olisi taloudellisesti tarkoituksenmukaista, kun otetaan huomioon valtionavustushakemusten ja selvitysten laadinnasta hakijayhteisöille ja käsittelystä valtionavustusviranomaiselle aiheutuva työ ja kustannukset. Työryhmä ehdottaakin, että valtionavustusta ei myönnettäisi sellaisille yhdyskunnille, joiden jäsenmäärä jää tietyn etukäteen ilmoitetun rajan alapuolelle. Jäsenmääräraja tulisi asettaa siten, että määrältään käytännössä aivan merkityksettömiä avustuksia ei tulisi myönnettäväksi. Toisaalta rajaa ei Suomen olosuhteissa olisi tarkoituksenmukaista myöskään asettaa kovin korkealle, koska suurin osa rekisteröidyistä uskonnollisista yhdyskunnista on Suomessa varsin pieniä.

Uskonnollisille yhdyskunnille järjestetyssä kuulemistilaisuudessa esillä olleessa alustavassa muistiolunoksesta työryhmä ehdotti 200 jäsenen rajaa valtionavustuksen myöntämiselle. Tällöin pienimmät avustukset olisivat olleet suuruusluokaltaan n. 1000 euroa. Kuulemistilaisuudessa useat yhdyskunnat kuitenkin vastustivat ehdotettua jäsenmäärärajaa. Perusteena esitettiin muun muassa, että joissakin yhdyskunnissa toimintaan osallistuu runsaasti myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole yhdyskunnan jäseniä, ja että myös pienillä yhdyskunnilla voi olla suhteessa jäsenmäärään laajaa yhteiskunnallista toimintaa.

Työryhmä onkin päätenyt ehdottamaan valtionavustuksen jäsenmäärärajaksi sataa jäsentä. Tätä pienemmällä yhdyskunnalla valtionavustus jäisi jäsenmäärän perusteella suuruusluokaltaan enintään muutamiin satoihin euroihin. Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien kokonaisjäsenmäärästä vain n. 1,4 prosenttia kuuluu alle sadan jäsenen yhdyskuntiin.

Työryhmä katsoo, että valtionavustuksen myöntämisen tulisi tapahtua mahdollisimman pitkälti laskennallisten perusteiden mukaan jäsenmäärän pohjalta niin, että valtionapuviranomainen joutuisi mahdollisimman vähän ottamaan kantaa yhdyskuntien toimintaan liittyviin arvostuksenvaraisiin tekijöihin. Avustusta ei kuitenkaan tulisi myöntää sellaisille yhdyskunnil-

le, joilla ei tosiasiallisesti ole lainkaan tai joilla on vain hyvin vähän toimintaa. Valtionavustuksen ei myöskään tulisi olla yhdyskunnan ainoa tai pääasiallinen rahoituslähde, vaan pääosan rahoituksesta tulisi tulla muista lähteistä, esim. jäsenmaksuista, lahjoituksista ja omasta varainhankintatoiminnasta.

Uskonnonvapauslakiin ei enää sisälly vanhassa uskonnonvapauslaissa ollutta kieltoa kuulua samanaikaisesti useampaan kuin yhteen uskonnolliseen yhdyskuntaan. Siirtymäsäännöksen nojalla kieltoa sovelletaan kuitenkin kolmen vuoden ajan uuden uskonnonvapauslain voimaantulosta eli heinäkuun loppuun 2006 asti. Sen jälkeen tulee lainsäädännön kannalta mahdolliseksi, että henkilö on samanaikaisesti jäsenenä useammassa kuin yhdessä uskonnollisessa yhdyskunnassa, jos kyseiset yhdyskunnat tämän sallivat. Uskonnollisten yhdyskuntien erityisluonne huomioon ottaen voidaan kuitenkin pitää todennäköisenä, että jäsenyys useammassa yhdyskunnassa jää melko harvinaiseksi. Työryhmä pitää kuitenkin tarpeellisena, että valtionapuviranomainen seuraa tilanteen kehittymistä ja ottaa asian huomioon avustuksen perusteena olevia jäsenmääriä laskettaessa, jos jäsenyys useammassa yhdyskunnassa muodostuu joissakin yhdyskunnissa muodostuu kovin yleiseksi. Tällöin tulisi valtionavustuksen perusteena oleva jäsenmäärä laskea siten, että samaan aikaan toisen yhdyskunnan jäsenenä olevien jäsenten määräästä otetaan huomioon vain puolet.

Säädöspohja

Työryhmän käsityksen mukaan rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustuksen käyttöönotto ei edellytä erityissäätelyä. Valtionavustuksia myönnettäessä noudatettavista perusteista ja menettelyistä säädetään kattavasti valtionavustuslaissa. Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustukset olisivat valtionavustuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja yleisavustuksia valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti.

Avustusten kokonaismäärä ja rahoitus

Keskeinen lähtökohta määrittäessä rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustusten kokonaismäärää on pyrkimys yhdenvertaiseen kohteluun eri uskonnollisten yhdyskuntien välillä. Tällöin yhtenä lähtökohtana voidaan pitää evankelis-luterilaisten seurakuntien yhteisöverotulon määrää. Yhteisöverotulojen määrä on vaihdellut voimakkaasti mm. taloudellisista suhdanteista riippuen. Korkeimmillaan yhteisöverotulo oli 1990-luvun lopulla lähes 150 miljoonaa euroa, ja viime vuosina se on ollut suuruusluokaltaan noin 90 miljoonaa euroa. Keskimäärin yhteisöverotulo on ollut vuosina 1993–2003 noin 101 miljoonaa euroa vuodessa. Jäsentä kohti laskettuna seurakuntien yhteisöverotulo on 1990-luvun puolivälin jälkeen vaihdellut n. kahdenkymmenen euron ja hieman yli kolmenkymmenen euron välillä.

Toisaalta avustusten suuruusluokkaa harkittaessa on perusteltua ottaa huomioon se, että evankelis-luterilaisilla seurakunnilla on sellaisia lakisääteisiä yhteiskunnallisia velvoitteita, joita ei ole rekisteröidyillä uskonnollisilla yhdyskunnilla. Kustannuksiltaan selvästi merkittävistä näistä tehtävistä on evankelis-luterilaisille seurakunnille kuuluva yleisten hautausmaiden ylläpitäminen, josta seurakunnille aiheutuvat nettokulut olivat vuonna 2003 noin 67 miljoonaa euroa.⁶ Luku ei tosin ole välttämättä täysin kattava mm. hautaustoimeen kohdistuvien hallintokulujen osalta, sillä kirkkohallituksen laatiman ohjeen mukainen yhtenäinen laskentamalli tulee käyttöön kaikissa seurakunnissa vasta vuodelta 2004. Seurakunnille aiheutuu kustannuksia myös väestökirjanpitoon liittyvistä lakisääteisistä tehtävistä, mutta niitä ei tilastoida erikseen. Seurakuntien lakisääteisten velvoitteiden lisäksi yhteisövero-oikeutta on perusteltu myös erällä muilla ns. yhteiskunnallisilla tehtävillä. Rajanveto sen suhteen, miltä osin nämä tehtävät ovat sellaisia, joita on perusteltua tukea valtion varoista, on kuitenkin tulkinnanvarainen. Vastaavia toimintamuotoja on pienemmässä laajuudessa myös osalla rekisteröidyistä uskonnollisista yhdyskunnista.

Kaiken kaikkiaan valtion ja evankelis-luterilaisen kirkon taloudelliset suhteet sekä seurakuntien yhteisövero-oikeuden taustalla olevat yhteiskunnalliset tehtävät muodostavat hyvin monitahoisen kokonaisuuden. Tämän vuoksi rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustuksen tasolle ei ole laskennallisesti määrittävissä yksiselitteisesti oikeaa määrää.

⁶ Kirkon tilastollinen vuosikirja 2003, s. 226.

Käyttökelpoisena lähtökohtana työryhmä pitää kuitenkin evankelis-luterilaisten seurakuntien yhteisöverotulojen määrää vähennettynä hautaustoimen kustannuksilla. Tällöin päädyttäisiin noin 300 000–460 000 euron tasoon (= n. 5–7,7 euroa/yhdyskunnan jäsen) riippuen siitä, käytetäänkö laskelman pohjana vuoden 2003 yhteisöverotuloa vai vuosien 1993–2003 keskiarvoa.

Uskonnollisille yhdyskunnille järjestetyssä kuulemistilaisuudessa kaikki asiasta lausuneet yhdyskunnat pitivät esillä ollutta n. 300 000 euron lähtökohtaa liian alhaisena suhteessa evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon saamaan tukeen. Tätä perusteltiin mm. sillä, että evankelis-luterilaisen kirkon yhteisövero-osuus on vaihdellut vuosittain voimakkaasti ja on monina vuosina ollut korkeampi kuin työryhmän laskelmassa käytetty 90 miljoonaa euroa. Lisäksi katsottiin, että evankelis-luterilaisten seurakuntien hautaustoimen kuluihin sisältyy myös yleiskustannuksia ja että laskelmissa ei ole otettu huomioon rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille niiden omien hautausmaiden ylläpidosta aiheutuvia kuluja. Edelleen kannanotoissa viitattiin ortodoksisen kirkon saamaan tukeen, joka on jäsentä kohti laskettuna evankelis-luterilaisen kirkon tukea korkeampi.

Viime kädessä rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustuksiin osoitettavan määrärahan suuruudesta ja rahoituksesta päätettäisiin vuosittain valtion talousarvion yhteydessä.

Työryhmän opetusministeriötä edustavat jäsenet katsovat, että ehdotetun valtionavustusjärjestelmän toteuttaminen edellyttää lisäystä opetusministeriön menokehykseen. Valtiovarainministeriötä edustava jäsen katsoo, että kustannukset tulee hoitaa hallituksen 11.3.2005 vahvistamien valtiontalouden kehysten puitteissa ilman uusia menonlisäyksiä.

Valtionapuviranomainen

Uskonnollisia yhdyskuntia koskevat asiat kuuluvat valtioneuvostossa opetusministeriön toimialaan. Opetusministeriön alaisuudessa ei ole muita viranomaisia, jotka käsittelisivät uskonnollisiin yhdyskuntiin liittyviä kysymyksiä. Hallinnon kehittämistä koskevien linjausten mukaan ministeriöiden pitäisi kuitenkin jatkossa entistä enemmän keskittyä strategisen tason tehtäviin. Periaatteena on, että toimeenpanotehtävät sijoitetaan ministeriötä alemmalle tasolle. Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien valtionavustuksen myöntämiseen liittyvät tehtävät olisivat työryhmän ehdottamassa mallissa luonteeltaan selkeästi toimeenpanevia. Tämän vuoksi työryhmä pitää tarpeellisena selvittää, voitaisiinko tehtävä antaa jollekin muulle viranomaiselle. Tällöin voisi tulla kysymykseen esimerkiksi jokin opetusministeriön alainen muun toimialan virasto (esimerkiksi Opetushallitus) tai jokin lääninhallituksista, joka hoitaisi tehtävää valtakunnallisesti.

Rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien jäsenmäärät 31.12.2003 (Suomessa asuvat)

Yhdyskunnan nimi	Jäsenmäärä
Jehovan todistajat	18241
Suomen Vapaakirkko	13389
Katolinen kirkko Suomessa	7890
Suomen Adventtikirkko	4091
Myöhempien Aikojen Pyhien Jeesuksen Kristuksen kirkko	3312
Suomen baptistiyhdyskunta	1572
Helsingin juutalainen seurakunta	1055
Ortodoksinen Pyhän Nikolauksen Seurakunta	1037
Suomen Helluntaikirkko	922
Finlands svenska baptistsamfund	871
Helsinki Islam Keskus	707
Suomen Metodistikirkko	629
Finlands svenska metodistkyrka	614
Suomen Islam-seurakunta	609
Tampereen Islamin Yhdyskunta	558
Suomen vapaa evankelisluterilainen	540
Suomen Bahai Yhdyskunta	455
Suomen Islamilainen Yhdyskunta	395
Yksityinen kreikkalais-katolinen kirkko Viipurissa	343
Suomen Tunnustuksellinen Luterilainen Kirkko	303
Luterilainen Sanan Yhdyskunta	170
Suomen vapaa katolinen kirkko	140
Turun juutalainen seurakunta	132
Savon Islamilainen Yhdyskunta	112
Suomen Anglikaaninen kirkko	99
Tampereen islamilainen seurakunta	86
Suomen Kristiyhteisö	75
Suomen Islam-Keskus	73
ANJUMAN-E-ISLAHUL-MUSLIMEEN OF TURKU	70
Krishnaliike Iskcon Suomessa	64
Keski-Suomen Islamilainen Yhdyskunta	42
Vöörå Frikyrkoförsamling	41
Buddhalainen Dharmakeskus	39
The Islamic Rahma Center in Finland	36
Jumalan seurakunta	30
Suomen Uusapostolinen Kirkko	28
Spaso-Preobrazenskaja	26
Islam ja Rakkaus	20
Finlands svenska pingstsamfund	20
Al-Risala Islamilainen Yhdyskunta	alle 20
Pohjois-Suomen Islamilainen Yhdyskunta	alle 20
Totuuden Ystävät	alle 20
Kimbangun kirkkokunta	alle 20
Islamilainen Al-Hudaa Yhdyskunta	alle 20
Seitsemännen Päivän Adventistit Uskonpuhdistusliike	alle 20
Kristillisten Tekojen Kirkko	alle 20
YHTEENSÄ	58882



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

ISBN 952-442-961-0 (nid.)

ISBN 952-442-917-9 (pdf)

ISSN 1458-8102

Julkaisumyynti:

Yliopistopaino
PL 4 (Vuorikatu 3)
00014 Helsingin Yliopisto
puhelin (09) 7010 2363
faksi (09) 7010 2374
books@yopaino.helsinki.fi
www.yliopistopaino.helsinki.fi

Bokförsäljning:

Universitetstryckeriet
PB 4 (Berggatan 3)
00014 Helsingfors Universitet
telefon (09) 7010 2363
fax (09) 7010 2374
books@yopaino.helsinki.fi
www.yliopistopaino.helsinki.fi